

- การรณรงค์ให้มีการใช้เข็มขัดนิรภัยและงดใช้ยาบ้า
- ผลักดันให้เกิดระบบ pre hospital care โดยอบรบบุคลากรที่เกี่ยวข้องและจัดระบบ

สื่อสาร

- จัดอบรมบริหารจัดการด้านสาธารณสุข
- จัดให้มีการซ้อมแผนอุบัติเหตุและสาธารณสุข
- สนับสนุนให้โรงพยาบาลศูนย์และโรงพยาบาลทั่วไป(รพศ./รพท.) มีการสำรองยาและเวชภัณฑ์ให้เพียงพอ เพื่อการเตรียมพร้อมในภาวะฉุกเฉิน (สำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข, 2536)

ประเด็นปัญหา : มีนโยบายและแผนที่ชัดเจนแต่ไม่มีการปฏิบัติ ?

3.10 ถึงแม้มีนโยบายและแผนระดับต่างๆ เป็นจำนวนมาก และนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน ตลอดจนแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนแผนอื่นๆ ก็มีความชัดเจนพอสมควร ซึ่งหากมีการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะดังกล่าว การบริหารจัดการสาธารณสุขน่าจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ ซึ่งจะสามารถบรรเทาความรุนแรงของสาธารณสุขลงได้มาก ปัญหาจะเกี่ยวกับประเด็นที่ว่าทำไมจึงไม่มีการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะ ประเด็นที่ควรพิจารณาได้แก่

- นโยบายดังกล่าวไม่ต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงแทบทุกครั้ง เมื่อมีการผลัดเปลี่ยนรัฐบาลหรือเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณสุข
- นโยบายเน้นด้านการให้ความช่วยเหลือมากกว่าการป้องกันสาธารณสุข
- แผนการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับต่างๆ ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ส่วนใหญ่มีลักษณะกว้าง เป็นแนวทางหรือมาตรการ ไม่ได้ลงลึกถึงการปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยระบุเป้าหมายทรัพยากรที่ต้องใช้และภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ และการควบคุมติดตามวัดและประเมินผล
- แผนการบริหารจัดการสาธารณสุขในปัจจุบันไม่ได้มีการกำหนดเป็นแผนระดับชาติ แผนแต่ละสาขา แผนพื้นที่ แผนจังหวัดและแผนในระดับล่างอย่างเป็นระบบต่อเนื่องและมีกลไกในทางปฏิบัติ ขาดคู่มือการปฏิบัติงาน มีลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่ประสานกลมกลืน ไม่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย มีหน้าซ้ำบางส่วนเป็นความลับของทางราชการโดยอ้างว่าเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ
- จะต้องอิงความรู้ทางวิชาการด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับภัยธรรมชาติ ระบบข้อมูลต่างๆ รวมทั้งแผนที่ความเสี่ยง (risk mapping) แต่ขณะนี้ยังขาดความรู้และข้อมูลที่เพียงพอ และถ้ามีข้อมูลเหล่านี้ก็แทบไม่ได้นำมาใช้ในการวางแผน ยกเว้นข้อมูลพื้นฐาน

รัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงในระบบราชการขาดความตระหนักและความสนใจในด้านนี้ อาจเป็นเพราะมีภารกิจด้านอื่นๆ อยู่มาก การบริหารจัดการสาธารณภัยจึงมีลักษณะ “วัวหายล้อมคอก” หรือ แก้ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่อิงนโยบายและแผน ในทางปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น ทั้งนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงมักสั่งการให้ผู้ปฏิบัติในทางที่มีลักษณะเป็นการตัดสินใจทางการเมืองมากกว่า

- นโยบายและแผนบางประการปฏิบัติไม่ได้ เช่น การให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งการได้ทุกกระทรวง ทบวง กรม หรือแม้ภาคเอกชน

ข. กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ

3.11 กฎหมายที่เกี่ยวกับสาธารณภัยมีมากกว่า 40 ฉบับ ซึ่งนอกจากพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทแล้ว ยังมีพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนประกาศ และกฎหมายในระดับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร เทศบัญญัติของเทศบาลต่างๆ และข้อบังคับสุขาภิบาลทั่วประเทศรวมแล้วมีรวมหนึ่งร้อยฉบับ กระจัดกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ บางฉบับมีหน่วยงานที่ดูแลถึง 3 กระทรวง (ดูภาคผนวก ข)

3.12 กฎหมายหลักที่ใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัย ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ซึ่งครอบคลุมการบริหารจัดการสาธารณภัยทั้งหมด รวมทั้งการให้คำนิยาม การกำหนดภารกิจหน้าที่และองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในท้องถิ่น และเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การบังคับบัญชาและการสั่งการ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้มอบอำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ในการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อป้องกันและบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายในกรณีเกิดสาธารณภัย ซึ่งถ้าหากบุคคลใดฝ่าฝืนมีโทษจำคุกหรือปรับ มีข้อน่าสังเกตว่า การให้คำนิยามของกฎหมายฉบับนี้มีขอบเขตที่กว้างขวางมาก ดังนี้

“การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน” หมายถึง “การดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการป้องกันและบรรเทาอันตราย หรือความเสียหายอันเนื่องจากสาธารณภัยทางอากาศ หรือการก่อวินาศกรรม ไม่ว่าการดำเนินการนั้นจะได้กระทำก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย หรือภายหลังที่ภัยได้ผ่านไปแล้ว และหมายความถึงการอพยพประชาชนและส่วนราชการเพื่อการนั้น”

ส่วน “สาธารณภัย” นั้นหมายถึง “อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีมา เป็นสาธารณะ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ” ซึ่งนำครอบคลุม สาธารณภัยทุกประการ แม้ว่าคำว่า “การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน” ยังติดคำดั้งเดิมสมัยสงครามโลก

3.13 สำหรับกฎหมายอื่น ๆ ได้แก่

(ก) กฎหมายทั่วไป ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(ข) ขนส่งคมนาคม พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2521 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ.2521 พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติเดินอากาศ พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ.2522 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 พระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 ฯลฯ

(ค) น้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2474 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 18 ฯลฯ

(ง) เหมืองแร่ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ฯลฯ

(จ) อัคคีภัยและวัตถุระเบิด พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2495 พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง พ.ศ.2490 พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พ.ศ.2464 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478 พระราชบัญญัติสถานการการ พ.ศ.2509 ฯลฯ

(ฉ) การก่อสร้าง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ฯลฯ

(ช) ความปลอดภัยในโรงงาน พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ฯลฯ

(ซ) วัดมัมพพิช พระราชบัญญัติวัดมัมพพิช พ.ศ.2510 ฯลฯ

(ณ) สาธารณภัย อาหาร ยา และการคุ้มครองผู้บริโภค พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติ

ควบคุมมาตรฐานชื่อวัด พ.ศ.2483 พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ.2517 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 ฯลฯ
(ญ) สิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ฯลฯ

(ฐ) ปุ๋ยและพันธุ์พืช พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.2518 ฯลฯ

(ฑ) กฎหมายบริหารท้องถิ่นและภาวะฉุกเฉิน พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2527 พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ฯลฯ

ประเด็นปัญหา : กฎหมายล้าสมัย ไม่ครอบคลุมสาระสำคัญและไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.14 กฎหมายส่วนหนึ่งตราไว้หลายทศวรรษมาแล้ว มีความล้าสมัย มีสาระเนื้อหาไม่ครอบคลุม และไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยี และชาดกลไก บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอันที่จริงประเทศไทยได้พยายามแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับสาธารณสุขมาโดยตลอดให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2535 ในช่วงรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับสาธารณสุขหลายฉบับ เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายวัตถุอันตราย กฎหมายโรงงาน และกฎหมายการสาธารณสุข ฯลฯ อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าเสียดายที่ไม่ได้มีการแก้ไขกฎหมายหลักสองฉบับ คือ กฎหมายป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และกฎหมายอศศิกัย ซึ่งผู้เชี่ยวชาญองค์การสหประชาชาติได้ให้ความเห็นว่า พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 นั้นล้าสมัย เพราะยังรวมการป้องกันภัยทางอากาศและวินาศกรรมไว้ด้วย เพราะขณะนี้สาธารณสุขที่รุนแรงเกิดจากเทคโนโลยีและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้นกระทรวงที่น่าเกี่ยวข้องและเข้าร่วมมีบทบาทด้วย ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ส่วนงานที่การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติทำให้เอกสารต่างๆ รวมทั้งแผนกลายเป็นเรื่องลับหรือปกปิด จำกัดการแจกจ่ายต่างๆ ที่น่าเป็นเรื่องควรเปิดเผยทั่วไป เพื่อทุกฝ่ายจะสามารถเตรียมการวางแผนบรรเทาสาธารณสุขได้ สำหรับพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอศศิกัย พ.ศ.2495 ยิ่งล้าสมัยเน้นการผจญเพลิงมากกว่าการป้องกัน ผู้เชี่ยวชาญองค์การสหประชาชาติเห็นว่า ภารกิจที่น่าได้รับความสนใจยิ่งขึ้นคือการป้องกันเพลิงไหม้ ซึ่งรวมทั้งการส่งเสริมและการบังคับใช้การป้องกันเพลิงไหม้ ซึ่งก็เป็นภารกิจของนักดับเพลิงด้วย (UNDP, 1994 : 26)

3.15 ความจริงกฎหมายไม่ได้ล้าสมัยเฉพาะกฎหมายสองฉบับที่ผู้เชี่ยวชาญองค์การสหประชาชาติระบุเท่านั้น ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีอายุ 70-90 ปี ตัวอย่างเช่น กฎหมายกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 กฎหมายเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กฎหมายมหรสพ พ.ศ. 2464 กฎหมายโรงแรม พ.ศ. 2478 ฯลฯ แม้แต่กฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ.2522 ก็ล้าสมัยแล้ว ไม่สามารถป้องกันภัยจากแผ่นดินไหว ซึ่งได้กล่าวแล้วว่า ถ้าเกิดแผ่นดินไหวมีความรุนแรงเพียง 4.5 หน่วยตามมาตราริกเตอร์ อาคารจำนวนมากจะพังทลาย เพราะกฎหมายมุ่งเน้นการรับน้ำหนักมากกว่ารับแรงกระแทกด้านข้างซึ่งอาจเกิดจากแผ่นดินไหวและลมพายุ หรือในกรณีอาคารสูงจะมีปัญหาอย่างมากเกี่ยวกับการดับเพลิงเพราะกฎหมายไม่ได้ระบุให้มีอุปกรณ์ป้องกันภัยและกักกันเพียงพอ สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับสารเคมีอันตรายนั้นหากเกิดการรั่วไหลจะไม่เพียงก่อดันตรายเฉพาะในบริเวณโรงงานเท่านั้น แต่จะแพร่กระจายในรัศมีไกล ซึ่งจังหวัดที่มีการนิคมอุตสาหกรรมอย่างมาก เช่น ระยอง และชลบุรี อยู่ในเขตที่เสี่ยงภัยมาก (กองวางแผนเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจ, 2538 : ผ 12)

3.16 ที่น่าห่วงมากกว่านั้น คือ การบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการสาธารณสุข ปัญหาดังกล่าวอาจมีสาเหตุจากจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอทั้งปริมาณและคุณภาพของงาน หรืองานบางอย่างขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในหลายกรณีเจ้าหน้าที่ขาดความรู้และประสบการณ์ที่จะควบคุมกิจกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ บางกรณีเจ้าหน้าที่ขาดความสนใจปล่อยปละละเลยให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย และหลายกรณีมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติ ฯลฯ ซึ่งก็มีตัวอย่างให้เห็นได้ชัดเจนในชีวิตประจำวัน จะมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดชั่วเวลาหนึ่งเมื่อเกิดเหตุสำคัญเหมือน “ไฟไหม้ฟาง”

ค. องค์การบริหาร

3.17 องค์การบริหารจัดการสาธารณสุขมีสองลักษณะ คือ เป็นรูปคณะกรรมการในระดับต่างๆ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี อีกลักษณะหนึ่งเป็นหน่วยงานในระดับกรมหรือกอง

คณะกรรมการ

3.18 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขส่วนใหญ่เป็นรูปคณะกรรมการนโยบายหรือประสานงาน โดยมีการกำหนดให้หน่วยงานในระดับกรมหรือกองทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการปฏิบัติงานประจำ ในบางครั้งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขสถานการณ์สำคัญเป็นครั้งคราว

3.19 คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ (คป.พร.) ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 กำหนดให้เป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการภัยฝ่ายพลเรือนหรือสาธารณสุข ซึ่งนอกจากครอบคลุมภัยจากธรรมชาติและภัยที่เกิดขึ้นโดยมนุษย์แล้ว ยังรวมถึงภัยจากการจลาจล การก่อการร้าย และภัยสงคราม

คป.พร. มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการ มีข้าราชการระดับปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ กับมีอธิบดีกรมการปกครองเป็นกรรมการและเลขานุการ คป.พร. มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผนหลัก และกำหนดวิธีการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลตามแผนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน รวมทั้งการฝึกซ้อมวางระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายกับการพิจารณาและกำหนดกิจการอื่นเกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน คณะกรรมการดังกล่าวแต่งตั้งคณะอนุกรรมการต่างๆ ได้แก่ คณะอนุกรรมการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย คณะอนุกรรมการประสานการปฏิบัติงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และคณะอนุกรรมการอื่นๆ ตามที่เห็นสมควร

3.20 ในกรณีบริหารจัดการสาธารณสุข กฎหมายกำหนดให้หลักัดกรมการปกครองเป็นเลขานุการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และให้กรมการปกครองเป็นสำนักงานเลขานุการและกองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร หรือเป็นองค์กรบริหารระดับชาติ ซึ่งในความจริงกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครองปฏิบัติการภารกิจนี้แทนกรมการปกครอง

3.21 สำหรับผู้ดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรและรองผู้ดำเนินการ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามลำดับผู้ดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมีอำนาจประกาศกำหนดท้องที่ขึ้นเป็นภาคตามความจำเป็น และแต่งตั้งผู้ดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาค มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตภาค ในระดับรองลงมามีการจัดตั้งกองอำนวยการขึ้นมาทุกระดับ เพื่อให้สอดคล้องกันและรับผิดชอบในการจัดทำแผนเฉพาะ พิจารณาทบทวนหรือปรับปรุงแผนดังกล่าวให้สอดคล้องกับแผนหลักสำหรับผู้ดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ เป็นผู้ดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด นายอำเภอ เป็นผู้ดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาล และปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้ดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเมืองพัทยา

3.22 คณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ (กปอ.) จัดตั้งขึ้นโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อปี 2526 มีอำนาจหน้าที่เสนอนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการป้องกันภัยต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะแนวทางปฏิบัติและประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ สนับสนุนการศึกษา

ฝึกอบรม การประชุมสัมมนา ประชาสัมพันธ์การป้องกันสาธารณสุข ตลอดจนปฏิบัติการในเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันอุบัติเหตุตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย กปอ.มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ เจ้าหน้าที่ระดับปลัดกระทรวงและอธิบดีเป็นกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 4 คน เป็นกรรมการ มีกรรมการหรือบุคคลอื่นที่คณะกรรมการแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกอง กองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

3.23 คณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2532 คณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธานกรรมการ เจ้าหน้าที่ระดับสูงจากส่วนราชการต่างๆ เป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณานโยบาย วางแผน ประสานงาน และประเมินผลในการวางแผนโครงการ มาตรการและกำหนดการเตรียมพร้อมแห่งชาติ พิจารณากำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เตรียมทรัพยากรให้สามารถสนับสนุนป้องกันและแก้ไขสาธารณภัยร้ายแรงได้ นำแผนไปปรับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขสาธารณภัยร้ายแรง พิจารณาสับสนุนงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3.24 คณะกรรมการป้องกันและขจัดภาวะมลพิษทางทะเลเนื่องจากน้ำมัน จัดตั้งขึ้นโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดภาวะมลพิษทางทะเลเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2535 มีปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการ เจ้าหน้าที่ระดับสูงจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เป็นกรรมการ อธิบดีกรมเจ้าท่า เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นศูนย์สื่อสารรับแจ้งและตรวจสอบข่าว เป็นศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการเพื่อดำเนินการขจัดภาวะมลพิษทางทะเลอันเนื่องมาจากน้ำมัน ตรวจสอบการรั่วไหล สั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำเครื่องมือ อุปกรณ์ ยานพาหนะ และวัสดุที่มีอยู่มาใช้เพื่อป้องกันและขจัดภาวะมลพิษ และกำหนดแผนปฏิบัติการการขอรับความร่วมมือจากภาคเอกชนเกี่ยวกับเครื่องมือ อุปกรณ์ พาหนะและวัสดุ ตลอดจนการบริจาคน้ำมันจากผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับน้ำมัน

3.25 คณะกรรมการแผ่นดินไหวแห่งชาติ แต่งตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2528 ประกอบด้วย ดร.ขจิต บัวจิตติ เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยา เป็นรองประธานกรรมการ กับมีกรรมการอื่นอีก 8 คน มีอำนาจหน้าที่ติดต่อประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับแผ่นดินไหวกับองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ ส่งเสริมการศึกษาและวิจัยด้านแผ่นดินไหว เผยแพร่ความรู้ให้สาธารณชนได้ทราบเกี่ยวกับแผ่นดินไหว ตลอดจนเสนอแนะมาตรการ แนวทางปฏิบัติ การเตือนภัย และการบรรเทาภัยที่เกิดจากแผ่นดินไหว

3.26 นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการอีกหลายชุดที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณสุข เช่น

- สภาพความมั่นคงแห่งชาติ
- คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- คณะกรรมการวัตถุพิษ
- คณะกรรมการควบคุมมลพิษ

ฯลฯ

กับมีคณะกรรมการเฉพาะกิจ เช่น คณะกรรมการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยภาคใต้ ซึ่งตั้งขึ้นโดยอาศัยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 เพื่อรับผิดชอบการให้ความช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดเหตุการณ์อุทกภัยและแผ่นดินถล่ม เมื่อปลายปี 2531 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีการจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ทำเนียบรัฐบาลและในระดับภูมิภาค และคณะกรรมการและศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบวาตภัยได้ฝุ่นเกย์ เมื่อปลายปี 2532 เป็นต้น

หน่วยงานของรัฐ

3.27 ได้กล่าวมาแล้วว่า มีหน่วยงานของรัฐทั้งระดับกรม และรัฐวิสาหกิจกว่า 30 แห่ง ในสังกัด 10 กระทรวง มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานบริหารจัดการสาธารณสุข ทั้งนี้ยังไม่รวมบางแห่งที่มีได้มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงแต่มีบทบาทสนับสนุนในการบริหารจัดการสาธารณสุขด้วย เช่น กระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวข้องกับการขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ กระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยเกี่ยวข้องในด้านการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร โดยสรุปหน่วยงานต่างๆ มีภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณสุข ดังนี้

สำนักนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีเป็นประธานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ หน่วยงานในสังกัดนายกรัฐมนตรีหลายหน่วยเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณสุข เช่น สำนักงานเลขาธิการ กปอ. ทำเนียบรัฐบาล กองวางแผนเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งวางแผนเตรียมพร้อมทางเศรษฐกิจ สำนักงบประมาณ ซึ่งจัดสรรค่าใช้จ่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งมีเขื่อนจำนวนหนึ่งที่สามารถบรรเทาความรุนแรงของอุทกภัยได้ เป็นต้น

กระทรวงกลาโหม กองทัพต่างๆ มีบทบาทสำคัญในการกู้ภัย และบรรเทาสาธารณสุขทั้งทางบกและทางน้ำ สำหรับกองทัพเรือยังมีบทบาทเกี่ยวกับการกำจัดคราบน้ำมันในทะเล กรมอุทกศาสตร์เกี่ยวข้องกักระดับน้ำ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กรมชลประทานเกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานป้องกันอุทกภัย และกรมวิชาการเกษตรเกี่ยวข้องกับการควบคุมสารพิษที่ใช้ในการเกษตร การกำจัดวัชพืช และศัตรูพืช

กระทรวงคมนาคม เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการความปลอดภัยในการเดินทาง (กรมการขนส่งทางบก) ทางน้ำ (กรมเจ้าท่า) และทางอากาศ (กรมการบินพาณิชย์) การควบคุมสิ่งแวดล้อม การพยากรณ์และการเตือนภัย (กรมอุตุนิยมวิทยา) การท่าเรือแห่งประเทศไทย และการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครองกำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการและการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เป็นศูนย์รวมกิจกรรมการบริหารจัดการสาธารณภัยตามกฎหมายป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.2522 ในนามกรมการปกครอง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ ที่รับผิดชอบงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมีป้องกันจังหวัดช่วยเหลือรับผิดชอบและสามารถคัดเลือกอาสาสมัครเข้ามาช่วยดำเนินการได้ตลอดจนการควบคุมวิชาชีพวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม กรมตำรวจมีกองตำรวจดับเพลิง ซึ่งรับผิดชอบการป้องกันและผจญเพลิงในกรุงเทพมหานคร กับมีหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวข้องกับการควบคุมสถานการณ์เมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินและบรรเทาสาธารณภัย และกรมโยธาธิการเกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานการก่อสร้าง การกำหนดมาตรการความปลอดภัย และการควบคุมวัตถุไวไฟ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการทำงาน การคุ้มครองและสวัสดิการแรงงาน มาตรการพัฒนาสภาพและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน การประชาสัมพันธ์ผู้ประสบภัย

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม การป้องกันมลพิษและการจัดการสิ่งแวดล้อม

กระทรวงสาธารณสุข เกี่ยวข้องกับการแพทย์และการอนามัย รวมทั้งการป้องกัน การเตรียมความพร้อมและการบรรเทาทุกข์ มาตรการความปลอดภัยเกี่ยวกับอาหารและยา

กระทรวงอุตสาหกรรม เกี่ยวกับความปลอดภัยในโรงงาน วัตถุมีพิษ สารเคมี การตรวจโรงงาน และมาตรฐานการผลิต

กระทรวงการคลัง เกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการบริหารการจัดการสาธารณสุข

3.28 สำหรับหน่วยงานที่น่าให้ความสนใจเป็นพิเศษ ได้แก่

(1) กองวางแผนเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2) กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

(3) กองบังคับการตำรวจดับเพลิง กรมตำรวจ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันบรรเทาอัคคีภัย การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากอัคคีภัย การให้ความรู้ในการป้องกันบรรเทาและการควบคุมเพลิงไหม้แก่ประชาชนและอาสาสมัครป้องกันบรรเทาสาธารณภัย

(4) กรมประชาสัมพันธ์ ให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าช่วยเหลือด้านการเงิน วัสดุสิ่งของ เครื่องมือเครื่องใช้การเกษตร พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ช่อมแซมที่อยู่อาศัย การเลี้ยงอาหาร การส่งกลับภูมิลำเนาเดิม และให้ทุนประกอบอาชีพ เป็นต้น กรมประชาสัมพันธ์มีศูนย์สงเคราะห์ผู้ประสบภัยภาคกลาง (กทม.) ภาคเหนือ (พิษณุโลก) ภาคใต้ (สงขลา) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ขอนแก่น) กับมีประชาสัมพันธ์จังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ

(5) สำนักงานเลขาธิการ กปอ. สำนักงานรัฐมนตรี เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานป้องกันอุบัติเหตุ

3.29 สำหรับหน่วยงานในระดับปฏิบัติการ ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ และในระดับท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

หน่วยงานเอกชน

3.30 หน่วยงานอาสาสมัครที่สำคัญ ได้แก่ สภากาชาดไทย ซึ่งมีเหล่ากาชาดจังหวัดอยู่ทุกจังหวัด สภาสังคมสงเคราะห์ในพระบรมราชูปถัมภ์ สภาสตรีแห่งชาติ มูลนิธิสำคัญคือ มูลนิธิร่วมกตัญญู มูลนิธิชิวเคียวป้อเด็กเซี่ยงตึ้ง มูลนิธิราชประชานุเคราะห์ มูลนิธิสงเคราะห์ครอบครัวทหารผ่านศึกในพระบรมราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี มูลนิธิสหกิจคริสเตียนแห่งประเทศไทย พุทธสัมพันธ์สมาคมแห่งประเทศไทย ยุวสมาคมไทยซิกซ์ในความอุปถัมภ์ของสมาคมศรีสุริยวงศ์สภา สมาคมฮินดูสมาช ฯลฯ ซึ่งบางแห่งเป็นกำลังสำคัญในการกู้ภัย และบรรเทาสาธารณภัยทุกครั้ง

ประเด็นปัญหา : ขาดผู้นำและอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการที่แท้จริง ความซ้ำซ้อน ของงาน การขาดการประสานงาน

3.31 ปัญหาการบริหารจัดการสาธารณสุขไม่ได้เกี่ยวข้องเฉพาะโครงสร้างองค์การ หากแต่เกิดจากรูปแบบ ระบบ กระบวนการ และพฤติกรรมในการบริหารด้วย อย่างไรก็ตามรูปแบบและระบบปัจจุบันก็เชื่อว่าใช้ไม่ได้ เพียงแต่ต้องมีการปรับปรุงระบบบางอย่าง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเตรียมความพร้อม การดำเนินมาตรการป้องกัน การควบคุมสถานการณ์ การกู้ภัยและบรรเทาสาธารณสุข ตลอดจนถึงขั้นตอนการบูรณะฟื้นฟูได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามมีประเด็นปัญหาที่น่าพิจารณาหลายประการ ดังนี้

- ขาดการวางระบบที่มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงกิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน
- ขาดความเป็นเอกภาพในเชิงแผนและนโยบาย และการดำเนินการตามแผนและนโยบาย ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน สูญเสีย สิ้นเปลืองทรัพยากร และผลที่ได้ไม่คุ้มค่า
- มีความสับสนในภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ มีหน่วยงานมากแห่งที่เกี่ยวข้อง ขาดความร่วมมือประสานงาน
- ขีดสมรรถนะของหน่วยงานหลักยังจำกัดมาก ขาดกำลังคน วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ และอำนาจในการบริหารจัดการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประสานเชื่อมโยงและขอความช่วยเหลือสนับสนุนในระดับปฏิบัติการ แม้แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้อำนวยการป้องกันภัยพิบัติพลเรือนในระดับรองลงมาที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และรัฐบาลไม่เคยให้งบประมาณสำหรับการนี้ นอกจากนี้หน่วยงานที่มีความพร้อมที่สุดน่าเป็นหน่วยทหาร แต่การบริหารจัดการสาธารณสุขในประเทศไทยมีลักษณะเป็น “การป้องกันภัยพิบัติพลเรือน” ซึ่งทำให้ทหารไม่สามารถเข้ามามีบทบาทได้ยกเว้นแต่กรณี

ง. ทรัพยากรการบริหาร

งบประมาณ

3.32 ในการบริหารจัดการสาธารณสุข มีค่าใช้จ่ายอยู่หลายประการที่ไม่เกี่ยวข้องกันกับค่าใช้จ่ายกำลังคน ได้แก่

- การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นฝ่ายใช้งบประมาณในงบประมาณประจำปีของหน่วยงาน

- งบประมาณที่จัดสรรให้จังหวัดตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่ประสบภัยธรรมชาติ พ.ศ. 2536 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติ หากเกิดภาวะฉุกเฉิน ซึ่งงบดังกล่าวแบ่งเป็น 2 ส่วน

ส่วนที่หนึ่ง - จำนวน 7 ล้านบาท แบ่งเป็น 5 ล้านบาท สำหรับช่วยเหลือซ่อมแซมสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ และได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย เช่น โรงเรียน วัด สถานที่ราชการ และสาธารณูปโภคสาธารณูปการอื่นๆ และอีก 2 ล้านบาท สำหรับพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ พันธุ์ปลา เป็นต้น

ส่วนที่สอง - จำนวน 1 ล้านบาท สำหรับสงเคราะห์ราษฎรผู้ประสบภัย เช่น ค่าจัดการศพ ค่ารักษาพยาบาล เงินทุนประกอบอาชีพ ฯลฯ

- ถ้าหากสาธารณภัยรุนแรงกว้างขวาง จังหวัดจะของบประมาณเพิ่มเติมจากงบกลาง ซึ่งรัฐบาลตั้งไว้เป็นกรณีๆ ไป โดยผ่านกองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

- งบประมาณค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยประเภทต่างๆ ของกรมประชาสงเคราะห์ ปีละประมาณ 100-200 ล้านบาท ช่วยเหลือผู้ประสบอัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย อากาศหนาวจัดผิดปกติ ผู้ตัดขาดแคลนน้ำบริโภคใช้สอย ผู้ตัดขาดแคลนข้าวบริโภค ส่งผู้ตกทุกข์ได้ยากกลับภูมิลำเนาเดิมทั้งภายในและต่างประเทศ ช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ยากจนขั้นแสนห่างโกลการคมนาคม ฯลฯ นอกจากนี้ในกรณีพิเศษก็ของงบประมาณเพิ่มเติมจากงบกลาง เช่น กรณีไต้ฝุ่นเกย์ กรมประชาสงเคราะห์ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยประมาณ 1.381 ล้านบาท

- งบประมาณให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยของส่วนราชการต่างๆ และงบกลางซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติ

ทรัพยากรมนุษย์

3.33 มีข้อน่าสังเกตว่า จำนวนบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณสุขโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังกัดกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง และสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันอัคคีภัยแห่งชาติ (กปอ.) มีอยู่จำกัด เมื่อเทียบกับปริมาณและคุณภาพของงาน กปอ. เป็นเพียงงานฝากในสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีด้วยซ้ำ สำหรับในส่วนภูมิภาค แม้มีไต่กันจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานนี้โดยตรง แต่ป้องกันจังหวัดก็มีงานประจำที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ซึ่งมีลักษณะงานแตกต่างจากงานบริหารจัดการสาธารณสุข ซึ่งต้องอาศัยการจัดการแบบเครือข่าย และความร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

3.34 หน่วยงานที่มีบุคลากรค่อนข้างพร้อมด้านทักษะ การกู้ภัย และบรรเทาสาธารณภัยน่าได้ แก่กองตำรวจดับเพลิง แต่หน่วยงานนี้ก็มียุคลากรจำนวนจำกัด และมีการกักหน้าที่เฉพาะใน เขตกรุงเทพมหานคร มีงานอย่างหนึ่งที่ดำเนินการได้เป็นอย่างดีคือ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ดับ เพลิง และบรรเทาสาธารณภัยทั่วประเทศ ซึ่งกองตำรวจดับเพลิงมีความชำนาญเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตามหน่วยดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัยในสังกัดเทศบาลและสุขาภิบาลทั่วประเทศก็ยังขาด สมรรถนะอย่างมาก ซึ่งก็มีสาเหตุหลายประการ ทั้งด้านคุณสมบัติ ตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ขวัญและกำลังใจ ในทางกลับกันอาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัยเอกชนกลับมีความพร้อมและมีความ จับใจมากกว่า แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายที่ยังไม่ค่อยได้รับการยอมรับจากภาครัฐ และขาดการ ฝึกอบรมด้านต่าง ๆ เช่น การปฐมพยาบาล กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การบรรเทาสาธารณภัย ฯลฯ

3.35 ในกรณีฉุกเฉิน บุคลากรของรัฐที่มีความพร้อมมากที่สุดกลับเป็นทหาร ซึ่งเท่าที่ผ่านมากอง ทัพต่าง ๆ มีบทบาทอย่างมาก แต่ในการวางแผนเตรียมรับสถานการณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักไม่ เชิญให้ทหารเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย

เครื่องมือ อุปกรณ์ วัสดุ

3.36 ในแต่ละปี รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณสำหรับจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์วัสดุที่ใช้ในการบริหาร จัดการสาธารณสุขเป็นจำนวนมาก แต่ก็เป็นที่แน่นอนว่ายังไม่เพียงพอที่จะแจกจ่ายให้หน่วย งานต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เครื่องมืออุปกรณ์บางอย่างยังขาด สมรรถนะ เช่น รถดับเพลิงสามารถดับเพลิงอาคารสูงได้เพียงไม่กี่ชั้น ทั้ง ๆ ที่อาคารสูงเกิน 20 ชั้นขึ้นไปมีจำนวนมากทั้งในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด

ประเด็นปัญหา : ทำไมก็ไม่พอ ถ้าขาดประสิทธิภาพการจัดการ ?

3.37 ปัญหาประการสำคัญของการบริหารจัดการทรัพยากรเกี่ยวกับระบบและกระบวนการ บริหาร

- ประสิทธิภาพของการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะเกิดขึ้นไม่ได้ หากขาดการปรับโครงสร้าง การบริหาร (restructuring) เพราะโครงสร้างสับสน ขาดการกำหนดภารกิจหน้าที่และการประสาน งานที่ชัดเจน ขอให้สังเกตว่า บุคลากรที่รับผิดชอบงานสาธารณสุขจะต้องปฏิบัติงานตลอด 24 ชั่วโมง ไม่ใช่ทำงานแบบข้าราชการเฉพาะในช่วง 08.30-16.30 น.

- ประสิทธิภาพของการบริหารทรัพยากร เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์จะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าหากขาด การวางแผนจัดหา ขาดระบบบริหารจัดการ ขาดการกำหนดมาตรฐานเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ และ

ขาดฐานข้อมูล เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์คงคลัง (inventory) ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อที่จะได้นำไปใช้ได้ทันการณ์

จ. เทคโนโลยีสารสนเทศ

3.38 อันที่จริงเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณสุขมีหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านโทรคมนาคม ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ และการบรรเทาสาธารณสุขเมื่อเกิดสาธาณภัยนั้นแล้ว แต่ดูเหมือนว่าเทคโนโลยีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนยังขาดอยู่ ทำให้การวางแผนและการบริหารจัดการสาธารณสุขอย่างมีประสิทธิภาพแทบเป็นไปไม่ได้ ถึงแม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจกล่าวว่า ตนมีข้อมูลอย่างเพียงพอ แต่โดยแท้จริงข้อมูลเหล่านั้นกลับขาดความเที่ยงตรง มีความแตกต่างกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความล้าสมัย และไม่เพียงพอสำหรับการวางแผน

ประเด็นปัญหา : ขาดข้อมูลที่ถูกต้อง เพียงพอ และทันสมัย และขาดการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้

3.39 ประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้มีความชัดเจนอยู่แล้ว ปัญหาอยู่ที่ไม่ใช่ไม่มีข้อมูลข่าวสาร แต่ขาดการจัดระบบข้อมูลข่าวสารโดยนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดการร่วมมือประสานงานที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร หรือการวางระบบและสร้างฐานข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอาจนำไปใช้ได้

บทที่ 4

สภาพที่พึงประสงค์ในประเทศไทย

ลักษณะที่คาดหวังของระบบบริหารจัดการสาธารณสุข

4.1 ได้กล่าวมาแล้วว่า ถึงแม้จะมีความเชื่อดั้งเดิมว่าประเทศไทยตั้งอยู่ในอาณาบริเวณที่ค่อนข้างปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ แม้ว่าจะประสบอุทกภัยเป็นประจำ แต่ประเทศไทยก็ไม่เคยประสบเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่รุนแรงถึงระดับมีความเสียหาย นานๆ ครั้งจะประสบวาทภัยระดับได้ฝุ่นอย่างกรณี ใต้ฝุ่นเกย์ ไม่มีโอกาสพบเหตุการณ์ภูเขาไฟระเบิด ฯลฯ แต่สาธารณสุขจากธรรมชาติก็มีความรุนแรงขึ้น ถี่ขึ้นและเกิดเหตุการณ์แปลกๆ ซึ่งแน่นอนว่าเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อม สำหรับสาธารณสุขจากการกระทำของมนุษย์ ซึ่งเมื่อก่อนไม่รุนแรงมาก แต่ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยก็ประสบเหตุการณ์อย่างกรณีอาคารโรงแรมรอยัลพลาซ่าล่ม รถบรรทุกก๊อชระเบิดและไฟลุกไหม้ หรือไฟไหม้सरเคมี ฯลฯ ภัยจากการจราจรชนส่งก็รุนแรงทั้งทางบก ทางน้ำและทางอากาศ ค่าถามแรกที่ต้องพิจารณาคือ ในเมื่อตระหนักว่าการป้องกันหรือการเตรียมความพร้อมรับสาธารณสุขจะสามารถลดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินได้มาก ทำไมจึงไม่มีแผนหรือระบบกระบวนการเพื่อการเตรียมความพร้อมดังกล่าวหรือมีแผนและนโยบายแล้วแต่ไม่ปฏิบัติ

4.2 ลักษณะที่พึงประสงค์ประการแรก คือ จะต้องมียุทธศาสตร์และแผนที่กำหนดให้มีการเตรียมความพร้อมรับสาธารณสุข ทั้งจากภัยธรรมชาติและภัยจากการกระทำของมนุษย์ รวมตลอดถึงการป้องกันอุบัติเหตุต่างๆ ทั้งจากการจราจร การทำงาน บ้านและสถานศึกษา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะต้องกำหนดการบริหารจัดการสาธารณสุขไว้ในทุกระดับและทุกอาณาบริเวณ จะต้องมีการกำหนดแผนเฉพาะด้าน เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านการติดต่อสื่อสาร โทรคมนาคม ด้านการบรรเทาสาธารณสุข ฯลฯ และเฉพาะพื้นที่ เช่น จังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง รัฐบาลเองจะต้องกำหนดนโยบายอย่างชัดเจน รวมตลอดถึงนโยบายในระดับกระทรวง ซึ่งจะต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและแผนดังกล่าวด้วย ในการนี้ก็เป็นที่น่าคิดว่าภาวผู้นำมีความสำคัญมาก เพราะผู้นำจะต้องมีวิสัยทัศน์ มีความเข้าใจ ตระหนักและเห็นความสำคัญของการบริหารจัดการสาธารณสุข ซึ่งโดยปกติมักถูกกละเลย เนื่องจากมีเหตุการณ์ประจำวันที่ต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด ไม่คิดถึงเหตุการณ์สาธารณสุขซึ่งคาดการณ์ไม่ได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใดและเสียหายมากมายสักเพียงใด เว้นแต่ว่าประเทศพึงประสบกับสาธารณสุข จึงจะเร่งรัดดำเนินการมาตรการต่างๆ ในทำนอง “วัวหายล้อมคอก” หรือ “ไฟไหม้ฟาง” ดังกล่าวมาแล้ว

4.3 ลักษณะที่พึงประสงค์ต่อมาก็คือ การบริหารจัดการตามนโยบายและแผนดังกล่าวจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถลดความสูญเสียต่างๆ ลงได้ ซึ่งนำพิจารณาว่า ไม่ใช่เฉพาะชีวิตและทรัพย์สินเท่านั้น หากแต่เกิดความสูญเสียขวัญและกำลังใจ รวมทั้งความเชื่อมั่นเชื่อถือรัฐบาลด้วย ขณะเดียวกันในเมื่อทรัพยากรมีจำกัด การบริหารดังกล่าวก็ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ โดยระดมความพยายามและทรัพยากรของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ร่วมมือประสานงานการปฏิบัติงานอย่างเป็นเครือข่าย และเป็นระบบตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดไว้

4.4 คำถามประการต่อมาก็คือ เท่าที่ผ่านมการแก้ไขปัญหการบริหารจัดการ มักกระทำโดยการตั้งหน่วยงานใหม่หรือยกฐานะหน่วยงาน เพิ่มบุคลากรและงบประมาณ ซึ่งในหลายกรณีกลับเป็นการสร้างปัญหา ทำอย่างไรจึงจะแก้ไขปัญหการบริหารจัดการที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ได้ ภายใต้กรอบและเงื่อนไขที่มีความเป็นไปได้สูง มีผลกระทบน้อยที่สุด ปฏิบัติได้ทันทีไม่เสียเวลามากในการพัฒนา มีประสิทธิภาพสูงสุด และนำบรรลุสัมฤทธิ์ผลได้ ซึ่งคำตอบน่าจะได้แก่การบริหารจัดการในเชิงยุทธศาสตร์ โดยใช้นโยบายและแผนเป็นตัวนำ ภายใต้กฎหมายระเบียบกฎเกณฑ์ปัจจุบัน (ซึ่งอาจมีการแก้ไขปรับปรุงบ้างในระดับพระราชกฤษฎีกาและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งกระทำได้ง่ายกว่าการตราพระราชบัญญัติ) เพียงแต่มีเงื่อนไขแห่งความสำเร็จอยู่ประการหนึ่ง ซึ่งไม่น่าเป็นสิ่งที่พ้นวิสัย นั่นคือ ภาวะผู้นำและความตั้งใจจริงทางการเมือง

(ก) การเตรียมพร้อมและป้องกันบรรเทาสาธารณภัย

4.5 เมื่อมีจุดเน้นที่จะป้องกันบรรเทา (preventive and mitigation) แทนการช่วยเหลือช่วยชีวิต (response and relief) เมื่อเกิดสาธารณภัยแล้ว ก็ต้องมีการเตรียมพร้อมในด้านต่างๆ อาทิเช่น การเตรียมพร้อมด้านสถาบัน (institutional preparedness) ได้แก่ องค์การบริหารกฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ นโยบายและแผน และการเตรียมพร้อมด้านกายภาพ (physical preparedness) เช่น ทรัพยากรการจัดการ ตลอดจนระบบข่าวสารข้อมูล

4.6 ในด้านการเตรียมพร้อมด้านสถาบันนั้นได้มีการกระทำอย่างต่อเนื่อง เช่น แผนสาธารณภัย หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่างก็จัดทำแผนของหน่วยงานของตน เช่น กรมการปกครองมีแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติจัดทำแผนเตรียมความพร้อมแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุขมีแผนป้องกันบรรเทาสาธารณภัย และกรมประมงมีแผนปฏิบัติการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนในการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย เป็นต้น แต่แผนดังกล่าวมักเป็นที่รับรู้เฉพาะในหน่วยงานของตน ขาดการประสานเชื่อมโยง หรือให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ขาดการวางแผนเฉพาะพื้นที่ ขาดการติดตามประเมินผล ฯลฯ ซึ่งก็เป็นส่วนให้การปฏิบัติตามแผนวุ่นวายสับสน เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

มากกว่าการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ มีขั้นตอน มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (ชาญณรงค์ จันทรโชติ และเบญจวัฒน์ ชัยศิริรัตน์ : ไม่ระบุปีที่พิมพ์, 17) สำหรับแผนในระดับปฏิบัติการ หน่วยปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำแผนป้องกันสาธารณภัยของตนเองรองรับแผนป้องกันสาธารณภัยในระดับชาติของกรมการปกครอง แต่ขอบเขตก็จำกัดเฉพาะสาธารณภัยที่ไม่รุนแรง เช่น อุทกภัย เพลิงไหม้ และฝนแล้ง ฯลฯ การวางแผนในระดับนี้เกินไปอย่างง่าย ๆ ขาดการศึกษาวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและองค์ประกอบต่างๆ การศึกษาความเสี่ยงและพื้นที่เสี่ยงภัย ขาดกลยุทธ์หรือมาตรการ ฯลฯ ส่วนใหญ่มีลักษณะเหมือนกันหมดเหมือนกับลอกเลียนแผนระดับชาติ

4.7 การเตรียมพร้อมด้านกายภาพ เริ่มจากการของบประมาณเพื่อจัดหาอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้และวัสดุต่างๆ การเตรียมงบประมาณเพื่อใช้ในการบรรเทาทุกข์ ตลอดจนการบรรจุแต่งตั้งและฝึกอบรมบุคลากรระดับต่างๆ ในการจัดหาอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้และวัสดุของหน่วยงานต่างๆ ต่างหน่วยต่างทำ ขาดการวางแผนร่วมกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน สิ้นเปลือง ขาดมาตรฐาน บางอย่างมีจำนวนมาก ในขณะที่บางอย่างไม่มีหรือไม่เพียงพอ ขาดระบบข้อมูลสินค้าคงคลัง (inventory) ว่าหน่วยงานใดมีวัสดุอุปกรณ์ใด ในสภาพใด เมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินจะได้มาใช้ร่วมกันได้ทันการณ์

4.8 เหตุการณ์อุทกภัยและดินถล่มภาคใต้ และได้ผู้แทนระดับรัฐบาลให้ความสนใจเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการเตือนภัยและระบบการประสานงานการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยกระทรวงการต่างประเทศได้ขอให้โครงการพัฒนาแห่งองค์การสหประชาชาติ (UNDP) ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาประเมินสถานการณ์และเสนอแนะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่ง UNDP ได้เสนอรายงานให้รัฐบาลไทยตั้งแต่ปี 2533 รายงานดังกล่าวได้ระบุว่าในกรณีเหตุการณ์ได้ผู้แทนชาวบ้านแทบไม่ได้ตระหนักถึงมหันตภัยนั้นเลย เพราะประกาศที่ได้รับฟังทางวิทยุนั้นกว้างมาก มีเพียงบางประมณที่เอาเรือเข้าฝั่ง นอกจากนั้นหลังพายุภัยผ่านไปแล้ว 1 ปี ได้สำรวจพบว่ามีชาวบ้านจำนวนไม่น้อยไม่ทราบว่าควรปฏิบัติอย่างใดถ้าเกิดพายุขึ้นอีก (UNDP : 1990)

ระบบเตือนภัย

4.9 ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมาการพยากรณ์อากาศและแผ่นดินไหวของกรมอุตุนิยมวิทยา ได้พัฒนาอย่างมาก แต่ถึงแม้บริการดังกล่าวจะอยู่ในระดับมาตรฐานเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน ก็ยังจำเป็นต้องมีการปรับปรุงอีกหลายอย่าง ทั้งด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ ตลอดจนระบบการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูล การเผยแพร่ข่าวสารดังกล่าวมักสื่อผ่านโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงทั่วประเทศ ซึ่งมักกระทำเร่งด่วนไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ เพราะสาธารณภัยเกิดอย่าง

ฉบับพลัน นอกจากนี้ข่าวพยากรณ์อากาศดังกล่าว มักใช้ภาษาทางเทคนิคยากต่อความเข้าใจหรือไม่ก็กว้างจนเกินไป เมื่อส่งข่าวสารไปให้สถานีวิทยุโทรทัศน์และสถานีวิทยุกระจายเสียงทั่วประเทศ ซึ่งทั้งหมดเป็นของราชการ แต่ก็ให้เอกชนเช่าเวลา ก็มักไม่ค่อยได้รับความร่วมมือในการออกอากาศ หรือได้รับความร่วมมือแต่ไม่เท่าที่ควร ทั้งๆ ที่ขณะเกิดเหตุการณ์จำเป็นต้องให้ข่าวสารบ่อยครั้ง เพราะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อนึ่งการอ่านข่าวพยากรณ์อากาศจำเป็นต้องใช้ “มืออาชีพ” ที่เข้าใจลักษณะของอากาศอย่างแท้จริง มุ่งเน้นในการอ่าน เพื่อให้ผู้ฟังตระหนักถึงความรุนแรงเพื่อเตรียมตัวรับสถานการณ์ หรือเมื่อเกิดสถานการณ์แล้วก็ให้รับทราบความรุนแรงที่ยังคงอยู่ หรือการคลี่คลายของเหตุการณ์ นอกจากนั้นก็ต้องสามารถสร้างระบบเชื่อมต่อข่าวสารจากส่วนกลางถึงจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม

4.10 นอกเหนือจากการพยากรณ์อากาศแล้ว กรมอุตุนิยมวิทยายังรับผิดชอบเกี่ยวกับการพยากรณ์และรายงานข่าวเกี่ยวกับแผ่นดินไหว ซึ่งมีสถานีตรวจแผ่นดินไหวอยู่ทั่วประเทศ แต่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการพยากรณ์อุทกภัย (flood warning) ซึ่งเป็นภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทรัพยากรน้ำที่มีอยู่หลายหน่วย อาทิ กรมชลประทาน กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น แต่ละหน่วยต่างมีระบบการพยากรณ์ของตน โดยขาดการประสานเชื่อมโยงอย่างมีระบบ ดังนั้นจำเป็นต้องพัฒนาระบบการทำนายภาวะอุทกภัยในลุ่มน้ำ โดยศึกษาข้อมูลสภาพน้ำในลุ่มแม่น้ำสายหลักและสาขาของแม่น้ำ การคาดการณ์น้ำฝน การคาดการณ์น้ำทะเลขึ้นลง ฯลฯ และพยากรณ์อย่างมีระบบ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงและเชื่อมโยงกับกรมอุตุนิยมในการแพร่ข่าวสารข้อมูล

ระบบข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการสาธารณภัย

4.11 ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการสาธารณภัยขึ้นอยู่กับความเพียงพอ ทันสมัยและถูกต้องของข่าวสารข้อมูลและสารสนเทศที่ใช้ในการวางแผนและตัดสินใจอยู่ไม่น้อย เท่าที่ผ่านมาข่าวสารข้อมูลและสารสนเทศสาธารณภัยกระจัดกระจายอยู่ในส่วนงานต่างๆ ของรัฐบาลซึ่งมีอยู่มากมายดังกล่าวแล้ว โดยแต่ละหน่วยต่างจัดเก็บข้อมูลเพื่อใช้เฉพาะในหน่วยงานของตนเท่านั้น และการจัดเก็บก็ไม่เป็นระบบ แล้วแต่การวินิจฉัยของผู้จัดเก็บหรือของผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้เนื่องจากประเทศไทยยังอยู่ในระหว่างการพัฒนาประเทศ ยังมีวิทยาการหรือเทคโนโลยีบางสาขาซึ่งเพิ่งเริ่มต้น และเพิ่งพัฒนา ดังนั้นข้อมูลสถิติบางอย่างเพิ่งเริ่มได้รับการเก็บรวบรวม เช่น สถิติแผ่นดินไหว ทำให้ไม่อาจคาดการณ์ได้มากเกี่ยวกับแนวโน้มการเกิดแผ่นดินไหว ซึ่งมักมีลักษณะเป็นวัฏจักร ทำให้ขาดข้อมูลด้านสาธารณภัยเพียงพอที่ใช้ในการกำหนดนโยบายและแผน

4.12 เพื่อให้มีข้อมูลสารสนเทศที่เพียงพอ ทันสมัยและถูกต้องครบถ้วนในการวางแผนวินิจฉัยสั่งการ และการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงต้องสร้างระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร

สาธารณภัย โดยมีการออกแบบและวางระบบ และรวบรวมสร้างฐานข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ให้หน่วยงานหลักบริหารจัดการสาธารณภัยเป็นแม่ข่ายเชื่อมโยงระบบข้อมูลไปยังหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การรณรงค์เพื่อสร้างความตระหนักของสาธารณชน

4.13 การสร้างความตระหนักของสาธารณชนเกี่ยวกับภัยอันตรายจากภัยพิบัติและอุบัติเหตุต่าง ๆ สร้างความรู้ความเข้าใจ และความเชื่อว่าการลดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินนั้นอาจกระทำได้ ถ้ามีการวางแผนและการปฏิบัติตามแผนเพื่อป้องกันภัยอันตรายนั้น ๆ มีการรณรงค์มาตรการป้องกัน การกำหนดขั้นตอนและคู่มือการดำเนินงาน เมื่อเกิดเหตุการณ์นั้น ๆ การสร้างความตระหนักดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และสาธารณชน ร่วมมือกันรณรงค์ทุกรูปแบบ ขณะที่ภาครัฐกำหนดมาตรการความปลอดภัยต่าง ๆ ทั้งการขนส่ง การจราจร โรงงานอุตสาหกรรมและที่ทำงาน บ้านและสถานศึกษา ฯลฯ ดังนั้นรูปแบบของคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติที่เป็นอยู่ในขณะนี้อาจต้องเปลี่ยนแปลง โดยพิจารณารูปแบบ Public Safety Council ของประเทศต่าง ๆ เช่น สหราชอาณาจักรมาผสมผสานด้วย

แผนและคู่มือปฏิบัติการ

4.14 แผนปฏิบัติการในระดับพื้นที่มีความสำคัญอย่างมาก แต่ในสภาพความเป็นจริง แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของท้องถิ่นไม่ค่อยได้รับความสำคัญ มักคัดลอกรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ มาจากแผนระดับชาติ ซึ่งกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจัดทำขึ้น แผนปฏิบัติการดังกล่าวจึงมีลักษณะคล้ายแผนอำนวยการมากกว่าแผนปฏิบัติการจริง ๆ มีขอบเขตกว้างขวาง ไม่สอดคล้องกับสภาพความเสี่ยงภัยในพื้นที่ สภาพความเป็นจริง และศักยภาพของหน่วยงานท้องถิ่น เหนืออื่นใดแผนทั้งหมดเน้นการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นมาแล้ว ไม่ใช่แผนรองรับป้องกันบรรเทา ดังนั้นเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร จังหวัดต่าง ๆ และหน่วยปกครองท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องมีความจริงจังในการวางแผนปฏิบัติการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย โดยสร้างระบบการวางแผนป้องกันและบรรเทาภัยที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง สามารถประสานความพยายามของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนได้ ส่วนคู่มือปฏิบัติการ (manual) สำหรับให้ผู้ที่เกี่ยวข้องใช้ปฏิบัติเป็นภารกิจของกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งต้องร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ จัดทำขึ้นมา

(ข) การควบคุมสถานการณ์และการกักกัน

4.15 อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาในขณะที่เกิดเหตุการณ์โรงแรมรอยัลพลาซ่าถล่ม เล่าว่า พื้นที่ที่รับทราบเหตุการณ์ก็เดินทางไปที่เกิดเหตุ ได้พบรองผู้ว่าราชการจังหวัด แม่ทัพภาคที่ 2 และเจ้าหน้าที่ตำรวจ สิ่งที่ต้องกระทำอย่างแรกคือ การเข้าควบคุมพื้นที่ที่เกิดเหตุ ซึ่งกระทำได้ยากลำบาก เพราะมีคนจำนวนมาก มีความสับสนวุ่นวาย หน่วยงานที่จะเข้าควบคุมพื้นที่ได้รับริศมัยที่สุดคือทหาร ขณะเดียวกันก็ต้องมีการตัดสินใจโดยพื้นที่หลายอย่าง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาได้แบ่งงานเป็น 2 ส่วน คือ การช่วยเหลือผู้ประสบภัย ได้มอบให้แม่ทัพภาคเป็นหัวหน้า กับส่วนการรักษาพยาบาล ประสานงานกับฝ่ายสาธารณสุข มีงานบางอย่างที่ต้องปกปิดเป็นความลับและต้องตัดสินใจพื้นที่ซึ่งบางครั้งต้องใช้ไหวพริบ เช่น การลำเลียงถึงก๊าซขนาดใหญ่ 10-20 ถัง ออกทางด้านหลังโรงแรมไม่ให้คนทั่วไปรู้ว่ามิถิ์ก๊าซอยู่เพราะจะเกิดการแตกตื่นยิ่งขึ้น หรือกรณีที่ไม่เชื่อว่าอาคารส่วนที่เหลือจะไม่ทรุดลงมา แม้ทางราชการจะได้ทำทุกอย่างแล้วไม่ให้พังลงมา ได้ขอร้องให้หลวงพ่อดูคุณ ปรีสุทธี พูดว่าจะไม่พังทำให้ทุกคนก็เชื่อ เมื่อทหารมอบภารกิจที่เหลือให้ทางจังหวัดดำเนินการต่อ ก็ต้องตัดสินใจใช้จ่ายเงินฉุกเฉินจากอาสาสมัครให้เสี่ยงภัยค้นหาต่อจนพบศพที่เหลือ แต่การทำงานดังกล่าวก็มีความกดดันอยู่ตลอดเวลา ต้องมีความอดทนและอดกลั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากข่าวสารของสื่อมวลชนซึ่งอาจไม่ตรงกับความจริง

4.16 ในกรณีของการแก้ปัญหาเขื่อนลำนมูน เมื่ออดีตผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาได้รับทราบจากรองอธิบดีกรมชลประทานว่า เขื่อนลำนมูนจะแตก เพราะมีรูรั่วขนาดใหญ่ ถ้าเขื่อนพังจะมีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก และความเสียหายจะครอบคลุมหลายอำเภอ ทั้งครบุรี โชคชัย และปักธงชัย ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องตั้งสติให้ได้ เรียก รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และหัวหน้าตำรวจมาประชุมทันที แล้วสั่งการให้นายอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบเป็นส่วนๆ โดยให้ไปดูแลประชาชนที่อยู่ในภาวะคับขันโดยด่วน ติดต่อภาคเอกชนให้เอารถมาขนถ่ายคนออกไปสู่ที่ปลอดภัย กับดูแลรักษาความปลอดภัย พร้อมจัดสถานที่รับการอพยพ ขณะเดียวกันก็ให้นัดนำผู้นำหมู่บ้านไปดูเหตุการณ์จริงๆ ว่าเป็นอย่างไร เมื่อไปถึงที่เขื่อน นายช่างเขื่อนขออนุญาตระเบิดเปิดด้านข้างเขื่อนเพื่อเปิดทางน้ำ แต่แม่ทัพภาคบอกว่าให้รอก่อนตัดสินใจเรื่องนี้ เพราะทหารมีความชำนาญด้านนี้และมีเครื่องมืออุปกรณ์ ตอนหลังความทราบถึงพระเนตรพระกรรณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ก็ได้รับพระราชทานคำแนะนำผ่านอธิบดีกรมชลประทานให้ทำ “กาลักน้ำ” โดยใช้ท่อชลประทาน ทำให้เหตุการณ์คลี่คลายไปได้ (ดำรง รัตนพานิช : 2539, 135 - 137)

4.17 จากประสบการณ์ของอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาดังกล่าว และจากเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในและต่างประเทศ การควบคุมสถานการณ์และการกักกันเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญไม่น้อย เพราะถ้าสามารถควบคุมสถานการณ์บางอย่างได้อย่างรวดเร็ว สถานการณ์ที่เลว

ร้ายก็อาจคลี่คลายไปในทางที่ดีได้ เช่น กรณีเพลิงไหม้ ถ้าหากไม่สามารถควบคุมเพลิงได้ภายใน 6-7 นาที ก็将有ความยากลำบากในการควบคุมเพลิงในวงจำกัด และอุณหภูมิจะสูงขึ้นเป็นอย่างมาก นอกจากนั้นกรณีที่มีผู้คนจำนวนมากเข้ามาในเหตุการณ์ก็ทำให้ควบคุมสถานการณ์ได้ลำบาก ในบางกรณีเป็นอันตรายแก่ “ไทยมุง” เหล่านี้ ดังกรณีรถบรรทุกเชื้อประทุระเบิดคว่ำที่ตลาดทุ่งมะพร้าว พังงา ซึ่งผู้ที่มาดูเหตุการณ์ต้องเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ในกรณีเกิดเหตุการณ์สาธารณภัยจำเป็นต้องใช้ตำรวจและทหารเข้าตรึงพื้นที่ หรือถ้าหากจำเป็นต้องมีการประกาศภาวะฉุกเฉิน ในอาณาบริเวณที่เกิดเหตุ ในกรณีแผ่นดินไหวที่โกเบ การที่นายกรัฐมนตรีไม่ได้ประกาศภาวะฉุกเฉิน และไม่ได้ส่งกองกำลังป้องกันตนเองเข้าตรึงพื้นที่และช่วยกู้ภัย ทำให้การขนส่งผู้บาดเจ็บทำได้ยากลำบาก เพราะมีผู้คนหลั่งไหลเข้ามาในบริเวณที่เกิดเหตุ และการกู้ภัยก็ใช้ตำรวจและอาสาสมัครกู้ภัยไม่เพียงพอ จนในระยะหลังกองกำลังป้องกันตนเองสั่งทหารเข้ามาช่วยเหลือ แต่ก็ไม่ทันการณ์ ภาวะผู้นำ อำนางในการตัดสินใจสั่งการและความฉับไว เป็นสิ่งที่สำคัญมาก ขณะเดียวกันศูนย์กู้ภัยหรือศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operations Center) ก็เป็นเสมือนกองบัญชาการที่จำเป็นในการดำเนินงานในภาวะฉุกเฉิน

ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (EOC)

4.18 เมื่อเกิดเหตุการณ์พิปุนและสงขลา และเหตุการณ์ไต้ฝุ่นเกย์ รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจทั้งในระดับประเทศและในระดับภาค ส่วนศูนย์อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ซึ่งอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย เมื่อเกิดเหตุการณ์ทั้งสอง รัฐบาลไม่ได้ใช้ศูนย์ฯ ดังกล่าว หากแต่มาตั้งศูนย์ฯ เฉพาะกิจที่ทำเนียบรัฐบาล ซึ่งก็มีข้อเท็จจริงอยู่ว่าศูนย์อำนวยการฯ ของมหาดไทยทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น มีลักษณะเป็นเพียงห้องประชุม ไม่มีลักษณะเป็นห้องหรือศูนย์ปฏิบัติการ (Operations room) อย่างของทหาร ประเด็นจึงอยู่ที่ว่ารัฐบาลสมควรจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการเช่นว่านี้เป็นกลางและตามจังหวัด/ท้องถิ่นต่างๆ หรือไม่และอย่างไร ซึ่งถ้าหากพิจารณาว่าในการบริหารจัดการระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น จำเป็นต้องมีศูนย์ปฏิบัติการเป็นแบบกองบัญชาการ ทั้งในยามปกติและยามฉุกเฉิน เป็นศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารหรือระบบข้อมูลเพื่อการจัดการและศูนย์สื่อสารคมนาคมเชื่อมโยงจุดต่างๆ ในเขตความรับผิดชอบ เพื่อสามารถให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ สามารถตัดสินใจและสั่งการได้อย่างถูกต้องรวดเร็วทันการณ์ ขณะเดียวกัน ศูนย์ปฏิบัติการในระดับชาติก็ควรจัดตั้งขึ้นที่หน่วยงานหลักบริหารจัดการสาธารณภัย เพื่อให้รัฐบาลสามารถทราบสถานการณ์ที่แท้จริงอย่างรวดเร็ว และสามารถสั่งการได้อย่างถูกต้อง กรณีของไต้ฝุ่นเกย์เป็นอุทกภัยที่ติของรัฐบาลที่ไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว

การติดต่อสื่อสาร

4.19 บทเรียนจากไต้ฝุ่นเกย์อีกประการหนึ่งก็คือ ระบบสื่อสารโทรคมนาคมถูกทำลายไปตั้งแต่ก่อนพายุจะกลายเป็นไต้ฝุ่น ทำให้ท้องที่ต่างๆ ถูกตัดขาดจากอำเภอ อำเภอถูกตัดขาดจากจังหวัด และจังหวัด (เช่น ชุมพร) ถูกตัดขาดจากกรุงเทพมหานคร ทั้งๆ ที่การติดต่อสื่อสารที่ดีอาจลดความสูญเสียได้จากการเตือนภัย และจากการให้ความช่วยเหลือกู้ภัยในจุดต่างๆ โดยฉับพลัน เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ตั้งคณะกรรมการประสานการจัดทำการสื่อสารทดแทนของประเทศไทย โดยมีปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นประธาน จัดทำแผน จัดทำการสื่อสารทดแทน โดยนำทำการสื่อสารที่มีอยู่ทั้งระบบวิทยุ ไมโครเวฟ เคเบิลใต้น้ำ ดาวเทียมสื่อสาร และโครงข่ายใยแก้ว มาจัดทำแผนทดแทนหรือบูรณะ เมื่อระบบใดระบบหนึ่งถูกตัดขาดจากสาธารณภัย แผนดังกล่าวมีทั้งแผนระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว ซึ่งสามารถมีขีดสมรรถนะเต็มได้ในปี 2538

การใช้กำลังทหารในยามฉุกเฉิน

4.20 หน่วยงานที่มีความพร้อมมากที่สุดทั้งด้านทักษะ ประสิทธิภาพ กำลังคนและเครื่องมือเครื่องใช้อุปกรณ์และวัสดุต่างๆ นำได้แก่ กองทัพต่างๆ เท่าที่ผ่านมามีเฉพาะประเทศประสพสาธารณภัย กองทัพจะเข้ามามีบทบาทสำคัญทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ดีตามเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ การที่ทหารเข้ามามีบทบาทก็เพราะรัฐบาลร้องขอเป็นกรณีๆ ไป หรือทหารเห็นความจำเป็นที่ต้องเข้าไปช่วยเหลือ แต่ในการบริหารจัดการสาธารณภัยอย่างเป็นทางการนั้น ถึงแม้มีปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรหลัก ไม่ได้มีการกำหนดภารกิจหน้าที่หรือบทบาทของทหารแต่อย่างใด ดังนั้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมสถานการณ์และการกู้ภัยนั้น จำเป็นต้องกำหนดบทบาทของกองทัพ ตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมความพร้อม กำหนดลำดับขั้นการบังคับบัญชา (ซึ่งแน่นอนว่าในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีอำนาจสั่งการสูงสุด) ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทัพ เช่นเดียวกับการจัดสรรให้กระทรวงมหาดไทย

4.21 มีกิจกรรมอยู่หลายประการที่กองทัพอาจเข้ามามีบทบาท (UNDP : 1994, 34)

การค้นหาและกู้ภัย	กองทัพบก กองทัพเรือและกองทัพอากาศ มีหน่วยกำลังที่ได้รับ
	การฝึกอบรมเป็นอเนกประสงค์อยู่แล้ว

- น้ำมันรั่วไหลในทะเล กองทัพเรือน่าจะมีบทบาทอย่างมาก แต่ปัจจุบันเป็นภารกิจร่วมกันระหว่างกรมเจ้าท่าและภาคเอกชน กองทัพเรือมีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย
- คณะสำรวจและประเมินสถานการณ์ เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น ขั้นตอนแรกของการกู้ภัย ได้แก่ การส่งคณะสำรวจและประเมินสถานการณ์เข้าไปในพื้นที่ทันที เพื่อทราบปัญหาและความต้องการในการกู้ภัย คณะสำรวจและประเมินสถานการณ์ดังกล่าว นอกเหนือจากผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะซึ่งสำรวจด้านการบรรเทาทุกข์ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านสาธารณสุขแล้ว ฝ่ายทหารน่าจะมีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากกองทัพมีทรัพยากรที่สามารถใช้ในการกู้ภัยและบรรเทาทุกข์ ช่วยเหลือฝ่ายพลเรือนได้ เป็นอย่างดี
- การสนับสนุนงานของจังหวัด บุคลากรทางทหารได้รับการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องและมีสมรรถนะสูง สามารถเข้ามาควบคุมสถานการณ์และช่วยงานศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉินในระดับจังหวัดได้เมื่อเกิดวิกฤตการณ์
- การเข้าควบคุมจุดตรวจ ในการเข้าควบคุมพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย จำเป็นต้องมีจุดตรวจจำนวนหนึ่ง ซึ่งอาจส่งตำรวจเข้าไปประจำควบคุมการจราจร ปิดกั้น ตรวจที่จุดทางเข้าบริเวณดังกล่าว ในหลายกรณีจำเป็นต้องใช้ทหารเพื่อให้เกิดระเบียบวินัย
- การติดต่อสื่อสาร กองทัพมีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดีมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบวิทยุสื่อสาร ซึ่งอาจนำมาช่วยเสริมระบบปกติหรือใช้เมื่อระบบอื่นเกิดขัดข้อง
- ทหารช่าง มีทรัพยากรและเครื่องมือหนักในการกู้ภัย และฟื้นฟู บูรณะ
- แผนฉุกเฉิน หลังจากที่มีการส่งคณะสำรวจแล้ว ก็จำเป็นต้องนำผลการสำรวจและประเมินสถานการณ์มาใช้ในการวางแผนฉุกเฉิน กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ทหาร และเป้าหมาย การดำเนินงานในภาวะฉุกเฉินนั้น ซึ่งกองทัพมีทักษะและประสบการณ์มากกว่าหน่วยงานพลเรือน

ใด ๆ ดังนั้นอาจเข้ามาช่วยเหลือในการวางแผนดังกล่าวทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด

- การฝึกอบรม การฝึกซ้อม ฝึกอบรม และการจำลองสถานการณ์เป็นสิ่งจำเป็นมากในการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งก็แทบไม่ต่างจากการฝึกทหาร ดังนั้นกองทัพอาจเข้ามามีส่วนช่วยเหลือในด้านผู้ฝึกสอนหรือวิทยากร

การประเมินสถานการณ์และการวางแผนฉุกเฉิน

4.21 การวางแผนฉุกเฉิน (contingency action plan) ในระดับจังหวัดเป็นสิ่งที่จำเป็นในการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับปฏิบัติการ แผนปฏิบัติการฉุกเฉินดังกล่าวเป็นการระบุว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์สาธารณสุขขึ้นมา หน่วยงานใดที่รับผิดชอบกิจกรรมใด ในพื้นที่ใด มีการปฏิบัติอย่างไร และใช้ทรัพยากรใด ซึ่งการวางแผนฉุกเฉินดังกล่าวจะต้องมีการนำข้อมูลจากการสำรวจและประเมินสถานการณ์จากฝ่ายทหาร โยธาธิการ ประชาสงเคราะห์ และสาธารณสุข เมื่อเร็ว ๆ นี้กองวางแผนเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำแผนป้องกันและบรรเทาอุบัติภัยโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง (2537) เป็นตัวอย่างอันดีในการวางแผนไว้ล่วงหน้า และถ้าหากเกิดภัยพิบัติขึ้นจริง ๆ ก็อาจนำแผนนี้มาดัดแปลงใช้เป็นแผนฉุกเฉินได้

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชน

4.22 เท่าที่ผ่านมามูลนิธิและสมาคมของภาคเอกชน (NGO) และอาสาสมัครมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการบริหารจัดการสาธารณสุข ในการที่ภูมิกั้นอาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัยจากมูลนิธิมีบทบาทอย่างมากทั้งสาธารณสุขที่เกิดจากธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์ โดยอาสาสมัครดังกล่าวเข้าถึงพื้นที่ก่อนหรือพร้อมเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเข้าดำเนินการกู้ภัย ช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านต่าง ๆ ทั้งการปฐมพยาบาล นำผู้ป่วยส่งโรงพยาบาล หรือนำศพส่งสถาบันนิติเวชวิทยา อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาหลายประการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของมูลนิธิ ซึ่งมีความขัดแย้งกันในการจัดเก็บศพและการชิงดีชิงเด่น ปัญหาเกี่ยวกับการฝึกอบรมอาสาสมัคร ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของอาสาสมัคร ซึ่งมีบางกรณีที่มีผู้ไม่สุจริตแอบแฝงเข้ามา (ดังกรณีที่มีการจับกุมอาสาสมัครมูลนิธิในกรณีถูกศพจากเครื่องบินสายการบินเลาด้าตกที่อำเภอด่านช้าง) ฯลฯ เนื่องจากองค์การพัฒนาภาคเอกชนและอาสาสมัครมีบทบาทอย่างมากในการบริหารจัดการสาธารณสุข แม้ว่าจะยังมีปัญหาอยู่มาก แต่รู้ก็ทำให้การสนับสนุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝึกอบรม และมาตรการทางภาษีอากร

4.23 สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ถึงแม้รัฐมีมาตรการทางกฎหมายบังคับใช้แต่มีอยู่หลายอย่างที่รัฐต้องขอความร่วมมือ เพื่อให้การบริหารจัดการสาธารณภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพดังนี้

- แผนต่าง ๆ

- การจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาอุบัติภัยของแต่ละโรงงาน (safety plan)
- แผนฉุกเฉิน (emergency plan)
- แผนฉุกเฉินร่วมกันระหว่างโรงงาน และแผนป้องกันบรรเทาอุบัติภัยโรงงาน

อุตสาหกรรม ระดับจังหวัด

- การจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์

- อาจมากกว่าที่กฎหมายกำหนด เช่น รถดับเพลิง รถน้ำ รถโฟม ชุดผจญเพลิง หน้ากากป้องกันก๊าซพิษ รถพยาบาล ยา ฯลฯ

- การฝึกซ้อม ฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง

- รวมทั้งการจัดหาอาสาสมัคร ฝึกอบรม/ฝึกซ้อมด้านต่าง ๆ รวมทั้งทางการแพทย์ และการผจญเพลิง

- การกู้ภัยเฉพาะด้าน

4.24 ในระยะหลังสาธารณภัยมีความซับซ้อนและยากลำบากต่อการกู้ภัยมากขึ้น รัฐจำเป็นต้องสร้างทีมงานหรือหน่วยกู้ภัยเฉพาะด้าน ซึ่งต้องการความชำนาญพิเศษ เช่น สาธารณภัยจากก๊าซ สารเคมีหรือเคมีภัณฑ์ วัตถุอันตราย เพลิงไหม้โรงกลั่นน้ำมัน แท่นขุดเจาะก๊าซธรรมชาติ ท่อส่งน้ำมันหรือก๊าซ น้ำมันรั่วไหลในทะเล ฯลฯ หน่วยหลักบริหารจัดการสาธารณภัยจำเป็นต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรเหล่านี้และให้การสนับสนุนด้านการฝึกอบรมทั้งภายในและต่างประเทศ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ตลอดจนการสร้างแรงจูงใจ เช่น การกำหนดเงินเพิ่มพิเศษเฉพาะตำแหน่ง

(ค) การบรรเทาทุกข์

4.25 นอกเหนือจากการกู้ภัยแล้ว ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีภารกิจในด้านการบรรเทาทุกข์ (relief) ซึ่งอาจพิจารณาได้เป็นการบรรเทาทุกข์ด้านการแพทย์ และด้านประชาสัมพันธ์

การช่วยเหลือฉุกเฉินทางการแพทย์

4.26 เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น หน่วยกู้ภัยหรือผู้ประสบเหตุจะนำผู้ป่วยส่งเข้าโรงพยาบาลโดยเร็วที่สุด ซึ่งอาจเป็นรถของหน่วยกู้ภัย หรือรถของผู้ประสบเหตุเอง หรือโดยรถแท็กซี่ ซึ่งขาดเครื่องมือหรืออุปกรณ์ช่วยชีวิต มีการเคลื่อนย้ายผู้ป่วยบาดเจ็บอย่างไม่ถูกหลัก ไม่มีการช่วยเหลือฉุกเฉินทางการแพทย์ ณ จุดเกิดเหตุ (pre-hospital care) ประกอบกับมีผู้เข้ามามุงดูเหตุการณ์จำนวนมาก มีรถกีดขวางทางเข้า-ออกสถานที่เกิดเหตุ และการมีการจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ ล้วนแล้วทำให้ผู้ป่วยบาดเจ็บเข้ารับรักษาตัวที่โรงพยาบาลไม่ทันการณ์และเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ทั้งๆ ที่น่าจะช่วยชีวิตได้มากกว่านี้

4.27 ประเด็นหนึ่งที่น่าพิจารณาคือ การขาดบริการรถพยาบาลซึ่งมีเครื่องมืออุปกรณ์ ตลอดจนบุคลากรทางการแพทย์ (ปัจจุบันโรงพยาบาลเอกชนบางแห่ง จัดบริการจักรยานยนต์ฉุกเฉินด้วย) ที่ดำเนินการเป็นระบบอย่างของในต่างประเทศซึ่งถือว่าเป็นบริการสาธารณะของรัฐ สภาอากาศ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) เช่น St.John's Ambulance Service ในประเทศไทยมีเพียงบริการรถพยาบาลของโรงพยาบาลต่างๆ และของศูนย์ส่งกลับ กรมตำรวจ ซึ่งถ้าหากมีการจัดบริการนี้ควบคู่กับการกู้ภัยต่างๆ ก็จะเป็นประโยชน์อย่างมาก

4.28 อันที่จริงกระทรวงสาธารณสุขได้ให้ความสนใจทางการแพทย์อุบัติเหตุอยู่มาก ดังเห็นได้จากบทความที่ตีพิมพ์ในวารสารต่างๆ ทางแพทย์ และการใช้งบประมาณจำนวนมากสำหรับเตรียมการรับผู้ป่วยอุบัติเหตุจากการจราจรทางบก ซึ่งมีอัตราเพิ่มขึ้นทุกขณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงพยาบาลที่อยู่บนทางหลวงสำคัญ เช่น ทางหลวงสายเอเชีย พหลโยธิน เพชรเกษมและสุขุมวิท มีการจัดทำแผนสาธารณสุข ซึ่งระบุถึงการเตรียมบริการสาธารณสุขเมื่อเกิดสาธารณภัย และเมื่อเกิดกรณีโรงงานไม่หินระเบิดที่อำเภอปากช่อง ซึ่งโรงพยาบาลตามรายทาง และในกรุงเทพมหานครปฏิเสธไม่รับผู้ป่วยบาดเจ็บสาหัส กระทรวงสาธารณสุขได้ตื่นตัวจัดตั้งศูนย์สื่อสารสาธารณสุข “นเรนทร” รับข่าวสารที่เกี่ยวกับอุบัติเหตุและสาธารณภัย และรายงานต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูง เพื่อสามารถให้ความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลได้ทันทั่วทั้งที่ กับจัดตั้งสถาบันทางการแพทย์ด้านอุบัติเหตุและสาธารณภัยขึ้น ทำหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีทางการแพทย์อุบัติเหตุและสาธารณภัย

4.29 สภาพที่พึงปรารถนาทางด้านการช่วยเหลือทางการแพทย์นั้น ควรเน้นการป้องกันมากกว่า เพื่อไม่ให้เกิดอุบัติเหตุหรือสาธารณภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ หรือถ้าเกิดก็สามารถลดความรุนแรงลงได้ระดับหนึ่ง การวางแผนปฏิบัติการทางสาธารณสุขจึงต้องสอดคล้องกับหน่วยงานอื่น คือ มีการดำเนินงานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุ เช่น การรณรงค์ให้เลิกเสพยาเสพติด ขี่ยานพาหนะ การปรับปรุงสภาพถนนหรือปลูกจิตสำนึกของประชาชนให้ตระหนักถึงภัยของสิ่ง

เสพติด นอกจากการณรงค์ป้องกันแล้ว ยังหาวิธีการผ่อนหนักเป็นเบา เช่น กระตุ้นแรงจูงใจให้คาดเข็มขัดนิรภัยหรือหมวกกันน็อค ขึ้นสุดท้ายเมื่อเกิดเหตุการณ์แล้วก็ต้องให้การช่วยเหลือโดยการปฐมพยาบาล ณ จุดเกิดเหตุและฟื้นฟูสภาพ เพื่อให้ผู้ประสบภัยรอดชีวิตหรือไม่อาการรุนแรงมากขึ้น และเคลื่อนย้ายอย่างถูกวิธี นำส่งโรงพยาบาลซึ่งเตรียมพร้อมรับอยู่แล้ว ซึ่งในขั้นตอนสุดท้ายนี้ ถ้าหากขาดแคลนแพทย์อุบัติเหตุอย่างปัจจุบัน ก็จำเป็นต้องฝึกผู้ช่วยแพทย์ตามหลักสูตร EMT-paramedic ของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำรวจดับเพลิง ตำรวจทางหลวง เจ้าหน้าที่ดับเพลิงหรือเจ้าหน้าที่ทางแพทย์ของเทศบาล และโรงพยาบาลเอกชนที่มีรพพยาบาล

การช่วยเหลือด้านประชาสัมพันธ์

4.30 หลังจากการกู้ภัยและการช่วยเหลือทางการแพทย์ให้ผู้ประสบภัยรอดชีวิตแล้ว ขั้นตอนการบรรเทาทุกข์โดยให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับปัจจัยสี่คือ อาหาร ที่พักอาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค ก็เป็นการช่วยเหลือให้สามารถดำรงชีวิตในยามฉุกเฉินต่อไปได้ ซึ่งเท่าที่ผ่านมา นอกจากกรมประชาสัมพันธ์และหน่วยงานต่างๆ ของรัฐแล้ว สภากาชาดไทย มูลนิธิและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้ความสงเคราะห์ดังกล่าวอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่มและเครื่องอุปโภคบริโภค ลักษณะการให้ความช่วยเหลือทางภาครัฐส่วนใหญ่จะเป็นรูปแบบข้างล่างนี้ ดังความช่วยเหลือกรณีอุทกภัยและแผ่นดินถล่มที่พิบูล จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2531 (รัฐพงษ์ นิยมเสน, 2537 : 26)

- รัฐบาลได้อนุมัติเงินงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ในด้านการจัดหาเครื่องอุปโภคบริโภค ค่าจัดการศพ ค่าซ่อมแซมบ้านเรือนที่อยู่อาศัย และฟื้นฟูบูรณะสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ชำรุดเสียหาย รวมทั้งสิ้น 2,350 ล้านบาท

- จัดสร้างที่พักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัยที่ไร้ที่อยู่จำนวน 1,311 หน่วย
- สร้างที่พักอาศัยถาวรแก่ผู้ประสบภัยในจุดวิกฤติจำนวน 794 หลัง
- ช่วยเหลือเงินสงเคราะห์ผู้เสียชีวิต 364 ราย เป็นเงินรวม 3,640,000 บาท
- จ่ายเงินชดเชยราษฎรที่บ้านเรือนเสียหายรวม 17,063 หลัง เป็นเงิน

184,305,488.65 บาท

- บูรณะเส้นทางคมนาคมและติดต่อสื่อสาร ช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย ที่ทำการและน้ำสะอาด เพื่อบริโภคแก่ผู้ประสบภัย ช่วยเหลือด้านอาชีพและรายได้ บูรณะสิ่งสาธารณประโยชน์ในหมู่บ้าน

- ให้เงินช่วยเหลือเกี่ยวกับเครื่องอุปโภคบริโภค ได้แก่ ข้าวสาร อาหารกระป๋อง เครื่องอุปโภคบริโภค น้ำปลาบูดู ผ้าห่ม เสื้อผ้าและเวชภัณฑ์ เป็นเงิน 101,225,732 บาท ในจำนวนนี้เป็นเงินงบประมาณของหน่วยราชการ 92,324,488 บาท และจากภาคเอกชน 8,901,244 บาท

4.31 บทเรียนจากกรณีไต้ฝุ่นเกย์ เมื่อปี 2532 คือภายหลังเหตุการณ์ประชาชนขาดแคลนน้ำ อาหารและยารักษาโรค ไม่มีไฟฟ้า ระบบสื่อสารและเส้นทางคมนาคมถูกตัดขาด ทำให้ความช่วยเหลือกระทำได้ลำบาก ผู้ประสบภัยต้องออกมาขอรับความช่วยเหลือตลอดระยะทางจากทางแยก เพชรเกษมเข้าอำเภอบางละมุงหลายกิโลเมตร เมื่อมีการแจกจ่ายเครื่องอุปโภคบริโภคก็เกิด ปัญหาความล่าช้า ไม่ทั่วถึง ไม่เป็นธรรม (กัมปนาท เพ็ญสุภา, 2537 : 50-51) เมื่อปรากฏ เป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ก็ย่อมเกิดผลเสียหายแก่ทางราชการ ดังนั้นแม้แต่การแจกจ่ายของ หรือการให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ก็ต้องกระทำตามแผนฉุกเฉิน (contingency plan) ที่กล่าว แล้ว

การให้ความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ

4.32 หลังจากเหตุการณ์ผู้ที่ได้รับผลกระทบทางจิตใจอย่างมาก คือ ญาติมิตรผู้ใกล้ชิดกับผู้ ประสพภัย ซึ่งเฝ้าดูว่าญาติมิตรของตนรอดชีวิตหรือไม่ และอยู่ที่ใด บริการข่าวสารผู้ประสบภัย จึงเป็นสิ่งที่ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจำเป็นต้องจัดทำ ในกรณีของเคเดอร์ กรมจัดทา งานมีบทบาทในการจัดหางานให้แก่คนงานซึ่งประสบภัยและต้องตกงาน สำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานต่าง ๆ ช่วยเหลือในการเจรจากับนายจ้างเกี่ยวกับค่าชดเชย ทั้งในกรณีเคเดอร์และ รอยัลพลาซ่า ซึ่งก็ประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง

(ง) การฟื้นฟูบูรณะและการพัฒนา

4.33 การฟื้นฟูบูรณะเป็นขั้นตอนการดำเนินงานหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ ที่จะช่วยให้ชุมชนหรือ อาณาบริเวณที่ประสบสาธารณภัยกลับคืนสู่สภาพปกติและมีการพัฒนาเพื่อให้ผู้ประสบภัยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ในสภาพแวดล้อมที่มีการพัฒนาแบบยั่งยืนและสมดุล ซึ่งการฟื้นฟูบูรณะและ พัฒนาดังกล่าวอาจต้องใช้เวลาาน บางกรณีถึง 5-10 ปี เพราะมีความเสียหายอย่างมากเกี่ยวกับ ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม มาตรการสำคัญในการฟื้นฟูบูรณะในช่วงแรก ได้แก่ การ ซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งก่อสร้าง ที่อยู่อาศัย รวมทั้งการจัดตั้งชุมชนใหม่ ในกรณีที่ชุมชน เดิมถูกทำลาย ซึ่งเป็นมาตรการระยะสั้น

4.34 สำหรับมาตรการระยะยาว ซึ่งนอกจากเป็นการฟื้นฟูบูรณะแล้ว ยังเป็นการพัฒนาอย่าง เป็นระบบ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการครองชีพของประชาชนในพื้นที่ และเพื่อพัฒนาและ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหาย ดังกรณีของกรณีพิปูนที่รัฐบาลได้ รับการจัดสรรงบประมาณประมาณ 60 ล้านบาท ดำเนินการจัดหาที่อยู่อาศัยและที่ทำกินให้ กับราษฎรผู้ประสบภัย จัดให้มีการฝึกอาชีพใหม่ๆ เป็นอาชีพเสริม ตลอดจนบริการด้าน สาธารณูปโภคและบริการด้านสังคมอื่นๆ นอกจากนั้นจังหวัดยังมียังงบประมาณสำหรับดำเนินงาน

ตามแผนพัฒนาของจังหวัดและงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งก็น่าสนใจมาก เพราะบริเวณที่ประสบภัยยังประสบภาวะน้ำท่วมฉับพลันในฤดูฝน และพื้นที่ส่วนใหญ่ยังคงถูกทับถมดินตะกอนและทราย ไม่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ทางการเกษตรได้ (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2533 และสถาบันจุฬารักษ์, 2536)

4.35 การฟื้นฟูบูรณะอีกประการหนึ่งที่น่าคำนึงถึงอย่างมากก็คือ การฟื้นฟูบูรณะทางการแพทย์ ทั้งสภาพร่างกายและจิตใจ ในกรณีรื้อถอนและไฟไหม้ที่ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ มีผู้บาดเจ็บจำนวนมากที่ต้องผ่าตัดซ้ำแล้วซ้ำอีก และต้องทำกายภาพบำบัด เช่นเดียวกับกรณีอาคารโรงแรมรอยัลพลาซ่าถล่มที่นครราชสีมา เมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว กระทรวงสาธารณสุขจัดส่งจิตแพทย์เข้าไปให้การช่วยเหลือ เยี่ยมเยียนผู้ประสบภัยถึงบ้านด้วย

4.36 อย่างไรก็ตาม มีผู้สังเกตว่าการฟื้นฟูบูรณะและการพัฒนาพื้นที่ที่ประสบภัยของรัฐบาล ยังมีลักษณะเหมือนไฟไหม้ฟาง กล่าวคือ หลังจากเหตุการณ์แล้วทุกอย่างก็เลือนหายไป ได้รับความสนใจน้อยมากจากรัฐบาล ไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่อง การดำเนินงานฟื้นฟูบูรณะมีลักษณะเป็นงานพัฒนาตามปกติ ต่างหน่วยต่างทำ ขาดการประสานเชื่อมโยง ดังกรณีของพิปูนและไผ่ผืนเกลี้ยง ซึ่งหลังจากเหตุการณ์ผ่านไปร่วมสิบปีแล้วผลงานจากการฟื้นฟูบูรณะมีปรากฏเป็นรูปลักษณะน้อยมาก ยกเว้นกรณีหมู่บ้านจุฬารักษ์ ที่จังหวัดนครราชสีมา ดังนั้น จึงน่าพิจารณาว่าการบริหารการพัฒนาพื้นที่ที่ประสบภัยธรรมชาติควรเป็นไปตามแผนระยะยาวที่ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ทั้งด้านกายภาพและชีวภาพของทรัพยากรธรรมชาติ สภาพภูมิศาสตร์และพืชพันธุ์ ตลอดจนลักษณะการเกษตรกรรม จัดทำแผนการใช้ที่ดินตามศักยภาพของที่ดิน กำหนดเขตการใช้ที่ดินชนิดต่างๆ ลักษณะกิจกรรม วางแผนกำหนดมาตรการและแผนปฏิบัติการ รวมตลอดถึงการพัฒนาที่ดิน ปรับปรุงคุณภาพดิน คัดเลือกพันธุ์พืชและจัดทำแปลงสาธิต การส่งเสริมอาชีพด้านต่างๆ ติดตามผลการปฏิบัติงาน ฯลฯ เป็นต้น

บทที่ 5

แผนและมาตรการดำเนินงาน

หลักการและเหตุผล

5.1 มีความเสี่ยงทั่วไปว่าประเทศไทยมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่ค่อนข้างปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ แตกต่างจากประเทศเพื่อนบ้าน ดังจะเห็นได้จากประเทศไทยไม่มีภูเขาไฟเหมือนฟิลิปปินส์หรือ อินโดนีเซีย จึงไม่ต้องเสี่ยงภัยจากแผ่นดินไหวอย่างพม่าหรือจีน นานๆ ครั้งจึงประสบवादภัยที่ ร้ายแรง แตกต่างจากฟิลิปปินส์ เวียดนาม บังคลาเทศ หรือไต้หวัน ปัจจุบันความเชื่อดังกล่าวไม่ น่าเป็นจริงแล้วเพราะการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมมีความแปรปรวนทางภูมิอากาศมากทั้ ให้ประเทศไทยประสบธรรมชาติที่ไม่เคยประสบมาก่อนอย่างดินถล่ม ได้ฝุ่น อุทกภัยครั้งสำคัญ ภัยแล้ง หรือแม้แต่แผ่นดินไหว ซึ่งเกรงกันว่า ถ้าเป็นไปตามวัฏจักรของแผ่นดินไหว อาจเกิดแผ่นดิน ไหวร้ายแรงตามตะเข็บชายแดนไทย - พม่า ในอีก 4 - 5 ปีข้างหน้า

5.2 สาธารณภัยที่ร้ายแรงกว่าภัยธรรมชาติ เป็นภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ อันได้แก่ ภัยจากการขนส่งทั้งทางบก ทางเรือ และทางอากาศ ตลอดจนอุบัติเหตุอื่นๆ ซึ่งเป็นสาเหตุการ ตายที่สำคัญอันดับต้นๆ มาหลายปีแล้ว ภัยจากเพลิงไหม้ก็ร้ายแรงยิ่งขึ้น เช่น เพลิงไหม้ห้างสรรพ สิ้นค้า โรงแรม และอาคารสูงต่งๆ เป็นต้น ส่วนสาธารณภัยที่ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษเพราะ ประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรมไปแล้ว คือ ภัยจากอุตสาหกรรมทั้งการระเบิด เพลิงไหม้ สารเคมีรั่วไหล ฯลฯ จนมีการกล่าวว่า จังหวัดที่มีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานอุตสาหกรรมเคมี และโรงงานที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูงในกระบวนการผลิต คือ ชลบุรี และระยอง เป็นพื้นที่ที่เสี่ยงภัยทั้งบนบกและในทะเล

5.3 มีประเด็นที่สมควรพิจารณาหลายประการ

ประการแรก ความสูญเสียจากสาธารณภัยนั้นสูงมาก ซึ่งก็มีผลต่อการพัฒนาประเทศเป็น อย่างมาก ในแต่ละปีประเทศไทยต้องสูญเสียทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ทั้งๆ ที่เน้นเงินนี้มาใช้ใน การพัฒนาประเทศ แต่เหนืออื่นใดมีทรัพยากรมนุษย์อันมีค่าจำนวนไม่น้อยที่ต้องเสียชีวิตหรือ บาดเจ็บ ทุพพลภาพ ซึ่งกลายเป็นภาระของสังคมไป ดังกรณีอุบัติเหตุรถยนต์และรถจักรยานยนต์

ประการที่สอง การป้องกันบรรเทาสาธารณภัยนั้น สามารถลดความสูญเสียได้มาก ดัง กรณีได้ฝนที่พัดเข้าบังคลาเทศทำความเสียหายอย่างมาก แต่ไซโคลนขนาดเดียวกันที่พัดเข้า

ออสเตรเลียกลับไม่ทำให้เกิดความเสียหายมาก เช่นเดียวกับกรณีภูเขาไฟระเบิดที่สหรัฐอเมริกา กับที่ฟิลิปปินส์ หรือทกภัยในสหรัฐฯ กับในอเมริกาใต้ ซึ่งเห็นไปได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วมักมีระบบป้องกันบรรเทาสาธารณภัยที่ดีทำให้ความสูญเสียลดน้อยลงมา การที่การบริหารจัดการสาธารณภัยของไทยเน้นการกู้ภัย บรรเทาสาธารณภัย และการฟื้นฟูบูรณะ หรือปฏิบัติการภายหลังภัยพิบัติ (post - disaster) ไม่น่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง

ประการที่สาม การบริหารจัดการสาธารณภัยเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ตลอดจนประชาชนทั่วไป มีขอบเขตที่อาจจำกัดในอาณาบริเวณหนึ่ง หรือแผ่กว้างขวางทั้งลักษณะเหตุการณ์และพื้นที่ การบริหารจัดการสาธารณภัยจึงจำเป็นต้องมีแผนหลักอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป มีแผนพื้นที่ และมีแผนฉุกเฉิน ซึ่งในการกำหนดแผนนั้น ต้องนำระบบข้อมูลเพื่อการจัดการซึ่งปัจจุบันมีอยู่กระจัดกระจายทั่วไป และจำเป็นต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนด้วย โดยมุ่งให้มีการประสานแผน และการประสานงาน รวมทั้งการประสานแผนกับงบประมาณ ในกระบวนการจัดทำแผนด้วย

ประการที่สี่ ถึงแม้กฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณภัยที่ล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อม ซึ่งจำเป็นต้องมีการทบทวนเปลี่ยนแปลง แก้ไข แต่การแก้ไขพระราชบัญญัติก็กระทำได้ยากและต้องใช้เวลาาน ดังนั้น การเสนอแนะเพื่อพัฒนาระบบบริหารจัดการสาธารณภัยจะต้องกระทำทั้งแนวทางที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2495 กับแนวทางที่ไม่ต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ซึ่งอันที่จริงแล้วการพัฒนาระบบบริหารจัดการสาธารณภัยภายใต้กรอบของกฎหมายปัจจุบันก็อาจกระทำให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้ในระดับหนึ่ง

ประการที่ห้า รูปแบบองค์การบริหารและการจัดการที่มีประสิทธิภาพมีผลต่อการลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินได้ การพัฒนารูปแบบดังกล่าวจะต้องพิจารณาทั้งองค์กรหลัก (Lead agency) และเครือข่าย ทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชน การประสานเชื่อมโยง ความร่วมมือประสานงาน ซึ่งจะต้องสร้างความชัดเจนในภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบ ไม่ให้เกิดความสับสน ซ้ำซ้อนในการบริหาร

ประการสุดท้าย แต่ก็มีผลสำคัญมาก คือ นโยบายจะต้องชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลได้ ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับความตั้งใจจริงทางการเมือง และภาวะผู้นำ

5.4 ถ้าหากผู้นำทางการเมืองและผู้บริหารภาครัฐยังขาดความสนใจ ขาดความตระหนัก และขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสาธารณภัย ไม่เตรียมการป้องกันบรรเทาทั้งด้านสถาบัน และด้านสภาพก็จะเป็นที่น่าเสียดายที่สาธารณภัยอันอาจเกิดขึ้นทุกขณะจะทำให้การพัฒนาประเทศต้องชลอหรือชะงักงัน อาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของระบบราชการ (กล่าวกันว่าอาคารที่ทำการของหน่วยราชการเกือบทุกแห่งไม่มีระบบป้องกันอัคคีภัยและระบบหนีไฟ) หรือแม้แต่ความสูญเสียชีวิตของประชากรจำนวนมาก รวมทั้งญาติพี่น้องของผู้ที่มีส่วนตัดสินใจนโยบายสาธารณะ (คาดการณ์ว่าถ้าเกิดแผ่นดินไหวตามรอยเลื่อนของแผ่นดินบริเวณใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานคร เพียงระดับ 5 หน่วย ตามมาตราริกเตอร์ ในอีก 4 - 5 ปีข้างหน้า อาคารจำนวนมากจะพังทลาย เพราะขาดมาตรการทางกฎหมายให้ออกแบบและใช้วัสดุป้องกันภัยแผ่นดินไหว) ดังนั้น จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องพัฒนานโยบายที่เหมาะสม กำหนดรูปแบบ โครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการสาธารณภัยที่สามารถดำเนินนโยบายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์

5.5 ในการดำเนินงานตามแผนและมาตรการที่เสนอแนะ มีวัตถุประสงค์ต่อไปนี้

(1) เพื่อให้ประเทศไทยมีรูปแบบ ระบบ โครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพ มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยพยายามใช้โครงสร้างและกลไกที่มีอยู่แล้วให้มากที่สุด

(2) เพื่อระดมทรัพยากร และความพยายามของทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนทั่วไปในการป้องกัน บรรเทา หรือลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินจากสาธารณภัยและอุบัติเหตุ

(3) เพื่อสร้างความตระหนัก ความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือระหว่างผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ผู้ปฏิบัติและประชาชนทั่วไปในการดำเนินงานเพื่อป้องกันบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ

(ก) มาตรการด้านนโยบาย

5.6 มาตรการด้านนโยบายที่เสนอแนะเพื่อให้มีการปฏิบัตินั้น กำหนดเป็นนโยบายหลักและนโยบายหลักนั้นควรระบุในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนป้องกันภัยพิพลเรือน และนโยบายของรัฐบาล ส่วนนโยบายทั่วไปเป็นนโยบายที่กำหนดสำหรับกิจกรรมด้านต่าง ๆ

นโยบาย	เหตุผล
นโยบายหลัก จะดำเนินการบริหารจัดการสาธารณสุขแห่งชาติในเชิงรุก โดยมุ่งเน้นการป้องกันบรรเทา ควบคุม การกู้ภัยและช่วยเหลือฟื้นฟูบูรณะ เพื่อไม่ให้เกิดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน หรือลดการสูญเสียดังกล่าว	- เท่าที่ผ่านมา รัฐให้ความสนใจด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและอุบัติภัยค่อนข้างน้อย ทำให้การสูญเสียมีมากและเพิ่มขึ้นตามลำดับ - ในขณะที่มีแนวโน้มที่จะเกิดสาธารณภัยจากธรรมชาติมากขึ้นเนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงบรรยากาศของโลก เช่นเดียวกับสถานการณ์จากการกระทำของมนุษย์ เนื่องจากมีการขยายตัวทางอุตสาหกรรม ซึ่งส่วนหนึ่งให้สารเคมีหรือวัตถุอันตรายเป็นวัตถุอันตรายใช้เทคโนโลยีระดับสูงเป็นกรรมวิธีในการผลิต และการขยายตัวของการขนส่ง คมนาคม ทำให้มีอุบัติภัยเพิ่มขึ้นอย่างมาก การป้องกันบรรเทาจึงทำให้การสูญเสียลดลง ซึ่งจะมีการดำเนินงานมาตรการต่าง เช่น การตรวจพบเหตุฉุกเฉินเกี่ยวกับการห้ามผู้ดื่มสุรา ระดับหนึ่งเข้าเข้านอนได้ เป็นต้น การสูญเสียดังกล่าวมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างมา ทั้งด้านทรัพย์สินและการสูญเสียทรัพยากรมนุษย์ซึ่งทางภาคเจ้าเบี่ยงทรัพยากร หรือสมมติ

นโยบาย	เหตุผล
นโยบายทั่วไป (1) การบริหารจัดการ จะพัฒนารูปแบบ โครงสร้าง และกระบวนการบริหารจัดการสาธารณสุข- ภัยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยใช้โครงสร้างและกลไกที่มีอยู่แล้ว แต่ให้มีการปรับปรุงแก้ไขเท่าที่จำเป็นให้ความชัดเจนในการปฏิบัติงานรับผิดชอบ ลดความซ้ำซ้อนสับสนในการปฏิบัติงานและนำองค์กรที่มีศักยภาพอยู่แล้ว ให้มีบทบาทและส่วนร่วมชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กองทัพต่างๆ ทั้งนี้ให้มุ่งเน้นภารกิจปกป้องและบรรเทาสาธารณภัยเป็นสำคัญ - ให้มีการเร่งรัดพัฒนาบุคลากรของรัฐ เอกชน และอาสาสมัครให้มีความรู้ ความสามารถในการกู้ภัย บรรเทาสาธารณภัยด้านต่างๆ เช่น อุทกภัย อาคารถล่ม แผ่นดินไหว เพลิงไหม้ ฯลฯ ตลอดจนความรู้เกี่ยวกับการช่วยเหลือทางการแพทย์ที่จุดเกิดเหตุหรือปฐมพยาบาล	เหตุผล - การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติกระทำโดยยากและต้องใช้เวลา ในขณะที่การพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณสุขมีความเร่งด่วน จึงจำเป็นต้องพิจารณาโครงสร้างและกลไกที่มีอยู่แล้ว เพียงแต่ปรับกระบวนการบางอย่างก็นำจะเพิ่มประสิทธิภาพได้ในระดับหนึ่ง ขณะเดียวกันอาจเตรียมการปฏิรูปทั้งระบบในอนาคต - การปรับปรุงองค์กรและการจัดการ อาจเริ่มปรับปรุงองค์กรหลัก คือ คณะกรรมการป้องกันภัยพลเรือน และกองป้องกันภัยพลเรือน กับส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ กองตำรวจดับเพลิง และคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติกับสำนักงานเลขาธิการ กบอ. ทำเนียบรัฐบาล - เนื่องจากกองทัพต่างๆ มีทรัพยากร ทักษะ และประสบการณ์ในการวางแผน การเตรียมการ การกู้ภัยและบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนการฟื้นฟูบูรณะ จึงควรกำหนดบทบาททหารระดับต่างๆ ให้ชัดเจน และมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง - การสร้างระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการสาธารณสุข และการเชื่อมโยงติดต่อแลกเปลี่ยนข่าวสาร แบบ on - line ตลอดจนการมีข่าวสารสื่อสารโทรคมนาคมตลอดเวลา ทั้งขณะเกิดเหตุการณ์หรือในภาวะปกติ ตลอดจนติดต่อประสานงานกันอย่างต่อเนื่อง จะช่วยให้ความเข้าใจผิด ความไม่เข้าใจภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละส่วนงานหมดไปหรือลดลง ทำให้การทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพโดยมุ่งสัมฤทธิ์ผลรวมมีความ

นโยบาย	เหตุผล
(2) การเตรียมพร้อมป้องกันภัย ให้สร้างระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการสาธารณสุข โดยให้หน่วยงานหลักเป็นผู้รับผิดชอบ และเชื่อมประสานแบบ on-line ไปตามหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนสร้างเครือข่ายข้อมูลใน internet	เป็นไปได้ - การบริหารงานสาธารณสุขควรเป็นไปอย่างมีระบบ โดยมีแผนเป็นผู้นำ เชื่อมประสาน อาศัยกลยุทธ์ที่ปรับเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อม และเป็นแบบผสมผสานทั้งระดับสูง และระดับปฏิบัติ ทั้งแผนระยะยาว ปานกลางและระยะสั้น หรือแผนปฏิบัติการ - นอกจากการจัดการโดยใช้แผนเป็นผู้นำและเชื่อมประสานแล้ว การดำเนินงานสาธารณสุขจะสอดคล้องเป็นระบบเดียวกันได้ ถ้ามีคู่มือปฏิบัติ การ (manual) ซึ่งทุกฝ่ายพัฒนาร่วมกัน - บุคลากรของรัฐ ลูกจ้างในภาคเอกชน (เช่น ในสถานประกอบการและโรงงานอุตสาหกรรม) และเจ้าหน้าที่อาสาสมัคร จำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมและฝึกซ้อมระดับต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นมาทุกฝ่ายจะสามารถร่วมปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเนื่องจากสาธารณสุขและอยู่ภายใต้ภัยมีความซับซ้อน และยากลำบากต่อการควบคุมสถานการณ์ยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาบุคลากรดังกล่าวเพื่อเพิ่มทักษะและประสิทธิภาพตลอดเวลา
	- ปัจจุบันขาดระบบข้อมูลและสารสนเทศที่เป็นระบบ ทันสมัย ถูกต้องและเพียงพอต่อการวางแผนและการปฏิบัติงาน ระบุข้อมูลและสารสนเทศดังกล่าวควรประกอบด้วยฐานข้อมูลเกี่ยวกับภัยธรรมชาติ ซึ่งอาจใช้ศึกษาพยากรณ์ ฐานข้อมูลเกี่ยวกับสารเคมีและวัตถุอันตรายและโรงงานที่เกี่ยวข้อง

นโยบาย	เหตุผล
- สร้างระบบแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้จะต้องพัฒนาการพยากรณ์อากาศ การพยากรณ์แผ่นดินไหว และการพยากรณ์อุทกภัยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย ซึ่งรัฐจะต้องสนับสนุนด้านเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัย ส่วนการแจ้งเตือนภัยในโรงงานอุตสาหกรรม มีระบบแจ้งเตือนภัยภายในโรงงานและมีการฝึกซ้อมพนักงานเป็นประจำ	ข้อ มูลข้อมูลเกี่ยวกับการขนส่งจราจรทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ฐานข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากร บุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการ ฐานข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม รวมทั้งระบบข้อมูลที่ดิน (LIS) หรือข้อมูลทางภูมิศาสตร์ (GIS) แผนที่เสี่ยงภัย ข้อมูลโครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ - กรณีได้ผู้ไม่เคยเป็นบทเรียนที่สำคัญ เพราะการแจ้งเตือนภัยของกรมอุตุนิยมวิทยาไม่ได้รับความสนใจจากหน่วยราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และหน่วยท้องถิ่น ขาดการวางแผนเตรียมการป้องกันบรรเทา แม้ประชาชนเองก็ให้ความสนใจสาเหตุจากเกิดจาก - สื่อวิทยุและโทรทัศน์ไม่ค่อยให้ความร่วมมือแพร่ข่าวสาร บ่อยครั้ง - ผู้ประกาศไม่ได้สร้างจุดเน้น หรือสร้างความสนใจ - ข่าวสารไม่ชัดเจน กว้างเกินไป ใช้ศัพท์เทคนิค - ผู้รับข่าวสารไม่ให้ความสนใจ ส่วนกรณีโรงงานเคเดอร์ สัญญาณเตือนภัยเกิดขัดข้อง ไม่ได้มีการตรวจสอบหรือฝึกซ้อม - ปัจจุบันมีการพัฒนาการพยากรณ์อากาศอย่างมาก ทำให้มีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น แต่สำหรับการพยากรณ์แผ่นดินไหวยังไม่อาจกระทำได้ทั้ง ๆ ที่มีสถานีวิจัยแผ่นดินไหวหลายแห่ง เนื่องจากเพิ่งเก็บข้อมูลได้ไม่นานนัก สำหรับพยากรณ์อุทกภัยยังไม่มีความเป็นระบบ เพราะมีหน่วยงานหลายแห่งเกี่ยวข้อง คือ กรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและการมอดุณย์วิทยา ซึ่งควรให้กรมอุตุนิยมวิทยา

นโยบาย	เหตุผล
เพิ่มขีดความสามารถของระบบการสื่อสารในระดับจังหวัด และอำเภอ ให้สามารถแจ้งข่าวเพื่อเตือนภัยไปยังตำบลและหมู่บ้านได้ พร้อมกันทั้งระบบแจ้งเตือนภัยในระดับพื้นที่ โดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม - พัฒนาระบบการสื่อสารทดแทนที่มีประสิทธิภาพ โดยใช้ทุกสื่อทั้งวิทยุสื่อสาร โทรศัพท์ ไมโครเวฟ เคเบิลได้น้ำ ดาวเทียม และข่ายใยแก้ว ดังมีการวางแผนปฏิบัติการและแผนฉุกเฉิน ทั้งระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่นเฉพาะ โดยประสานเพื่อกำกับแผนหลักและแผนสาขาในระดับชาติ ทั้งนี้แผนดังกล่าวจะตั้งงบประมาณและเกี่ยวข้องกันกับกิจกรรม ขั้นตอนทรัพยากร และผู้รับผิดชอบ ตลอดจนการติดตามวัดและประเมินผล	เป็นหน่วยประสานและพยากรณ์ระดับน้ำในแม่น้ำสายหลักและสาขาสาคัญ ตลอดจนแจ้งเตือนภัยทุกภัย - กรณีได้ผู้ดูแลเป็นบทเรียนว่า การสื่อสารข้อมูลกลาง และจังหวัดกระทำไม่ได้ ดังนั้นจำเป็นต้องเพิ่มขีดความสามารถโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบวิทยุ ส่วนในระดับหมู่บ้าน ตำบล อาจใช้หอกระจายเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ริมทะเลที่เสี่ยงต่อคลื่นยักษ์ - เมื่อเกิดवादภัยขึ้น ระบบโทรคมนาคมมีกฎกติกาตายตัว ดังนั้น จำเป็นต้องสร้างระบบทดแทนที่ใช้แทนกันได้โดยกรณีฉุกเฉิน ซึ่งจำเป็นต้องวางระบบการสื่อสารทดแทน โดยใช้ทรัพยากรของหน่วยงานต่างๆ ทั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมไปรษณีย์-โทรเลข กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจ กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ ฯลฯ รวมทั้งภาคเอกชน แผนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นแผนอ่านวนการซึ่งจังหวัดและท้องถิ่นลอกเลียนแผนจากส่วนกลาง ไม่เป็นแผนปฏิบัติการจริงๆ เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินแต่ละครั้งก็มีควมสับสน ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงคนเดียวจึงสมควรวางระบบที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ควรคู่กับการสร้างคู่มือปฏิบัติการ (manual) ดังกล่าวมาแล้ว

นโยบาย	เหตุผล
(3) การควบคุมสถานการณ์และการกู้ภัย - จะต้องมีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการสาธารณสุข/ฉุกเฉิน ทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด (Emergency Operations Center-EOC) เป็นศูนย์รวมข่าวสาร ศูนย์สื่อสารคมนาคมและศูนย์บัญชาการ ทำนองเดียวกับ operations room ของทหาร - จะต้องใช้ทรัพยากรจากกองทัพอากาศในทุกขั้นตอนของการบริหารจัดการสาธารณสุข ทั้งการวางแผนฉุกเฉิน การช่วยงานศูนย์ปฏิบัติการ การค้นหาและกู้ภัย การสำรวจและประเมินความเสียหาย การควบคุมจุดตรวจและควบคุมสถานการณ์ทั่วไป ตลอดจนการใช้เครื่องมือหนักของทหารช่างในการกู้ภัย พื้นฟูบูรณะและพัฒนา	- จะต้องให้ความสำคัญต่อบทบาทของภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนทั่วไปในทุกขั้นตอนของการบริหารจัดการสาธารณสุข ทั้งการเตรียมความพร้อม การกู้ภัยและความคุ้มครอง การบรรเทาสาธารณภัย และการบูรณะฟื้นฟูและพัฒนา การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีบทบาทในการกู้ภัยของอาสาสมัคร การดำเนินงานของโรงพยาบาลกรรมและสถานประกอบการเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัย การฝึกอบรม ฝึกซ้อม และการศึกษา รวมตลอดถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย เช่น มาตรฐานการก่อสร้าง การขยับขยายย่นต ขณะที่มีแอลกอฮอล์ในเลือดสูง ฯลฯ เป็นต้น - มีความจำเป็นต้องสร้างศูนย์ที่ถาวรที่ส่วนกลาง ที่กรุงเทพมหานคร (ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร) และจังหวัดที่มีความเสี่ยงสูง เท่าที่มีอยู่ศูนย์อำนาจการฯ ที่กระทรวงมหาดไทยและที่ศาลากลางจังหวัดต่างๆ เป็นเพียงห้องประชุมธรรมดา - ทหารมีความพร้อมสูงเนื่องจากเป็นวิชาชีพ ได้รับการฝึกอบรมและฝึกซ้อมอย่างต่อเนื่อง กับมีเครื่องมืออุปกรณ์และกำลังคนพร้อมที่จะปฏิบัติการตลอดเวลา เท่าที่ผ่านมาไม่ได้มีการกำหนดภารกิจของทหารในการบริหารจัดการสาธารณสุข

นโยบาย	เหตุผล
(4) การบรรเทาทุกข์ - สร้างระบบการบรรเทาทุกข์ทางสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพ โดยให้การช่วยเหลือทางการแพทย์ที่จุดเกิดเหตุ (pre-hospital care) มีการฟื้นฟูสภาพเพื่อให้ผู้ป่วยกลับรอดชีวิต และนำส่งโรงพยาบาลที่เตรียมพร้อมแล้ว ซึ่งอาจพัฒนาหน่วยรถพยาบาล (ambulance service) โดยอาจประสานกันระหว่างกองตำรวจดับเพลิง หน่วยปกครองท้องถิ่น โรงพยาบาล ฯลฯ กับมีการพัฒนาบุคลากรผู้ช่วยแพทย์อุบัติเหตุทำนอง EMT-paramedic ของสหรัฐฯ โดยใช้อาสาสมัครหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ - พัฒนาการบรรเทาทุกข์แก่ผู้ป่วย ซึ่งอาจเกิดอาการทางจิตโดยใช้จิตแพทย์เข้ามาช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง - การประชาสัมพันธ์โครงการแจกอาหาร เครื่องอุปโภคบริโภค จัดสร้างที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค จะต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม ทั่วถึง รวดเร็ว ทันการณ์ โดยมีการวางแผนไว้อย่างชัดเจน	- ผู้ประสบภัยจำนวนมากเสียชีวิตเพราะขาดการรักษาพยาบาลและเคลื่อนย้ายที่ถูกต้อง ดังนั้นจึงสมควรวางระบบการช่วยเหลือ โดยสร้างระบบรถพยาบาลซึ่งมีอุปกรณ์ช่วยชีวิตพร้อม และบุคลากรผู้ช่วยแพทย์อุบัติเหตุซึ่งผ่านการฝึกอบรมเป็นอย่างดี โดยมีผู้เสนอข้อควรระวัง การกู้ภัย การดับเพลิง และรถพยาบาลนำเป็นบริการระบบเดียวกันได้ ดังที่กระทำกันในด้านประเทศ ขณะนี้รถพยาบาลของศูนย์ส่งกลับ สำนักงานแพทย์ใหญ่ กรมตำรวจก็มาประจำที่สถานีดับเพลิงในกรุงเทพมหานครแล้ว - ผู้ประสบภัยจำนวนมากไม่มียา มีอาการทางจิต หวาดผวาตลอดเวลา บางรายคิดฆ่าตัวตาย เพราะมีความสูญเสียมาก - การแจกจ่ายของช่วยเหลือผู้ประสบภัยมักมีปัญหาเรื่องเรียนกันเป็นประจำ ซึ่งจะต้องมีการวางระบบ เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยแบ่งภารกิจ ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน รวมทั้งการกำหนดเกณฑ์การเข้าพื้นที่ของหน่วยต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน
(5) การฟื้นฟูบูรณะและพัฒนา - จะต้องมีการวางแผนระยะยาวเฉพาะพื้นที่ โดยมุ่งฟื้นฟูบูรณะให้ผู้ประสบภัยสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างดี โดยช่วยเหลือทั้งด้านที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน อาชีพและโครงสร้างพื้นฐาน ในกรณีที่ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมถูกทำลาย ก็อาจต้องใช้เวลาในการพัฒนาพื้นที่ให้มีสภาพเหมือนเดิมหรือดีกว่า	ปัจจุบันขาดความสนใจ มีความตื่นตัวเฉพาะระยะแรกๆ ขาดการสนับสนุนด้านการเงิน และใช้กระบวนการ และกลไกการพัฒนาเหมือนกับพื้นที่อื่นๆ ขาดความสนใจในการจัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูบูรณะ สภาพผู้ประสบภัยจากภัยพิบัติต่างๆ รวมทั้งจากการประกอบอาชีพ ทำให้มีจำนวนไม่เพียงพอความต้องการ

(ข) มาตรการด้านกฎหมาย

มาตรการ	เหตุผล
ทบทวนแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติป้องกันภัยพลเรือน พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายหลัก และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495 กับตรากฎหมาย กฎ ระเบียบใหม่ ๆ ให้ครอบคลุม ทันสมัย สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อม - จัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ทั้งที่ตราเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ตลอดจนถึงกฎหมายท้องถิ่น เพื่อสะดวกในการค้นคว้าอ้างอิง	- กฎหมายจำนวนไม่น้อยมีความล้าสมัยไม่ได้ปรับปรุงแก้ไขเป็นเวลา ถึง แม้ในช่วงปี 2534 - 2535 มีการแก้ไขปรับปรุงหลายฉบับ แต่ไม่ได้แก้ไข กฎหมายหลักสองฉบับดังกล่าว ทำให้ไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อม - กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก (กว่า 40 ฉบับ) หลายฉบับก็มีปัญหาในทางปฏิบัติ มีความซ้ำซ้อน - กฎหมายไม่ครอบคลุมหลายประเด็น เช่น มาตรการการก่อสร้างที่สามารถป้องกันอันตรายที่เป็นผลจากแผ่นดินไหว การใช้ที่ดินในพื้นที่เสี่ยงภัย เช่น พื้นที่น้ำท่วม ฯลฯ หรือการประสานกันภัยจากการเกิดอุทกภัย - กฎระเบียบบางอย่างไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติ เช่น ระเบียบทางการเงินของกระทรวงการคลัง - มีกฎหมายระเบียบข้อบังคับกระทรวงอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ มากมาย ขาดการประมวลรวมเล่ม เพื่อใช้ในการศึกษาค้นคว้าและอ้างอิงขณะปฏิบัติงาน

(ค) มาตรการด้านโครงสร้างองค์กรและการจัดการ (ซึ่งอาจใช้รูปแบบปัจจุบันแต่ได้มีการปรับปรุงบ้างหรือใช้ในรูปแบบอนาคต)

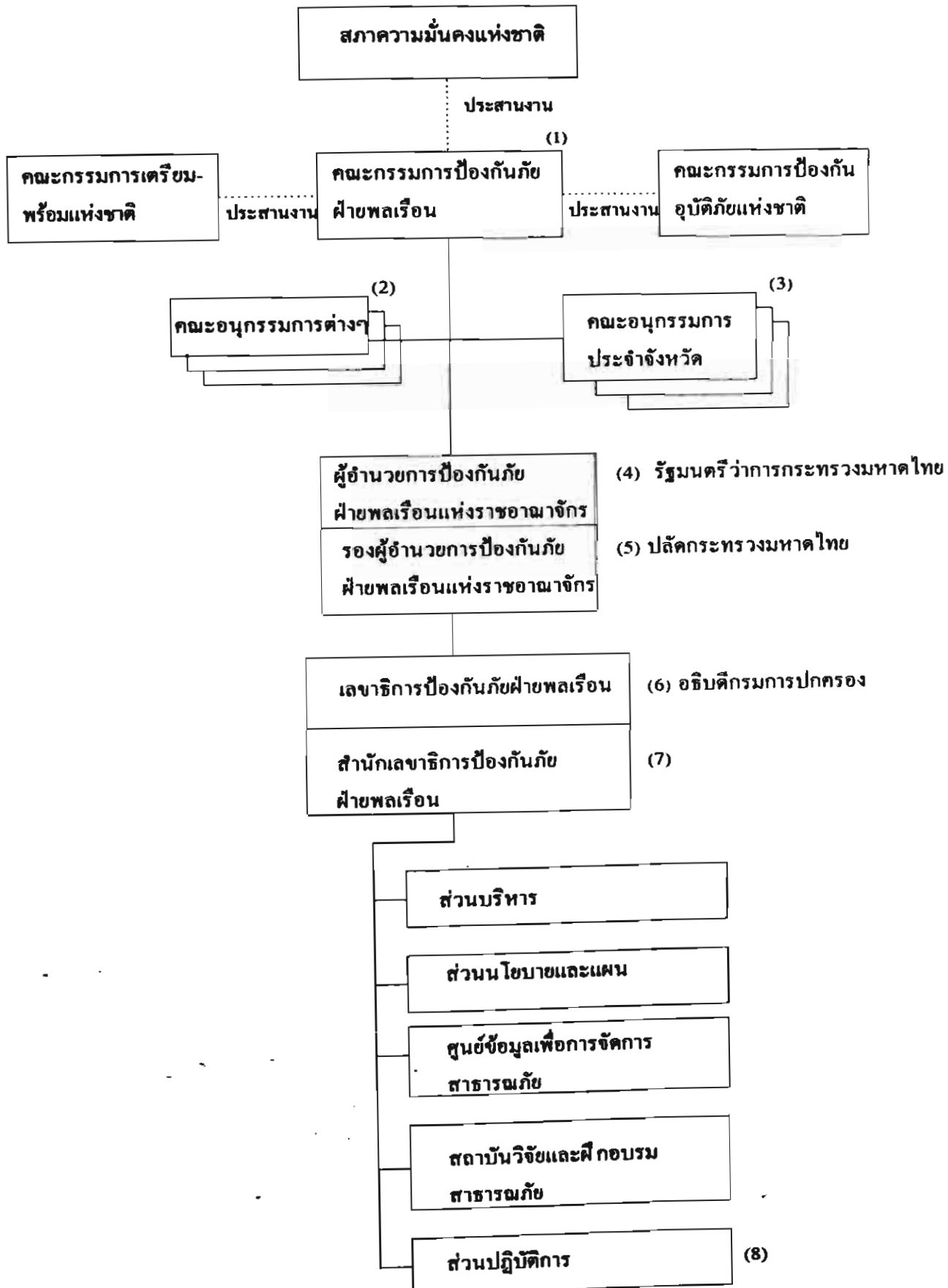
มาตรการ	เหตุผล
รูปแบบปัจจุบันแต่ปรับปรุงโครงสร้างและกลไกที่มีอยู่แล้ว (1) หน่วยงานหลัก - ปรับปรุงคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้บัญชาการกองทัพบกหรือผู้แทน ผู้บัญชาการกองทัพอากาศหรือผู้แทน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมชลประทานเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ - สร้างความแข็งแกร่งให้แก่งานหลัก คือ กองกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยยกฐานะเป็นสำนักยังดงสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเรียกว่า สำนักเลขานุการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาให้หน่วยงานนี้แบ่งส่วนราชการเป็น - ศูนย์ข้อมูลสาธารณสุข - สถาบันวิจัยและฝึกอบรมสาธารณสุข - ส่วนบริหาร - ส่วนแผนและนโยบาย - ส่วนปฏิบัติการ (รวมทั้งศูนย์สื่อสารและห้องปฏิบัติการ)	- เพื่อให้องค์ประกอบของคณะกรรมการครบถ้วน ตามภารกิจการบริหารจัดการสาธารณสุข และให้กองทัพมีบทบาทเพิ่มขึ้น - เพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดในบทที่ 4 และให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายในบทนี้ การยกฐานะเป็น “สำนัก” ก็เพราะต้องการสร้างความแข็งแกร่งให้กับหน่วยงานหลัก โดยเพิ่มปริมาณและคุณภาพของงาน และให้สอดคล้องกับกฎหมายป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 สำหรับภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นจะเกี่ยวข้องกับระบบข้อมูลเพื่อการจัดการสาธารณสุขซึ่งเป็นเสมือนสมอง มีการวิจัย สนับสนุน การถ่ายทอดความรู้ ทักษะและเทคโนโลยีผ่านทางสถาบันวิจัยและฝึกอบรมสาธารณสุข ภัย โดยการฝึกอบรมดังกล่าวจะอาศัยบุคลากรภายนอก เช่น จากกองบังคับการตำรวจดับเพลิง กองทัพ และบริษัทเอกชน/รัฐวิสาหกิจ สำนักเลขานุการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะทำหน้าที่บริหารการฝึกอบรมและการวิจัยก็จะเป็นแบบมอบหมายให้สถาบันการศึกษา หรือผู้วิจัยในรูปทุนการวิจัย ตามความต้องการของหน่วยงาน (Commission) ทำนองเดียวกับสถาบันตำราฐานภาพ ส่วนบริหารทำหน้าที่งานธุรการทั่วไปรวมทั้งการเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ เรา ส่วนแผนและนโยบาย หน่วยงานที่จัดทำแผนป้องกัน

มาตรการ	เหตุผล
ปรับปรุงคณะกรรมการ เพื่อให้ครอบคลุมภารกิจการบริหารจัดการสาธารณสุข ได้แก่ คณะอนุกรรมการนโยบายและแผน คณะอนุกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากอุบัติเหตุ สาธารณภัยจากภัยธรรมชาติ คณะอนุกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากอุตสาหกรรม คมนาคม คณะอนุกรรมการปฏิบัติการกู้ภัย (รวมทั้งการดับเพลิง กู้ภัย บรรเทาสาธารณภัยต่างๆ และรถพยาบาล) คณะอนุกรรมการช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัย เป็นต้น ทั้งนี้การแต่งตั้งคณะกรรมการให้แต่งตั้งจากหน่วยงานที่มีภารกิจรับผิดชอบเพื่อให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม	ซึ่งจะต้องประสานสอดคล้องกับแผนในระดับชาติอื่นๆ และเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการ และแผนฉุกเฉินในระดับจังหวัดและระดับพื้นที่ ส่วนงานนี้จะต้องสร้างคู่มือการจัดทำแผนระดับปฏิบัติการและระดับพื้นที่ที่ทันกับจะต้องติดตามวัดและประเมินผลด้วยส่วนงานสุดท้ายได้แก่ส่วนปฏิบัติการ ซึ่งดูแลห้องปฏิบัติการ (operation room) และศูนย์สื่อสาร จัดทำรายงานแสดงความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสาธารณภัยและอุบัติภัยต่อผู้บังคับบัญชาทุกระยะ เพื่อให้การทำงานโดยคณะกรรมการนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีคณะอนุกรรมการช่วยเหลือสนับสนุน ลักษณะงานของสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจึงกลายเป็นผู้ประสาน โดยอาศัยเครือข่าย (networking) ในการปฏิบัติการ ระดมทรัพยากรจากส่วนงานต่างๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมของส่วนงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน ก็มีความสำคัญอย่างมาก เป็นเงื่อนไขของความสำเร็จ การแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการจะทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน
สร้างความแข็งแกร่งแก่หน่วยปฏิบัติในระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น โดยแต่งตั้งคณะอนุกรรมการป้องกันภัยพลเรือนจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะอนุกรรมการ และผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด มีอนุกรรมการประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหัวหน้าตำรวจหรือผู้กำกับตำรวจ และผู้บังคับบัญชาหน่วยทหาร	- ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยความสะดวกป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนประจำจังหวัด แต่ก็ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจัง ดังนั้นการมีคณะอนุกรรมการประจำจังหวัด มีห้องปฏิบัติการที่ขยายสื่อสารเชื่อมโยงกับกรุงเทพมหานคร และอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ในจังหวัดได้ พร้อมด้วยระบบข้อมูลเพื่อการจัดการกับมีเฟ้นหาและฝ่ายตำรวจสนับสนุนด้านกำลังและเครื่องมืออุปกรณ์

มาตรการ	เหตุผล
ที่ประจำการในจังหวัดนั้นด้วย ทั้งนี้ให้ปลัดจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ให้มีสำนักงานและห้องปฏิบัติการด้วย กับให้สร้างระบบข้อมูลเพื่อการจัดการสาธารณสุขในระดับจังหวัดร่วมกับสำนักงานจังหวัด และให้สร้างเครือข่ายการสื่อสารโดยใช้เครือข่ายของมหาตไทยควบคุมดูแลให้ทดแทนกับเครือข่ายอื่น เช่น สาธารณสุข ศึกษาศึกษา ฯลฯ ได้ (2) หน่วยปฏิบัติการ - พัฒนากองตำรวจดับเพลิงให้มีความเพิ่มขึ้น โดยปรับปรุงทั้งโครงสร้างภายใน อัตรากำลัง งบประมาณ และเครื่องมืออุปกรณ์ และเพิ่มภารกิจหน้าที่ให้ปฏิบัติงานด้านการกู้ภัย (rescue) บรรเทาสาธารณภัย (relief) และบริการรถพยาบาล โดยมุ่งสร้างกองดับเพลิงให้เป็นหน่วยดับเพลิงตัวอย่าง ขณะเดียวกันให้ปรับสภาพและทัศนคติของพนักงานดับเพลิงให้สูงขึ้น แบบเดียวกันในต่างประเทศ เพิ่มศักยภาพหน่วยดับเพลิงในต่างจังหวัด โดยยกฐานะเป็นกอง ส่วนหรือแผนกแล้วแต่กรณีให้พร้อมรถสารเคมีได้ในระดับหนึ่ง ทั้งกิจกรรมชาติ ภัยจากโรงงานอุตสาหกรรมและอุบัติเหตุภัยแก๊ส โดยปรับปรุงบุคลากรและเครื่องมืออุปกรณ์ ทั้งนี้ให้ภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบครอบคลุมทั้งการป้องกันและดับเพลิง การกู้ภัยและบรรเทาสาธารณภัยและบริหารจัดการพยาบาล	ต่าง ๆ การบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับจังหวัดน่าจะมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นมาก - ลักษณะงานของตำรวจดับเพลิง มีลักษณะเป็นงานบรรเทาสาธารณภัยมานานแล้ว แต่การจัดโครงสร้างองค์กรยังไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ดังนั้นสมควรตราพระราชกฤษฎีกา แบ่งสายงานในกรมตำรวจให้เพิ่มกองกำกับการที่ทำหน้าที่ด้านฝึกอบรม ทำนองเดียวกับสถาบันฝึกอบรมบรรเทาสาธารณภัยในต่างประเทศ กับมีกองกำกับการที่ทำหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยทั้งกู้ภัยและรถพยาบาล เพื่อให้ครอบคลุมภารกิจซึ่งยึดถือปฏิบัติทั่วไปในต่างประเทศ (ดับเพลิง - กู้ภัย - บริการรถพยาบาล) ศักยภาพของหน่วยดับเพลิงประจำเทศบาลและสุขาภิบาลต่างๆ ยังด้อยอยู่ เนืองจากขาดการส่งเสริมสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณ และบุคลากร รวมถึงมองถึงโอกาสการพัฒนาในสเกลใหญ่ ทำให้ขาดขวัญและกำลังใจ ขาดการพัฒนาตนเอง ทำให้สมรรถนะต่ำมาก

มาตรการ	เหตุผล
- สำนักละเอียดการป้องกันภัยพิบัติและศูนย์ปฏิบัติการบรรเทา ภัยพิบัติ ติดต่อประสานงานและขอความช่วยเหลือสนับสนุนทรัพยากร หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในลักษณะเครือข่าย	งานปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัติและศูนย์ปฏิบัติการบรรเทา ภัยพิบัติ สำนักละเอียดการป้องกันภัยพิบัติและศูนย์ปฏิบัติการ บรรเทาภัยพิบัติไม่มีความเสี่ยงและเตรียมความพร้อม ประสานกับหน่วยงานต่างๆ แบบเครือข่าย

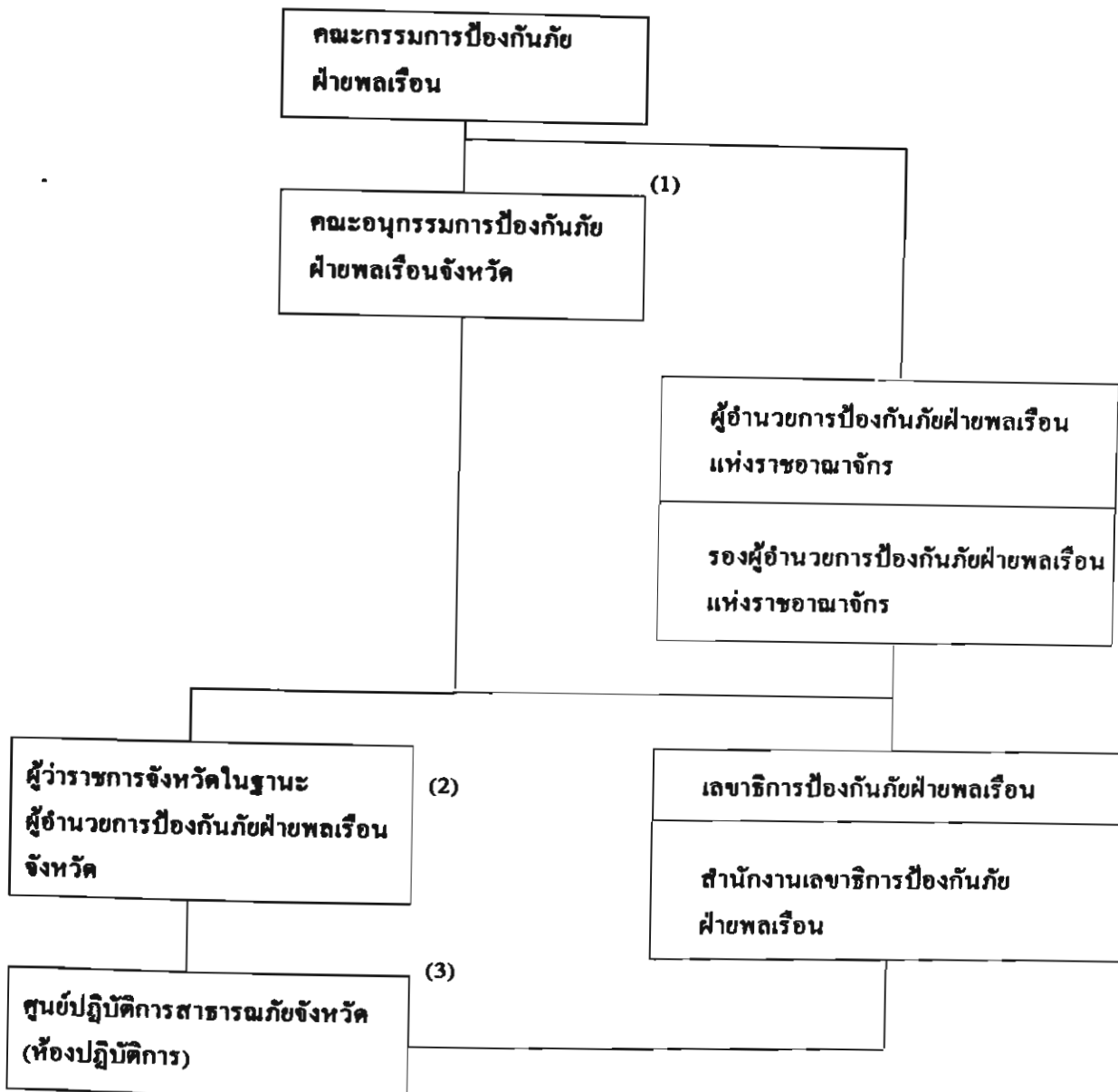
แผนภูมิที่ 5.1 โครงสร้างองค์กรบริหารสาธารณสุขเมื่อปรับปรุงแล้ว (โดยไม่มีการแก้ไขกฎหมาย)



หมายเหตุ

1. ปรับปรุงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
2. ตั้งคณะกรรมการตามกิจกรรมสำคัญ เช่น นโยบายและแผน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยธรรมชาติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากอุตสาหกรรม ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากการขนส่งคมนาคม ปฏิบัติการกู้ภัย ช่วยเหลือสงเคราะห์ เป็นต้น
3. ตั้งคณะกรรมการประจำจังหวัด
4. -5. -6. เหมือนเดิม คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครองตามลำดับ
7. ปรับปรุงใหม่
8. ส่วนปฏิบัติการ รวมทั้งห้องปฏิบัติการและศูนย์สื่อสาร

แผนภูมิที่ 5.2 โครงสร้างองค์กรบริหารสาธารณสุขระดับปฏิบัติการ (โดยไม่มีการแก้ไขกฎหมาย)



- นายอำเภอในฐานะผู้อำนวยการป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือน อำเภอ

- ปลัดเมืองพัทยาในฐานะผู้อำนวยการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เมืองพัทยา
- นายกเทศมนตรีในฐานะผู้อำนวยการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาล

หมายเหตุ

- (1) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดทุกจังหวัดและกรุงเทพมหานคร
- (2) ตั้งคณะอนุกรรมการตามกิจกรรมสำคัญ เช่น นโยบายและแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยธรรมชาติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากอุตสาหกรรม ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากการขนส่งคมนาคม ปฏิบัติการกู้ภัย ช่วยเหลือสงเคราะห์ เป็นต้น
- (3) จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการสาธารณสุขจังหวัด มีห้องปฏิบัติการ ศูนย์สื่อสาร และศูนย์ข้อมูลเพื่อการจัดการ
สาธารณสุข

มาตรการ	เหตุผล
(3) หน่วยงานสนับสนุน และบรรณาการ - ปรับปรุงบทบาทคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ แทนที่จะเป็นคณะกรรมการนโยบายแต่อย่างเดียว ให้นำบทบาทในด้านบรรณาการและการกระตุ้น การสร้างความตระหนัก การสร้างความรู้ผลิตภัณฑ์ ระเบียบวินัย ในการป้องกันอุบัติภัยและสาธารณภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ รวมทั้งจากโรงงานอุตสาหกรรม การประกอบอาชีพ การขนส่งคมนาคม ฯลฯ - ปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และอนุกรรมการด้านต่างๆ รวมทั้งอนุกรรมการประจำจังหวัด และอำเภอ ให้มีภาคเอกชนและชุมชน ตลอดจนผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมด้วย - โครงสร้างและการทำงานให้ใช้รูปแบบ Public Safety Council แต่ให้มีลักษณะคณะกรรมการร่วมรัฐ-เอกชน-ชุมชน เพื่อให้เกิดผลในเชิงปฏิบัติ - สำนักงานเลขานุการ กปอ. ให้คงสภาพเดิม สำหรับคณะกรรมการบางคณะให้ยุบ เนื่องจากมีความซ้ำซ้อน	- คณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติจะมิบทบาทในด้านบรรณาการมากกว่าการเป็นคณะกรรมการนโยบาย เพื่อให้เกิดผลต่อการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและอุบัติภัย - ความสำเร็จของคณะกรรมการดังกล่าวต้องพึงพิงภาคเอกชนและชุมชน ดังนั้นต้องปรับปรุงองค์ประกอบจากคณะกรรมการข้าราชการล้วนเป็นคณะกรรมการร่วมภาครัฐ-เอกชน-ชุมชน แต่ในขณะนี้ยังไม่อาจแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ (ซึ่งกระทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขพระราชบัญญัติ) ก็อาจตั้งภาคเอกชนและผู้นำชุมชนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และอนุกรรมการ

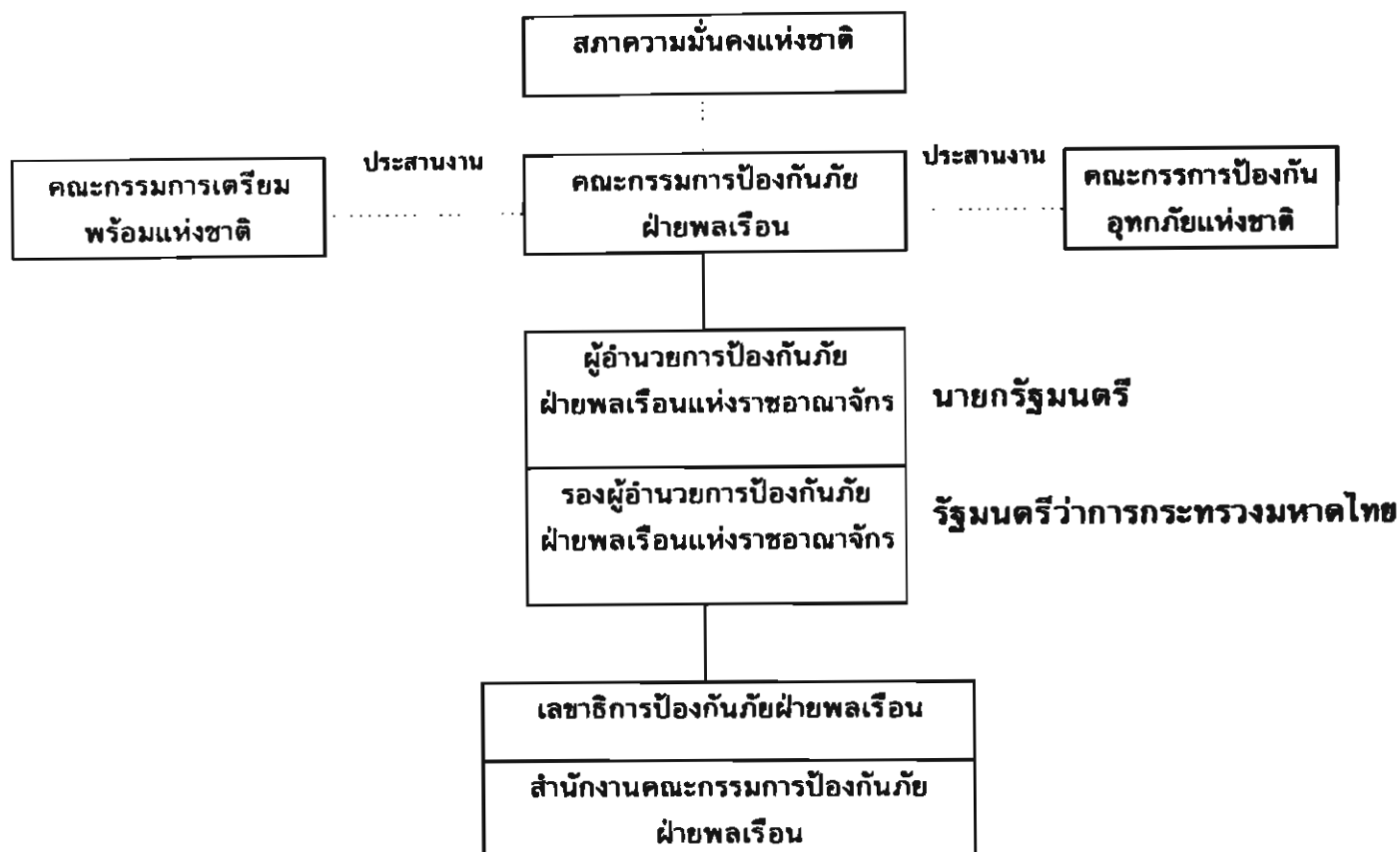
มาตรการ	เหตุผล
รูปแบบในอุดมคติ (แก้ไขปรับปรุงกฎหมาย) ตุลาการมวก ร่างพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. (1) หน่วยงานหลัก - ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานและผู้อำนวยความสะดวกป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการ และรองผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร ปรับปรุงคณะกรรมการให้มียกย่องประกอบผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง ผู้บัญชาการเหล่าทัพ - โอนกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และยกฐานะเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (หรืออาจเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการ การสาธารณสุขแห่งชาติ) ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเทียบเท่ากรม ประกอบด้วย - สำนักงานเลขานุการกรม - ศูนย์สารสนเทศสาธารณสุข - สถาบันวิจัยและฝึกอบรมสาธารณสุข - ศูนย์ปฏิบัติการสาธารณสุข (รวมศูนย์สื่อสาร) - กองนโยบายและแผน	- เมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ และเข้าไปมีส่วนแก้ไขในสถานการณ์ด้วยตนเอง จะมอบหมายให้ผู้อื่นได้ เพราะอาจมีผลเสียหายทางการเมือง ดังกรณีพี่ป่วนและได้ผู้เนยให้เพิ่มองค์ประกอบกรรมการ เพื่อให้ได้รับความร่วมมือประสานงานจากทุกฝ่ายที่มีทรัพยากร - การยกฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรมอาจมีความจำเป็น เพราะมีการกิจ และความรับผิดชอบที่สำคัญยิ่งยวด และนำมาปริมาณและคุณภาพสูงเพียงพอ หน่วยงานนี้อาจเป็นหน่วยงานขนาดเล็กทำหน้าที่ประสานการบริหาร จัดการแบบเครือข่าย โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการประสานงานเป็นสำคัญ

มาตรการ	เหตุผล
(2) หน่วยงานปฏิบัติการ ไอนกองตำรวจดับเพลิง กองบัญชาการตำรวจนครบาล ไปขึ้นกับกรุงเทพมหานคร โดยยกฐานะเป็นสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีการกึ่งความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดับเพลิง การกู้ภัย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย บริการรถพยาบาล กับมีสถาบันฝึกอบรมบรรเทาสาธารณภัย (สำหรับพนักงานของกรุงเทพมหานครเองและหน่วยปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ) - การปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัด ยังคงเป็นภารกิจของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ นายกเทศมนตรี ปลัดเมืองพัทยา กับเพิ่มบทบาทประธานสภาภิบาล และประธานองค์การบริหารส่วนตำบล กับมีศูนย์ปฏิบัติการสาธารณภัยในระดับจังหวัดตามที่เสนอแนะแล้ว กับมีหน่วยบรรเทาสาธารณภัยที่ยกฐานะเป็นกอง ส่วนหรือแผนกแล้วแต่กรณี เช่นกัน	เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น การปรับให้ตรงกับสภาพความเป็นจริง การพัฒนาองค์การ พัฒนาหน่วยงานและกำลังคนให้มีศักดิ์ศรีและโอกาสความก้าวหน้าในอาชีพ - เพิ่มบทบาทประธานสภาภิบาล และประธานองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้มีการกระจายอำนาจ และให้เป็นไปตามกฎหมายท้องถิ่น - ให้มีองค์การบริหารอย่างแท้จริง
(3) หน่วยงานสนับสนุนและรณรงค์ - แก้ไขปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2526 เพื่อยปรับบทบาทภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ เน้นในด้านการณรงค์เพื่อสร้างความตระหนัก ตื่นตัว ความมีระเบียบ ความรับผิดชอบ และมีจิตใจสาธารณะ (public mind) เพื่อเตรียมพร้อมป้องกัน บรรเทาสาธารณภัยทั้งที่เกิดโดยธรรมชาติ หรือโดยการกระทำของมนุษย์ ปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการให้เป็นการร่วมภาครัฐ - เอกชน - ภาคเอกชน -	- งานเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ และการป้องกันบรรเทาเจ้าเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการป้องกัน เพื่อลดความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สินของชุมชนและของตนเอง ดังนั้นรูปแบบของคณะกรรมการนโยบายที่มีข้าราชการทั้งหมดเป็นกรรมการจึงไม่น่าเหมาะสม ควรมีลักษณะเป็นการร่วมภาครัฐ - เอกชน - ประชาชน แต่นำมีรูปแบบ

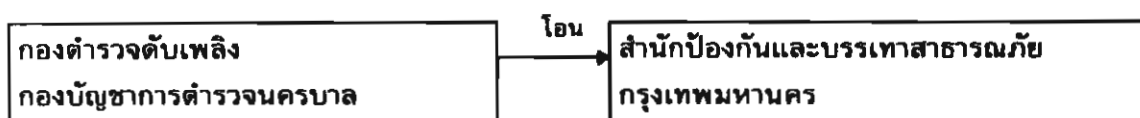
มาตรการ	เหตุผล
ภาคประชาชน - คณะกรรมการอื่นๆ เช่น คณะกรรมการแผ่นดินไหว คณะกรรมการป้องกันและขจัดภาวะมลพิษในทะเลเนื่องจากน้ำมัน ฯลฯ ให้บทบาทเมื่อหมดภารกิจให้ยุบเลิก	ลักษณะการดำเนินงานเช่นเดียวกับ Public Safety Council โดยสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร อินเดีย ฯลฯ คือได้รับความสนับสนุนทางการเงินจากทั้งภาครัฐและเอกชน และมีภารกิจหลักในการรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ - เพื่อให้มีความเข้มข้น โดยให้คณะกรรมการในด้านดังกล่าวในคณะกรรมการป้องกันภัยพลเรือน

แผนภาพที่ 5.3 โครงสร้างองค์กรบริหารสาธารณภัยในอุดมคติ (แก้ไขกฎหมาย)

หน่วยงานหลัก



หน่วยปฏิบัติการ



ในต่างจังหวัด เหมือนแผนภาพที่ 5.2 แต่เพิ่มบทบาทประธานสุขาภิบาล และรองประธานองค์การบริหารส่วนตำบล กับยกฐานะหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยในสังกัดเทศบาล เป็นกอง ส่วนแผนกหรืองานแล้วแต่กรณี

หมายเหตุ

- (1) อาจปรับปรุงเป็นสภาป้องกันภัยในลักษณะคณะกรรมการร่วมภาคีรัฐบาล - ภาคเอกชน - ภาคประชาชน ทำนองเดียวกับ Public Safety Council ในต่างประเทศ

(ง) มาตรการด้านบุคลากร

มาตรการ	เหตุผล
เร่งรัดพัฒนาบุคลากรของรัฐ เอกชน และอาสาสมัคร ให้ความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน บรรเทาภาระงานด้านต่างๆ เช่น อุทกภัย ภัยแล้ง แผ่นดินไหว เพลิงไหม้ ฯลฯ ตลอดจนเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางแพทยที่เพิ่งเกิดเหตุ	เพื่อบุคลากรทุกฝ่ายมีความรู้ความเข้าใจ เพิ่มพูนทักษะและประสบการณ์ ด้านการกู้ภัยและบรรเทาสาธารณภัย สามารถเข้าปฏิบัติภารกิจได้ทันทีเมื่อเกิด เหตุการณ์ภัยพิบัติ จึงสมควรให้หน่วยฝึกอบรม เช่น กองตำรวจดับเพลิง ร่วมมือกับสถาบันการศึกษาและบริษัทเอกชน จัดหลักสูตรฝึกอบรมระยะสั้น กับให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และเอกชน มีการฝึกซ้อม กันเป็นประจำ สถาบันการศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการอาจ เปิดสอนหลักสูตรระยะสั้น หรือแม้แต่หลักสูตรระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง ปริญญาตรีหรือสูงกว่า ซึ่งจะเน้นการพัฒนา องค์ความรู้ด้านนี้ และผลิตบุคลากรเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับความปลอดภัยใน การทำงาน การกู้ภัยและบรรเทาสาธารณภัย ลักษณะงานเกี่ยวกับการกู้ภัยและบรรเทาสาธารณภัยมีลักษณะเป็นวิชาชีพ การพัฒนาบุคลากรให้มีสมรรถนะสร้างขวัญกำลังใจ และมีส่วนร่วมช่วยให้ผลการ ดำเนินงานบรรลุเป้าหมายในภาพ

(จ) มาตรการด้านงบประมาณ

มาตรการ	เหตุผล
จัดสรรงบประมาณให้แก่กองทัพนานา และหน่วยงานอื่น (เช่น โรงพยาบาลประจำจังหวัด) ที่มีส่วนเข้าไปช่วยเหลือกู้ภัยและบรรเทาสาธารณภัย โดยไม่ได้รับงบประมาณจากรัฐแต่ประการนี้ - ปรับปรุงระเบียบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการทรงจ่าย การเบิกจ่าย และหลักฐานการใช้จ่ายให้เหมาะสมกับการบริหารจัดการการจ่ายเงิน	- เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น หน่วยทหารมักได้รับคำสั่งให้เข้าไปช่วยเหลือสนับสนุน กู้ภัย และบรรเทาสาธารณภัย โดยไม่ได้รับงบประมาณเพื่อการนี้ หน่วยทหารจำเป็นต้องเบิกจ่ายจากงบประมาณค่าใช้จ่ายประจำปีอื่น ซึ่งมีอยู่จำกัด ทำให้เกิดปัญหา เช่นเดียวกับการเบิกยา และอุปกรณ์รักษาพยาบาลโรงพยาบาล ซึ่งมีสำรองอยู่น้อยมากและไม่ได้เตรียมการสำหรับเหตุการณ์สาธารณภัย ดังนั้น สำนักงานงบประมาณ กองทัพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสมควรร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหานี้ โดยอาจตั้งงบประมาณสำรองไว้เพื่อการนี้ ทำนองเดียวกับที่จัดสรรให้ผู้ว่าราชการจังหวัด - การบริหารจัดการการจ่ายเงินย่อมแตกต่างไปจากการบริหารรัฐกิจในภาวะปกติ จึงจำเป็นต้องมีระเบียบเป็นการเฉพาะ

(จ) มาตรการด้านวัสดุอุปกรณ์

มาตรการ	เหตุผล
- สร้างฐานข้อมูลสินค้าคงคลัง (inventory) เพื่อให้ทราบว่ามีวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ใด อยู่ที่ไหนหน่วยงานใด เพื่อสามารถระดมมาใช้ในเหตุการณ์ภัยพิบัติได้ทันที - ให้สำนักงานงบประมาณร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องวางแผนจัดหาวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ที่มีความจำเป็นในการบริหารจัดการสาธารณสุขทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว	- ในกรณีฉุกเฉิน มีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์หลายอย่างในการกู้ภัยและบรรเทาสาธารณภัย การมีฐานข้อมูลดังกล่าวจะช่วยให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนสามารถระดมอุปกรณ์ต่างๆ มาใช้ได้ทันที - เนื่องจากวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้หลายอย่างมีราคาแพงมาก และต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนจัดหาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประหยัด

(ข) มาตรการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

มาตรการ	เหตุผล
สร้างระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการสาธารณสุข โดยให้หน่วยงานหลัก เป็นผู้รับผิดชอบ และเชื่อมโยงระบบ me line ไปตามหน่วยงานต่างๆ ก้าวสู่ระบบข้อมูลในเครือข่าย meconnect	- ปัจจุบันขาดระบบข้อมูลและสารสนเทศที่เป็นระบบทันสมัย ถูกต้องและเพียงพอต่อการวางแผนและการปฏิบัติงาน - ระบบข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการสาธารณสุขควรประกอบด้วยข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็น เช่น ฐานข้อมูลที่ดิน ฐานข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากร ฐานข้อมูลเกี่ยวกับโรงงาน สถานะราชการ สำนักงานเอกชน ฯลฯ ฐานข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม แผนที่เสี่ยงภัย ฯลฯ ระบบข้อมูลดังกล่าวควรมีการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบและทันสมัย

บทที่ 6

สรุป

สรุปภาพรวม

6.1 ก่อนที่ประเทศไทยจะพัฒนาตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1 เมื่อเกือบสี่สิบปีที่แล้ว ประเทศไทยแทบไม่ต้องประสบกับสาธารณภัยธรรมชาติ หรือจากการกระทำของมนุษย์ ยกเว้นในช่วงสงครามมหาเอเชียบูรพาและสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งมีการสู้รบและมีการทิ้งระเบิด มีผู้เสียชีวิต บาดเจ็บและทุพพลภาพจำนวนมาก ทั้งนี้ก็เนื่องจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศที่ไม่เสี่ยงต่อพายุโซนร้อน ภูเขาไฟระเบิด และแผ่นดินไหว ซึ่งแตกต่างจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างฟิลิปปินส์ เวียดนาม อินโดนีเซีย หรือพม่า นอกจากนั้นการที่เป็นประเทศเกษตรกรรมที่ปลูกข้าวเป็นสำคัญ เมื่อมีพายุโซนร้อน หรือดีเปรสชันจนเกิดอุทกภัยขึ้นก็ถือว่าเป็นเรื่องปกติ เกษตรกรสามารถปรับตัวได้ถ้าไม่รุนแรงเกินไป และอาจเกิดผลดีด้วยซ้ำเมื่ออุทกภัยนำความอุดมสมบูรณ์มาตามกระแสน้ำ ทำให้การเพาะปลูกได้ผล แต่เมื่อมีการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ มีการลงทุนอุตสาหกรรมใหญ่น้อย เกิดการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วรุกล้ำเข้าไปในที่ดินทางเกษตรกรรม ซึ่งเสี่ยงต่ออุทกภัย มีการสร้างเขื่อนเอนกประสงค์ทั้งเพื่อพลังงานและการชลประทาน มีการสร้างถนนหนทาง และระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ฯลฯ ทำให้เกิดขบวนการน้ำไหลตามธรรมชาติ ประกอบกับมีการตัดไม้ทำลายป่า ทำให้ขาดความสมดุลทางธรรมชาติ และมีการแปรปรวนทางภูมิอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะเรือนกระจก ทำให้ประเทศไทยต้องประสบภัยสาธารณภัยจากธรรมชาติรุนแรงขึ้นบ่อยครั้งขึ้น และบางกรณีเป็นสาธารณภัยที่ไม่เคยคาดคิดมาก่อน เช่น สาธารณภัยจากน้ำ ใต้ฝุ่น พายุซัดฝั่ง อุทกภัย ภูเขาหรือดินถล่ม ภัยแล้ง และที่น่าจับตามองตามความเคลื่อนไหวอย่างใกล้ชิดก็คือแผ่นดินไหวเพราะแม้ว่าเกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นปกติไม่รุนแรงมาก แต่ประเทศไทยก็มีรอยเลื่อนในชั้นหินหลายแห่ง เช่น รอยเลื่อนอุทัยธานี-เลย รอยเลื่อนค่านเจดีย์สามองค์ และรอยเลื่อนแม่ทา เป็นต้น และถ้าหากเกิดแผ่นดินไหวรุนแรงขนาด 4.5 ริกเตอร์ที่รอยเลื่อนค่านเจดีย์สามองค์ในปี 2543 ก็จะทำให้เกิดความเสียหายรุนแรงที่กาญจนบุรีซึ่งมีเขื่อนขนาดใหญ่หลายแห่ง และอาจมีผลกระทบถึงกรุงเทพมหานครซึ่งตั้งอยู่บนดินอ่อน หากเกิดแผ่นดินไหวก็จะเกิดการกระเทือนใต้ดินอันมีผลต่อฐานรากของอาคารสูง ซึ่งไม่ได้เตรียมการรับเหตุการณ์เช่นนี้ ยิ่งหากไม่ได้มีการเตรียมพร้อมรับเหตุการณ์อย่างนี้ด้วย มหันตภัยก็แทบเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

6.2 เมื่อประเทศไทยพัฒนารวดเร็วเท่าใด สาธารณภัยอันเป็นผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม หรือสาธารณภัยจากการกระทำของมนุษย์ก็เกิดบ่อยครั้งขึ้น รุนแรงขึ้นและ

เช่นเดียวกับสาธารณภัยจากธรรมชาติ สาธารณภัยหลายอย่างจากการกระทำของมนุษย์ เช่น จากอุตสาหกรรม การจราจร หรือไฟไหม้/ระเบิด ฯลฯ เป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิดและไม่เคยคาดถึง อย่างกรณีสารพิษ ไฟไหม้อาคารสูง และอาคารโรงงานขนาดใหญ่ อาคารถล่ม เชื้อนหรือสะพานขนาดใหญ่พังทลาย ก๊าซระเบิด เครื่องบินขนาดใหญ่ตก เรือเดินทะเลชนกัน หรือการเกิดคราบน้ำมันในทะเล ฯลฯ แม้ว่าประเทศไทยยังไม่ประสบสาธารณภัยที่รุนแรงอย่างกรณีการแพร่กระจายของกัมมันตภาพรังสี อย่างกรณีเชอนาบีลหรือโบพอล อุบัติเหตุทางรถไฟบรรทุกก๊าซหรือน้ำมันชนกัน หรือตกรางในเขตชุมชน เครื่องบินโดยสารขนาดใหญ่ตกที่ชุมชน เหตุการณ์ตึกทรบ่นอาคารสูง ฯลฯ แต่ก็อย่านึกว่าเหตุการณ์เช่นนี้จะไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย

6.3 การบริหารจัดการสาธารณภัยในประเทศไทย เริ่มจากการป้องกันภัยจากการทิ้งระเบิดจากเครื่องบินในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง โดยจัดตั้งกรมป้องกันต่อสู้อากาศยาน กระทรวงกลาโหม ต่อมา มีการโอนงานนี้ให้กรมป้องกันภัยทางอากาศ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมาได้ยุบกลายเป็นกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยมีพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายหลักกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการและเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยแห่งราชอาณาจักร มีกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ และผู้ทรงคุณวุฒิ มีอธิบดีกรมการปกครองเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยกรมการปกครองเป็นสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งในทางปฏิบัติ กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนปฏิบัติงานในนามกรมการปกครอง อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากหน่วยงานดังกล่าวแล้ว การบริหารจัดการสาธารณภัยกระจายอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการเกือบสิบคณะ และหน่วยงานรัฐบาลกว่า 30 หน่วยงาน กระจายอยู่ใน 10 กระทรวง ไม่รวมองค์การสาธารณประโยชน์ภาคเอกชน ซึ่งมีบทบาทอย่างมากทั้งในด้านกู้ภัยและบรรเทาทุกข์ อีกกว่า 100 แห่ง อย่างไรก็ตาม หน่วยปฏิบัติที่มีบทบาทสำคัญแห่งหนึ่ง ได้แก่ กองตำรวจดับเพลิง กองบัญชาการตำรวจนครบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมทั้งด้านบุคลากรที่มีการฝึกอบรมพิเศษ มีทักษะและประสบการณ์กับอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยทั้งด้านดับเพลิง กู้ภัย และบรรเทาสาธารณภัย ตลอดถึงการฝึกอบรมด้านต่างๆ เหล่านี้ ตลอดจนมีโรงพยาบาลของศูนย์ส่งกลับ สำนักงานแพทย์ใหญ่ กรมตำรวจประจำอยู่ที่สถานีดับเพลิงทั่วกรุงเทพมหานคร แต่การปฏิบัติงานมีจำกัดอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร อีกหน่วยหนึ่งเป็นหน่วยนโยบายแต่ก็มีพื้นฐานในการร่วมมือประสานงานและการณรงค์ คือ คณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ และสำนักงานเลขานุการ กปอ. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งแม้เป็นหน่วยงานเล็กๆ แต่ก็มีผลงานที่ค่อนข้างเด่น

6.4 ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ.2529-2538) ได้เกิดสาธารณภัยรุนแรงหลายครั้ง แต่ละครั้งสร้างความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก เหนืออื่นใด แต่ละครั้งมีผลกระทบ

ทางสังคมจิตวิทยาหรือแม้แต่ทางการเมือง โดยประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติและประชาชนโดยทั่วไปมีความรู้สึกว่ารัฐบาลและกลไกของรัฐบาลขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสาธารณสุขไม่สามารถให้ความช่วยเหลือกู้ภัย บรรเทาทุกข์ หรือบูรณะฟื้นฟู และพัฒนาได้อย่างพึงพอใจ มีเพียงพระมหากษัตริย์คุณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว การช่วยเหลือตนเองและญาติพี่น้อง หรือการช่วยเหลือของอาสาสมัครเอกชนที่สร้างความพึงใจและเชื่อถือได้ ทั้งๆ ที่หน่วยงานของรัฐบาลได้พยายามอย่างที่สุดที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหของผู้ประสบภัยและประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง แม้ว่าต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทั้งด้านนโยบายและแผน โครงสร้างการบริหารจัดการ กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ทรัพยากรการจัดการ เทคโนโลยี และความร่วมมือประสานงานกับชุมชนและเอกชน

นโยบายและแผน มีนโยบายและแผนแต่ไม่มีการปฏิบัติ นโยบายไม่ต่อเนื่อง เน้นการควบคุมและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยมากกว่าการป้องกันสาธารณสุข แผนการบริหารจัดการไม่ชัดเจน ส่วนใหญ่มีลักษณะกว้าง มีลักษณะเป็นแผนอำนวยการมากกว่าแผนปฏิบัติการ ขาดแผนระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับพื้นที่กับแผนฉุกเฉิน ขาดคู่มือการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผน ผู้บริหารทุกระดับขาดความตระหนักและความสนใจ แก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าที่จะวางแผนป้องกันหรือวางแผนเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ ทั้งๆ ที่ทราบดีว่าการเตรียมการดังกล่าวอาจลดความสูญเสียได้มาก

กฎหมายระเบียบข้อบังคับ มีกฎหมายระเบียบข้อบังคับจำนวนมากหลายฉบับล้าหลังไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม หรือไม่ครอบคลุมสาระสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495 นอกจากนั้นยังมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวด้วย

องค์การบริหาร มีองค์การบริหารจำนวนมากหลายแห่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวข้องกับสาธารณสุข (10 คณะกรรมการ 10 กระทรวง 30 กว่ากรม และรัฐวิสาหกิจ) ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา และการประสานงาน ขาดอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการอย่างแท้จริง มีความซ้ำซ้อนของงาน โครงสร้างสับสนและขาดภาวะผู้นำ

ทรัพยากรการบริหาร

(ก) เงิน งบประมาณมีจำกัด และหลายหน่วยไม่ได้รับการจัดสรร คือ ได้รับไม่เพียงพอ เช่น กองทัพต่างๆ หรือสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาล ฯลฯ อย่างไรก็ตามปัญหาส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับระเบียบกระทรวงการคลังในเรื่องการเบิกจ่ายและหลักฐานการใช้จ่าย ซึ่งไม่อาจนำมาใช้ปฏิบัติได้จริงในยามฉุกเฉิน

(ข) คน อัตรากำลังไม่เพียงพอทั้งหน่วยงานหลัก หน่วยปฏิบัติและหน่วยสนับสนุน บุคลากรที่มีอยู่ขาดความรู้ ทักษะและประสบการณ์ ตลอดจนขวัญกำลังใจ ขาดการพัฒนาและฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง

(ค) เครื่องมืออุปกรณ์วัสดุ ขาดแคลน ไม่เพียงพอ ขาดอุปกรณ์ในการกู้ภัยสำคัญ หลายอย่าง อุปกรณ์ที่มีอยู่ขาดประสิทธิภาพและขาดฐานข้อมูลสินค้าคงคลัง (inventory) ว่ามีอยู่ที่หน่วยงานใดบ้าง เพื่อสามารถระดมนำมาใช้ในเหตุการณ์ได้ทันทั่วถึง

เทคโนโลยี

(ก) เทคโนโลยีสารสนเทศ ขาดระบบข้อมูลเพื่อการจัดการ ขาดฐานข้อมูล ขาดเครื่องมืออุปกรณ์ทั้งฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ และบุคลากร

(ข) เทคโนโลยีโทรคมนาคม มีข่ายโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพพอสมควร รวมทั้งระบบทดแทน แต่ยังมีปัญหาการใช้เครือข่าย และการร่วมมือประสานกัน

ความร่วมมือกับชุมชนและเอกชน ภาคเอกชนและชุมชนมีส่วนสนับสนุนการบริหารจัดการสาธารณสุขของภาครัฐแทบทุกขั้นตอน และมีบทบาทสำคัญมากขึ้นทุกขณะ แต่ยังขาดการยอมรับอย่างแท้จริงจากภาครัฐ ขาดการวางระบบ และการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ขาดการช่วยเหลือด้านการฝึกอบรมและด้านอื่นๆ เช่น ด้านภาษีอากร

6.5 กรณีศึกษาที่น่าเสนอในรายงานฉบับนี้ ได้แก่ กรณีไต้ฝุ่นเกย์และพายุพัดฝั่ง กรณีโรงแรมรอยัลพลาซ่าถล่ม และกรณีไฟไหม้โรงงานทำตุ๊กตาเคเดอร์ ล้วนเป็นตัวอย่างและบทเรียนอันล้ำค่าของรัฐบาลในการบริหารจัดการสาธารณสุข ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้และสาธารณสุขอื่นๆ จะต้องเกิดขึ้นเรื่อยๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการป้องกันที่ดีสักเพียงใดก็ตาม เมื่อพิจารณาสมรรถนะการบริหารจัดการสาธารณสุขประเภทต่างๆ ผู้เชี่ยวชาญองค์การสหประชาชาติเห็นว่าสมรรถนะการบริหารจัดการของไทยเกี่ยวกับไต้ฝุ่นและพายุพัดฝั่ง อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาด เพลิงไหม้ อุบัติเหตุสำคัญ และผู้อพยพอยู่ระดับปานกลาง แต่สำหรับดินถล่ม แผ่นดินไหว ศัตรูพิษ การระเบิดและการจลาจลมีสมรรถนะที่ต่ำมาก ถ้าเกิดแผ่นดินไหวในระดับความรุนแรงเกิน 5 ริกเตอร์ขึ้นไป หน่วยราชการของไทยก็คงขาดความสามารถในการกู้ภัยและบรรเทาทุกข์ และความเสียหายจะรุนแรงมากอย่างที่มองอาจคาดได้เลย ในบทที่ 5 ได้เสนอแผนและมาตรการดำเนินงาน โดยระบุหลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์และมาตรการต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศไทยมีรูปแบบ ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการบริหารจัดการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพ มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยพยายามใช้โครงสร้างและกลไกที่มีอยู่แล้วให้มากที่สุด และเพื่อระดมทรัพยากรและความพยายามของทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชนและประชาชนทั่วไปในการป้องกัน บรรเทา หรือลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินจากสาธารณสุขและอุบัติเหตุ

โดยกำหนดมาตรการด้านนโยบาย มาตรการด้านกฎหมาย และมาตรการด้านองค์การและการจัดการ

6.6 มาตรการด้านนโยบาย แบ่งเป็นนโยบายหลัก และนโยบายทั่วไป

นโยบายหลัก - ดำเนินการบริหารจัดการสาธารณสุขแห่งชาติเชิงรุก โดยมุ่งเน้นการป้องกันบรรเทาความทุกข์กับการกักกันและช่วยเหลือฟื้นฟูบูรณะ เพื่อไม่ให้เกิดความสูญเสียชีวิต และทรัพย์สิน หรือลดการสูญเสียดังกล่าว

นโยบายทั่วไป

(1) การบริหารจัดการ

พัฒนารูปแบบ โครงสร้างและกรอบการบริหารจัดการสาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยใช้โครงสร้างและกลไกที่มีอยู่แล้ว แต่ให้มีการปรับปรุงแก้ไขเท่าที่จำเป็นให้มีความชัดเจนในการปฏิบัติงาน ลดความซ้ำซ้อนสับสนในการปฏิบัติงาน และนำองค์กรที่มีศักยภาพอยู่แล้วให้มีบทบาทและส่วนร่วมชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทัพต่าง ๆ

- ให้มีการเร่งรัดพัฒนาบุคลากรของรัฐ เอกชน และอาสาสมัครให้มีความสามารถในการกักกัน บรรเทาสาธารณสุข รวมทั้งความรู้ด้านการผจญเพลิง และการปฐมพยาบาล

(2) การเตรียมพร้อมป้องกันภัย

- ให้สร้างระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการสาธารณสุขโดยให้หน่วยงานหลักเป็นผู้รับผิดชอบ และเชื่อมประสานแบบ on-line ไปตามหน่วยงานต่าง ๆ

- สร้างระบบแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้จะต้องพัฒนาการพยากรณ์อากาศ แผ่นดินไหว และอุทกภัยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย ซึ่งรัฐจะต้องสนับสนุนด้านเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัย ส่วนการแจ้งเตือนภัยในโรงงานอุตสาหกรรมให้มีระบบเตือนภัยในโรงงานและมีการฝึกซ้อมพนักงานเป็นประจำ

เพิ่มขีดความสามารถของระบบสื่อสารในระดับจังหวัดและอำเภอให้สามารถแจ้งข่าวเพื่อเตือนภัยไปยังตำบลและหมู่บ้านได้พร้อมทั้งงานระบบเตือนภัยในระดับพื้นที่ โดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม

- พัฒนาระบบการสื่อสารทดแทนที่มีประสิทธิภาพโดยใช้ทุกสื่อทั้งวิทยุสื่อสาร โทรศัพท์ ไมโครเวฟ เคเบิลใยแก้ว ดาวเทียมและข่ายใยแก้ว

- จะต้องมีการวางแผนปฏิบัติการและแผนฉุกเฉินทั้งระดับจังหวัดและระดับพื้นที่เฉพาะ โดยประสานเชื่อมโยงกับแผนหลักและแผนสาขาในระดับชาติทั้งนี้แผนดังกล่าวจะต้อง

ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรม ขั้นตอน ทรัพยากร และผู้รับผิดชอบ ตลอดจนการติดตามวัดและประเมินผล

(3) การควบคุมสถานการณ์และการกู้ภัย

- จะต้องมีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการสาธารณสุข/ฉุกเฉิน ทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด (EOC - Emergency Operations Center) เป็นศูนย์รวมข่าวสาร ศูนย์สื่อสารคมนาคม และศูนย์บัญชาการ ทำนองเดียวกับห้องปฏิบัติการของทหาร

- จะต้องใช้ทรัพยากรจากกองทัพอากาศในทุกขั้นตอนของการบริหารจัดการสาธารณสุข ทั้งการวางแผนฉุกเฉิน การช่วยงานศูนย์ปฏิบัติการฯ การค้นหาและกู้ภัย การสำรวจและประเมินความเสียหาย การควบคุมจุดตรวจ และควบคุมสถานการณ์ทั่วไป ตลอดจนการใช้เครื่องมือหนักของทหารช่างในการกู้ภัย ฟื้นฟูบูรณะและพัฒนา

(4) การบรรเทาทุกข์

- สร้างระบบการบรรเทาทุกข์ทางการแพทย์ที่มีประสิทธิภาพ โดยมีการช่วยเหลือทางการแพทย์ที่จุดเกิดเหตุ มีการฟื้นฟูสภาพเพื่อให้ผู้ป่วยรอดชีวิต และนำส่งโรงพยาบาลที่เตรียมพร้อมแล้ว ซึ่งอาจพัฒนาเป็นหน่วยรถพยาบาลโดยอาจประสานกันระหว่างกองตำรวจดับเพลิง หน่วยปกครองท้องถิ่น โรงพยาบาล กับมีการพัฒนาบุคลากรผู้ช่วยแพทย์อุบัติเหตุทำนอง EMT - paramedic ของสหรัฐอเมริกา

- พัฒนาการบรรเทาทุกข์แก่ผู้ป่วย ซึ่งอาจเกิดอาการทางจิตโดยใช้จิตแพทย์เข้ามาช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง

- การประชาสัมพันธ์ จะต้องเป็นอย่างเป็นระบบ ทั้งถึง รวดเร็วทันการณโดยมีการวางแผนไว้อย่างล่วงหน้า

(5) การฟื้นฟูบูรณะ และพัฒนา - จะต้องมีการวางแผนระยะยาวเฉพาะพื้นที่ โดยมุ่งฟื้นฟูบูรณะให้ผู้ประสบภัยสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างดี โดยช่วยเหลือทั้งด้านที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน อาชีพ และโครงสร้างพื้นฐาน ในกรณีที่ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมถูกทำลาย ก็อาจต้องใช้เวลาในการพัฒนาพื้นที่ให้มีสภาพเหมือนเดิมหรือดีกว่า

6.7 มาตรการด้านกฎหมาย เสนอแนะให้บทวน แก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายหลัก และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2475 กับตรากฎหมาย กฎระเบียบใหม่ๆ ให้ครอบคลุมทันสมัยและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อม ขณะเดียวกันให้จัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ เพื่อสะดวกในการค้นหาอ้างอิง

6.8 มาตรการด้านองค์การและการจัดการ เสนอทั้งรูปแบบปัจจุบัน โดยใช้โครงสร้างและกลไกที่มีอยู่แล้ว แต่อาจมีการปรับเปลี่ยนภายในบ้าง กับรูปแบบในอุดมคติ ซึ่งได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. ไว้ด้วย

1. รูปแบบที่ใช้โครงสร้างและกลไกที่มีอยู่แล้ว

(ไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย)

(1) หน่วยงานหลัก

- คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน แต่งตั้งผู้บัญชาการกองทัพบก กองทัพอากาศ หรือผู้แทน และอธิบดีกรมชลประทาน เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิกับปรับปรุงคณะอนุกรรมการ โดยแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นอนุกรรมการ

- สร้างความแข็งแกร่งให้กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยยกฐานะเป็นสำนักสังกัดกรมการปกครองเช่นเดิม เรียกว่า สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ประกอบด้วย ศูนย์ข้อมูลสาธารณภัย สถาบันวิจัยและฝึกอบรมสาธารณสุข ส่วนบริหาร ส่วนแผนและนโยบาย และส่วนปฏิบัติการ (รวมทั้งศูนย์สื่อสารและห้องปฏิบัติการ)

- สร้างความแข็งแกร่งแก่หน่วยปฏิบัติในระดับจังหวัด โดยแต่งตั้งคณะอนุกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดให้มีส่วนสำนักงานและห้องปฏิบัติการด้วย กับให้สร้างระบบข้อมูลเพื่อการจัดการสาธารณสุขระดับจังหวัด และสร้างข่ายสื่อสาร

(2) หน่วยปฏิบัติการ

- พัฒนากองตำรวจดับเพลิงให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้น โดยปรับปรุงทั้งโครงสร้างภายใน อัตรากำลัง งบประมาณ และเครื่องมืออุปกรณ์ และเพิ่มภารกิจหน้าที่ให้ปฏิบัติงานด้านการกู้ภัย บรรเทาสาธารณภัย และบริการรถพยาบาล โดยมุ่งสร้างกองดับเพลิงให้เป็นหน่วยดับเพลิงตัวอย่าง ขณะเดียวกันให้ปรับสถานภาพและศักดิ์ศรีของพนักงานดับเพลิงให้สูงขึ้นแบบเดียวกับในต่างประเทศ

- เพิ่มศักยภาพหน่วยดับเพลิงในต่างจังหวัด โดยยกฐานะเป็นกอง ส่วน หรือแผนกแล้วแต่กรณี ให้พร้อมรับสาธารณภัยได้ระดับหนึ่ง โดยปรับปรุงบุคลากร เครื่องมืออุปกรณ์ โดยให้ ภารกิจครอบคลุมการกู้ภัย บรรเทาสาธารณภัย และบริการรถพยาบาล

สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและศูนย์ปฏิบัติการสาธารณสุขจังหวัด ตัดต่อประสานงานและขอความสนับสนุนด้านทรัพยากรจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในลักษณะเครือข่าย

(3) หน่วยสนับสนุนและรณรงค์

- ปรับบทบาทคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติแทนที่จะเป็นคณะกรรมการ-

การนโยบายอย่างเดียว ให้นับบทบาทด้านการณรงค์ การกระตุ้น การสร้างความตระหนัก การสร้างความรับผิดชอบ ระเบียบวินัย

- ปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการแทนที่จะเป็นคณะกรรมการข้าราชการให้มีภาคเอกชน และภาคประชาชนร่วมด้วย กับให้ยุบคณะกรรมการคณะที่ซ้ำซ้อน
- โครงสร้างการดำเนินงานให้ใช้รูปแบบ Public Safety Council ส่วนสำนักงานเลขานุการ กปอ. ให้คงสภาพเดิม

2. รูปแบบในอุดมคติ โดยแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522

(1) หน่วยงานหลัก

- ปรับปรุงคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติหรือคณะกรรมการบริหารจัดการสาธารณภัยแห่งชาติ โดยให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร กับปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการ
- โอนกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และยกฐานะเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (หรือสำนักงานคณะกรรมการบริหารจัดการสาธารณภัยแห่งชาติ) มีฐานะเทียบเท่ากรม มีส่วนงานภายใน คือ สำนักงานเลขานุการกรม ศูนย์สารสนเทศสาธารณภัย สถาบันวิจัยและฝึกอบรมสาธารณภัย ศูนย์ปฏิบัติการสาธารณภัย (รวมศูนย์สื่อสาร) และกองนโยบายและแผน

(2) หน่วยปฏิบัติการ

- โอนกองตำรวจดับเพลิง กองบัญชาการตำรวจนครบาลไปสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยยกฐานะเป็นสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีภารกิจความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดับเพลิง การกู้ภัย ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย บริการรถพยาบาล กับมีสถาบันฝึกอบรมบรรเทาสาธารณภัย(สำหรับพนักงานกรุงเทพมหานครเองและหน่วยปกครองท้องถิ่นอื่นๆ)
- การปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัดให้ปรับปรุงเช่นเดียวกับรูปแบบแรก ขณะเดียวกันเพิ่มบทบาทสุขภาพ และองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) หน่วยสนับสนุนและรณรงค์

- เช่นเดียวกับรูปแบบแรก
- ให้ยุบคณะกรรมการอื่นๆ หรือทบทวนภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ

6.9 มาตรการด้านบุคลากร เสนอให้เร่งรัดพัฒนาบุคลากรของรัฐ เอกชน และอาสาสมัคร ให้มีความรู้ความสามารถในการกู้ภัย บรรเทาสาธารณภัยด้านต่างๆ เช่น อุทกภัย อาคารถล่ม แผ่นดินไหว เพลิงไหม้ ฯลฯ ตลอดจนเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางการแพทย์ที่จุดเกิดเหตุ

6.10 มาตรการด้านงบประมาณ เสนอให้จัดสรรงบประมาณให้แก่กองทัพต่างๆ และหน่วยงานอื่น (เช่น โรงพยาบาลประจำจังหวัด) ที่มีส่วนช่วยเหลือกู้ภัยและบรรเทาสาธารณภัยโดยไม่ได้รับงบประมาณจากรัฐเพื่อการนี้ กับให้ปรับปรุงกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการทรงจ่าย การเบิกจ่าย และหลักฐานการใช้จ่ายให้เหมาะสมกับการบริหารจัดการยามฉุกเฉิน

6.11 มาตรการด้านวัสดุอุปกรณ์ เสนอแนะให้สร้างฐานข้อมูล สินค้าคงคลัง (inventory) เพื่อให้ทราบว่ามีวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ใด อยู่ที่หน่วยงานใด เพื่อสามารถระดมมาใช้ในเหตุการณ์ภัยพิบัติได้ทันทีทั่วทั้งที่ กับให้สำนักงานประมาณร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง วางแผนจัดหาวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ที่มีความจำเป็นในการบริหารจัดการสาธารณภัย ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

6.12 มาตรการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เสนอให้สร้างระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการสาธารณภัยโดยใช้หน่วยงานหลักเป็นผู้รับผิดชอบและเชื่อมประสานแบบ on-line ไปตามหน่วยงานต่างๆ กับสร้างระบบข้อมูลในเครือข่าย internet

ข้อจำกัดในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ

6.13 ข้อจำกัดประการแรกที่จะให้มีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นได้แก่ การขาดความตระหนักและขาดความรู้ความเข้าใจ หรือการขาดความตั้งใจจริงในการแก้ปัญหาการบริหารจัดการสาธารณภัยของชาติของผู้มีอำนาจเกี่ยวข้อง เนื่องจากเหตุการณ์ภัยอันตรายร้ายแรงยังไม่เกิดขึ้นหรือนานๆ เกิดขึ้นสักครั้ง เพียงแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปแต่ละครั้งก็ดูเหมือนว่าเป็นความเพียงพอแล้ว ทั้งๆ ที่รู้ว่าการป้องกันและการเตรียมพร้อมรับสถานการณ์สาธารณภัยโดยการวางแผนระบบบริหารและมาตรการด้านต่างๆ อาจลดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินได้มาก ซึ่งข้อจำกัดนี้เกิดขึ้นไม่เฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น ประเทศอื่นๆ รวมทั้งญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาที่ประสบปัญหานี้เช่นกัน หากแต่ว่าประเทศเหล่านี้ประสบสาธารณภัยบ่อยครั้ง ทำให้ต้องตื่นตัวพัฒนาระบบบริหารจัดการ รวมตลอดทั้งมีการวิจัยและพัฒนาตลอดจนการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรด้านนี้อย่างต่อเนื่องโดยสถาบันการศึกษาและสถาบันอิสระจำนวนมาก

6.14 ข้อจำกัดประการที่สองเกี่ยวข้องกับลักษณะของการบริหารจัดการสาธารณภัยเอง เพราะสาธารณภัยเกิดขึ้นได้ทุกขณะ โดยแทบไม่อาจพยากรณ์หรือคาดการณ์ได้ อาจเกิดขึ้นทุกวัน ทุกเวลา ตลอด 24 ชั่วโมง การบริหารจัดการสาธารณภัยจึงมีลักษณะเป็นการบริหารในภาวะฉุกเฉิน ทำให้รูปแบบระบบโครงสร้าง และกระบวนการบริหารรวมทั้งกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ ที่ใช้กับระบบราชการปกติไม่อาจนำมาใช้กับการบริหารจัดการสาธารณภัยได้ ข้อจำกัดประการที่สาม การบริหารจัดการสาธารณภัยเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ ความอยู่รอดปลอดภัย ความสูญเสียของ

ประชาชนจำนวนมาก ซึ่งรัฐบาลไม่อาจเสี่ยงต่อการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนและประชาชนทั่วไป จะต้องทุ่มเททรัพยากรทุกอย่างเพื่อกู้ภัย บรรเทาทุกข์ และบูรณะฟื้นฟูภายหลังการเกิดสาธารณภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการช่วยชีวิต หากช้าเกินไป ตัวเลขผู้เสียชีวิตจะเพิ่มสูงขึ้น แต่การทุ่มเทของรัฐบาลดังกล่าวก็เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นส่วนใหญ่ เมื่อเหตุการณ์ผ่านไปแล้วก็ไม่ได้วางแผนระยะยาวเพื่อเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ในอนาคต ในประเทศไทยหลังจากเหตุการณ์ได้ผ่านพ้นไป 6-7 ปี ดูเหมือนว่าทุกฝ่ายได้ลืมความเสียหายร้ายแรง ทั้ง ๆ ที่การฟื้นฟูบูรณะ และการพัฒนาต้องใช้เวลานานนับสิบปี **ข้อจำกัดประการที่สี่** การบริหารจัดการสาธารณสุขเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน จะต้องมีการระดมทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ดังนั้นหน่วยงานหลักจึงเสมือนเป็นหน่วยแผนและนโยบาย ศูนย์ข้อมูล ติดต่อประสาน และติดตามประเมินผล จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการแบบเครือข่าย (networking) โดยประสิทธิภาพของการบริหารจัดการขึ้นอยู่กับ การติดต่อประสานงานและสร้างความร่วมมือ **ข้อจำกัดประการที่ห้า** บุคลากรที่ปฏิบัติงานสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการกู้ภัยและบรรเทาสาธารณภัยเป็นบุคลากรที่มาจากหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยทั้งทหาร ตำรวจดับเพลิง และอาสาสมัคร เป็นต้น การมีผู้นำที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการเด็ดขาดจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น และจะต้องมีผู้สั่งการแทนในกรณีที่ไม่มีอาจปฏิบัติงานได้ด้วย ในระดับชาติเนื่องจากสาธารณสุขเป็นประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองในสื่อมวลชน ผู้นำประเทศจึงมักเข้าไปวินิจฉัยสั่งการเสียเอง ถึงแม้ว่าโดยหลักการแล้วผู้นำท้องถิ่นควรมิบทบาทสำคัญตามหลักการกระจายอำนาจ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งกำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจสั่งการจากส่วนกลาง แต่ในทางปฏิบัติมักไม่เป็นเช่นนั้น

6.15 ข้อจำกัดจากลักษณะของการบริหารจัดการสาธารณสุขดังกล่าวทำให้มีความยุ่งยากในการกำหนดรูปแบบ ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำให้นักการเมือง นักบริหารระดับสูงและนักวิชาการมีความเห็นพ้องกันตามข้อเสนอแนะ นอกจากนี้เนื่องจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีหลากหลายความคิดตามความรู้และประสบการณ์และความผูกพันกับหน่วยงานของตน จึงเป็นการยากที่จะยอมรับนโยบายและแผน ตลอดจนรูปแบบโครงสร้างและกระบวนการที่ขัดแย้งกับความรู้สึกรักใคร่และผลประโยชน์ ยกเว้นแต่ได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนและโครงสร้างการบริหารจัดการที่ไม่มีผลกระทบต่อตนเองมากเกินไป อุปสรรคอีกประการหนึ่งในการปฏิรูปการบริหารจัดการสาธารณสุขเกี่ยวข้องกับกฎหมายระเบียบข้อบังคับจำนวนมาก ซึ่งจำเป็นต้องมีการทบทวน แก้ไข หรือตราขึ้นมาใหม่ ซึ่งก็ไม่สามารถทำได้โดยง่ายหรือใช้เวลาสั้น ๆ ปัญหาประการสุดท้าย การปฏิรูปจำเป็นต้องมีจุดเริ่มต้น การเสนอให้มีการพัฒนาการบริหารจัดการสาธารณสุขจะต้องกระทำโดยหน่วยงานที่มีอำนาจที่จะผลักดัน มีความตั้งใจจริง และมีบารมีเพียงพอที่จะสร้างความร่วมมือจากทุกฝ่ายให้ยอมรับข้อเสนอแนะที่มีเหตุผลเพียงพอได้

เงื่อนไขของความสำเร็จ

6.16 การเปลี่ยนแปลงใดๆ ในระบบราชการไทยมักเกิดจากเบื้องบนหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองที่มีความตั้งใจทางการเมือง (Political will) ที่จะปฏิรูปหรือพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งในหลายกรณีอาจถูกกดดันจากสภาพแวดล้อมภายนอก หรือจากพลังภายในระบบราชการที่กระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลง เงื่อนไขของความสำเร็จของการนำข้อเสนอแนะนี้ไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมภายนอก หรือจากพลังภายในระบบราชการที่กระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลง เงื่อนไขความสำเร็จของการนำข้อเสนอแนะนี้ไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับผู้นำทางการเมืองเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับต่างๆ ในการพิจารณาข้อเสนอแนะและแก้ไขปรับปรุง โดยมีความรู้และความเข้าใจร่วมกัน ถึงเหตุและผล วัตถุประสงค์และมาตรการต่างๆ ก็เป็นอีกเงื่อนไขหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขของความสำเร็จที่มีความสำคัญมากน่าจะได้แก่ เหตุการณ์สาธารณภัย หรือการกระตุ้นให้ตระหนักถึงอันตรายอันอาจเกิดขึ้นจากสาธารณภัย เช่น กรณีไฟไหม้กระทรวง ทบวง กรม หรือแม้แต่ทำเนียบรัฐบาลที่ไม่มีบันไดหนีไฟ หรือเครื่องมืออุปกรณ์ดับเพลิงใดๆ หรือแม้แต่การคาดการณ์แผ่นดินไหว ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทุกขณะ ซึ่งจะทำความเสียหายแก่กรุงเทพมหานครและจังหวัดต่างๆ เป็นอย่างมาก

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กรมการปกครอง. แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2532. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2534.
- กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดพังงา. อุบัติภัยจากธรณีภัยระเบิดพังงา. พังงา. 2534 .
- เจตจันทร์ ประวิตร, ม.ร.ว. "งานบรรเทาสาธารณภัยของกรมตำรวจ," ใน การสัมมนาเชิงปฏิบัติการแผนรับสาธารณภัยระดับผู้บริหาร. กรุงเทพมหานคร : โครงการศูนย์การศึกษาต่อเนื่อง มหาวิทยาลัยมหิดล, 2526.
- ชาญณรงค์ จันทโรยดี และเบญจวัฒน์ ชัยศิริวัฒน์. การป้องกันบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ม.ป.ป.
- ดำรง รัตนพานิช. "ประสบการณ์นักปกครองของ นายดำรง รัตนพานิช," ประสบการณ์นักปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539.
- มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ คณะทรัพยากรธรรมชาติ. การศึกษาวางแผนและออกแบบโครงการฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ อำเภอพิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราช สงขลา. 2534.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์ วิทยาลัยการเมือง. การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร. 2537
- วิจิตร บุญยะโทตระ. อุบัติภัย. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรี, 2527.
- วิจิตร บุญยะโทตระ และคนอื่นๆ. เอกสารวิจัยชุดที่ 1 : การศึกษาสาเหตุและวิธีป้องกันอุบัติเหตุนถนนในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สภาวิจัยแห่งชาติ, 2522.
- วิจิตร บุญยะโทตระ และธงไชย สมณมิตร. "ประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ," ใน การสัมมนาระดับชาติเรื่อง สวัสดิศึกษาเพื่อสวัสดิการของประชาชน. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรี, 2526.

- สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์. ข้อมูลแผนการปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากสารพิษจากหน่วยงานราชการ รัฐบาลกิจและเอกชน. กรุงเทพมหานคร. 2536.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ. แนวทางการป้องกันอุบัติเหตุและสร้างความปลอดภัยในหน่วยงานสำหรับผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน กรุงเทพมหานคร : วิกตอรีเทวาเวอร์พอยท์. 2527.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองวางแผนเตรียมความพร้อมด้านเศรษฐกิจ. ร่างแนวคิดและการบริหารจัดการสาธารณสุขในแผนพัฒนาฉบับที่ 8 กรุงเทพมหานคร. 2539.
- , ร่างแผนป้องกันบรรเทาสาธารณภัยด้านการคมนาคมขนส่งในร่างแผนพัฒนาฉบับที่ 8. กรุงเทพมหานคร : คณะทำงานวางแผนปฏิบัติการด้านภัยจากคมนาคมขนส่ง. 2539.
- , รายงานผลการสัมมนาเรื่อง นโยบายการจัดการสาธารณสุขในร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 . กรุงเทพมหานคร. 2538.
- สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น. 2535.
- สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน. มหันตภัยใต้ฝุ่นเกย์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น. 2533 .
- สยามออลมาแนค. 2535. 2536. 2537.
- สยามจดหมายเหตุ. (16 : 2534). (17 : 2535). (18 : 2536). (17 : 2537), (18 : 2538). (19 : 2539)

วารสาร

- กัมปนาท เพ็ญสุภา. "การจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาอุบัติเหตุจากโรงงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง." วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 31 : พฤษภาคม-มิถุนายน 2537 : 61-63.
- ชมพูนุช ช่างโฮติ. "ความสัมพันธ์ของสาธารณสุขกับการพัฒนาประเทศ." วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 31 : พฤษภาคม-มิถุนายน 2537 : 4-14.
- ฐิติพงษ์ พิมพ์เสน. "กฎหมายและองค์การดำเนินงานเกี่ยวกับสาธารณสุขของไทย." วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 31 : พฤษภาคม-มิถุนายน 2537 : 20-28.

ภาษาอังกฤษ

BOOK

- Asian Development Bank. *Disaster Mitigation in Asia and the Pacific*. Bangkok : ADB, 1991.
- Association of Southeast Asian Nations. "Thailand Country Paper," in Report of Sixth Meeting of the ASEAN Experts Group on Natural Disasters. Bangkok : ASEAN, 1989.
- Fritz, Charles E. "Disasters," in *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York : Macmillan, 1968 ; 202-207.
- Fritz, Charles E. and Williams, Harry B. "The Human Being in Disasters : A Research Prospective," in *American Academy of Political and Social Science. Annuals*, 1957 ; 42-51,309.
- Huntrakul, Somsri. *Studies of Tropical Cyclone Behavior in Southeast Asia Using Data from DMSP - SSM/I and GMS - IR Satellites and other Meteorological Sources*. Bristol : University of Bristol, 1992.
- Lukkunaprasit, Panitan. *Static of Seismic Risk Mitigation in Thailand*. Bangkok : Chulalongkorn University, 1993.
- Prince, Samuel H. *Catastrophe and Social Change : Based Upon a Sociological Study of the Halifax Disaster*. New York : Columbia University Press, 1920.
- United Nations Development Program. *Establishment of a Major Accident Hazards Control System*. Bangkok : ILO (UNDP/ILO THA/86/015), 1991.
- United Nations Development Program. *Needs Assessment Study for the Improvement of Early Warning Systems and Disaster Relief Coordination*. Bangkok : UNDP (THA/88/004), 1990.
- United Nations Development Program. *Strengthening Disaster Management Strategies in Thailand*. Bangkok : UNDP (THA/88/004), 1994.
- United Nations Development Program. "Working Group on UN Disaster Management in Thailand." in Report of the Chairman on the Working Group's Findings and Conclusions. Bangkok, 1993.