

A Study of Disaster Management Mechanisms at Area Level^{****}

Siriruk Sinhasema*

Wasan Luangprapat**

Pattarawut Choeisiri***

Abstract

The establishment of the Department of Disaster Prevention and Mitigation to handle disaster management was a key agenda in the 2002 Thai Government's policy of reforming the bureaucracy. This research article aims to investigate and analyze problems associated with disaster management at the area level and to suggest a model for improvement.

By conducting case studies in 8 provinces, limitations were found in the working process, the mechanism and the management structure.

The study proposes three models of structural adjustment, namely, provincial, district cluster, and district levels. However, the district cluster level is emphasized as, in terms of management principles, it stands to be the structure with the expertise and authority likely to be most able to carry out the tasks. In any case, since one size does not fit all, implementation at the area level would vary with the type of disaster, the local context.

The capacity of the networking, for instance. In the end, success would depend on the capacity of the disaster prevention and mitigation managers.

Keywords: disaster management mechanism in area level, district cluster disaster prevention and mitigation office, disaster manager, disaster risk reduction

*Lecturer, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University, Ramkhamhaeng Road., Hua Mak, Bangkok 10240. Email: siriruk@ru.ac.th

**Assistant Professor, Faculty of Political Science, Director of Sanya Dharmasakti Institute for Democracy. Thammasat University, Prachan Road, Phra Nakhon, Bangkok 10200. Email: wasanbu@gmail.com

***Researcher, Center for Local Governance Studies: Sanya Dharmasakti Institute for Democracy Thammasat University, 2 Prachan Road, Phra Nakhon, Bangkok 10200. Email: ch.pattarawut@gmail.com

****This article is a part of research paper entitled "The Study of the Disaster Management Mechanism in Area-Level" submitted to Department of Disaster Prevention and Mitigation, Ministry of Interior.

Received March 5, 2020; Revised June 29, 2020; Accepted March 18, 2021

การศึกษาวิจัยกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่****

ศิริรักษ์ สิงหเสม*

วสันต์ เหลืองประภัสร์**

ภัทรวุฒิ เนยศิริ***

บทคัดย่อ

ความพยายามให้เกิดการบริหารจัดการสาธารณสุขอย่างเป็นระบบเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่รัฐบาลวางแนวทางไว้ในการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 และนำไปสู่การก่อตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยมีภารกิจหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการ ส่งเสริมสนับสนุน การป้องกัน บรรเทาและฟื้นฟูจากสาธารณภัย บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวเคราะห์ปัญหาการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่และเสนอตัวแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสม จากการศึกษากรณีศึกษา 8 จังหวัด พบข้อจำกัดของการบริหารจัดการทั้งในแง่ระบบงาน กลไก และโครงสร้าง ผลการศึกษานำมาซึ่งข้อเสนอในการกำหนดกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ และรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ โดยรูปแบบที่เหมาะสมกับพื้นที่ตามหลักการบริหารจัดการเป็นรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ เพราะมีความชัดเจนในโครงสร้างการตอบสนองภารกิจเชิงความเชี่ยวชาญและฐานะของหน่วยงานเชิงอำนาจหน้าที่ อย่างไรก็ตาม ไม่มีรูปแบบใดดีที่สุดที่สุดเพราะการประยุกต์ใช้ยังเกี่ยวข้องกับสภาพพื้นที่และการเข้าถึง ลักษณะสาธารณสุข ประชากรและขอบเขตการปกครอง และศักยภาพของเครือข่าย นอกจากนี้การประยุกต์ใช้ยังต้องอาศัยขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติด้วย นำไปสู่ข้อเสนอแนะว่าขีดความสามารถของผู้จัดการสาธารณสุขเป็นเงื่อนไขของการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณสุข

คำสำคัญ: กลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่, รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขกลุ่มอำเภอ, ผู้จัดการสาธารณสุข, การลดความเสี่ยงภัย

*ผู้รับผิดชอบบทความ: อาจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240 อีเมล siriruk@ru.ac.th

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ผู้อำนวยการ สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถ.พระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 อีเมล wasanbu@gmail.com

***นักวิจัยศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถ.พระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 อีเมล ch.pattarawut@gmail.com

****บทความนี้ปรับปรุงจากงานวิจัยเรื่อง โครงการศึกษาวิจัยกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ เสนอต่อกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.

ได้รับบทความ 5 มีนาคม 2563; แก้ไขปรับปรุง 29 มิถุนายน 2563; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 18 มีนาคม 2564

บทนำ

การปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 ส่งผลให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย โดยมีการผนวกรวมส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับงานด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การให้ความรู้เกี่ยวกับอุบัติเหตุ การส่งเสริมช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ และการฟื้นฟูบูรณะซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้างภายหลังภัยสิ้นสุด จัดตั้งขึ้นเป็นกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรมภายใต้กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545¹

การดำเนินการกิจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในยุคแรกอาศัยกลไกการบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจเชิงนโยบายและการสั่งการจากส่วนกลางผ่านไปยังราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อขับเคลื่อนการปฏิบัติสู่พื้นที่ โดยการจัดการสาธารณภัยในขณะนั้นยึดแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายสองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542

ใน พ.ศ. 2550 ได้มีการยกเลิกกฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้นและมีการตราเป็นพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ขึ้น โดยมีการกำหนดโครงสร้าง กลไก และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในเชิงโครงสร้างองค์กรของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเองก็มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบทในการบริหารราชการและสถานการณ์สาธารณภัยที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่อย่างต่อเนื่อง พิจารณาได้จากปัจจุบันได้มีการแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยออกเป็นราชการบริหารส่วนกลางประกอบด้วยหน่วยงานระดับสำนัก/กอง จำนวน 25 แห่ง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จำนวน 76 แห่ง² นอกจากนี้ ยังมีการจัดโครงสร้างภายในรูปของคำสั่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยให้มีกลไกในระดับพื้นที่ที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาใน 16 จังหวัด จำนวน 30 แห่ง

¹ พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ให้โอนกิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน และอัตรากำลังของกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดกรมการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมประชาสัมพันธ์ในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนในสังกัดกรมการพัฒนาชุมชน มาเป็นของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

² กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

อย่างไรก็ตามภายใต้การจัดวางโครงสร้างและกลไกในการบริหารจัดการสาธารณสุขภัยดังกล่าวยังคงประสบปัญหาสำคัญบางประการ เช่น ปัญหาโครงสร้างองค์กรที่เกิดช่องว่างในการบัญชาการระดับพื้นที่ จำนวนสาขาและสภาพพื้นที่ที่รับผิดชอบไม่สามารถสนับสนุนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยได้อย่างทั่วถึง ปัญหาด้านการบริหารจัดการและพัฒนาบุคลากร ปัญหาด้านมาตรฐานที่แตกต่างกันในการใช้และตีความกฎหมายและระเบียบในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการ เป็นต้น

การศึกษาวิจัยนี้มุ่งเน้นไปที่การศึกษากาการบริหารจัดการสาธารณสุขภัยระดับพื้นที่อันเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ดังนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาการปกครองการบริหารจัดการสาธารณสุขภัยในระดับพื้นที่
2. ให้ข้อเสนอแนะการออกแบบระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขภัยในระดับพื้นที่
3. ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ

เพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ข้างต้น การศึกษาวิจัยมุ่งเน้นศึกษาใน 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการศึกษา วิเคราะห์สภาพแวดล้อม และสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอันส่งผลกระทบต่อระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขภัยในระดับจังหวัดและอำเภอ ในส่วนที่สองเป็นการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ตัวอย่าง 4 ภาค 8 จังหวัด ได้แก่ ภาคเหนือ (เชียงราย เพชรบูรณ์) ภาคใต้ (สงขลา ภูเก็ต) ภาคกลางและภาคตะวันออก (ระยอง กาญจนบุรี) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ขอนแก่น สกลนคร) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยในพื้นที่ สำหรับการพิจารณาพื้นที่ศึกษานั้นได้พิจารณาจากองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. การคัดเลือกพื้นที่โดยแบ่งเป็น 4 ภาค ภาคละ 2 จังหวัด เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานในพื้นที่ที่มีภูมิประเทศคล้ายคลึงกัน ซึ่งความคล้ายคลึงดังกล่าวมีแนวโน้มที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของประเภทภัยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันนั่นเอง
 2. พื้นที่จังหวัดที่คัดเลือกในแต่ละภูมิกษณานั้น พิจารณาจากพื้นที่ที่มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยจังหวัดสาขาและพื้นที่ที่ไม่มี เพื่อเปรียบเทียบศักยภาพการบริหารจัดการและสภาพปัญหาการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในพื้นที่
 3. การคัดเลือกพื้นที่พิจารณาประกอบกับศักยภาพของพื้นที่ ทั้งที่เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจ พื้นที่ชายแดน พื้นที่ที่เคยเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ เป็นต้น
- ข้อกำหนดสำคัญในการศึกษา

ในการออกแบบข้อเสนอในการพัฒนากลไกระดับพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินการตามภารกิจ การป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัย ผู้ศึกษาวิจัยมุ่งเน้นการพิจารณาตามข้อกำหนดสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. กรอบแนวคิดทางวิชาการ ได้แก่ กรอบแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ (area-based management) อันเป็นแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ที่มีความสำคัญกับการกำหนดพื้นที่เป้าหมายทางภูมิศาสตร์อย่างเฉพาะเจาะจงตามลักษณะปัญหาการพัฒนาที่มีความสลับซับซ้อนเป็นการเฉพาะของพื้นที่ผ่านการบูรณาการ (integrated approach) การผนวกรวมและสร้างความเข้าใจร่วมกัน (inclusive approach) การมีส่วนร่วม (participatory approach) และการยืดหยุ่น (flexible approach) (Harfst 2006, 9-10) โดยในงานศึกษาวิจัยนี้ได้ให้ความสำคัญกับการจัดแบ่งมิติการบริหารจัดการพื้นที่โดยมุ่งเน้นถึงการศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่และปัญหา (area and problem are linked) การระบุถึงปัญหาที่ชัดเจนของพื้นที่ (problems to be addressed) รวมถึงการระบุถึงระดับของการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ที่เหมาะสมกับลักษณะปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งภายใต้มิติการบริหารจัดการดังกล่าวจะช่วยออกแบบการทำงานเชิงพื้นที่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารราชการบริหารส่วนกลางและสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้งานวิจัยยังใช้กรอบแนวคิดเรื่องการจัดโครงสร้างการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง (subnational government) ซึ่งมีสาระสำคัญคือการอธิบายการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ ของรัฐ หากพิจารณาทิศทางและแนวโน้มในบริบทสากลโดยภาพรวม แนวทางหนึ่งคือ การออกแบบหน่วยการปกครองใหม่ (jurisdictional redesign) (Sisk 2001, 45-47) เป็นการปรับปรุงรูปแบบหน่วยการปกครองใหม่ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับพัฒนาการและการเติบโตของชุมชนที่มีลักษณะจำเพาะในเชิงพื้นที่และมีความซับซ้อนในการบริหารจัดการพื้นที่มากขึ้น เพื่อให้เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งหน่วยการปกครองรูปแบบพิเศษหรือหน่วยบริหารกิจการสาธารณะที่กว้างขวางมากขึ้น (special or multipurpose jurisdictions) (Shah and Shah 2006, 5)

2. ทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทย กล่าวคือการพัฒนากระบวนการในห้วงเวลาที่ผ่านมามีให้ความสำคัญกับการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ การพัฒนาคุณภาพการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานราชการ การถ่ายโอนภารกิจบางส่วนให้หน่วยงานในพื้นที่ดำเนินการ ด้วยเหตุนี้ในการพัฒนาแนวทางที่จะนำมาปรับใช้ในการกำหนดโครงสร้าง กลไกการบริหารงานเชิงพื้นที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงจำเป็นต้องนำแนวทางการพัฒนาระบบราชการมาพิจารณา ทั้งนี้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-2561) กำหนดแนวทางที่สำคัญไว้ ได้แก่ การลดบทบาทภารกิจของภาครัฐให้ดำเนินการเฉพาะส่วนที่เป็นภารกิจที่รัฐควรดำเนินการ ลดความซ้ำซ้อน ปรับปรุงขั้นตอนการทำงาน เพิ่มขีดสมรรถนะของหน่วยงาน ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่มาสนับสนุนการทำงาน ตลอดจนบูรณาการการทำงานของภาครัฐและในระดับต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน เพื่อรองรับการดำเนินนโยบายสำคัญของประเทศและระดมสรรพกำลังบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขาเพื่อผลักดันการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และเพิ่มบทบาทของภาคส่วนอื่นในสังคมเข้ามาร่วมดำเนินการ

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารราชการในอนาคตอาจสรุปได้ว่าภาครัฐต้องมีการปรับบทบาทจากผู้จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ มาสู่การเล่นบทบาทในฐานะผู้กำกับดูแลโดยหันไปทำหน้าที่ในประเด็นการสร้างกฎเกณฑ์ กติกา มาตรฐานที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาใหม่ๆ ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ตลอดจนยกเลิกกฎระเบียบที่เกินความจำเป็นเพื่อไม่ให้เกิดอุปสรรคต่อการทำงานของภาคส่วนอื่นที่เข้ามาจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ ขณะเดียวกันภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก (enabler) ซึ่งหมายถึงการให้ความสำคัญกับการเป็นกลไกหลักในการติดตามดูดซับประเด็นปัญหาทางสังคมและเกื้อหนุนให้ภาคส่วนอื่น ๆ ที่มีศักยภาพเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาและพัฒนาไปสู่การสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ผสมกับแนวคิดการอภิบาล (governance) (Wasan Luangprapat and Chai Chaiyachit 2019, 140-195) ซึ่งให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมสาธารณะภายใต้บทบาทของเครือข่ายต่าง ๆ ในสังคม เพื่อร่วมมือผลักดันภารกิจที่นำไปสู่การบรรลุผลประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ความหลากหลายของเครือข่ายมีทั้งในรูปแบบของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองแต่อยู่ต่างสังกัด (inter-organizational) หน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการปกครองที่ต่างระดับกัน (intergovernmental) รวมถึงเครือข่ายความร่วมมือที่ตัดข้ามเส้นแบ่งระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคส่วนอื่นของสังคมที่เข้ามาร่วมประสานความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะในพื้นที่

3. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ประเด็นการจัดการภัยพิบัติได้ถูกจัดวางไว้ในยุทธศาสตร์ชาติภายใต้ 2 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงที่มีการกำหนดให้มีการพัฒนาระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติและการบริหารจัดการภัยคุกคามให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้มีความพร้อมเผชิญกับสภาวะไม่ปกติ รวมทั้งภัยพิบัติและภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง ภายใต้ยุทธศาสตร์นี้ยังกำหนดให้มีการยกระดับขีดความสามารถของกองทัพ หน่วยงานด้านความมั่นคง รวมทั้งภาครัฐและภาคประชาชนให้มีความพร้อมและเพียงพอในการป้องกัน แก้ไข และรับมือกับปัญหาความมั่นคงและภัยพิบัติทุกมิติทุกรูปแบบและทุกระดับอย่างบูรณาการทั้งภายในประเทศและนานาชาติอีกด้วย ในส่วนของยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันนั้น ได้มีการกล่าวถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติรวมถึงระบบการเตือนภัย การเตรียมตัวรับภัยพิบัติและการให้ความช่วยเหลือระหว่างและหลังเกิดภัยไว้ด้วย เช่นเดียวกับในประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมได้ระบุถึงแนวทางการสร้างความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมเพื่อบรรเทาปัญหาภัยพิบัติ เช่น มุ่งเน้นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และสร้างสังคมคาร์บอนต่ำ ปรับปรุงการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งระบบ

นอกจากนี้การกำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 50 (2) ให้บุคคลมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าภารกิจในการบริหารจัดการสาธารณภัยได้ขยายกรอบออก

จากการเป็นเรื่องของภาครัฐที่ต้องดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียวไปสู่การเป็นประเด็นสาธารณะที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางด้วย

4. กรอบการดำเนินงานเซนไดและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ภายใต้กรอบการดำเนินงานเซนได พ.ศ. 2558-2573 ได้กำหนดพันธกิจที่แต่ละภาคส่วนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับโลกต้องดำเนินการใน 4 พันธกิจ ได้แก่ การทำความเข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การเสริมสร้างประสิทธิภาพกลไกกำกับดูแลและการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อสร้างความพร้อมรับมือและการฟื้นฟูกลับโดยเร็วเมื่อเกิดภัยพิบัติ และการเสริมสร้างศักยภาพการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติเพื่อการเผชิญเหตุที่มีประสิทธิภาพเพื่อ “การซ่อมสร้างให้ดีกว่าเดิม” ในช่วงของการบูรณะฟื้นฟู และมีเป้าหมายสำคัญ 7 เป้าหมาย ตามแนวทาง “ลด 4 เพิ่ม 3” คือ ลดความสูญเสียในด้านอัตราการเสียชีวิตจากภัยพิบัติ ลดจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ ลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากสาธารณภัย ลดความเสียหายจากภัยพิบัติที่มีผลต่อโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ขณะเดียวกันให้มีการเพิ่มจำนวนประเทศที่มีแผนยุทธศาสตร์การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับชาติ และท้องถิ่น เพิ่มประสิทธิภาพความร่วมมือระหว่างประเทศที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา และเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการและการให้ประชาชนเข้าถึงระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่สามารถเตือนภัยได้หลากหลายประเภท

กรอบการดำเนินงานเซนไดเป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การดำเนินการกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของไทยซึ่งได้มีการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ขึ้น โดยกำหนดกรอบ ทิศทาง ขั้นตอนการปฏิบัติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการสาธารณภัย โดยเป็นแผนที่มีลักษณะเป็นแนวคิดการปฏิบัติ (Concept of Operations: CONOPS) ที่นำแนวคิดการพัฒนาระบบป้องกัน การเตรียมความพร้อม และการสร้างภูมิคุ้มกันด้วยการพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งในระดับชุมชนในการเฝ้าระวังและรับมือสาธารณภัย รวมทั้งนำแนวคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (disaster risk reduction) ตามกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558-2573 เพื่อป้องกันสาธารณภัยตามหลัก “รู้รับ ปรับตัว ฟื้นเร็วทั่ว อย่างยั่งยืน” (resilience) โดยให้ความสำคัญกับการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ ยุทธศาสตร์การมุ่งเน้นลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ยุทธศาสตร์การบูรณาการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพในการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน และยุทธศาสตร์การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการสาธารณภัย โดยมีเป้าหมายในการสร้างระบบการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

นอกจากนี้หากจะพิจารณาถึงแนวทางการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจกระบวนการและกิจกรรมด้านการลดความเสี่ยงทั้งที่เป็นเชิงโครงสร้างและไม่เชิงโครงสร้าง

(structural and non-structural disaster risk reduction measures) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 มาตรการ (Thavida Kamolvej et al. 2019, 25) คือมาตรการที่มีลักษณะเชิงโครงสร้าง (structural measures) หมายถึงมาตรการที่นำมาใช้ก่อนเกิดภัยเพื่อลดผลกระทบของภัยพิบัติที่จะมีผลต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ด้วยการใช้แนวทางทางวิศวกรรมที่เหมาะสม จัดเป็นแนวทางแบบดั้งเดิมในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เช่น การออกแบบระบบไฟฟ้าและสาธารณูปโภคให้ทนทานต่อสภาพอากาศและแผ่นดินไหว การสร้างประตูน้ำ เขื่อน พังกันน้ำ อาคารต้านแผ่นดินไหว เป็นต้น ในส่วนของมาตรการที่ไม่มีลักษณะเป็นโครงสร้าง (non-structural measures) นั้น เป็นมาตรการที่นำมาใช้ก่อนเกิดภัยพิบัติเพื่อลดผลกระทบของภัยพิบัติเช่นกัน หากแต่ไม่ได้พึ่งพาการปลูกสร้างอาคารหรือโครงสร้างใด ๆ เช่น การออกแบบนโยบายและพัฒนาเชิงสถาบัน การวางแผนการใช้ที่ดิน การวิเคราะห์ความเสี่ยง การพยากรณ์และระบบเตือนภัยต่าง ๆ การพัฒนาศักยภาพและการเตรียมพร้อม การสร้างเครือข่ายชุมชน รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนาด้านการวิจัยเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งการพิจารณามาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างนี้จะเป็นจุดเน้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

สภาพปัญหาการไกลการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่

จากการศึกษาวิจัยในพื้นที่ 8 จังหวัดกรณีศึกษา พบประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติใน 4 ประเด็น ได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบงานของหน่วยงานในพื้นที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปัญหาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปัญหาของหน่วยปฏิบัติที่ขับเคลื่อนการกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1. ปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบงานของหน่วยงานในพื้นที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choeisiri 2019)

1.1 ปัญหาเชิงโครงสร้าง หมายถึงสภาพปัญหาที่โครงสร้างขององค์กรตามกฎหมายตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างองค์กรที่มีอยู่จริงซึ่งเป็นไปตามคำสั่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทำให้เกิดสภาพการจัดตั้งหน่วยงาน “ลอย” (การจัดตั้งหน่วยงานภายในของกรมเพื่อประโยชน์ในเชิงบริหาร) ที่มีแต่หน้าที่แต่ไม่มีกรอบอัตรากำลังที่เป็นทางการรองรับจึงต้องอาศัยการบริหารงานบุคคลในการแก้ไขปัญหาดังจะเห็นได้จากศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการมีจำนวน 12 ศูนย์เขต แต่ยังมีอีก 6 ศูนย์เขตที่จัดตั้งขึ้นตามการจัดแบ่งโครงสร้างภายใน เช่นเดียวกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา 30 สาขาใน 16 จังหวัด ล้วนแต่เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งสิ้น สภาพข้อเท็จจริงนี้ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนโดยเฉพาะในเรื่องของความเข้าใจต่อบทบาทหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาในการปฏิบัติงานร่วมกับอำเภอต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ เช่น การถูกเข้าใจว่าเป็น

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ ทำให้เกิดภาพสะท้อนต่อหน่วยงานว่ามีหน้าที่แต่ไม่มีอำนาจในการปฏิบัติงานระดับพื้นที่

นอกจากนี้ยังพบปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนในการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา เช่น กรณีสภาพพื้นที่จังหวัดเชียงรายและกาญจนบุรีที่ประสบปัญหาสาธารณภัยหลากหลายประเภท มีสภาพภูมิประเทศที่เป็นพื้นที่ป่า การเดินทางระหว่างอำเภอในบางครั้งไม่อาจเชื่อมโยงถึงกันได้โดยสะดวก หรือในจังหวัดขอนแก่นซึ่งประสบปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ต่อเนื่องเชื่อมโยงไปยังพื้นที่อื่น ๆ ในแต่ละโซน สภาวะเช่นนี้แม้ว่าจะมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาอยู่ในพื้นที่เขตอำเภอที่รับผิดชอบ แต่ขอบเขตความรับผิดชอบไม่มีความสัมพันธ์กับบุคลากรและกระบวนการสร้างเครือข่ายที่จะช่วยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันได้

1.2 ปัญหาระบบงานในระดับพื้นที่ กล่าวคือกระบวนการขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังเป็นอุปสรรคทั้งกับบุคลากรภายในหน่วยงานระดับพื้นที่และหน่วยงานอื่นที่ร่วมปฏิบัติการกิจ ที่เห็นได้ชัดเจนคือกระบวนการสร้างเครือข่ายการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ยังขาดเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อน การสร้างความคุ้นเคยทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กระบวนการสื่อสารและการจัดส่งข้อมูลระหว่างกันเมื่อเกิดเหตุ ความไม่ถูกต้องแม่นยำของข้อมูลจากพื้นที่เสี่ยงภัย ระบบงานที่ควรมีตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุยังเป็นจุดบกพร่องโดยเฉพาะกระบวนการลดความเสี่ยงในหลายพื้นที่ไม่มีการดำเนินการจริง รวมไปถึงกระบวนการจัดทำแผนยังขาดความรู้ความเข้าใจว่าแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับมีความสำคัญอย่างไรและจะนำไปใช้ประโยชน์อย่างไร ด้วยเหตุนี้แผนที่จัดทำไว้จึงไม่ได้นำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้จริงในการปฏิบัติงาน

การดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขายังประสบปัญหาในการประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) ด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากรส่งผลกระทบต่อระบบงานในการปฏิบัติงานด้านการช่วยเหลือฟื้นฟูแก่ผู้ประสบภัยในระดับอำเภอซึ่งไม่อาจแสดงบทบาทได้อย่างที่ควรจะเป็น สภาพปัญหาเช่นนี้ยังเกิดในพื้นที่จังหวัดที่ไม่มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา ทำให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดที่ต้องดูแลทุกอำเภอในเขตจังหวัด ปัญหาที่ส่งผลสืบเนื่องคือระบบการประสานงานและการขับเคลื่อนงานผ่านหนังสือสั่งการหรือผ่านบุคลากรที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบภารกิจในระดับอำเภอ (ปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ) และท้องถิ่น (ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ซึ่งกลายเป็น “งานฝาก” ที่บางครั้งบุคลากรเหล่านี้ไม่อาจลงพื้นที่หรือไม่มีกระบวนการทำงานเชิงรุก ไม่เกิดเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนงานให้เกิดผลอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้เกิดช่องว่างด้านการขับเคลื่อนภารกิจสู่ระดับพื้นที่

2. ปัญหาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choeisiri 2019)

2.1 กรอบอัตรากำลังกับการปฏิบัติงานจริง จากการศึกษาพบว่าในสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดในพื้นที่กรณีศึกษาส่วนใหญ่ (ยกเว้นจังหวัดสงขลา) ประสบปัญหาขาดแคลนอัตรากำลังซึ่งเกิดจากอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานจริงน้อยกว่ากรอบอัตรากำลัง บางแห่งมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานจริงน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของกรอบอัตรากำลัง ส่งผลให้การปฏิบัติงานของสำนักงานที่ต้องออกปฏิบัติงาน การซักซ้อม การประชุม การลงพื้นที่เก็บข้อมูล การสร้างเครือข่ายต่าง ๆ ตลอดจนการดำเนินงานด้านธุรการของสำนักงานประสบปัญหา

2.2 การแต่งตั้ง ย้าย และสับเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากร สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นทั้งในกรณีการออกคำสั่งช่วยราชการหรือคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ตัวผู้ปฏิบัติงานและตำแหน่งตามกรอบอัตรากำลังไม่ตรงกัน นอกจากนี้การหมุนเวียนหน้าที่โดยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่ไม่ตรงตามสายงาน เช่น มอบหมายให้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงิน เนื่องจากไม่มีการบรรจุตำแหน่งดังกล่าวในสำนักงาน หรือการไม่มีบุคลากรในฝ่ายที่แยกย่อยในระดับพื้นที่สาขาซึ่งตามการแบ่งโครงสร้างภายในประกอบด้วยฝ่ายป้องกัน ฝ่ายส่งเสริมฯ ฝ่ายปฏิบัติการ และต้องแก้ไขปัญหาด้วยการใช้บุคลากรที่มีอยู่ปฏิบัติงานแทน ก่อให้เกิดสภาพการ “ใช้คนไม่ตรงกับงาน” โดยไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติเท่านั้นแต่ปัญหาเหล่านี้ยังเกิดขึ้นกับระดับตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดที่ส่งผลต่อกระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้องในระบุนโยบายด้วย

2.3 ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญ เป็นปัญหาที่เกิดจากศักยภาพของบุคลากรมีความรู้ความสามารถไม่เท่ากันส่งผลต่อการให้ความรู้ คำปรึกษา การตอบข้อหารือ การเข้าใจในระเบียบกฎหมาย และแนวปฏิบัติเฉพาะทางกับประเภทภัยที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น พื้นที่จังหวัดระยองซึ่งมักมีเหตุภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีชนิดต่าง ๆ มีพื้นที่ติดทะเล ดังนั้นจึงมีปัญหาเชิงเทคนิคที่ต้องแก้ไขในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย หรือกรณีจังหวัดเชียงรายที่มีความเสี่ยงในการเกิดภัยจากสภาพภูมิประเทศ เช่น ผู้ประสบภัยในถ้ำ เป็นต้น อย่างไรก็ตามจากสภาพข้อเท็จจริงพบว่าศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดแคลนผู้ปฏิบัติงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น ขาดแคลนคนขับเครื่องจักรกลหรือเครื่องยนต์ประเภทต่าง ๆ ซึ่งหากเกิดขึ้นพร้อมกันในหลาย ๆ พื้นที่จะส่งผลต่อการปฏิบัติงาน

โดยสรุปแล้วปัญหาสำคัญที่พบคือบุคลากรส่วนใหญ่ที่สังกัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ทั้งที่เป็นข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างล้วนประสบปัญหาเดียวกันคือข้อจำกัดด้านศักยภาพของบุคลากรในภารกิจด้านสาธารณภัย องค์ความรู้ในเชิงเทคนิคตลอดทั้งกระบวนการ เทคนิควิธีการที่จะทำให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเพื่อสร้างความร่วมมือในการขับเคลื่อนภารกิจ ตลอดจนการส่งเสริมความรู้ทั้งในระดับหน่วยงานและนอกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3. ปัญหาของหน่วยปฏิบัติที่ขับเคลื่อนภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choeisiri 2019)

3.1 ระดับอำเภอ จากการศึกษาพบว่ากรณี**จังหวัดที่ไม่มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา** พบประเด็นปัญหาช่องว่างระหว่างพื้นที่จังหวัดและอำเภอในกรณีอำเภอที่ห่างไกล การประสานงานทั้งในการจัดทำแผนและการส่งต่อข้อมูลระดับพื้นที่ การส่งการกับหน่วยงานในระดับอำเภอ โดยผ่านหนังสือสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด ความรู้ความเข้าใจของบุคลากรในอำเภอที่รับผิดชอบงานด้านสาธารณภัย ในทุกจังหวัดกรณีศึกษาประสบปัญหาเดียวกันคือภารกิจที่มีจำนวนมากและไม่มีหน่วยงานในพื้นที่รับผิดชอบโดยตรง ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมักเป็นปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคงสามารถทำได้เพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดเหตุการณ์มากกว่าการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัย

ในส่วนของกรณี**จังหวัดที่มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขา**และมีพื้นที่รับผิดชอบแต่ละอำเภอ พบประเด็นปัญหาที่สำคัญคือการไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอ ส่งผลต่อการปฏิบัติงานที่ต้องย้อนกลับกระบวนการทำงานเพื่อขอความร่วมมือ เช่น การขอข้อมูลจากอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยหนังสือสั่งการจากจังหวัดลงมายังระดับพื้นที่อีกครั้ง นอกจากนี้ปัญหาที่พบจากกระบวนการทำงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสาขาในพื้นที่อำเภอที่รับผิดชอบอีกประการหนึ่งก็คือการประชุมส่วนราชการระดับอำเภอที่มักประชุมพร้อมกันแต่บุคลากรที่สามารถเข้าร่วมประชุมในแต่ละอำเภอที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานไม่อาจเข้าร่วมทุกพื้นที่ได้

3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบเป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากการประสานงานกันระหว่างในเรื่องข้อมูล การจัดทำแผน การปรึกษาหารือ การใช้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานที่แตกต่างกันสืบเนื่องจากการสังกัดกรมที่แตกต่างกัน รวมถึงปัญหาการถูกเรียกเงินคืนจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งดำเนินภารกิจช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ไม่ตรงตามระเบียบการเบิกจ่ายของกระทรวงการคลังซึ่งสะท้อนถึงความไม่ยืดหยุ่นและความไม่สอดคล้องของข้อกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ดังตัวอย่างเช่นการใช้อุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องจักรที่มีในพื้นที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นเจ้าของประสบปัญหาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและค่าซ่อมแซมบำรุงรักษาที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามระเบียบข้อกฎหมาย

ในทางเดียวกันปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเกี่ยวข้องกับบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยหลายแห่งไม่มีโครงสร้างและบุคลากรเพื่อรองรับภารกิจนี้เป็นการเฉพาะทำให้เกิดช่องว่างระหว่างหน่วยงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งผลต่อความล่าช้าในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในหลายกรณี เช่น การขอยืมใช้เครื่องจักรจากศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตที่ต้องผ่านหลายกระบวนการ ไม่สามารถขอยืมอุปกรณ์ เครื่องจักรต่าง ๆ ได้โดยตรง

3.3 หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ กรณีเกิดภัยพิบัติในพื้นที่ทับซ้อนหรือแบ่งเขตความรับผิดชอบต่าง หน่วยงาน เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตพื้นที่มรดกโลก เป็นต้น การมีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเฉพาะ ของหน่วยงานส่งผลต่อการเข้าพื้นที่เมื่อเกิดภัยทำให้การแก้ไขสถานการณ์อย่างรวดเร็วไม่อาจเกิดขึ้นได้ ปัญหายังเกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานส่วนใหญ่เป็นราชการส่วนกลางที่มาประจำในพื้นที่ ส่งผลให้อำนาจ การตัดสินใจบางประการไม่อาจกระทำได้โดยผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ นอกจากนี้การขาดความรู้ความเข้าใจใน กฎหมายระหว่างหน่วยงานยังเป็นปัญหาที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันและบรรเทาสา ธารณภัยแบบบูรณาการทั้งก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย ตลอดจนหลังเกิดภัย ดังตัวอย่างของกรณีการให้ ความช่วยเหลือฟื้นฟูบ้านเรือนได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ การประเมินผลผลิตทางการเกษตรที่ ได้รับความเสียหาย หรือการเปิดปิดประตูระบายน้ำของเขื่อน ทั้งหมดนี้มีแนวทางการปฏิบัติที่ข้องเกี่ยวกัน หลายหน่วยงาน หากแต่กระบวนการทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันยังไม่เกิดขึ้น แต่ละหน่วยงานยังยึด หลักปฏิบัติตามภารกิจที่มีได้มีการบูรณาการทำความเข้าใจร่วมกัน ภาพสะท้อนที่น่าสนใจคือบทบาทของ หน่วยงานในช่วงที่เกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ดังตัวอย่างของจังหวัดเพชรบูรณ์และกาญจนบุรี ซึ่งหน่วย ทหารกลายเป็นหน่วยงานหลักที่เข้าถึงพื้นที่เร็วและมีความพร้อมทั้งกำลังพล เครื่องมืออุปกรณ์และ เครื่องจักร สะท้อนภาพการปฏิบัติงานจริงระหว่างหน่วยงานสนับสนุนกับหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่โดยตรง แต่ไม่สามารถมีบทบาทนำในการขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพได้

3.4 ภาคส่วนอื่น อาทิ บทบาทของมูลนิธิ ภาคเอกชน และอาสาสมัครที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ กระบวนการแม้จะมีความรวดเร็วและมีหน่วยปฏิบัติการที่เตรียมพร้อมตลอดเวลา แต่บุคลากรจำนวนหนึ่ง ยังขาดความรู้ในเชิงกฎหมายและความเชี่ยวชาญเชิงเทคนิค เช่น พื้นที่ที่มีอันตรายจากสารเคมี พื้นที่ใต้ ทะเล เป็นต้น รวมไปถึงอุปกรณ์เครื่องมือ ขณะที่อาสาสมัครที่เกิดจากการจัดตั้งตามกฎหมาย เช่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ชูรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน ยังประสบปัญหาทั้งจากการฝึกซ้อมที่ เป็นมาตรฐาน การรับรองคุณสมบัติ ค่าตอบแทน และความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงานร่วมกับหลายภาค ส่วน ส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังติดขัดในหลายประการ (Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choeisiri 2019)

4. ปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

4.1 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่าการนำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปใช้ประโยชน์ยังไม่ได้เป็นไปอย่างเต็มประสิทธิภาพ ผู้ที่ เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ความเข้าใจบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ที่สำคัญคือผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการ ท้องถิ่น และตัวแสดงจากหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาความขัดกันของข้อกฎหมายที่เป็นหลักปฏิบัติ ของแต่ละหน่วยงานส่งผลให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ผลอย่างที่ควรจะเป็น รวมไปถึง ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายซึ่งเกิดในระดับบุคลากรของกรมป้องกันและบรรเทาสา ธารณภัยเองที่ทำให้ไม่สามารถเป็นตัวแทนตอบข้อหารือในเชิงกฎหมายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ได้

4.2 กฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงานที่ใช้ปฏิบัติงานในพื้นที่ เกี่ยวเนื่องจากปัญหาพื้นที่คาบเกี่ยวที่ส่งผลกระทบต่อเข้าถึงพื้นที่ของหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานราชการด้วยกันที่ต้องคำนึงถึงขอบเขตอำนาจที่จะเข้าถึงพื้นที่เหล่านั้นได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด และสามารถกระทำการใดได้บ้างส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการเข้าถึงพื้นที่เกิดเหตุ เช่น กรณีช้างป่า น้ำป่าไหลหลาก ดินโคลนถล่ม ถนนขาด เรือล่มในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือกรณีเกิดภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบต่อชนกลุ่มน้อยบนพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ก็มีปัญหาด้านเงื่อนไขในการขอรับความช่วยเหลือแก่บุคคลเหล่านั้นเช่นกัน นอกจากนี้ระเบียบของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติยังมีความซับซ้อนที่ล่าช้าโดยต้องผ่านการตรวจสอบ การเก็บข้อมูล การตีความทางกฎหมาย ซึ่งในหลายกรณีมีความคลุมเครือจนส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

โดยสรุปแล้วปัญหาทั้งสี่ประการดังที่ได้กล่าวมาสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดในเชิงปฏิบัติของกลไกการขับเคลื่อนการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ที่ยังคงปรากฏอยู่ แม้จะมีการแก้ไขข้อจำกัดหลายประการทั้งในเชิงโครงสร้างองค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวข้องนับตั้งแต่มีการปฏิรูประบบราชการเป็นต้นมา ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงให้สอดคล้องกับบริบทด้านต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

ข้อเสนอว่าด้วยรูปแบบระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่

จากสภาพปัญหาการกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นสามารถประมวลเป็นหลักการสำคัญได้ 5 ประการ ดังนี้ (Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choeisiri 2019)

ประการที่หนึ่ง หลักความยืดหยุ่นที่สัมพันธ์กับความหลากหลายเชิงพื้นที่ หมายถึงการออกแบบโครงสร้าง กลไก และระบบงาน ต้องหลีกเลี่ยงการออกแบบในลักษณะ “ตัดเสื้อโหล” (one size fits all) แต่ต้องมีความยืดหยุ่นและหลากหลายสอดคล้องกับลักษณะจำเพาะเชิงพื้นที่ เช่น ภูมิศาสตร์ ภูมิสังคม ประเพณี ความถี่ และความรุนแรงของการเกิดสาธารณภัย เป็นต้น

ประการที่สอง หลักความเป็นแบบแผนภายใต้ยุทธศาสตร์ แผน และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นระบบ หมายถึงการออกแบบกลไกเชิงพื้นที่ที่ต้องมีความสามารถในการแปลงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้เป็นแนวทางในระดับชาติไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้อย่างเป็นระบบระเบียบ

ประการที่สาม หลักการลดจุดอ่อนและแก้ไขปัญหาของการขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่ที่มีอยู่เดิม หมายถึงการออกแบบกลไกเชิงพื้นที่ที่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาและลดจุดอ่อนที่มีอยู่เดิมของภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอำเภอและท้องถิ่นให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจได้ดีกว่าเดิม

ประการที่สี่ หลักความสามารถในการขับเคลื่อนภารกิจใหม่ๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต หมายถึงการออกแบบกลไกเชิงพื้นที่ที่มีศักยภาพเพียงพอเพื่อรองรับภารกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้ โดยเฉพาะภารกิจด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยต่าง ๆ

ประการที่ห้า หลักการมุ่งเน้นบทบาทด้านการสร้างเครือข่ายการดำเนินการร่วมกับองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ หมายถึงการออกแบบโครงสร้าง กลไก และระบบงานเชิงพื้นที่ที่หลีกเลี่ยงการดำเนินบทบาทในลักษณะผู้แก้ไขปัญหาด้วยหน่วยงานของตนเองโดยตรง (problem solver and direct provider) หากแต่มุ่งเน้นบทบาทในฐานะผู้สร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาใหม่ๆ (solution enabler) และมุ่งเน้นบทบาทด้านการสร้างเครือข่ายการดำเนินงานร่วมกันกับองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ (network manager)

หลักการทั้ง 5 ประการนี้นำมาซึ่งข้อพิจารณาถึงรูปแบบระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ ดังต่อไปนี้ (Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choeisiri 2019)

1. ข้อเสนอว่าด้วยหลักการจัดระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่

1.1 **รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด** หมายถึงการปรับปรุงโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัดใหม่เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนงานในเชิงพื้นที่โดยเฉพาะในระดับอำเภอด้วยการกำหนดให้มี “หน่วยขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่” (mobile units)

1.2 **รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ** หมายถึงการกำหนดให้ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีโครงสร้างการดำเนินงานรองรับที่ชัดเจนในฐานะส่วนราชการประจำอำเภอในรูปแบบกลุ่มอำเภอ โดยให้มีบทบาทและภารกิจครอบคลุมอำเภอที่มีการจัดตั้งและอำเภอข้างเคียง

1.3 **รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ** หมายถึงการกำหนดให้ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีโครงสร้างการดำเนินงานรองรับที่ชัดเจนในระดับอำเภอ โดยกำหนดให้มีฐานะเป็นส่วนราชการประจำอำเภอเพิ่มเติมจากส่วนราชการที่มีอยู่เดิม

จากการประมวลข้อค้นพบในพื้นที่และข้อกำหนดสำคัญในการศึกษาพบว่ากรอบการออกแบบกลไกเชิงพื้นที่ที่เหมาะสมกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทยในจังหวัดต่าง ๆ มากที่สุด คือการกำหนดให้มีรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ ส่วนรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอและรูปแบบการปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนั้นจะมีความเหมาะสมกับบางจังหวัด ทั้งนี้รูปแบบทั้งสามมิใช่ทางเลือกให้ใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หากแต่ต้อง

ประยุกต์ใช้ทั้ง 3 รูปแบบให้เหมาะสมกับพื้นที่ของแต่ละจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขของลักษณะพื้นที่ทางกายภาพและการเข้าถึง ลักษณะของสาธารณภัย ขนาดของประชากรและขอบเขตการปกครอง และศักยภาพของภาคีเครือข่าย

2. ข้อเสนอว่าด้วยรูปแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่

2.1 การปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

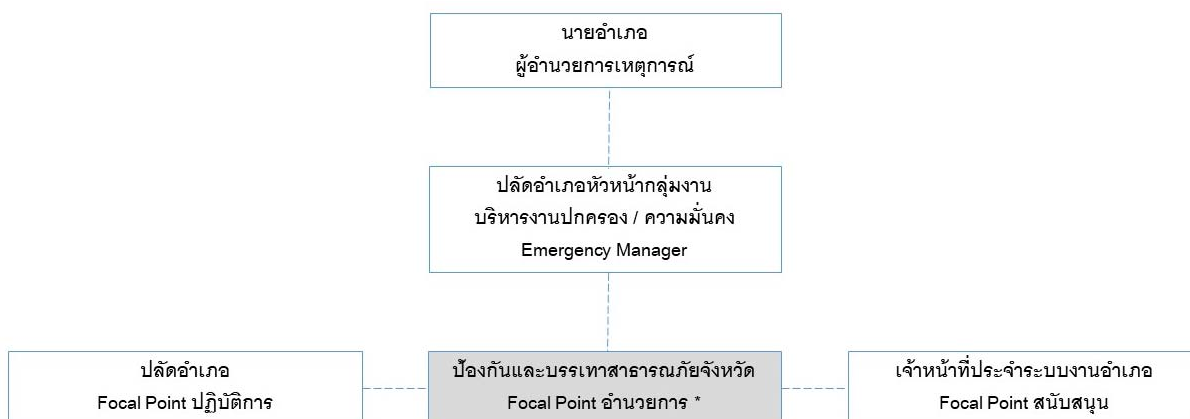
2.1.1 หลักการและเหตุผล สำหรับบางจังหวัดที่ไม่มีความจำเป็นต้องจัดตั้งโครงสร้างใหม่ที่เชื่อมโยงลงไปในระดับพื้นที่อำเภอ เช่น เป็นจังหวัดที่ไม่ได้มีพื้นที่ขนาดใหญ่ มีความสะดวกในด้านคมนาคมเพื่อเข้าถึงพื้นที่ และมีศักยภาพในการบริหารจัดการเครือข่ายสูง เป็นต้น กลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ยังคงเป็นบทบาทหลักของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด แต่ควรมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการดำเนินงานให้มีศักยภาพมากขึ้น ในทางหนึ่งคือการบริหารงานด้านอัตรากำลังผ่านการบรรจุและแต่งตั้งบุคลากรให้เต็มกรอบอัตรากำลัง และอีกทางหนึ่งคือการกำหนดให้มี “หน่วยขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่” (mobile units) ในฐานะส่วนงานใหม่นอกเหนือจากที่มีอยู่เดิม 3 ส่วนงาน คือ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และการจัดการ ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ และฝ่ายส่งเสริมผู้ประสบภัย³ โดยที่หน่วยขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่จะเป็นกลไกในการขับเคลื่อนงานระดับชุมชนท้องถิ่น พร้อมกับการสนับสนุนการดำเนินงานของส่วนราชการระดับอำเภอ ทั้งนี้การกำหนดส่วนงานขึ้นใหม่นี้อาจจำเป็นต้องกำหนดกรอบอัตรากำลังเพิ่มเติมและควรต้องมีจำนวนอย่างน้อยเท่ากับจำนวนอำเภอในจังหวัดนั้น แต่ในกระบวนการขับเคลื่อนงานในทางปฏิบัติจะต้องเน้นการบูรณาการทรัพยากรบุคคลจากส่วนงานอื่น ๆ ที่มีอยู่เดิมในการขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่ร่วมกัน

2.1.2 ลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดควรมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพเครือข่ายการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ เป็นหน่วยขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่เพื่อทำภารกิจที่สำคัญ ได้แก่ การประชุมการบริหารราชการประจำเดือนในระดับอำเภอร่วมกับส่วนราชการประจำอำเภออื่น ๆ ขับเคลื่อนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งในยามปกติและยามเกิดภัยและทั้งในระนาบอำเภอและระนาบท้องถิ่น เช่น การร่วมประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) และคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัด (ก.ช.ภ.จ.) เพื่อพิจารณาเงินอุดหนุนราชการเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย การสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ การขับเคลื่อนภารกิจเชิงนโยบายและกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางและจังหวัด เช่น การฝึกซ้อมรับมือภัย การจัดทำฐานข้อมูลด้านสาธารณภัย การจัดทำแผนด้านสาธารณภัย ตลอดจนการประสานงานในฐานะหน่วยงาน

³ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2560

เชื่อมโยง (linkage) ระหว่างหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับอำเภอและระดับท้องถิ่นกับระดับจังหวัด

2.1.3 การกำหนดอัตรากำลังและระบบงาน ข้อพิจารณาที่สำคัญในการปรับปรุงอัตรากำลังและระบบงานให้สอดคล้องกับโครงสร้าง อำนาจ และหน้าที่ดังที่ได้กล่าวมาคือการต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญโดยเฉพาะในงานการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งงานลักษณะนี้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบรายอำเภอให้ครบทุกอำเภอในเวลาเดียวกันเพราะจะอาศัยกลไกการประชุมอำเภอในแต่ละครั้งเพื่อให้คำแนะนำและประสานงานการลดความเสี่ยงสาธารณภัย และยังหมายความว่าความถึงการเข้าประจำศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับอำเภอเพื่อช่วยวางแผน ให้คำปรึกษาทางเทคนิค และประสานการสนับสนุนจากจังหวัดหากมีความจำเป็น ดังนั้นจำเป็นที่จะต้องมีความจํานวนข้าราชการประจำระดับชำนาญการเท่ากับจำนวนอำเภอที่รับผิดชอบ อัตรากำลังข้าราชการและพนักงานราชการควรมีโดยเฉลี่ย 18-20 อัตรา เพื่อให้สามารถครอบคลุมการปฏิบัติงานทั้งหมดได้ทั้งงานก่อนเกิดสาธารณภัย งานในภาวะฉุกเฉิน และงานฟื้นฟูจากสาธารณภัย



* กรอบอัตรากำลังสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (ข้าราชการ/พนักงานราชการ 18-20 อัตรา)

ภาพที่ 1 การกำหนดโครงสร้าง อัตรากำลังและระบบงานสำหรับรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

ที่มา: Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choeisiri 2019

2.2 การปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขาที่มีอยู่เดิมให้เป็นสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ

2.2.1 หลักการและเหตุผล การกำหนดโครงสร้างและกลไกเชิงพื้นที่ในรูปแบบกลุ่มอำเภอวางอยู่บนแนวทางการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งสอดคล้องกับการจัดโครงสร้างในรูปแบบของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขาที่มีอยู่ในปัจจุบัน หากแต่การกำหนดให้มีฐานะเป็นส่วนราชการประจำอำเภอในรูปแบบกลุ่ม

อำเภอจะทำให้มีความชัดเจนตามกฎหมายและมีโครงสร้างการบังคับบัญชาที่สอดคล้องกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอที่มีอยู่เดิม ทั้งนี้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอนับเป็นรูปแบบที่เหมาะสมสอดคล้องกับพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทยมากที่สุด โดยมีข้อดี 2 ประการ **ประการแรก**เป็นการกำหนดให้มีโครงสร้างและฐานะของส่วนราชการที่ชัดเจนภายใต้โครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ เนื่องจากกลไกในรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขาที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นเป็นโครงสร้างลอยที่ไม่ปรากฏตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ และ**ประการที่สอง**คือการจัดโครงสร้างในฐานะกลุ่มอำเภอจะช่วยรองรับการขับเคลื่อนภารกิจสำคัญโดยเฉพาะด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เนื่องจากจะสามารถสร้างทีมขับเคลื่อนงานที่มีความรู้ความชำนาญได้ดีกว่าการแยกเอาบุคลากรจำนวนน้อยออกไปสังกัดประจำที่สำนักงานในระดับอำเภอ

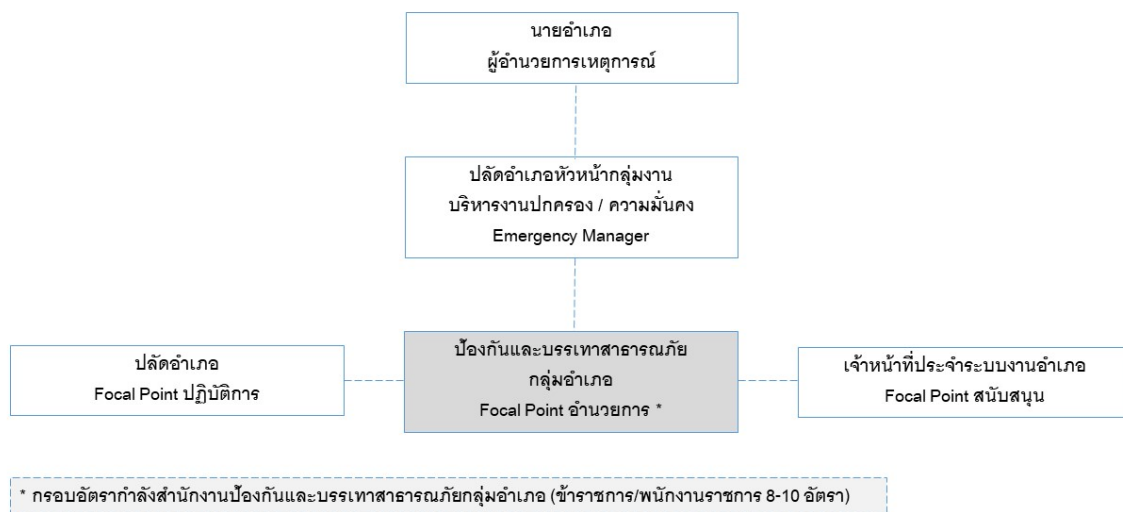
2.2.2 ลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอจะมุ่งเน้นบทบาทสำคัญเป็นผู้จัดการเครือข่ายลดความเสี่ยง (DRR network manager) เพื่อเกื้อหนุนหน่วยงานเครือข่ายในพื้นที่ให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ให้มีศักยภาพและเข้มแข็งมากขึ้น บทบาทในการเป็นที่ปรึกษานายอำเภอ เช่น การประชุม ก.ช.ภ.อ. เพื่อพิจารณาการใช้เงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน โดยให้หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอทำหน้าที่เป็นเลขานุการ ก.ช.ภ.อ. แทนปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคง⁴ ซึ่งต้องรับผิดชอบภารกิจที่หลากหลายจากกรมต้นสังกัดและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังรวมถึงบทบาทในการรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่ ติดตามและประสานแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานงานระหว่างส่วนราชการประจำอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับจังหวัด

ในส่วนของการจัดกลุ่มอำเภอต้องเปลี่ยนจากลักษณะเดิมที่เคยจัดกลุ่มพื้นที่ตามการจัดสรรงบประมาณมาเป็นการจัดกลุ่มตามลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ กล่าวคือเป็นเขตอำเภอที่มีพื้นที่ติดต่อกันและสามารถเดินทางต่อเนื่องกันได้ไม่เกิน 6 อำเภอ เป็นพื้นที่ที่สาธารณภัยหลักและรองสามารถเกิดต่อเนื่องและมีผลกระทบกันได้ และสามารถเข้าถึงพื้นที่จากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอได้ไม่เกิน 30 นาที

2.2.3 การกำหนดอัตรากำลังและระบบงาน แนวคิดการกำหนดอัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภออยู่บนฐานของอำนาจหน้าที่ในการจัดการสาธารณภัยทั้งสามระยะ คือในฐานะหน่วยงานผู้ประสานงานการลดความเสี่ยงสาธารณภัยในระยะก่อนเกิดภัย ในฐานะศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และในฐานะหน่วยงานผู้ประสานงานการฟื้นฟูและเยียวยาในพื้นที่กลุ่มอำเภอที่รับผิดชอบ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีบุคลากรที่มีระดับความชำนาญและเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะ

⁴ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ในงานด้านการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ดังนั้นจึงควรมีข้าราชการประจำระดับชำนาญการเท่ากับจำนวนพื้นที่อำเภอที่รับผิดชอบ มีกรอบอัตรากำลังของข้าราชการและพนักงานราชการโดยเฉลี่ย 8-10 อัตรา เพื่อให้สามารถครอบคลุมการปฏิบัติงานในทุกกระบวนการเมื่อเกิดสาธารณภัย



ภาพที่ 2 การกำหนดโครงสร้าง อัตรากำลัง และระบบงานสำหรับรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลุ่มอำเภอ

ที่มา: Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choeisiri 2019

2.3 การจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับอำเภอ

2.3.1 หลักการและเหตุผล ข้อเสนอการจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับอำเภอวางอยู่บนเงื่อนไขเฉพาะพื้นที่ที่ “มีความจำเป็น” เท่านั้น ได้แก่

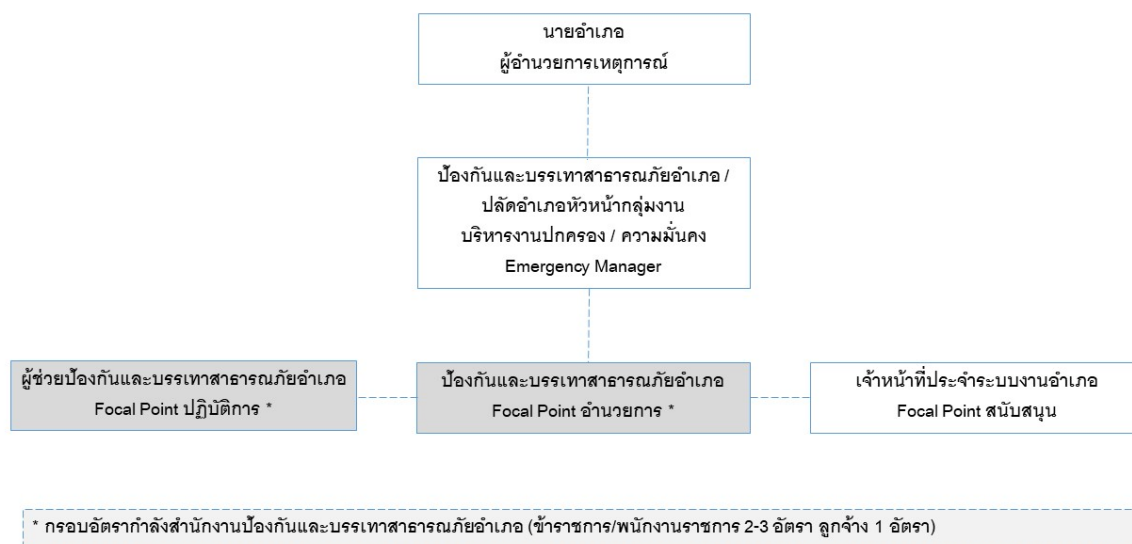
1. การเป็นพื้นที่ทางไกลหรือเข้าถึงพื้นที่อย่างยากลำบากซึ่งทำให้การสนับสนุนการดำเนินงานจากกลไกต่าง ๆ ในระนาบสูงขึ้นไปเกิดอุปสรรคและข้อจำกัด เช่น อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี
2. เป็นพื้นที่ที่กลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่มีศักยภาพค่อนข้างต่ำ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มูลนิธิ องค์การการกุศล อาสาสมัคร ซึ่งมีความไม่พร้อมทั้งในแง่ทักษะ ความชำนาญด้านการจัดการสาธารณภัย และทรัพยากรในการบริหารจัดการสาธารณภัยค่อนข้างสูง
3. เป็นพื้นที่ที่เครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่ยังไม่มีความเข้มแข็งหรือการจัดตั้งขึ้น
4. เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษทั้งในเชิงภูมิศาสตร์และภูมิสังคม รวมถึงมีบริบทแตกต่างจากพื้นที่อื่นในจังหวัดเดียวกันอย่างชัดเจน เช่น อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ข้อกำหนดเหล่านี้แสดงให้เห็นความจำเป็นของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงควรมีการจัดตั้งกลไกในการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่รูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ

2.3.2 ลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับบทบาทของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและกลุ่มอำเภอ การจัดวางโครงสร้างและบทบาทของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอยังมุ่งเน้นการขับเคลื่อนภารกิจในฐานะผู้จัดการเครือข่ายการลดความเสี่ยงซึ่งหมายถึงการเป็นผู้ประสานงานเพื่อสร้างความเข้าใจในพื้นที่ สร้างบทสนทนา สร้างความเข้าใจร่วมกันเพื่อมุ่งไปสู่การลดความเสี่ยงของสาธารณภัย อีกทั้งยังมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาของนายอำเภอ การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่เพื่อประสานแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับส่วนราชการอื่นในระดับอำเภอและแผนระดับบน

ในส่วนของการจัดสรรงบประมาณนั้น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยควรให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณที่ใช้สำหรับการดำเนินโครงการในภารกิจด้านการลดความเสี่ยงทางภัยพิบัติ เช่น แผนงานหรือกิจกรรมการสร้างเครือข่ายในพื้นที่ภายใต้การกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์การขับเคลื่อนที่เหมาะสม

2.3.3 การกำหนดอัตรากำลังและระบบงาน ในการพิจารณากำหนดอัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภออยู่บนพื้นฐานของลักษณะเฉพาะของพื้นที่ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ตลอดจนลักษณะงานตามวงงานบริหารจัดการสาธารณภัยทั้งสามระยะ ลักษณะงานจึงจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีระดับความชำนาญและเชี่ยวชาญ โดยอาจกำหนดกรอบอัตรากำลังของข้าราชการระดับชำนาญการและพนักงานราชการรวม 2-3 อัตรา และอัตราลูกจ้าง 1 อัตรา ซึ่งการมีรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอจะเป็นการกำหนดผู้ทำหน้าที่ผู้จัดการในภาวะฉุกเฉิน (emergency manager) จากเดิมคือปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคงเป็นหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ



ภาพที่ 3 การกำหนดโครงสร้าง อัตรากำลัง และระบบงานสำหรับรูปแบบสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ

ที่มา: Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choeisiri 2019

ตารางที่ 1 สรุปข้อเสนอว่าด้วยรูปแบบกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

รูปแบบ	หลักการและเหตุผล	โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่	อัตรากำลัง และระบบงาน
สำนักงานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย จังหวัด	- จังหวัดที่ไม่มี จำเป็นต้องจัดตั้ง โครงสร้างใหม่ที่ เชื่อมโยงลงไปในระดับ พื้นที่อำเภอ	- ควรมีการปรับเปลี่ยน โครงสร้างและการ ดำเนินงานให้มี ศักยภาพมากขึ้นโดย กำหนดให้มี “หน่วย ขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่” (mobile units) - ควรมุ่งเน้นบทบาท สำคัญในการเสริมสร้าง ศักยภาพเครือข่ายการ บริหารจัดการสาธารณสุข ในพื้นที่ เป็นหน่วย ขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่ เพื่อทำภารกิจที่สำคัญ - ควรมุ่งเน้นการจัดทำ ฐานข้อมูลด้านสาธารณสุข ภัย การจัดทำแผนด้าน สาธารณสุข และการ ประสานงานในฐานะ หน่วยงานเชื่อมโยง (linkage) ระหว่าง หน่วยงานและผู้มีส่วน เกี่ยวข้องในระดับ อำเภอและระดับ ท้องถิ่นกับระดับจังหวัด	- ควรบริหารงานด้าน อัตรากำลังผ่านการ บรรจุและแต่งตั้ง บุคลากรให้เต็มกรอบ อัตรากำลัง - จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ รับผิดชอบรายอำเภอให้ ครบทุกอำเภอในเวลา เดียวกัน - อัตรากำลังข้าราชการ และพนักงานราชการ ควรมีโดยเฉลี่ย 18- 20 อัตรา เพื่อให้ สามารถครอบคลุมการ ปฏิบัติงานทั้งหมดได้ทั้ง งานก่อนเกิดสาธารณสุข ภัย งานในภาวะฉุกเฉิน และงานฟื้นฟูจากสา ธารณภัย

สำนักงานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย กลุ่มอำเภอ	- เป็นรูปแบบที่ เหมาะสมสอดคล้องกับ พื้นที่ส่วนใหญ่ของ ประเทศไทยมากที่สุด - เป็นการกำหนดให้มี โครงสร้างและฐานะ ของส่วนราชการที่ ชัดเจนภายใต้โครงสร้าง ราชการบริหารส่วน ภูมิภาคในระดับอำเภอ - ช่วยรองรับการ ขับเคลื่อนภารกิจสำคัญ โดยเฉพาะด้านการลด ความเสี่ยงจากสาธารณ ภัย	- ควรมุ่งเน้นบทบาท สำคัญเป็นผู้จัดการ เครือข่ายลดความเสี่ยง (DRR network manager) - ควรมุ่งเน้นบทบาทใน การเป็นที่ปรึกษา นายอำเภอ และ บทบาทในการรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่ ติดตามและประสาน แผนการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย ระดับบนและระดับล่าง - ควรจัดกลุ่มตาม ลักษณะทางกายภาพ ของพื้นที่ กล่าวคือเป็น เขตอำเภอที่มีพื้นที่ ติดต่อกัน สามารถ เดินทางต่อเนื่องกันได้ ไม่เกิน 6 อำเภอ และ สามารถเข้าถึงพื้นที่จาก สำนักงานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย กลุ่มอำเภอได้ไม่เกิน 30 นาที่	- ควรมีข้าราชการ ประจำระดับชำนาญ การเท่ากับจำนวนพื้นที่ อำเภอที่รับผิดชอบ มี กรอบอัตรากำลังเฉลี่ย 8-10 อัตรา เพื่อให้ สามารถครอบคลุมการ ปฏิบัติงานในทุก กระบวนการเมื่อเกิด สาธารณภัย
--	---	--	--

สำนักงานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย อำเภอ	- ควรจัดตั้งสำนักงาน ป้องกันและบรรเทาสา ธารณภัยในระดับ อำเภอเฉพาะพื้นที่ที่มี ความจำเป็นเท่านั้น ได้แก่ พื้นที่ทางไกลหรือ เข้าถึงพื้นที่อย่าง ยากลำบาก พื้นที่ที่ กลไกการบริหารจัดการ สาธารณภัยในพื้นที่มี ศักยภาพค่อนข้างต่ำ พื้นที่ที่เครือข่ายความ ร่วมมือในพื้นที่ยังไม่มี ความเข้มแข็งหรือการ จัดตั้งขึ้น และพื้นที่ที่มี ลักษณะพิเศษทั้งในเชิง ภูมิศาสตร์และภูมิสังคม รวมถึงมีบริบทแตกต่าง จากพื้นที่อื่นในจังหวัด เดียวกันอย่างชัดเจน	- ควรมุ่งเน้นบทบาท สำคัญเป็นผู้จัดการ เครือข่ายลดความเสี่ยง (DRR network manager) - ควรมุ่งเน้นบทบาทใน การเป็นที่ปรึกษา นายอำเภอ และ บทบาทในการรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่ ติดตามและประสาน แผนการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย ระดับบนและระดับล่าง	- จำเป็นต้องอาศัย บุคลากรที่มีระดับความ ชำนาญและเชี่ยวชาญ โดยอาจกำหนดกรอบ อัตรากำลังของ ข้าราชการระดับ ชำนาญการและ พนักงานราชการรวม 2-3 อัตรา และอัตรา ลูกจ้าง 1 อัตรา - กำหนดให้หัวหน้า สำนักงานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย อำเภอเป็นผู้ทำหน้าที่ ผู้จัดการในภาวะฉุกเฉิน (emergency manager)
--	---	--	--

ที่มา: Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choeisiri 2019

กลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในอนาคต

จากการศึกษาเพื่อแสวงหาคำตอบของหลักการ เหตุผลความจำเป็น และการออกแบบกลไกการ
จัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ซึ่งมีจุดมุ่งเน้นที่จะพัฒนางานด้านการจัดการสาธารณภัยให้สามารถบรรลุ
วัตถุประสงค์ของการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพพบว่าการกำหนดให้มี
กลไกใหม่ในพื้นที่เพื่อตอบสนองต่องานด้านสาธารณภัยนั้นไม่ใช่เป็นเพียงการจัดตั้งให้มีกลไกโครงสร้าง
การบริหารงานดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังต้องสามารถออกแบบบทบาทและพัฒนาสมรรถนะของกลไกในพื้นที่
เหล่านี้ให้ปฏิบัติงานไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของการลดความเสี่ยงสาธารณภัยได้อย่างยั่งยืน

การนำเสนอหลักการจัดระบบงาน กลไก และโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่
ออกเป็นสามรูปแบบทั้งในลักษณะของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสา
ธารณภัยจังหวัด กลุ่มอำเภอ หรือจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอที่ปรากฏใน

การศึกษานี้วางอยู่บนพื้นฐานสำคัญคือการแสดงบทบาทในการประสานปฏิบัติการในการบริหารจัดการสาธารณภัย**มิใช่**บทบาทของหน่วยงานเผชิญเหตุการณ์ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อเสนอสำคัญของการศึกษานี้จึงวางบทบาทของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอยู่บนหลักของการเป็น “ผู้จัดการสาธารณภัย” (disaster manager)

“ผู้จัดการสาธารณภัย” หมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับต้องเป็นผู้มีความสามารถในการประสานการจัดการในมิติของการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยได้ ไม่ที่จะเป็นการให้คำแนะนำและร่วมดำเนินการกับหน่วยงานทางเทคนิคต่าง ๆ ในการใช้มาตรการลดความเสี่ยง และการให้ความรู้และจัดทำข้อมูลพื้นที่ความเสี่ยงต่าง ๆ ส่วนในการจัดการภาวะฉุกเฉินนั้น เจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต้องสามารถที่จะจัดการปฏิบัติการในศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถใช้ทักษะและประสบการณ์ในการประกอบทีมเฉพาะกิจในการตอบโต้ปัญหาเฉพาะหน้า (tactical team) เพื่อวางแผนและประสานการแก้ไขปัญหา หากจะต้องลงไปในพื้นที่ปฏิบัติการ และในงานหลังจากที่สาธารณภัยผ่านพ้นไปแล้ว ผู้จัดการสาธารณภัยต้องสามารถประสานการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน การสร้างอาชีพ และการซ่อมสร้างพื้นที่ที่ได้รับ ความเสียหาย รวมถึงต้องเป็นผู้ติดตามประเมินผลการปฏิบัติและถอดบทเรียนการทำงานในแต่ละครั้งเพื่อทำข้อเสนอในการพัฒนาด้วย

ในระยะยาว การมุ่งเน้นพัฒนาบุคลากรเพื่อให้ตอบสนองต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนนับเป็นความสำคัญในลำดับต้นที่ต้องพิจารณาโดยการมุ่งพัฒนาให้บุคลากรมีลักษณะเด่น 5 ประการ กล่าวคือ

1. **มีทักษะและความเชี่ยวชาญในการจัดการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเชิงรุก** ซึ่งหมายถึงความสามารถในการมองเห็นความเสี่ยง ระบุปัญหาของความล่อแหลม และการลดความเปราะบางในเชิงภูมิสังคมของพื้นที่ได้
2. **มีความรู้ความเข้าใจในมาตรการทั้งในเชิงโครงสร้างและที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง** เพื่อที่จะสามารถบูรณาการงานทั้งสองแบบเข้าด้วยกัน อีกทั้งสามารถที่จะระบุช่องว่างที่เกิดขึ้นจากมาตรการทั้งสองได้
3. **สามารถใช้ระบบข้อมูลและแสวงหาข้อมูลความเสี่ยงเพิ่มเติมในการวิเคราะห์ความเสี่ยงและกาสร้างแบบฝึกจำลองสถานการณ์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อพัฒนาศาสตร์ด้านการตัดสินใจในสาธารณภัย (disaster risks informatics decision science)** เพื่อใช้ในการสอนและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและการปฏิบัติงานสาธารณภัย
4. **สามารถเป็นผู้สอนงานด้านการจัดการสาธารณภัย** ซึ่งมีทักษะการสื่อสารที่ดีและสามารถสร้างความมั่นใจและความร่วมมือได้
5. **เป็นนักวิจัยเชิงปฏิบัติการด้วยงานภาคสนามของตนเอง** ซึ่งหมายถึงเป็นผู้ที่มีความใฝ่รู้และแสวงหาคำตอบต่อปัญหาต่าง ๆ อย่างเป็นระบบเพื่อพัฒนางานของตนเอง

ทั้งหมดนี้หมายความว่าถึงการศึกษาที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานหลักในการสร้างทิศทางการด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยจะต้องหันสู่การพัฒนาทางด้านทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถสร้าง “ผู้จัดการสาธารณภัย” และการจัดการความรู้ด้านสาธารณภัยบนฐานของคลังความรู้ที่ครบถ้วนรอบด้าน และระบบสนับสนุนการตัดสินใจในการบริหารงานสาธารณภัยในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ ลงมาถึงกลวิธี

แนวทางการพัฒนางานด้านสาธารณภัยนับต่อไปจากนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยควรมุ่งเน้นความสำคัญของกองนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยผลักดันให้ทำหน้าที่ในการบูรณาการงานแต่ละส่วน เพื่อสร้างความเชื่อมโยงขององค์ความรู้ทั้งหมดของงานสาธารณภัยที่ “ผู้จัดการสาธารณภัย” ต้องสามารถสื่อสารให้กับทุกภาคส่วนเข้าใจและให้ความร่วมมือ ในด้านการวิจัยนั้นจำเป็นต้องมีส่วนงานที่ทำวิจัยงานด้านสาธารณภัยจริงและเป็นงานวิจัยที่บุคลากรของกรมเองเป็นผู้ดำเนินการวิจัยร่วมกับพื้นที่ ในที่นี้ควรเป็นการถอดบทเรียน (hot-wash หรือ after action review) และสามารถทำร่วมกับนักวิชาการได้แล้วจัดทำข้อเสนอจากการวิจัยเพื่อการวางแผนการพัฒนา

ในเชิงการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัยต้องร่วมมือกับสถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการสร้างและพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานด้านสาธารณภัยให้เป็นที่ยอมรับและเป็นทางการ มีการจัดทำขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐานของงานสาธารณภัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานด้านการจัดการภาวะฉุกเฉิน ที่จะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบงานในพื้นที่เมื่อสาธารณภัยปรับเป็นระดับต่าง ๆ ขณะเดียวกันสถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะต้องพัฒนาให้เป็นสถาบันการศึกษาและการผลิตบุคลากรด้านการจัดการสาธารณภัยที่มีคุณลักษณะวิชาชีพอย่างชัดเจน สถาบันต้องมี “ผู้สอน” ซึ่งควรเป็นบุคลากรของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเอง ร่วมกับการประสานการสอนและการฝึก ร่วมกับมหาวิทยาลัยและองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับสามารถปฏิบัติงานได้ด้วยความเป็นมืออาชีพในมาตรฐานสากลต่อไป (Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat and Pattarawut Choeisiri 2019)

References

- Harfst, Jan. 2006. **A Practitioner's Guide to Area-Based Development Programming**. New York: UNDP Regional Bureau for Europe and Commonwealth of Independent States.
- Shah, Anwar, and Sana Shah. 2006. "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments." In **Local Governance in Developing Countries**, edited by Anwar Shah, 1-46. Washington, DC: The World Bank.
- Sisk, Timothy D. 2001. **Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance**. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Siriruk Sinhasema, Wasan Luangprapat, and Pattarawut Choeisiri. 2019. **Kansueksa Wichai Konkai Kan Borihan Chatkan Satharanaphai Nai Radap Phuenthai**. [The Study of the Disaster Management Mechanism in Area-Level]. Bangkok: Thammasat University Research and Consultancy Institute.
- Tavida Kamolvej, Vannapar Tirasangka, Sikarn Issarachaiyos, and Parichat Krongkun. 2019. **Kan Okbaep Mattrakan Mai Chai Choeng Khrongsang Nai Kan Lot Khwam Siang Phaiphibat Phaendinwai Lae Akhan Thalom Samrap Prathet Thai**. [Non-Structural Measure Design of Earthquake Risk Reduction in Thailand]. Bangkok: The Thailand Research Fund. (in Thai)
- Wasan Luangprapat, and Chai Chaiyachit. 2019. "'Kan Aphiban' (Governance) Nai Thana Manothat Thang Kan Borihanratthakit." ['Governance' as a Concept of Public Administration]. **Ratthasatsarn** 39(3): 140-199. (in Thai)