

ความสัมพันธ์ของการปฏิบัติงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการ

ภาวะฉุกเฉินเหตุอุทกภัย ปี พ.ศ.2563 กรณีศึกษา อำเภอekinบุรีบุรี จังหวัดปราจีนบุรี



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

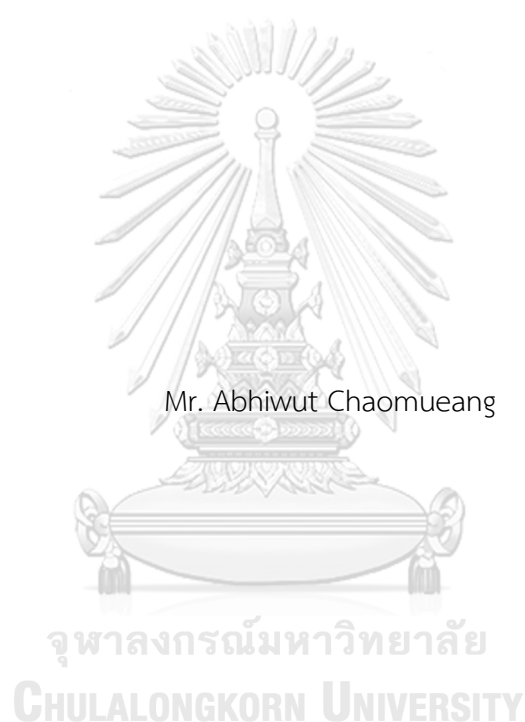
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2564

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The relationship of operations between provincial government and local government
in flood emergency management in 2020 :Case studies of Kabin Buri District,
Prachinburi Province



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2021

Copyright of Chulalongkorn University



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

หัวข้อสารนิพนธ์

ความสัมพันธ์ของการปฏิบัติงานระหว่างราชการส่วน
ภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการภาวะฉุกเฉิน
เหตุอุทกภัย ปี พ.ศ.2563 กรณีศึกษา อำเภอบินทร์บุรี
จังหวัดปราจีนบุรี

โดย

นายอภิวุฒิ ชาวเมือง

สาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ดร.วгор พัวพันสวัสดิ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

..... กรรมการ
(ดร.ศิริมา ทองสว่าง)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

อภิวิมุฒิ ชววมเมือง : ควมสมัพันธัของกรปฏิบัติงนระหว่งรชกรส่วนภูมิภาคและรชกรส่วนท้องถิ่นในกรจัดกรภวะฉุกเฉินเหตุอุทกภัย ปี พ.ศ.2563 กรณีศึกษา อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี. (The relationship of operations between provincial government and local government in flood emergency management in 2020 :Case studies of Kabin Buri District, Prachinburi Province) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ.วันชัย มิชชาติ

กรวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษากรจัดการเหตุอุทกภัยในภวะฉุกเฉิน 2) เพื่อศึกษาควมสมัพันธัระหว่งกลไกกรจัดการเหตุอุทกภัยระดับพื้นที่ และ 3) นำไปสู่งการเสนอแนะกลไกการบริหารจัดการเหตุอุทกภัยเพื่อให้ออตรงกับพื้นที่ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจาก 1) กรณีศึกษาหลัก อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรีและกำหนดหน่วยวิเคราะห์ย่อย จำนวน 3 กรณี สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 24 คน 2) ใช้กรวิจัยเอกสาร ทบทวนแนวคิดทฤษฎี โดยมีข้อค้นพบ ดังนี้

1) ควมสมัพันธัแบบเป็นทางการ (Formal Relation) ในกรจัดการเหตุอุทกภัยในภวะฉุกเฉิน พบว่า การจัดตั้งศูนย์บัญชากรเหตุการณ์ระดับอำเภอ ไม่เป็นไปตามมาตรฐานกรจัดการในภวะฉุกเฉินภายใต้ระบบบัญชากรเหตุการณ์ (Incident Command System :ICS) เนื่องจาก ผู้บัญชากรเหตุการณ์อำเภอขาดควมเข้าใจกลไกและระบบกรทำงานภายใต้มาตรการกรจัดการในภวะฉุกเฉิน และโครงสร้างระบบบัญชากรที่ถูกกำหนดไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาสรณภัยของจังหวัด จึงเป็นปัญหาสำคัญ แม้จะมีกรกำหนดโครงสร้าง กรทำงานอย่างเป็นระบบ แต่ไม่ได้นาระบบบัญชากรเดี่ยว (Single command) และกรกำหนดกติกา (Code of Conduct) มาใช้ในกรปฏิบัติงาน ทำให้ด้แสดงภายใต้มาตรฐานกรจัดการในภวะฉุกเฉินไม่เป็นไปตามแผน 2) ควมสมัพันธัในกรทำงานที่ไม่เป็นทางการ (Working Relation) ในกรจัดการเหตุอุทกภัยในภวะฉุกเฉินพบว่า เมื่อผู้บัญชากรเหตุการณ์ไม่เข้าใจระบบของกรบริหารจัดการภายใต้โครงสร้างของระบบบัญชากรเหตุการณ์ (Incident Command System :ICS) และไม่ใช้ระบบบัญชากรเดี่ยว (Single Command) อย่างที่ควรจะเป็น จึงทำให้รูปแบบกรทำงานในควมสมัพันธัที่ไม่เป็นทางการ (Working Relation) ไม่เกิดการกรทำงานอย่างเป็นระบบ หน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่ที่ทำงานตามควมสรณและศักยภาพของกลไกตนเองที่มีอยู่ ควมสมัพันธัในกรทำงาน (Working Relation) จึงไม่เกิดขึ้น และไม่สามารถประสานขอทรัพยากร เพราะไม่รู้ว่ใครมีศักยภาพในเรื่องใด และมีทรัพยากรใดบ้าง สุดท้ายนำไปสู่ควมล่าช้าในกรทำงานและให้ควมชุลลิต

ผลการศึกษาพบว่า ในแง่ควมสมัพันธัแบบเป็นทางการตามแผนป้องกันและบรรเทาสรณภัยจังหวัด พบว่าในกรนำไปใช้หน้างานตามโครงสร้างมาตรฐานกรทำงานที่ถูกกำหนดในแผนดังกล่าว ไม่ถูกนำมาใช้ปฏิบัติอย่างเป็นระบบ จึงไม่เป็นไปตามมาตรฐานของกรจัดการในภวะฉุกเฉิน ส่งผลให้กรปฏิบัติงนระหว่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดควมเชื่อใจในกรทำงาน และขาดกรแลกเปลี่ยนข้อมูล ทรัพยากรต่างๆ ด้วยควมล่าช้า จนนำไปสู่การปฏิบัติงนตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

สำหรับข้อเสนอแนะ ผู้วิจัยพิจารณาจากผลการศึกษา โดยเสนอให้ดำเนินกรตามแนวคิดเครือข่ายที่บริหารโดยองค์กรหลัก (Network Administrative Organization : NAO) เนื่องจาก เป็นเครือข่ายที่มีรูปแบบกรกำกับดูแลร่วมกัน มีองคกรนำกรบริหารและกำกับกิจกรรมของเครือข่าย

ขอสงวนร้ขณด้วยของรชกรและครรศ. นี้คือข้เสนอแนะควมของด้วงคือเป็นควมในรชกรและครรศ.โดยไม่มีข้อสรณของใครงรใดโดยมีข้เสนอแนะของใครงรด้วยข้เสนอแนะ
สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ ลายมือชื่อนี้ลิต
ปีกรศึกษา 2564 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6282061024 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: Disaster Management Intergovernmental Relations Provincial administration
Local government administration

Abhiwut Chaomueang : The relationship of operations between provincial government and local government in flood emergency management in 2020 :Case studies of Kabin Buri District, Prachinburi Province. Advisor: Assoc. Prof. WANCHAI MEECHART

Title: The relationship of operations between provincial government and local government in flood emergency management in 2020 : a case study of Kabin Buri District, Prachinburi Province Abstract This thesis studied about the relationship of operations between provincial government and local government in flood emergency management in 2020 : a case study of Kabin Buri District, Prachinburi Province, with three units of analysis. The objectives aimed (1) to study about flood management in an emergency; (2) to study the relationship of the flood management mechanisms in the area level; and (3) to suggest flood management mechanisms applicable in each area. A qualitative method was utilized in the study. The data were collected by using interviews from 24 officers, and conducting documentary research and review of concepts and theories. It was found out that (1) regarding the formal relation in flood emergency management, the establishment of the district level Incident Command Posts (ICPs) did not meet the standards of the emergency management of the incident command system (ICS) due that the district level incident commanders lack understanding of the mechanisms and the operation system under the emergency management measures and the ICS structure indicated in the Provincial Disaster Prevention and Mitigation Plan. This led to a significant problem. Despite the structure and systematic operation, the single command system and the code of conduct were not equipped in the operation which caused the actors under the emergency management standards to not follow the plan; (2) regarding the informal relation in flood emergency management, when the commanders did not understand the administration under the ICS and did not use the single command system properly, it caused the informal relation and unsystematic operation. The agencies in the areas worked at their self-capacity and self-mechanism potentials levels, thus no working relation occurred – leading to inability to seek resources due to not knowing the potentials or resources the other agency had; and the delays of the operation and assistance. The research findings revealed that (1) regarding the formal relation in flood emergency management, the on-site application based on the operation standard structure in the Plan was not conducted systematically. It did not comply with the standards of the emergency management causing lacks of trust in work and the information exchange and a delay of gaining resources; therefore, the situational operation was conducted instead. The study suggested that the network concept of the Network Administrative Organization (NAO) should be followed because it has a joint supervision, and the organization leading the administration and controlling the network activities; in accordance with the ICS which has a number of actors in the emergency operation. The suggestion on the network disaster management mechanism in the area level was that the district level ICPs are responsible for the disaster

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2021

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์เรื่อง “ความสัมพันธ์ของปฏิบัติงานระหว่างการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการภาวะฉุกเฉินเหตุอุทกภัย ปี พ.ศ. 2563 กรณีศึกษา อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี” ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความอนุเคราะห์ ความเมตตา และการสนับสนุนจากทุกท่าน ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ที่คอยแก้ไขปรับปรุงข้อผิดพลาดต่างๆ และให้คำแนะนำอันมีค่าและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำสารนิพนธ์ ตลอดจนให้ความหวังใจ เอาใจใส่ และให้กำลังใจเพื่อให้สารนิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงขั้นตอนเสร็จสมบูรณ์

ขอขอบพระคุณท่านคณะกรรมการสารนิพนธ์ ดร. วงอร พัวพันสวัสดิ์ ประธานกรรมการ ดร. ศิริมา ทองสว่าง กรรมการ ที่กรุณาให้ข้อคิดเห็นและคำแนะนำที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงสารนิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน ที่ได้อบรมสั่งสอนและประสานวิชาความรู้ให้แก่ผู้วิจัย ขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ร.ป.ม. รุ่นที่ 52 ที่คอยให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาด้วยดีเสมอมา ขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกท่าน อันประกอบด้วย ผู้บริหารระดับจังหวัดปราจีนบุรี ผู้บริหารระดับอำเภอกบินทร์บุรี ผู้บริหารระดับท้องถิ่น หัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอกบินทร์บุรี บุคลากร ข้าราชการ พนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกท่าน ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่กรุณาให้ความรู้และให้ความร่วมมือในระหว่างการทำสารนิพนธ์ ฉบับนี้ รวมถึงการให้ข้อมูลต่างๆ ที่สำคัญ

ขอขอบพระคุณครอบครัว คุณพ่อ คุณแม่ และครอบครัว ว่าที่ภรรยา พี่ น้อง และบุคคลอื่นๆ ที่ไม่ได้กล่าวถึง ที่ได้มอบกำลังใจและให้การสนับสนุนในทุกด้าน จนทำให้สำเร็จล่วงไปได้ด้วยดี และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องขอขอบคุณนายณัฐวัฒน์ จันทร์ศรีธาดา (ภิม) ซึ่งเป็นบุคคลที่ช่วยเหลือทุกๆ ด้านเสมอมา ขอขอบคุณจากใจ

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า สารนิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ไม่มากนักน้อยต่อสาธารณะ หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับผิดแต่เพียงผู้เดียว และยินดีรับฟังข้อเสนอแนะจากทุกท่าน

อภิวุฒิ ชาวเมือง



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญรูปภาพ.....	ณ
บทที่ 1	1
บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 คำถามในการวิจัย.....	4
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	4
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย	5
1.5 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2	6
แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	6
2.1. แนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management: DRM)	8
2.1.1 นิยามและความหมาย.....	9
2.1.2 อุทกภัย (Flood).....	10
2.1.3 หลักการในการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (Principle of Crisis Management).....	12
2.1.4 คุณลักษณะพิเศษของภัยพิบัติ (Characteristics of Disaster).....	13

2.1.5 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550	15
2.1.6 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558	16
2.1.7 การบริหารจัดการภัยพิบัติและกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน	17
2.1.8 ระบบบัญชาการสถานการณ์ (Incident Command System: ICS)	21
2.1.9 รูปแบบการบัญชาการเหตุการณ์.....	26
2.1.10 การปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน.....	27
2.2 แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐ (Intergovernmental Relation : IGR)	31
2.2.1 รูปแบบการประสานงานในความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐ	32
2.3 แนวคิดการบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Network Governance)	33
2.3.1 เครือข่ายและการจัดการแบบเครือข่าย (Network Management)	34
2.3.2 การบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Network Governance)	37
2.3.3 รูปแบบของการบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Forms of Network Governance)	37
2.3.4 ปัจจัยสำคัญของการบริหารจัดการแบบเครือข่ายให้เกิดประสิทธิภาพ	39
2.3.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	41
2.3.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	43
บทที่ 3	43
วิธีวิจัย	43
3.1) กลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	44
3.2) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	45
3.3) การตรวจสอบข้อมูล.....	47
3.4) การวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผล.....	48
บทที่ 4	48

ผลการศึกษา.....	48
4.1 บริบทพื้นที่และการบริหารจัดการภัยพิบัติจังหวัดปราจีนบุรี	49
4.1.1 แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ.....	49
4.2 มาตรการลดความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี.....	51
4.2.1 มาตรการความเสี่ยงที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง	53
4.3 กลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติ จังหวัดปราจีนบุรี.....	54
4.4 บริบทพื้นที่และการจัดการภัยพิบัติอำเภอekinทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี.....	58
4.4.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของอำเภอekinทร์บุรี	59
4.4.2 สถิติการเกิดอุทกภัยและลักษณะภูมิประเทศของอำเภอekinทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี	61
4.4.3 ความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่	62
4.4.5 มาตรการลดความเสี่ยงภัยพิบัติของพื้นที่อำเภอekinทร์บุรี มีดังนี้	64
4.5.1 เครื่องมือและทรัพยากรในการรับมือกับภัยพิบัติของพื้นที่.....	67
4.6 เหตุการณ์อุทกภัยในพื้นที่อำเภอekinทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรีมีปัจจัยการเกิด ดังนี้	69
4.6.1 สาเหตุการเกิดอุทกภัยในอำเภอekinทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2563.....	71
4.6.2 การดำเนินการในช่วงก่อนเกิดภัยและการเตรียมความพร้อมเพื่อเผชิญเหตุอุทกภัยของจังหวัดปราจีนบุรี.....	71
4.6.3 การจัดการในภาวะฉุกเฉินของอำเภอekinทร์บุรี.....	75
4.6.4 ช่วงระหว่างก่อนการเกิดภัยในพื้นที่ต้นน้ำ ตำบลบ่อทอง ได้เตรียมอะไรบ้าง ?	87
4.7 การเตรียมการของพื้นที่ต้นน้ำ.....	88
4.7.7 ช่วงระหว่างการเกิดภัยในพื้นที่ต้นน้ำ ตำบลบ่อทองบริหารจัดการอย่างไร	88
4.7.2 ภายหลังจากสาธารณภัยได้ผ่านพ้นไปตำบลบ่อทองดำเนินการอะไรบ้าง	90

4.8 การเตรียมการของพื้นที่กลางน้ำ	91
4.8.1 ช่วงระหว่างก่อนการเกิดภัยในพื้นที่กลางน้ำ ตำบลเมืองเก่า ได้เตรียมการ อย่างไรบ้าง ?	91
4.8.2 ช่วงระหว่างการเกิดภัยในพื้นที่กลางน้ำ ในพื้นที่ที่มีการบริหารจัดการอย่างไร	93
4.8.3 ภายหลังจากสาธารณภัยได้ผ่านพ้นไปพื้นที่กลางน้ำดำเนินการอย่างไรบ้าง	94
4.9 ช่วงระหว่างก่อนการเกิดภัยในพื้นที่ต้นน้ำ ตำบลวังดาล ได้เตรียมอะไรบ้าง ?	95
4.9.1 ช่วงระหว่างการเกิดภัยในพื้นที่ปลายน้ำ ตำบลวังดาล ได้เตรียมอะไรบ้าง ?	97
4.9.2 ภายหลังจากสาธารณภัยได้ผ่านพ้นไปพื้นที่ปลายน้ำดำเนินการอย่างไรบ้าง	98
สรุปภาพรวมของการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบึงนาราง จังหวัดพิจิตร	98
บทที่ 5	100
สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	100
5.1 ข้อเสนอแนะ	102
5.1.1 การพัฒนากลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบเครือข่ายในระดับพื้นที่	103
บรรณานุกรม	108
ประวัติผู้เขียน	113

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 การจัดการสาธารณสุข.....	18
ตารางที่ 2 เงื่อนไขในการตัดสินใจระดับการจัดการสาธารณสุข	20
ตารางที่ 3 แนวทางปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินและการควบคุมสถานการณ์.....	28
ตารางที่ 4 แสดงประชากรในการวิจัย และแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์.....	44
ตารางที่ 5 แม่น้ำสายสำคัญ.....	50
ตารางที่ 6 มาตรการเชิงโครงสร้างจังหวัดปราจีนบุรี.....	51
ตารางที่ 7 <u>องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภออินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี.....</u>	60
ตารางที่ 8 ความเสี่ยงภัยพิบัติ	62
ตารางที่ 9 เครื่องมือและทรัพยากรในการรับมือกับภัยพิบัติของพื้นที่	67
ตารางที่ 10 <u>การดำเนินการและลำดับสถานการณ์ในช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ อำเภออินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี .</u>	75
ตารางที่ 11 <u>การดำเนินการและลำดับสถานการณ์ในระหว่างการเกิดภัยพิบัติ อำเภออินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี.....</u>	79

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปที่ 1 ความสูญเสียจากสาธารณภัยในทวีปเอเชียระหว่างปี พ.ศ. 2443 - 2556	1
รูปที่ 2 มูลค่าความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2443 - 2556.....	1
รูปที่ 3 กลไกการจัดการความเสี่ยง ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2558. โดย ผู้วิจัย.....	18
รูปที่ 4 โครงสร้างการบัญชาการเหตุการณ์.....	24
รูปที่ 5 จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้	43
รูปที่ 6 แผนที่แม่น้ำสำคัญในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี	51
รูปที่ 7 โครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดปราจีนบุรี	57
รูปที่ 8 แผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขต อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี	58
4.5 รูปที่ 9 กลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติอำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี	66
รูปที่ 10 ลำดับเหตุการณ์การเกิดอุทกภัยในพื้นที่อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ.2563	99
รูปที่ 11 แผนผังแสดงเครือข่ายการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่.....	105

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

ในปัจจุบันการเกิดสาธารณภัยเป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาสาธารณะ ที่นับวันมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีการเกิดสาธารณภัยรูปแบบใหม่ในลักษณะต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมทั่วโลกมีผู้สูญเสียทรัพย์สินและเสียชีวิตจากเหตุอุทกภัยจำนวนไม่น้อย พบได้จากสถิติของศูนย์วิจัยการระบาคติวิทยาของภัยพิบัติ (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters : CRED, UNISDR) ได้รวบรวมสถิติจำนวนผู้เสียชีวิตในทวีปเอเชียพบว่าผู้เสียชีวิตจากภัยแล้งสูงที่สุด รองลงมาได้แก่ อุทกภัย แผ่นดินไหว พายุไซโคลน และสึนามิ

รูปที่ 1 ความสูญเสียจากสาธารณภัยในทวีปเอเชียระหว่างปี พ.ศ. 2443 - 2556



ที่มา : Centre for research on the epidemiology of disasters

นอกจากนั้น ยังก่อให้เกิด ความเสียหายด้านเศรษฐกิจโดยสามารถคิดเป็นตัวเลขจำนวนมูลค่าความเสียหายจากภัยธรรมชาติ โดยพบว่ามูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจมากที่สุด คือ อุทกภัย แผ่นดินไหว สึนามิ พายุไซโคลน และภัยแล้ง ตามลำดับ

รูปที่ 2 มูลค่าความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2443 - 2556



ที่มา : Centre for research on the epidemiology of disasters

สำหรับประเทศไทยสามารถพบเหตุสาธารณภัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น เหตุการณ์อุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ. 2553 เหตุการณ์อุทกภัยและดินถล่มในภาคใต้ของประเทศไทย พ.ศ. 2554 เหตุการณ์มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554 เหตุการณ์พายุโซนร้อนปาบึก พ.ศ. 2562 และเหตุการณ์พายุโซนร้อนโพดุลและพายุคาจิกิ พ.ศ. 2562 เป็นต้น

จากเหตุดังกล่าว จึงเป็นสิ่งท้าทายความสามารถในการบริหารจัดการของรัฐ ความสามารถในการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงของทุกภาคส่วนในประเทศไทย ภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งให้ความสำคัญกับการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction) ในทุกขั้นตอน มีการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อให้การทำงานเป็นเอกภาพ กำหนดหน้าที่และแนวทางปฏิบัติให้กับผู้นำไปใช้อย่างชัดเจน ตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ในการป้องกันและลดผลกระทบจนถึง ระยะระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย รวมถึงได้ให้ความสำคัญกับกลไกการบริหารจัดการในบริบทของพื้นที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการ ภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแสดง มีบทบาท ใกล้ชิดประชาชน สามารถรับรู้ปัญหาและความต้องการได้อย่างดี รวมถึงภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4 ได้แสดงถึงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน (การบริหารราชการส่วนกลาง,การบริหารราชการส่วนภูมิภาค,การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น) และตามมาตรา 57 (7) , มาตรา 65 (4) ให้อำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอกำกับดูแลหรือควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ประกอบกับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้ให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการสาธารณภัยไว้ตามลำดับ โดยมี ผู้อำนวยการจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ผู้อำนวยการอำเภอ (นายอำเภอ)และผู้อำนวยการท้องถิ่น (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ทำหน้าที่ประสานการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการและแก้ไขสาธารณภัยที่เกิดขึ้นให้ทันท่วงที รวมถึงอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 67 (4) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหน้าที่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และสำหรับในเขตเทศบาลเป็นไปตาม มาตรา 16 (29) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ดังนั้น ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ประกอบกับกฎหมายและอำนาจหน้าที่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นการให้ความสำคัญกับการกำหนดตัวแสดงหลักในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งมีกลไกการบริหารจัดการ มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และโดยเฉพาะองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานระดับพื้นที่ที่มีความเข้าใจ ใกล้ชิดประชาชน รับรู้สภาพ ปัญหา ความต้องการต่าง ๆ รู้สภาพพื้นที่ในเชิงภูมิศาสตร์เป็นอย่างดี ประชาชนจึงมีความคาดหวัง ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากเกิดภัยพิบัติขึ้น ซึ่งต้องเตรียมพร้อมรับมือและจัดการเหตุการณ์ได้ อย่างทันท่วงที พร้อมทั้งระดมเครือข่ายจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไข ช่วยเหลือ ในการลด ความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดตามกรอบการ ดำเนินงานเช่นใดเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติ มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ แต่ปรากฏว่าในพื้นที่ อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ในช่วงการเกิดอุทกภัย มีข้อสังเกตในการปฏิบัติงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย เนื่องจากอำเภอกบินทร์บุรี เป็นอำเภอที่ประสบอุทกภัยอยู่ บ่อยครั้ง และเจอกับอุทกภัยครั้งใหญ่มาแล้ว ซึ่งปรากฏว่าเมื่อน้ำท่วม การบริหาร จัดการภายในพื้นที่บางแห่ง ขาดการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงาน ขาดการเตรียมทรัพยากร ให้เพียงพอต่อความต้องการ ขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน เช่น เรือไม่เพียงพอในการ นำของไปแจกให้ชาวบ้าน บุคลากรขาดแคลนในการอำนวยความสะดวกช่วยเหลือประชาชนยกของ ขึ้นที่สูง เป็นต้น หรือแม้กระทั่งการให้ความช่วยเหลือด้วยการแจกจ่ายถุงยังชีพ ยังมีประชาชนบาง คราวเรือไม่ได้รับความช่วยเหลือ ถึงแม้จะมีการรายงานปัญหาดังกล่าวไปยังองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นให้ทราบอยู่ตลอด

อย่างไรก็ตาม จากข้อสังเกตที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับลักษณะพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ของอำเภอกบินทร์บุรี ในพื้นที่ต้นน้ำ พื้นที่กลางน้ำ พื้นที่ปลายน้ำ มีความแตกต่างกัน ส่งผลให้ลักษณะภัย พิบัติแตกต่างกัน กลไกที่ใช้บริหารจัดการและการเตรียมความพร้อมรับมือด้านทรัพยากรในพื้นที่ อาจไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ จึงส่งผลให้เกิดการออกแบบกลไกอื่น ๆ เพิ่มเติมเพื่อแก้ไข สถานการณ์ให้ทันท่วงทีและปรับตัวให้เข้ากับบริบทในแต่ละพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาและทำความเข้าใจ บริบทเฉพาะของพื้นที่เพื่อจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่ จึงเป็นแง่มุมที่สำคัญในการศึกษา และวิจัย

อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี เป็น 1 ใน 7 อำเภอของจังหวัดปราจีนบุรี มีเนื้อที่ 1,309.3 ตร. กม. ประชากร 147,988 คน มีการปกครองส่วนภูมิภาค จำนวน 14 ตำบล 193 หมู่บ้าน มีองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 17 แห่ง โดยอำเภอกบินทร์บุรี ในช่วงฤดูฝนประมาณช่วงเดือนกันยายน ถึง ตุลาคม ของทุกปี จะเกิดฝนตกหนักและเกิดเหตุอุทกภัยตามมา โดยเฉพาะ ปีละ 1 ครั้ง โดยมีสาเหตุ คือ การเดินทางของเส้นทางน้ำ ดังนี้ 1. คลองพระปรัง เป็นเส้นทางน้ำที่ไหลผ่านมาจากจังหวัด สระแก้ว 2. แควหนุมาน ซึ่งมาจากอำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งสายน้ำทั้ง 2 สายจะมารวมกัน เรียกว่าแม่น้ำปราจีนบุรี ดังนั้น เมื่อเกิดฝนตกหนักประกอบกับมวลน้ำไหลมาจากจังหวัดสระแก้ว และ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี จะก่อให้เกิดมวลน้ำมหาศาลไหลท่วม เอ่อล้นในพื้นที่อำเภอกบินทร์บุรี ซึ่งสามารถแบ่งพื้นที่น้ำท่วมออกเป็น จำนวน 3 ส่วน 1. ส่วนแรกที่จะท่วมก่อน คือ ตำบลบ้านนา ตำบล วังตะเคียน ตำบลบ่อทอง (ต้นน้ำ) 2. ส่วนที่สอง ตำบลเมืองเก่า ตำบลกบินทร์ (กลางน้ำ) 3. ส่วนที่สาม

ตำบลวังตาล ตำบลหาดนางแก้ว (ส่วนปลายน้ำ) หลังจากนั้นมวลน้ำจะไหลต่อไปยังอำเภอเมืองปราจีนบุรี และอำเภอศรีมหาโพธิ์ จังหวัดปราจีนบุรี ทั้งนี้ ในช่วงการเกิดอุทกภัยในพื้นที่อำเภอกบินทร์บุรี พบปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการภัยอุทกภัย เช่น 1. การยึดติดกับกฎระเบียบแบบแผนของทางราชการในการประสานขอทรัพยากรเข้ามาช่วยเหลือประชาชนระหว่างการเกิดภัยน้ำท่วม 2. ผู้บัญชาการเหตุการณ์ในขณะนั้น ขาดความรู้ ความเข้าใจบริบททางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ และนำไปสู่การระดมทรัพยากรที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะของภัยและการบริหารจัดการของพื้นที่ 3. กลไกการปฏิบัติงานภายในพื้นที่ดูเหมือนว่าไม่เคยมีการซักซ้อม เพราะอำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรีเกิดภัยน้ำท่วมบ่อยครั้ง เนื่องจากเป็นพื้นที่รองรับน้ำจากจังหวัดสระแก้วและอำเภอนาดี ซึ่งการเกิดอุทกภัยมีความแน่นอน ถึงแม้ว่าน้ำจะไหลหรือเอ่อท่วมซ้ำ จนทำให้หน่วยงานในพื้นที่เห็นเรื่องนี้จนเป็นปกติ ไม่ได้เตรียมการป้องกันวางแผนหรือปฏิบัติตามแผนเผชิญเหตุ รวมถึงการไม่ปฏิบัติตามมาตรการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแต่อย่างใด

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยเกิดความสงสัยและสนใจที่จะหาคำตอบว่าในพื้นที่อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี เพื่อควมามีกระบวนการบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหา การให้ความช่วยเหลือ และปัญหาอุปสรรค ในช่วงเหตุอุทกภัยดังกล่าวเป็นอย่างไร โดยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ภาคีเครือข่าย การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในรูปแบบที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ รวมถึงศึกษาตัวแสดงอื่นที่นอกเหนือจากองค์กร คือ ศึกษาระหว่างตัวบุคคลที่เป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ กับผู้ปฏิบัติ เช่น ระหว่างนายอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) และ NGO เป็นต้น และนำไปสู่การถอดบทเรียน และเสนอแนะแนวทาง/วิธีการ ในการพัฒนาการดำเนินงาน เพื่อ การป้องกัน ควบคุม และเตรียมความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์อันอาจเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น จึงเป็นที่มาของความสนใจในการศึกษาความสัมพันธ์ของการปฏิบัติงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ในการจัดการภาวะฉุกเฉินเหตุอุทกภัย กรณีศึกษา อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ขึ้น

1.2 คำถามในการวิจัย

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ในการจัดการภาวะฉุกเฉินเหตุอุทกภัย ปี พ.ศ. 2563 กรณีศึกษา อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี เป็นอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1) เพื่อศึกษาถึงการจัดการเหตุอุทกภัยในภาวะฉุกเฉินปี พ.ศ. 2563 อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี

2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกลไกการจัดการเหตุอุทกภัยระดับพื้นที่อำเภอकिनทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี

3) เพื่อเสนอแนะกลไกการบริหารจัดการเหตุอุทกภัยเพื่อให้สอดคล้องกับพื้นที่อำเภอकिनทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีเป้าหมายสำคัญ เพื่อศึกษาวิจัยมุ่งเน้นไปที่การศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายการบริหารจัดการภัยพิบัติ อุทกภัยและการค้นหาคำตอบความสัมพันธ์ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างเป็นเอกภาพหรือไม่และกลไกที่สอดคล้องกับพื้นที่เป็นอย่างไร โดยอาศัยรากฐานทางความคิดบนฐานของแนวคิดสำคัญ ได้แก่ แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐ และแนวคิดการบริหารจัดการในรูปแบบเครือข่าย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและผลการศึกษามกรอบการศึกษา ดังนั้น จึงออกแบบงานวิจัยโดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ในการแสวงหาข้อมูล โดยมีเหตุผลที่สำคัญ คือ ประการที่หนึ่ง การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้กรณีศึกษา (Case Study) เป็นหนึ่งในเครื่องมือของงานวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูลเฉพาะเจาะจงของพื้นที่ที่เป็นหน่วยในการวิเคราะห์หลัก ที่จะนำไปสู่การศึกษาและค้นหาคำตอบของงานชิ้นนี้ ประการที่สอง การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงกลไกในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ทั้งในระดับชาติและกลไกเชิงพื้นที่ โดยใช้การทบทวนวรรณกรรมจากการวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึก ครอบคลุมและรอบด้าน ซึ่งจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอและหนักแน่นในการตอบคำถามของงานวิจัย ด้วยเหตุนี้ ในทัศนะของผู้วิจัยมองว่า วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการศึกษาและวิจัย ทั้งนี้ จะสัมภาษณ์บุคคลผู้เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ผู้บัญชาการเหตุการณ์ระดับพื้นที่
2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

พื้นที่อำเภอकिनทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี โดยมีหน่วยการวิเคราะห์หลักคือ อำเภอकिनทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรีและหน่วยการวิเคราะห์ย่อย คือ 1. องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อทอง 2. เทศบาลตำบลเมืองเก่า 3. องค์การบริหารส่วนตำบลวังดาล

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงแนวทางในการบริหารจัดการเหตุอุทกภัยในภาวะฉุกเฉินปี พ.ศ. 2563 อำเภออินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี
- 2) เข้าใจถึงรูปแบบความสัมพันธ์ของกลไกการจัดการเหตุอุทกภัยระดับพื้นที่อำเภออินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี
- 3) ออกแบบกลไกการบริหารจัดการเหตุอุทกภัยเพื่อให้สอดคล้องกับพื้นที่อำเภออินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การอุบัติขึ้นของภัยพิบัติที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1970 (พ.ศ. 2513) เกิดพายุไซโคลนโบล่า เข้าถล่มปากีสถานตะวันออก ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกตระหนักถึงการบริหารจัดการปัญหาสาธารณภัยที่เกิดผลกระทบเป็นวงกว้าง สร้างความสูญเสียอย่างหนักในด้านทรัพย์สินและชีวิตของประชาชน รวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณะ เช่น เส้นทางคมนาคม ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และในบางครั้งภัยพิบัติยังมีลักษณะส่งผลกระทบข้ามพรมแดนหรือขอบเขตพื้นที่ จึงเป็นเหตุให้ภัยพิบัติกลายเป็นประเด็นปัญหาสาธารณภัยที่มีความท้าทายในการบริหารจัดการ

ในอดีตการบริหารจัดการภัยพิบัติและแก้ไขปัญหาจะใช้องค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมาประยุกต์ ยกตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การสร้างประตูดระบายน้ำ การสร้างเขื่อน หรือโครงสร้างที่มีความแข็งแกร่งมากขึ้น มีความทนทานเพื่อรองรับกับภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้น แต่การนำองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาภัยพิบัติก็ไม่สามารถที่จะช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างครอบคลุมทุกมิติ จึงต้องนำองค์ความรู้ทางสังคมศาสตร์มาประยุกต์ในการจัดการภัยพิบัติ เช่น เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา หรือแม้แต่ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ก็นำองค์ความรู้ในสาขาวิชาเข้ามาอธิบายผ่านแว่นหรือกรอบแนวคิด เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ยุคปัจจุบันความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร การคมนาคมทั่วโลกเกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างรวดเร็ว หรือที่เรียกว่ายุคโลกาภิวัตน์ ทำให้ทุกประเทศมีความใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น เนื่องจากบทบาทและเส้นเขตแดนของรัฐไม่มีความชัดเจน ซึ่งรวมถึงปัญหา สาธารณะ ที่ข้ามขอบเขตหรือพรมแดนของรัฐปรากฏให้เห็นมากขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา จึงเกิดความท้าทาย ในการจัดบริการสาธารณะ และการจัดการกับภัยรูปแบบใหม่ เช่น

ปัญหามลพิษข้ามประเทศ ปัญหาหรือผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติ ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่ เป็นต้น โดยประเด็นปัญหาที่กล่าวมามีความท้าทายต่อการบริหารจัดการของภาครัฐในปัจจุบัน นำไปสู่ความพยายาม ในการแก้ไขปัญหาหรือจัดการกับปัญหา ซึ่งรัฐให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้านการพัฒนา องค์ความรู้ในประเด็นต่างๆ อยู่เสมอ เช่น การจัดการภัยพิบัติ การจัดการสิ่งแวดล้อม ในลักษณะการร่วมมือ การพึ่งพาระหว่างตัวแสดงที่นอกเหนือจากรัฐ เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาชน รวมไปถึง ภาคอื่นๆ เป็นไปในลักษณะของการเข้าสู่สภาพไร้ศูนย์กลาง เนื่องจากรัฐมีบทบาทลดลงและต้องพึ่งพาการทำงานจากหลายภาคส่วน

(Bevir, 2011, pp. 1 - 16) กล่าวว่า ในปัจจุบันองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ได้เคลื่อนเข้าสู่กระบวนทัศน์ใหม่ (paradigm shift) สู่การบริหารจัดการ (Governance) เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงบริบททางการเมือง เศรษฐกิจสังคม และการให้บริการหรือการจัดบริการสาธารณะ เนื่องจากได้มีตัวแสดงอื่นๆ เข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงด้วยกัน ซึ่งเป็นไปในลักษณะของความร่วมมือและเครือข่ายมากยิ่งขึ้น ดังเช่นในภาคปฏิบัตินั้น สามารถเห็นถึงความไม่ชัดเจนของขอบเขตระหว่างรัฐกับเอกชนภาคประชาสังคมขอบเขตการทำงานหรือพื้นที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐในทุกระดับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน ในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากร แม้ว่าจะมีข้อจำกัด แต่การทำงานสะท้อนให้เห็นภาพของสภาวะไร้ศูนย์กลางในการปฏิบัติงานด้านสาธารณะในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

รัฐประศาสนศาสตร์เป็นหนึ่งในสาขาวิชาที่สำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) โดยในช่วงการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม องค์ความรู้ภายใต้กระบวนทัศน์นี้ถูกนำมาใช้กับการจัดการองค์กรในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งมีส่วนสำคัญในการพัฒนาองค์ความรู้และถูกนำมาใช้ออกแบบกลไกการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือระบบบัญชาการสถานการณ์ (Incident Command System) ซึ่งเป็นการออกแบบโครงสร้างองค์การแบบยืดหยุ่น (Modular Organization) ที่ได้รับอิทธิพลจากรูปแบบของระบบราชการโดยใช้รูปแบบโครงสร้างแบบสายการบังคับบัญชา และจากการศึกษาของ Fayol และ Gulick กล่าวถึงเอกภาพ ในการบังคับบัญชา (Unity of Command) และการกำหนดช่วงของการควบคุม (Span of Control) ที่เหมาะสม การแบ่งงานกันทำ ซึ่งเป็นหัวใจหลักของการบริหารจัดการสมัยใหม่ ซึ่งในช่วงต่อมาวิธีคิดดังกล่าวถูกนำมาใช้ในการออกแบบระบบบัญชาการสถานการณ์ ((Incident Command System) รวมถึงยังได้รับอิทธิพลในช่วงการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (New Public Administration) ที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทางสังคมและการมีส่วนร่วม ซึ่งมองว่าการจัดการภัยพิบัติต้องให้ความช่วยเหลืออย่างทั่วถึง โดยไม่เลือกปฏิบัติและขอรับความช่วยเหลือจาก

รัฐบาลในเฉพาะเวลาที่จำเป็น รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย โดยไม่คำนึงถึง เพศ สัญชาติ เผ่าพันธุ์ สีผิว หรือแม่แต่ศาสนา และเมื่อเคลื่อนเข้าสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ให้ความสำคัญกับบทบาทที่รัฐต้องเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหา เพื่อให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว และกลับมาดำเนินการฟื้นคืนบริการสาธารณะ รวมทั้งปรับกระบวนการทำงานที่เน้นความยืดหยุ่น และเน้นเป้าหมายมากขึ้น อีกทั้งให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจ ตามที่ Urby และ Mcentire (2014, pp. 39-60) ได้อธิบายไว้

จากงานวิชาการที่กล่าวมา ชี้ให้เห็นว่าการจัดการปัญหาสาธารณะได้รวมถึงการจัดการภัยพิบัติที่รวมเป็นส่วนหนึ่ง ซึ่งต้องอาศัยกลไกและการออกแบบเชิงสถาบันเพื่อรองรับกับประเด็นปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้น ดังนั้น การศึกษาและวิจัยในหัวข้อ “ความสัมพันธ์ของการปฏิบัติงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการภาวะฉุกเฉินเหตุอุทกภัย ปี พ.ศ. 2563 อำเภออินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรีมีความสัมพันธ์การปฏิบัติงานระหว่างกันอย่างไร” ที่เป็นปัญหาสาธารณะ ประชาชนได้รับผลกระทบ และต้องใช้กลไกในการบริหารจัดการที่เป็นระบบ ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 มาดำเนินการแก้ไขปัญหา ด้วยเหตุนี้การศึกษาและการวิจัยในครั้งนี้ จึงเป็นการศึกษาโดยอาศัยองค์ความรู้ของศาสตร์ด้านการจัดการภัยพิบัติและองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อศึกษาถึงการจัดการเหตุอุทกภัยในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกลไกการจัดการเหตุอุทกภัย และนำไปสู่การเสนอแนะกลไกการบริหารจัดการเหตุอุทกภัยให้สอดคล้องกับพื้นที่อำเภออินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรีผ่านการศึกษานวนคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

- 2.1 แนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management: DRM)
- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (Intergovernmental Relations)
- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการเครือข่าย (Network Governance)

2.1. แนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management: DRM)

ภัยพิบัติได้กลายเป็นหนึ่งในปัญหาของภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-traditional Threats) ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง และทำลายความสามารถในการบริหารจัดการสาธารณะของรัฐ สาเหตุเกิดขึ้นจากภัยพิบัติที่ทำให้ระบบหรือกลไกการบริหารจัดการของรัฐรูปแบบเก่า ซึ่งทำงานผ่านโครงสร้างแบบระบบสายบังคับบัญชาตามแบบแผนของทางราชการไม่สามารถรับมือและเผชิญกับสถานการณ์ในช่วงวิกฤติได้ทันที รวมถึงมีข้อจำกัดด้านสถาบันในมิติต่างๆ ทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติ มีความอืดอาด ล่าช้า พบอุปสรรคมากมาย และไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่มีเงื่อนไขระยะเวลา

จำกัด และความซับซ้อนของภัยที่เกิดขึ้น จึงนำมาสู่การออกแบบสถาบันให้มีความสามารถด้านการบริหารจัดการจัดการของหน่วยงานภาครัฐ จากเดิมเน้นการจัดการในภาวะฉุกเฉินสู่การจัดการและลดความเสี่ยงภัยพิบัติให้มีความพร้อมเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินที่ซับซ้อน และมีความยืดหยุ่น รวมถึงสามารถบูรณาการหน่วยงานหรือตัวแสดงอื่นๆ นอกเหนือจากภาครัฐ และสร้างมาตรฐานของการจัดการภัยพิบัติให้เป็นเอกภาพ

ดังนั้น แนวคิดการจัดการภัยพิบัติจึงเป็นแนวคิดที่ให้กรอบการมองในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างซับซ้อนจากลักษณะของภัยพิบัติที่มีรูปแบบไม่ชัดเจนและไม่มีความแน่นอน ซึ่งเป็นการร่วมกันระหว่างองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการ เพื่อให้ให้เห็นและเข้าใจการบริหารจัดการภัยพิบัติกับองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับภัยพิบัติ ในส่วนที่จะช่วยในการทำความเข้าใจประเภทภัยพิบัติ ลักษณะพิเศษของภัยพิบัติ หลักการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินเร่งด่วน

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการภัยพิบัติได้มีการศึกษาและการวิจัยทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านนี้โดยเฉพาะ จึงทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การบริหารจัดการภัยพิบัติในช่วงก่อนเกิดภัยเป็นระยะที่มีความสำคัญมากที่สุด และแนวทางดังกล่าวเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อเผชิญต่อเหตุ เตรียมการป้องกันและลดผลกระทบ จึงได้นำมาสู่การพัฒนาองค์ความรู้ด้านการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management)

2.1.1 นิยามและความหมาย

ภัย (Hazard) (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557, น.61) เหตุที่เกิดจากธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์ที่นำมาซึ่งความสูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สิน ตลอดจนจนเกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยสามารถแบ่งประเภทได้ ดังนี้

1. ภัยธรรมชาติ
2. ภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ และถ้าหากจำแนกตามลักษณะการเกิดภัย สามารถแบ่งออกได้ 3 ลักษณะ คือ

- 1) ภัยหลัก (primary hazard) เป็นภัยที่เป็นสาเหตุหลักของภัยพิบัติโดยตรง
- 2) ภัยรอง (secondary hazard) คือ ภัยที่เป็นผลสืบเนื่องจากภัยหลัก
- 3) ภัยประจำถิ่น (localized hazard) ภัยขนาดเล็กที่มักเกิดขึ้นบ่อยครั้งในพื้นที่หนึ่ง ๆ

นอกจากนั้น ลักษณะของภัยพิบัตียังพบว่ายังมีลักษณะภัยรูปแบบหนึ่งที่ตรงกันข้ามกัน หรือเรียกได้ว่าเป็นภัยคู่ตรงข้าม ยกตัวอย่าง คือ อุทกภัยกับภัยแล้ง

สำหรับประเทศไทยการจัดการภัยพิบัติมีคำที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 คำ คือ

1. “สาธารณภัย” (Public Hazardous Event) ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ให้ความหมายว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ

อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย นั้นหมายความว่า สาธารณภัยเป็นภัยที่มีสาเหตุมาจากภัยธรรมชาติหรือภัยที่มนุษย์สร้างขึ้นที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ และการบริหารจัดการระดับพื้นที่สามารถรับมือและจัดการกับภัยได้ด้วยกลไกของตนเอง

2. “ภัยพิบัติ” (Disaster) ให้ความหมายว่า การหยุดชะงักอย่างรุนแรงของการปฏิบัติหน้าที่ ของชุมชนหรือสังคมอันเป็นผลมาจากการเกิดภัยทางธรรมชาติหรือเกิดจากมนุษย์ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง เกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือ สังคมที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวจะรับมือได้โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ และในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย ระบบการเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ พ.ศ.2552 “ภัยพิบัติ” หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ธรณีพิบัติภัย ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีมาเป็นสาธารณะ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของ ประชาชนหรือของรัฐ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557, น.29)

ภัยพิบัติ หมายความว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อผู้คน สิ่งของ โครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ภัยพิบัตินั้นทำให้สังคมไม่สามารถที่จะรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ด้วย ตนเอง ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากภายนอก ความรุนแรงของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้นขึ้นกับปัจจัย หลายอย่าง เช่น ความสามารถของสังคมที่จะเตรียมการรองรับภัยพิบัติ หรือ ชนิดของภัยพิบัติ ตามที่ สรวิศ สวัสดิ์มงคล (2557, น. 1) ได้กล่าวไว้

2.1.2 อุทกภัย (Flood)

จากข้อมูลของศูนย์วิจัยระบบหาดวิทยาต้านภัยพิบัติ (CRED) สถิติในปี พ.ศ. 2443 – 2556 (ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2559, น. 54 - 63) อุทกภัยเป็นภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจและสร้างผลกระทบมากที่สุด และจากการรวบรวมข้อมูลทางสถิติตั้งแต่ปี พ.ศ.2532-2558 ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พบว่าอุทกภัย สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจมากที่สุดถึง 1.4 แสนล้านบาท และมีผู้เสียชีวิตถึง 4,220 คน ในช่วงเวลา 26 ปี

ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (2556, น. 38-40) อธิบายว่า อุทกภัย หรือน้ำท่วม คือ ปรากฏการณ์ที่เกิดจากปริมาณน้ำที่มากกว่าปกติ จนเอ่อล้นท่วมพื้นที่โดยรอบ และพื้นที่ที่น้ำท่วมถึง (floodplain) รวมถึงชายฝั่งทะเล โดยมีสาเหตุมาจาก 1. สาเหตุตามธรรมชาติ เช่น ฝนฟ้าคะนองจากหย่อมความกดอากาศต่ำ อุณหภูมิ ลมมรสุมที่พัดผ่านพื้นที่ 2. สาเหตุจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การเติบโตของจำนวนประชากรและสร้างสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อรองรับ

การบริหารจัดการน้ำที่ผิดพลาด การขาดการประสานงานจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ อันส่งผลกระทบต่อสังคม ภายภาคและเศรษฐกิจ ซึ่งอุทกภัยสามารถจัดประเภท ได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) แบ่งตามเกณฑ์เวลา และ 2) แบ่งตามตำแหน่งที่เกิด โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) แบ่งตามเกณฑ์เวลา ซึ่งสามารถจัดแบ่ง ได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1.1) น้ำท่วมแบบช้า หรือน้ำล้นตลิ่ง (Slow-onset Flood) เกิดขึ้นบริเวณที่ราบรอบแม่น้ำ จากปริมาณน้ำฝนที่เกินกว่าความสามารถในการรองรับปริมาณน้ำฝนจากแม่น้ำ หรือเกินกว่าลำน้ำจะรับได้ ทำให้น้ำล้นตลิ่ง (River Flood) ส่งผลกระทบต่อพื้นที่โดยรอบ และพื้นที่บางส่วนอาจได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมขัง (Drainage Flood) โดยใช้เวลาในการก่อตัวหรือเกิดขึ้นประมาณ 1 สัปดาห์และกินระยะเวลาได้นานหลายเดือน

(1.2) น้ำท่วมแบบเร็ว (Rapid-onset Flood) เกิดจากปริมาณน้ำสะสมจำนวนมากที่เอ่อล้นลำน้ำอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบให้เกิดน้ำท่วมต่อพื้นที่โดยรอบอย่างรวดเร็ว

(1.3) น้ำท่วมฉับพลัน (Flash Flood) เมื่อพื้นที่บริเวณดังกล่าวมีฝนตกสะสมเป็นเวลานาน ทำให้พื้นดินชุ่มน้ำ และไม่สามารถดูดซับน้ำได้อีก ทำให้เกิดน้ำป่าไหลหลาก น้ำท่วมฉับพลัน และอาจก่อให้เกิดดินถล่มในบริเวณที่ราบเชิงเขา ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง อาจมีผู้เสียชีวิต และบ้านเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนความเสียหายในด้านอื่น ๆ นอกจากนั้น ยังพบว่าสาเหตุอื่น ๆ ที่ทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันได้ เช่น เขื่อนหรือพนังกั้นน้ำไม่สามารถรับน้ำได้และพังในที่สุด

(2) แบ่งตามตำแหน่งที่เกิด ซึ่งสามารถจัดแบ่ง ได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

(2.1) น้ำท่วมชายฝั่ง (Coastal Flood) พบได้บริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเล เมื่อน้ำทะเลหนุนสูง โดยมีสาเหตุมาจากพายุ ลมมรสุม ทำให้น้ำทะเลยกตัวสูงกว่าปกติ และอาจเกิดคลื่นพายุซัดฝั่ง (Strom Surge) เข้าสู่ชายฝั่งทำให้เกิดน้ำท่วมชายฝั่ง นอกจากนั้นยังรวมถึงการเกิดแผ่นดินไหวในทะเลหรือการเคลื่อนตัวของเปลือกโลก

(2.2) น้ำท่วมแม่น้ำ (Riverine Flood) น้ำท่วมที่พบได้โดยทั่วไป โดยมีสาเหตุมาจากฝนตกหนักบริเวณพื้นที่ต้นน้ำหรือบริเวณรอบข้าง ส่งผลให้ปริมาณการไหลของน้ำในแม่น้ำ มากกว่าความจุของลำน้ำ และทำให้เกิดน้ำล้นตลิ่งตามบริเวณแนวของแม่น้ำ

(2.3) น้ำท่วมในพื้นที่ชุมชนหรือพื้นที่เมือง (Local Flood/Urban Flood) โดยมีสาเหตุมาจาก ฝนที่ตกหนักอย่างยาวนานในพื้นที่หรือแหล่งต้นน้ำ และด้วยสภาพทางกายภาพของเมือง มีการขยายตัวเนื่องจากประชากรเพิ่ม มีสิ่งกีดขวางทางน้ำ หรือระบบการระบายน้ำของเมืองที่มีอยู่ไม่สามารถระบายปริมาณน้ำสะสมในพื้นที่ได้ทัน ส่งผลให้น้ำเอ่อล้นเข้าท่วมเขตชุมชนเมือง สร้างความเสียหายและผลกระทบในพื้นที่

2.1.3 หลักการในการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (Principle of Crisis Management)

หลักการพื้นฐานของการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน ที่เป็นกรอบการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยมีรากฐานที่สำคัญมาจาก (Federal Emergency Management Agency : FEMA) ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่จัดการในภาวะฉุกเฉินของสหรัฐอเมริกา (สมพร คุณวิจิต, 2561, น.19-21) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) หลักความครบถ้วนสมบูรณ์ทุกด้าน ทุกภัย ทุกผลกระทบและทุกคน (Comprehensive) หลักการที่วางอยู่บนฐานการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ ซึ่งให้ความสำคัญกับความรอบรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติ พื้นที่ และความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพื่อออกแบบกลไกเชิงสถาบันในการจัดการ และลดความเสี่ยงภัยพิบัติ โดยคำนึงอยู่บนฐานการคิดอย่างรอบด้าน ครอบคลุมทุกมิติอย่างครบถ้วน ตั้งแต่ก่อนเกิดภัยจนถึงหลังสิ้นสุดภัย

(2) หลักการคาดการณ์ล่วงหน้า (Progressive) เป็นหลักการคิดที่สืบเนื่องจากข้อ (1) หลักความครบถ้วนสมบูรณ์ ทุกด้าน ทุกภัย ทุกผลกระทบและทุกคน ซึ่งให้ความสำคัญกับการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคตที่กำลังจะเกิดขึ้น รวมถึงประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยงของภัยพิบัติ ศักยภาพในการบริหารจัดการ การวางแผนในการรับมือภัยพิบัติด้วยกลไกในระดับพื้นที่

(3) หลักการขับเคลื่อนด้วยการคำนึงถึงความเสี่ยง (Risk Driven) ให้ความสำคัญกับการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติในช่วงก่อนเกิดภัยโดยประเมินการป้องกันเตรียมพร้อมรับมือภัยในพื้นที่ การประเมินความเสี่ยง การลดผลกระทบที่ตามมา โดยใช้การออกแบบการลดความเสี่ยงภัยพิบัติทั้งมาตรการเชิงโครงสร้างและไม่ใช้โครงสร้าง

(4) หลักการบูรณาการทุกภาคส่วน (Integration) ให้ความสำคัญกับหลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) เมื่อการเกิดภัยพิบัติมีลักษณะข้ามเขตการปกครองของพื้นที่ หรือขอบเขตการทำงาน บทบาทของผู้บัญชาการเหตุการณ์ภายใต้ระบบบัญชาการสถานการณ์ (ICS) จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการประสานงานขอความช่วยเหลือ การระดมทรัพยากรเข้าไปยังพื้นที่ประสบภัย ซึ่งเป็นไปในรูปแบบการทำงานข้ามขอบเขตพื้นที่ให้ทุกหน่วยงานปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(5) หลักการประสานสอดคล้อง (Coordination) เป็นการออกแบบและกำหนดรูปแบบของการประสานงานระหว่างหน่วยงานหรือตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง เพื่อเชื่อมโยงภารกิจหน้าที่ให้สอดคล้องและมีแบบแผนไปในทางเดียวกัน และไปถึงจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งก่อให้เกิดการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีเอกภาพ

(6) หลักความร่วมมือร่วมใจ (Collaboration) การทำงานร่วมกันเป็นทีมด้วยความไว้วางใจ เชื่อใจ (trust) ระหว่างตัวแสดงด้วยกัน เนื่องจาก ในช่วงที่มีเหตุภัยพิบัติเกิดขึ้นแบบข้ามขอบเขตพื้นที่ การระดมทรัพยากรจากหน่วยงานที่มีความแตกต่างด้านวัฒนธรรมองค์กรทั้งในและนอกเขตมาทำงานร่วมกัน จึงต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจ ความไว้วางใจในการปฏิบัติงานขับเคลื่อนภารกิจ เพื่อ

ก่อให้เกิดบรรยากาศในการทำงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเป็นทีมที่ดี สามารถสร้างระบบในการติดต่อสื่อสารประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรภายใต้สถานการณ์อันซับซ้อนและเงื่อนไขเวลาอันจำกัดได้

(7) หลักความเป็นมืออาชีพ (Professional) ให้ความสำคัญกับความสามารถและความเชี่ยวชาญของผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดการภัยพิบัติ ในเรื่องความรู้ที่เกี่ยวข้องกับภัยและการบริหารจัดการ รวมถึงมีความเข้าใจแนวทางในการนำไปปฏิบัติ เทคนิค ระเบียบกฎเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องสามารถใช้เครื่องมือ ยุทธวิธีปรกรณ์ได้อย่างคล่องตัว มีการฝึกปฏิบัติอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนและเป็นผู้ชำนาญอย่างแท้จริง

(8) หลักความยืดหยุ่น (Flexible) เป็นหลักปฏิบัติเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ เพราะภัยพิบัติมีลักษณะของความไม่แน่นอน ไม่สามารถคาดการณ์การเกิดขึ้นได้ รวมถึงในบางครั้งภัยพิบัติมีความซับซ้อนภายใต้เวลาอันจำกัด ดังนั้น ถึงแม้จะมีแผนหรือแนวทางปฏิบัติเตรียมอยู่แล้ว แต่ยังไม่สามารถปรับใช้กับภัยที่เกิดขึ้นได้ จึงต้องมีความยืดหยุ่น ปรับเข้ากับสถานการณ์ เช่น ระบบบัญชาการสถานการณ์ (ICS) ซึ่งเป็นโครงสร้างขององค์กรปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน ได้มีการออกแบบโครงสร้างองค์กรแบบยืดหยุ่นตามโครงสร้างที่เรียกว่า องค์กรแบบโมดูลาร์ (Modular Organization)

2.1.4 คุณลักษณะพิเศษของภัยพิบัติ (Characteristics of Disaster)

ทวีดา กมลเวช, (2544, น. 22-29) ได้อธิบายคุณลักษณะพิเศษของภัยพิบัติ (Characteristics of Disaster) เป็นลักษณะร่วมที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติในรูปแบบต่างๆ เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นมักจะมาพร้อมกัน ลักษณะร่วม ที่มีความคล้ายกัน มีความเป็นแบบแผน (Pattern) แม้ว่าภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้นจะมีประเภทที่ต่างกัน แต่ก็มึลักษณะร่วมที่คล้ายกัน ดังต่อไปนี้

(1) ภัยพิบัติก่อให้เกิดภัยอื่นตามมา (Compound Hazards) เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น หรือภัยหลัก มักจะก่อให้เกิดภัยอีกรูปแบบหนึ่งตามมาอย่างต่อเนื่อง ที่เรียกว่า “ภัยรอง” หรือ “ภัยคู่แฝด” ซึ่งมีผลกระทบรุนแรงมากกว่าหรือรุนแรงน้อยกว่าภัยหลัก รวมถึงภัยที่ตามมาเป็นภัยรูปแบบที่แตกต่างกัน อาจทำให้การบริหารจัดการภัยมีความแตกต่างกัน ภายใต้เงื่อนไขและสถานการณ์ใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไป ยกตัวอย่าง เช่น เหตุการณ์ในวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 เกิดแผ่นดินไหวอย่างรุนแรงบริเวณเกาะสุมาตรา ประเทศอินโดนีเซีย และตามมาด้วยสึนามิ ส่งผลให้เกิดความเสียหายรุนแรงต่อชีวิต ทรัพย์สินประชาชน รวมถึงระบบสาธารณสุขและโครงสร้างสำคัญต่างๆ

(2) ภัยพิบัติไม่สามารถคาดการณ์ เตือนล่วงหน้าได้ (Unpredictable and Uncertainty) ภัยพิบัติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างไม่สามารถคาดเดาหรือคาดการณ์ และไม่สามารถแจ้งเตือนล่วงหน้าได้ อาจเกิดขึ้นฉับพลันทันทีทันใด เนื่องจาก สาเหตุการเกิดภัยและลักษณะเฉพาะของภัยพิบัติต่างกัน

รวมถึงการสร้างความเสี่ยงก็เป็นไปตามภัยที่เกิดขึ้นอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม ก็ส่งผลกระทบต่อสร้างความเสียหายต่อพื้นที่อยู่เสมอ แต่ระดับความรุนแรงของภัยก็มีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับระยะเวลา ภูมิศาสตร์ ความพร้อมในการรับมือด้วยกลไกระดับพื้นที่ว่ามีความพร้อม และสามารถบริหารจัดการได้หรือไม่ ดังนั้น ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการเตรียมมาตรการในการรับมือที่ปรับตัว ให้ทันต่อสถานการณ์ที่ผันผวนและเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว

(3) ภัยพิบัติไม่เป็นเส้นตรง (Non-Linear) เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่ ลักษณะของภัยพิบัติไม่มีลำดับก่อนหรือหลัง และเต็มไปด้วยสถานการณ์ที่ไม่สามารถคาดเดาได้ รวมถึงแผนที่จะนำมาใช้รับมือกับภัยพิบัติ ประกอบกับปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ ส่งผลให้ความรุนแรงของสถานการณ์เพิ่มระดับมากยิ่งขึ้น และส่งผลให้ระบบการบริหารจัดการไม่อาจรับมือได้ จึงเป็นความท้าทายความสามารถของรูปแบบการบริหารจัดการตามแผนที่มีการคาดการณ์การทำงาน

(4) ภัยพิบัติก่อให้เกิดความโกลาหล (Chaos) ความวุ่นวายสามารถเกิดได้เมื่อสังคมประสบกับเหตุการณ์ร้ายแรงจากภัยพิบัติ จนเกิดความสูญเสียทางชีวิตและทรัพย์สิน ระบบทางสาธารณสุขโรคต่างๆ ได้รับความเสียหาย จึงเกิดความวุ่นวาย สับสนกันอย่างมากที่สุด ทั้งประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนและหน่วยงานที่เร่งให้ความช่วยเหลือ ภายใต้สถานการณ์ที่บีบคั้นด้วยเวลา จึงเกิดความโกลาหลและสภาวะไร้ระเบียบ นำไปสู่การบริหารจัดการเป็นไปอย่างยากลำบาก

(5) ภัยพิบัติสามารถขยายผลเข้าสู่พื้นที่ต่าง ๆ ในวงกว้างและข้ามเขตการปกครองของหน่วยงาน (Cross-Jurisdiction) เมื่อภัยพิบัติขยายอาณาเขตเป็นวงกว้างและส่งผลกระทบต่อสร้างความเสียหายข้ามเส้นแบ่งเขตแดน ข้ามเขตการทำงานหน่วยงานต่างๆ ในระดับพื้นที่ ดังนั้น จึงต้องอาศัยการบริหารจัดการภัยพิบัติร่วมกันในการประสานงานอย่างเป็นทางการ ด้วยการขอกำลังและระดมทรัพยากรจากพื้นที่ข้างเคียงหรือช่วยกันวางแผนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมองข้ามความแตกต่างทางวัฒนธรรมในแต่ละองค์กร

(6) ระดับความอ่อนไหวในการเผชิญกับภัยที่ต่างกันของชุมชน หน่วยงาน (Different levels of vulnerabilities) บริบทของพื้นที่และความสามารถของกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อระดับความอ่อนไหวของชุมชนเมื่อเผชิญกับภัยพิบัติ จากการศึกษาจำนวนหนึ่งชี้ให้เห็นว่า หากพื้นที่ที่มีความรู้เกี่ยวกับลักษณะของภัย ความเสี่ยงภัยของชุมชน ศักยภาพของการบริหารจัดการทรัพยากร และข้อมูลกลุ่มเปราะบางในพื้นที่ รวมถึงมีหน่วยงานระดับพื้นที่ที่มีความสามารถรับมือกับภัยพิบัติ ระดับความอ่อนไหวในพื้นที่นั้นก็ลดลง แต่ในทางกลับกัน หากพื้นที่ขาดข้อมูลและทรัพยากรในการบริหารจัดการ หน่วยงานไร้ศักยภาพไม่สามารถบริหารจัดการกับภัยพิบัติได้ หรือขนาดของภัยเกินขีดความสามารถของหน่วยงานระดับพื้นที่ และมีกลุ่มเปราะบางจำนวนมาก ลักษณะเช่นนี้จะเพิ่มระดับความอ่อนไหวของพื้นที่ ส่งผลให้เป็นพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวสูง และมีโอกาสเพิ่มระดับความรุนแรงหรือส่งผลกระทบมากขึ้น

(7) ภัยพิบัติสามารถเกิดได้ในพื้นที่เล็ก ๆ จนถึงเกิดขึ้นทั่วโลก (Large Scale) ความไม่แน่นอนและคาดการณ์ได้ยากของภัยพิบัติ แม้ในปัจจุบันจะมีเทคนิค องค์ความรู้มากมายในการรับมือเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น แน่แน่นอนว่าภัยต่างๆ สามารถเกิดขึ้นได้ในพื้นที่ใหญ่ที่สุดหรือเล็กที่สุดก็ตาม ในบางกรณีภัยพิบัติระดับพื้นที่ขนาดเล็กอาจสร้างผลกระทบและแผ่ขยายครอบคลุมพื้นที่เล็กจนกระทั่งไปสู่พื้นที่ใหญ่ทั่วทั้งโลกได้ และยังสามารถข้ามขอบเขตการปกครองได้อีกด้วย จึงเป็นภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดปัญหาสาธารณสุขรูปแบบใหม่ ซึ่งไม่มีอาณาบริเวณหรือพื้นที่ทางรัฐศาสตร์ที่ชัดเจน

(8) ภัยพิบัติมีการเมืองแอบแฝง (Disaster is Politic) หากเกิดภัยพิบัติขึ้นในระดับพื้นที่ เหตุการณ์มักจะนำพาความโกลาหลและความวุ่นวายของสภาวะไร้ระเบียบมาด้วย เนื่องจากหน่วยงานในระดับพื้นที่ต้องการเร่งระดมทรัพยากรต่างๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยอย่างไวที่สุด โดยประชาชนก็มีความคาดหวังอย่างมากต่อการได้รับความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ ผู้นำของหน่วยงานในระดับพื้นที่ ตั้งแต่ผู้นำในหน่วยงานระดับย่อยที่สุดจนถึงระดับใหญ่ที่สุด บทบาทหน้าที่ของตนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการให้ความช่วยเหลือและแบกรับความคาดหวังของประชาชนในการแก้ไข และบริหารจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม หากผู้นำในพื้นที่นอกเหนือจากข้าราชการประจำแล้ว ยังคงมีผู้นำทางการเมืองที่รับผิดชอบในเขตของตนเอง โดยทำหน้าที่ในการระดมทรัพยากรเข้าช่วยเหลือ ทำหน้าที่ประสานงานหาแนวทางต่างๆ ให้ช่วยเหลืออย่างสุดความสามารถ ด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ หรือตัดสินใจให้ดำเนินการ ทั้งนี้ หากไม่สามารถแสดงศักยภาพของตนให้ประชาชนเห็นว่าช่วยเหลือบรรเทาทุกข์พวกเขาได้ อาจเกิดช่องว่างทางการเมืองเกิดขึ้น ซึ่งอาจใช้เงื่อนไขของสถานการณ์ในการโจมตีทางการเมือง กลายเป็นหนึ่งในลักษณะพิเศษของภัยพิบัติที่เมื่อเกิดภัยขึ้นแล้ว ความเป็นการเมืองหรือการเมืองในภัยพิบัติก็จะตามมาด้วย

2.1.5 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกลไกสำคัญในการกำหนดโครงสร้าง กฎเกณฑ์ บทบาทหน้าที่ และแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกลไกการจัดการในแต่ละระดับ อีกทั้งตามกฎหมายดังกล่าวได้มีการออกแบบและกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการประสานการปฏิบัติร่วมกันของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการกับสาธารณภัย กำหนดการจัดเรียงความสัมพันธ์ของรัฐในทุกๆระดับ และได้มีการออกแบบของการประสานการปฏิบัติในลักษณะเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติ ผ่านการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ ซึ่งมีกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการชัดเจน ประกอบกับการนำโครงสร้างการบัญชาการสถานการณ์ (Incident Command System : ICS) ที่มีมาตรฐานที่ชัดเจน นำมาใช้สำหรับการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ ทวีดา กมลเวช (2555, น. 55-58) ดังนี้

ความมุ่งหมายและสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ แบ่งเป็น 2 ประการ

ประการแรก การกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ให้กับตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัย และกำหนดกลไกในการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยมี 2 ระดับ 1. ระดับนโยบาย มีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) และคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) 2. ระดับปฏิบัติ ประกอบด้วยกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับต่างๆ ในแต่ละระดับของการจัดการสาธารณภัย พร้อมทั้งมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บัญชาการสถานการณ์ กลไกการบริหารจัดการกับสาธารณภัยในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ ตลอดจนกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบการประสานงาน ปฏิบัติงาน การระดมทรัพยากร

ประการที่สอง ให้ความสำคัญกับกระบวนการของการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติที่เริ่มตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และภายหลังการเกิดภัยพิบัติ โดยจะมุ่งเน้นกับระบบการทำงานเชิงรุกที่มาพร้อมกับการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์จากระบบการจัดการภัยพิบัติแบบเดิมจะให้ความสนใจกับการจัดการในระหว่างการเกิดภัย โดยเฉพาะการเผชิญเหตุและการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อน ไปสู่กระบวนการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติที่ให้ความสำคัญกับทุกขั้นตอน ของกระบวนการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นการเน้นในช่วงก่อนเกิดภัยเพื่อลดความรุนแรง ลดความเสียหาย และลดความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ

ดังนั้นแล้ว พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 นับว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดกลไกการบริหารจัดการ แนวทางในการปฏิบัติที่เป็นการทำงานเชิงรุกให้พร้อมต่อสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ โดยมีฐานสำคัญจากกรอบแนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ อีกทั้ง กฎหมายฉบับนี้ได้มีการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) มาใช้เป็นกรอบการทำงานที่กำหนดโครงสร้าง รูปแบบการประสานงาน เน้นการทำงานที่เป็นเอกภาพภายใต้มาตรฐานรูปแบบเดียวกัน และมีความยืดหยุ่นในองค์กรปฏิบัติ รวมถึงยังได้กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน และภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดสัมพันธ์ภาพและสร้างกลไกในการประสานความร่วมมือ ให้สามารถทำงานแบบเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติได้

2.1.6 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เป็นแผนแม่บทที่กำหนดกรอบทิศทางการทำงาน ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ ซึ่งแผนดังกล่าวได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้น รวมถึงแผนดังกล่าวเป็นการออกแบบแผนให้มีลักษณะเป็นไปตามแนวคิดการปฏิบัติการ

(Concept of Operations : CONOPS) ซึ่งได้นำแนวคิดในการพัฒนาระบบป้องกัน การเตรียมความพร้อม และสร้างภูมิคุ้มกันด้วยการพัฒนาองค์ความรู้ เสริมสร้างความเข้มแข็งในระดับชุมชนเพื่อเฝ้าระวัง และรับมือกับสาธารณภัย

ดังนั้น แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เป็นแผนที่กำหนดแนวทางการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยแบบครบวงจร ตั้งแต่จุดแรกคือในช่วงก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และภายหลังจากเกิดภัยพิบัติ ซึ่งได้กำหนดกลไกการจัดการสาธารณภัยในแต่ละระดับ แนวทางการปฏิบัติ หรือขั้นตอนในการทำงานของการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติทุกขั้นตอน เพื่อก่อให้เกิดการจัดการภัยพิบัติ ทุกภาคส่วนเป็นไปอย่างมีเอกภาพมีมาตรฐานภายใต้โครงสร้างของระบบบัญชาการเหตุการณ์ นอกจากนี้แผนฉบับนี้ได้วางยุทธศาสตร์การจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยไว้ทั้งหมด 4 ยุทธศาสตร์ คือ 1) การมุ่งเน้นกับการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย 2) การบูรณาการจัดการในภาวะฉุกเฉิน 3) การเพิ่มประสิทธิภาพในการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน 4) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการสาธารณภัยเพื่อเป็นแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยและสอดคล้องกับกรอบแนวคิดของสากล

2.1.7 การบริหารจัดการภัยพิบัติและกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน

สำหรับเนื้อหาต่อไปนี้ได้มุ่งเน้นกับการบริหารจัดการภัยพิบัติและกลไกการบริหารจัดการ โดยเน้นเฉพาะช่วงของการจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉินเป็นหลัก เนื่องจากเป็นกรอบสำคัญที่ใช้ในการศึกษา วิเคราะห์ และทำความเข้าใจกรณีอุทกภัยในพื้นที่อำเภอकिनทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2563 โดยยึดหลักการและแนวทางการปฏิบัติตามที่ระบุไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ดังต่อไปนี้

กลไกและระดับของการบริหารจัดการความเสี่ยงสาธารณภัย

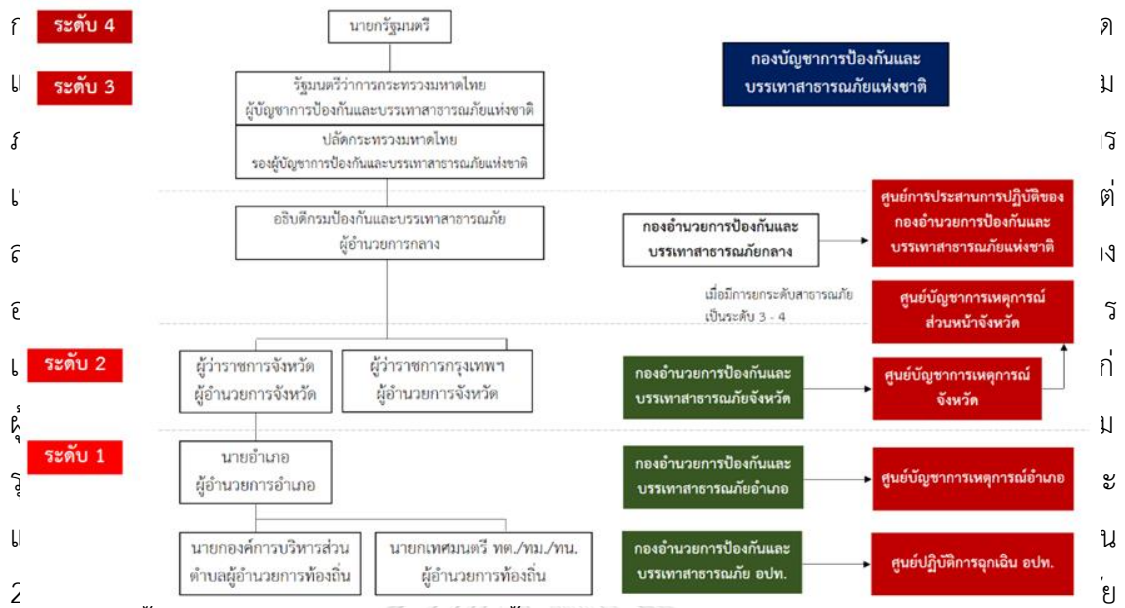
(1) กลไกการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัย

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดกลไกการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัย โดยแบ่งกลไกการจัดการออกเป็น 2 ระดับ คือ

(1.1) ระดับนโยบาย ประกอบไปด้วย คณะกรรมการสองคณะ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย พัฒนาระบบการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ และคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) มีหน้าที่เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันอุบัติภัย และเสนอแนวทางการปฏิบัติ และประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ

(1.2) ระดับปฏิบัติ ประกอบไปด้วย กองบัญชาการหรือกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับ ทำหน้าที่บังคับบัญชา อำนวยการ ควบคุม กำกับ ดูแล และประสาน

การปฏิบัติในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือการจัดการภัยพิบัติ ในสภาพปกติ



แห่งชาติ และกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง และ 2) ระดับพื้นที่ ประกอบไปด้วย ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปที่ 3 กลไกการจัดการความเสี่ยง ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2558. โดย ผู้วิจัย



ตารางที่ 1 การจัดการสาธารณภัย

ระดับของภัย	การจัดการโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมาย
	ระดับพื้นที่

ระดับที่ 1	สาธารณสุขขนาดเล็ก	ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการท้องถิ่น ควบคุมและสั่งการ เมื่อเกิดสาธารณสุขขึ้นใน พื้นที่
ระดับที่ 2	สาธารณสุขขนาดกลาง	ผู้อำนวยการจังหวัด ควบคุม สั่งการและบัญชาการ เมื่อเกิดสาธารณสุขในหลายพื้นที่ ส่งผลกระทบ หรือข้ามขอบเขตพื้นที่ในหลายอำเภอ
ระดับชาติ		
ระดับที่ 3	สาธารณสุขขนาดใหญ่	ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ควบคุม สั่งการและบัญชาการ เมื่อเกิดสาธารณสุขขึ้นใน หลายจังหวัดมีพื้นที่ได้รับผลกระทบเป็นบริเวณกว้าง
ระดับที่ 4	สาธารณสุขร้ายแรงอย่างยิ่ง	นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรี มอบหมาย ควบคุม สั่งการและบัญชาการ เมื่อเกิดสา ธารณภัยร้ายแรงจนถือเป็นสาธารณสุขระดับชาติ

หมายเหตุ: จาก แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558, โดย กรมป้องกัน
และบรรเทาสาธารณภัย, 2558

(2) ระดับพื้นที่ แบ่งระดับการจัดการสาธารณสุข เป็น 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่ 1 สาธารณสุขขนาดเล็ก แบ่งเป็น 2 กลไกล้อยู่ในการบริหารจัดการ

กลไกที่ 1 สาธารณสุขขนาดเล็ก กลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีนายกเทศมนตรี
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น
ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามแนวทางการปฏิบัติที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการป้องกัน
และบรรเทาสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลไกที่ 2 สาธารณสุขขนาดเล็ก กลไกรัฐส่วนภูมิภาค กลไกการจัดการระดับอำเภอ
โดยมีหน่วยงานในระดับอำเภอ และกลไกการปกครองท้องถิ่นที่เป็นหน่วยในการปฏิบัติในการจัดการภัยพิบัติ
ระดับอำเภอ โดยมีการกำหนดแนวทางตามที่แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขอำเภอกำหนด มี
นายอำเภอเป็นผู้บัญชาการอำเภอ (บัญชาการเหตุการณ์หรือภัยพิบัติที่เกิดขึ้นภายในขอบเขตการปกครอง
ของอำเภอ) โดยอำเภอไม่ได้ถูกระบุให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่ เนื่องจาก
อำเภอได้ถูกกำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่ประสานการทำงานและระดมทรัพยากรที่มีความต้องการเข้าสู่พื้นที่
หรือเป็นหน่วยในการสนับสนุนการปฏิบัติเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร้องขอ

ระดับที่ 2 สาธารณสุขขนาดกลาง กลไกรัฐส่วนภูมิภาค การจัดการ

สาธารณสุขในระดับจังหวัด โดยมีหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ ระดับจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการและบัญชาการเหตุการณ์ภายในเขตพื้นที่ของจังหวัด ตามแนวทางการปฏิบัติที่ระบุไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

(2.2) ระดับชาติ แบ่งระดับการจัดการสาธารณสุข เป็น 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่ 3 สาธารณภัยขนาดใหญ่ โดยมีกลไกรัฐส่วนกลางในการจัดการ มีผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ และมีหน่วยงานส่วนกลาง 27 หน่วยงานหลัก ตามเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติที่ระบุไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 โดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานหลัก

ระดับที่ 4 สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง โดยมีกลไกรัฐส่วนกลางในการจัดการ มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ตามกลไกการจัดการสาธารณสุขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2558

(3) แนวทางในการตัดสินใจระดับการจัดการสาธารณสุข

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดแนวทางในการตัดสินใจระดับการจัดการสาธารณสุข โดยพิจารณาตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่มีการกำหนดองค์ประกอบหรือข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจระดับการจัดการสาธารณสุข โดยเงื่อนไขที่สำคัญ ประกอบไปด้วย เงื่อนไขเชิงพื้นที่ ประชากร ความซับซ้อนของสถานการณ์หรือภัย ศักยภาพด้านทรัพยากร และการพิจารณาตัดสินใจของผู้บัญชาการเหตุการณ์ (ดุลยพินิจจากการประเมินสถานการณ์) สำหรับรายละเอียดเงื่อนไขในการตัดสินใจระดับการจัดการสาธารณสุขสามารถดูได้จากตารางดังด้านล่างนี้

หลักเกณฑ์/เงื่อนไข	ข้อมูลที่ใช้ระบุเงื่อนไขในการตัดสินใจระดับการจัดการสาธารณสุข
1. พื้นที่	พื้นที่ใช้สอยในลักษณะต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบ และความเสียหาย <ol style="list-style-type: none"> พื้นที่ทางการเกษตรและปศุสัตว์ พื้นที่ธุรกิจ อุตสาหกรรม และการประกอบการ พื้นที่อยู่อาศัย จำนวนหลังคาเรือน พื้นที่ทางธรรมชาติ
2. ประชากร	จำนวนและลักษณะของประชากรในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ <ol style="list-style-type: none"> จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้อพยพ

	3. จำนวนผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต
3. ความซับซ้อน	ความยากง่าย สถานการณ์แทรกซ้อน และเงื่อนไขทางเทคนิคของสถานการณ์ 1. ความรุนแรงของภัย ความเฉพาะเจาะจงทางเทคนิคของภัยการเกิดภัยต่อเนื่อง 2. ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสาธารณูปโภคพื้นฐาน สถานที่สำคัญ และเส้นทางการให้ความช่วยเหลือ 3. การคาดการณ์การขยายตัวของภัย พื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบ ระยะเวลาที่การดำเนินกิจกรรมปกติที่ต้องหยุดชะงักหรือเวลาที่ใช้ในการตอบสนองต่อสถานการณ์ และระยะเวลาที่ต้องช่วยฟื้นฟูเบื้องต้น
4. ศักยภาพด้านทรัพยากร	ความสามารถในการปฏิบัติงานจากทรัพยากร 1. กำลังคน ทั้งของหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน พร้อมทั้งอาสาสมัครหน่วยต่าง ๆ 2. เครื่องมือ อุปกรณ์ ยานพาหนะ และอุปกรณ์พิเศษต่าง ๆ ที่ต้องใช้ตามแต่ลักษณะทางเทคนิคของภัย 3. ปัจจัยยังชีพสำหรับแจกจ่ายแก่ผู้ได้รับผลกระทบ 4. แหล่งที่มาและจำนวนเงินงบประมาณจากหน่วยงานในพื้นที่
5. การพิจารณาตัดสินใจของผู้บัญชาการ/ผู้บัญชาการ	ดุลยพินิจจากการประเมินสถานการณ์จากเงื่อนไขต่าง ๆ 1. ขอบเขตการปกครอง 2. การประเมินศักยภาพในการจัดการสาธารณภัย

หมายเหตุ: จาก แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558, โดย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558

สำหรับการปฏิบัติในการตัดสินใจเพื่อยกระดับการจัดการสาธารณภัย ผู้บัญชาการเหตุการณ์ ในระดับพื้นที่ ผู้อำนวยการจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้ให้บริหารจัดการกับสาธารณภัยในเขตจังหวัดเป็นผู้ตัดสินใจในการประกาศเขตสาธารณภัย และตัดสินใจยกระดับการจัดการสาธารณภัยเมื่อภัยได้ข้ามขอบเขตด้านการปกครองในระดับพื้นที่ ของอำเภอ จนเกินกว่าศักยภาพของพื้นที่ที่จะจัดการได้ มีราษฎรได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก และมีแนวโน้มจะขยายออกไปมากกว่าเดิม ทั้งนี้ จะพิจารณาจากเงื่อนไขต่างๆ ตามตารางขั้นต้น เช่น พื้นที่ ประชากร ความซับซ้อนของสถานการณ์ ศักยภาพด้านทรัพยากร และดุลยพินิจจากการประเมินสถานการณ์ เป็นต้น

2.1.8 ระบบบัญชาการสถานการณ์ (Incident Command System: ICS)

ระบบการบริหารจัดการที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน มีการออกแบบระบบการทำงานภายใต้โครงสร้างแบบยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ในขณะนั้นและเป็นระบบที่ก่อให้เกิดการทำงานที่มีความเป็นเอกภาพ มีมาตรฐานการทำงานอย่างชัดเจนเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปในรูปแบบมีทิศทางเดียวกัน รวมถึงระบบดังกล่าวยังสามารถรับมือกับภัยฉุกเฉินได้ทุกรูปแบบ

พร้อมเสริมสร้างการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้โครงสร้างเดียวกัน มีแนวทางในการสนับสนุนการระดมทรัพยากรอย่างชัดเจน โดยทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น เป็นสิ่งที่ทำให้ระบบดังกล่าวสามารถปฏิบัติงานในการจัดการภาวะฉุกเฉินมีความเป็นเอกภาพ มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังส่งผลให้หน่วยปฏิบัติสามารถเชื่อมต่อพื้นที่เข้ากับภารกิจได้อย่างรวดเร็ว

(1) หลักการพื้นฐานของระบบบัญชาการสถานการณ์

สำหรับการปฏิบัติของการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ภายใต้โครงสร้างของระบบบัญชาการสถานการณ์ได้จัดวางหลักการพื้นฐานหรือคุณลักษณะสำคัญของระบบบัญชาการสถานการณ์เพื่อให้การปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินมีมาตรฐาน มีเอกภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิภาพ โดยอยู่ภายใต้ข้อจำกัด ของสถานการณ์และเวลา (สมพร คุณวิชาติ, 2561, น. 151-154) สำหรับส่วนนี้ได้จัดแบ่งประเด็นหลักของหลักการพื้นฐานของระบบบัญชาการสถานการณ์ไว้ ดังนี้

การกำหนดมาตรฐาน (Standardization) ในการจัดการภาวะฉุกเฉินเน้นให้ความสำคัญกับมาตรฐานในการปฏิบัติงานรูปแบบเดียวกัน เช่น การสั่งการ การกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ การควบคุม รวมถึงการใช้สัญลักษณ์มาตรฐานแทนการสื่อถึงความหมาย โดยเฉพาะในช่วงวิกฤติ เพื่อให้หน่วยปฏิบัติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยสนับสนุนสามารถเชื่อมโยง ภารกิจเข้ากับบริบทพื้นที่ได้ทันที นอกจากนี้ ในด้านการบริหารจัดการของระบบบัญชาการสถานการณ์เป็นระบบที่ออกแบบตามโครงสร้างองค์การแบบโมดูลาร์ (Modular Organization) เพื่อให้มีความยืดหยุ่น คล่องแคล่ว คล่องตัว สามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสถานการณ์ แม้ภัยจะมีความซับซ้อนมากแค่ไหนก็ตาม ซึ่งวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานภาวะฉุกเฉินจะยึดเป้าหมายความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ขณะทำงาน และการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นหลัก และสามารถบริหารทรัพยากรที่มีให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด โดยใช้เครื่องมือ SMART Objective มาเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน บ่งบอกถึงความชัดเจนและสามารถปฏิบัติได้ภายใต้เวลาอันจำกัด

ในส่วนของการกำหนดแนวทางในการจัดทำแผนเผชิญเหตุ (Incident Action Plan) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน โดยทั่วไปแล้วเป็นการจัดทำขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงระหว่างเกิดภัยเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดภารกิจ ผู้รับผิดชอบ แบบแผนการประสานการปฏิบัติและการสื่อสารระหว่างกัน แต่ในบางกรณีหรือภัยบางประเภท แผนเผชิญเหตุได้ถูกจัดเตรียมไว้ล่วงหน้าแล้ว โดยยึดตามข้อมูลที่มีอยู่หรือเปรียบเทียบกับสถิติในช่วงที่ผ่านมาเพื่อประเมินสถานการณ์ และวางแนวทางในการนำไปปฏิบัติ ซึ่งมีการกำหนดช่วงการควบคุม (Span of Control) ที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานอยู่จำนวน 3 คน แต่ไม่เกิน 7 คน นับว่าเป็นหลักสำคัญที่ช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

สำหรับการจัดการพื้นที่ ปฏิบัติการและทรัพยากร (Facilities and Resource) เป็นการจัดสถานที่ปฏิบัติการ ประกอบไปด้วยส่วนต่างๆ เช่น ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ จุดระดม

ทรัพยากร จุดระดมพล ฐานปฏิบัติการ ลานจอดเฮลิคอปเตอร์ และพื้นที่อื่น ๆ เพื่อใช้เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการสถานการณ์และประสานการปฏิบัติ และยังเป็นจุดที่มีการแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากรเพื่อนำเข้าสู่พื้นที่ประสบภัย และโดยเฉพาะในภาวะฉุกเฉินการจัดการทรัพยากร (Resource Management) เป็นหนึ่งในเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจาก ทรัพยากรมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้ปฏิบัติการต่างๆ เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมาย ซึ่งประกอบไปด้วยทรัพยากร 2 รูปแบบ คือ 1) ทรัพยากรปฏิบัติการ (Tactical Resource) เป็นทรัพยากรหลัก ในระบบบัญชาการสถานการณ์ หมายถึง บุคลากร ชุดปฏิบัติการ เครื่องมือและอุปกรณ์หลัก 2) ทรัพยากรสนับสนุน (Support Resource) ทรัพยากรอื่น ๆ ที่ช่วยในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน เช่น อาหาร อุปกรณ์ เครื่องมือการสื่อสาร เป็นต้น

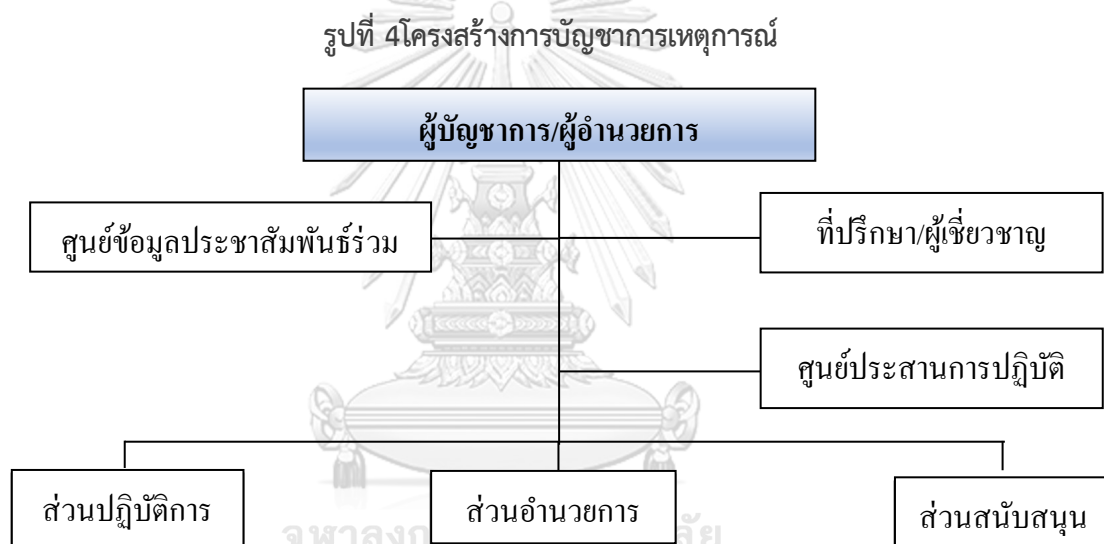
การจัดการข้อมูลข่าวสารและบูรณาการการสื่อสารด้วยความสำคัญกับการคัดกรองข้อมูลและเก็บรวบรวมข่าวสาร และนำมาประมวลหรือวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้สามารถตัดสินใจได้ถูกต้องช่วยเหลือการปฏิบัติงานได้ หรือเป็นการสื่อสารข้อมูลในภาวะวิกฤติแก่ผู้ได้รับผลกระทบ เพราะเป็นสถานการณ์ที่มีความเร่งด่วน ต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ให้สามารถรับรู้ข้อมูลร่วมกัน ทั้งการสื่อสารพูดคุยระหว่างหน่วยปฏิบัติกับการสื่อสารไปยังประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน โดยมีระบบการติดต่อสื่อสารหลากหลายช่องทาง เช่น โทรศัพท์ ดาวเทียม การแจ้งข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ต ระบบวิทยุสื่อสารที่มีช่องความถี่ เป็นต้น และในปัจจุบันยังคงพบวิทยุสื่อสารที่มีหลายช่องความถี่ ที่มีความชัดเจนรวดเร็วและทั่วถึง สามารถรับฟังคำสั่งได้ทันทีเป็นเอกภาพ รวมถึงนอกจากวิทยุสื่อสารแล้ว ยังมีการแจ้งข่าวสารไปยังประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ได้มีการเผยแพร่ข้อมูลหลากหลายช่องทางมากขึ้น เช่น วิทยุชุมชน โทรศัพท์ การใช้แอปพลิเคชัน Line และ Facebook เป็นต้น

ประเด็นที่เป็นหัวใจสำคัญของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) คือ การบัญชาการเหตุการณ์ ความพร้อมรับผิดชอบและความเป็นมืออาชีพ ในส่วนของการบัญชาการเหตุการณ์ภายใต้โครงสร้างของระบบบัญชาการสถานการณ์ ได้ให้ความสำคัญกับหลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) และการจัดความสัมพันธ์ในเรื่อของบทบาทอำนาจหน้าที่ ขอบข่ายความรับผิดชอบตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Chain of Command) เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในภาวะฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีเอกภาพ และเกิดระบบการทำงานที่ชัดเจน โดยมีระบบการบัญชาการเดี่ยว (Single Command) ที่ออกแบบการทำงานในการจัดการภาวะฉุกเฉิน โดยมีเพียงผู้บัญชาการเหตุการณ์เพียงคนเดียวทำหน้าที่สั่งการและควบคุมการปฏิบัติงาน ส่วนผู้ปฏิบัติงานจะรายงานข้อมูลหรือปฏิบัติงานตามที่มีผู้บัญชาการเหตุการณ์ออกคำสั่งเท่านั้น นอกจากนี้การจัดการในภาวะฉุกเฉินได้ออกแบบการบัญชาการเหตุการณ์ในลักษณะของการบัญชาการร่วม (Unified Command) หากเกิดกรณีที่เหตุการณ์มีความซับซ้อน และมีการประสานการปฏิบัติร่วมกับ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้บัญชาการในแต่ละส่วนร่วมกันตัดสินใจภายใต้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS)

(2) โครงสร้างองค์กรปฏิบัติตามระบบบัญชาการสถานการณ์

องค์กรปฏิบัติในการจัดการภาวะฉุกเฉินตามระบบบัญชาการสถานการณ์ภายใต้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้ออกแบบโครงสร้างองค์กรในลักษณะโครงสร้างแบบยืดหยุ่นที่เรียกว่า โครงสร้างองค์กรแบบโมดูลาร์ (Modular Organization) หรือ โครงสร้าง ICS โดยระบบบัญชาการสถานการณ์ของประเทศไทยได้แบ่งโครงสร้างและกลไกการทำงานเพื่อตอบสนองเมื่อเกิดภัยพิบัติ หรือการจัดการในภาวะฉุกเฉิน โดยจำแนกเป็นการจัดองค์กรตามภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบ และแบ่งส่วนดำเนินการกิจออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) ส่วนสนับสนุนการบัญชาการ 2) ส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน



ที่มา แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2558. โดย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

จากภาพได้แสดงองค์กรปฏิบัติตามระบบบัญชาการสถานการณ์ ปรากฏให้เห็นถึงลักษณะของโครงสร้างองค์กรปฏิบัติตามระบบบัญชาการสถานการณ์ ซึ่งประกอบไปด้วย โครงสร้างหลัก 2 ส่วน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558, น. 67-68) ได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง โครงสร้างส่วนสนับสนุนการบัญชาการ เป็นโครงสร้างส่วนบนของระบบบัญชาการสถานการณ์ ทำหน้าที่ให้คำแนะนำ จัดเตรียมและรวบรวมข้อมูลสถานการณ์เพื่อประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายและการสั่งการสนับสนุนการปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน พร้อมทั้งประสานการปฏิบัติกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบไปด้วยส่วนงานที่สำคัญ ดังนี้

1) คณะที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ มีหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะ คำแนะนำ ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ เทคนิคการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัย โดยคำนึงถึงความปลอดภัยในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

2) ศูนย์ข้อมูลประชาสัมพันธ์ร่วม ทำหน้าที่รวบรวมและประสานข้อมูลเหตุการณ์กับส่วนต่าง ๆ เพื่อสื่อสารและประชาสัมพันธ์ข้อมูลเหตุการณ์ให้กับสื่อมวลชนและประชาชน โดยกรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานหลัก ในการจัดการศูนย์ฯ และประสานการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3) ศูนย์ประสานการปฏิบัติ มีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ด้านกฎหมาย ชุมชนและทรัพยากรที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน และในกรณีที่สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4) ให้ประสานด้านกิจการต่างประเทศ โดยให้กระทรวงการต่างประเทศร่วมกับกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักร่วมกันดำเนินภารกิจ ทั้งนี้ ให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องในสำนักนายกรัฐมนตรีเข้าร่วมปฏิบัติงานในฐานะหน่วยงานหลักด้วย

ส่วนที่สอง โครงสร้างส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน เป็นโครงสร้างส่วนล่างของระบบบัญชาการสถานการณ์ ทำหน้าที่ดำเนินภารกิจเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น เป็นส่วนของการปฏิบัติในการจัดการภัยพิบัติรูปแบบต่าง ๆ โดยถือเป็นกลไกสำคัญในการเผชิญเหตุและตอบสนองในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้บัญชาการเหตุการณ์ในการดำเนินการในภาวะฉุกเฉิน โดยจัดหน่วยงานให้อยู่ภายใต้โครงสร้างที่แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1) ส่วนปฏิบัติการ มีหน้าที่ปฏิบัติการลดอันตรายที่เกิดขึ้นโดยเร็ว โดยรักษาชีวิตและปกป้องทรัพย์สิน เข้าควบคุมสถานการณ์ ฟื้นฟูสู่สภาวะปกติ ค้นหาและกู้ภัย กู้ชีพ รักษาพยาบาล การแพทย์ และสาธารณสุข รักษาความสงบเรียบร้อย การจราจร ผลิตเพลิง โครงสร้างพื้นฐาน สารเคมีและวัตถุอันตราย กัมมันตรังสี ส่งกำลังบำรุง การขนส่ง อพยพ และบริหารจัดการผู้เสียชีวิต

2) ส่วนอำนวยการ มีหน้าที่ ติดตามสถานการณ์ วิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์แจ้งเตือนภัย รวบรวม ประสานข้อมูล และประเมินความต้องการและความจำเป็นในการสนับสนุนทรัพยากร ในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงจัดเตรียมเอกสารและวางแผนเผชิญเหตุโดยใช้ข้อมูลที่ได้รับจากส่วนปฏิบัติการ เป็นฐานดำเนินการ พร้อมทั้งให้การสนับสนุนสถานที่ปฏิบัติงานแก่กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ส่วนสนับสนุน มีหน้าที่ ตอบสนองการร้องขอรับการสนับสนุนในทุก ๆ ด้านที่จำเป็น เพื่อให้การจัดการในภาวะฉุกเฉินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบภัย ฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัย รวมทั้งทำหน้าที่ในการตอบสนองการร้องขอรับการสนับสนุน ในด้านงบประมาณ การเงินและการบัญชี และการรับบริจาค

ทั้งนี้ องค์กรปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินทุกระดับของกลไกการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย ภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2558 จะมีการจัดโครงสร้างองค์การแบบโมดูลาร์ และจัดแบ่งโครงสร้างเป็นสองส่วน คือ โครงสร้างส่วนสนับสนุนการบัญชาการ และโครงสร้าง

ส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน ในรูปแบบเดียวกันขององค์กรปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ศูนย์ประสานการปฏิบัติของ บก.ปภ.ช. ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด ศูนย์บัญชาการ เหตุการณ์อำเภอ และศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจน ได้มีการจัดรูปแบบโครงสร้างส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน (สปน.) ภายใต้โครงสร้าง ICS อีกด้วย

2.1.9 รูปแบบการบัญชาการเหตุการณ์

เป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญและเป็นหัวใจของระบบบัญชาการสถานการณ์ (ICS) เพื่อให้สามารถ สั่งการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา มีมาตรฐานในการจัดการภายใต้ ชุดคำสั่งที่มีความชัดเจนแน่นอน และมีการกำหนดรูปแบบของการบัญชาการเหตุการณ์ที่ให้ความสำคัญ กับความเป็นมืออาชีพ โดยยึดหลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) แบ่งรูปแบบการ บัญชาการเหตุการณ์เป็น 2 รูปแบบ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558, น. 74-76) ดังนี้

1) รูปแบบการบัญชาการเดี่ยว (Single Command) เป็นรูปแบบของการบัญชาการ เหตุการณ์ในกรณีที่ยกหรือเหตุการณ์นั้นเกิดขึ้นในขอบเขตการปกครองของพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยไม่ ข้ามขอบเขตการปกครองไปพื้นที่อื่น และมีผู้รับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดหรือให้อำนาจไว้เป็นผู้ บัญชาการเหตุการณ์เพียงผู้เดียว

2) รูปแบบการบัญชาการร่วม (Unified Command) กรณีที่มีการสนธิกำลังและมีหน่วยงาน ที่เข้าร่วมปฏิบัติมากกว่า 2 หน่วยงานขึ้นไป ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเหตุการณ์หรือจัดการกับสาธารณ ภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีการทับซ้อนหรือข้ามเขตการปกครอง ดังนั้น ผู้บัญชาการเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง สามารถร่วมกันตัดสินใจและกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งประสานแผนการทำงาน ทรัพยากรในการบริหารจัดการ ในพื้นที่ที่เกิดเหตุร่วมกัน โดยมีการกำหนดจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ ยุทธวิธี เพื่อให้สามารถนำปฏิบัติและเป็นไปในทิศทางเดียวกันมีมาตรฐานการ บัญชาการเหตุการณ์ในกรณีที่เหตุการณ์ยังไม่รุนแรง ให้หัวหน้าหน่วยงานที่สามารถเข้าถึงพื้นที่เกิด เหตุหรือเข้าเผชิญเหตุเป็นหน่วยแรก ให้เป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ไปก่อน จนกว่าจะมีผู้บัญชาการ เหตุการณ์ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้เข้ามาบัญชาการเหตุการณ์ จากนั้นให้ถ่ายโอนอำนาจการ บัญชาการเหตุการณ์ (Transfer of Command) ไปยังผู้บัญชาการเหตุการณ์ตามที่กฎหมายกำหนด โดยยึดหลักความต่อเนื่องผ่านการรับรายงานข้อมูลหรือสถานการณ์ในขณะนั้น ชุดคำสั่งที่ได้สั่งออกไป และแนวทางการปฏิบัติที่ดำเนินการผ่านมา เพื่อให้การจัดการในภาวะฉุกเฉินเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และมีคำสั่งในการปฏิบัติที่ชัดเจน

2.1.10 การปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน

ปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินเป็นแนวทางการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งให้ความสำคัญกับการเผชิญเหตุ (Response) และการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ (Relief) แก่ผู้ประสบภัย ผ่านการจัดระบบและการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ในการจัดการให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด และเป็นไปเพื่อยับยั้งหรือลดความรุนแรงจากผลกระทบจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยเน้นในการให้ความช่วยเหลือ กู้ชีพ กู้ภัย การพยาบาลและสาธารณสุข ตลอดจนการบรรเทาทุกข์ และแจกจ่ายสิ่งของยังชีพ การดูแลช่วยเหลือผู้อพยพและการจัดการศูนย์อพยพ เพื่อรักษาชีวิตและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยที่ได้รับผลกระทบ โดยมีแนวทางในการปฏิบัติที่สำคัญ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2560) ดังนี้ แนวทางการปฏิบัติของการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

(1) แนวทางการปฏิบัติของการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

ให้ความสำคัญกับการดำเนินการที่รวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ เพื่อรักษาชีวิตและให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย โดยคำนึงถึงระยะเวลาในการปฏิบัติการและแนวทางการปฏิบัติในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน โดยแบ่งออกเป็น 2 แนวทางการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ดังนี้

1) การเผชิญเหตุ (Response) ปฏิบัติการในการช่วยเหลือและกู้ภัย เพื่อช่วยชีวิตของผู้ประสบภัยให้ปลอดภัยจากภัยพิบัติ ด้วยระยะเวลาที่จำกัดและจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว ในการเผชิญเหตุฉุกเฉิน เพื่อให้การจัดการเป็นไปอย่างทันท่วงที โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การลดจำนวนผู้บาดเจ็บ ผู้เสียชีวิตจากภัยพิบัติ การเร่งค้นหาและช่วยเหลือ และลดความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในพื้นที่ ตลอดจนการกู้ภัย ซึ่งการเผชิญเหตุต่อสถานการณ์ฉุกเฉินจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น เมื่อกลไกการบริหารจัดการในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะระดับพื้นที่มีการเตรียมความพร้อมรับมือ และมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนหรือมีแผนเผชิญเหตุรองรับ

2) การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เบื้องต้น (Relief) เป็นการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นในทันทีที่เกิดภัยพิบัติขึ้น เพื่อรักษาชีวิตและตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของผู้ประสบภัยให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ โดยให้หน่วยงานในระดับพื้นที่รับผิดชอบหรือองค์กรปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินของพื้นที่ทำการประเมินความเสียหายและความต้องการความช่วยเหลือภายในพื้นที่ประสบภัย และรายงานให้องค์กรปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินของพื้นที่ในแต่ละระดับ สนับสนุนการปฏิบัติงาน โดยวิเคราะห์ผลกระทบจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสาธารณภัยเพื่อประเมินสถานการณ์ และวิเคราะห์ความสามารถของผู้ประสบภัยในการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินด้วยตนเอง รวมทั้งความต้องการความช่วยเหลือเพิ่มเติมจากหน่วยงานภายนอก เช่น ความช่วยเหลือด้านอาหาร น้ำดื่ม การรักษาพยาบาล สุขอนามัยและการกำจัดสิ่งปฏิกูล ความช่วยเหลือด้านสุขภาวะ ที่พักพิง อุปกรณ์ยังชีพ เป็นต้น การประเมินนี้เป็นกระบวนการที่สำคัญในการปฏิบัติงานด้านมนุษยธรรมและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้อยู่รอด

ปลอดภัย โดยมีหลักการปฏิบัติ ได้แก่ การประเมินแบบรวดเร็ว (rapid assessment) และการประเมินแบบละเอียด (detailed assessment) โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านต่าง ๆ เช่น อายุ เพศ เชื้อชาติ ศาสนา สตรีมีครรภ์ และผู้พิการ เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย สำหรับขั้นตอนการปฏิบัติในการเข้าควบคุมสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินทั้งการเผชิญเหตุและการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เบื้องต้น แบ่งเป็น 4 ระยะ ตามตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 3 แนวทางปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินและการควบคุมสถานการณ์

ระยะเวลา	แนวทางปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินและการควบคุมสถานการณ์	
	แนวทางการปฏิบัติ	การปฏิบัติ
24 ชั่วโมง	การปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน	ค้นหาผู้รอดชีวิต การรักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บ และการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น
	การควบคุมสถานการณ์	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดเขตและกั้นพื้นที่ประสบภัย - สั่งการให้หน่วยกู้ชีพที่มีศักยภาพพร้อมทั้งเครื่องมือที่จำเป็นต่อการกู้ภัยเข้าปฏิบัติงาน - อพยพประชาชนและสัตว์เลี้ยงตามความจำเป็น - จัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว
24 – 48 ชั่วโมง	การปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน	ค้นหาผู้รอดชีวิต สืบหาญาติ จัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว การรักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บ การจัดการศพ การให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น
	การควบคุมสถานการณ์	<ul style="list-style-type: none"> - สำรวจความต้องการของผู้ประสบภัยในเบื้องต้น - เตรียมสถานพยาบาลสำรองและบุคลากรทางการแพทย์พร้อมเวชภัณฑ์เข้าพื้นที่ประสบภัย - จัดเตรียมสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่จำเป็น - ตรวจสอบเส้นทางคมนาคม และจัดการจราจรในพื้นที่ประสบภัย - ตั้งศูนย์ข้อมูลผู้ประสบภัย
48 – 72 ชั่วโมง	การปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน	ค้นหาผู้รอดชีวิต สืบหาญาติ จัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว การรักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บ การจัดการศพ การส่งเคราะห์เบื้องต้น การค้นหาทรัพย์สิน ข้อมูลในการให้ความช่วยเหลือ
	การควบคุมสถานการณ์	- ให้ความสำคัญกับการค้นหาผู้รอดชีวิต สืบหาญาติ

		<ul style="list-style-type: none"> - จัดเตรียมสถานที่และอุปกรณ์เก็บรักษาศพ กรณีที่มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก - จัดหน่วยบริการสังคมเคลื่อนที่และให้บริการทางการแพทย์ - ประเมินสถานการณ์อย่างใกล้ชิด
72 ชั่วโมงขึ้นไป	การปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน	ค้นหาผู้รอดชีวิต สืบหาญาติ จัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว การรักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บ การจัดการศพ การวางแผนเคลื่อนย้ายศพ การค้นหาทรัพย์สิน สนับสนุนการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมทั่วถึง สับเปลี่ยนกำลังเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง
	การควบคุมสถานการณ์	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ความสำคัญกับปฏิบัติการค้นหาในระยะ 1 – 3 วันแรก เน้นการให้ความช่วยเหลือชีวิตคนเป็นลำดับแรก - สนับสนุนการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมและทั่วถึง - สับเปลี่ยนกำลังเพื่อให้ปฏิบัติการกู้ภัยสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง

หมายเหตุ: จาก ต้นแบบแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560, โดย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2560)

(2) การอพยพ

ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อที่อยู่อาศัยของประชาชน หรือที่อยู่อาศัยมีความเสี่ยงที่จะได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติ อาจทำให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยได้รับอันตรายต่อชีวิต หรือเมื่อมีการประเมินสถานการณ์จากผู้บัญชาการเหตุการณ์และเห็นว่า พื้นที่บริเวณดังกล่าวไม่ปลอดภัย จึงได้มีคำสั่งให้อพยพประชาชน ส่วนราชการ หรือส่วนอื่นๆ ในบริเวณนั้นไปอยู่ในที่ปลอดภัย ซึ่งโดยส่วนใหญ่ภาครัฐจะเป็นหน่วยในการกำหนดหรือจัดเตรียมสถานที่ศูนย์อพยพหรือศูนย์พักพิงชั่วคราวไว้ สำหรับแนวทางตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้อพยพก่อนเกิดภัยพิบัติไม่ต่ำกว่า 12 ชั่วโมง และมีแนวทางดังนี้) การตัดสินใจอพยพเมื่อคาดว่าจะมีภัยพิบัติเกิดขึ้นในพื้นที่ ผู้บัญชาการเหตุการณ์ได้ประเมินสถานการณ์และมีแนวโน้มที่พื้นที่จะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ผู้บัญชาการเหตุการณ์ตัดสินใจและควบคุมการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ประสบภัย

2) การอพยพเคลื่อนย้าย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้คำแนะนำในการอพยพผู้ประสบภัย และจัดระเบียบตามแนวทางการอพยพเคลื่อนย้าย โดยจัดลำดับความสำคัญของผู้อพยพ เช่น กลุ่มผู้ป่วยติดเตียง/ติดเตียง คนพิการ คนชรา เด็ก สตรี ควรได้รับการพิจารณาให้อพยพไปก่อน

พร้อมทั้งจัดระเบียบการจราจรชั่วคราวในพื้นที่ที่เกิดเหตุ และพื้นที่ใกล้เคียงตลอดเส้นทางอพยพ ทั้งนี้ ในการอพยพเคลื่อนย้ายประชาชนไปยังสถานที่ปลอดภัย ศูนย์พักพิง หรือศูนย์อพยพ จำเป็นต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้วย

3) การจัดระเบียบพื้นที่รองรับการอพยพ จัดสถานที่อพยพและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการอพยพ โดยจัดพื้นที่ให้มีการแบ่งแยกสัดส่วนที่ชัดเจนที่คำนึงถึงมิติทางสังคมด้วย เช่น ศาสนา ชาติพันธุ์ เพศ อายุ วัฒนธรรม และจัดสถานที่ให้เพียงพอต่อจำนวนของผู้อพยพ พร้อมทั้งจัดให้มีเครื่องอุปโภค บริโภค และระบบสาธารณสุขพื้นฐานในสถานที่ปลอดภัยให้แก่ผู้อพยพตามสมควร รวมถึงการดูแลความสะดวกสบายของพื้นที่รองรับการอพยพให้ถูกสุขลักษณะ และมีการบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขในพื้นที่รองรับการอพยพ รวมทั้งการรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ (ปารีฉัตร ครองจันทร์ และวิภูษิต วรรณทอง, 2560, น. 29, 41-42)

4) การยกเลิกสถานการณ์และการอพยพกลับ ให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ติดตามและประเมินสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงสถานการณ์เป็นระยะ ๆ เพื่อไม่ให้เกิดข่าวลือหรือสร้างความสับสน เมื่อมีการยืนยันว่า ภัยพิบัติสิ้นสุดลงและมีการยกเลิกสถานการณ์ ให้แจ้งผู้อพยพเตรียมพร้อมในการอพยพกลับ โดยการดำเนินการอพยพกลับให้มีการจัดระเบียบและเป็นไปตามแนวทางที่กำหนด

ระบบประสานงานระหว่างหน่วยงาน หรือการสนธิกำลัง (Multi-Agency Coordinating System: MACs)

กลไกและระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติของไทยภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ได้ออกแบบกลไกการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ทำงานร่วมกันในรูปแบบเครือข่ายการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยมี การจัดแบ่งกลไกออกเป็น 4 ระดับ พร้อมกับรูปแบบของการประสานงานระหว่างหน่วยงาน หรือการสนธิกำลังระหว่างหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง และสำหรับระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงาน (MACs) เป็นรูปแบบของการประสานงานที่มีการรวมหน่วยงานมาร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยมีทั้งหน่วยงานตามหน้าที่และภารกิจ หน่วยงานในระดับพื้นที่ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องขึ้นตรงตามสายบังคับบัญชาตามกฎหมายก็ได้ แต่ต้องมาปฏิบัติภารกิจในการจัดการภัยพิบัติร่วมกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขสถานการณ์ ในส่วนของการบริหารจัดการภัยพิบัตินั้น รูปแบบของการประสานระหว่างหน่วยงาน หรือการสนธิกำลังสามารถจัดแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ (ทวิดา กมลเวช และคณะ, 2564, น. 39-41) ดังนี้

รูปแบบแรก การประสานงานระหว่างหน่วยงานตามภารกิจหน้าที่ (Functional MAC) คือ การประสานงานหรือสนธิกำลังของหน่วยงานตามภารกิจในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

พ.ศ.2558 ซึ่งหน่วยงานต่างมีหน้าที่รับผิดชอบตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานตามที่กฎหมายให้อำนาจ หรือแผนที่จัดตั้งไว้ เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้ ตั้งแต่สถานการณ์ปกติทั่วไป สถานการณ์ฉุกเฉิน และช่วงฟื้นฟูหลังเกิดภัย ทั้งนี้มักใช้กลไกการประสานงานในเชิงนโยบายเป็นหลัก แต่อีกกรณีหากเกิดภัยพิบัติขึ้น หน่วยงานตามภารกิจจะใช้กลไกการทำงานหน่วยงานในระดับพื้นที่เป็นหน่วยปฏิบัติหลัก และมีหน่วยงานบางส่วนจะปฏิบัติหน้าที่ตามกลไกโครงสร้างส่วนสนับสนุนในภาวะฉุกเฉินภายใต้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS)

รูปแบบที่สอง การประสานงานระหว่างหน่วยงานตามพื้นที่ (Area MAC) คือ การประสานงานหรือการสนธิกำลังของหน่วยงานในระดับพื้นที่ตามกลไกการจัดการสาธารณภัยในแต่ละระดับ ซึ่งหน่วยงานในส่วนนี้เป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่หรือมีกลไกในระดับพื้นที่ และมีส่วนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เข้าร่วมการบริหารจัดการหรือเผชิญเหตุในภาวะฉุกเฉิน

2.2 แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐ (Intergovernmental Relation : IGR)

กรอบแนวคิดสำคัญที่ใช่มองภาพการบริหารกิจการสาธารณะของรัฐที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานมีความแตกต่างของระดับชั้นในการบริหารงานภาครัฐ การออกแบบเชิงโครงสร้างสถาบันของรัฐ รูปแบบของรัฐส่งผลต่อการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ และส่งผลต่อการสร้างกำหนดกฎเกณฑ์ กติกา เพื่อนำไปสู่การวางแผนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น การออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันจึงต้องออกแบบโครงสร้างและกฎเกณฑ์ กติกาที่มีความชัดเจน ให้สามารถจัดวางตำแหน่ง บทบาทอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงในการจัดทำหรือบริการสาธารณะของรัฐ รวมถึงเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่มีความเชื่อมโยงภายใต้กฎเกณฑ์ กติกาอย่างเป็นทางการ นอกจากนั้น ตัวแสดงต่างๆ ยังสามารถเชื่อมโยง และมีความสัมพันธ์ระหว่างกันผ่านการปฏิบัติงานจริง (Working Relation) ได้อีกด้วย เพราะฉะนั้น การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐจึงมีขอบเขตการศึกษาในเรื่องการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐเพื่อทำความเข้าใจกับตัวแสดงต่างๆ ในเรื่องของความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์ที่มีรูปแบบแตกต่างกันในแง่ของบทบาทอำนาจหน้าที่ รูปแบบของความสัมพันธ์หน่วยงาน ความแตกต่างของระดับชั้นในการบริหารงานภาครัฐ เป็นต้น

2.2.1 รูปแบบการประสานงานในความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐ

การจัดโครงสร้างองค์การภาครัฐภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐมีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบกลไกการประสานงาน (Coordination) ระหว่างหน่วยงานของภาครัฐในระดับต่าง ๆ โดย Beryl A. Radin (2003, pp. 607-608) อธิบายว่า กิจกรรมของภาครัฐได้ก้าวข้ามขอบเขตการบริหารกิจการสาธารณะแบบเดิม คือ หน่วยงานของภาครัฐมักจะยึดติดกับภารกิจเฉพาะของหน่วยงานตนเองเท่านั้น และปฏิบัติตามกิจกรรมสาธารณะในส่วนที่มีความเกี่ยวข้อง ในขณะเดียวกัน มุมมอง ที่มีต่อบทบาทหน้าที่ของรัฐได้ถูกเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่ประชาชนพลเมืองมองว่าการบริหารงาน จะถูกขับเคลื่อนโดยโครงสร้างของระบบราชการที่มีรัฐเป็นตัวแสดงหลัก แต่หลังจากนั้น บริบทของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้เคลื่อนเข้ามาแทนที่การบริหารงานภาครัฐแบบเดิม ส่งผลให้บทบาทหน้าที่ ของรัฐลดลง มีการถ่ายโอนภารกิจ (Devolution) มากขึ้น และเปิดให้ตัวแสดงที่มีความหลากหลายเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสาธารณะหรือกิจกรรมอื่นๆ ของรัฐ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบแตกแยกออกไป โดย Radin (2003) ได้กล่าวถึงลักษณะของการพึ่งพาระหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับต่างๆ เช่น การจัดทำและบริการสาธารณะ การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนและพึ่งพากันในระหว่างหน่วยงานมากขึ้น โดยสะท้อนให้เห็นการทำงานแบบข้ามขอบเขต รวมถึงการเข้าร่วมการปฏิบัติงานระดับฝ่ายบริหารในหน่วยงานที่มีความแตกต่างของระดับชั้น ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการขับเคลื่อนกิจกรรมสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สำหรับ Radin (2003) มีมุมมองที่สำคัญ คือ การข้ามขอบเขตทางนโยบาย (shifting policy boundaries) โดยปกติแล้วความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐได้วางอยู่บนฐานขอบเขต ทางนโยบายที่เฉพาะเจาะจงกับภารกิจของหน่วยงานตนเองเท่านั้น แต่ในเวลาต่อมาเกิดตัวแสดงใหม่เพิ่มขึ้น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบาย และอาศัยหน่วยงานต่างๆที่มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือมีความเกี่ยวข้องเข้าร่วมในการทำภารกิจ จึงมีความสัมพันธ์กับ Hellmut Wollman (2003) (อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2557, น.85-86) ได้อธิบายให้เห็นรูปแบบความสัมพันธ์ของการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐ แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

ความสัมพันธ์การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ 1) เป็นการประสานงานของหน่วยงานที่มีภารกิจในนโยบายแตกต่างกัน แต่สามารถขับเคลื่อนผลักดันภารกิจได้อย่างกลมกลืน ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ต่างคนต่างทำ หรือขาดความร่วมมือร่วมใจกัน ได้ ซึ่งเป็นไปในรูปแบบข้ามนโยบาย 2) เป็นการประสานงานระหว่างตัวแสดงในการจัดทำ การให้บริการด้านสาธารณะที่ข้ามกลุ่มตัวแสดงจากภาคส่วนอื่นๆ อย่างเช่น ภาคเอกชน ภาครัฐ เพื่อให้เข้ามา มีส่วนร่วมในการแก้ไขหรือดำเนินการในนโยบายสาธารณะ 3) การประสานงานแบบข้ามชั้น เป็นการประสานงานของหน่วยงานรัฐที่มีความแตกต่างด้านลำดับชั้นตาม

โครงสร้างภาครัฐในแนวตั้ง เพื่อทำภารกิจหรือกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมถึงแก้ไขปัญหาการทำงานแบบต่างคนต่างทำ

Wollman (2003, pp. 595-596) ได้เสนอรูปแบบของการประสานงาน (pattern of coordination) ไว้ดังนี้

รูปแบบที่หนึ่ง การประสานงานแบบสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) เป็นรูปแบบการประสานงานที่รัฐมีบทบาทมากในการดำเนินกิจการสาธารณะ ผ่านโครงสร้างแบบสายการบังคับบัญชาหรือโครงสร้างองค์การแบบระบอบราชการที่มีความสัมพันธ์แนวดิ่ง การประสานงานในลักษณะนี้ เน้นความสำคัญในการควบคุมหรือกำกับการทำงานระหว่างหน่วยงานรัฐทุกระดับ เพื่อให้ขับเคลื่อนนโยบายภายใต้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานอื่นๆ

รูปแบบที่สอง การประสานงานแบบตลาด (Market) เป็นรูปแบบการประสานงานที่ได้รับอิทธิพลจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยมองว่าการจัดทำและให้บริการสาธารณะ การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะควรขับเคลื่อนด้วยกลไกตลาด โดยมี “มือที่มองไม่เห็น” เพื่อผลักดันให้การทำงานมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร และผลประโยชน์ของต่งแสดงที่เกี่ยวข้อง

รูปแบบที่สาม การประสานงานแบบเครือข่าย (Network) เป็นการประสานงานที่อยู่บนฐานของการเจรจาต่อรอง ซึ่งมีเป้าหมายและข้อตกลงร่วมกัน และในปัจจุบันการขับเคลื่อนกิจกรรมทางสาธารณะที่ข้ามหน่วยงาน ข้ามขอบข่ายเชิงนโยบาย เป็นรูปแบบที่แก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการดำเนินภารกิจอีกด้วย

2.3 แนวคิดการบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Network Governance)

การเปลี่ยนแปลงบริบทต่างๆ ของรัฐในมิติการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมพร้อมกับการบริหารกิจการสาธารณะที่มีการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในช่วงทศวรรษที่ 1980 ได้นำไปสู่การปรับลดขนาดภาครัฐให้มีขนาดเล็กลง (Downsizing) และเพิ่มบทบาทเอกชนในการได้รับมอบหมายภารกิจจากรัฐ (Privatization) ด้วยการบริหารจัดการสรรทรัพยากรอันมีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมถึงความเปลี่ยนแปลงในบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในการขับเคลื่อนภารกิจสาธารณะ ที่มีลักษณะซับซ้อนและจำเป็นต้องพึ่งพาจากทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการภารกิจ ประกอบกับ นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเกิดการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมืองมากมาย ก่อให้เกิดกระบวนการของการทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) และโลกได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) เรียกว่าสภาวะไร้ศูนย์กลาง รัฐมีบทบาทในการทำกิจการสาธารณะน้อยลง รวมถึง จากการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่ได้นำมาอธิบายเบื้องต้นนั้น ก็มีปัญหาด้านมาโดยเฉพาะปัญหาสาธารณะที่ซับซ้อนข้ามขอบเขตดินแดนของรัฐ ซึ่งเป็นปัญหาใหม่ที่ท้าทายต่อการบริหาร

จัดการ ของรัฐสมัยใหม่ ดังนั้น ในการเตรียมพร้อมรับมือ จะต้องใช้การแก้ไขปัญหาใน ลักษณะพึ่งพาอาศัยกันผ่านหน่วยงานและรัฐบาลทุกระดับด้วยการจัดการในรูปแบบเครือข่าย ที่มี การรวมตัวกันอย่างเป็นทางการที่มีกฎหมายรองรับหรือการรวมตัวกันชั่วคราวอย่างไม่เป็นทางการเพื่อ แก้ไขปัญหาบางอย่าง ซึ่งมีลักษณะการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน และการ จัดแบ่งอำนาจหน้าที่ให้กับหน่วยงานเพื่อขับเคลื่อนภารกิจร่วมกัน

ตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนภารกิจสาธารณะที่มีเป้าหมายการดำเนินงาน ร่วมกัน โดยวางอยู่บนฐานความสัมพันธ์ในแนวระนาบที่ตัวแสดงต่างๆ พึ่งพาอาศัยกัน และการจัดการ เครือข่ายวางอยู่บนฐานทางความคิดของทฤษฎีเครือข่าย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ก่อรูปกระบวนการทัศน์ใหม่ ของรัฐประศาสนศาสตร์ ที่เรียกว่า การบริหารจัดการ (Governance) เป็นกระบวนการทัศน์สำคัญที่ ครอบคลุมการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน

แนวคิดการบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Network Governance) เป็นหนึ่งในตัวแบบสำคัญ ในกระบวนการทัศน์การบริหารจัดการ (Governance) ที่มีรากฐานมาจากทฤษฎีเครือข่ายและสถาบัน และวางอยู่บนฐานของการบริหารกิจการสาธารณะ (Public Governance) ที่มุ่งเน้นกับการวิเคราะห์ กระบวนการบริหารกิจการสาธารณะผ่านมิติต่าง ๆ รวมถึงเครือข่ายแนวคิดการบริหารจัดการแบบ เครือข่าย (Network Governance) เป็นหนึ่งในตัวแบบสำคัญภายใต้กระบวนการทัศน์การบริหารจัดการ (Governance) ที่มีรากฐานมาจากทฤษฎีเครือข่ายและสถาบัน โดยวางอยู่บนฐานของการบริหาร กิจการสาธารณะ (Public Governance) ที่ให้ความสำคัญกับวิเคราะห์กระบวนการบริหารกิจการ สาธารณะผ่านมิติต่าง ๆ รวมถึงเครือข่าย ซึ่งในทฤษฎีนี้ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณ ภัย พ.ศ. 2550 กฎหมายดังกล่าวใช้เป็นหลักในการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย โดยออกแบบ ให้การจัดการภัยพิบัติมีการดำเนินการร่วมกันของตัวแสดงจากหน่วยงานหรือตัวแสดงต่าง ๆ ในรูปแบบของเครือข่าย มีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นตัวแสดง หลัก ในการจัดการภัยพิบัติและประสานกับตัวแสดงที่มีความเกี่ยวข้อง

2.3.1 เครือข่ายและการจัดการแบบเครือข่าย (Network Management)

เครือข่าย (Network) เป็นหน่วยในการวิเคราะห์หลักทางวิชาการในปัจจุบัน โดยมีเป้าหมาย ในการออกแบบองค์การให้มีความยืดหยุ่นและทำงานได้คล่องตัวมากขึ้น การเกิดขึ้นของเครือข่าย เป็นผลจากการรวมตัวระหว่างตัวแสดงต่างๆ ทั้งตัวแสดงในภาครัฐและไม่ใช่ภาครัฐผ่านความสัมพันธ์ หรือการจัดโครงสร้างอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีกฎหมาย ระเบียบในการรองรับ และกำหนด แบบแผนความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่และการจัดสรรทรัพยากรในการทำงานของเครือข่าย หรือใน อีกรูปแบบหนึ่งเครือข่ายอาจเป็นการรวมกลุ่มของตัวแสดงที่ร่วมกันดำเนินกิจกรรมแบบไม่เป็น

ทางการ ผ่านความเกี่ยวข้องระหว่างตัวแสดงที่ร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจ ซึ่งอาจมีข้อตกลงในการทำงานแบบยืดหยุ่นมากกว่าเครือข่ายที่มีลักษณะเป็นทางการ

Provan and Kenis (2008, pp. 229 - 231) ได้อธิบายถึง ความหมายอย่างแคบของเครือข่าย คือ การรวมตัวของตัวแสดงหรือองค์การอย่างน้อย 3 องค์การ ที่มีกิจกรรมบางหรือเป้าหมายบางอย่างร่วมกัน โดยเครือข่ายมีรูปแบบการบริหารจัดการแบบหลายองค์การที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมร่วมกัน มีวัตถุประสงค์หรือความต้องการบางอย่างเพื่อตอบสนองต่อประเด็นปัญหาเฉพาะ ซึ่งการรวมตัวในรูปแบบนี้ อาจจะเป็นการรวมตัวเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเฉพาะของตัวแสดง หรือรวมตัวเพื่อทำภารกิจหน้าที่ ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่มีร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและทรัพยากรระหว่างกันและนำไปสู่การทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มสมรรถนะความสามารถในการแก้ไขและวางแผนที่มีความซับซ้อน

Bevir (2013, pp. 137 - 141) มองว่า เครือข่ายเป็นการรวมกลุ่มกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ผ่านความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันเพื่อดำเนินกิจกรรมหรือภารกิจ ให้บรรลุเป้าหมายที่มีร่วมกัน รวมถึงการทำงานแบบเครือข่ายให้ความสำคัญในการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ทรัพยากรและข้อมูลอื่นๆ ของตัวแสดงภายในเครือข่าย เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่ได้วางไว้ ดังนั้น เครือข่ายจึงเป็นรูปแบบของการจัดโครงสร้างองค์การในลักษณะหนึ่ง จากการรวมกลุ่มกันของตัวแสดงทั้งในภาครัฐและนอกเหนือจากภาครัฐ ที่เข้ามาทำกิจกรรมข้ามขอบเขตพื้นที่หรือภาคส่วนอื่นๆ โดยมีรูปแบบการรวมตัวของเครือข่ายในแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่มีการขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายไปในทิศทางเดียวกัน สำหรับการจัดแบ่งรูปแบบของเครือข่ายสามารถจัดแบ่งได้หลายแบบ ในที่นี้จะแบ่งเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่หนึ่ง แบ่งตามลักษณะเชิงโครงสร้าง Michael McGuire (2011, pp.438 - 439) ชี้ให้เห็นว่า การรวมตัวของเครือข่าย สามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

1. เครือข่ายที่เป็นทางการ มีการรวมกลุ่มกันของตัวแสดงจากสัญญาหรือข้อตกลงเพื่อดำเนินภารกิจร่วมกัน มีโครงสร้างการปฏิบัติงานและการประสานงานที่มีความชัดเจน รวมถึงแบ่งภารกิจ อำนาจหน้าที่ให้กับตัวแสดงภายในเครือข่าย ประกอบกับมีการจัดสรรทรัพยากร แลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อวางแผนการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายในที่สุด จึงมองได้ว่าเครือข่ายในลักษณะดังกล่าวอาจอยู่ภายใต้ข้อกฎหมาย ข้อตกลง หรือระเบียบ ส่งผลให้เป็นเครือข่ายที่ถูกกำหนดแบบแผนความสัมพันธ์การดำเนินงานที่ชัดเจน และสิ่งที่สำคัญ คือ เครือข่ายในรูปแบบนี้มักจะมีการออกแบบให้มีการจัดการที่มีผู้จัดการเครือข่าย (Network Manager) สอดส่องดูแล กำกับและควบคุมการดำเนินงาน

2. เครือข่ายไม่เป็นทางการ มีลักษณะการรวมตัวที่ไม่มีรูปแบบชัดเจน เพื่อดำเนินกิจกรรมเฉพาะประเด็นเป็นครั้งคราว ไม่มีการออกแบบหรือมีระบบในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและทรัพยากรระหว่างกัน ตัวแสดงสามารถเปลี่ยนแปลงได้อยู่ตลอด ขึ้นอยู่กับกิจกรรมหรือภารกิจ

Robins, Bates and Pattison (2011, pp. 1293 - 1296) อธิบายว่า เครือข่ายที่เป็นทางการมักจะมีขอบเขตการดำเนินงานกิจกรรม กฎ กติกา ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน และเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ เป็นผลมาจากกระบวนการที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่มีภารกิจเชื่อมโยงกัน

จากลักษณะหรือประเภทของเครือข่าย ดังที่ได้กล่าวมาเบื้องต้น ทำให้เห็นว่าการดำเนินงานกิจกรรมสาธารณะ ในแง่ของการจัดการและแก้ไขปัญหาสาธารณะ การบริการสาธารณะ ในรูปแบบต่าง ๆ มักพบว่าลักษณะการทำงานในรูปแบบเครือข่ายกลายเป็นการจัดโครงสร้างสถาบันในอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเกิดจากการรวมตัวของตัวแสดงจากภาคส่วนต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทหรือทำกิจกรรมร่วมกัน ด้วยการจัดทำข้อตกลงหรือสร้างกฎ กติกาในการร่วมมือกันเพื่อขับเคลื่อนในประเด็นที่เชื่อมโยง กับตัวแสดงในเครือข่าย นอกจากนั้น ภายในเครือข่ายได้มีการวัดจางตำแหน่งแห่งที่ของตัวแสดงผ่านการมอบหมายภารกิจ อำนาจหน้าที่ มีการเชื่อมโยงประสานกัน แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากร ผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองของตัวแสดง อย่างไรก็ตามการดำเนินการในรูปแบบเครือข่ายยังคงปรากฏปัญหาความท้าทาย เช่น ปัญหาในการกำกับดูแลเครือข่าย ปัญหารูปแบบของการประสานงานระหว่างตัวแสดงที่มีความแตกต่างกัน ปัญหาการจัดสรรทรัพยากร เป็นต้น

McGuire (2011, p. 441 - 445) กล่าวว่า ในการขับเคลื่อนภารกิจและการดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายให้เป็นไปอย่างไม่มีอุปสรรค และตัวแสดงภายในเครือข่ายมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันอยู่สม่ำเสมอ โดยมีเป้าหมายของเครือข่ายเป็นจุดศูนย์กลางร่วมเพื่อให้เครือข่ายได้มีการขับเคลื่อนการจัดการเครือข่ายจึงเป็นแนวทางสำคัญในการกำกับทิศทางการทำงานและการขับเคลื่อนกิจกรรมของเครือข่าย ซึ่งเป็นกิจกรรมในเชิงกลยุทธ์ เช่น การกำหนดและควบคุมจำนวนตัวแสดงภายในเครือข่าย การจัดรูปแบบความสัมพันธ์ของตัวแสดง การสร้างรูปแบบกลไกการประสานงาน อีกทั้งการจัดการเครือข่ายนั้น บทบาทผู้จัดการเครือข่ายก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ต้องได้รับการสนับสนุน บทบาท เนื่องจาก มีหน้าที่ในการกำกับดูแลเครือข่าย และขับเคลื่อนกิจกรรม เช่น การสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายในเครือข่ายให้มีการโต้ตอบกันอยู่สม่ำเสมอ การสร้างกระบวนการตัดสินใจวางแผนดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม โดยในส่วนของ McGuire ได้มีตัวชี้วัดในการจัดการเครือข่าย ซึ่งมองว่าปัจจัยที่สำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จของเครือข่าย มีดังนี้

- 1) การสร้างความไว้วางใจ (Trust) ระหว่างตัวแสดงภายในเครือข่าย
- 2) การมีฉันทามติหรือตัดสินใจที่เห็นพ้องร่วมกัน
- 3) ความเป็นหนึ่งเดียว หรือความเป็นเอกภาพในการดำเนินกิจกรรมของเครือข่าย
- 4) การสร้างและจัดการองค์ความรู้ของเครือข่าย

2.3.2 การบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Network Governance)

เป็นหนึ่งในรูปแบบการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ (Public Governance) ที่ให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนและดำเนินกิจกรรมสาธารณะผ่านเครือข่าย

Provan and Kenis (2008, p.230) อธิบายว่า การบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Network Governance) เป็นการบริหารจัดการที่ไม่มีรูปแบบในการกำกับดูแลที่ชัดเจนและประกอบด้วยตัวแสดงที่มีอิสระ ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล อย่างไรก็ตามการดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายจะมีเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน พร้อมทั้งเสนอว่าลักษณะของการบริหารจัดการแบบเครือข่ายโดยทั่วไปมีอย่างน้อย 4 รูปแบบ ดังนี้ 1) ตัวแสดงในเครือข่ายมีส่วนร่วมและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมซึ่งกันและกัน 2) มีการแลกเปลี่ยนและใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ 3) ตัวแสดงภายในเครือข่ายมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง 4) เครือข่ายมีการทำข้อตกลงร่วมกันในการดำเนินกิจกรรม สำหรับบางเครือข่ายนั้นอาจมีการพัฒนาหรือดำเนินการภายใต้กฎหมายระเบียบ ข้อตกลง บางประการที่ให้อำนาจในการดำเนินการกิจกรรมร่วมกัน ซึ่งเครือข่ายในลักษณะนี้อาจมีโครงสร้าง หรือระเบียบบางอย่างกำหนดปฏิสัมพันธ์และการดำเนินการกิจของเครือข่าย ทำให้เครือข่ายในลักษณะนี้มีความเป็นสถาบันมากขึ้น

Carlsson and Sandstrom (2008, pp.33 - 34) ได้นำเสนอ การบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Network Governance) มุ่งให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภายในเครือข่ายที่มีการทำงานของตัวแสดงต่างๆ ที่เข้ามาเชื่อมโยงกันในการจัดทำกิจกรรม ในรูปแบบของการข้ามขอบเขตการทำงานของหน่วยงานรัฐหรือระดับชั้นทางการบริหาร เพื่อตอบโต้ภัยกับปัญหาที่มีความซับซ้อน อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับการออกแบบกลไกการบริหารจัดการที่เหมาะสมและการออกแบบเชิงสถาบัน ด้วยการลองผิดลองถูก ไม่มีแบบแผนอย่างชัดเจน เพื่อรับมือกับการจัดการทรัพยากร และการจัดความสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่าย โดยจะเน้นในเรื่องการจัดการร่วมกัน (Co-management) ซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกของการบริหารจัดการเครือข่าย

2.3.3 รูปแบบของการบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Forms of Network Governance)

การวิเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการแบบเครือข่าย เป็นการวิเคราะห์ลักษณะความแตกต่างของเครือข่ายตามรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ปัจจัยสำคัญของการบริหารจัดการแบบเครือข่าย เช่น ความไว้วางใจ เป้าหมายของเครือข่าย การแลกเปลี่ยนทรัพยากร ขนาดของเครือข่าย สมรรถนะของเครือข่าย โดยปัจจัยที่ยกมานั้น เป็นลักษณะของการบ่งบอกว่าเครือข่ายต่างๆ มีลักษณะเป็นไปตามรูปแบบของการบริหารจัดการแบบเครือข่ายรูปแบบใด งานศึกษาของ Provan and Kenis (2008, pp.233-236) ชี้ให้เห็นว่า การทำงานแบบเครือข่ายบนฐานความสัมพันธ์ในแนวตั้ง การบริหารจัดการแบบเครือข่ายอาจเกิดขึ้นโดยการชี้แนะของตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งที่ทำ

หน้าที่เป็นตัวขับเคลื่อนหลักและมีบทบาทสำคัญในการดูแลกำกับ และกำหนดทิศทางการทำกิจกรรมของเครือข่าย หรือเครือข่ายบางรูปแบบอาจมีการกระจายอำนาจ และแบ่งหน้าที่ให้กับตัวแสดงอื่นๆ สำหรับคุณลักษณะเฉพาะของการบริหารจัดการแบบเครือข่ายในรูปแบบต่าง ๆ มีดังนี้

รูปแบบที่ 1 เครือข่ายการมีส่วนร่วมหรือเครือข่ายที่มีการบริหารจัดการตนเอง (Participants / Self-Governed Network) เป็นรูปแบบการบริหารจัดการเครือข่ายที่ปฏิบัติได้ง่าย มีการควบคุมหรือกำกับการทำกิจกรรมจากสมาชิกภายในเครือข่าย เป็นความสัมพันธ์ของตัวแสดงในลักษณะแนวนราบที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันผ่านการทำกิจกรรมร่วมของเครือข่าย ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ส่วนการตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการในกิจกรรมของเครือข่ายนั้น จะใช้การเจรจาต่อรอง และแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน ถึงแม้ตัวแสดงภายในเครือข่ายจะมีความสามารถและทรัพยากรที่แตกต่าง ซึ่งมีการประสานงานในลักษณะระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายหรือประสานงานผ่านกลุ่มหรือเครือข่ายย่อย นอกจากนั้น ในบางกรณีที่เกิดขึ้น เครือข่ายการมีส่วนร่วมหรือเครือข่ายที่มีการจัดการตนเอง อาจมีการรวมศูนย์การควบคุมผ่านตัวแสดงหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเครือข่ายที่มีตัวแสดงภาครัฐเข้ามา

รูปแบบที่ 2 เครือข่ายที่มีองค์กรนำในการบริหารจัดการ (Lead Organization Governed Network) เกิดขึ้นในช่วงที่สถานการณ์ไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างปกติ อาจเกิดปัญหาการปฏิบัติการกิจที่ไม่สามารถขับเคลื่อนต่อได้ โดยเฉพาะความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ หรือในกรณีที่ภารกิจของหน่วยงาน หรือในกรณีที่หน่วยงาน องค์กรถูกจำกัดให้ปฏิบัติเฉพาะภารกิจที่มีหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายในเครือข่ายที่มีลักษณะเป็นแนวตั้ง การบริหารจัดการในรูปแบบเครือข่ายที่มีองค์กรนำ จึงเป็นไปในลักษณะที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นตัวหลัก ในการนำพาเครือข่ายให้ขับเคลื่อนไปข้างหน้า หรือที่เรียกว่า ผู้นำเครือข่าย ซึ่งในบางกรณีอาจจะมีที่มาจากความเห็นชอบร่วมกันระหว่างสมาชิกภายในเครือข่าย

รูปแบบที่ 3 เครือข่ายที่บริหารโดยองค์กรหลัก (Network Administrative Organization; NAO) มีหน้าที่ในการสนับสนุนและประสานงานเครือข่าย โดยเครือข่ายที่มีความเชื่อมโยงกันจะถูกควบคุมจากภายนอก ที่เรียกว่า องค์กรบริหารเครือข่าย (NAO) ซึ่งอาจได้รับมอบอำนาจให้ทำหรือถูกกำหนดให้ปฏิบัติการที่มีอำนาจทางกฎหมายรองรับ มีวัตถุประสงค์คือ กำกับดูแลเครือข่ายเป็นการเฉพาะเท่านั้น ซึ่งรูปแบบการทำหน้าที่ของ NAO อาจจะเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกของเครือข่าย (facilitator network) หรือการจัดตั้งเป็นองค์กรที่เป็นทางการ (Formal Organization) และการจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการขึ้นมากำกับดูแลการทำงานเครือข่ายโดยทั้ง 3 รูปแบบทำหน้าที่ในการสนับสนุนและประสานงาน สำหรับองค์กรบริหาร

เครือข่าย (NAO) เป็นกลไกในการเสริมสร้างความชอบธรรมของเครือข่ายเพื่อจัดการกับปัญหาหรือลดความซ้ำซ้อนต่างๆ

สำหรับรูปแบบของการบริหารจัดการแบบเครือข่ายที่ถูกลำนำไปใช้

งานศึกษาของ Moynihan (2009, p.915) ชี้ให้เห็นว่า ในการบริหารจัดการภัยพิบัตินั้น องค์การในการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินได้มีการจัดโครงสร้างองค์การในลักษณะของโครงสร้างระบบบัญชาการสถานการณ์ (ICS) ซึ่งเป็นการออกแบบโครงสร้างในแบบสายการบังคับบัญชา (hierarchical structure) โดยมีการกำหนดให้มีผู้บัญชาการเหตุการณ์ ซึ่งเป็นผู้กำกับควบคุมการขับเคลื่อนกิจกรรมให้ไปในทิศทางเดียวกัน ภายใต้ชุดของคำสั่งเดียวกัน เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีเอกภาพท่ามกลางความหลากหลายของตัวแสดงที่แตกต่างกัน

Moynihan (2009) มองว่าการจัดโครงสร้างองค์การแบบระบบบัญชาการสถานการณ์ (ICS) นั้น มีลักษณะที่คล้ายกับรูปแบบของการบริหารจัดการแบบเครือข่าย ที่ออกแบบให้สามารถทำงานร่วมกับตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสามารถในการบริหารจัดการและการตอบสนองในภาวะฉุกเฉิน ในลักษณะของการพึ่งพาซึ่งกันและกัน รวมทั้งการประสานงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน และเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ในการบริหารจัดการสถานการณ์โดยรวม ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของรูปแบบเครือข่ายที่บริหารโดยองค์การหลัก หรือมีองค์การนำ (Network Administrative Organization; NAO) ซึ่งเสนอโดย Provan and Kenis (2008)

2.3.4 ปัจจัยสำคัญของการบริหารจัดการแบบเครือข่ายให้เกิดประสิทธิภาพ

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงปัจจัยที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการแบบเครือข่ายที่ส่งผลให้ประสบผลสำเร็จและเกิดประสิทธิภาพ งานศึกษาของ Robins, Bates and Pattison (2011, p. 1295) มองว่า เงื่อนไขขั้นต่ำของการทำให้เครือข่ายมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มีดังนี้ 1) โครงสร้างของเครือข่ายได้เปิดโอกาสให้เกิดการประสานงานระหว่างตัวแสดงหรือมีปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ และมีการทำงานร่วมกัน โดยจะเป็นในเรื่องของความสัมพันธ์ของการมีปฏิสัมพันธ์อันบ่อยครั้งระหว่างตัวแสดง 2) มีการกำหนดเป้าหมาย หรือมีการแลกเปลี่ยน ซึ่งนำไปสู่การกำหนดทิศทางการทำงานของเครือข่ายร่วมกัน 3) ระบบของการบริหารจัดการหรือการกำกับดูแลเครือข่ายที่มีความชัดเจนมีการระบุหน้าที่ของตัวแสดง เนื่องจาก เครือข่ายเป็นรูปแบบของการทำงานร่วมกัน ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะโดยเฉพาะปัญหาที่มีความซับซ้อนได้ดีกว่าองค์การสาธารณะในรูปแบบอื่น ๆ โดยประสิทธิภาพ ของเครือข่าย ขึ้นอยู่กับการออกแบบเครือข่าย การกำหนดเป้าหมายหรือทิศทางการทำงานร่วมกัน โดยเครือข่ายในบางลักษณะเป็นการรวมตัวของตัวแสดงที่มีกฎหมายจัดตั้งรองรับการดำเนินกิจกรรมของเครือข่าย

Provan and Kenis (2007, p.237) อธิบายว่า การเกิดประสิทธิภาพในเครือข่าย จะมีได้ก็ต่อเมื่อมีการกำกับดูแล ควบคุมการดำเนินกิจกรรมที่เหมาะสม ส่งผลให้การทำภารกิจร่วมกัน บรรลุตามเป้าหมายหรือบรรลุผลลัพธ์ของเครือข่าย โดยบ่งบอกว่า การบริหารจัดการแบบเครือข่าย นั้น มีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อการทำให้เครือข่ายประสบความสำเร็จ หรือส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่อความสำเร็จ ดังนี้

(1) ความเชื่อใจ (Trust) ระหว่างตัวแสดงภายในเครือข่าย เป็นปัจจัยที่นำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายในเครือข่ายที่ตัวแสดงพร้อมยอมรับกับปัญหาหรือข้อโหว่ในการทำงานของเครือข่าย ซึ่งเครือข่ายที่มีความไว้วางใจสูงมีโอกาที่จะประสบความสำเร็จและรวมตัวกันได้แนบแน่นกว่า เครือข่ายที่ขาดความไว้วางใจ เชื่อใจ จึงกล่าวได้ว่าเครือข่ายที่มีความเชื่อใจมักจะประสบความสำเร็จและทำงานได้มี ประสิทธิภาพ

(2) ขนาดของเครือข่าย (Size/Number of Network Participants) ตัวแสดงภายใน เครือข่ายอาจมีจำนวนเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้อยู่เสมอ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือกิจกรรมในการดำเนินการของ เครือข่าย ซึ่งในเครือข่ายที่มีตัวแสดงจำนวนมากอาจมีปัญหาตามมา คือ ความซับซ้อนในการทำงาน ร่วมกันหรือการประสานงานระหว่างตัวแสดงด้วยกัน ในขณะเดียวกันขนาดของเครือข่ายหรือจำนวน ตัวแสดงภายในเครือข่าย ส่งผลต่อการบริหารจัดการของเครือข่าย ซึ่งเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้าง และในท้ายที่สุดบางเครือข่ายอาจมีตัวแสดงที่มีบทบาทนำและมีการกำหนดหรือวางรูปแบบใน ลักษณะที่เป็นโครงสร้างการทำงานของเครือข่าย

(3) เป้าหมายของเครือข่าย (Network Goal Consensus) เป็นกระบวนการกำหนดทิศทาง การทำงานของเครือข่ายผ่านการกำหนดเป้าหมายและการปรึกษาหารือของตัวแสดงภายใน เครือข่ายร่วมกัน ซึ่งเป็นการลดการแข่งขัน ความขัดแย้งและการกระทบกระทั่งกันระหว่างตัวแสดง ภายในเครือข่าย เนื่องจาก เครือข่ายได้มีเป้าหมายและทิศทางการทำงานเหมือนกัน จึงต้องมีการ ร่วมมือกันทำภารกิจไปให้ถึงเป้าหมาย

(4) สมรรถนะเฉพาะของเครือข่าย (Need for network-level Competencies) การ รวมกลุ่มของตัวแสดงหรือองค์การต่างๆ ที่เข้าร่วมกันในเครือข่าย โดยมีเหตุผลที่แตกต่างกันออกไป รวมทั้งมีความจำเป็นจากเงื่อนไขหรือข้อกำหนดของสถาบันในการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนได้มาร่วมกัน เป็นเครือข่ายการทำงาน ซึ่งมีสิ่งสำคัญที่เป็นตัวกำหนดระดับความสามารถว่ามีสมรรถนะมากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการกำหนดเป้าหมายร่วมกันของเครือข่าย และการกำหนดบทบาทหน้าที่ของ สมาชิกหรือตัวแสดงในเครือข่ายที่มีความแตกต่างกัน

2.3.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรณีศึกษาเพื่อนำมาอธิบายการบริหารจัดการภัยพิบัติที่มีกล่าวกล่าวถึงมาก คือ กรณีพายุเฮอริเคนแคทรีน่า (Hurricane Katrina) เป็นพายุเฮอริเคนระดับ 5 ซึ่งรุนแรงที่สุด เกิดขึ้นในเมืองนิวยอร์ก ลินส์ รัฐลุยเซียนา ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม ค.ศ. 2005 และเป็นการเปลี่ยนแปลงสำคัญของการจัดการภัยพิบัติของประเทศสหรัฐอเมริกา

อลิสซา หะสาเมาะ (2555) ชี้ให้เห็นว่า ความล้มเหลวในการบริหารจัดการในเหตุการณ์พายุเฮอริเคนแคทรีน่ามีความเป็นไปได้ว่า ส่วนหนึ่งมาจากประชาชนในพื้นที่ที่มั่นใจว่าบ้านของตนเองมีความแข็งแรงปลอดภัย และไม่น่าจะได้รับผลกระทบจากพายุ จึงไม่สนใจปฏิบัติตามคำกล่าวเตือนหรือคำแนะนำของหน่วยงานในพื้นที่ ในขณะที่คำเตือนหรือการสั่งให้อพยพออกจากพื้นที่เสี่ยงอันตรายซึ่งวางอยู่บนฐานการคาดการณ์สถานการณ์ที่ผิดพลาด และเตือนให้รับมือกับเหตุการณ์ในรูปแบบปกติทั่วไปดังเช่นที่ผ่านมา แต่ปรากฏว่ามาตรการที่เตรียมมาอย่างดี ไม่สามารถใช้งานได้เลย ระบบการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติของพื้นที่เกิดความล้มเหลว จนส่งผลให้กลายเป็นภัยขนาดใหญ่

ศิริรักษ์ สิงหเสม (2554) ศึกษาเครือข่ายนโยบายและการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในกรณีของจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดชัยภูมิ โดยศึกษาถึงเครือข่ายทางนโยบายและการจัดการภัยพิบัติของอุทกภัย บทบาทหน้าที่ของกลุ่มตัวแสดง และปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง การศึกษาในครั้งนี้พบว่า ในประเทศไทยการจัดการภัยพิบัติจะพบกับปัญหาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และมีช่องว่างของกลไกการประสานแลกเปลี่ยนทรัพยากรของหน่วยงาน กล่าวคือ หน่วยงานในระดับจังหวัดที่เป็นศูนย์รวมระดับพื้นที่มีหน้าที่วางแผนและจัดการกับภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัด และมีหน้าที่แลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนการจัดการภัยพิบัติระดับอำเภอ ก็จะรอรับการกิจตามที่จังหวัดสั่งการลงมา แต่ช่องว่างที่เห็นได้ชัด คือ ทรัพยากรที่มีไม่เพียงพอต่อการนำไปบริหารจัดการ จึงจำเป็นต้องพึ่งพิงทรัพยากรจากจังหวัดในระแวกใกล้เคียง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้จะมีทรัพยากรที่สามารถนำไปบริหารจัดการได้อย่างอิสระ แต่ทรัพยากรที่มีก็สามารถรับได้เพียงภัยพิบัติขนาดเล็ก ขนาดกลางเท่านั้น ดังนั้น ทรัพยากรในการบริหารจัดการภัยพิบัติจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญกับการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ และในงานชิ้นดังกล่าวยังมีความน่าสนใจ คือ ความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่ ได้ขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือจากกองกำลังทหารโดยตรง โดยไม่ได้มีการส่งเรื่องไปยังศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับอำเภอตามโครงสร้างกลไกการจัดการสาธารณะภัยแต่อย่างใด

ไททัศน์ มาลา, สุนทรชัย ซอบยศ และพิศาล พรหมพิทักษ์กุล (2557) ศึกษาแนวทางในการจัดการอุทกภัย กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี โดยพิจารณาถึงแนวทางของการบริหารจัดการที่สามารถป้องกันภัยพิบัติและรักษาเมืองเอาไว้ได้ ตลอดจนการยับยั้งปัญหาการเผชิญหน้ากับความขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่ โดยจากการศึกษาพบว่า พื้นที่เทศบาลนนทบุรีประสบกับอุทกภัยทุกปี ทำให้หน่วยงานในพื้นที่ให้

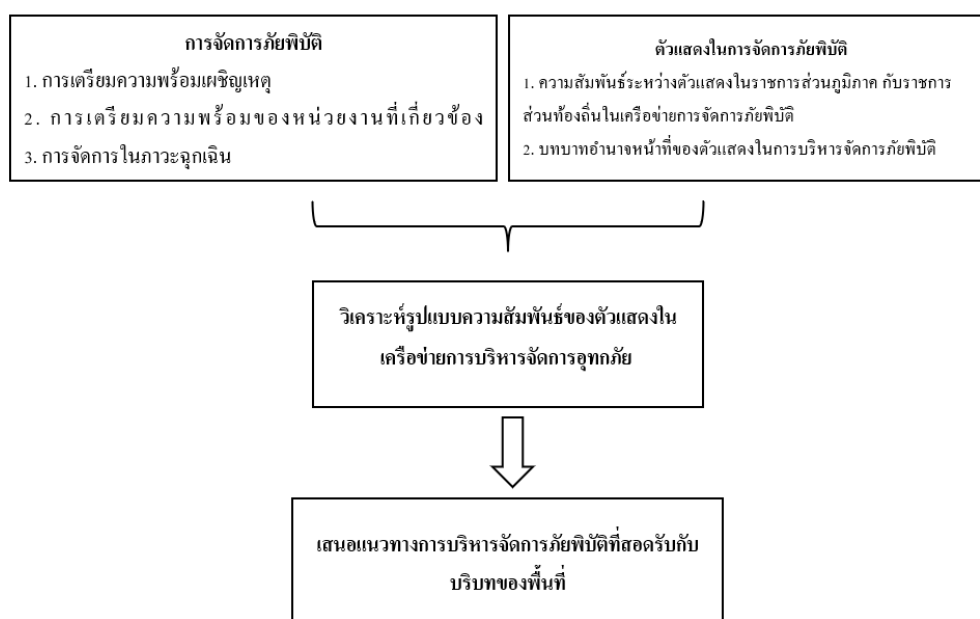
ความสำคัญกับการจัดการอุทกภัยด้วยการใช้มาตรการป้องกันและลดความเสียหายจากมาตรการต่างๆ มีการเตรียมความพร้อมทั้งภัยพิบัติโดยมีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และกลไกอื่นๆ ตั้งแต่ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด ซึ่งได้จัดทำแผนเผชิญเหตุและเตรียมความพร้อมร่วมกัน เช่น ในช่วงก่อนเกิดอุทกภัยมีการทำแผนบูรณาการร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ มีการประเมินถึงความเสี่ยงว่าพื้นที่ใดเสี่ยงมาก หรือน้อย และสร้างความรับรู้ความเข้าใจให้ทุกภาคส่วนมีความเข้าใจตรงกัน หรือจะเป็นการเตรียมความพร้อมด้วยการคาดการณ์ว่าจะเกิดอุทกภัย จึงได้เตรียมแนวป้องกันน้ำ กำจัดวัชพืชในลำน้ำ เตรียมอุปกรณ์ เครื่องมือ ติดตามสถานการณ์ และมอบภารกิจให้กับหัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ จากทั้งหมดนี้จึงเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการจัดการอุทกภัย

ญานิศา พลายชุม (2560) ได้ศึกษาวิเคราะห์กลไกและกระบวนการในการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 โดยพบว่า แผนดังกล่าวมีการจัดวางกลไกการจัดการสาธารณภัยในทุกระดับอย่างครอบคลุม แต่ปรากฏว่าในหน่วยปฏิบัติในแต่ละระดับมีความเข้าใจในสาระสำคัญและแนวคิดของการจัดการภัยพิบัติไม่เหมือนกัน ส่งผลให้การขับเคลื่อนจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ไปสู่การปฏิบัติจริงไม่เป็นไปในรูปแบบและทิศทางเดียวกัน ซึ่งผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกระดับอำเภอที่ขาดโครงสร้างการประสานแผนในระดับอำเภอและขาดความต่อเนื่องในการบริหารจัดการ ขาดผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่สามารถให้คำปรึกษาได้ รวมถึงตัวเงินหรืองบประมาณ เพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการมีไม่เพียงพอ และสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็พบกับปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรในด้านงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมือที่เกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัย ส่วนแผนปฏิบัติการฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้มีการจัดวางกลไกการจัดการสาธารณภัยในแต่ละระดับได้อย่างครอบคลุม หากแต่หน่วยปฏิบัติในแต่ละระดับมีความเข้าใจในสาระสำคัญและแนวคิดของการจัดการภัยพิบัติที่แตกต่างกัน ทำให้การขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างที่ควรจะเป็น ผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึง ข้อจำกัดของกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับพื้นที่ โดยเฉพาะกลไกระดับอำเภอ ซึ่งขาดโครงสร้าง การประสานแผนในระดับอำเภอและขาดความต่อเนื่องในการบริหารจัดการ ขาดที่ปรึกษาที่มีความรู้ความชำนาญในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงงบประมาณในการบริหารจัดการที่มีไม่เพียงพอ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ประสบกับปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัย และไม่ได้มีการใช้แผนปฏิบัติการฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ในด้านกลไกความร่วมมือของภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีกลไกการบริหารจัดการที่ครอบคลุมในทุกส่วน แต่กลไกดังกล่าวขาดความเชื่อมโยงระหว่าง การทำงานเชิง

พื้นที่กับการทำงานตามภารกิจ ทำให้การปฏิบัติงานมีลักษณะทำงานแบบแยกส่วน ขึ้นอยู่กับภารกิจในแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น จากข้อจัดต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จึงนำไปสู่ข้อเสนอแนะผ่านแนวทางการจัดตั้งกลไกการประสานงานในระดับอำเภอ ให้มีการจัดตั้งส่วนราชการระดับอำเภอเพื่อแก้ปัญหาที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน

2.3.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย

รูปที่ 5 จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



บทที่

การศึกษาเรื่อง “ความสัมพันธ์ของปฏิบัติงานระหว่างกลไกการบริหารจัดการของส่วนราชการปกครองส่วนภูมิภาคและราชการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการภาวะฉุกเฉินเหตุอุทกภัย ปี พ.ศ. 2563 กรณีศึกษา อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี มีความสัมพันธ์การปฏิบัติงานระหว่างกันอย่างไร” โดยผู้วิจัยจะมุ่งเน้นตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติที่มีการระบุไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และตัวแสดงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐ ทั้งในรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ (Formal Relation) และความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการหรือความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงาน (Working Relation) เพื่อให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในเหตุการณ์ครั้งนี้ โดยวางอยู่บนฐานแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐ ซึ่งภายใต้

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้ออกแบบให้การจัดการภัยพิบัติมีลักษณะการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เชื่อมโยงเกี่ยวข้องกัน และนำไปสู่การเสนอแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติ ที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- 1) กลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
- 2) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- 3) การตรวจสอบข้อมูล
- 4) การวิเคราะห์และการสรุปผลข้อมูล

3.1) กลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ในส่วนของประชากรในการวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มประชากรในการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูล จำนวน 24 คน เพื่อให้เห็นถึงการดำเนินการกิจของกลไกระดับพื้นที่ โดย มีรายละเอียดของประชากรในการวิจัย และแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ดังนี้ ตารางที่ 4 แสดงประชากรในการวิจัย และแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์

กลุ่มประชากรในการวิจัย	การเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูล/ แบบสัมภาษณ์	แนวทางการเก็บข้อมูลสัมภาษณ์ เพื่อใช้ในการวิจัยและวิเคราะห์ผล
1. ราชการส่วนภูมิภาค		
1.1) ผู้บัญชาการเหตุการณ์ ในระดับพื้นที่ (อำเภอ/ จังหวัด) (ปลัดอำเภอ/ปลัด จังหวัด/ปภ. จังหวัด/ผอ. โครงการส่งน้ำและ บำรุงรักษาบางพลวง)	- เลือกแบบเฉพาะเจาะจง	ผู้วิจัยจะใช้คำถามปลายเปิด เพื่อขยาย ประเด็นและตรวจสอบความถูกต้องของ ข้อมูลอีกครั้งหนึ่ง
2.2) ผู้แทนส่วนราชการที่ เกี่ยวข้องในเหตุการณ์/ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใน พื้นที่(อส./ กำนัน/ผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน	- เลือกแบบเฉพาะเจาะจง - Snowball Sampling	ผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์ โดยการ สอบถามประเด็นทั่วไปในเหตุการณ์ บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานและ เจ้าหน้าที่
3. ราชการส่วนท้องถิ่น		
เจ้าหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	- เลือกแบบเฉพาะเจาะจง	ผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์ โดยการ สอบถามประเด็นทั่วไปในเหตุการณ์ บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และ

กลุ่มประชากรในการวิจัย	การเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูล/ แบบสัมภาษณ์	แนวทางการเก็บข้อมูลสัมภาษณ์ เพื่อใช้ในการวิจัยและวิเคราะห์ผล
(ปลัดเทศบาล/หัวหน้า สำนักงานเทศบาล/ เจ้าหน้าที่งานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย)		ถามคำถามเพิ่มเติมโดยเฉพาะเรื่อง ทรัพยากรในการบริหารจัดการ
4. องค์การสาธารณสุข		
4.1) เจ้าหน้าที่ของ องค์การสาธารณสุข ที่อยู่ในเหตุการณ์	- Snowball Sampling	ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์มุ่งเน้นบทบาท หน้าที่ในช่วงเหตุการณ์อุทกภัย
4.2) ผู้แทนหรือบุคลากร ในเครือข่ายฯ	- เลือกแบบเฉพาะเจาะจง - Snowball Sampling	ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์โดยมุ่งเน้นใน ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ร่วมกับหน่วยงานของรัฐและแนวทางการ ปฏิบัติของกลไกในพื้นที่
5. ประชาชนผู้ประสบภัยในพื้นที่		
ผู้ประสบภัย	- เลือกแบบสุ่ม	ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์เก็บข้อมูลในช่วง ประสบภัย

หมายเหตุ : จัดทำโดยผู้วิจัย

3.2) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือในการวิจัยเชิงคุณภาพมาใช้ในการศึกษาวิจัย และวิเคราะห์ผลในการศึกษา เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล และตอบวัตถุประสงค์ในการศึกษา ซึ่งในท้ายที่สุดนั้นจะนำไปสู่ผลการศึกษาและแนวทางในการบริหารจัดการภัยพิบัติผ่านเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติและกลไกการจัดการในเชิงพื้นที่ การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลในสองลักษณะ กล่าวคือ

2.1) ลักษณะที่หนึ่ง ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ประกอบด้วยการใช้กรณีศึกษา (Case Study Research Method) ในพื้นที่อำเภอภอินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี เป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากการลงพื้นที่ หรือข้อมูลที่ได้จากการศึกษาภาคสนาม โดยใช้เครื่องมือในการศึกษาวิจัยที่สำคัญ ดังนี้

2.1.1) ผู้วิจัยได้เลือกใช้กรณีศึกษาเป็นหนึ่งใน เครื่องมือการวิจัย การกำหนดขอบเขตเชิงพื้นที่ การเลือกพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษานั้น ผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม

กลุ่มที่ 1 **กรณีศึกษาหลัก** อำเภออินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เคยเกิดอุทกภัยบ่อยครั้ง เนื่องจากเป็นพื้นที่รองรับน้ำจากจังหวัดสระแก้วและอำเภอนาดิ

กลุ่มที่ 2 **กรณีศึกษาย่อย** ประกอบด้วย

1. พื้นที่ต้นน้ำ ในตำบลบ่อทอง 2. พื้นที่กลางน้ำ ในตำบลกบินทร์ (เขตเทศบาลตำบลเมืองเก่า) 3. พื้นที่ปลายน้ำ ในตำบลวังดาล เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกลไกการจัดการเหตุอุทกภัยระดับพื้นที่ ศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการภัยพิบัติ โดยเริ่มตั้งแต่ก่อนการเกิดภัย ระหว่างการเกิดภัย และสิ้นสุดภัย

2.1.2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เพื่อให้ผู้วิจัย ได้ศึกษาและทำความเข้าใจสภาพปัญหา บริบททางสังคม การบริหารจัดการภัยพิบัติเชิงพื้นที่ ซึ่งช่วยให้ผู้วิจัยเข้าใจบริบทของพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้น และช่วยให้ค้นหาคำตอบของคำถามวิจัยได้ ทั้งนี้ ได้แบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้ 1) กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ในลักษณะเฉพาะเจาะจง และ 2) กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์แบบ Snowball Sampling ผ่านการแนะนำจากผู้ให้สัมภาษณ์ จากกลุ่มแรก โดยบุคคลทั้งสองกลุ่มนั้นเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และในองค์กรสาธารณะต่าง ๆ จำนวน 24 คน

2.2) ส่วนลักษณะที่สอง ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data Analysis) อันประกอบไปด้วยระเบียบกฎหมายของทางราชการ เอกสารหนังสือสั่งการของรัฐ ข้อมูลในส่วนนี้ผู้วิจัยได้จากการเก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้เครื่องมือวิจัยที่สำคัญ คือ ในที่นี้ผู้วิจัยได้ใช้เอกสารประกอบในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 หนังสือสั่งการ หนังสือเวียนของหน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เอกสาร ตำรา บทความ และรายงานวิจัย เพื่อใช้ในการศึกษาและแสวงหาคำตอบของงานวิจัยเล่มนี้ ในส่วนของเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาและวิจัย

(1) ทบทวนวรรณกรรมที่เป็นแนวคิดหลักในการศึกษา เพื่อใช้เป็นรากฐานสำคัญทางความคิดในการศึกษาและวิจัย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1.1) แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management)

หนึ่งในแนวคิดหลักที่เป็นฐานสำคัญ เป็นการให้ภาพของการจัดการภัยพิบัติ ระบบบัญชาการเหตุการณ์ กลไกการจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบแนวคิดของการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติและแนวคิดการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการจัดการภัยพิบัติในแต่ละขั้นตอนตามวงจรการจัดการภัยพิบัติ ในช่วงก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัยพิบัติ และยังมีมุ่งเน้นการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ในช่วงของการเตรียมความพร้อมรับมือและเผชิญเหตุก่อนเกิดอุทกภัย การเผชิญเหตุและการตอบสนองต่อสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน

(1.2) แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐ (IGR)

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (IGR) เป็นแนวคิดที่นำมาใช้ประกอบการศึกษา เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและรูปแบบของการประสานงานตามกลไกการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยในแต่ละระดับ ภายใต้โครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดิน และกลไกการบริหารจัดการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งจะนำไปสู่ การทำความเข้าใจแบบแผนของปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ และสัมพันธ์ภาพเชิงอำนาจระหว่างกลไก ที่ก้าวข้ามระดับชั้นทางการบริหาร

(1.3) แนวคิดการบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Network Governance)

การบริหารจัดการแบบเครือข่าย เป็นตัวแบบของการบริหารจัดการกิจการสาธารณะรูปแบบหนึ่ง ที่อาศัยการทำงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาดำเนินกิจกรรมร่วมกัน โดยที่ตัวแสดงต่างมีเป้าหมายในการทำงานที่สอดคล้องกัน ดังนั้น จึงได้นำแนวคิดนี้มาใช้ เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจ การบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย เพราะว่า ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ได้มีการออกแบบให้กลไก การจัดการสาธารณภัยของไทย มีการทำงานร่วมกันในลักษณะเครือข่ายที่มีการกำหนดหน่วยงานหลัก (NAO) รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขเชิงสถาบัน การแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการปฏิบัติงาน

(2) ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลไกการจัดการภัยพิบัติ

ในส่วนนี้เป็นการทบทวนการบริหารจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน และกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย แบ่งออกเป็น 2 ส่วน 1) การทบทวนกฎหมาย ระเบียบ และแผนที่เกี่ยวข้อง เพื่ออธิบายถึงกฎเกณฑ์กติกา ซึ่งเป็นเงื่อนไขเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย ระดับการจัดการสาธารณภัย ระบบบัญชาการสถานการณ์ (Incident Command System: ICS) โครงสร้างองค์กรปฏิบัติตามระบบบัญชาการสถานการณ์ แนวทางการปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน และ 2) การบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติของพื้นที่ ซึ่งเป็นกรอบสำคัญในการศึกษาและวิเคราะห์ความเสี่ยงภัยพิบัติของพื้นที่กรณีศึกษา เพื่อทำความเข้าใจถึงลักษณะความเสี่ยงภัยพิบัติของพื้นที่ ข้อมูลของพื้นที่ และการบริหารจัดการของพื้นที่

3.3) การตรวจสอบข้อมูล

การตรวจสอบข้อมูลเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญของการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อเป็นการตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูล วิธีการเพื่อให้ได้ข้อมูล และแนวทางในการศึกษา ผู้วิจัยได้เลือกการตรวจสอบข้อมูลด้วยวิธีตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ในด้านต่างๆ ดังนี้

ด้านที่หนึ่ง การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data triangulation) เป็นการตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่รวบรวมมาจากแหล่งข้อมูลต่าง ได้แก่ 1) ข้อมูลจากเอกสาร

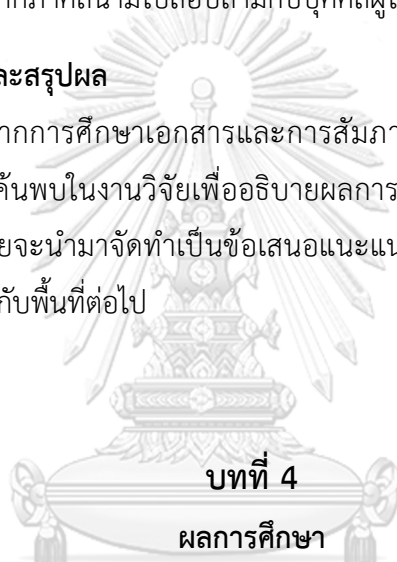
ทางการ 2) ข้อมูลจากข่าวสาร และ 3) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ในการตรวจสอบนั้น ผู้วิจัยจะดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและข้อมูลที่ตรงหรือสอดคล้องกันจากแหล่งข้อมูลทั้ง 3 ด้าน

ด้านที่สอง การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการเก็บข้อมูล (Method triangulation) เป็นการตรวจสอบเพื่อเปรียบเทียบข้อมูลที่จากการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การวิจัยจากเอกสาร การสัมภาษณ์ และการเทียบเคียงข้อมูลจากข่าวในช่วงเวลานั้น และนำข้อมูล มาพิจารณาและเทียบเคียงความสอดคล้องกันของข้อมูล

ด้านที่สาม การตรวจสอบโดยการทบทวนข้อมูล (Review triangulation) เพื่อทบทวนข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ข้อมูล หรือผลการศึกษา กล่าวคือ นำผลการศึกษาเบื้องต้นจากการทบทวนเอกสารและการเก็บข้อมูลจากภาคสนามไปสอบถามกับบุคคลผู้ให้ข้อมูล

3.4) การวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผล

นำข้อมูลที่ได้มาจากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดนำมาวิเคราะห์ และสรุปผลการค้นพบในงานวิจัยเพื่ออธิบายผลการศึกษาที่อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดและวัตถุประสงค์ โดยในสุดท้ายจะนำมาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติให้เหมาะสมกับพื้นที่ต่อไป



บทที่ 4

ผลการศึกษา

สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยภาคสนามโดยใช้กรณีศึกษา สิ่งสำคัญคือการศึกษาถึงบริบทของหน่วยวิเคราะห์ เนื่องจากในการศึกษาได้มุ่งเน้นไปยังหน่วยวิเคราะห์สองระดับ คือ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และให้ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยวิเคราะห์โดยนำมาเรียบเรียง วิเคราะห์ และสรุปสาระสำคัญจากเอกสารต่างๆ ประกอบกับการลงพื้นที่สำรวจในพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ จากหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ในพื้นที่ต้นน้ำ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อทอง ในพื้นที่กลางน้ำ คือ เทศบาลตำบลเมืองเก่า และพื้นที่ปลายน้ำ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลวังดาล หน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับอุทกภัยในพื้นที่ที่ต้นน้ำรับผิดชอบ โดยมีความแตกต่างกันในด้านการเตรียมความพร้อม เนื่องจากลักษณะทางเดินของน้ำ และพื้นที่ที่ต้องเผชิญเหตุอุทกภัยไม่เหมือนกัน รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 แห่ง รับผิดชอบขนาดพื้นที่ไม่เท่ากัน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะยึดขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบขนาดใหญ่เป็นหลัก มีจำนวนประชากรอาศัยในพื้นที่รับผิดชอบน้อย รวมถึงได้รับการ

จัดสรรงบประมาณแตกต่างกับเทศบาลตำบล ซึ่งได้รับการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ มากมาย และได้รับงบประมาณมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ในขณะที่รับผิดชอบขอบเขตพื้นที่ขนาดเล็ก และมีจำนวนประชากรอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลจำนวนมาก ดังนั้น จึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 แห่ง เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับมีการบริหารจัดการกับอุทกภัยแตกต่างกันอย่างไร มีศักยภาพหรือไม่อย่างไร

4.1 บริบทพื้นที่และการบริหารจัดการภัยพิบัติจังหวัดปราจีนบุรี

จังหวัดปราจีนบุรี มีพื้นที่ทั้งหมด 4,762.362 ตารางกิโลเมตร หรือ 2,976,476 ไร่ โดยลักษณะภูมิประเทศตอนบนเป็นที่ราบสูงและป่าที่สลับซับซ้อนมียอดเขาสูง 1,326 เมตร และเป็นแหล่งกำเนิดต้นน้ำหลายสายมีธรรมชาติที่สวยงาม ในขณะที่พื้นที่ตอนล่างเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำเหมาะแก่การเพาะปลูก ได้แก่ ที่ราบลุ่มแม่น้ำบางปะกง ซึ่งมีความสูงกว่าระดับน้ำทะเล 5 เมตร และที่ราบลุ่มแม่น้ำปราจีนบุรี ซึ่งเกิดจากแควหनुมานและแควพระปรังไหลมาบรรจบกัน ที่อำเภอekinทร์บุรี และไหลลงสู่อ่าวไทยที่อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา

การแบ่งเขตการปกครอง จังหวัดปราจีนบุรี มีทั้งหมด 7 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองปราจีนบุรี อำเภอศรีมโหสถ อำเภอศรีมหาโพธิ อำเภอประจันตคาม อำเภอนาดี อำเภอกบินทร์บุรี และอำเภอบ้านสร้าง โดยแบ่งเขตตำบลออกเป็น 65 ตำบล และหมู่บ้าน 708 หมู่บ้าน นอกจากนี้ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 1 แห่ง เทศบาลจำนวน 14 แห่ง และองค์การบริหาร ส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 55 แห่ง

4.1.1 แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ

1) ทรัพยากรน้ำ : จังหวัดปราจีนบุรี ตั้งอยู่ใกล้ฝั่งทะเลตะวันออกของอ่าวไทยจึงได้รับอิทธิพลจากมรสุมตะวันออกเฉียงใต้ที่พัดพาไอน้ำจากอ่าวไทยปะทะภูเขาทางเหนือของจังหวัดลอยตัวตกมาเป็นฝนและได้รับอิทธิพลจากพายุไซร่อนปีละ 2-3 ลูก ทำให้ปริมาณน้ำฝนมีค่อนข้างมาก เหมาะแก่การกสิกรรม จังหวัดมีแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่สำคัญ คือ แม่น้ำปราจีนบุรี ซึ่งเกิดจากการรวมตัวของแควพระปรัง และแควหनुมาน บริเวณอำเภอกบินทร์บุรี และคลองประจันตคามบริเวณอำเภอเมืองปราจีนบุรี และไหลรวมกับแม่น้ำนครนายก เป็นแม่น้ำบางปะกง มีความยาวประมาณ 68 กิโลเมตร

1.1) น้ำผิวดิน

สภาพของแม่น้ำจังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งไหลผ่านพื้นที่เกือบทั้งจังหวัดมีความแตกต่างกันไปตามภูมิประเทศ การประกอบอาชีพ และปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ตามลักษณะของสายน้ำที่แบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ

(1) บริเวณต้นน้ำครอบคลุมอำเภอกบินทร์บุรี อำเภอนาดี และอำเภอประจันตคามสภาพภูมิประเทศเป็นที่ราบสูง พื้นที่ทางการเกษตร

(2) บริเวณกลางน้ำ ครอบคลุมอำเภอกบินทร์บุรี (ตำบลหนองกี่ ตำบลบ้านนา ตำบลกบินทร์)

อำเภอศรีมหาโพธิ (ตำบลท่าตุม) อำเภอประจันตคาม (ตำบลโพธิ์งาม)

(3) บริเวณปลายน้ำ ครอบคลุมอำเภอบ้านสร้างลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบลุ่ม

1.2) แม่น้ำสายสำคัญ

ลุ่มน้ำปราจีนบุรี มีลำน้ำสายหลัก คือ แม่น้ำปราจีนบุรี และลำน้ำสาขาคลองพระสทิง ลำน้ำสาขาคลองพระปรัง และลำน้ำสาขามแม่น้ำหนุมาน ลำน้ำสายหลัก แม่น้ำปราจีนบุรี เกิดจากการรวมตัวกันของแม่น้ำพระปรังกับแม่น้ำหนุมาน ที่บ้านตลาดใหม่ อำเภอกบินทร์บุรี โดยจะไหลไปทางทิศตะวันตกของอำเภอกบินทร์บุรีผ่านอำเภอศรีมหาโพธิ อำเภอประจันตคาม อำเภอเมืองปราจีนบุรี และอำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งแบ่งพื้นที่ลุ่มน้ำปราจีนออกเป็น 4 ลุ่มน้ำสาขา

ตารางที่ 5 แม่น้ำสายสำคัญ

ลำดับ	ลุ่มน้ำสาขา	พื้นที่		ร้อยละของพื้นที่ ในลุ่มน้ำปราจีนบุรี	ครอบคลุมพื้นที่บางส่วน	
		(ตร.กม.)	(ไร่)		จังหวัด	อำเภอ
1.	คลองพระสทิง	2,639.36	1,649,601	27.35	สระแก้ว	วังน้ำเย็น, คลองหาด, เขาฉกรรจ์, กิ่งวังสมบูรณ์
2.	แม่น้ำพระปรัง	2,688.59	1,680,368	27.86	สระแก้ว	วัฒนานคร, เมืองสระแก้ว
3.	แม่น้ำหนุมาน	2,142.81	1,339,257	22.20	ปราจีนบุรี	นาดี
4.	แม่น้ำปราจีนบุรีตอนล่าง	2,180.62	1,362,886	22.59	ปราจีนบุรี	เมืองปราจีนบุรี, บ้านสร้าง, ศรีมโหสถ
รวม		9,651.38	6,032,112	100.00		

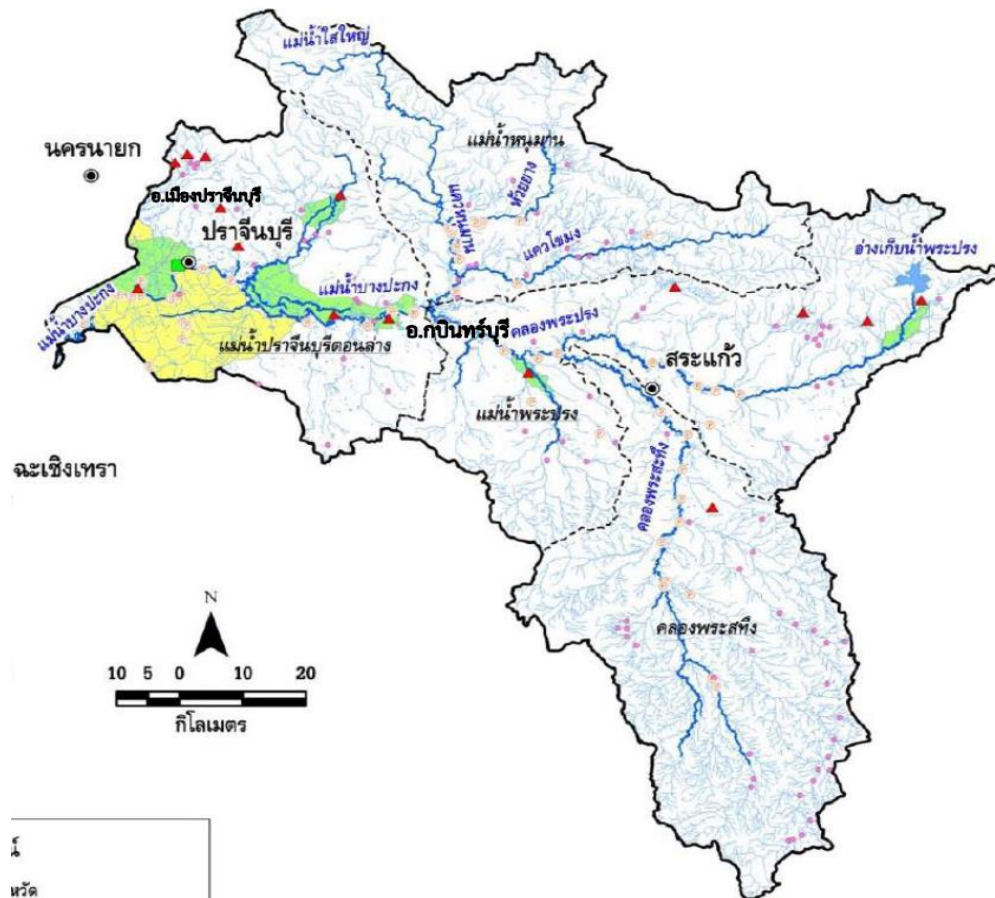
หมายเหตุ รวบรวมข้อมูลและจัดทำ โดยผู้วิจัย

พื้นที่เสี่ยงอุทกภัยของจังหวัดปราจีนบุรี

สภาพการเกิดอุทกภัยในจังหวัดปราจีนบุรี แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ อุทกภัยที่เกิดในบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนและลำน้ำสาขาต่าง ๆ และอุทกภัยที่เกิดในบริเวณแม่น้ำปราจีนบุรี สายหลัก ตั้งแต่จุดบรรจบแม่น้ำพระปรังและแม่น้ำหนุมานลงไปจนถึงจุดบรรจบแม่น้ำนครนายกการเกิดอุทกภัยในลักษณะแรกจะเกิดจากการที่มีฝนตกหนักและน้ำป่าไหลหลากจากต้นน้ำลงมาจนลำน้ำสายหลักไม่สามารถระบายน้ำได้ทันประกอบกับมีสิ่งกีดขวางจากเส้นทางคมนาคมขวางทางน้ำและมีอาคารระบายน้ำไม่เพียงพอ พื้นที่ที่เกิดน้ำท่วมเป็นประจำได้แก่ อำเภอประจันตคามในจังหวัดปราจีนบุรี

ส่วนในลักษณะที่สองจะเกิดบริเวณที่เป็นพื้นที่ราบลุ่ม และแม่น้ำสายหลักต้นเขินมีความสามารถระบายน้ำไม่เพียงพอ และเกิดน้ำเอ่อหนุนจากแม่น้ำบางปะกง ทำให้ไม่สามารถระบายน้ำลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับพื้นที่ที่เกิดน้ำท่วมเป็นประจำได้แก่ บริเวณอำเภอกบินทร์บุรี อำเภอบ้านสร้าง อำเภอศรีมโหสถ อำเภอศรีมหาโพธิ และอำเภอเมืองปราจีนบุรี เป็นต้น - ประชาชนสร้างที่อยู่อาศัยอยู่บริเวณริมแม่น้ำ

รูปที่ 6 แผนที่แม่น้ำสำคัญในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี



4.2 มาตรการการลดความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี

สำหรับจังหวัดปราจีนบุรีนั้น การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นแนวความคิดและวิธีปฏิบัติเพื่อลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบจากภัยต่าง ๆ ด้วยการวิเคราะห์และบริหารจัดการปัจจัยที่เป็นสาเหตุ และผลกระทบของสาธารณภัย มีเป้าหมายลดความเสี่ยงที่มีอยู่ในชุมชน ดังนั้น การป้องกันและลดผลกระทบที่ได้เน้นช่วงก่อนเกิดภัย ทั้งที่ใช้โครงสร้างและไม่ใช้โครงสร้าง เพื่อลดโอกาสที่สาธารณภัยจะสร้างผลกระทบต่อบุคคล ชุมชนหรือสังคม

ตารางที่ 6 มาตรการเชิงโครงสร้างจังหวัดปราจีนบุรี

โครงการขนาดกลาง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของโครงการชลประทานปราจีนบุรี จำนวน 7 โครงการ		
ชื่อโครงการ	ที่ตั้ง	ประเภท
1.โครงการทำแห	ต.บ้านทาม อ.ศรีมหาโพธิ	บรรเทาอุทกภัย กักเก็บน้ำในลำคลองและทุ่งราบ
2.โครงการห้วยเกษียร	ตำบลดงขี้เหล็ก อำเภอมะเมือง	กักเก็บน้ำในลำคลองและทุ่งราบ
3.โครงการคลองโคกกระจะ	ต.รอบเมือง อ.เมือง	กักเก็บน้ำในลำคลองและทุ่งราบ
4.โครงการห้วยไคร้	ต.วังตะเคียน อ.กบินทร์บุรี	ทดน้ำและส่งน้ำ
5.โครงการคลองสารภี	ต.วัดโบสถ์ อ.เมือง จังหวัด	กักเก็บน้ำในคลองและทุ่งราบ
6.โครงการประจันตคาม	ต.บุฝ้าย อ.ประจันตคาม	ทดน้ำและส่งน้ำ
7.โครงการตะเคียนทอง	ต.หาดนางแก้ว อ.กบินทร์บุรี	อาคาร ทรบ.
โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อยู่ในความรับผิดชอบของโครงการชลประทานปราจีนบุรี จำนวน 8 โครงการ		
ชื่อโครงการ	ที่ตั้ง	ประเภท
1.โครงการอ่างเก็บน้ำบ้านทับลาน	ต.บุพราหมณ์ อ.นาดี	ส่งน้ำเพื่อการอุปโภค-บริโภค
2.โครงการฝายห้วยคำภู	ต.แก่งดินสอ อ.นาดี	ทดน้ำและส่งน้ำ
3.โครงการคลองชุมพล	ต.หนองกี่ อ.กบินทร์บุรี	กักเก็บน้ำในลำคลองและทุ่งราบ
4.โครงการอ่างเก็บน้ำคลองดินแดง	ต.แก่งดินสอ อ.นาดี	อ่างเก็บน้ำ
5.โครงการทำนบดินบ้านคลองบุสูง	ต.นาดี อ.นาดี	-
6. อ่างเก็บน้ำเขาอีโต้	ต.บ้านพระ อ.เมืองปราจีนบุรี	ส่งน้ำเพื่อการอุปโภค-บริโภคให้ค่ายจักรพงษ์
7. อ่างเก็บน้ำเขาอีโต้ 2	ต.บ้านพระ อ.เมือง	ส่งน้ำเพื่อการอุปโภค-บริโภคให้ค่ายจักรพงษ์

8. อ่างเก็บน้ำคลองไม้ปล้อง	ต.เนินหอม อ.เมือง	อ่างเก็บน้ำ
โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษานฤมิตรจินดา		
ชื่อโครงการ	ที่ตั้ง	ประเภท
1. อ่างเก็บน้ำนฤมิตรจินดา (เขื่อนห้วยโสมง)	ต.แก่งดินสอ อ.นาดี	อ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่

ตามตารางข้างต้นได้แสดงถึงมาตรการแบบใช้โครงสร้างของจังหวัดปราจีนบุรี เพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากสาธารณภัยโดยใช้โครงสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น อ่างเก็บน้ำ อาคาร ฯลฯ ให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ว่าควรใช้การป้องกันแบบใดจึงจะเหมาะสมกับสภาพพื้นที่เสี่ยงภัยนั้น ๆ สำหรับมาตรการแบบใช้โครงสร้างของจังหวัดปราจีนบุรี พบว่ามีการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดอุทกภัย จากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดปราจีนบุรีที่อยู่บริเวณตอนกลางและรองรับน้ำที่ไหลมาจากจังหวัดสระแก้ว และไหลผ่านจังหวัดฉะเชิงเทราและไหลออกไปยังทะเลอ่าวไทย รวมถึงจังหวัดปราจีนบุรียังพบกับวาตภัยบ่อยครั้ง ซึ่งอาจจะส่งผลให้เกิดปริมาณฝนตกเพิ่มจนน้ำในสายน้ำต่างๆ รองรับปริมาณได้ไม่หมด รวมถึงบางปี อาจเกิดฤดูแล้งร่วมด้วยเนื่องจากฝนทิ้งช่วง จึงนำไปสู่การแก้ไขปัญหาลูกข่าย ภัยแล้ง การระบายน้ำในพื้นที่ และการชลประทาน จนนำไปสู่โครงการพัฒนาแหล่งน้ำอันเนื่องมาจากพระราชดำรินในเขตพื้นที่จังหวัด และโครงการของกรมชลประทาน ประกอบด้วยโครงการชลประทานขนาดกลาง จำนวน 8 โครงการ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จำนวน 7 โครงการ ตลอดหลายปีที่ผ่านมาการดำเนินการของมาตรการเชิงโครงสร้างในพื้นที่ได้ลดผลกระทบและความรุนแรงจากอุทกภัยได้เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น หากแต่แนวโน้มของอุทกภัยในพื้นที่ที่มีอย่างต่อเนื่อง จากการขยายตัวของประชากรและการขยายพื้นที่เมือง การใช้ประโยชน์ ในที่ดินต่างไปจากเดิม ส่งผลให้มาตรการเชิงโครงสร้างที่มีอยู่ไม่สามารถรับมือหรือลดผลกระทบทั้งหมดที่เกิดจากภัยพิบัติได้ จึงมีการนำแนวทางในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติผ่านมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างเข้ามาช่วยจัดการและลดความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่ ดังนี้

4.2.1 มาตรการความเสี่ยงที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง

มาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี ได้ดำเนินแนวทางเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติลดผลกระทบ ลดความรุนแรง ลดความสูญเสียจากภัยพิบัติ โดยเน้นให้ความสำคัญกับมาตรการเพื่อ

ป้องกันและลดผลกระทบ มาตรการเพื่อเตรียมความพร้อมโดยมีการนำแนวทางปฏิบัติของ แผน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 มาใช้ โดยมีดังนี้

การเตรียมการด้านฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศ

(1) จัดทำฐานข้อมูลเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการสาธารณภัย เช่น ฐานข้อมูลสถิติสาธารณ ภัย ฐานข้อมูลผู้ประสบภัย ฐานข้อมูลเจ้าหน้าที่และอาสาสมัคร ฐานข้อมูลผู้เชี่ยวชาญ และฐานข้อมูล อื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้พร้อมเรียกใช้งานได้ทันทีเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน

(2) พัฒนาระบบเชื่อมโยงข้อมูลด้านสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพและสามารถใช้งานร่วมกัน

(3) กระจายข้อมูลด้านสาธารณภัยไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติการตามแผนฉบับนี้

การส่งเสริมให้ความรู้และสร้างความตระหนักรู้ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(1) สนับสนุนให้สื่อประชาสัมพันธ์ทุกแขนงมีบทบาทในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์เพื่อปลูกฝัง จิตสำนึกด้านความปลอดภัย (Safety Mind) อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อประชาสัมพันธ์ที่สามารถ เข้าถึงประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือ อินเทอร์เน็ต แอปพลิเคชันต่าง ๆ

(2) เผยแพร่และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับความปลอดภัย ในชีวิตประจำวัน เช่น การใช้ถนนอย่างปลอดภัย การใช้อุปกรณ์ไฟฟ้าภายในบ้าน การเตรียมการ ในการรับมือสาธารณภัย

ดังนั้น พบว่า มาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างที่มีการระบุไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2558 ภายใต้กระบวนการทัศน์ของการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ และการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การดำเนินโครงการต่าง ๆ เน้นมาตรการเพื่อเตรียมความพร้อม (preparedness measure) ของพื้นที่เป็นหลัก โดยเฉพาะการจัดทำแผนต่าง ๆ และข้อมูลของพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่

4.3 กลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติ จังหวัดปราจีนบุรี

จังหวัดปราจีนบุรี ได้ดำเนินการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของจังหวัด พ.ศ.2558 ตามแนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหาร จัดการความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่ ซึ่งได้เน้นความสำคัญในส่วนต่างๆ เช่น การวิเคราะห์ความเสี่ยงภัย ในพื้นที่จังหวัด มาตรการลดความเสี่ยงภัยพิบัติทั้งที่เป็นมาตรการเชิงโครงสร้างและไม่เชิงโครงสร้าง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ แนวทางการ ปฏิบัติในช่วงก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย

อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ปกติ การปฏิบัติในช่วงก่อนเกิดภัยของจังหวัดปราจีนบุรี ได้เน้นย้ำให้ความสำคัญกับแนวทางปฏิบัติเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติ โดยกำหนดให้หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องปฏิบัติตามมาตรการเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติทั้งมาตรการเชิงโครงสร้าง เช่น การสร้างอ่างเก็บน้ำ อาคาร เขื่อน กำแพง อ่างเก็บน้ำ ฝาย เขื่อน ฯลฯ เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ และปฏิบัติตามที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง เพื่อลดผลกระทบ ความรุนแรงจากภัยธรรมชาติที่อาจจะเกิดขึ้นได้

ทั้งนี้ จังหวัดปราจีนบุรีได้มีการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอปภ.จ.) ปราจีนบุรี และตั้งคณะกรรมการ โดยมีผู้ว่าราชการการเป็นผู้อำนวยการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่

ผู้อำนวยการ ควบคุม สนับสนุน และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ และให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการตามความเสี่ยงภัยต่าง ๆ รวมถึงกำหนดแนวทางและมาตรการเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่ พร้อมทั้งเฝ้าระวัง ติดตามสถานการณ์ และเตรียมความพร้อมเผชิญเหตุ เมื่อคาดว่าจะ เกิดสาธารณภัยในพื้นที่ และจัดทำข้อมูลทรัพยากรของจังหวัด และประสานการปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ภายใต้กลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรี ประกอบด้วย

- | | |
|--|------------------|
| 1. ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี | ประธานกรรมการ |
| 2. รองผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี | รองประธานกรรมการ |
| 3. ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 12 | รองประธานกรรมการ |
| 4. ผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 2 รักษาพระองค์ | รองประธานกรรมการ |
| 5. นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี | รองประธานกรรมการ |
| 6. รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดปราจีนบุรี | กรรมการ |
| 7. ปลัดจังหวัดปราจีนบุรี | กรรมการ |
| 8. ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดปราจีนบุรี | กรรมการ |
| 9. นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดปราจีนบุรี | กรรมการ |
| 10. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาปราจีนบุรี เขต 1 | กรรมการ |
| 11. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เขต 7 | กรรมการ |
| 12. ผู้อำนวยการโครงการชลประทานปราจีนบุรี | กรรมการ |
| 13. ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงปราจีนบุรี | กรรมการ |
| 14. ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทปราจีนบุรี | กรรมการ |
| 15. เกษตรและสหกรณ์จังหวัดปราจีนบุรี | กรรมการ |

16. พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดปราจีนบุรี	กรรมการ
17. โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดปราจีนบุรี	กรรมการ
18. ท้องถิ่นจังหวัดปราจีนบุรี	กรรมการ
19. ขนส่งจังหวัดปราจีนบุรี	กรรมการ
20. ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 3 ปราจีนบุรี	กรรมการ
21. ประชาสัมพันธ์จังหวัดปราจีนบุรี	กรรมการ
22. อุตสาหกรรมจังหวัดปราจีนบุรี	กรรมการ
23. ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดปราจีนบุรี	กรรมการ
24. ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำ ภาค 6	กรรมการ
25. พัฒนาการจังหวัดปราจีนบุรี	กรรมการ
26. นายอำเภอ ทุกอำเภอ	กรรมการ
27. ผู้จัดการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดปราจีนบุรี	กรรมการ
28. ผู้จัดการประปาส่วนภูมิภาคสาขาปราจีนบุรี	กรรมการ
29. นายกเทศมนตรีเมืองปราจีนบุรี	กรรมการ
30. หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรี	กรรมการและเลขานุการ
31. หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์และการจัดการ	ผู้ช่วยเลขานุการ

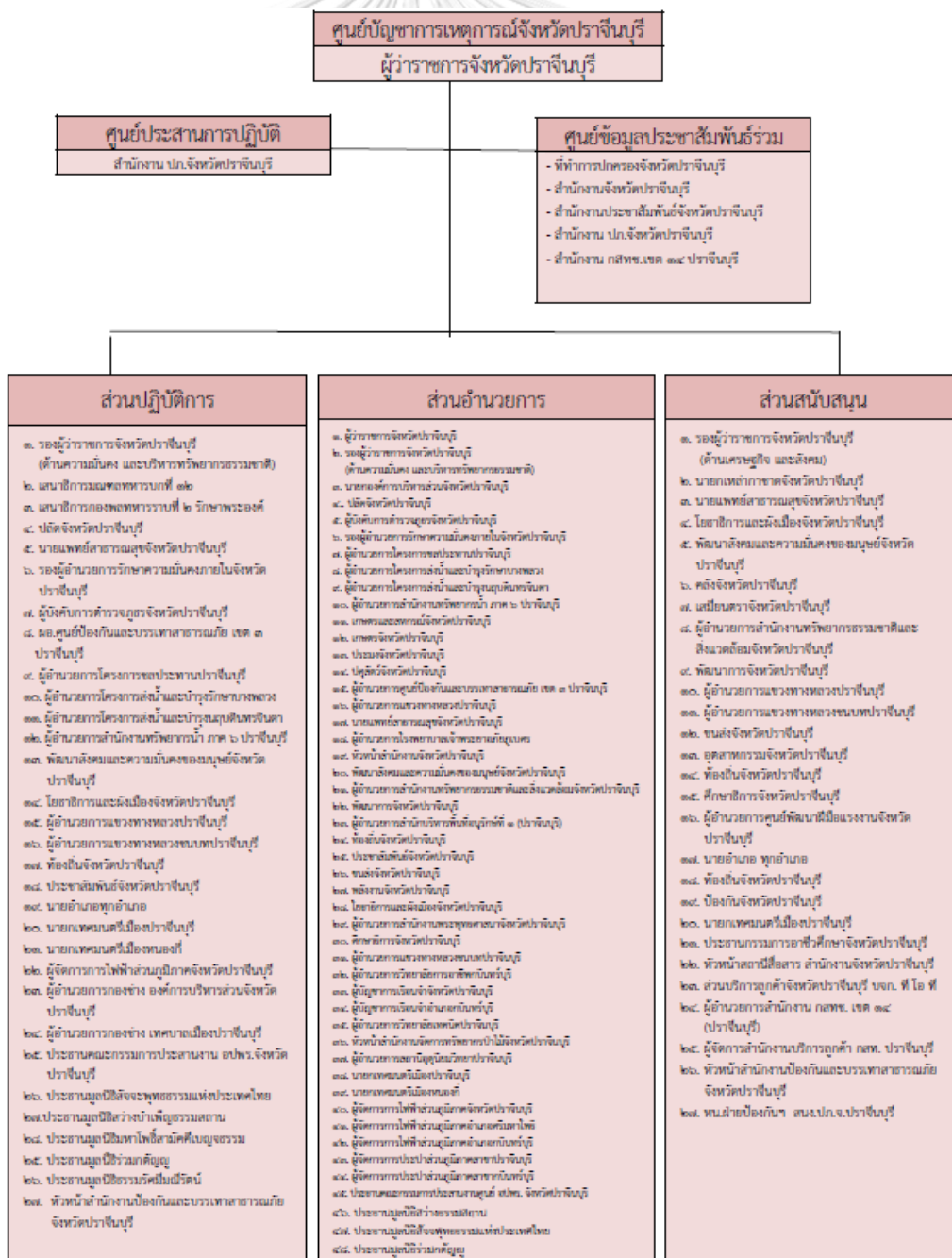
หมายเหตุ : อาจปรับเปลี่ยนและเปลี่ยนแปลงกรรมการได้ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร

ในสถานการณ์ฉุกเฉิน หากเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่และมีการยกระดับสาธารณภัยเป็นระดับ 2 (สาธารณภัยขนาดกลาง) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอปภ.จ.) จะดำเนินการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติ คือ การจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด (ศบก.จ.) ตามโครงสร้างของระบบการบัญชาการสถานการณ์ (Incident Command System : ICS) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด มีหน้าที่สั่งการ ควบคุม บัญชาการเหตุการณ์ในจังหวัด และทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานทุกภาคส่วน รวมถึงรวบรวมทรัพยากรเข้าไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยในขณะนั้น ต่อมาหากสถานการณ์ของสาธารณภัยมีความรุนแรงยิ่งขึ้น เป็นผลให้ยกระดับการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นสาธารณภัยระดับ 3 (สาธารณภัยขนาดใหญ่) หรือ ระดับ 4 สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด (ศบก.จ.) จะแปรสภาพเป็นศูนย์บัญชาการส่วนหน้าจังหวัด ขึ้นตรงกับกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีหน้าที่ปฏิบัติตามแนวทางอำนวยการ ควบคุม ปฏิบัติงาน และประสานการปฏิบัติในเขตพื้นที่ของจังหวัด

โครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดปราจีนบุรี

โครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งเป็นไปตามกลไกการจัดการสาธารณสุข ภัยที่ได้รับไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2558 มีการจัดแบ่ง กลไกการจัดการสาธารณสุขภัยในระดับพื้นที่ มีการดำเนินการจัดตั้งองค์ปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินตาม โครงสร้างของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) ซึ่งกำหนดให้มีส่วนงานภายใน ทั้งหมด 3 ส่วน ดังนี้ 1) ส่วนปฏิบัติการ มีหน้าที่ประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ และดำเนินการ กิจกิจกู้ชีพ กู้ภัย ช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น และเผชิญเหตุฉุกเฉินจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น 2) ส่วนอำนวยการ ปฏิบัติหน้าที่ในการวิเคราะห์และประเมินภาพรวมสถานการณ์ทั้งหมด รวมถึงประสานข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมากำหนดแนวทางการปฏิบัติ วางแผนและดำเนินงานธุรการทั่วไป ส่วนสุดท้าย คือ 3) ส่วนสนับสนุน มีหน้าที่ในการสื่อสาร จัดกำลัง บำรุงให้การสนับสนุน จัดการศูนย์พักพิง การปฐมพยาบาล เป็นต้น จากภาพด้านล่าง

รูปที่ 7 โครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดปราจีนบุรี



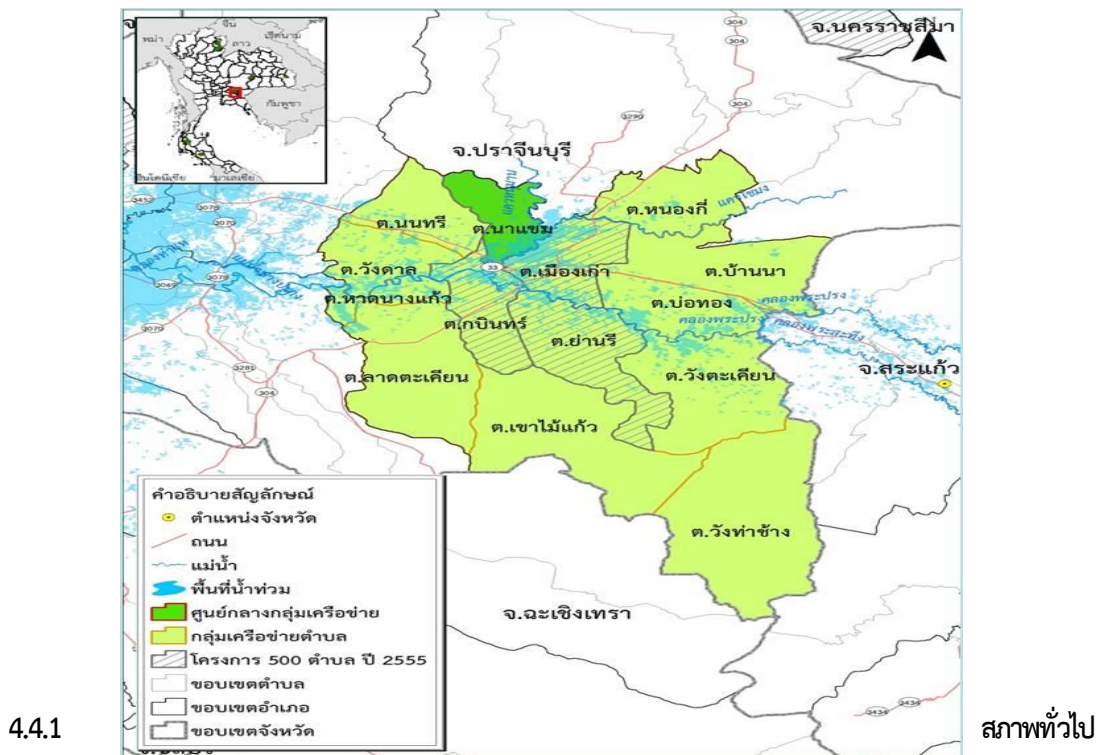
ที่มา แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2558

ทั้งนี้ สำหรับอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี เป็นเพียงสาธารณภัยระดับที่ 2 สาธารณภัยขนาดกลางเท่านั้น โดยใช้กลไกรัฐส่วนภูมิภาค การจัดการสาธารณภัยในระดับจังหวัด มีหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการและบัญชาการเหตุการณ์ภายในเขตพื้นที่ของจังหวัด ตามแนวทางการปฏิบัติที่ระบุไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และถึงแม้จะมีการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย และยกระดับการจัดการเป็นระดับ 2 ก็ตาม กลไกการจัดการในภาวะฉุกเฉินระดับ 1 สาธารณภัยขนาดเล็ก ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ในระดับอำเภอ และท้องถิ่น ยังคงเป็นหน่วยปฏิบัติหลักในพื้นที่โดยมีองค์กรปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน คือ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ และศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4 บริบทพื้นที่และการจัดการภัยพิบัติอำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี

รูปที่ 8 แผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขต อำเภอ กบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี

CHULALONGKORN UNIVERSITY



4.4.1

และข้อมูลพื้นฐานของอำเภอกบินทร์บุรี

ที่ตั้ง

อำเภอกบินทร์บุรี เป็น 1 ใน 7 อำเภอของจังหวัดปราจีนบุรี ตั้งอยู่ทางด้านทิศตะวันออกของจังหวัดปราจีนบุรี อาณาเขตอำเภอกบินทร์บุรี มีพื้นที่ทั้งสิ้น 1,309 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 818,302.875 ไร่

อาณาเขต

- ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี
- ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอศรีมหาโพธิ จังหวัดปราจีนบุรี และอำเภอสนามชัยเขต จังหวัดเชิงเทรา
- ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอเมือง จังหวัดสระแก้ว
- ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี

สภาพพื้นที่

ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำ ตอนเหนือเป็นที่ราบสูงติดภูเขา ตอนกลางเป็นที่ราบลุ่ม ทางตอนใต้เป็นป่าโปร่ง โดยสภาพทั่วไปอำเภอกบินทร์บุรี มีสภาพเป็นพื้นที่ราบลุ่มรองรับแม่น้ำจากอำเภอเมืองสระแก้วจังหวัดสระแก้ว และอำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี และมีแม่น้ำสายสำคัญจำนวน 4 สาย ได้แก่ แม่น้ำปราจีนบุรี แควพระปรัง แควโขม่ง และแควหนุমানแม่น้ำสำคัญ 4 สาย

เขตการปกครอง

แบ่งเขตการปกครองตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 จำนวน 14 ตำบล 193 หมู่บ้าน 20 ชุมชน ดังนี้

1. ตำบลวังท่าช้าง	23	หมู่บ้าน	8. ตำบลย่านรี	12	หมู่บ้าน
2. ตำบลเมืองเก่า	22	หมู่บ้าน	9. ตำบลหนองก่	12	หมู่บ้าน
3. ตำบลวังตะเคียน	17	หมู่บ้าน	10. ตำบลเขาไม้แก้ว	11	หมู่บ้าน
4. ตำบลนนทรี	16	หมู่บ้าน	11. ตำบลนาแหม	11	หมู่บ้าน
5. ตำบลวังดาล	16	หมู่บ้าน	12. ตำบลบ้านนา	11	หมู่บ้าน
6. ตำบลลาดตะเคียน	13	หมู่บ้าน	13. ตำบลบ่อทอง	10	หมู่บ้าน
7. ตำบลกบินทร์	12	หมู่บ้าน	14. ตำบลหาดนางแก้ว	7	หมู่บ้าน

จำนวนประชากร

จำนวนประชากรแยกตามเพศ : มีประชากรทั้งสิ้น 143,130 คน แยกเป็นชาย 70,591 คน หญิง 72,539 คน มีความหนาแน่นเฉลี่ยต่อพื้นที่ประมาณ 741.60 คน/ตารางกิโลเมตร (ข้อมูลจากสำนักทะเบียนอำเภอ กบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ณ เดือน ธันวาคม 2562)

ตารางที่ 7 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอ กบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี

เทศบาลเมือง จำนวน 1 แห่ง เทศบาลตำบล จำนวน 3 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 13 แห่ง

ที่	การปกครองท้องที่ (ภูมิภาค)		การปกครองท้องถิ่น
	ตำบล	หมู่บ้าน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
1.	วังท่าช้าง	23 หมู่บ้าน	- องค์การบริหารส่วนตำบลวังท่าช้าง
2.	เมืองเก่า	22 หมู่บ้าน	- เทศบาลตำบลเมืองเก่า (พื้นที่รับผิดชอบ ม. 8,9,10,11,12,13,16,17 ต.เมืองเก่า - องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเก่า
3.	วังตะเคียน	17 หมู่บ้าน	- องค์การบริหารส่วนตำบลวังตะเคียน

4.	นนทรี	16 หมู่บ้าน	- องค์การบริหารส่วนตำบลนนทรี
5.	วังดาล	16 หมู่บ้าน	- องค์การบริหารส่วนตำบลวังดาล
6.	ลาดตะเคียน	13 หมู่บ้าน	- เทศบาลตำบลสระบัว (พื้นที่รับผิดชอบ บางส่วน ของ ม.5 ต.ลาดตะเคียน) - องค์การบริหารส่วนตำบลลาดตะเคียน
7.	กบินทร์	12 หมู่บ้าน	- เทศบาลตำบลกบินทร์ - เทศบาลตำบลเมืองเก่า (พื้นที่รับผิดชอบ ม.2,4,5,8 ต.กบินทร์) - องค์การบริหารส่วนตำบลกบินทร์
8.	ย่านรี	12 หมู่บ้าน	- องค์การบริหารส่วนตำบลย่านรี
9.	หนองกี่	12 หมู่บ้าน	- เทศบาลเมืองหนองกี่
10.	เขาไม้แก้ว	11 หมู่บ้าน	- องค์การบริหารส่วนตำบลเขาไม้แก้ว
11.	นาแรม	11 หมู่บ้าน	- องค์การบริหารส่วนตำบลนาแรม
12.	บ้านนา	11 หมู่บ้าน	- องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านนา
13.	บ่อทอง	10 หมู่บ้าน	- องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อทอง
14.	หาดนางแก้ว	7 หมู่บ้าน	- องค์การบริหารส่วนตำบลหาดนางแก้ว



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

4.4.2 สถิติการเกิดอุทกภัยและลักษณะภูมิประเทศของอำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี

จังหวัดปราจีนบุรี มีสภาพพื้นที่ลาดเอียงไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ ทิศเหนือเป็นภูเขา ตอนกลางเป็นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำปราจีนบุรีที่เกิดจากกลุ่มน้ำสาขาที่ไหลมารวมกันได้แก่ แควหनुมาน ในเขตอำเภอนาดี แควพระปรังในเขตอำเภอกบินทร์บุรี ไหลมารวมกันที่บริเวณตลาดเก่าในเขต เทศบาลตำบลกบินทร์ อำเภอกบินทร์บุรี (แควหनुมาน เกิดจากการรวมตัวของลำน้ำใส่น้อย-ใสใหญ่ ลำพญาธาร และลำน้ำห้วยติดแควหनुมาน และมีลำน้ำห้วยโสมง ไหลมาบรรจบกันที่บริเวณบ้านแห ตำบลสำพันตา และสำหรับแควพระปรังมีต้นกำเนิดมาจากแควพระปรังจังหวัดสระแก้ว โดยมีคลอง พระสทิงจากเขาสอยดาว จังหวัดจันทบุรี ไหลมาบรรจบแควพระปรัง บริเวณรอยต่ออำเภอกบินทร์บุรี ซึ่งเรียกว่าบ้านปากน้ำ ตำบลบ่อทอง โดยไหลเข้าเขตอำเภอกบินทร์บุรี ศรีมหาโพธิ์ และอำเภอ เมืองปราจีนบุรี ไปรวมกับแม่น้ำนครนายก มีตำบลบางแตน อำเภอบ้านสร้าง เป็นแม่น้ำบางประ

กม มีความยาว 180 กิโลเมตร ปริมาณน้ำเฉลี่ยปีละ 5,000 ล้านลูกบาศก์เมตร และไหลออกสู่ทะเลไม่น้อยกว่า 2,700 ล้านลูกบาศก์เมตร การขึ้นลงของระดับน้ำขึ้นอยู่กับลมมรสุม และอิทธิพลของระดับน้ำทะเล ระดับน้ำสูงสุดอยู่ประมาณเดือนสิงหาคมถึงตุลาคม ถ้าปีใดมีฝนตกชุกและมีดีเปรสชันจะทำให้น้ำท่วมฉับพลัน ไหลบ่าและล้นตลิ่ง เข้าท่วมบริเวณที่ราบลุ่มของจังหวัดปราจีนบุรีได้ และสำหรับอำเภอภินทรบุรี จังหวัดปราจีนบุรี ได้เกิดเหตุอุทกภัยในอดีตมาแล้วทั้งหมด 9 ครั้ง ดังนี้

- | | |
|--------------------|--------------------|
| 1. 31 สิงหาคม 2485 | 6. 23 กันยายน 2512 |
| 2. 20 ตุลาคม 2526 | 7. 6 ตุลาคม 2533 |
| 3. 24 กันยายน 2538 | 8. 9 ตุลาคม 2556 |
| 4. 28 สิงหาคม 2561 | 9. 25 กันยายน 2562 |
| 5. 17 ตุลาคม 2563 | |

ที่มา : สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรี , 23 ตุลาคม 2564

ข้อมูลอุทกภัยข้างต้นที่กล่าวมานั้นเห็นได้ว่าอำเภอภินทรบุรีเกิดอุทกภัยอย่างบ่อยครั้ง โดยเฉพาะในเขตพื้นที่กลางน้ำ เนื่องจากเป็นจุดที่มีสายน้ำสองสายมาบรรจบกัน ส่งผลให้เกิดการระบายน้ำอย่างล่าช้าและเอ่อท่วมในที่สุด ประกอบกับหากพื้นที่ปลายน้ำไม่สามารถเปิดประตูระบายน้ำให้น้ำไหลผ่านได้ จะยิ่งส่งผลให้มวลน้ำไหลช้าและแผ่กระจายท่วมในพื้นที่อื่นๆของอำเภอออกเป็นวงกว้าง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

4.4.3 ความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่

ตารางที่ 8 ความเสี่ยงภัยพิบัติ

ขอบเขตพื้นที่		ความเสี่ยงของภัยพิบัติ
พื้นที่	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	สำหรับพื้นที่ส่วนนี้ในตำบลบ่อทอง ตำบลบ้านนา ตำบลวังตะเคียน เป็นพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยปานกลาง เนื่องจากเป็นพื้นที่ต้นน้ำของอำเภอภินทรบุรี ซึ่งรองรับน้ำจากอำเภอเมืองจังหวัดสระแก้ว โดยมีคลอง 3 สายมาบรรจบกัน คือ คลองพระสะทึง
ต้นน้ำ	องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อทอง	
	องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านนา	
	องค์การบริหารส่วนตำบลวังตะเคียน	

		คลองห้วยไคร้ และคลองพระปรัง ลักษณะของการเกิดน้ำท่วมมักจะเป็นไปในรูปแบบน้ำเอ่อล้นตลิ่ง น้ำท่วมขัง และมักจะไหลผ่านจากพื้นที่ค่อนข้างเร็ว ตามแนวลาดเอียงของพื้นที่ โดยมีบางส่วนของพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม ซึ่งได้รับผลกระทบจากอุทกภัย บริเวณพื้นที่ต้นน้ำ แม้ว่า จะประสบกับปัญหาอุทกภัยในบางส่วนของพื้นที่ แต่ผลกระทบและความรุนแรงจากอุทกภัยอยู่ในระดับเล็กน้อย - ปานกลาง
กลางน้ำ	เทศบาลตำบลเมืองเก่า	สำหรับในพื้นที่ ดังกล่าวเป็นพื้นที่ เสี่ยงสูง เนื่องจาก ลักษณะของน้ำท่วมในพื้นที่เป็นน้ำเอ่อล้นตลิ่ง น้ำท่วมขัง เพราะสภาพพื้นที่เป็นพื้นที่ กลางน้ำ ซึ่งรับน้ำมาจากตำบลบ่อทอง ตำบลย่านรี ตำบลวังตะเคียน ตำบลบ้านนาจากคลองพระ สะทิงกับคลองพระปรัง รวมถึง รับน้ำจากตำบล สำพันตา อำเภอนาดีจากแควโขมงกับแควหนุ มาณอีกด้วย อีกทั้งพื้นที่บริเวณนี้เป็นที่ตั้งของ ชุมชนที่มีการกระจุกตัวของประชากรหนาแน่น และเป็นพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวสูงจากลักษณะ อาคารบ้านเรือนในพื้นที่ที่ก่อสร้างด้วยไม้ หรือ เป็นบ้านชั้นเดียว ทำให้เมื่อเกิดอุทกภัยในพื้นที่ ประชาชนไม่สามารถอาศัยในบ้านเรือนได้
	เทศบาลตำบลกบินทร์	
	องค์การบริหารส่วนตำบลกบินทร์	
	องค์การบริหารส่วนตำบลย่านรี	
ปลายน้ำ	องค์การบริหารส่วนตำบลวังดาล	ในพื้นที่ปลายน้ำเป็นพื้นที่เสี่ยงสูง เนื่องจากเป็น พื้นที่รองรับน้ำทั้งหมดจากอำเภอกบินทร์บุรีที่ ไหลมาจากแม่น้ำปราจีนบุรี (แควหนุมางกับ คลองพระสะทิงรวมกัน ใน ต.กบินทร์) มีพื้นที่ ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยร้อยละ 60 - 70 ของ พื้นที่ และในบริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่น้ำท่วมขัง น้ำเอ่อล้นที่รอกการระบายผ่านประตูระบายน้ำ 1) ปตร.ตะกุดอ้อม 2) ปตร.เพชรสิน ใน ต.วังดาล ซึ่ง
	องค์การบริหารส่วนตำบลหาดนางแก้ว	

	น้ำจะระบายได้รวดเร็วหรือช้ามีผลมาจากการเปิดบานประตูระบายน้ำ เพื่อให้ไหลไปสู่อำเภอเมืองปราจีนบุรี และอำเภอศรีมหาโพธิ์ต่อไป ซึ่งใช้ระยะเวลาในการระบายประมาณ 4 – 5 วัน ทำให้พื้นที่ในบริเวณนี้เป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากน้ำยาวนานที่สุด
--	--

4.4.5 มาตรการลดความเสี่ยงภัยพิบัติของพื้นที่อำเภอภินทร์บุรี มีดังนี้

แนวทางปฏิบัติในการป้องกันและลดผลกระทบ เป็นการดำเนินการช่วงก่อนเกิดภัยแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ มาตรการใช้โครงสร้างและมาตรการที่ไม่ใช้โครงสร้าง โดยการวิเคราะห์และจัดการกับปัจจัยที่เป็นสาเหตุและผลกระทบของสาธารณภัยเพื่อลดโอกาสที่สาธารณภัยจะสร้างผลกระทบต่อบุคคลชุมชนหรือสังคม รวมถึงป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

1) การปกป้องพื้นที่เศรษฐกิจ พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่การเกษตร และพื้นที่สำคัญของอำเภอ

(1) เขตเมือง/ชุมชน

- การขุดลอกท่อระบายน้ำ การตรวจเช็คปริมาณน้ำฝนอย่างต่อเนื่อง ตรวจสอบประสิทธิภาพการระบายน้ำ/การรับน้ำ ของโครงสร้างในพื้นที่ชุมชน เพื่อเตรียมแผนการรองรับน้ำฝน การขุดลอกคูคลองในพื้นที่ที่เป็นทางผ่านของน้ำ หรือการเก็บสิ่งกีดขวางลำน้ำ เช่น กำจัดผักตบชวา

- การตรวจเช็คความพร้อมของเครื่องจักรกลให้สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถใช้งานได้ทันทีเมื่อเกิดอุทกภัยขึ้นในพื้นที่

(2) เขตการเกษตร

- การรณรงค์ให้เกษตรกร ลดความเสี่ยงและความสูญเสีย ด้วยการเหลื่อมเวลาการเพาะปลูก โดยให้เกษตรกรเลื่อนเวลาการเพาะปลูกให้เร็วขึ้น เพื่อให้สามารถเก็บเกี่ยวได้ทัน ก่อนน้ำหลากเข้าพื้นที่นา พื้นที่สวน ทำให้เกิดความเสียหายให้น้อยที่สุด

(3) พื้นที่ลุ่มน้ำ

- การเตรียมความพร้อมพื้นฐาน พื้นที่อพยพ โครงการพื้นฐาน อาทิ สะพานข้ามคลองหรือข้ามแม่น้ำ เรือสัญจร

- การเยียวยา ผู้ป่วยปกติ (โรคภัยไข้เจ็บ) ผู้ป่วยที่เกิดผลกระทบจากน้ำท่วม

- การเยียวยาผู้ได้รับความเดือดร้อน แจกจ่ายถุงยังชีพ

- การดูแลความปลอดภัยในชีวิต

2) การปกป้องดูแล ชีวิต และทรัพย์สิน

(1) สถานีตำรวจภูธรในพื้นที่ ออกลาดตระเวนตรวจจุดที่ประชาชนนำทรัพย์สินมาพักไว้ในจุดอพยพ เช่น เต็นท์ ศาลาริมทาง ศาลากลางบ้าน วัด เพื่อป้องกันเหตุลักทรัพย์ และเหตุร้ายอื่นๆ ตามวงรอบการตรวจ

(2) ฝ่ายปกครองร่วมกับชุดรักษาความสงบในพื้นที่ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ จัดเวรยามเฝ้าระวังเหตุร้ายประจำจุดที่พักผู้อพยพ

แนวทางปฏิบัติในการเตรียมความพร้อมทรัพยากร เจ้าหน้าที่ เครื่องจักรกลสาธารณภัยของหน่วยงานทั้งหน่วยงานทหาร ตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน มูลนิธิ และการติดตามสถานการณ์ ศูนย์ป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มอำเภอภูกามยาว ขอให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

1) ให้ทุกภาคส่วนจัดเตรียมกำลังพล เครื่องจักรกล วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือสื่อสารและโทรคมนาคมทั้งเครือข่ายหลัก เครือข่ายรองและเครือข่ายสำรอง ยานพาหนะ เรือท้องแบน เครื่องสูบน้ำ และเครื่องมือเครื่องใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ให้พร้อมใช้การได้ทันที

2) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ จัดเจ้าหน้าที่เฝ้าระวัง ติดตามสภาพอากาศจากกรมอุตุนิยมวิทยา และคำเตือนจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งตรวจสอบข้อมูลปริมาณน้ำฝนระดับน้ำในแม่น้ำ (สูงกว่า/ต่ำกว่าตลิ่ง) รวมทั้งบริเวณที่ลุ่มที่มักจะมีน้ำท่วมขังในพื้นที่อย่างใกล้ชิด โดยให้ติดตามสถานการณ์ ข้อมูลข่าวสาร การพยากรณ์อากาศ แผนที่อากาศ ภาพถ่ายดาวเทียมเรดาร์ กลุ่มฝน ปริมาณน้ำในลุ่มน้ำสายหลัก ฯลฯ รวมทั้งประสานกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์และคาดการณ์แนวโน้มสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบ

3) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดให้มีระบบการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าผ่านข่ายการสื่อสารของทางราชการ สื่อมวลชน วิทยุชุมชนในท้องถิ่น หอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนติดตามข่าวสารจากกรมอุตุนิยมวิทยา หรือหน่วยงานอื่นอย่างใกล้ชิด และใช้ประโยชน์จากอาสาสมัคร “มิสเตอร์เตือนภัย” ที่ผ่านการอบรมแล้ว หรือประชาชนจิตอาสา เพื่อเตรียมพร้อมเฝ้าระวัง ติดตามสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย น้ำป่าไหลหลากและดินถล่ม ให้สามารถดำเนินการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยได้อย่างทันท่วงทีเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น

4) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาจัดให้มีการฝึกซ้อมแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่ได้จัดทำขึ้น ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ เอกชน อาสาสมัครและจิตอาสาในพื้นที่

5) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มพื้นที่รองรับน้ำ โดยการเร่งกำจัดวัชพืช ขยะ ตลอดจนสิ่งกีดขวางทางน้ำอื่นๆ ในคู คลอง แหล่งน้ำต่างๆ โดยเฉพาะที่เป็นเส้นทางระบายน้ำลง

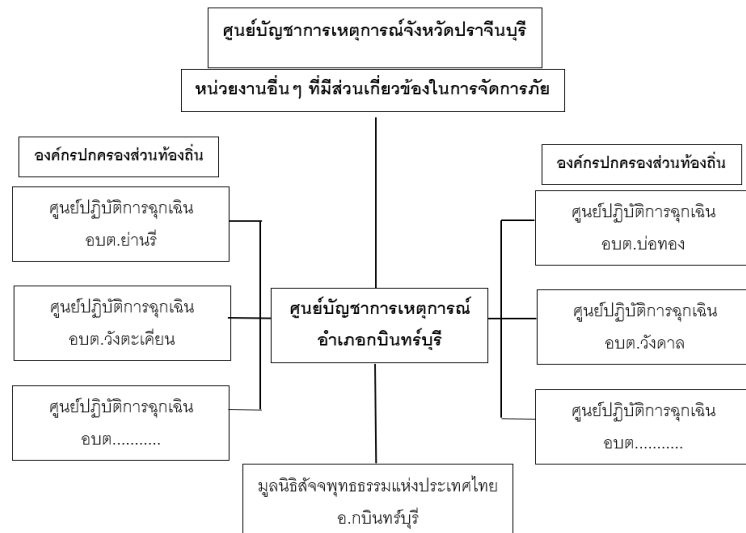
สู่ม้วนน้ำสายต่างๆ เพื่อให้คู คลอง แหล่งน้ำต่างๆ สามารถรับน้ำฝน และน้ำจากท่อระบายน้ำได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และให้พิจารณากำหนดจุดติดตั้งเครื่องผลักดันน้ำ เพื่อช่วยพร่องน้ำ หรือเร่งระบายน้ำตามความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสามารถเก็บกักน้ำไว้ในฤดูแล้ง

6) ให้แนวทางหลวงปราจีนบุรี แนวทางหลวงชนบทปราจีนบุรี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำในพื้นที่เขตชุมชน เส้นทางคมนาคมสายหลัก ที่มักเกิดปัญหาน้ำท่วมขังเมื่อฝนตกหนักโดยขุดลอกท่อระบายน้ำ ทำความสะอาดร่องน้ำ เพื่อกำจัดสิ่งกีดขวางออกจากทางระบายน้ำ และสามารถรองรับน้ำฝนที่ตกลงมาได้ พร้อมทั้งพิจารณาติดตั้งเครื่องสูบน้ำ และเจ้าหน้าที่ประจำจุดเสี่ยง เพื่อเฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาตลอดฤดูฝน

8) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาสัมพันธ์เชิงรุกเพื่อสร้างการรับรู้ให้กับประชาชน โดยสร้างความตระหนักในการเตรียมความพร้อมรับมือสถานการณ์อุทกภัยในช่วงฤดูฝน พร้อมทั้งรณรงค์ให้ประชาชนที่อาศัยริมคู คลอง แม่น้ำ มีส่วนร่วมรักษาสภาพแวดล้อมบริเวณที่อยู่อาศัยโดยการไม่ทิ้งขยะ ลงแม่น้ำ ลำคลอง

สำหรับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอekinบุรี พ.ศ. 2563 พบว่ามาตรการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ เป็นรูปแบบการดำเนินการในลักษณะทั่วไป ไม่ได้มีแบบแผนที่มีความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ต่างๆ ไว้ในภาพรวมเท่านั้น

4.5 รูปที่ 9 กลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติอำเภอekinบุรี จังหวัดปราจีนบุรี



หมายเหตุ : วิเคราะห์ และจัดทำ ,โดยผู้วิจัย

ในส่วนของกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอekinบุรี พ.ศ.2562 ได้ออกแบบกลไกของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ หากเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่ ซึ่งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ ทำหน้าที่เป็นส่วนบัญชาการ ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและประสานการปฏิบัติ รวมทั้งระดมทรัพยากรอื่นๆ เข้ามาในพื้นที่ประสบภัยตามที่ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รายงานขอความช่วยเหลือเพิ่มเติม ทั้งนี้ ได้แบ่งส่วนการปฏิบัติงาน ออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1) ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีนายกเทศมนตรี หรือปลัดเทศบาล (รักษาการ) เป็นผู้บัญชาการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน ทำหน้าที่ในการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย และประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2) ศูนย์จัดการภัยพิบัติระดับตำบล เป็นกลไกการทำงานของกำนัน ร่วมกับผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่ตำบลรับผิดชอบ ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานในช่วงเผชิญเหตุ และช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนเบื้องต้น

3) องค์การสาธารณกุศลในพื้นที่ เป็นหน่วยสนับสนุน มีหน้าที่ปฏิบัติการช่วงเผชิญเหตุ และให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้น

โดยปกติแล้วในกรณีที่เกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอจะทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ประสานการปฏิบัติระหว่างกลไกหน่วยงานอื่นๆ ทุกภาคส่วน และมอบหมายภารกิจให้กับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ นอกจากนี้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ของอำเภอยังทำหน้าที่ ในการประสานขอรับการสนับสนุนทรัพยากร ซึ่งส่งคำขอไปยังศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับจังหวัด แต่สิ่งที่ปรากฏกลับกลายเป็นว่า เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ มิได้มีการแบ่งมอบภารกิจให้กับส่วนปฏิบัติการในพื้นที่ อย่างชัดเจน ส่งผลให้บางภาคส่วนหรือหน่วยงานไม่รับรู้หน้าที่ภารกิจของตนว่าต้องปฏิบัติตัวอย่างไร ต้องทำอะไรบ้าง จึงไม่เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของอำเภอ

4.5.1 เครื่องมือและทรัพยากรในการรับมือกับภัยพิบัติของพื้นที่

จากการศึกษาเครื่องมือและทรัพยากรในการรับมือกับภัยพิบัติของพื้นที่อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งแบ่งออกเป็น 1) ทรัพยากรด้านบุคลากรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2) งบประมาณเพื่อรองรับกับภัยพิบัติ 3) เครื่องจักรกลสาธารณภัย หรือเครื่องมือช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ตามที่ได้ศึกษาในบริเวณต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อทอง 2) เทศบาลตำบลเมืองเก่า 3) องค์การบริหารส่วนตำบลวังดาล พบว่า ในแต่ละพื้นที่มีทรัพยากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ที่แตกต่างกัน ทั้งบุคลากรที่เกี่ยวข้อง งบประมาณ รวมถึงเครื่องมือหรือเครื่องจักรกลสาธารณภัย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 9 เครื่องมือและทรัพยากรในการรับมือกับภัยพิบัติของพื้นที่

เครื่องมือและทรัพยากรในการรับมือกับภัยพิบัติของพื้นที่
--

ที่	พื้นที่รับผิดชอบ	ทรัพยากรและ เครื่องมือ	ข้อมูล	จำนวน
1.	องค์การบริหารส่วนตำบลปอทอง (มีพื้นที่รับผิดชอบ 71.809 ตร. กม.) จำนวน ประชากร 6,419 คน	1.ด้านบุคลากร	เจ้าหน้าที่ ป้องกันและ บรรเทาสาธารณ ภัย	1 คน
			อปพร.	8 คน
		2. ด้านงบประมาณ	งบประมาณ รายจ่าย ประจำปี	800,000 บาท
			งบกลาง (ประเภทเงิน สำรองจ่าย)	299,898 บาท
		3. เครื่องจักรกล สาธารณภัย	1. เรือท้องแบน พร้อม เครื่องยนต์	1 ลำ
			2. เสื้อชูชีพ	15 ตัว
2.	องค์การบริหารส่วนตำบลวังตาล (มีพื้นที่รับผิดชอบ 38.41 ตร. กม.) จำนวน ประชากร 7,608 คน	1.ด้านบุคลากร	เจ้าหน้าที่ ป้องกันและ บรรเทาสาธารณ ภัย	1 คน
			อปพร.	65 คน
		2. ด้านงบประมาณ	งบประมาณ รายจ่าย ประจำปี	130,000 บาท
			งบกลาง (ประเภทเงิน สำรองจ่าย)	432,609 บาท
		3. เครื่องจักรกล สาธารณภัย	1. เรือท้องแบน	2 ลำ

			2. เสื่อชูชีพ	15 ตัว
3.	เทศบาลตำบลเมืองเก่า (มีพื้นที่ รับผิดชอบ 10 ตร.กม.) จำนวน ประชากร 6,542 คน	1.ด้านบุคลากร	เจ้าหน้าที่ ป้องกันและ บรรเทาสาธารณ ภัย	1 คน
			อปพร.	120 คน
		2. ด้านงบประมาณ	งบประมาณ รายจ่าย ประจำปี	1,194,500 บาท
			งบกลาง (ประเภทเงิน สำรองจ่าย)	283,108 บาท
		3. เครื่องจักรกล สาธารณภัย	เรือพาย 17 ลำ เรือติด เครื่องยนต์ท้าย 1 ลำ	

4.6 เหตุการณ์อุทกภัยในพื้นที่อำเภอภินทรบุรี จังหวัดปรางจินบุรีมีปัจจัยการเกิด ดังนี้

1. อุทกภัยในพื้นที่อำเภอภินทรบุรี จังหวัดปรางจินบุรี ถือว่าเป็นภัยเดิมที่ค้ำชินเกิดขึ้นเกือบทุกปี เนื่องจากในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงกันยายนจะมีลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมทะเลอันดามันและประเทศไทย มรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่พัดปกคลุมอ่าวไทยและภาคใต้ และในช่วงเดือนตุลาคมถึงธันวาคม ร่องมรสุมที่พาดผ่านภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือภาคกลาง รวมถึงหย่อมความกดอากาศต่ำ และพายุหมุนเขตร้อน (ดีเปรสชัน โชนร้อน และไต้ฝุ่น) ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดฝนตกหนักติดต่อกันหลายวัน ทำให้มีปริมาณน้ำฝนเพิ่มขึ้น จึงเป็นผลให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันได้โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอนาดี จังหวัดปรางจินบุรี ซึ่งมีลักษณะเป็นภูเขาสูงลาดชัน และป่าทึบซับซ้อน มีความเสี่ยงต่อการเกิดดินโคลนถล่มได้ รวมถึงเกิดน้ำเอ่อล้นตลิ่งเข้าท่วมในพื้นที่อำเภอภินทรบุรีได้อีกด้วย นอกจากนั้นแล้ว อำเภอภินทรบุรี ยังเป็นพื้นที่รองรับน้ำจากอำเภอนาดี จังหวัดปรางจินบุรี และอำเภอเมืองสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว ที่สายน้ำไหลมาบรรจบกันบริเวณตลาดเก่า เทศบาลตำบลภินทรบุรี ที่มีการตั้งชุมชนบริเวณนั้นมาอย่างยาวนาน และโดยส่วนใหญ่แล้ว

ประชาชน ในพื้นที่อำเภอภินทรบุรี ในบริเวณที่มีน้ำท่วมบ่อยครั้ง หรือเคยเผชิญกับอุทกภัยครั้งใหญ่มาแล้ว จะสามารถปรับตัวให้ใช้ชีวิตได้อย่างปกติในช่วงน้ำหลากหรือเอ่อล้นตลิ่ง

2. ในพื้นที่อำเภอภินทรบุรีการขยายตัวของชุมชนเมือง ประชากรที่เพิ่มขึ้น การใช้ที่ดินเพื่อทำประโยชน์ต่างๆ ส่งผลให้เส้นทางการไหลของน้ำเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้นได้ไปกีดขวางทางน้ำ จนในที่สุดการระบายของน้ำไม่เป็นไปตามธรรมชาติ และไม่สามารถระบายได้อย่างรวดเร็ว เกิดน้ำเอ่อล้นตลิ่ง โดยเฉพาะถ้าหากมีฝนตกหนักติดต่อกันหลายวันยิ่งทำให้ บริเวณนั้นมีน้ำท่วมขังหลายวัน และต้องใช้เวลาในการรระบายหลายวัน ซึ่งตรงกับงานศึกษาของ เดชา บุญค้ำ (2559) “เมืองขวางทางน้ำ” ได้ชี้ให้เห็นว่าในการออกแบบและการแก้ไขผังเมืองเพื่อจัดการและแก้ปัญหาของเมืองเป็นเรื่องสำคัญอย่างมาก เนื่องจากสภาพปัญหาเมืองในประเทศไทยกำลังเผชิญกับภัยธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือน้ำท่วมเนื่องจากสาเหตุของการวางผังเมืองและการขยายตัวของเมืองกีดขวางเส้นทางการไหลของน้ำ ไม่มีการวางแผนเชิงพื้นที่ ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายไม่ดีเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังมีโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนทางหลวง สะพาน ซึ่งก่อสร้างโดยมิได้คำนึงถึงการไหลของเส้นทางการน้ำ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สิ่งก่อสร้างต่างๆ ได้ไปกีดขวางทางน้ำ ส่งผลให้น้ำระบายออกได้ช้า

อย่างไรก็ตามการเกิดอุทกภัยในครั้งนี้เป็น การเกิดสาธารณภัยระดับที่สองเท่านั้น (สาธารณภัยขนาดกลาง) แต่การบริหารจัดการภัยพิบัติตามกลไกของแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2558 ที่วางไว้กลับไม่เป็นไปตามมาตรฐานของการบริหารจัดการภัยพิบัติ ส่งผลให้หน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถปฏิบัติงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงเป็นสิ่งที่ทำทลายกลไกในการจัดการในช่วงภาวะฉุกเฉินระดับอำเภอ และก่อให้เกิดการตั้งคำถาม ในประเด็น ดังนี้ คือ 1) การบริหารจัดการในบางพื้นที่เป็นไปในรูปแบบการวิ่งไล่ตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น หรือ บางพื้นที่ขาดแคลนทรัพยากรหรือเครื่องมือ เครื่องมือที่จำเป็นต้องใช้ต่อการเผชิญเหตุอุทกภัยในพื้นที่ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวมักจะพบอุทกภัยอยู่บ่อยครั้ง และเคยเกิดอุทกภัยมาแล้ว 2) ประเด็นด้านการเตรียมความพร้อมรับมือ หากสังเกตจากข้อสั่งการ ในระดับนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่การจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระดับจังหวัด พ.ศ.2558 การจัดทำแผนเผชิญเหตุระดับอำเภอ เพื่อวางแผนทางปฏิบัติเพื่อเตรียมพร้อมกับการเผชิญเหตุที่อาจเกิดขึ้น มีการประชุมติดตาม ฝัาระวังสถานการณ์อุทกภัย มีการวางระบบงานที่ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติกลับกลายเป็นว่าการบริหารจัดการอุทกภัยเกิดการตั้งคำถามในประเด็นต่างๆ เช่น การจัดการในช่วงภาวะฉุกเฉินมีความเป็นเอกภาพหรือไม่ เป็นไปตามแนวทางที่วางไว้หรือไม่ แล้วระบบบัญชาการสถานการณ์ในพื้นที่เป็นไปตามลักษณะรูปแบบที่วางไว้หรือไม่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังคงปฏิบัติภารกิจภายใต้โครงสร้างของการจัดการในภาวะฉุกเฉินหรือไม่ รวมถึงตัวแสดงที่เข้ามาส่วน

ในการบริหารจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉินมีการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างไร และมีอุปสรรคในการทำงานร่วมกันหรือไม่ อย่างไร

ดังนั้น ในส่วนต่อไป เพื่อเป็นการหาคำตอบเพื่อตอบคำถามข้างต้นต่อไปจะเป็นการให้รายละเอียดและเรียงลำดับเนื้อหาการเกิดอุทกภัยตามแนวทางการกำหนดประเด็นหรือขอบเขตของเนื้อหาให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติตามวงจรของการจัดการภัยพิบัติ ตั้งแต่ในช่วงการดำเนินการที่เน้นการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัย การเผชิญเหตุและช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ระหว่างเกิดภัยพิบัติ รวมถึงตอบคำถามต่างๆโดยมีรายละเอียดดังนี้

4.6.1 สาเหตุการเกิดอุทกภัยในอำเภอकिनทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2563

การเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศจากอิทธิพลพายุระดับ 2 (ดีเปรสชัน) ประกอบกับมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมทะเลอันดามัน ภาคใต้และอ่าวไทย รวมถึงตามประกาศกรมอุตุนิยมวิทยา"พายุระดับ 3 (โซนร้อน) "หลินฟา" (มีผลกระทบถึงวันที่ 12 ตุลาคม 2563)" ฉบับที่ 5 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2563 ทำให้ประเทศไทยมีฝนตกหนักถึงหนักมากบางแห่ง ส่งผลทำให้เกิดสถานการณ์น้ำท่วมฉับพลันน้ำไหลหลาก ดินสไลด์และวาตภัย ตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2563 เป็นต้นไป ส่งผลให้หลายจังหวัดได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม ซึ่งหนึ่งในนั้น คือจังหวัดสระแก้ว มีพื้นที่ได้รับความเสียหาย ทั้งสิ้น 8 อำเภอ 21 ตำบล 72 หมู่บ้าน ตามรายงานสถานการณ์สาธารณภัยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงมหาดไทย ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย (ส่วนปฏิบัติการ) ดังนั้น มวลน้ำจากคลองพระปรังกับคลองพระสะทึง ของอำเภอเขาฉกรรจ์ อำเภอเมืองสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว จึงไหลเข้าสู่เขตอำเภอดิตตอ คือ อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ในพื้นที่ตำบลบ้านนา ตำบลบ่อทอง และตำบลวังตะเคียน ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำของอำเภอกบินทร์บุรี

4.6.2 การดำเนินการในช่วงก่อนเกิดภัยและการเตรียมความพร้อมเพื่อเผชิญเหตุอุทกภัยของจังหวัด

ปราจีนบุรี

สำหรับแนวทางการปฏิบัติในช่วงก่อนเกิดภัย ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ 1) การประเมินความเสี่ยง 2) การป้องกันและลดผลกระทบ 3) การเตรียมความพร้อมรับมือ โดยทั้ง 3 หลักที่กล่าวมาข้างต้น เป็นหลักสำคัญในการเตรียมความพร้อมสำหรับหน่วยปฏิบัติ หากมีการเตรียมพร้อมที่ชัดเจนวางระบบการปฏิบัติว่าต้องทำอะไร มีความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติ จะสามารถลดความเสียหาย ลดผลกระทบ ลดความรุนแรง จากภัยพิบัติได้ โดยการเกิดอุทกภัยในพื้นที่อำเภอกบินทร์บุรี หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคเอกชน และประชาชน ได้รับรู้ข้อมูลและการแจ้งเตือนจากประกาศกรมอุตุนิยมวิทยาอย่างทั่วถึง จึงได้มีการเตรียมความพร้อมรับมือ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. จัดทำคำสั่งจังหวัดปราจีนบุรี ที่ 1079/2563 ลงวันที่ 25 เมษายน 2562 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2558 โดยคำสั่งฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นเพื่อเพิ่มเติมหน่วยงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 17 และสามารถให้การบริหารจัดการสาธารณภัยของจังหวัดปราจีนบุรี มีประสิทธิภาพ สามารถเตรียมพร้อมในการจัดการสาธารณภัย ตลอดจนสามารถป้องกันและลดความสูญเสียทั้งด้านชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงพิจารณาปรับปรุง ทบทวนแผนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และสอดคล้องกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558

2. จัดทำคำสั่งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรี ที่ 1718 / 2563 เรื่อง จัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ฯ และแต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย และดินถล่มจังหวัดปราจีนบุรี ประจำปี 2563 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2563 โดยมีหน้าที่จัดระเบียบการจราจรในพื้นที่เกิดสาธารณภัย พื้นที่รองรับการอพยพ บ้านพักชั่วคราวและพื้นที่ใกล้เคียง พร้อมทั้งรักษาความปลอดภัยสถานที่เกิดสาธารณภัย พื้นที่รองรับการอพยพบ้านพักชั่วคราวและสถานที่ใกล้เคียง ทั้งนี้ ให้รายงานผลการดำเนินงานให้ผู้บัญชาการทราบทุกระยะ

3. วันที่ 2 กรกฎาคม 2563 ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี เป็นประธานการประชุมเตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินถล่ม ปี 2563 ครั้งที่ 1/2563 โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม เพื่อหาแนวทางการป้องกันเหตุการณ์ดังกล่าว จากการคาดการณ์ลักษณะอากาศช่วงฤดูฝนของประเทศไทย ปี 2563 ฤดูฝนจะสิ้นสุดประมาณกลางเดือนตุลาคม 2563 โดยในช่วงเดือนสิงหาคมและกันยายน จะเป็นเดือนที่มีฝนตกชุกหนาแน่น และมีโอกาสสูงที่จะมีพายุหมุนเขตร้อนเคลื่อนผ่านประเทศไทยตอนบน ซึ่งจะส่งผลให้มีฝนตกหนักถึงหนักมากในหลายพื้นที่ และอาจเกิดน้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก รวมทั้งน้ำล้นตลิ่งได้ในบางแห่ง เพื่อให้การเตรียมรับสถานการณ์ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จังหวัดปราจีนบุรีได้จัดทำแผนเผชิญเหตุอุทกภัยและดินถล่ม ปี 2563 พร้อมทั้งจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ฯ หาแนวทางมาตรการฯ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสร้างการรับรู้ให้กับประชาชนผ่านสื่อมวลชน ตลอดจนสื่อแขนงต่างๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

4. วันที่ 4 สิงหาคม 2563 ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี เป็นประธานในการประชุมคณะกรรมการศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินถล่มจังหวัดปราจีนบุรี ประจำปี 2563 ครั้งที่ 2/2563 เพื่อเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายทหาร ผู้แทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 3 จังหวัดปราจีนบุรี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ ทั้ง 7 อำเภอ เข้าร่วมประชุม และให้แต่ละอำเภอชี้แจงการเตรียมความพร้อมของแต่ละหน่วยงานในการรับสถานการณ์อุทกภัย รวมทั้งการแก้ไขปัญหาผักตบชวา และวัชพืชกีดขวางทางน้ำในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

วันที่ 25 สิงหาคม 2563 ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี เป็นประธานในพิธี ในการตรวจความพร้อม ทรัพยากร เครื่องมือ และปล่อยขบวน เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมรองรับสถานการณ์อุทกภัย ในฤดูฝนประจำปี 2563 ให้กับหน่วยงานเครือข่าย ซึ่งมีการทดสอบและประเมินความพร้อมบุคลากร ทรัพยากร แลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานระหว่างกัน ทั้งนี้ มีผู้เข้าร่วมฝึกทั้งหมด 39 หน่วยงาน ประมาณ 200 คน

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติในช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติระดับจังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งมีการประชุมซักซ้อมและวางแนวทางในการปฏิบัติ โดยมีหน่วยงานต่างๆ เข้าร่วมประชุม ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสำคัญและตระหนักถึงการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ เนื่องจากในห้วงเวลาดังกล่าวตั้งแต่เดือนสิงหาคมเป็นต้นไป สภาพอากาศมีแนวโน้มที่ฝนจะตกหนักมากขึ้น และอาจทำให้เกิดน้ำเอ่อล้นเข้าท่วมพื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่การเกษตรของประชาชนได้ ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดแนวทางในการเตรียมรับมือก่อนเผชิญกับอุทกภัย เช่น การเตรียมความพร้อมของกลไกในพื้นที่ การตรวจเครื่องจักรกล การจัดทำแผนเผชิญเหตุของจังหวัดโดยมีรายละเอียดสำคัญที่ครอบคลุมแนวทางในการปฏิบัติช่วงก่อนเกิดภัย ดังต่อไปนี้

ข้อที่ 1 การจัดเตรียมความพร้อม มีการกำหนดแนวทาง การมอบหน้าที่และพื้นที่รับผิดชอบให้ชัดเจน การจัดทำทะเบียนเครื่องจักรกลสาธารณภัย การจัดสรรทรัพยากร วิธีการรวบรวมข้อมูลของหน่วยงาน ด้านสาธารณภัยในพื้นที่และการรายงานเหตุ การกำหนดวิธี แผนการในการอพยพประชาชนไปยังจุดที่จัดไว้

ข้อที่ 2 ประเมินความเสี่ยงภายในพื้นที่ ซึ่งจัดให้มีการสำรวจตรวจสอบว่าพื้นที่ใดมีความเสี่ยงสูงหรือความเสี่ยงต่ำต่อการได้รับผลกระทบจากอุทกภัย โดยประเมินจากสถิติสถานการณ์ที่ผ่านมาอย่างน้อย 5 – 10 ปี รวมถึงสาธารณูปโภคพื้นฐาน จำนวนประชากร คาดว่าจะได้รับผลกระทบมาน้อยเพียงใด

ข้อที่ 3 การสำรวจศักยภาพของมาตรการเชิงโครงสร้างในพื้นที่ให้สามารถรองรับกับสถานการณ์หรือภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอ โดยตรวจสอบความมั่นคง แข็งแรง และใช้งานได้ปกติ ซึ่งถ้าชำรุดให้แก้ไข ซ่อมแซมจนกลับมาใช้งานได้ปกติ

เพราะฉะนั้น แผนเผชิญเหตุจังหวัดปราจีนบุรี ยังครอบคลุมแนวทางในการปฏิบัติการจัดการภาวะฉุกเฉิน โดยได้จัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับจังหวัด มีโครงสร้างการทำงานของคณะกรรมการจากหน่วยงานทุกภาคส่วน มีการกำหนดแผนการรักษาความปลอดภัย แผนด้านการแพทย์ รวมถึงแนวปฏิบัติในการจัดการภาวะฉุกเฉิน ทั้งการสื่อสารและการติดต่อประสานงาน การดำเนินการให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่า กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรี ได้กำหนดแนวทางในการเตรียมความพร้อมและติดตามสถานการณ์สภาพอากาศตามประกาศจากกรมอุตุนิยมวิทยาอย่างใกล้ชิด รวมถึงได้ประชุมและกำหนดแนวทางการเตรียมความพร้อมให้กับส่วนราชการในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับ

ท้องถิ่น ซึ่งต้องมีการจัดทำแผนเผชิญเหตุ ที่กำหนดข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่ บทบาทและอำนาจหน้าที่ ในการสนับสนุนการปฏิบัติการของหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ในพื้นที่ การจัดทำบัญชีทรัพยากรและเครื่องมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสำหรับอำเภออินทร์บุรี ได้มีการดำเนินการจัดทำคำสั่งอำเภออินทร์บุรี ที่ 362/2563 เรื่อง คำสั่งศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภออินทร์บุรี ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2563 ซึ่งคณะกรรมการศูนย์ฯ มีหน้าที่ในการเฝ้าระวัง แก้ไข ติดตามสถานการณ์อุทกภัย และภัยอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่อำเภออินทร์บุรี รวมถึงจัดทำแผนเผชิญเหตุของอำเภออินทร์บุรีเพื่อรับมือกับภัยพิบัติต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในพื้นที่ได้ ซึ่งเป็นไปตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2558 และแผนเผชิญเหตุจังหวัดปราจีนบุรีประจำปี 2563 ดังรายละเอียดที่ได้จากการสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“จังหวัดปราจีนบุรีได้มีการประชุมจัดทำแผนป้องกันบรรเทาสาธารณภัย มีการทำแผนเผชิญเหตุอยู่แล้ว เพื่อเตรียมความพร้อมทุกด้าน มีคำสั่งจังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อจัดทำแผนต่างๆ ก็เป็นไปตามห่วงเวลาที่จะเกิดภัย อย่างในเดือนมกราคมถึงประมาณกุมภาพันธ์ก็จะระวังเรื่องไฟไหม้ หมอกควัน เพราะอากาศแห้ง ไม่มีฝนตก หรือในช่วงมิถุนายน ถึง ตุลาคม ของทุกปีก็จะมาเตรียม ดูถึงพายุฝนต่างๆ อาจจะมีน้ำท่วมได้ โดย ปภ.จังหวัดก็จะรับข้อมูลจากประกาศกรมอุตุนิยมวิทยา มา แล้วก็ทำหนังสือส่งให้อำเภอทุกอำเภอ ให้อำเภอแจ้งท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อ แจ้งลงในไลน์กลุ่ม “สาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรี” ก็ให้ประชาชนเตรียมพร้อมในช่วงนั้น ให้ยกของขึ้นที่สูง ให้ท้องถิ่นเตรียมอุปกรณ์ เจ้าหน้าที่ ตามหน้าที่” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, วันที่ 2 พฤศจิกายน 2564)

“ในช่วงก่อนเกิดภัยทางเราจะมีแผนการปฏิบัติ คือ หนึ่งจะมีการกิจการกำจัดวัชพืชทางน้ำในคลองเส้นทางหลัก และคลองสาขาที่เกี่ยวข้องต้องเอาวัชพืชออกจากเส้นทางน้ำให้หมด เพราะถ้าเอาออกหมด น้ำก็จะไหลออกไปได้ไว สอง การตรวจสอบสภาพอาคารต่างๆ เช่น อาคารประตुरะบายน้ำ(ปตร.) ท่อระบายน้ำ(ทรบ.) ว่าสามารถเปิดปิดได้ไหม แสงไฟติดไหม เสร็จแล้วก็ถ่ายรูปรายงานพร้อมติดป้ายว่าอาคารนี้พร้อมใช้งานได้และก็ก่อนในช่วงใกล้ที่ภัยจะมา ฝนเริ่มตกหนัก เริ่มเข้าฤดูกาล ก็จะประชาสัมพันธ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โครงการชลประทานข้างเคียง แจ้งจังหวัด อำเภอ ท้องถิ่น และกลุ่มเกษตรกร โดยชลประทานอย่างอ่างเก็บน้ำนฤบดินทรจินดาเป็นยังไง น้ำเยอะไหม จะปล่อยมาเท่าไร ส่วนอ่างเก็บน้ำนฤบดินทรจินดา ก็จะรู้ว่าทุ่งบางพลวงที่เป็นที่รองรับน้ำ รับได้แค่ไหน” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, วันที่ 1 พฤศจิกายน 2564)

“สำหรับกรมชลประทานจะมีการประชุมทุกวันจันทร์ หรืออังคารก็มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าประชุมด้วย เช่น ในช่วงเวลาถัดไป ในอาทิตย์หน้าจะมีพายุเข้า มีผลต่อไทยในเขตจังหวัดไหนบ้าง เราก็ออกหนังสือเตือนทันที โดยจะแจ้งจังหวัดไปก่อน ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด กับเกษตรจังหวัด ปราจีนบุรี” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 1 พฤศจิกายน 2564)

4.6.3 การจัดการในภาวะฉุกเฉินของอำเภออินทร์บุรี

หลังจากที่จังหวัดสระแก้วได้รับผลกระทบ เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากพายุระดับ 2 (ดีเปรสชัน) ประกอบกับมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมทะเลอันดามัน ภาคใต้และอ่าวไทย รวมถึงตามประกาศกรมอุตุนิยมวิทยา"พายุระดับ 3 (ไซนร็อน) “หลินฟา” ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2563 โดยได้รับผลกระทบทั้งหมด 8 อำเภอของจังหวัดสระแก้ว ซึ่งต่อมามวลน้ำจะไหลไปยังพื้นที่อำเภออินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ผ่านแม่น้ำทั้ง 2 สาย คือ คลองพระสะทึงกับแควพระปรอง

ตารางที่ 10 การดำเนินการและลำดับสถานการณ์ในช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ อำเภออินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี

วันเดือนปี	การดำเนินการและแนวทางการปฏิบัติในช่วงก่อนเกิดภัย
6 สิงหาคม พ.ศ.2563	หนังสืออำเภออินทร์บุรี ด่วนที่สุด ปจ 0218/ว 2674 ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2563 อำเภออินทร์บุรี ได้เชิญประชุมการเตรียมการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย และดินโคลนถล่ม ประจำปี 2563 โดยกรมอุตุนิยมวิทยาได้คาดว่าช่วงฤดูฝนของประเทศไทยปีนี้จะเริ่มต้นประมาณปลายสัปดาห์ที่ 3 ของเดือนพฤษภาคม 2563 และสิ้นสุดประมาณกลางเดือนตุลาคม 2563 และระหว่างเดือนสิงหาคม ถึงกันยายนจะเป็นเดือนที่มีฝนตกชุกหนาแน่น อันอาจจะก่อให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก รวมถึงน้ำล้นตลิ่ง จึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนเผชิญเหตุและดำเนินการกำจัดผักตบชวาและวัชพืช และสำรวจข้อมูลพื้นที่เสี่ยงอุทกภัย พร้อมกับเตรียมการป้องกันรับมือกับอุทกภัย
14 ตุลาคม พ.ศ. 2563	หนังสือวิทยุสื่อสารใช้ในราชการกรมการปกครอง อำเภออินทร์บุรี ด่วนที่สุด ที่ ปจ 0218/ว 92 และ ว 93 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2563 จาก นายอำเภอ ถึง นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภออินทร์บุรี ได้แจ้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง และกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทุกตำบล (ยกเว้น อปท. และพื้นที่ตำบล ดังนี้ ต.หนองกี่ ต.ลาดตะเคียน ต.วัง

วันเดือนปี	การดำเนินการและแนวทางการปฏิบัติในช่วงก่อนเกิดภัย
6 สิงหาคม พ.ศ.2563	หนังสืออำเภอภูกบินทร์บุรี ส่วนที่ ๑๖๖๖ ปจ ๐๒๑๘/ว ๒๖๗๔ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๓ อำเภอภูกบินทร์บุรี ได้เชิญประชุมการเตรียมการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ และดินโคลนถล่ม ประจำปี ๒๕๖๓ โดยกรมอุตุนิยมวิทยาได้คาดหมายว่าช่วงฤดูฝนของประเทศไทยปีนี้จะมีฝนตกชุกหนาแน่น อันอาจก่อให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก รวมถึงน้ำล้นตลิ่ง จึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนเผชิญเหตุและดำเนินการกำจัดผักตบชวาและวัชพืช และสำรวจข้อมูลพื้นที่เสี่ยงอุทกภัย พร้อมกับเตรียมการป้องกันรับมือกับอุทกภัย
	ท่าช้าง ต.นนทรี ต.เขาไม้แก้ว ต.นาแวม) เนื่องจาก มีลมมรสุมพัดผ่านทำให้เกิดฝนตกหนักในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมในหลายอำเภอ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ จึงคาดการณ์ว่ามวลน้ำจะไหลเข้าสู่พื้นที่อำเภอภูกบินทร์บุรี จึงได้แจ้งเตือนให้ประชาชนริมแม่น้ำ ลำคลองจัดเก็บของขึ้นที่สูง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเตรียมกำลังเจ้าหน้าที่ และอุปกรณ์เครื่องมือ ให้พร้อมรับมือกับสถานการณ์ตลอดเวลา ๒๔ ชั่วโมง พร้อมทั้งรายงานสถานการณ์ให้อำเภอทราบเป็นระยะ

จากข้อมูลที่ปรากฏตามหนังสือทางราชการ เห็นได้ว่าหลังจากที่จังหวัดสระแก้วเกิดน้ำท่วมในพื้นที่ ๘ อำเภอ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ เป็นต้นมา ประกอบกับประกาศกรมอุตุนิยมวิทยา เรื่อง การเตรียมพร้อมรับมือสถานการณ์พายุนีเปรสชัน ระหว่างวันที่ ๑๗ - ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๓ อำเภอภูกบินทร์บุรีได้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ดำเนินการแจ้งเตือนประชาชนในพื้นที่ที่อาศัยใกล้กับแหล่งน้ำลำคลองต่างๆ ให้ดำเนินการขนย้ายสัมภาระขึ้นสู่ที่สูง รวมถึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเตรียมเจ้าหน้าที่ เครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็น ให้พร้อมรับมือกับสถานการณ์อุทกภัยอยู่ตลอด ๒๔ ชั่วโมง และให้ติดตามข้อมูลข่าวสารจากทางราชการอย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งรายงานเหตุการณ์ให้อำเภอทราบเป็นระยะๆ ทั้งนี้ ได้สัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการดำเนินการตามขั้นตอนก่อนเกิดภัย เพื่อให้ทราบว่าเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ในหนังสือราชการของอำเภอ และหนังสือราชการของจังหวัด รวมถึงการปฏิบัติจริงในช่วงก่อนเกิดภัยว่าหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่มีกลไกการเตรียมการอย่างไร จึงได้สอบถามข้อมูลถึงการปฏิบัติจริง จากผู้ปฏิบัติและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

“ ในฐานะอำเภอเป็นศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ จะให้ฝ่ายความมั่นคง อำเภอภินทรบุรี ทำหนังสือแจ้งเตือนไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แจ้งหน่วยงานเอกชนในพื้นที่ และให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประกาศเสียงตามสายในหมู่บ้าน แจ้งเตือนภัยทางกลุ่มไลน์ “กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอภินทรบุรี” รวมถึงการออกไปสำรวจตรวจสอบภาคประชาชนให้ทราบว่า คาดการณ์ไว้ว่าน้ำจะท่วมก็จะให้หน่วยต่างๆ ร่วมกับอำเภอ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ทหาร ตำรวจ ภูธร ร่วมกันบอกให้เขายกของขึ้นที่สูง และถ้าบ้านไหนต้องการให้ช่วยก็จะช่วยเหลือทันที สำหรับอุทกภัยที่เกิดขึ้น เป็นภัยที่เกิดขึ้นเกือบทุกปี ในพื้นที่หลายตำบลโดยเฉพาะตำบลวังตะเคียน ตำบลบ้านนา ตำบลย่านรี ตำบลภินทร ตำบลวังตาล ตำบลบ่อทอง ตำบลเมืองเก่า จึงมีการประชุมชี้แจง และเตรียมพร้อม ตรวจสอบอุปกรณ์ ทรัพยากรเครื่องมืออยู่เสมอ ทำให้มีความพร้อม ทั้งนี้ จะมีการแจ้งเตือนเป็นระยะๆ หากได้รับการแจ้งจากอำเภอใกล้เคียง หรือจากจังหวัดข้างเคียง ว่าเกิดอุทกภัยขึ้นในพื้นที่ เพราะอย่างไรเสีย มวลน้ำจะเคลื่อนที่มายังอำเภอภินทรบุรี อย่างแน่นอน ” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 17 ตุลาคม 2564)

“อำเภอจะดูสถานการณ์น้ำว่าน้ำมาแล้วก็แจ้งเตือนเป็นหนังสือราชการให้กับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ประกาศออกเสียงตามสายหรือกระจายข่าว หรือให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านแจ้งตามคุ้มบ้าน หรือบางครั้งก็จัดประชุมเฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่ก็มีบางที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่สนใจ เพราะคิดว่าน้ำไม่เคยท่วม ปีที่ผ่านมาก็ไม่ท่วม ส่วนลูกบ้านก็คิดเช่นเดียวกัน ” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 23 ตุลาคม 2563)

จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ชี้ให้เห็นถึงแนวทางปฏิบัติการในช่วงก่อนเกิดอุทกภัยว่ามีการปฏิบัติอย่างไรบ้างในพื้นที่ อำเภอภินทรบุรี ซึ่งเห็นได้ว่าการเตรียมความพร้อมรับมือติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ เช่น การแลกเปลี่ยนผ่านแอปพลิเคชันไลน์ดูระดับน้ำ การประชุมติดตาม และคาดการณ์ว่าน้ำจะท่วม รวมถึงการซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติเบื้องต้นอีกด้วย แต่ยังพบปัญหาของความเคยชินจากผู้นำหมู่บ้าน/ชุมชนและประชาชนที่อาศัย อยู่ในพื้นที่ ซึ่งเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่เคยเกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นแล้วแต่ไม่ส่งผลกระทบต่อตนเอง

ในเวลาต่อมาสถานการณ์น้ำในคลองพระสะทึงและแควพระปรังอำเภอภินทรบุรี จังหวัดปราจีนบุรี ได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ตั้งแต่วันที่ 14 ตุลาคม 2563 และเข้าท่วมพื้นที่การเกษตร บ้านเรือนประชาชนในวันที่ 16 ตุลาคม 2563 เวลา 12.50 น.ในพื้นที่ต้นน้ำของอำเภอภินทรบุรี ประกอบด้วยตำบลบ่อทอง ตำบลบ้านนา ตำบลวังตะเคียน ดังนั้น จึงต้องมีการเตรียมการรับมือ การบริหารจัดการกับอุทกภัยในภาวะฉุกเฉิน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การจัดการในภาวะฉุกเฉิน

เมื่อน้ำเริ่มเข้าท่วมในพื้นที่อำเภอภินทรบุรี จังหวัดปราจีนบุรี ในวันที่ 17 ตุลาคม 2564 สถานการณ์ในช่วงนั้น มีความโกลาหลและเร่งด่วน เนื่องจากระดับน้ำของคลองพระสะทึงและแควพระปรังเริ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ และน้ำได้เอ่อล้นเข้าท่วมในพื้นที่อำเภอภินทรบุรี โดยเฉพาะในพื้นที่ต้นน้ำ (ต.บ่อทอง ,ต.บ้านนา,ต.วังตะเคียน) ส่งผลให้บางหมู่บ้านในตำบลบ่อทอง ตำบลวังตะเคียนถูกตัดขาดจากภายนอก เนื่องจากพายุฝนและรถจักรยานยนต์ไม่สามารถผ่านเข้าไปได้ นับว่าเป็นช่วงที่กำลังเผชิญเหตุในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งต้องมีการจัดการในภาวะฉุกเฉินและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย จึงได้มีการจัดตั้งกลไกในการบริหารจัดการอุทกภัยในครั้งนี้ โดยจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอภินทรบุรี โดยมีนายอำเภอภินทรบุรี เป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ เพื่อแก้ไข ปัญหาสถานการณ์ที่กำลังเกิดขึ้น พร้อมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับรายละเอียดสำคัญและลำดับของการจัดการในภาวะฉุกเฉิน มีดังต่อไปนี้

สถานการณ์ในช่วงระหว่างเกิดภัยและการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

วันที่ 17 ตุลาคม 2563 น้ำเข้าท่วมพื้นที่ต้นน้ำ (ต.บ่อทอง,ต.บ้านนา,ต.วังตะเคียน) ในวันดังกล่าวได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ และนายอำเภอภินทรบุรี ในฐานะผู้บัญชาการเหตุการณ์ ซึ่งจากการประเมินสถานการณ์ไว้ล่วงหน้า และเห็นว่ากำลังคนของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ไม่เพียงพอต่อการรับมือ จึงมีการขอกำลังสนับสนุนจากหน่วยทหารในพื้นที่ทางโทรศัพท์ จากมณฑลทหารบกที่ 12 และกองพลทหารราบที่ 2 รักษาพระองค์ เพื่ออำนวยความสะดวกในการยกของขึ้นที่สูง ตามที่ประชาชนร้องขอ และเพื่อเตรียมการเผชิญเหตุฉุกเฉิน ทั้งนี้ ได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านแอปพลิเคชันไลน์ “ท้องถิ่นภินทรบุรี” จัดเตรียมเรือ วัสดุอุปกรณ์ เพื่อให้พร้อมช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ได้ทันที และแจ้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผ่านแอปพลิเคชันไลน์กลุ่ม “กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอภินทรบุรี” ประชาสัมพันธ์ผ่านทุกช่องทางให้ประชาชนยกของขึ้นที่สูง และหากพื้นที่ใดมีความต้องการเรือท้องแบนให้แจ้งเข้ามาที่ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินท้องถิ่น เพื่อส่งมาให้ศูนย์ฯ อำเภอและรายงานจังหวัดปราจีนบุรีเพื่อขอเรือหรือหากเกินความสามารถในการช่วยเหลือให้รับรายงานเพิ่มเติม เพื่อจะดำเนินการแจ้งหน่วยงานอื่นๆ ให้การสนับสนุนช่วยเหลือต่อไป

ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอภินทรบุรี ได้ตั้งเป็นจุดรับบริจาคสิ่งของจากหน่วยงานภาคเอกชน กลุ่มรัฐวิสาหกิจ และองค์การสาธารณกุศล เพื่อนำไปแจกจ่ายในพื้นที่ตำบลต่างๆ ที่ได้รับความเดือดร้อน โดยในแต่ละวันที่อำเภอภินทรบุรีประสบอุทกภัย ทางอำเภอจะรายงานผลการดำเนินการการให้ความช่วยเหลือและรายงานความเสียหายอย่างไม่เป็นทางการในกลุ่มไลน์ “ที่ทำการปกครองจังหวัดปราจีนบุรี และกลุ่มไลน์ “รายงานสาธารณภัย” อย่างต่อเนื่อง ในเวลา 06.00 นาฬิกา และเวลา 18.00 นาฬิกา

วันที่ 18 ตุลาคม 2563 ระดับน้ำในพื้นที่ต้นน้ำยังคงสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเริ่มกระจายออกเป็นวงกว้างในหลายตำบล ซึ่งนายอำเภอภอินทร์บุรี ในฐานะผู้บัญชาการเหตุการณ์ ได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม ให้สำรวจความต้องการเรือของประชาชน รวมถึงสำรวจความเสียหายของถนน สะพาน เส้นทางสัญจร โดยให้รายงานมายังศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ เพื่อรายงานขอรับการสนับสนุนเรือและรายงานความเสียหายไปยังจังหวัดปราชญ์บุรีต่อไป

วันที่ 19 ตุลาคม 2563 ลักษณะพื้นฐานที่สุดของภัยพิบัติคือ ภัยพิบัติก่อให้เกิดความโกลาหล (chaos) เนื่องจาก ลักษณะของภัยที่ข้ามขอบเขตของพื้นที่ ข้ามขอบเขตการทำงานของหน่วยงาน และข้ามภาคส่วน อีกทั้งยังสามารถก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อชุมชนและสังคมสถานการณ์ในวันที่ 19 ตุลาคม 2563 อุทกภัยในพื้นที่อำเภอภอินทร์บุรี ได้แผ่ขยายออกเป็นวงกว้างและยังคงมีมวลน้ำจากจังหวัดสระแก้วไหลลงมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีบางหมู่บ้านถูกตัดขาดจากโลกภายนอกเนื่องจากเส้นทางสัญจรถูกน้ำท่วมสูง การช่วยเหลือเป็นไปอย่างยากลำบาก จึงทำให้สถานการณ์ในขณะนั้นเริ่มทวีความรุนแรง และความเสียหายมากขึ้น ประชาชนบางส่วนได้อพยพออกมาจากบ้านเรือน จึงได้ดำเนินการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยเพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และให้ส่วนราชการ หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน สามารถให้ความช่วยเหลือได้ตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเป็นการระดมการให้ความช่วยเหลือจากทุกภาคส่วนทุกหน่วยงานเข้าพื้นที่ได้ทันที อีกทั้ง ได้ขอรับการสนับสนุนเรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ เรือพาย เพื่อนำมาช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ และนำเรือไปใช้ในการแจกจ่ายถุงยังชีพ ยารักษาโรคให้กับหมู่บ้านที่ถูกตัดขาดจากกระแสน้ำ โดยขอรับการสนับสนุนเรือจากจังหวัดสระแก้วเพิ่มเติม

ตารางที่ 11 การดำเนินการและลำดับสถานการณ์ในระหว่างการเกิดภัยพิบัติ อำเภอภอินทร์บุรี จังหวัดปราชญ์บุรี

วันเดือนปี	การดำเนินการและแนวทางการปฏิบัติในช่วงก่อนเกิดภัย
19 ตุลาคม พ.ศ. 2563	หนังสืออำเภอภอินทร์บุรี ด่วนที่สุด ที่ ปจ 0218/ว 1214 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2563 จาก นายอำเภอ ถึง นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,คณะกรรมการ ก.ช.ภ.อ. ,กำนัน ทุกตำบล อำเภอภอินทร์บุรี ได้เชิญประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ อำเภอภอินทร์บุรีในวันที่ 20 ตุลาคม 2563 เพื่อสำรวจความเสียหายและการให้ความช่วยเหลือในพื้นที่แต่ละตำบล รวมถึงสำรวจความต้องการรับความช่วยเหลือด้านต่างๆ ของผู้ประสบภัยในพื้นที่ หากพื้นที่ใดขาดแคลนทรัพยากรให้รายงานเพิ่มเติมเข้ามายัง

วันเดือนปี	การดำเนินการและแนวทางการปฏิบัติในช่วงก่อนเกิดภัย
	อำเภอผ่านแอปพลิเคชันไลน์ ทั้งนี้ จะได้รับรวบรวมรายงานสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรี
19 ตุลาคม พ.ศ. 2563	<p>หนังสือวิทยุสื่อสารใช้ในราชการกรมการปกครอง อำเภอekinบุรี ด่วนที่สุด ที่ ปจ 0218/89 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2563</p> <p>อำเภอekinบุรี ได้รายงานข้อมูลความเสียหายไปยังจังหวัดปราจีนบุรี และรายงานการให้ความช่วยเหลือประชาชน รวมถึงแจ้งประชาสัมพันธ์ประชาชนยกของขึ้นที่สูง ขนย้ายสัตว์เลี้ยง รวมถึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเตรียมเครื่องมือ กำลังพลเตรียมพร้อมทันที ตลอด 24 ชั่วโมง ทั้งนี้ ได้ขอประกาศเป็นพื้นที่ประสบสาธารณภัย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550</p>
20 ตุลาคม พ.ศ. 2563	<p>หนังสือวิทยุสื่อสารใช้ในราชการกรมการปกครอง อำเภอekinบุรี ด่วนที่สุด ที่ ปจ 0218/91 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2563</p> <p>จาก นายอำเภอ ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี</p> <p>อำเภอekinบุรี ได้รายงานข้อมูลความเสียหายไปยังจังหวัดปราจีนบุรี และรายงานการให้ความช่วยเหลือประชาชน รวมถึงแจ้งประชาสัมพันธ์ประชาชนยกของขึ้นที่สูง ขนย้ายสัตว์เลี้ยง รวมถึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเตรียมเครื่องมือ กำลังพลเตรียมพร้อมทันที ตลอด 24 ชั่วโมง ทั้งนี้ ได้ขอประกาศเป็นพื้นที่ประสบสาธารณภัย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550</p>
21 ตุลาคม พ.ศ. 2563	<p>หนังสือวิทยุสื่อสารใช้ในราชการกรมการปกครอง อำเภอekinบุรี ด่วนที่สุด ที่ ปจ 0218/91 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2563</p> <p>จาก นายอำเภอ ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี</p> <p>อำเภอekinบุรี ได้รายงานข้อมูลความเสียหายประจำวัน ที่ 21 ต.ค.63 ไปยังจังหวัดปราจีนบุรีและรายงานการให้ความช่วยเหลือประชาชน รวมถึงอำเภอแจ้งประชาสัมพันธ์ประชาชนยกของขึ้นที่สูง ขนย้ายสัตว์เลี้ยง รวมถึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเตรียมเครื่องมือ กำลังพลเตรียมพร้อมทันที ตลอด 24 ชั่วโมง ทั้งนี้ ได้ขอประกาศเป็นพื้นที่ประสบสาธารณภัย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550</p>
21 ตุลาคม พ.ศ. 2563	<p>หนังสืออำเภอekinบุรี ด่วนที่สุด ที่ ปจ 0218/3759 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2563</p> <p>จาก นายอำเภอekinบุรี ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี</p>

วันเดือนปี	การดำเนินการและแนวทางการปฏิบัติในช่วงก่อนเกิดภัย
	อำเภอภินทรบุรี ได้รับร้องขอรับการสนับสนุนถุงยังชีพ เพื่อนำไปแจกจ่ายให้กับผู้ประสบอุทกภัยในพื้นที่ จำนวน 1,000 ชุด
22 ตุลาคม พ.ศ. 2563	หนังสืออำเภอภินทรบุรี ด่วนที่สุด ที่ ปจ 0218/3737 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2563 จาก นายอำเภอภินทรบุรี ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี อำเภอภินทรบุรี ได้รับแจ้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ได้ขอรับการสนับสนุนเรือพายและเรือท้องแบนเพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยน้ำท่วม

วันที่ 20 - 21 ตุลาคม 2563 อำเภอภินทรบุรี ยังคงเผชิญอยู่กับระดับน้ำที่สูงอย่างต่อเนื่อง อำเภอภินทรบุรี จึงเชิญประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอภินทรบุรี(ก.ช.ภ.อ.) เพื่อประสานการทำงานร่วมกันและเร่งระดมสรรพกำลังเข้าพื้นที่เพื่อช่วยเหลือประชาชนจากหน่วยงานต่างๆ และทุกภาคส่วน รวมถึงประสานการปฏิบัติในเรื่องของทรัพยากร เช่น การขอรับถุงยังชีพ การขอสนับสนุนเรือพายขนาดเล็กนำไปให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการสัญจร ประกอบกับได้พูดคุยในส่วนการเปิดประตูระบายน้ำเพชรเอม ตำบลวังดาล อำเภอภินทรบุรี ให้มวลน้ำไหลเข้าสู่ทุ่งนาข้าวเพื่อลดระดับน้ำทั้งหมด ตั้งแต่พื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ โดยรองรับมวลน้ำเกือบทั้งหมดที่ไหลมาจากสระแก้วและอำเภอภินทรบุรี ซึ่งในช่วงวันที่ 20 - 21 ตุลาคม 2563 จากการสำรวจความเสียหายอำเภอภินทรบุรีได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในพื้นที่ติดริมแม่น้ำ เป็นพื้นที่ทั้งหมด 11 ตำบล 80 หมู่บ้าน 11 ชุมชน ถือได้ว่าเป็นช่วงที่อำเภอเผชิญกับช่วงวิกฤติที่สูงที่สุด ทั้งนี้ อำเภอได้แจ้งเตือนสถานการณ์ของอุทกภัยผ่านทางกลุ่มไลน์ “รายงานสาธารณภัย,กำนัน ผู้ใหญ่บ้านภินทรบุรี,ท้องถิ่นอำเภอภินทรบุรี” เพื่อแจ้งเตือนเบื้องต้นให้กับพื้นที่ที่น้ำจะไหลท่วมต่อไปคือพื้นที่กลางน้ำ และพื้นที่ปลายน้ำของอำเภอ

วันที่ 22 - 23 ตุลาคม 2563 ระดับน้ำในพื้นที่ต้นน้ำของอำเภอภินทรบุรี (ต.บ้านนา,ต.บ่อทอง,ต.วังตะเคียน) ระดับน้ำลดลงอย่างรวดเร็ว โดยในวันที่ 23 ตุลาคม 2563 ระดับน้ำในหมู่บ้านที่ถูกน้ำท่วมสูงได้ลดลง และคาดการณ์ว่าในวันที่ 25 ตุลาคม 2563 สถานการณ์อุทกภัยเข้าสู่ภาวะปกติ รถยนต์สามารถสัญจรไปมาได้ตามปกติ ซึ่งในขณะเดียวกันพื้นที่กลางน้ำโดยเฉพาะตำบลภินทรและตำบลเมืองเก่า ได้จัดเตรียมเรือพาย เรือท้องแบน เพื่อรับมือกับสถานการณ์ รวมถึงมีการจัดตั้งเต็นท์

พร้อมไฟส่องสว่าง ในการรองรับประชาชนหากไม่สามารถพักอาศัยอยู่ในบ้านเรือนได้ เนื่องจากระดับน้ำที่สูง

วันที่ 23 ตุลาคม 2563 ระดับน้ำจากพื้นที่ต้นน้ำได้ไหลมาสมทบในพื้นที่ตอนกลางน้ำของอำเภอภักดีชุมพล (ต.ภักดีชุมพล,ต.เมืองเก่า) ส่งผลให้ระดับน้ำเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก จึงทำให้บางหมู่บ้าน รถยนต์และรถจักรยานยนต์ไม่สามารถสัญจรได้ ต้องใช้เรือในการสัญจรเท่านั้น ประกอบกับมีประชาชนบางส่วนได้ย้ายสัมภาระและทรัพย์สินที่มีความจำเป็น เข้ามาพักอาศัยอยู่ ณ จุดตั้งเต็นท์ตามท้องที่กรมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดเตรียมไว้ พร้อมให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบพร. จัดเวรยามเฝ้าระวังเพื่อป้องกันการลักขโมยสิ่งของ และเพื่ออำนวยความสะดวกในบริเวณดังกล่าว รวมถึงได้มีการแจกจ่ายถุงยังชีพเพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ ในวันเดียวกันนั้น สำนักเครื่องจักรกล กรมชลประทานได้ดำเนินการติดตั้งเครื่องผลักดันน้ำบริเวณสะพานต้นน้ำบางปะกง ตำบลภักดีชุมพล ในเขตเทศบาลตำบลภักดีชุมพลเพื่อเร่งผลักดันน้ำ

วันที่ 24 ตุลาคม 2563 ระดับน้ำในพื้นที่กลางน้ำ (ต.ภักดีชุมพล,ต.เมืองเก่า) ระดับน้ำลดลงเล็กน้อย ซึ่งในขณะเดียวกันระดับน้ำบริเวณท้ายน้ำหรือพื้นที่ปลายน้ำ (ต.วังตาล,ต.หาดนางแก้ว) สูงเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามในพื้นที่ปลายน้ำได้ดำเนินการตระเตรียมการขนย้ายสิ่งของเรียบร้อยแล้ว โดยเฉพาะบ้านเรือนประชาชนที่ติดทางผ่านของน้ำ ซึ่งมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ท้องถิ่น องค์กรสาธารณกุศลเข้าช่วยเหลือ เพราะทราบสถานการณ์เป็นอย่างดีว่ามวลน้ำมีเส้นทางไปในทิศทางใด

วันที่ 25 ตุลาคม 2563 ระดับน้ำพื้นที่ต้นน้ำ (ต.บ้านนา,ต.บ่อทอง,ต.วังตะเคียน) เข้าสู่ภาวะปกติ รถยนต์สามารถสัญจรไปมาได้โดยสะดวก และได้จัดเตรียมการทำความสะอาดในพื้นที่เนื่องจากมีโคลน และตะกอนดินสะสมจำนวนมาก ส่วนพื้นที่กลางน้ำในตำบลภักดีชุมพล ตำบลเมืองเก่า ยังคงเผชิญกับน้ำท่วม ซึ่งระดับน้ำยังคงลดลงเล็กน้อย และบางพื้นที่น้ำท่วมสูง ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ส่วนบริเวณปลายน้ำ น้ำยังคงขึ้นสูงอย่างต่อเนื่อง ส่วนปลายน้ำระดับน้ำเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ประชาชน ท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เตรียมการรับมือเรียบร้อยแล้ว

วันที่ 26 ตุลาคม 2563 ระดับน้ำในพื้นที่กลางน้ำของ ตำบลเมืองเก่า ตำบลภักดีชุมพล ตั้งแต่เมื่อช่วงเย็นของวันที่ 25 ตุลาคม 2563 จนถึงในวันที่ 26 ตุลาคม 2563 ระดับน้ำลดลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้คงเหลือน้ำท่วมขังเล็กน้อยและไหลกลับเข้าสู่ภาวะปกติในวันที่ 27 ตุลาคม 2563

วันที่ 27 ตุลาคม 2563 ในตำบลเมืองเก่า และตำบลภักดีชุมพลได้กลับเข้าสู่ภาวะปกติ แต่ยังมีน้ำท่วมขังหลงเหลืออยู่ จึงได้มีการติดตั้งเครื่องผลักดันน้ำเพิ่มเติม จำนวน 2 เครื่อง โดยโครงการชลประทานจังหวัดปราจีนบุรี เพื่อผลักดันน้ำออกจากพื้นที่ที่มีน้ำท่วมขัง ในส่วนพื้นที่ปลายน้ำระดับน้ำยังคงท่วมสูงอยู่ แต่สามารถรับมือและเตรียมการพร้อมเผชิญเหตุได้เรียบร้อยแล้ว ประกอบกับเมื่อสถานการณ์ใกล้เข้าสู่ภาวะปกติ อำเภอภักดีชุมพล จึงมีหนังสืออำเภอภักดีชุมพล ด่วนที่สุด ที่ ปจ 0218/ว 1247 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสำรวจความเสียหายทั้งหมดจากเหตุอุทกภัย

และรายงานให้อำเภอรอบภายในวันที่ 29 ตุลาคม 2563 เนื่องจากจังหวัดปราจีนบุรีได้แจ้งมายัง อำเภอกบินทร์บุรีตามหนังสือจังหวัดปราจีนบุรี ด่วนที่สุด ที่ ปจ 0021.3/12312 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2563 เรื่อง การเชิญสิ่งของพระราชทานช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี เพื่อนำมาช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย จำนวน 1,200 ชุด โดยนำมามอบให้ในวันที่ 2 พฤศจิกายน 2563

วันที่ 28 - 29 ตุลาคม 2563 พื้นที่กลางน้ำเขตตำบลกบินทร์ ตำบลเมืองเก่า และพื้นที่ปลายน้ำเขตตำบลวังตาล ตำบลหาดนางแก้ว ได้กลับเข้าสู่สภาวะปกติ สถานการณ์น้ำได้ลดลงและแห้งสนิท คงเหลือน้ำท่วมขังเล็กน้อยในพื้นที่ที่ไม่สามารถระบายน้ำได้ โดยอำเภอกบินทร์บุรี ได้ทำหนังสือรายงานพื้นที่ประสบสาธารณภัยและขอรับการสนับสนุนถุงยังชีพสำหรับครัวเรือนที่ยังไม่ได้รับการช่วยเหลือตามหนังสืออำเภอกบินทร์บุรี ที่ ปจ 0218/3821 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2563 จากนายอำเภอกบินทร์บุรี ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี

ดังนั้น จากข้อมูลดังกล่าวมาข้างต้นประกอบกับหนังสือทางราชการ แสดงให้เห็นว่า อำเภอกบินทร์บุรีได้เฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์อย่างดี พร้อมคาดการณ์แนวโน้มสถานการณ์ในพื้นที่อยู่ตลอดเวลา มีการแจ้งเตือนไปยังกลไกการจัดการสาธารณภัย เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและขอรับทรัพยากรสนับสนุนจากหน่วยงาน พร้อมทั้งประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงขอรับการสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ เช่น เรือพาย เรือท้องแบน ถุงยังชีพ ยารักษาโรค เพื่อนำมาช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ให้ประชาชนที่ไม่สามารถเดินทางไปไหนได้ เนื่องจากระดับน้ำที่สูงมาก เพราะฉะนั้น เพื่อให้ทราบถึงการดำเนินการในทางปฏิบัติจริงของกลไกการจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ และมองเห็นภาพรวมของการปฏิบัติเมื่อเผชิญเหตุสาธารณภัย จึงได้สัมภาษณ์จากหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ดังนี้

“นายอำเภอจะลงพื้นที่เพื่อดูว่าพื้นที่ตรงไหนมีน้ำท่วมหนัก หรือมีหมู่บ้านไหนโดนตัดขาด ชาวบ้านเดินทางออกมาไม่ได้ ก็ลงไปเยี่ยมเยียนประสานหน่วยงานต่างๆ อย่างมูลนิธิก็จะพุทธธรรมที่เป็นกุ๊ยกเอาเรือเข้าไปแจกถุงยังชีพ ให้เขาอยู่ได้ หรือหาเรือพายให้ชาวบ้าน คุณคนเป็นหลักในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือ” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 23 ตุลาคม 2563)

“ในช่วงเกิดภัย มีการตั้งชุดเฉพาะกิจ ชุดเคลื่อนที่เร็วขึ้น พร้อมให้ความช่วยเหลือตลอดเวลา 24 ชั่วโมง โดยจะมีเจ้าหน้าที่ของอำเภอ ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง สมาชิก อส. ร่วมกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในพื้นที่ ดำเนินการยกของขึ้นที่สูง มีการเตรียมเรือท้องแบน เรือพาย ประสานขอจากสำนักงาน ปก.จังหวัด มีการประสานแจ้งไฟฟ้าส่วนภูมิภาคดูแลกระแสไฟไม่ให้รั่ว ให้ประชาชนดูแลเด็กเล็กไม่ให้ไปเล่นน้ำในช่วงน้ำท่วม” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 17 ตุลาคม 2563)

ตามข้อมูลที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น แสดงให้เห็นถึงแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานในพื้นที่ที่มีความสอดคล้องกับหนังสือสั่งการของทางราชการ มีการมอบอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในช่วงเผชิญเหตุ ซึ่งจะต้องมีการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานจำนวนมาก ดำเนินการแบบข้ามภาคส่วน มีการประสานงานกันอย่างต่อเนื่อง จึงก่อให้เกิดการตั้งคำถามว่ามีการปฏิบัติงานกันอย่างไร และมีเอกภาพหรือไม่ ? และมีอุปสรรคเกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไร? โดยได้คำตอบจากผู้ถูกสัมภาษณ์ ดังนี้

“ในภาพรวมของอำเภอมีความเป็นเอกภาพ มีความเป็นหนึ่งเดียว มีการแบ่งงานและหน้าที่กันทำอย่างชัดเจน เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนได้ทันทั่วถึง เพราะเมื่อเกิดเหตุน้ำท่วม นายอำเภอในฐานะผู้บัญชาการเหตุการณ์ก็จะสั่งให้ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง ประสาน ปภ.จังหวัด ขอเรือพายเรือท้องแบน มีการให้ท้องถิ่นตั้งโรงครัวทำอาหารเพื่อแจกให้กับเจ้าหน้าที่และผู้ประสบภัย มีการขอประสานให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมาดูแลในเรื่องของไฟฟ้า ไฟรั่ว มีการขอรับการสนับสนุนถุงยังชีพจากสำนักงานเหล่ากาชาดจังหวัด ภาคเอกชน องค์กรสาธารณกุศลขอสิ่งของให้ความช่วยเหลืออาหาร น้ำดื่ม ถุงยังชีพ เป็นต้น ซึ่งมีการแบ่งงานภารกิจกันทำ” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 17 ตุลาคม 2563)

“การทำงานในบางพื้นที่ บางตำบลก็มักจะมีความสัมพันธ์ที่ไม่ดี ทำให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นไปอย่างล่าช้า เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่อยู่กับ อบต.หรือเทศบาล อย่างการแจกถุงยังชีพ อบต.กับเทศบาล สามารถดำเนินการช่วยเหลือไปก่อนได้เลย โดยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวบรวมข้อมูลคนที่เดือดร้อนจากน้ำท่วมในหมู่บ้าน ว่ามีผลกระทบกี่ครัวเรือนก็ให้แจ้งท้องถิ่นไป ท้องถิ่นก็จะแจกได้เลย แต่ในบางตำบลบางท้องที่ ก็รอประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยก่อน จึงจะให้ความช่วยเหลือ ให้จังหวัดประกาศก่อน ตรงนี้มันทำให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือช้า พื้นที่บางแห่งก็มีการทำงานไม่สอดคล้องเป็นเอกภาพ” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 23 ตุลาคม 2563)

“ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ขอสนับสนุนเรือท้องแบน เครื่องจักรกล อย่างอำเภอกับจังหวัดปราจีนบุรี และท้องที่ คือ ท้องถิ่นมีเรือไม่พอในการให้ความช่วยเหลือก็ทำเรื่องมายังอำเภอ อำเภอก็ขอไปยังจังหวัด เช่นประสานขอ ปภ.จังหวัดไป ซึ่งในช่วงเกิดภัยกำลังเจอกับน้ำท่วมสูง และน้ำขึ้นตลอด บางขั้นตอนในการขอการสนับสนุนก็ควรจะเร็ว แต่ถ้ามันทำตามขั้นตอนที่ควรจะเป็นตามระเบียบกฎหมายทุกอย่าง มันก็จะช้า ในขณะที่น้ำท่วมในหมู่บ้านสูงแล้ว คนออกมาไม่ได้ ต้องใช้เรือโดยเร่งด่วน การที่ ปภ.จังหวัดจะให้ทำหนังสือราชการส่งไป แล้ว ปภ.จังหวัดค่อยตอบกลับมาถึงอำเภอ ถึงจะไปเรือเอามาได้ มันก็เป็นปัญหา กว่าจะได้อุปกรณ์เครื่องมือที่จำเป็นก็ช้า นายอำเภอก็ตัดสินใจไปขอ อบจ.สระแก้วแทน ขอที่อื่นมาช่วยแทน ทั้งที่ ปภ.จังหวัด น่าจะคุยกันง่าย” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 23 ตุลาคม 2563)

“การทำงานของกู้ภัยมูลนิธิสัจจะพุทธธรรมกบินทร์บุรี เราจะมีที่ตั้งศูนย์ขึ้นมาในพื้นที่ประสบภัยน้ำท่วม ตั้งอยู่หน้างาน ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือตามที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ท้องถิ่นร้องขอ

มา ทำงานร่วมกัน ทีนี้เมื่อเกิดน้ำท่วมที่มุกฎัยในจังหวัด หรืออำเภอใกล้เคียงเขาจะติดต่อประสานเข้ามาว่าจะมาช่วยเหลือ แต่เราต้องดูว่าทีมที่มีมุกฎัย มีอุปกรณ์อะไรบ้าง จะได้จัดหน้าที่ให้ถูกต้อง ไม่ใช่ มาถึงแล้วจะลุยน้ำเข้าไปช่วยอย่างเดียว เพราะบางทีมีทีมอื่นที่ลงไปแล้ว ถ้าลงไปอีกจะซ้ำซ้อน (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 23 ตุลาคม 2563)

จากข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ ในช่วงการเผชิญเหตุ และการบัญชาการเหตุการณ์ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม 2563 เป็นต้นไป มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ

1. การบัญชาการเหตุการณ์ในภาพรวมของอำเภอสามารถดำเนินการได้อย่างราบเรียบไม่มีปัญหาขัดข้องใดๆ แต่ถ้าสังเกตในการทำงานในรูปแบบพื้นที่ในแต่ละตำบล ก็อาจจะมีปัญหาเกิดขึ้นในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือ การประสานงานขอสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ แต่เหตุการณ์ก็สามารถผ่านไป ด้วยความสามารถของผู้บัญชาการเหตุการณ์อำเภอในขณะนั้น ที่มีความกล้าในการตัดสินใจ ประกอบกับการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามรูปแบบการบัญชาการเหตุการณ์ไม่ได้เป็นไปตามโครงสร้างของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) เนื่องจากระบบบัญชาการมีรูปแบบแนวคิดพื้นฐานสำคัญ คือต้องเป็นระบบที่สามารถปรับเปลี่ยนการจัดองค์กรแบบบูรณาการให้เหมาะสม สอดคล้องกับความซับซ้อนของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เป็นการตั้งองค์กรแบบชั่วคราว ไม่มีโครงสร้างหรือการบริหารแบบถาวร (Modular Organization) ICS จึงมีลักษณะที่ยืดหยุ่น ไม่ตายตัวสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเหตุการณ์ที่กำลังเกิดขึ้น

2. ทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ และประสิทธิภาพในการทำงานของกลไกการปฏิบัติในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ มีทรัพยากรที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ประกอบกับศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นหลัก และรายงานสถานการณ์ในพื้นที่ให้ทราบเป็นระยะ ซึ่งไม่เป็นการปฏิบัติในช่วงที่มีการเผชิญเหตุ ดังที่ควรจะเป็นตามแผนที่กำหนด

3. การประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรสาธารณกุศลในพื้นที่ประสบภัย ขาดการซักซ้อมแนวทางในการช่วยเหลือ และแนวทางในการปฏิบัติ ไม่มีการสร้างระบบให้ความรู้ความเข้าใจกับหน่วยงานที่มาร่วมปฏิบัติงานร่วมกัน เมื่อเผชิญกับเหตุ

การดำเนินการหลังเหตุอุทกภัยในพื้นที่อำเภอกบินทร์บุรีผ่านพ้นไป

จากสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่ของอำเภอกบินทร์บุรี ระดับน้ำได้ลดลงอย่างต่อเนื่องและแห้งสนิท เหตุการณ์ใกล้กลับเข้าสู่ภาวะปกติในวันที่ 29 ตุลาคม 2563 อำเภอกบินทร์บุรีได้ดำเนินการสำรวจความเสียหายในพื้นที่ประสบภัยในด้านชีวิตและทรัพย์สิน สิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ถนน สะพาน ว่ามีความเสียหายอย่างไรบ้างตามหนังสือสั่งการตั้งแต่วันที่ 27 ตุลาคม 2563 เพราะเห็นว่าแนวโน้มของอุทกภัยโดยรวมเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างรวดเร็ว และได้รายงานความเสียหายและ

ขอรับการสนับสนุนถุงยังชีพเพิ่มเติมสำหรับครัวเรือนที่ได้รับความช่วยเหลือยังไม่ทั่วถึงไปยังจังหวัดปราจีนบุรี ทั้งนี้ อำเภอกบินทร์บุรี ได้ดำเนินการจัดกิจกรรมทำความสะอาดครั้งใหญ่ (Big Cleaning Day) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรีเป็นประธานเปิดพิธี ซึ่งได้เชิญหน่วยงานต่างๆ เข้าร่วม เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ส่วนราชการระดับจังหวัด ส่วนราชการระดับอำเภอ เข้ามาทำความสะอาดพื้นที่ต่างๆ

หลังจากเหตุการณ์อุทกภัย อำเภอกบินทร์บุรี ได้รับผลกระทบทั้งหมด 11 ตำบล 80 หมู่บ้าน 11 ชุมชน จำนวน 3,243 ครัวเรือน มีผู้เสียชีวิตจากเหตุอุทกภัยจำนวน 1 ราย พื้นที่ด้านการประมง 61.02 ไร่ ด้านปศุสัตว์ขาดแคลนพืชอาหารสัตว์ เกษตรกร จำนวน 13 ราย พื้นที่ด้านการเกษตร 3,523 ไร่ เกษตรกร จำนวน 265 ราย เส้นทางคมนาคมถนนเสียหาย 31 สาย คล่องส่งน้ำชำรุด 1 แห่ง ตลิ่งทรุด 1 แห่ง และอำเภอกบินทร์บุรี ได้รับการช่วยเหลือโดยแจกจ่ายถุงยังชีพเพื่อบรรเทาความเดือนร้อนให้กับประชาชนเบื้องต้น ทั้งหมด 7 ครั้ง และดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความเสียหายบ้านเรือนของผู้ประสบภัยพิบัติ พร้อมกับประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอกบินทร์บุรี (ก.ช.ภ.อ.) พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอุทกภัย และรวบรวมข้อมูลทั้งหมดส่งให้ คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัดปราจีนบุรี (ก.ช.ภ.จ.) เพื่อดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนจากราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัย พ.ศ. 2562 โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบอนุมัติค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ จำนวน 4,234,170 บาท (ที่ทำการปกครองอำเภอกบินทร์บุรี, 27 พฤศจิกายน 2563)

หลังจากการดำเนินการสำรวจความเสียหายและเยียวยาผู้ประสบภัยทั้งหมดในพื้นที่อำเภอกบินทร์บุรี ซึ่งถือว่าเป็นการสิ้นสุดเหตุการณ์อุทกภัยในพื้นที่อำเภอกบินทร์บุรี พ.ศ.2563 ถ้าหากมองภาพการบริหารจัดการภัยพิบัติในช่วงดังกล่าวโดยรวม พบว่าการจัดการสาธารณภัยสามารถดำเนินการได้อย่างปกติ มีการจัดทำแผนเผชิญเหตุ ประชุมจัดทำแผนและซักซ้อมความเข้าใจต่อบทบาทหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติทุกระดับ ทุกหน่วยงานมีการทำงานอย่างเป็นเอกภาพ มีบทบาทหน้าที่ภารกิจอย่างชัดเจนว่าต้องทำอะไรในช่วงก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัยและสิ้นสุดภัย รวมถึงมีการจัดทำข้อมูลพื้นที่เสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบจากอุทกภัย อีกทั้งยังแจ้งให้ทุกหน่วยงานสำรวจทรัพยากรต่างๆ เช่น เรือพาย เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ และอุปกรณ์ที่มีความจำเป็นในการช่วยเหลือในช่วงอุทกภัย แต่ในทางตรงกันข้ามหากศึกษาการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ต้นน้ำ พื้นที่กลางน้ำ และพื้นที่ปลายน้ำ จะพบการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน ทั้งในเรื่องของบริบทพื้นที่ การปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ที่ได้ถูกแบ่งตามบทบาทตามกฎหมาย ความสัมพันธ์ความไว้วางใจการทำงานในพื้นที่ซึ่งขออธิบายรายละเอียดการบริหารจัดการภัย โดยเลือกศึกษาในพื้นที่ต้นน้ำ พื้นที่กลางน้ำ และพื้นที่ปลายน้ำ ตั้งแต่ก่อนการเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และภัยพิบัติผ่านพ้นไป มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.6.4 ช่วงระหว่างก่อนการเกิดภัยในพื้นที่ต้นน้ำ ตำบลบ่อทอง ได้เตรียมอะไรบ้าง ?

ตำบลบ่อทองมีพื้นที่ทั้งหมด 71.809 ตารางกิโลเมตร หรือ 44,880 ไร่ มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 6,320 คน แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 10 หมู่บ้าน มีอาณาเขตติดกับจังหวัดสระแก้ว มีแม่น้ำสายสำคัญไหลผ่าน คือ แควพระปรงโดยไหลผ่านหมู่ที่ 1 ,หมู่ที่ 2,หมู่ที่ 3,หมู่ที่ 4 และหมู่ที่ 10 มีต้นน้ำมาจากจังหวัดสระแก้ว ซึ่งเหตุอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว เกิดขึ้นจากลมมรสุมและฝนที่ตกหนัก ส่งผลให้มวลน้ำในพื้นที่จังหวัดสระแก้วไหลผ่านมาทางแควพระปรง ก่อให้เกิดน้ำเอ่อล้นตลิ่งเข้าท่วมพื้นที่ตำบลบ่อทอง ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำของอำเภออ่าวบึงนารางบุรี จังหวัดปราจีนบุรี และเป็นสาเหตุของอุทกภัยในอำเภออ่าวบึงนารางบุรี ปี พ.ศ.2563 โดยในขณะนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อทองรับทราบข่าวสารจากช่องทางต่างๆ จึงได้เตรียมการรับมือกับเหตุอุทกภัย ซึ่งได้เก็บข้อมูลการดำเนินการปฏิบัติจากผู้สัมภาษณ์ที่มีความเกี่ยวข้องในการจัดการเหตุอุทกภัยดังกล่าว ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อทองได้จัดทำแผนเผชิญเหตุขึ้นไว้เป็นปกติทุกปีอยู่แล้ว และมีการสำรวจพื้นที่เสี่ยงจากสถิติภัยที่ผ่านมา แต่ปี 2563 ไม่ได้มีการประชุมเกิดขึ้น ก็ถ้ามีน้ำมากก็จะมีเครือข่ายทางไลน์กลุ่มปกครองกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แจ้งเตือน แล้วก็เคยทำงานที่จังหวัดสระแก้วมาก่อน จึงรู้ข้อมูลว่าน้ำจะล้น Spillway ตอนไหน ติดตามข้อมูลจากคนรู้จัก” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2564)

“หาข้อมูลข่าวสารผ่านคณะกรรมการลุ่มน้ำ แควพระปรง แควพระสะทิงจากเครือข่ายบริษัทไทเคนเปเปอร์ จะรายงานน้ำจากแควพระสะทิง แควพระปรงรายงานในกลุ่มไลน์เป็นประจำ ก็จะมีผู้นำอยู่ในนั้น มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่จากจังหวัดสระแก้วอยู่ด้วย จะรู้ว่าเขื่อนพระปรงน้ำเยอะนะ เขื่อนสอยดาวน้ำเยอะ เป็นการรวมกลุ่มระหว่างภาคเอกชน และภาคประชาชน มีประชาชนอยู่ตามลุ่มน้ำอยู่ในกลุ่มด้วย ไม่มีหัวหน้ากลุ่ม เป็นการเตรียมตัวรับน้ำ แล้วก็การเตรียมความพร้อมท้องถิ่น ท้องที่ ร่วมกับบริษัทไทเคน ในตำบลบ่อทอง จะชวนคุยทุกปีว่าจะมีน้ำท่วม มีการเตรียมการยังไง ถ้าเครื่องมือไม่พอใครจะเป็นคนประสาน จะดูในช่วงฤดูน้ำหลาก ว่ามีโอกาสจะท่วมไหม ก็จะจัดประชุม ว่า อบต.บ่อทอง เตรียมเรือไว้หรือยัง ถ้าเรือไม่พอประสานจังหวัดปราจีนบุรีขอเพิ่มเติมไหม บริษัทไทเคนเรือที่มีพอไหม จะขอได้เท่าไร แต่ปีที่ผ่านมาปรากฏว่าเลยช่วงฤดูฝนไปแล้ว และคิดว่าน้ำจะไม่ท่วม จึงไม่ได้ประชุมเตรียมการ” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2564)

“ให้เจ้าหน้าที่ป้องกันของ อบต. ตรวจสอบเช็คระดับน้ำ รับข่าวจากกรมอุตุนิยมวิทยาทุกวัน และเมื่อระดับน้ำถึงจุดวิกฤตก็ให้แจ้งข่าวชาวบ้าน เช็คระดับน้ำจากคลองพระปรง มีจุดเช็คอยู่ ได้รับหนังสือแจ้งจาก สำนักงาน ปภ.จังหวัดปราจีนบุรี ผ่านอำเภอมายัง อบต. เราก็แจ้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่ออีกทีหนึ่ง หรือให้ สมาชิก อปพร.ไปบอกชาวบ้าน ส่วนใหญ่เป็นการโทรประสาน และแจ้งเป็นหนังสือ

ตามไป แล้วก็แจ้งข่าวในกลุ่มไลน์โดยเฉพาะหมู่ที่เสี่ยงน้ำท่วมสูงให้ระวัง เตรียมยกของหนีน้ำ” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2564)

“บริษัทไทเคนเปเปอร์ในเครือเอสซีจี มีการติดตามระดับน้ำตลอดโดยโทรถามจากต้นทางน้ำ แล้วประสานสอบถามทางผู้ใหญ่บ้านข้าง หรือติดตามข่าวจากกลุ่มไลน์ “เครือข่ายลุ่มน้ำ” แล้วก็มีการเตรียมพร้อมกำลังคนมากกว่าปกติ เตรียมอาหารแห้ง น้ำดื่ม ยานพาหนะ เพื่อช่วยยกเตียง ตัดไฟส่องสว่าง เพื่อช่วยคนในพื้นที่ตามที่ผู้ใหญ่บ้านบอก หรือท้องถิ่น อบต.บอกลา” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2564)

จากข้อมูลที่ได้กล่าวมาแล้ว แสดงให้เห็นว่าเครือข่ายภายในพื้นที่ตำบลบ่อทอง อำเภอกบินทร์บุรี ได้เตรียมพร้อมก่อนการเกิดอุทกภัย มีการจัดทำแผนเผชิญเหตุอุทกภัย มีการติดตามข่าวสารอย่างใกล้ชิดในช่วงที่ภัยใกล้เข้ามาถึง รวมถึงได้แจ้งข่าวสารให้กับหน่วยงานภายในพื้นที่ทราบ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บริษัทไทเคนเปเปอร์ซึ่งเป็นหน่วยงานภาคเอกชนในพื้นที่ตำบลบ่อทอง เพื่อกระจายข่าวไปให้ประชาชนรับทราบต่อไป นอกจากนี้ ยังมีการประชุมเพื่อซักซ้อมความเข้าใจว่าแต่ละหน่วยงานมีสิ่งใดที่ต้องเตรียมการบ้าง และต้องทำอย่างไร ซึ่งยังคงพบว่าในอุทกภัย ปี พ.ศ.2563 หน่วยงานภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ตำบลบ่อทองไม่ได้มีการประชุมเตรียมรับมือ เนื่องจากเห็นว่าสถานการณ์น้ำท่วมเมื่อเทียบกับ พ.ศ.2562 ปริมาณฝนตกน้อย ประกอบกับมีปัญหาเรื่องภัยแล้ง ในหลายหมู่บ้าน จึงคิดว่าอุทกภัยคงไม่เกิดขึ้นอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตามสาเหตุการเกิดอุทกภัยมาจากปริมาณฝนตกหนักในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว จังหวัดจันทบุรี และมวลน้ำไหลมาตามสายน้ำหลัก สายน้ำสาขา จนเป็นเหตุให้เกิดอุทกภัยในที่สุด โดยในส่วนต่อไปจะเป็นการกล่าวถึงการบริหารจัดการภัยในพื้นที่ตำบลบ่อทองช่วงเผชิญเหตุ

4.7 การเตรียมการของพื้นที่ต้นน้ำ

4.7.7 ช่วงระหว่างการเกิดภัยในพื้นที่ต้นน้ำ ตำบลบ่อทองบริหารจัดการอย่างไร

ในวันที่ 17 ตุลาคม 2563 ระดับน้ำจากพื้นที่จังหวัดสระแก้วได้เริ่มไหลเข้าท่วมในพื้นที่ต้นน้ำ เช่น ตำบลบ้านนา ตำบลบ่อทอง ตำบลวังตะเคียน ส่งผลให้บ้านเรือนราษฎรและพื้นที่การเกษตรได้รับผลกระทบ แต่อย่างไรก็ดี อำเภอกบินทร์บุรี ได้ดำเนินการแจ้งเตือนภัยเบื้องต้นตั้งแต่วันที่ 14 ตุลาคม 2563 และแจ้งเตือนระดับน้ำที่กำลังเพิ่มขึ้นในกลุ่มไลน์ต่างๆ เช่น กลุ่มไลน์กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มไลน์รายงานสาธารณสุขจังหวัดปราจีนบุรี กลุ่มไลน์ท้องถิ่นกบินทร์บุรี โดยเฉพาะกลุ่มไลน์ “รายงานสาธารณสุขจังหวัดปราจีนบุรี” เป็นการรวมกลุ่มของหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดปราจีนบุรีเข้าด้วยกัน ทั้งด้านการพยากรณ์อากาศ ระดับน้ำจากเขื่อนต่างๆ อ่างเก็บน้ำที่มี จึงทำให้ทุกพื้นที่ ทุกหน่วยงานในแต่ละอำเภอ รับทราบข้อมูลอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการเตรียมได้อย่างทันท่วงที

ซึ่งในลำดับถัดไปจะเป็นการอธิบายให้เห็นถึงการปฏิบัติงานระหว่างเครือข่ายภายในพื้นที่ตำบลบ่อทองระหว่างการเกิดภัยน้ำท่วม ดังนี้

“ในเรื่องของการทำหนังสือราชการขอเรือจาก ปภ.จังหวัด เป็นปัญหาหนัก นายอำเภอเลยไปขอร้องนายก อบจ.จังหวัดสระแก้วแทน โทรศัพท์หาเดี๋ยวนั้นเลย ข้ามพื้นที่ไปเยี่ยม จังหวัดปราจีนเราพอรู้ว่าพื้นที่มีปัญหาแทนที่จะช่วยกัน ก็จะเอาเอกสารอย่างเดียว” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ,สัมภาษณ์,21 ตุลาคม 2564)

“ในช่วงน้ำท่วม นอกจากจะเกิดสถานการณ์ที่รุนแรงแล้ว ยังมีปัญหา คือเครื่องมือเครื่องมือไม่พอใช้ เราขอเรือจากจังหวัดสระแก้วมา เพราะมันเกินกว่าแผนที่เราวางไว้ว่าน้ำจะไม่ท่วมขนาดนี้ และเอาเรือที่ได้มาแชร์กันว่าหมู่บ้านไหนจะใช้เท่าไร แต่สุดท้ายสถานการณ์กลับคลี่คลายก่อนก็ไม่ได้ใช้ ในช่วงนั้น เครื่องมือไม่พอในช่วงน้ำท่วม เพราะต่างคนต่างใช้ แต่ยังมีบริษัทไทเคนเปเปอร์ เป็นม้าเร็ว เขามีคน มีเครื่องมือ แต่ผู้ใหญ่บ้าน มีคน ไม่มีเครื่องมือ เช่น ขอรถหกล้อไปช่วยขนเรือจากหมู่ที่ 1 ไปหมู่ที่ 3 ประสานผ่านแผนก CSR บริษัทไทเคนเปเปอร์ หรือถ้าใครสนิทกันก็สามารถยกหูโทรหาบริษัทกันได้เลย ชาวบ้านเองเขาก็ใช้โทรบอก ถ้ามีพลังและช่วยแก้ปัญหาได้เร็ว ก็สนับสนุน” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ,สัมภาษณ์,21 ตุลาคม 2564)

“ในหมู่ที่ 1 ทางผู้ใหญ่บ้าน ขอแค่เรือลำเล็กเพื่อเอาอาหาร น้ำ ยา เข้าหมู่บ้านไปให้ชาวบ้าน เพราะโดนตัดขาดจากน้ำท่วมสูง แต่ด้วยที่นายอำเภอหวังดี จึงได้ไปเอาเรือใหญ่จากสระแก้วมา แต่เรือใหญ่กินน้ำลึก ปรากฏว่าไปไม่ได้ ต้องลึก 4-5 เมตร เราต้องการแค่ท้องแบนลำเล็กเท่านั้น แต่ด้วยความที่นายอำเภอไม่รู้พื้นที่ทำให้ผิดพลาดตรงนั้น” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ,สัมภาษณ์,21 ตุลาคม 2564)

“การประสานงานกับชาวบ้าน ในวันแรกที่น้ำเริ่มเข้า กลุ่มชาวบ้านแถวโรงเลื่อยไม้ เราก็บอกว่าน้ำเริ่มขึ้นตลอดนะ ย้ายได้ให้ย้าย เช้าวันถัดมา บอกไม่ย้าย น้ำไม่ขึ้นหรอก น้ำไม่เยอะหรอก ทั้งที่อบต. เตรียมคนไว้ช่วยเหลือแล้ว เตรียมขนของแล้ว พาไปยังจุดอพยพ ก็ยืนยันว่าไม่ย้าย ก็เลยไปดูตรงอื่น ตกเย็นวันนั้น น้ำมาเยอะอยู่ไม่ได้ เรียกให้ไปเอารถ เอาเรือไปช่วยขนของ ซึ่งถามว่าความปลอดภัยของคนทำงานก็น่าเป็นห่วง มันเป็นช่วงกลางคืน มีสัตว์มีพิษหรือเปล่า สุดท้ายต้องประสานขอคน ขอญาติมาช่วย” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ,สัมภาษณ์,21 ตุลาคม 2564)

“ในช่วงน้ำท่วม อบต.เตรียมพร้อมในเรื่องกำลังพล วัสดุ อุปกรณ์ ที่จะช่วยเหลือเรื่องเรือ จุดไหนใช้เรือ จุดไหนไม่ใช้เรือ ซึ่งปี 2563 เรือไม่พอใช้ ก็ประสานอำเภอ อำเภอก็ขอเรือจาก อบจ. ขอจาก สำนักงาน ปภ.ปราจีนบุรี ขอเรือจากทหารเอามาให้ ช่วงนั้นบริษัทไทเคนเข้ามาช่วยในเรื่องของถุงยังชีพ เข้าไปแจกจ่ายช่วยเหลือคนในพื้นที่ ส่วน อบต. ก็ซื้ออาหารสดเข้าไปตั้งครัว อบต.ดำเนินการจัดส่งอาหาร เนื่องจากบางหมู่บ้านถูกตัดขาดจากโลกภายนอก ก็ซื้อของให้ทำแจกจ่ายคนในหมู่บ้าน (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ,สัมภาษณ์,24 ตุลาคม 2564)

ตามข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มานั้น ซึ่งตามลักษณะพื้นฐานที่สุดของภัยพิบัติคือ ภัยพิบัติ ก่อให้เกิดความโกลาหล (chaos) ได้แสดงให้เห็นปัญหาหลักในการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน เนื่องจากสถานการณ์น้ำท่วมได้แผ่กระจายเป็นวงกว้าง พื้นที่ในหลายหมู่บ้านถูกน้ำท่วม โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประการแรก ความต้องการใช้ทรัพยากร เช่น เรือท้องแบน เรือพาย รถยกสูง รถบรรทุก เพื่อนำไปช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ โดยมีการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าในเหตุการณ์ดังกล่าว คือ การประสานข้ามภาคส่วนไปยังพื้นที่ข้างเคียง เพื่อขอสนับสนุนทรัพยากรจากจังหวัดสระแก้ว โดยนายอำเภอได้ประสานขอการสนับสนุนเรือท้องแบน เรือพาย จากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว และหน่วยทหารพัฒนาการเคลื่อนที่ 12 จังหวัดสระแก้ว โดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวผ่านการโทรศัพท์อย่างรวดเร็ว **ประการที่สอง** ปัญหาของการประสานงานตามระเบียบแบบแผนทางราชการ โดยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีความต้องการใช้หนังสือขอรับการสนับสนุนเรือจากอำเภอ เพื่อนำมาเป็นหลักฐาน และมีความจำเป็นในการขอใช้เรือ ซึ่งในขณะนั้นนายอำเภอได้ลงพื้นที่อยู่ตลอดเวลา ไม่สามารถจะมาดำเนินการร่างหนังสือทางราชการได้ ประกอบกับความเร่งด่วนของภัยพิบัติในขณะนั้น ต้องแข่งกับเวลาเหลืออยู่กับการให้ความช่วยเหลือประชาชน

ประการที่สาม การประสานงานกับประชาชนในพื้นที่เพื่อให้อพยพไปยังจุดปลอดภัย เนื่องจากระดับน้ำสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งท้องถิ่นกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ประเมินแล้วว่าสถานการณ์กำลังเข้าสู่วิกฤต แต่ก็ยังยืนยันว่าจะอยู่ต่อ

ประการที่สี่ การบริหารจัดการผิดพลาด เนื่องจาก ในพื้นที่หมู่ที่ 1 ตำบลบ่อทองเกิดน้ำท่วมสูงอย่างมาก เป็นหมู่บ้านที่ถูกตัดขาดจากกระแสน้ำท่วมในพื้นที่ ดังนั้น นายอำเภอจึงนำเรือท้องแบนขนาดใหญ่ นำเข้ามาเพื่อจะเอาถุงยังชีพ ยารักษาโรคเข้าไปให้ประชาชนในหมู่บ้าน แต่ปรากฏว่าเรือดังกล่าวต้องวิ่งในน้ำลึก ประมาณ 4-5 เมตร ทุงๆที่สามารถใช้เรือขนาดเล็กลำเรียงเข้าไปได้ นอกจากนั้น ยังพบว่าการประสานขอเรือจากหน่วยงานในพื้นที่และพื้นที่ข้างเคียงเพื่อนำมาใช้ในพื้นที่ต้นน้ำ เป็นไปในลักษณะของภัยที่ผ่านพ้นไปแล้ว แต่การช่วยเหลือเป็นไปอย่างล่าช้า มาไม่ทันเหตุการณ์ จึงแสดงให้เห็นว่าผู้นำขาดความเข้าใจในลักษณะทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ และขาดการรับมือกับเหตุการณ์ในช่วงเร่งด่วน สะท้อนให้เห็นถึงการประเมินสถานการณ์ที่ผิดพลาด ทำให้การวางแผนในการบริหารจัดการเป็นไปในลักษณะที่ไม่ครอบคลุมกับภัยที่เกิดขึ้น จนนำไปสู่การระดมทรัพยากรที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะของภัยและการบริหารจัดการของพื้นที่

4.7.2 ภายหลังจากสาธารณภัยได้ผ่านพ้นไปตำบลบ่อทองดำเนินการอะไรบ้าง

ในวันที่ 22-23 ตุลาคม 2563 สถานการณ์ในพื้นที่ต้นน้ำของอำเภอกบินทร์บุรี ได้เข้าสู่สภาวะปกติ ยังคงเหลือน้ำท่วมขังในพื้นที่ที่เป็นแอ่งน้ำตามหมู่บ้าน ในพื้นที่เกษตรกรเท่านั้น ซึ่ง

หลังจากนั้นจะเป็นการเยียวยาผู้ประสบภัยโดยการแจกถุงยังชีพจากอำเภอกบินทร์บุรี และดำเนินการสำรวจความเสียหายจากเหตุอุทกภัยดังกล่าว ตามหนังสืออำเภอกบินทร์บุรี ด่วนที่สุด ที่ ปจ 0218/ว 1247 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสำรวจความเสียหายทั้งหมดจากเหตุอุทกภัยและรายงานให้อำเภอทราบภายในวันที่ 29 ตุลาคม 2563 และนำรายงานความเสียหายเข้าสู่คณะกรรมการพิจารณาให้ความช่วยเหลือระดับอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) เพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือต่อไป นอกจากนี้ ยังมีการระดมหน่วยงานต่างๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อทอง บริษัทไทยเคมเปเปอร์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ร่วมกันทำความสะอาดพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมให้กลับมาใช้งานได้ตามปกติ ทั้งนี้ เหตุการณ์น้ำท่วมเข้าสู่สภาวะปกติในวันที่ 25 ตุลาคม 2563

สำหรับมวลน้ำในพื้นที่ต้นน้ำได้ไหลไปยังพื้นที่กึ่งกลางน้ำในวันที่ 23 ตุลาคม 2563 คือ ในพื้นที่ตำบลเมืองเก่าและตำบลกบินทร์ ดังจะได้อธิบายในหัวข้อถัดไป

4.8 การเตรียมการของพื้นที่กึ่งกลางน้ำ

4.8.1 ช่วงระหว่างก่อนการเกิดภัยในพื้นที่กึ่งกลางน้ำ ตำบลเมืองเก่า ได้เตรียมการอย่างไรบ้าง ?

ในพื้นที่กึ่งกลางน้ำ ประกอบด้วยตำบลกบินทร์ และตำบลเมืองเก่า โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในพื้นที่ตำบลกบินทร์และเจาะจงเฉพาะเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของเทศบาลตำบลเมืองเก่า อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลจะยึดขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบขนาดใหญ่เป็นหลัก แต่มีจำนวนประชากรน้อย รวมถึงได้รับการจัดสรรงบประมาณแตกต่างกับเทศบาลตำบล ซึ่งได้รับการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ มากมาย และได้รับงบประมาณมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะที่รับผิดชอบขอบเขตพื้นที่ขนาดเล็ก แต่มีจำนวนประชากรอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลจำนวนมาก จึงนำมาสู่การศึกษาให้เห็นถึงการบริหารการจัดการในช่วงอุทกภัยว่ามีการดำเนินการอย่างไร เพื่อช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ โดยเริ่มตั้งแต่ ก่อนการเกิดภัย ระหว่างการเกิดภัย และหลังจากภัยผ่านพ้น สำหรับเทศบาลตำบลเมืองเก่ามีอาณาเขตในพื้นที่ครอบคลุมตำบลเมืองเก่า และตำบลกบินทร์ 10 ตารางกิโลเมตร เนื้อที่ประมาณ 6,250 ไร่ มีพื้นที่รับผิดชอบจำนวน 12 ชุมชน มีจำนวนประชากร 6,542 คน มีสายน้ำสำคัญคือ คลองพระปรัง และคลองนางเลงไหลผ่านในพื้นที่ ซึ่งคลองพระปรังเป็นสายน้ำที่เชื่อมต่อในพื้นที่ต้นน้ำจาก ตำบลบ่อทอง ตำบลวังตะเคียน ตำบลบ้านนา ดังนั้น เมื่อเกิดอุทกภัยขึ้นในพื้นที่ต้นน้ำ ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม 2563 และสถานการณ์เริ่มคลี่คลายในวันที่ 22-23 ตุลาคม 2563 แต่ในขณะที่เดียวกันมวลน้ำได้ไหลต่อลงมายังพื้นที่กึ่งกลางน้ำ ส่งผลให้น้ำเอ่อล้นเข้าท่วมในพื้นที่บ้านเรือนและไร่นาของประชาชนในพื้นที่ในวันที่ 23 ตุลาคม 2563

ทั้งนี้ อำเภอกบินทร์บุรี ได้มีการแจ้งเตือนเกี่ยวกับพายุลมมรสุมที่เกิดขึ้น ตั้งแต่วันที่ 14 ตุลาคม 2563 เป็นต้นมา โดยแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะพื้นที่ติดริมแม่น้ำ ลำคลอง

จัดเตรียมอุปกรณ์เครื่องมือ และเจ้าหน้าที่ให้พร้อมตลอด 24 ชั่วโมง ในการเผชิญเหตุอุทกภัย และได้แจ้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประชาสัมพันธ์ทุกช่องทางแก่ประชาชนในภัยของพื้นที่สูง ระวางบุตรหลานลงเล่นน้ำ และเตรียมตัวเผชิญกับภัยน้ำท่วม รวมถึงอำเภออินทร์บุรี ได้รายงานสถานการณ์น้ำทุกวัน 2 ช่วงเวลา เพื่อให้ทราบถึงทิศทางการเดินทางของน้ำว่าในขณะนี้ มวลน้ำได้เดินทางถึงจุดใดในพื้นที่อำเภออินทร์บุรี ซึ่งเป็นสิ่งที่แจ้งเตือนถึงการเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง

สำหรับพื้นที่ตำบลกบินทร์และตำบลเมืองเก่าในเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบลเมืองเก่า ได้มีการเตรียมการรับมืออุทกภัย ตามข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ดังนี้

“ทางเทศบาลได้ทำแผนเผชิญเหตุเอาไว้ทุกปี เพราะว่าพื้นที่ตรงนี้เป็นพื้นที่น้ำท่วมตลอดเกือบทุกครั้ง เพราะมีบางชุมชน บางหมู่บ้านเป็นพื้นที่ต่ำ มีบ้านติดริมน้ำลำคลอง ทำให้เวลาน้ำมาก็ท่วม มีการประชุม ชักซ้อมบุคลากรในพื้นที่อย่างมีสเตอร์เตือนภัย เพื่อให้แจ้งเตือนสถานการณ์เวลาน้ำจะมา น้ำจะท่วมก็จัดอบรม ทบทวนความรู้ แล้วก็แต่ละปีก็มีการขุดลอกคลอง กำจัดวัชพืชในน้ำ ให้น้ำไหลได้ดี ไหลสะดวกขึ้น” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ,สัมภาษณ์,29 ตุลาคม 2564)

“พื้นที่ตรงนี้น้ำท่วมทุกปี ซึ่งในหมู่บ้าน/ชุมชนมีมีสเตอร์เตือนภัย มีการอบรมทุกปี มีอยู่ประมาณ 25 คน ก็ไปอบรมที่ อบต. เทศบาล ก็จะมีการแบ่งงานเป็นด้านๆ เช่น ด้านปฐมพยาบาล ด้านประชาสัมพันธ์ ด้านการช่วยเหลือ กำหนดไว้กรอบในแต่ละด้าน ในช่วงใกล้เกิดภัยก็จะทราบข่าวจากอำเภออินทร์บุรี จาก อบต. เทศบาล จากไลน์กลุ่ม “สาธารณสุขจังหวัดปราจีน” เราก็ส่งข่าวให้ มีสเตอร์เตือนภัย เฝ้าระวัง แจ้งบอกประชาชน ให้เตรียมยกของหนีน้ำ น้ำกำลังมา นอกจากมีสเตอร์เตือนภัยทำหน้าที่แจ้งเตือน บอกคนในหมู่บ้านแล้ว ก็จะมีส่วนเข้าไปช่วยยกของ พอน้ำเริ่มมา ถ้ากำลังไม่พอก็ขอท้องถิ่นเพิ่ม ซึ่งจะประชุมบอกคนที่เป็นมีสเตอร์เตือนภัยหลังจากมีการประชุมประจำเดือนของหมู่บ้านก็ให้ทบทวนบทบาทหน้าที่ต่างๆ เสมอ เวลาต้องการให้มาช่วย เรามีไลน์กลุ่มหมู่บ้าน ก็แจ้งขอให้เข้ามาช่วย ก็ให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าคุ้มบ้านเป็นหัวหน้าชุด เฝ้าระวังดูปริมาณน้ำฝน (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ,สัมภาษณ์,29 ตุลาคม 2564)

“ในช่วงเดือนมิถุนายนเป็นต้นไปก็จะดูข่าวจากกรมอุตุนิยมวิทยาว่าจะมีฝนตกไหม ดูข่าวสารตลอด ติดตามจากกลุ่มไลน์ “รายงานสาธารณสุขจังหวัดปราจีนบุรี” อยู่ตลอด ถ้าเกิดฝนตกหนัก ตกบ่อย และถ้าน้ำท่วมในพื้นที่ข้างเคียง เช่น ในอำเภอนาดี อำเภอเมืองสระแก้วก็ต้องเฝ้าระวัง ติดตามข่าวสารทางกลุ่มฯ ทางประกาศต่างๆ เพราะมันอาจจะทำให้น้ำท่วม น้ำเอ่อล้นมาได้ ก็ถ้าเกิดแบบนั้นขึ้นก็จะแจ้งประชาชน สมาชิก อปพร. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กู้ภัย เตรียมรับมือกับน้ำท่วม โดยมากแจ้งเป็นไลน์ในกลุ่ม” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ,สัมภาษณ์, 29 ตุลาคม 2564)

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แสดงให้เห็นว่าก่อนการเกิดภัย พื้นที่กลางน้ำได้มีการเตรียมพร้อมรับมือเพื่อป้องกันและลดความสูญเสีย ซึ่งมีการจัดทำแผนเผชิญเหตุอุทกภัย มีการประชุมอบรมทบทวนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ให้รู้บทบาทหน้าที่ที่ต้องทำในช่วงน้ำท่วม

อยู่เสมอ นอกจากนั้นยังมีการติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด โดยติดตามสภาพอากาศ ระดับน้ำ และข่าวสารจากพื้นที่ใกล้เคียงว่าเกิดอุทกภัยหรือไม่ แต่ถ้าปรากฏว่ามีพื้นที่ในจังหวัดหรืออำเภอ ใกล้เคียงก็จะมีแจ้งเตือนตามกลไกการจัดการสาธารณภัยให้กับเครือข่ายต่างๆ ในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 23 ตุลาคม 2563 สถานการณ์น้ำในพื้นที่กลางน้ำเริ่มสูงขึ้น และเข้าท่วมในหลายหมู่บ้าน จึงทำให้หน่วยงานต่างๆ ก็ต้องเข้าให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ให้กับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีการบริหารจัดการกับในระหว่างเกิดภัย ตามข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

4.8.2 ช่วงระหว่างการเกิดภัยในพื้นที่กลางน้ำ ในพื้นที่ที่มีการบริหารจัดการอย่างไร

“ช่วงน้ำท่วม ได้นายอำเภอขยันทำงาน เขาก็ประสานทหารมาให้เข้ามาช่วยเหลือในหมู่บ้าน เอรารถทหารเข้ามาช่วยมีทหารมาช่วยยกของ คนถูกยั้งชีพ ทำให้แก้ปัญหาเรื่องการขาดคนได้พอสมควร” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ,สัมภาษณ์, 29 ตุลาคม 2564)

“ขณะน้ำกำลังสูงขึ้น คนที่อยู่ติดริมน้ำ เขารู้ตัว เขายกของขึ้นที่สูง เตรียมตัวไว้เรียบร้อยแล้ว ก็ขอเรือจาก อบต. จากเทศบาลบ้าง ใครต้องการก็แจ้งไลน์กลุ่มขอไว้เลย แต่ละบ้านส่วนใหญ่ก็มีเรือเกือบทุกหลัง ที่ไม่มีก็ส่วนน้อย ปัญหาเรื่องเรือไม่มี” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ,สัมภาษณ์, 29 ตุลาคม 2564)

“ในปี 2563 น้ำท่วมเยอะ ที่น้ำขาดบุคลากร ขาดคนมาอยู่ประจำเต็มตัวของหมู่บ้าน ที่เป็นจุดอพยพ ชาวบ้านเอาข้าวของมาไว้ พอกำลังคนไม่พอ ก็ขอสมาชิก อบปร.มาช่วย ซึ่งจุดนั้นก็มีคนมาแวะเยี่ยม เอาของมาเยี่ยม มีคนมาช่วยเหลือตลอด มีรถยนต์ของชาวบ้านเอามาจอด ก็กลัวรถหาย ตอนนั้นก็ประกาศเสียงตามสายในเขต อบต. แจ้งเตือนอยู่ตลอด ส่วนในเขตเทศบาลไม่มีเสียงตามสาย ก็อาศัยประธานชุมชน บางครั้งเรือมีแต่คนแก่ ไม่เก่งเทคโนโลยี ก็ให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเข้าไปหาถึงบ้าน บางที ประธานชุมชนก็ให้ความร่วมมือได้ไม่ตลอด” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ,สัมภาษณ์, 29 ตุลาคม 2564)

“การขอความช่วยเหลือจาก อบต. สามารถทำได้ รวดเร็ว ว่องไวมาก แต่ในเขตเทศบาลขอยากมาก เพราะการช่วยเหลือ การประสานงานต่างๆ เช่น ขอบุคลากรเข้ามาช่วย ก็มีเหตุอยู่ คือ มีบ้านนี้ เป็นร้านซ่อมรถ มีลูกค้าเยอะ ลูกค้าเอารถยนต์มาจอดทิ้งเพื่อรอซ่อม เขาเตรียมการไม่ทัน เพราะรถเยอะ ต้องขนรถออก ซึ่งบ้านเขาอยู่ในเขตเทศบาล ผู้ใหญ่บ้านก็ไปติดต่อประสานเทศบาลให้มาช่วยยกรถออกไปหน่อย เขาก็บอกว่าทำให้ไม่ได้ ไม่มีเครื่องมือ ก็เปลี่ยนไปขอกระสอบทรายแทน เพื่อไม่ให้น้ำเข้าบ้าน เทศบาลก็บอกว่าไม่ได้ตั้งงบประมาณเอาไว้ ผู้ใหญ่บ้านก็เลยออกเงินซื้อกระสอบข้าวสารเอง เรามีทรายอยู่พอดี เพราะเป็นผู้รับเหมาก็กรอกเอง แต่ถ้าทำเองก็ไม่ทัน เราก็ขอบุคลากร แทนจากเทศบาล เจอปัญหาแบบนี้บ่อยและติดต่อยากไม่เหมือนกับ อบต. ก็เลยอาศัย ญาติ คนสนิทที่ทำงานในเทศบาล ให้ติดต่อประสานงานให้หน่อย” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ,สัมภาษณ์, 29 ตุลาคม 2564)

“ในการขอสนับสนุนถุงยังชีพ เทศบาลจะไม่ค่อยเชื่อผู้ใหญ่บ้าน แต่ในขณะเดียวกัน ประธานชุมชนก็ไม่ค่อยทำงาน ไม่ได้ลงไปสำรวจเพราะเขาไม่มีเงินเดือน ทำให้เกิดการตกลงของคนที่เดือดร้อน ซึ่งเทศบาลจะต้องใช้ใบคำร้อง สำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน กว่าจะเบิกถุงยังชีพได้ใช้เวลานาน เรื่องบ้านที่ไม่มีบ้านเลขที่ก็ไม่ให้ถุงยังชีพ แต่มีบ้านอยู่จริง เขายากจน เขาได้รับความเดือดร้อนจากน้ำท่วม เทศบาลเขาก็ไม่กล้าให้ ซึ่งก็เข้าประชุมกับเทศบาลทุกปี รายงานปัญหาที่เกิดขึ้นตลอด เขาก็จะอ้างระเบียบกฎหมาย ว่าทำไมช่วยเหลือไม่ได้ตลอด” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 29 ตุลาคม 2564)

ตามข้อมูลที่ได้รับมาจากการบริหารจัดการในช่วงการเกิดภัยพิบัติในพื้นที่กลางน้ำพบว่า 1) มีการดำเนินการตั้งจุดช่วยเหลือในหมู่บ้าน โดยประชาชนได้ขนย้ายทรัพย์สินเข้ามาไว้ในจุดดังกล่าว พร้อมทั้งมีการจัดเวรยามเฝ้าระวังป้องกันการลักขโมย รวมถึงครัวเรือนส่วนใหญ่มีเรือเพื่อใช้ในการสัญจรไปมาในหมู่บ้าน เนื่องจากพื้นที่ตรงนี้เป็นพื้นที่ลุ่มต่ำที่น้ำมักจะไหลเข้าท่วมทุกปี ประกอบกับติดแหล่งน้ำ คือ คลองนางเลงกับคลองพระปรัง 2) อุปสรรคในการให้ความช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเป็นการขอรับการสนับสนุนถุงยังชีพเพื่อนำไปแจกจ่ายให้กับครัวเรือนที่ประสบภัยจริง มีบ้านเรือนอาศัยอยู่ในพื้นที่ แต่ขั้นตอนในการเบิกจ่ายถุงยังชีพมีหลายขั้นตอน รวมถึงหากไม่มีเอกสารรับรองว่าอยู่ในพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมก็ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้ ประกอบกับการให้ความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ ยังคงมีอุปสรรค เช่น การขอกระสอบทราย การขออนุเคราะห์มาช่วยปฏิบัติงาน 3) ภาวะผู้นำของนายอำเภอในการประสานขอรับทรัพยากรจากหน่วยงานอื่น ให้เข้ามาช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนกำลังคน ซึ่งในช่วงระหว่างเกิดภัยบางครัวเรือนไม่สามารถยกข้าวของขึ้นที่สูงได้ทัน เนื่องจาก คนในครอบครัวเป็นผู้สูงอายุ จึงต้องอาศัยกำลังคนเข้าไปช่วยเหลือ

ดังนั้น ในภาพรวมของการบริหารจัดการภัยพิบัติระหว่างเผชิญกับอุทกภัยพบว่า มีการเตรียมความพร้อมรับมือกับอุทกภัยอย่างดี มีการติดตามข่าวสารผ่านกลุ่มไลน์/หนังสือทางราชการ และประเมินสถานการณ์น้ำจากพื้นที่ต้นน้ำ มีการแจ้งเตือนภัยผ่านทุกช่องทางอย่างทั่วถึง เช่น แจ้งผ่านกลไกมิสเตอร์เตือนภัยในพื้นที่ที่ผ่านการฝึกอบรม แจ้งผ่านไลน์ประจำหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนทุกคนเตรียมความพร้อม ทั้งนี้ ยังพบปัญหาอุปสรรคในด้านประสานขอรับทรัพยากรเพื่อนำมาช่วยเหลือและลดความเสียหายจากภัยพิบัติ เช่น การขอกระสอบทรายกั้นน้ำ และการขอรับถุงยังชีพ เป็นต้น

4.8.3 ภายหลังจากสาธารณภัยได้ผ่านพ้นไปพื้นที่กลางน้ำดำเนินการอย่างไรบ้าง

หลังจากอุทกภัยผ่านพ้นไป อำเภอภินทรบุรีดำเนินการเยียวยาผู้ประสบภัยโดยการแจกถุงยังชีพ และสำรวจความเสียหายตามหนังสืออำเภอภินทรบุรี ด่วนที่สุด ที่ ปจ 0218/ว 1247 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสำรวจความเสียหายทั้งหมดจากเหตุอุทกภัยและรายงานให้อำเภอทราบภายในวันที่ 29 ตุลาคม 2563 และนำรายงานความเสียหายเข้าสู่คณะกรรมการ

พิจารณาให้ความช่วยเหลือระดับอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) เพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือต่อไป นอกจากนี้ยังมีการระดมหน่วยงานต่างๆ ทำกิจกรรม Big Cleaning Day ในพื้นที่ตำบลกบินทร์ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรีเป็นประธาน พร้อมด้วยหน่วยงานระดับจังหวัด เช่น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรี เขต 3 มณฑลทหารบกที่ 12 และส่วนราชการระดับอำเภอเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าว

อย่างไรก็ตามสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่กลางน้ำ ระดับน้ำเริ่มลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ 24 ตุลาคม 2563 จนกระทั่งในวันที่ 27 ตุลาคม 2563 สถานการณ์ใกล้กลับเข้าสู่ภาวะปกติ เหลือเพียงน้ำท่วมขังบางแห่งเท่านั้น ทั้งนี้ ในภาพรวมอุทกภัยที่เกิดขึ้นเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น เนื่องจากพื้นที่ต้นน้ำเข้าสู่ภาวะปกติ ไม่มีมวลน้ำจากจังหวัดสระแก้วไหลลงมาเพิ่ม ประกอบกับไม่มีพายุฝนตกหนักในพื้นที่อำเภอกบินทร์บุรี และอำเภอหรือจังหวัดข้างเคียง ส่งผลให้การระบายน้ำเข้าสู่พื้นที่ปลายน้ำ (ตำบลวังตาล ตำบลหาดนางแก้ว) เข้าสู่ประตูระบายน้ำเพชรเอม และประตูน้ำตะกรุดอ้อม เป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งพื้นที่ปลายน้ำได้รับรู้ข่าวสารและระดับน้ำอย่างต่อเนื่อง จากรายงานสถานการณ์ที่ทางอำเภอได้รายงานเข้าไปในกลุ่มไลน์ต่างๆ ตลอดมา รวมถึงระยะเวลาที่มวลน้ำจะเดินทางจากพื้นที่ต้นน้ำมาสู่พื้นที่ปลายน้ำรวมแล้วใช้ระยะเวลาประมาณ 5 วัน จึงมีเวลาพอสมควรในการเตรียมการป้องกัน และแจ้งเตือนให้ประชาชนยกของขึ้นที่สูง ทั้งนี้ จะได้อธิบายการบริหารจัดการในพื้นที่ปลายน้ำในหัวข้อต่อไป

4.9 ช่วงระหว่างก่อนการเกิดภัยในพื้นที่ต้นน้ำ ตำบลวังตาล ได้เตรียมอะไรบ้าง ?

ตั้งแต่วันที่ 24 ตุลาคม 2563 เป็นต้นมา พื้นที่ปลายน้ำของอำเภอกบินทร์บุรี คือ ตำบลวังตาล และตำบลหาดนางแก้ว ได้รับมวลน้ำที่กำลังไหลมาจากพื้นที่กลางน้ำ ระดับน้ำเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับพื้นที่ปลายน้ำได้เป็นที่รองรับน้ำสำคัญของอำเภอกบินทร์บุรี เนื่องจากมีประตูระบายน้ำ จำนวน 2 ประตู คือประตูระบายน้ำเพชรเอม และประตูระบายน้ำตะกรุดอ้อม มีพื้นที่ประมาณ 300,000 ไร่ ซึ่งติดกับอำเภอศรีมหาโพธิ จังหวัดปราจีนบุรี ลักษณะของทุ่งดังกล่าวเป็นทุ่งนาข้าว ส่งผลให้ระดับน้ำไหลเข้าสู่ตำบลวังตาลอย่างรวดเร็ว เนื่องจาก นายอำเภอได้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี ขอให้มีการระบายน้ำให้เร็วขึ้น จึงได้แจ้งต่อไปยังชลประทานจังหวัดปราจีนบุรี เพื่อยกบานประตูอาคารระบายน้ำให้สูงขึ้น เพื่อให้มวลน้ำทั้งหมดของอำเภอกบินทร์บุรีถูกระบายออกไปให้หมด ซึ่งปลายทางต่อไปหลังจากมวลน้ำเข้าสู่ทุ่งนาแล้ว มวลน้ำก่อนนี้ก็จะไหลต่อไปยังอำเภอเมืองปราจีนบุรี และอำเภอศรีมหาโพธิ ไหลต่อไปยังจังหวัดฉะเชิงเทราออกสู่อ่าวไทยในที่สุด

สำหรับพื้นที่ปลายน้ำถือว่าเป็นพื้นที่ที่มีระยะเวลาในการเตรียมตัวเพื่อเผชิญเหตุมากที่สุด หากเปรียบเทียบกับพื้นที่ต้นน้ำ และกลางน้ำ จากการแจ้งเตือนให้เตรียมพร้อมรับมือพายุตั้งแต่วันที่

14 ตุลาคม 2563 จนถึงช่วงที่น้ำเริ่มเข้าท่วมพื้นที่ในวันที่ 24 ตุลาคม 2563 รวมระยะเวลา 10 วัน ดังนั้น หน่วยงานภายในเครือข่ายสามารถประสานงานและเตรียมการทันเวลา มีการจัดเตรียมเรือ การช่วยเหลือประชาชนของชั้นที่สูง นอกจากนั้น ยังมีการรายงานสถานการณ์น้ำอย่างต่อเนื่องในกลุ่มไลน์ทุกช่องทาง สามารถรับรู้ข่าวสารได้ทันเวลาว่ามวลน้ำเดินทางถึงพื้นที่ใด

อย่างไรก็ตาม ในการเตรียมความพร้อมก่อนการเผชิญกับภัยพิบัติในพื้นที่ปลายน้ำ โดยศึกษาในพื้นที่ตำบลวังตาล ว่ามีการเตรียมการอย่างไรนั้น ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการภัยพิบัติ รายละเอียดดังต่อไปนี้

“อำเภอก็ได้ประกาศเตือนภัยว่าพายุจะเข้า ให้ผู้นำหมู่บ้านประกาศเตือนราษฎรในเขตของตนเองว่าจะเกิดเหตุอุทกภัย ในเมื่อเกิดอุทกภัย ทางอำเภอ เจ้าหน้าที่ทุกส่วน จะเข้ามาประสานงานในตำบลเข้ามาดูแลอย่างใกล้ชิด เช่น ปศุสัตว์ เกษตรอำเภอ ดูแลตามหน้าที่ ซึ่งอาจมีเกษตรกรได้รับความเดือดร้อน แล้วยังอำเภอก็ได้ลงพื้นที่ประสานงานกับกำนัน ใหญ่บ้าน ติดตามการช่วยเหลือ ช่วยกันในเรื่องนี้” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 28 ตุลาคม 2564)

ตำบลวังตาลมีการฝึกอบรม การจัดตั้งศูนย์ภัยพิบัติของหมู่บ้าน มีผู้นำหมู่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประชาชนกลุ่มเสี่ยง เข้าร่วม ก็จะอบรมเรื่องการจัดตั้งศูนย์อพยพชั่วคราว การบัญชาการเหตุการณ์ในหมู่บ้าน การตั้งกรรมการในหมู่บ้าน ว่ามีฝ่ายอะไรบ้าง เช่น ฝ่ายพยาบาล ฝ่ายอำนวยความสะดวก มีการจัดทำพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงโดยเฉพาะหมู่บ้านที่ติดแม่น้ำ (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 28 ตุลาคม 2564)

การเตรียมความพร้อมประชาสัมพันธ์ประกาศแจ้งเตือนให้ผู้นำประกาศเสียงตามสาย ส่วน อบต.ก็จะประกาศผ่านเสียงไร้สายของ อบต. มีทั่วตำบล หรือโทรประสาน ให้ชาวบ้านได้รับทราบ ข้อมูลว่ามีน้ำมาแล้ว จะเข้าท่วมแล้ว เขาก็จะช่วยเหลือตัวเองก่อน โดยยกของชั้นที่สูง ทาง อบต.ก็เตรียมเรือท้องแบน เตรียมกำลัง สมาชิก อบพร. ถ้าไม่ไหวชาวบ้านไม่ไหว ก็จะร้องขอไปยังกู้ภัยในพื้นที่ เจ้าหน้าที่ทหาร ขอด่านทางอำเภอมาช่วยเหลือ” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 28 ตุลาคม 2564)

การเตรียมการในพื้นที่วังตาล อำเภอก็แจ้งว่าขณะนี้ก็จะเกิดอุทกภัย เราก็แจ้งให้ชาวบ้านเก็บของชั้นที่สูง เพื่อรับน้ำ ผ่านทางหนังสือราชการ โทรศัพท์ ไลน์ ในขณะนั้น ท้องถิ่นดูแลความเดือดร้อน เตรียมการเรื่องถุงยังชีพ ส่วนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดูแลความปลอดภัยในพื้นที่ ช่วยชาวบ้านย้ายสิ่งของ ย้ายยานพาหนะมาที่สูง ในเรื่องของทรัพยากรในการให้ความช่วยเหลือต่างๆ ก็ให้ อบต.ประสานไปยังอำเภอเพื่อขอเรือมาช่วยในแต่ละครัวเรือนในพื้นที่จากสำนักงาน ปก.จังหวัดปราจีนบุรี” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 28 ตุลาคม 2564)

สำหรับการเตรียมพร้อมรับมือก่อนการเกิดภัยพิบัติ ในพื้นที่ตำบลวังตาล ก็ได้ดำเนินการติดตามข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ เช่น หนังสือราชการทางอำเภอที่แจ้งมายังกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ให้ประชาสัมพันธ์ประชาชนในพื้นที่เตรียมรับน้ำ หรือได้รับข่าวสารผ่านทางไลน์กลุ่ม โดยในตำบลวังตาลเป็นพื้นที่ปลายน้ำ ก่อนมวนน้ำจะไหลไปยังพื้นที่อื่นผ่านประตูระบายน้ำทั้ง 2 แห่ง ดังนั้น การบริหารจัดการภัยพิบัติในระหว่างการเผชิญเหตุมีการบริหารจัดการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และไม่พบปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ ดังมีข้อความจากผู้ให้ข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์ ดังนี้

4.9.1 ช่วงระหว่างการเกิดภัยในพื้นที่ปลายน้ำ ตำบลวังตาล ได้เตรียมอะไรบ้าง ?

“ระหว่างการเกิดภัย ช่วงน้ำกำลังมา ไม่มีความโกลาหล เนื่องจากตำบลเราได้รับการประสานจากอำเภออยู่ตลอด และเราก็มีการเตรียมความพร้อมในเรื่องของก่อนจะเกิดภัย มีการแจ้งเตือน ชัยบขยายของอยู่ที่ต่ำให้ย้ายไปอยู่ที่สูงขึ้น ให้เจ้าหน้าที่ป้องกันของ อบต. สมาชิก อปพร.เข้ามาช่วย เหลือก่อนที่น้ำจะมาถึง ซึ่งใช้ระยะเวลาเดินทางของน้ำจากพื้นที่ต้นน้ำ 3 วันมาถึงตำบลกบินทร์ และจากตำบลกบินทร์มาถึงวังตาลอีก 2 วัน รวมๆ แล้วจากต้นน้ำถึงปลายน้ำก็ประมาณ 5 วัน ส่วนการช่วยเหลือมีการประสานเรื่องถุงยังชีพให้กับพื้นที่ที่เกิดอุทกภัย โดยขอจากอำเภอบ้าง กับท้องถิ่นบ้าง” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 23 ตุลาคม 2564)

“การเปิดประตูระบายน้ำจะประสานชลประทานจังหวัดว่าเปิดเข้าได้ไหม เพราะประตูระบายน้ำเพชรเอม กับประตูระบายน้ำตะกวดอ้อม ในทุ่งเป็นพื้นที่การเกษตรเกือบหมด ชาวนาทำข้าวนาปีกัน ถ้าเปิดเข้าไปก็กระทบเกษตรกร เกิดปัญหา อาจจะปล่อยน้ำเข้าไปปรับได้พอสมควร และถ้าในทุ่งรับน้ำไปมากแล้วพอน้ำในแม่น้ำลดลงเราก็จะระบายน้ำในทุ่งออก ปลายน้ำจะออกที่คลองบางไผ่ ผ่านอำเภอประจันตคาม อำเภอศรีมโหสถ ของจังหวัดปราจีนบุรี” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 23 ตุลาคม 2564)

“ก่อนที่น้ำมาในส่วนของตำบลวังตาลเป็นพื้นที่รับน้ำของอำเภอ กบินทร์บุรี เราได้มีการประสานงานกับชลประทานจังหวัด สำนักงาน ปภ. จังหวัด เข้ามาดูแลในพื้นที่หากเกิดผลกระทบทางชลประทานจังหวัด จะทำการระบายน้ำเข้าเพื่อช่วยเหลือให้กับพื้นที่ตำบลกบินทร์ โดยทุ่งวังตาลเป็นแก้มลิง ทุ่งรับน้ำ ช่วยให้การระบายน้ำคล่องตัว ก็มีหลายหน่วยงานเข้ามาช่วยดูการระบายน้ำ” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ, สัมภาษณ์, 23 ตุลาคม 2564)

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการภัยพิบัติระหว่างเกิดการเกิดภัยในพื้นที่ตำบลวังตาล แสดงให้เห็นว่าตำบลวังตาลได้มีการเตรียมตัวพร้อมเผชิญเหตุที่กำลังจะเกิดขึ้น มีการจัดเตรียมอุปกรณ์ เรือ เรือพาย ประชาชนได้รับการแจ้งเตือนจากทางราชการผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้านว่าให้นำทรัพย์สินของมีค่าขึ้นสู่ที่สูง ซึ่งได้มีการแบ่งภารกิจหน้าที่มอบหมายงานให้แก่แต่ละฝ่าย ดำเนินการตามภารกิจเรียบร้อยแล้ว รวมถึงได้แจกถุงยังชีพสำหรับบ้านที่ไม่สามารถออกมาทำงานหาเลี้ยงชีพได้ปกติ โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นครัวเรือนติดริมแม่น้ำ อย่างไรก็ตาม นอกจากการเตรียมความ

พร้อมก่อนเจอกับภัยน้ำท่วมแล้ว ยังคงมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการเร่งระบายมวลน้ำในพื้นที่กบินทร์บุรีให้หมดอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีจังหวัด อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดลพบุรี สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ประสานการปฏิบัติร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งในส่วนนี้ก็เป็นปัญหาอุปสรรคในเรื่องการผันน้ำเข้าทุ่งรับน้ำ เนื่องจากมีเกษตรกรชาวนาปลูกข้าวอยู่จำนวนหนึ่ง โดยอาจจะมีการปล่อยน้ำเข้าไปให้มีระดับน้ำสูงไม่มาก เพราะถ้าน้ำสูงท่วมมิดต้นข้าว เกษตรกรก็จะเดือดร้อน ขาดรายได้และก่อให้เกิดปัญหาอย่างอื่นตามมาในที่สุด

4.9.2 ภายหลังจากสาธารณภัยได้ผ่านพ้นไปพื้นที่ปลายน้ำดำเนินการอย่างไรบ้าง

สำหรับพื้นที่ปลายน้ำตั้งแต่เริ่มเข้าท่วมในวันที่ 24 ตุลาคม 2563 จนถึงในช่วงวันที่ 27 ตุลาคม 2563 ระดับน้ำในตำบลวังดาลลดลงอย่างต่อเนื่อง และเข้าสู่ภาวะปกติในวันที่ 29 ตุลาคม 2563 ซึ่งอำเภอกบินทร์บุรีได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มสำรวจความเสียหายจากอุทกภัยตั้งแต่วันที่ 27 ตุลาคม 2563 และรายงานผลให้อำเภอทราบภายในวันที่ 29 ตุลาคม 2563 โดยจะนำข้อมูลการรายงานดังกล่าวเข้าประณคณกรรมการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติระดับอำเภอ เพื่อขออนุมัติวงเงินตามที่ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อใช้จ่ายกรณีฉุกเฉินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งเป็นขั้นตอนของการเยียวยาประชาชนที่ประสบอุทกภัยและได้รับความเสียหาย เช่น พืชผลทางการเกษตรเสียหาย น้ำท่วมบ่อปลาทำให้ปลาไหลออกจากบ่อ เป็นต้น รวมถึงมีการแจกถุงยังชีพเพื่อเป็นการช่วยเหลือเพิ่มเติมให้กับคนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยอีกด้วย

ตามข้อมูลที่ได้ออกมาแล้วข้างต้น ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังการเกิดภัยในพื้นที่ปลายน้ำ จะสังเกตได้ว่าการเตรียมความพร้อมเผชิญเหตุตั้งแต่ทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ โดยมีระยะเวลาการเตรียมตัวประมาณ 5 วัน ทำให้ประชาชนมีการเตรียมตัวได้ดี องค์กรการบริหารส่วนตำบลและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่ตำบลวังดาล ได้วางแผนกันไว้เรียบร้อยแล้ว และเมื่อภัยมาก็ดำเนินการตามระบบที่วางไว้แล้ว จึงไม่มีการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินแต่อย่างใด

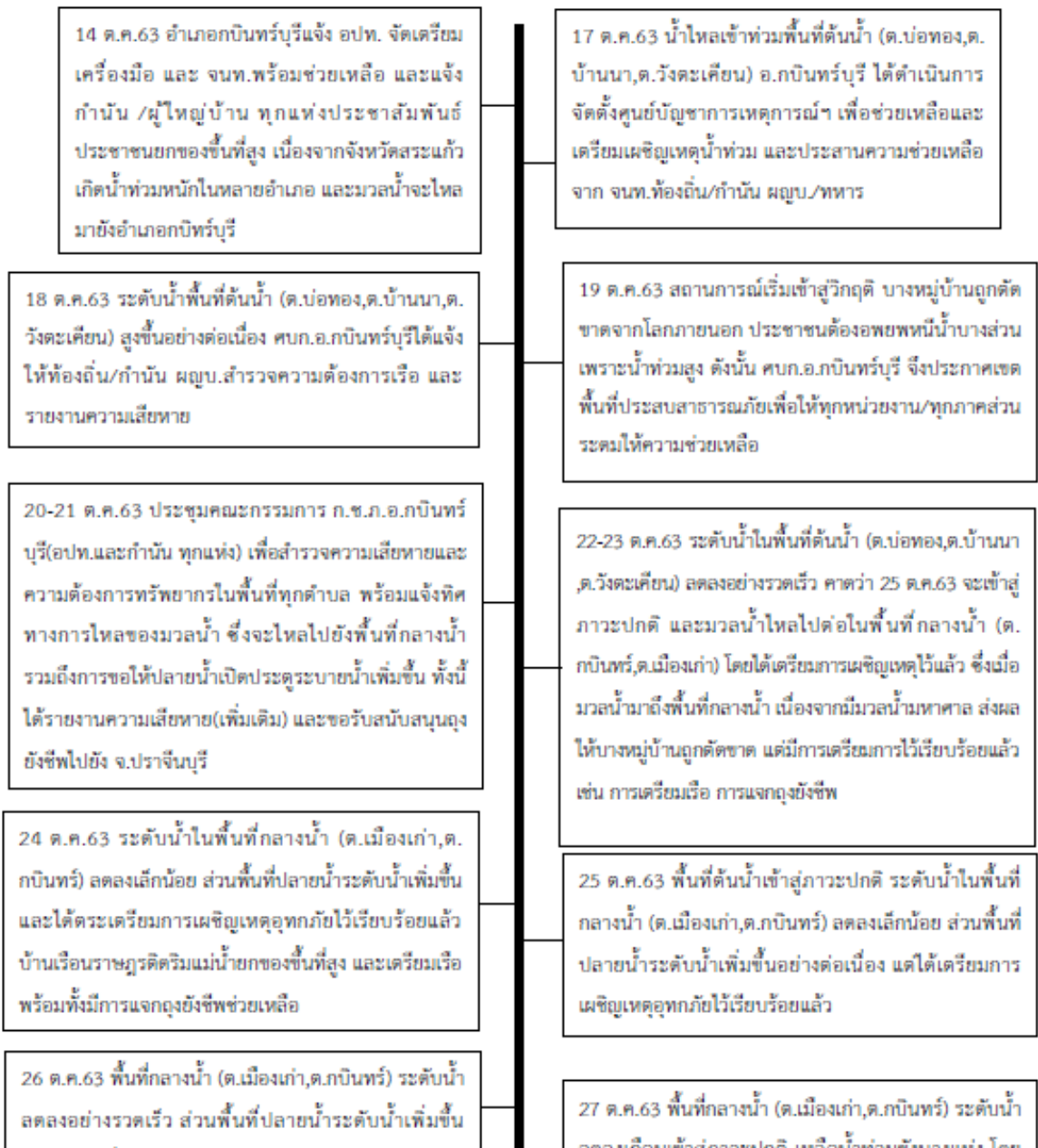
สรุปภาพรวมของการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี

จากอิทธิพลของพายุประกอบกับมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ทำให้จังหวัดสระแก้ว เกิดน้ำท่วมหนักในหลายอำเภอ และยังส่งผลให้อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่รับมวลน้ำต่อได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมและสร้างความเสียหายในพื้นที่หลายตำบล ประชาชนได้รับความเดือดร้อน บางหมู่บ้านถูกตัดขาดจากระดับน้ำที่ท่วมสูง

ในการเตรียมความพร้อมก่อนการเกิดภัย อำเภอกบินทร์บุรีได้เตรียมการ โดยติดตามข่าวสารการติดตามสภาพอากาศและสถานการณ์น้ำอย่างใกล้ชิด รวมถึงจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ การจัดทำข้อมูลพื้นที่เสี่ยง จัดเจ้าหน้าที่พร้อมอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ในการช่วยเหลือไว้เบื้องต้น

รวมถึงแจ้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านประชาสัมพันธ์ประชาชนในพื้นที่ และแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเตรียมอุปกรณ์ในการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ แต่ปรากฏว่าเมื่อสถานการณ์น้ำเริ่มไหลเข้าท่วม พื้นที่ในภาวะฉุกเฉิน กลับพบปัญหาอุปสรรคต่างๆ เช่น ทรัพยากรที่เตรียมไว้ไม่พอ จำเป็นต้องร้องขอ จากหน่วยงานอื่น ๆ ให้เข้ามาช่วยเหลือ ในขณะที่เดียวกันยังเกิดความวุ่นวายโกลาหลในพื้นที่เพราะน้ำ มาเร็วและเยอะกว่าที่คาดการณ์ไว้ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือในบางพื้นที่เป็นไปอย่างยากลำบาก ดังนั้น เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนและการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน จึงระดมทรัพยากรจาก ทุกภาคส่วนเข้ามาปฏิบัติงานเพื่อให้ความช่วยเหลือ ตั้งแต่ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับท้องถิ่น ระดับท้องที่ และหน่วยสนับสนุน โดยประสานการปฏิบัติร่วมกัน มีนายอำเภอเป็นผู้บัญชาการ เหตุการณ์ และสั่งการให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างสุดความสามารถเพราะต้องแข่งขันกับเวลาที่มีอยู่จำกัด จนกระทั่งเหตุการณ์อุทกภัยมีแนวโน้มที่ดีขึ้นและเข้าสู่ภาวะปกติ ในวันที่ 29 ตุลาคม 2563 และ สำหรับการเกิดเหตุการณ์อุทกภัยในพื้นที่อำเภออินทร์บุรี สามารถลำดับได้ดังภาพด้านล่าง

รูปที่ 10 ลำดับเหตุการณ์การเกิดอุทกภัยในพื้นที่อำเภออินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ.2563



หมายเหตุ : สรุปและรวบรวมข้อมูล,โดยผู้วิจัย

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ของการปฏิบัติงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการภาวะฉุกเฉินเหตุอุทกภัย ปี พ.ศ.2563 กรณีศึกษาอำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี เป็นการวิจัยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการจัดการเหตุอุทกภัยในภาวะฉุกเฉิน และเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกลไกการจัดการเหตุอุทกภัยระดับพื้นที่ และนำไปสู่การเสนอแนะกลไกการบริหารจัดการเหตุอุทกภัยเพื่อให้สอดคล้องกับพื้นที่ ซึ่งสามารถสรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการเกิดเหตุการณ์อุทกภัยในพื้นที่ กบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ในมุมมองความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ (Formal Relation) ในการจัดการเหตุอุทกภัยในภาวะฉุกเฉินตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2558 พบว่าในการปฏิบัติหน้างานจริง มีการกำหนดโครงสร้างตามมาตรฐานของการทำงาน และมีการวางแผนการบริหารจัดการไว้ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของจังหวัดอย่างเป็นระบบตามข้อมูลที่ได้ปรากฏ แต่ในการปฏิบัติหน้างานได้พบปัญหาในเรื่องของมาตรฐานของการทำงานหรือข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้บางประการในเอกสารทางการ ซึ่งเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ (Formal Relation) แต่ไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเป็นระบบ โดยจะขออธิบายรายละเอียดข้อค้นพบสำคัญ ดังนี้

ประการที่ 1 การจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับอำเภอ ไม่เป็นไปตามมาตรฐานของการจัดการในภาวะฉุกเฉินภายใต้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) เนื่องจาก ผู้บัญชาการเหตุการณ์ระดับอำเภอไม่มีความเข้าใจถึงกลไกและระบบการทำงานภายใต้มาตรฐานของการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และโครงสร้างของระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่กำหนดไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของจังหวัดปราจีนบุรี จึงทำให้หน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่มีความไม่เข้าใจระบบการปฏิบัติงาน รวมถึงในเรื่องของการออกคำสั่งไม่มีความชัดเจนว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรบ้างในสถานการณ์เช่นนี้ ส่งผลให้การบริหารจัดการกับภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน การจัดการภาวะฉุกเฉินช่วงที่เกิดภัย และไม่เป็นไปตามขั้นตอนการปฏิบัติตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ในแผน ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า เอกสารทางการที่เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์มีจุดประเด็นปัญหาสำคัญ ถึงแม้จะมีการกำหนดโครงสร้างที่วางระบบไว้ มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติอย่างชัดเจน รวมถึงกำหนดกติกาของการทำงานร่วมกัน (code of conduct) ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ในเมื่อผู้บัญชาการเหตุการณ์ไม่ได้นำมาใช้อย่างเป็นระบบและจริงจัง ทำให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องไม่ได้ดำเนินการภายใต้มาตรฐานการจัดการภาวะฉุกเฉินตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จึงเป็นความล้มเหลว และเห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของกลไกในระดับพื้นที่อย่างชัดเจน

บัญชาการเหตุการณ์ไม่ได้นำมาใช้อย่างเป็นระบบ ทำให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องไม่ได้ทำงานภายใต้มาตรฐานของการจัดการฉุกเฉินที่เป็ไปตามแผน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลว ทำให้เห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของกลไกในระดับพื้นที่ อย่างชัดเจน

ประการที่ 2 ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ พบว่า เมื่อผู้บัญชาการเหตุการณ์ระดับอำเภอไม่มีความเข้าใจถึงระบบการบริหารจัดการภายใต้โครงสร้างของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System :ICS) และไม่ได้นำระบบการบัญชาการเดี่ยว (Single Command) ซึ่งผู้บัญชาการเหตุการณ์ต้องใช้ระบบนี้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการไม่มีการทำงานอย่างเป็นระบบ ส่วนหน่วยงานปฏิบัติงานในพื้นที่ก็ต่างปฏิบัติงานตามศักยภาพและกลไกการปฏิบัติของตนเองเท่าที่มี จึงกลายเป็นว่า ความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างหน่วยงาน (Working Relation) การประสานทรัพยากรเป็นไปในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างก็ไม่ทราบได้ว่า หน่วยงานใดมีศักยภาพในด้านใดบ้าง และมีทรัพยากรอะไร รวมถึงในพื้นที่นั้นมีความต้องการสิ่งใดกันแน่

ในท้ายที่สุด เมื่อข้อมูลที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ ในขณะที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์ขาดความเข้าใจต่อระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างแท้จริง และไม่ได้นำระบบการบัญชาการเดี่ยว (Single Command) มาใช้ รวมถึงไม่ได้มีการวางแผนการทำงานตามมาตรฐานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน จึงเกิดปัญหาในด้านความไม่ไว้วางใจ (trust) ในการทำงานร่วมกันระหว่าง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่เข้าช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงาน จนนำไปสู่การตอบสนองการปฏิบัติงานต่อภัยพิบัติอย่างล่าช้า

จากทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ชี้ให้เห็นว่าแม้จะมีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ (Formal Relation) ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2558 รวมถึงมาตรฐานการทำงานภายใต้การจัดการภายใต้ภาวะฉุกเฉิน การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน (Standard Operating Procedure (SOP)) รวมถึงการใช้ระบบบัญชาการเดี่ยว (Single Command) ซึ่งเป็นการกำหนดรูปแบบการทำงานที่เป็นทางการภายใต้โครงสร้างการบัญชาการเหตุการณ์ของอำเภอและจังหวัด แต่ในเมื่อผู้บัญชาการเหตุการณ์ไม่ได้มีความเข้าใจอย่างแท้จริงในการนำมาใช้ กลับกลายเป็นว่าการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนมาตรฐานของการจัดการ และส่งผลให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถขึ้นอยู่กับฐานของความเชื่อใจกันและกัน และไม่สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูล การแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่เพียงพอ จนในท้ายที่สุดนำไปสู่การบริหารจัดการตอบสนองต่อภัยพิบัติอย่างล่าช้า และเป็นการจัดการตามสถานการณ์เสียมากกว่าการจัดการแบบทัน่วงที

5.1 ข้อเสนอแนะ

เหตุการณ์อุทกภัยในพื้นที่อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ได้แสดงให้เห็นว่ากลไกระดับพื้นที่ภายใต้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 พบข้อจำกัดในการบริหารจัดการระดับพื้นที่ โดยอุทกภัยในครั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอกบินทร์บุรี เพื่อกำหนดทิศทางการปฏิบัติของหน่วยงานให้มีการปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกัน แต่เมื่อนำไปปฏิบัติจริงในหน้างานพบว่า ผู้บัญชาการเหตุการณ์ระดับอำเภอและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังคงขาดความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติระเบียบและบทบาทอำนาจหน้าที่ภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 รวมถึงการขาดแคลนทรัพยากรและเครื่องมือสำหรับการจัดการในภาวะฉุกเฉินของกลไกการปฏิบัติงานของพื้นที่ นอกจากนี้ หน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ขาดแนวทางที่มีความชัดเจนในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ข้อมูล และแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งยังคงพบให้เห็นในลักษณะการทำงานแบบแยกส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคส่วนอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอแนะกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบเครือข่ายในระดับพื้นที่ จึงให้ความสำคัญในการเพิ่มศักยภาพให้กลไกที่มีอยู่แล้ว ให้สามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติให้มีความชัดเจนและกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ในแต่ละหน่วยได้ เพื่อให้เกิดการทำงานในรูปแบบเครือข่าย

5.1.1 การพัฒนากลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบเครือข่ายในระดับพื้นที่

ข้อเสนอกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบเครือข่ายในระดับพื้นที่วางอยู่บนฐานคิดและข้อเสนอทางทฤษฎี โดยงานศึกษาของ Tom Christensen, Per Laegreid และ Lise H. Rykkia (2016, pp. 887-889) ได้มีการเสนอการออกแบบองค์การหรือกลไกสำหรับการจัดการวิกฤติ โดยออกแบบระบบหรือกลไกการบริหารโดยเน้นในเรื่องของความชอบธรรมทางกฎหมาย (governance legitimacy) คำนึงถึงเงื่อนไขและองค์ประกอบเชิงสถาบัน กฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม และความสามารถในกำกับดูแล (governance capacity) เชื่อมโยงกับโครงสร้างทางอำนาจของรัฐ (infrastructure power) ที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ ซึ่งมีผลต่อการทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการภาวะฉุกเฉิน ความสามารถในการรับผิดชอบ และความสามารถในการกำกับดูแลเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย และความสามารถในการส่งมอบการบริการสาธารณะในช่วงวิกฤติ

สำหรับการออกแบบองค์การหรือกลไกในการบริหารจัดการวิกฤติ มีปัจจัยสำคัญคือ ให้ความสำคัญกับการออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบัน และกลไกที่มีระเบียบกฎหมาย มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน รวมถึงกฎกติกาของการทำงานร่วมกัน (code of conduct) นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญปัจจัยในเชิงโครงสร้างขององค์การ การกำหนดโครงสร้างองค์การ บทบาทหน้าที่ อำนาจ และปัจจัยการบริหารองค์การ ซึ่งการจัดการแบบทั่วไปขององค์การปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินเป็นการออกแบบโครงสร้างภายใต้โครงสร้างองค์การแบบโมดูลาร์ ซึ่งมีลักษณะแบบยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสถานการณ์ อีกทั้ง บริบทความวัฒนธรรมก็เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการออกแบบองค์การหรือกลไกในการบริหารจัดการวิกฤติ

รากฐานและพัฒนาการที่สำคัญของการออกแบบระบบ กลไกหรือองค์การปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินตามที่ Donald P. Moynihan (2009, pp.896-911) อธิบายไว้ว่า ได้ชี้ให้เห็นถึง จุดเริ่มต้นขององค์การปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินที่ได้นำโครงสร้างของระบบบัญชาการสถานการณ์ (Incident Command System) มาใช้ในเหตุการณ์ไฟป่า ที่มีปัญหาในด้านการประสานงานและความงงวอยในอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติ จึงนำไปสู่การออกแบบโครงสร้างองค์การแบบ ICS และจัดรูปแบบการปฏิบัติงานตามสายบังคับบัญชา นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1995 ได้พัฒนาและออกแบบโครงสร้างการทำงานใหม่โดยนำโครงสร้างสายการบังคับบัญชามาใช้ในการออกแบบโครงสร้าง และออกแบบกลไกการทำงานในลักษณะของเครือข่าย มีการวางแผนระบบงานที่ชัดเจน มีการแต่งตั้งผู้บัญชาการเหตุการณ์ และรับผิดชอบการทำงาน ต่อมาในปี ค.ศ.2001 ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ ที่เป็นรากฐานขอโครงสร้าง ICS ที่นำไปสู่การกำหนดแนวทางโครงสร้างการทำงานที่ชัดเจน ให้ความสำคัญกับแผนเผชิญเหตุ การเตรียมความพร้อมโครงสร้างขององค์การปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน ภายใต้โครงสร้างของระบบบัญชาการสถานการณ์ (ICS)

ในการออกแบบโครงสร้างขององค์กรปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินและระบบกลไกการจัดการภัยพิบัติ ที่อยู่บนฐานโครงสร้างสายบังคับบัญชา ที่เป็นไปตามระบบบัญชาการสถานการณ์ (ICS) ที่มีการระบุหน้าที่ที่ชัดเจนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการแบ่งหน้าที่ แนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้กรอบกติกาการทำงาน (code of conduct) โดยมีผู้บัญชาการเหตุการณ์ (IC) เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการ พร้อมกำหนดรูปแบบการรายงานตามสายบังคับบัญชา เพื่อให้มีทิศทางปฏิบัติชัดเจน เป็นเอกภาพ

ในอีกรูปแบบ การบริหารจัดการภัยพิบัติจะต้องอาศัยตัวแสดงหลายภาคส่วนเข้ามาร่วมทำภารกิจ จึงมีการจัดรูปแบบของการบริหารจัดการแบบเครือข่าย (NG) เรียกว่า เครือข่ายที่เมืองค์การบริหาร (NAO) จาก Provan and Kenis (2008,p. 236) กล่าวอธิบายไว้ เป็นเครือข่ายที่มีรูปแบบการกำกับดูแลร่วมกัน เมืองค์การนำในการบริหารและกำกับดำเนินการดำเนินกิจกรรมของเครือข่าย ซึ่งลักษณะรูปแบบของ NAO มีความสอดคล้องกับโครงสร้าง ICS ที่มีตัวแสดงจำนวนมากเข้ามาร่วมกิจกรรมในสถานการณ์ที่ซับซ้อนอย่างมาก ซึ่งแบบแผนระหว่างตัวแสดงจะมีการรวมศูนย์สั่งการเพื่อความ เป็นเอกภาพ โดยมีผู้บัญชาการเหตุการณ์ (IC) สั่งการและกำหนดแนวทางการปฏิบัติ รวมถึงมอบหมายภารกิจให้กับตัวแสดงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยตัวแสดงภายในเครือข่ายจะมีการรวมตัวแบบไม่สนิท เป็นไปในรูปแบบการกระจายอำนาจ กระจายภารกิจและกระจายศักยภาพและทรัพยากรตามหน่วยงานนั้นๆ

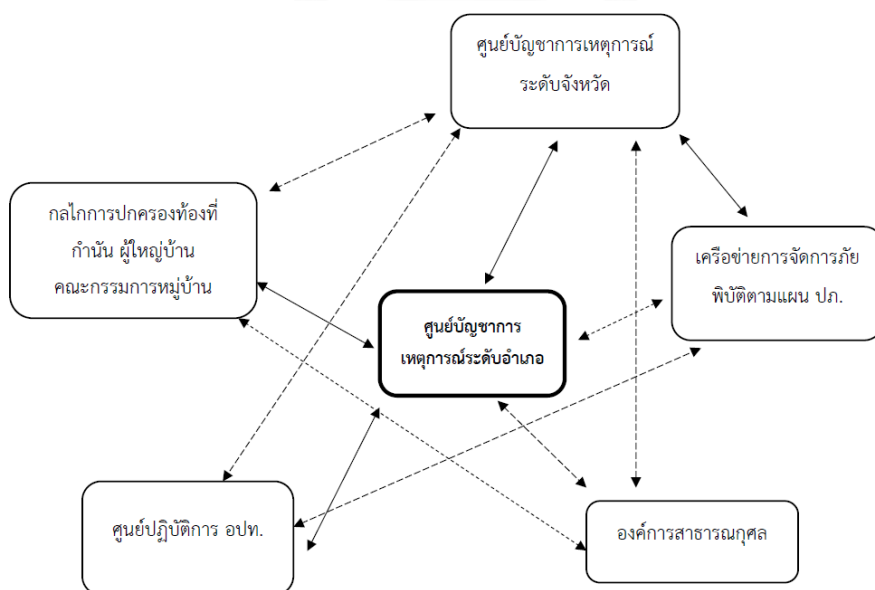
ดังนั้น การออกแบบโครงสร้างในส่วนที่เป็นข้อเสนอ จึงวางอยู่บนฐานการประยุกต์ใช้โครงสร้างองค์การปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินและกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติ คือ 1. โครงสร้างสายการบังคับบัญชา เพื่อทำหน้าที่กำกับ ควบคุม สั่งการตัวแสดงต่างๆ และโครงสร้างในแบบเครือข่ายในรูปแบบของ NAO เพื่อกำกับทิศทางการทำงาน ประสานงาน แลกเปลี่ยนทรัพยากร โดยพบว่าเครือข่ายของการจัดการในภาวะฉุกเฉินจะมีการกำหนดองค์การปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินตามกลไกการจัดการในแต่ละระดับ ซึ่งปรากฏตัวแสดงที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางหรือศูนย์กลางของการสั่งการ การบริหารจัดการ รวมถึงการจัดการทรัพยากร (NAO) โดยจะมีโครงสร้างในแบบศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ (ICS) ซึ่งเครือข่ายการจัดการในภาวะฉุกเฉินเป็นการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานการทำงาน กำหนดกรอบกติกาในการทำงานร่วมกัน ที่มีเป้าหมายเดียวกัน อีกทั้ง สิ่งสำคัญของการปฏิบัติงานร่วมกันในรูปแบบของเครือข่าย คือ การแลกเปลี่ยนต่างๆ เช่น ข้อมูล ทรัพยากร องค์ความรู้ ความไว้วางใจ (Trust) ระหว่างตัวแสดงที่มีความเกี่ยวข้อง

นอกจากนั้นแล้ว กลไกการปฏิบัติในระดับพื้นที่ที่มีศักยภาพการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับพื้นที่ ที่มีความสามารถประสานการปฏิบัติงาน ระดมทรัพยากรเข้าไปสู่พื้นที่ประสบภัยได้มากที่สุด คือ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ ซึ่งเป็นกลไกของการจัดการสาธารณภัยระดับสาธารณภัยขนาด

เล็ก ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และถึงแม้ว่าศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอจะสามารถระดมทรัพยากรและประสานการปฏิบัติได้อย่างดีเยี่ยม แต่ยังคงมีช่องว่างสำคัญ คือ ขาดทรัพยากรต่างๆ เช่น เครื่องมือจักรกลสาธารณภัย งบประมาณ กำลังคน ที่มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานในพื้นที่ ดังนั้น เพื่อเสนอแนวทางในการปรับเปลี่ยนด้วยกลไกที่อยู่ให้สามารถรองรับและเข้ากับบริบทระดับพื้นที่ และเพิ่มศักยภาพของกลไกการจัดการระดับอำเภอ ด้วยการบริหารจัดการแบบเครือข่ายที่มีเพียงหนึ่งองค์กรเป็นหัวหน้า (NAO) หรือเป็นตัวแสดงหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรม ที่อยู่ภายใต้โครงสร้างองค์กรในภาวะฉุกเฉินตามระบบบัญชาการสถานการณ์ (ICS) ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และแผนรองลงมาตามลำดับ

ดังนั้น จึงได้วางกรอบข้อเสนอบนฐานแนวคิดการบริหารจัดการแบบเครือข่าย (NG) เพื่อให้การปฏิบัติงานของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องประสานการปฏิบัติ และแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันได้ อย่างคล่องตัว ภายใต้ชุดกฎเกณฑ์กติกา แนวทางการปฏิบัติต่างๆ และสำหรับข้อเสนอกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบเครือข่ายในระดับพื้นที่ เสนอให้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับอำเภอ เป็นหน่วยงานหลักและรับผิดชอบการบริหารจัดการสาธารณภัยในขอบเขตพื้นที่ของอำเภอเท่านั้น (NAO) และเป็นจุดศูนย์รวมการประสานการปฏิบัติในพื้นที่ รวมถึงตัวแสดงหลักที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติอีกด้วย

รูปที่ 11 แผนผังแสดงเครือข่ายการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่



หมายเหตุ : วิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำ,โดยผู้วิจัย

จากภาพแสดงเครือข่ายการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ โดยแผนภาพดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึงตัวแสดงที่หลากหลายในลักษณะของการข้ามระดับชั้นทางการบริหารราชการ และก้าวข้ามภาคส่วนของกลไกปฏิบัติ ในส่วนของรายละเอียดสำคัญ มีดังต่อไปนี้

1) กลไกการจัดการสาธารณภัยระดับ 2 จังหวัด

หากเกิดภัยพิบัติขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดภัยในเขตพื้นที่จังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัด จะสั่งให้กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดดำเนินการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ขึ้น และถ้าหากในกรณีที่ประกาศยกระดับการจัดการสาธารณภัยเป็น ระดับ 3 หรือระดับ 4 ให้แปรสภาพเป็นศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด และผู้อำนวยการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด จะทำหน้าที่ในการควบคุม บัญชาการ และประสานการปฏิบัติ รวมถึงระดมทรัพยากร เครื่องจักรกลเข้าสู่พื้นที่ประสบภัย ซึ่งถือได้ว่าศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในเขตพื้นที่รับผิดชอบภายในจังหวัด (NAO) รวมถึงเป็นหน่วยที่มีความพร้อม มีศักยภาพในการรวบรวมและระดมทรัพยากรเพื่อนำเข้าไปยังพื้นที่ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งตามเงื่อนไขเชิงสถาบันที่กำหนดให้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดเป็นหน่วยสำคัญในการประสานทรัพยากรจากทุกภาคส่วน ด้วยเหตุนี้ จึงออกแบบให้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดปฏิบัติงานในเครือข่ายการบริหารจัดการภัยพิบัติ

2) กลไกการจัดการสาธารณภัยระดับ 1 ประกอบด้วย

2.1) ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ กรณีที่เกิดภัยพิบัติในเขตอำเภอ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ ถือเป็นหน่วยประสานการปฏิบัติที่มีทรัพยากรอย่างจำกัด ไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนภารกิจในพื้นที่ แต่พบว่ามีจุดแข็ง คือ มีความสามารถในการเชื่อมโยงกลไกทุกภาคส่วน ทุกหน่วยงาน และทุกระดับเข้าหากัน และด้วยเงื่อนไขและบริบทเชิงสถาบันของกลไกระดับอำเภอ จึงทำให้เป็นหน่วยที่มีความสามารถในการเป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ด้วยรูปแบบเครือข่าย ซึ่งควรออกแบบให้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยง ทั้ง การระดมทรัพยากร การรวบรวมข้อมูลด้านสถานการณ์ รวมถึงกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2.2) ศูนย์ปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติในขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นจะต้องรายงานสถานการณ์และแนวทางในการช่วยเหลือหรือแนวทางปฏิบัติให้อำเภอทราบ เพื่อที่จะนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการจัดการภาพรวมของอำเภอ รวมถึงให้ประสานกลไกการปกครองท้องถิ่น และปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นจะต้องมีเจ้าหน้าที่ในการประสานงานกับศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ของอำเภอและทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลพร้อมรายงานสถานการณ์ให้ทราบเป็นระยะ หากมีการยกระดับสาธารณภัยเป็นระดับที่ 2 (สาธารณภัยขนาดกลาง) ให้ดำเนินการสำรวจทรัพยากรที่มีและสนับสนุนทรัพยากรอย่างสุดความสามารถหากศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอหรือศูนย์ปฏิบัติการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงร้องขอ



บรรณานุกรม



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

สมพร คุณวิชาติ. (2561). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดการสาธารณสุขแบบเบ็ดเสร็จ. สงขลา:

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ทวีดา กมลเวชช. (2554). คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ปาริฉัตร ครองจันทร์ และวริษฐา วรรณทอง. (2560). คู่มือการเลือกพื้นที่ปลอดภัย และการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว สำหรับเหตุอุทกภัยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (ADPC).

เดชา บุญค้ำ ว. (2559). เมืองขวางน้ำ ำ การพัฒนาเมืองของไทยในอนาคต อุปสรรคกับ ำ ทางออกเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง มหาวิทยาลัยรังสิต.

บทความวารสาร

ไททัศน์ มาลา, สุนทรชัย ชอบยศ และพิศาล พรหมพิทักษ์กุล. (2557). แนวทางในการจัดการอุทกภัยกรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี. วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 12, ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม สิงหาคม 2557) หน้า 77-105

กฎหมาย ระเบียบ ข้อบัญญัติ ข้อบังคับ ข้อสั่งการ หนังสือราชการและหนังสือคำสั่งของทางราชการ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (17 พฤศจิกายน, 2542).ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 166 ตอนที่ 144 ก.

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. (7 กันยายน, 2550).ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนที่ 52 ก.

ส่วนกฎหมายสำนักมาตรฐานการป้องกันสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (ม.ป.ป.).

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และอนุบัญญัติ . กรุงเทพฯ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

วิทยานิพนธ์

ศิริรักษ์ สิงหเสม. (2554). เครือข่ายนโยบายและการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย กรณีศึกษาเฉพาะจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดชัยภูมิ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขาบริหารรัฐกิจ.

สุวิชญา จันทรปิฎก. (2560). การจัดรูปแบบความร่วมมือพลเรือนและทหารของประเทศไทย ภายใต้ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ADDMER)(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขาการระหว่างประเทศและการทูต.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

อลิสสา หะสาเมาะ. (2555). “จากบทเรียนของพายุเฮอริเคนแคทรีนาถึงการแก้ปัญหาภัยพิบัติใน
สังคมไทย”. สืบค้นจาก ประชาไท: <https://prachatai.com/journal/2012/07/41698>



Book and Book Articles

Radin, B. A. (2003). "The Instrumentals of Intergovernmental Management", In B. Guy Peters and Jon Pierre (ed.), Handbook of Public Administration, (London: SAGE Publications, 2003), pp.607-618.

Wollmann, H. (2003). "Coordination in the Intergovernmental Setting", In B. Guy Peters and Jon Pierre (ed.), Handbook of Public Administration, (London: SAGE Publications, 2003), pp.594-606.

Keith, G. Provan and Patrick Kenis. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(2), 229-252, DOI : <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>

Bevir, Mark. (2013). Key Concepts in Governance. London: SAGE Publications Ltd.

Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). (2019). Natural disasters In 2018 : Year in Review. Issue No. 54 (April 2019).

McGuire, Michael. (2011). "Network Management". Bevir, Mark, ed. (2011). The Sage Handbook of Governance. London. London: SAGE Publications Ltd

Robin, G., Bates, L. & Pattison, P. (2011). Network Governance and Environmental Management: Conflict and Cooperation. Public Administration, 89(4), pp.1239-1313. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2010.01884.x

Carlsson, L., & Sandström, A. (2008). Network governance of the commons.

International Journal of the Commons, 2(1), 33-54. Retrieved May 22, 2021, from <https://www.jstor.org/stable/26522989>

Moynihan, D. P. (2009). The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems. SSRN Electronic Journal 19(4), 895-915. DOI: 10.1093/jopart/mun033

Articles

Urby, H., & McEntire, D.A. (2013). Applying Public Administration in Emergency Management: The Importance of Integrating Management into Disaster Education. Journal of Homeland Security and Emergency Management, 11, 39 - 60. DOI:10.1515/JHSEM-2013-0060



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล นายอภิวุฒิชัย ชาวเมือง
วัน เดือน ปี เกิด 11 สิงหาคม 2537
วุฒิการศึกษา รัฐศาสตรบัณฑิต (ร.บ.)
ที่อยู่ปัจจุบัน บ้านเลขที่ 12 หมู่ที่ 6 ตำบลรอบเมือง อำเภอเมืองปราจีนบุรี จังหวัด
ปราจีนบุรี



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY