

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การศึกษาด้านการบริหารการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติ
ของประเทศไทย

(The study of tourism management in crises
of Thailand)

โดย ผศ.ดร.ทวิดา กมลเวชช และคณะวิจัย

มิถุนายน 2562

เลขที่สัญญา RDG61T0107

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
การศึกษาบทเรียนการบริหารการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติ
ของประเทศไทย

คณะวิจัยสถาบันวิจัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สังกัดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิตา กมลเวชช
2. ดร.ศิญาณี หิรัญสาลี
3. ดร.ศิริรักษ์ สิงหเสม

สนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย
และนวัตกรรม (สทสว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สทสว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

จากการเติบโตของเศรษฐกิจพบว่าการท่องเที่ยวสามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศ พิจารณาได้จากในช่วงปี พ.ศ. 2536-2557 ภาคการท่องเที่ยวของไทยสามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศได้กว่าร้อยละ 7 ของ GDP อีกทั้งการท่องเที่ยวไทยยังสร้างผลลัพธ์ในด้านบวกเกี่ยวกับการสั่งซื้อสินค้าจากภาคธุรกิจในการท่องเที่ยวสูงถึงร้อยละ 9 ของ GDP แต่กระนั้น การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยยังประสบกับความท้าทายในการรักษาการพัฒนาการท่องเที่ยวไทยในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมในเชิงนิเวศวิทยา เนื่องจากการท่องเที่ยวไทยพึ่งพาอาศัยความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติ ดังพิจารณาได้จากเหตุการณ์สึนามิเมื่อปี พ.ศ. 2547 และยังคงเผชิญกับผลกระทบทางการเมืองและการก่อการร้ายซึ่งนำไปสู่การยับยั้งการเติบโตด้านรายได้จากการท่องเที่ยว เช่น เหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองในพื้นที่แยกราชประสงค์เมื่อปี พ.ศ. 2553 และเหตุการณ์ระเบิดที่แยกราชประสงค์เมื่อปี พ.ศ. 2558 นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่โรคซาร์สที่ระบาดในกรุงเทพฯ และเมืองพัทยาที่ล้วนแต่สะท้อนความเสียหายต่อภาคธุรกิจทั้งสิ้น ทำให้ประเทศไทยสูญเสียความเชื่อมั่นจากต่างประเทศและส่งผลกระทบต่อธุรกิจด้านการท่องเที่ยวและการโรงแรม เกิดสถานะชะงักตัวทางการเจริญเติบโต และสูญเสียความเชื่อมั่นของนักท่องเที่ยว

แม้ว่าการประสบปัญหาเหล่านี้จะเป็นข้อจำกัดสำคัญในการเดินทางขับเคลื่อนการพัฒนาการท่องเที่ยวไทยแต่ทว่าประเทศไทยนับได้ว่าเป็นประเทศที่มีความสามารถในการฟื้นฟู (Crisis Recovery) จากภาวะวิกฤติต่าง ๆ ได้อย่างดีในแง่ของประสิทธิภาพ จะเห็นได้จากระยะเวลาในการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ให้กลับสู่ปรกติการพัฒนาให้การท่องเที่ยวไทยสามารถรับมือกับเหตุการณ์เหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งที่การท่องเที่ยวต้องผสมผสานการบริหารจัดการการท่องเที่ยวเข้ากับการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศ เพื่อให้การรับมือกับปัญหาดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ตามหลักของการสร้างใหม่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม (Build Back Better; BBB) จะช่วยให้กลุ่มประกอบการลดต้นทุนในการปรับปรุงสภาพเมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์ในแต่ละครั้ง จากการเพิ่มขีดความสามารถในการรับมือกับปัญหาใหม่ของการประกอบการด้านการท่องเที่ยวทั้งในเชิงโครงสร้างและไม่เชิงโครงสร้าง หลักของการสร้างใหม่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม (Build Back Better) หมายถึง การซ่อมสร้างและฟื้นฟูสภาพให้กลับมาดีขึ้น มีองค์ประกอบสำคัญประกอบด้วยการบริหารจัดการเพื่อการซ่อมแซม (Reconstruction) โครงสร้างทางกายภาพ โครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการฟื้นคืน (Rehabilitation) ของบริการสาธารณะ ซึ่งในภาคการท่องเที่ยวจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูภายใต้หลักการดังกล่าว การเรียนรู้จากการจัดการในสถานการณ์วิกฤติจึงเป็นการช่วยให้การสร้างระบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวมีมาตรฐานทางการปฏิบัติและสามารถตอบโจทย์ความท้าทายของปัญหาทางการบริหารจัดการในสถานการณ์ได้มากขึ้น จากการนำการศึกษาการพัฒนาจุดแข็งจุดอ่อนของระบบ เมื่อเผชิญกับสถานการณ์จริงมาสร้างเป็นแบบแผนการปฏิบัติการแก่ภาคส่วนของการท่องเที่ยวในกระบวนการบริหารจัดการ

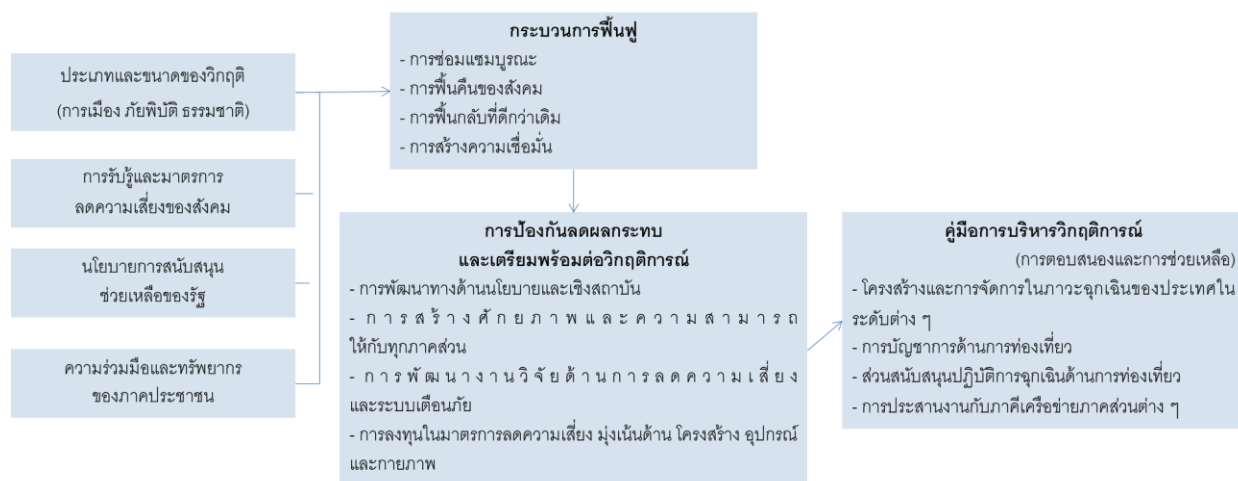
งานวิจัยนี้มุ่งที่จะถอดบทเรียนการฟื้นฟูจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภาวะวิกฤติดังกล่าว ปัจจัยที่ทำให้การฟื้นฟูสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามหลักของการสร้างใหม่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม (Build Back Better; BBB) เพื่อการเตรียมพร้อมเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการท่องเที่ยวในสถานการณ์วิกฤติครั้งต่อไปให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการการท่องเที่ยวของประเทศไทยมีแบบแผนการปฏิบัติการที่เป็นมาตรฐานทางการปฏิบัติให้กับทุกภาคส่วนของงานด้านการท่องเที่ยวยึดถือเป็นหลักในการดำเนินการร่วมกันบนฐานคิดของแนวทางการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติแบบสากลต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทเรียนการฟื้นฟูจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภาวะวิกฤติในรูปแบบต่าง ๆ โดยเน้นทั้งการบริหารจัดการเพื่อการซ่อมแซมโครงสร้างทางกายภาพ โครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการฟื้นคืนของบริการสาธารณะ และการฟื้นตัวของภาคบริการด้านการท่องเที่ยวในรูปแบบการสร้างกลับใหม่ให้ดีกว่าเดิมเพื่อการป้องกัน ลดผลกระทบ และเตรียมพร้อมต่อการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติครั้งต่อไปอย่างไร
2. เพื่อกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติของการจัดการด้านการท่องเที่ยว ให้มีความสอดคล้องต่อยุทธศาสตร์และการดำเนินการด้านการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย และตอบสนองต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

โดยมีกรอบแนวคิดของงานวิจัย ดังต่อไปนี้

กรอบแนวคิดการวิจัย



ระเบียบวิธีวิจัย

คณะผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงประยุกต์ โดยออกแบบให้มีการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร โดยสังเคราะห์กรอบแนวคิดการวิจัยจากแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติและการบริหารจัดการและการฟื้นฟูการท่องเที่ยวในสถานการณ์วิกฤติ และการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแผนปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อนำเสนอบทบาทหน้าที่ของแต่ละตัวแสดงในการจัดการภาวะวิกฤติของภาคการท่องเที่ยว ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ตลอดจนศึกษาโครงสร้างการบริหารจัดการภาวะวิกฤติการท่องเที่ยว เป็นต้น ผนวกกับการศึกษาวิจัยสนาม ซึ่งมีการประชุมกลุ่มย่อยในการแลกเปลี่ยนบทเรียนการบริหารวิกฤติจากกรณีศึกษาสถานการณ์วิกฤติครั้งใหญ่ของประเทศไทย 5 พื้นที่ อันได้แก่ ภูเก็ต พังงา เชียงราย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อีกทั้ง มีการใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณในการทดสอบสอบถามนักท่องเที่ยวทั้งคนไทยและต่างชาติในพื้นที่ดังกล่าว เพื่อรับรู้ถึงความคิดเห็นและความเข้าใจของนักท่องเที่ยวต่อการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย

บทเรียนการบริหารจัดการวิกฤติ

ประเทศไทยมีความพร้อมต่อการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นผลมาจากการเผชิญสถานการณ์จริงหรือจากบทเรียนที่ได้เรียนรู้จากสถานการณ์จริง แต่การที่หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ในภาคการท่องเที่ยวและหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการบริหารสถานการณ์ในพื้นที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่นและสอดคล้องกันโดยไม่ต้องมีการตกลงรูปแบบ โครงสร้าง และขั้นตอนการปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งต้องทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแผนการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน เนื่องจากในระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นหน่วยงานภาครัฐและภาคีเครือข่ายจะมีความลำบากในการปฏิบัติงานจากความรุนแรง ความซับซ้อนของสถานการณ์ และจากความสับสนของผู้ได้รับผลกระทบ รวมถึงความโกลาหลอันจะเกิดเนื่องจากการประสานงานและข้อมูลจำนวนมากของประชาชนในพื้นที่

การจัดการภาวะวิกฤติและการฟื้นฟูจากภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

1) เหตุการณ์ระบาดของโรคซาร์ส (SARS)

จากเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติในประเทศลดลงมากกว่า 0.82 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นมูลค่ารายได้ที่สูญเสียไปถึง 25.54 พันล้านบาท ถือเป็นการสูญเสียรายได้ครั้งใหญ่ที่สุดเมื่อเทียบกับเหตุการณ์แพร่ระบาดของไข้หวัดนกและไข้หวัดใหญ่ในปี พ.ศ. 2552 ของประเทศไทยจากบทเรียนครั้งนี้ พบว่าการประสานงานกันอย่างจริงจังระหว่างกระทรวงสาธารณสุข หน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง กรมศุลกากร และหน่วยงานอื่น ๆ ในการตรวจสอบนักท่องเที่ยว ทั้งที่เดินทางเข้ามายังประเทศไทยและเดินทางออกนอกประเทศไทยอย่างเข้มงวด จึงส่งผลให้ประเทศสามารถรับมือกับสถานการณ์วิกฤติครั้งนี้ได้อย่างทันท่วงที และไม่ถูกจัดเป็นพื้นที่ที่มีการระบาดของโรค จากเหตุการณ์ในครั้งนั้นส่งผลให้องค์การอนามัยโลกชมเชยความสำเร็จของประเทศไทยในการควบคุมและป้องกันการระบาดของโรคซาร์สด้วย อีกทั้งยังได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนและบริษัท

ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่มีทีมประเมินสถานการณ์ของตนเองในการประเมินและระบุสถานการณ์และความรุนแรงของภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้น ซึ่งมีการปฏิบัติงานร่วมกับตำรวจท่องเที่ยวที่ประจำอยู่บริเวณสนามบินเพื่อทำการตรวจสอบนักท่องเที่ยว และมีการประสานงานและแจ้งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างทันท่วงที แต่หากพิจารณาภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมืองพัทยาและจังหวัดชลบุรีที่ผ่านมา มิได้มีแค่การระบาดของโรคซาร์สเท่านั้น แต่ปรากฏทั้งวิกฤติทางบกและทางน้ำที่อาจเกิดแก่นักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวในบริเวณนี้ ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (Tourist Assistance Center: TAC) มีบทบาทหลักในการสื่อสารกับนักท่องเที่ยวเมื่อนักท่องเที่ยวขอความช่วยเหลือเข้ามา โดยการทำหน้าที่เป็นล่ามแปลภาษาซึ่งเป็นการทำงานเชิงรับ และมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับตำรวจท่องเที่ยวในพื้นที่ ซึ่งจะติดต่อประสานงานภายในหน่วยงานระหว่างตำรวจท่องเที่ยวด้วยกันเองเป็น 2 ทาง คือ ประสานระหว่างตำรวจท่องเที่ยวในพื้นที่เดียวกันหรือใกล้เคียงกันเพื่อระดมสรรพกำลังในพื้นที่ และประสานไปยังกองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว (ส่วนกลาง) เพื่อรายงานสถานการณ์และขอกำลังและทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติการหากกำลังพลและทรัพยากรในพื้นที่ไม่เพียงพอ อีกทั้งมีการประสานงานข้ามหน่วยงานกับตำรวจภูธรของพื้นที่ในการอำนวยความสะดวกและสนับสนุนปฏิบัติการ

2) เหตุการณ์สึนามิถล่มพื้นที่ฝั่งอันดามัน

จากการศึกษาผลกระทบของเหตุการณ์วิกฤติที่มีต่ออุปสงค์การท่องเที่ยวเหตุการณ์วิกฤติ พบว่า เหตุการณ์วิกฤติมีผลทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติลดลงอย่างมีนัยสำคัญและมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องรวมทั้งการจ้างงานภายในประเทศ โดยขนาดและระยะเวลาของผลกระทบขึ้นอยู่กับประเภทของเหตุการณ์ สถานที่หรือพื้นที่เกิด ขนาดความรุนแรง ระยะเวลาในการเกิด และตลาดนักท่องเที่ยว โดยทั่วไปเหตุการณ์ที่ไม่ใช่ภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือที่เกิดจากมนุษย์ หากย้อนกลับไปในช่วงเหตุการณ์นั้นจะพบว่า มีสัญญาณทางธรรมชาติบ่งบอกถึงความผิดปกติ ยกตัวอย่างเช่น ระดับน้ำทะเลที่ลดลงอย่างรวดเร็วจนมีปลานขนาดใหญ่เกยตื้น แต่ด้วยความไม่คุ้นชินกับปรากฏการณ์ดังกล่าว ประกอบกับการไม่มีเครื่องเตือนภัยในพื้นที่ชายฝั่งที่เกิดเหตุ จึงก่อให้เกิดความสูญเสียและความเสียหายครั้งใหญ่ต่อชีวิตและทรัพย์สิน โดยมีผู้เสียชีวิตกว่า 5,400 คน และบาดเจ็บกว่า 8,000 คน อีกทั้งยังมีความเสียหายของระบบสาธารณสุขไปโรคต่าง ๆ ในช่วงเหตุการณ์นั้น ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนได้ร่วมมือกันช่วยเหลือผู้ประสบภัยในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เช่น เรื่องอาหารน้ำดื่มและที่อยู่อาศัยชั่วคราว ไปจนถึงการหาแนวทางการฟื้นฟูระยะยาวของแหล่งท่องเที่ยว

3) เหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

เหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร หรือมหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นเมื่อปลายปี พ.ศ. 2554 จนถึงต้นปี พ.ศ. 2555 ถือเป็นสถานการณ์วิกฤติที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำโขงอย่างหนัก โดยคาดว่า มีประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์นี้ถึง 12.8 ล้านคน คิดเป็นความเสียหายกว่า 1.44 ล้านล้านบาท (ALISA TANG, 2011) ความเสียหายนี้ครอบคลุมพื้นที่กว่า 150 ล้านไร่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมใน 65 จังหวัด อุทกภัยครั้งนี้จึงถือเป็นวิกฤติอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดในแง่ของปริมาณน้ำและจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2555) โดยในช่วงสถานการณ์วิกฤตินี้ทางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้เร่งช่วยเหลือนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยครั้งนี้ โดยเฉพาะในส่วนของความสะดวกในการเดินทางสัญจร ผ่านการจัดให้มีสาย

ด่วนให้ข้อมูลสถานการณ์อุทกภัย ให้คำแนะนำเกี่ยวกับพื้นที่ท่องเที่ยวที่ไม่ได้รับผลกระทบ และเส้นทางในการเดินทางเลี่ยงพื้นที่เสี่ยง พร้อมจัดที่พักอาศัยราคาพิเศษให้แก่ผู้อพยพชั่วคราว (สุรพล เศวตเศรณี ใน ไทยรัฐออนไลน์, 2554)

4) เหตุการณ์แผ่นดินไหวจังหวัดเชียงราย

ในวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 สำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา รายงานว่า จุดเหนือศูนย์เกิดแผ่นดินไหวอยู่ในตำบลทรายขาว อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย ซึ่งคาดว่า เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวรอยแยกที่มีการเคลื่อนตัวมากถึง 2.6 เซนติเมตร บริเวณตำบลดงมะดะ อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย โดยพบความเสียหายของอาคารบ้านเรือนและโครงสร้างถนนในพื้นที่ (กรมทรัพยากรธรณี ใน ไทยรัฐออนไลน์, 2557) ในช่วงเหตุการณ์วิกฤตินี้ ทางท่าอากาศยานนานาชาติเชียงรายซึ่งตั้งอยู่ใกล้กับจุดศูนย์กลางแผ่นดินไหว ได้ทำการอพยพผู้โดยสารออกจากอาคารผู้โดยสารในทันทีเพื่อป้องกันการบาดเจ็บและเสียชีวิต (USA TODAY, 2014) ในส่วนของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกเฉพาะกิจแผ่นดินไหว จังหวัดเชียงราย ณ ศาลากลางจังหวัดเชียงราย โดยเจ้าหน้าที่ได้ให้การช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยด้วยการตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว 2 จุด ให้การช่วยเหลือฟื้นฟูสภาพจิตใจผู้ประสบภัย และส่งทีมสำรวจความเสียหายที่เกิดขึ้นกับที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงราย ร่วมกับวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ชมรมช่างท้องถิ่นจังหวัดเชียงราย ชมรมช่างท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ และวิศวกรอาสา จัดทีมช่างและวิศวกรลงพื้นที่ออกตรวจสอบความแข็งแรงของโครงสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างกว่า 200 ราย (สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์, 2557) จากความเสียหายในครั้งนี้นี้จึงส่งผลให้เกิดความตระหนักถึงความสำคัญของมาตรการป้องกันภัยธรรมชาติของภาครัฐและเอกชน (พลวัตี ตันศิริ ใน กรุงเทพธุรกิจ, 2557) ทั้งนี้ ในระหว่างเกิดเหตุการณ์นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไม่ได้มีส่วนร่วมในการช่วยเหลือมากนัก แต่หลังจากเกิดเหตุการณ์ทางกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาพร้อมกับทางจังหวัดเชียงราย ได้สำรวจความเสียหายของแหล่งท่องเที่ยวทันที โดยพบว่า มีชิ้นส่วนทางสถาปัตยกรรมบางอย่างในวัดร่องขุนและเส้นทางท่องเที่ยวบางสายที่ได้รับความเสียหาย อย่างไรก็ตาม ทางภาครัฐไม่สามารถนำงบประมาณไปช่วยเหลือฟื้นฟูวัดร่องขุนซึ่งเป็นสถานที่ของเอกชนได้ ประกอบกับเป็นวัดที่ไม่ได้จดทะเบียนกับกรมศิลปากรหรือสำนักงานพระพุทธศาสนา จึงไม่สามารถใช้งบประมาณของภาครัฐได้ ส่งผลให้ทางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) อาจมีช่วยเหลือผ่านการออกงานประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวแทน (สุวัตร สิทธิหล่อ ใน ไทยรัฐออนไลน์, 2557)

5) เหตุการณ์ลอบวางระเบิดที่แยกราชประสงค์

การท่องเที่ยวไทยเริ่มมีความเสี่ยงมากขึ้นจากเหตุการณ์ความวุ่นวายภายในประเทศ เหตุการณ์ลอบวางระเบิดที่แยกราชประสงค์เป็นหนึ่งในความเสี่ยงนั้น จากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ได้เกิดเหตุระเบิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน บริเวณศาลท่ามมหาพรหม โรงแรมแกรนด์ไฮแอทเอราวัณ ณ แยกราชประสงค์ ส่งผลให้ประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงในขณะนั้นบาดเจ็บและเสียชีวิต จากเหตุการณ์นี้พบว่า กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบมีทั้งประชาชนชาวไทย นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ และกลุ่มผู้ประกอบการร้านค้า โดยส่วนใหญ่เป็นนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเยี่ยมชมศาลท่ามมหาพรหมชาวไทยและชาวจีน มีผู้บาดเจ็บรวม 163 ราย และเสียชีวิต 20 ราย (ผู้จัดการออนไลน์, 2558) โดยทางกระทรวงสาธารณสุข (สธ.) ได้เปิดเว็บไซต์เพื่อให้กลุ่มญาติของผู้บาดเจ็บและผู้เสียชีวิตได้ติดต่อสอบถามข้อมูลตลอด 24 ชั่วโมง พร้อมช่วยเหลือและประสานงานเรื่อง

ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล รวมถึงการส่งศพกลับภูมิลำเนาของนักท่องเที่ยวต่างชาติ (สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์ ใน ผู้จัดการออนไลน์, 2558) ในส่วนของกรมสุขภาพจิตได้จัดตั้งทีมเยียวยาจิตใจในภาวะวิกฤติ (MCATT) เพื่อเข้าไป ประเมินสภาพจิตใจของแต่ละครอบครัวและให้ความช่วยเหลือแก่นักท่องเที่ยวผู้ประสบเหตุ (พรรณพิมล วิปุลากร ใน ผู้จัดการออนไลน์, 2558) ทางด้านหน่วยงานด้านความมั่นคงและการรักษาความปลอดภัยอย่าง กระทรวงกลาโหมได้เข้าควบคุมสถานการณ์ ณ จุดเกิดเหตุทันทีพร้อมประกาศเป็นพื้นที่เสี่ยงภัย (ไทยพีบีเอส, 2558)

ทางด้านกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ก็ได้จัดทำมาตรการช่วยเหลือนักท่องเที่ยวที่ประสบเหตุระเบิด และออกแถลงการณ์แก่สื่อมวลชนเกี่ยวกับสถานการณ์ความปลอดภัย โดยทางกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬามี มาตรการช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยว โดยเฉพาะชาวต่างชาติที่ประสบภัย โดยตั้งศูนย์ช่วยเหลือ ณ จุด ประชาสัมพันธ์ของโรงพยาบาล โดยมีเจ้าหน้าที่กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ตำรวจ ท่องเที่ยว ล่ามภาษาจีนและภาษาต่าง ๆ ตามจุดประชาสัมพันธ์ของโรงพยาบาลสำคัญ ได้แก่ โรงพยาบาลจุฬาฯ โรงพยาบาลตำรวจ โรงพยาบาลกลาง โรงพยาบาลรามาริบัติ โรงพยาบาลราชวิถี และโรงพยาบาลหัวเฉียว เพื่อ ช่วยเหลือและประสานงานผู้บาดเจ็บหรือเสียชีวิต กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาให้ความคุ้มครอง กรณีเสียชีวิต จำนวน 300,000 บาท และกรณีบาดเจ็บสนับสนุนค่ารักษาพยาบาลตามที่จ่ายจริงไม่เกิน 100,000 บาท จัด กำลังตำรวจท่องเที่ยวและอาสาสมัครตรวจตราแหล่งท่องเที่ยว สนามบิน และสถานี่ขนส่งอื่น ๆ เพื่อป้องกันเหตุ ทั่วประเทศ ประสานงานกับสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุล และสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยใน ต่างประเทศทุกแห่ง เพื่อแจ้งและรายงานข้อมูลผู้ประสบภัยที่มีญาติอยู่ต่างประเทศ จัดตั้ง War Room เพื่อ ประเมินสถานการณ์และช่วยเหลือนักท่องเที่ยว ตลอดจนประสานงานกับญาติของนักท่องเที่ยว (กระทรวงการ ท่องเที่ยวและกีฬา, 2558)

นักท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่ซื้อประกันภัยมากกว่าประเภทอื่น ซึ่งอาจเป็นผลกระทบจากข่าวถ้าหลวงที่ เพิ่งเกิดเหตุไปกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ซื้อประกันภัยเดินทางในครั้งนี้นักท่องเที่ยวที่มีพฤติกรรมการซื้อ ประกันภัยอยู่เป็นประจำ หรือซื้อประกันภัยรายเดือน/รายปี หรือมีประกันอันเป็นสวัสดิการของภาครัฐหรือ หน่วยงานที่ตนเองทำงานอยู่แล้ว แสดงให้เห็นถึงความไม่ตระหนักถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในระหว่าง การเดินทางท่องเที่ยวในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่ให้สัมภาษณ์ว่าไม่ทราบว่าประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติ และคาดว่ามักเกิดแต่ภัยพิบัติขนาดเล็กที่สร้างความเสียหายค่อนข้างน้อย

ข้อมูลประสบการณ์ในการประสบภัยพิบัติ ในภาพรวมกระทรวงการต่างประเทศ สถานทูต และสถาน กงสุลเป็นหน่วยงานที่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าให้ความช่วยเหลือที่เป็นประโยชน์มากที่สุด เนื่องจากมีความน่าเชื่อถือและเน้นการสื่อสารเป็นภาษาอังกฤษที่นักท่องเที่ยวต่างชาติสามารถเข้าใจได้ ข้อมูลที่เป็นประโยชน์มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละประเภทของภัยพิบัติ โดยส่วนใหญ่มักต้องการทราบ สถานการณ์ การติดต่อขอความช่วยเหลือ การรับมือภัยพิบัติ และการเข้ารับรักษาทางการแพทย์ต่าง ๆ ส่วน ช่องทางการสื่อสารที่เข้าถึงและเป็นประโยชน์มากที่สุด คือ โทรศัพท์มือถือ สังคมออนไลน์ โทรทัศน์ และเจ้าหน้าที่ อาสา

ความตระหนักรู้การเตรียมพร้อม และความคาดหวังของนักท่องเที่ยว

ข้อมูลการสื่อสารความเสี่ยงต่อนักท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับจุดกำเนิดความเสี่ยง จุดประสงค์หลักในการเดินทางที่แตกต่างกันไม่ส่งผลต่อข้อมูล ช่องทาง และผู้ให้ข้อมูลที่นักท่องเที่ยวเชื่อถือ และให้ความสำคัญ นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับข้อมูลจุดกำเนิดความเสี่ยง และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อสังคมออนไลน์บนโทรศัพท์มือถือเป็นหลัก โดยจะเชื่อข้อมูลข่าวสารจากกระทรวงการต่างประเทศ สถานทูต หรือสถานกงสุล และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมากที่สุด เนื่องจากเห็นว่าเป็นหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยตรง นักท่องเที่ยวที่ไม่เคยประสบภัยพิบัติส่วนใหญ่คาดหวังให้ประเทศไทยจัดสรรข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นให้แก่ผู้ประกอบการเอกชนที่มีปฏิสัมพันธ์กับนักท่องเที่ยวในพื้นที่มากที่สุด เช่น โรงแรม มีคัคเทศก์ท้องถิ่น ร้านอาหาร และอื่น ๆ

ข้อมูลพฤติกรรม การตอบสนองต่อความเสี่ยงของนักท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวที่ไม่เคยประสบภัยพิบัติส่วนใหญ่มีการเตรียมอุปกรณ์ปฐมพยาบาลก่อนการเดินทางมากที่สุด โดยมีตั้งแต่อุปกรณ์ปฐมพยาบาลขนาดเล็ก และยารักษาโรคพื้นฐาน ส่วนใหญ่มีการศึกษาเบอร์โทรฉุกเฉิน แนวทางการรับมือกับภัยพิบัติ และช่องทางติดตามข่าวสารมากกว่าครึ่ง ยกเว้นพม่า นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ทราบความเสี่ยงแต่ไม่เตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับความเสี่ยง นักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัยพิบัติและกลับมาท่องเที่ยวในประเทศไทยอีกครั้ง มักมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมด้านการศึกษาข้อมูลที่เป็นก่อนการเดินทางที่เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร และเชียงใหม่ หลังประสบภัยพิบัติ นักท่องเที่ยวมีความตระหนักถึงความเสี่ยงมากขึ้น และส่วนใหญ่มีแนวโน้มเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติเพิ่มขึ้น และประกันภัยที่นักท่องเที่ยวซื้อมีหลายประเภท ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับเงื่อนไขความคุ้มครองได้ โดยปัจจุบันยังไม่มีประกันภัยเกี่ยวกับภัยพิบัติโดยตรง แต่มีประกันอื่น ๆ ที่คุ้มครองครอบคลุมถึงการได้รับบาดเจ็บหรือสูญเสียต่าง ๆ จากภัยธรรมชาติ (สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, 2562) แต่ไม่ครอบคลุมความเสียหายจากเหตุจลาจลหรือเหตุก่อการร้ายต่าง ๆ

ความคาดหวังของนักท่องเที่ยวเกี่ยวกับการพัฒนาและการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในประเทศไทย นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่เชื่อมั่นว่าจะได้รับความช่วยเหลือและเชื่อมั่นในระบบบริหารจัดการการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของประเทศไทย โดยเฉพาะการได้รับข้อมูลเตือนภัยและความเสี่ยงก่อนการเดินทาง นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่เชื่อมั่นในการให้ความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล แต่ไม่มั่นใจเกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านการเงิน เนื่องจากมีเงื่อนไขต่าง ๆ ในการช่วยเหลือค่อนข้างมากและคาดว่าจะเน้นช่วยเหลือชาวต่างชาติเป็นหลัก ส่งผลให้สัดส่วนความเชื่อมั่นในกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติจะสูงกว่าชาวไทยเล็กน้อย จากการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยหรืออุปสรรคที่ส่งผลให้นักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัยไม่เดินทางกลับมาท่องเที่ยวในประเทศไทยอีก ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คาดว่าเป็นเพราะปัญหาอาชญากรรม โจรกรรม และการโก่งราคาสินค้าและบริการมากกว่าปัญหาภัยพิบัติ โดยระบบและมาตรการป้องกันภัยต่าง ๆ ที่ยังไม่ถูกพัฒนาให้มีความน่าเชื่อถือมากขึ้นนั้น อาจเป็นสาเหตุรองที่ทำให้ให้นักท่องเที่ยวไม่เดินทางกลับมาอีก ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ยังเห็นว่าภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในไทยนั้น ยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายมากและไม่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ประกอบกับแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและวัฒนธรรมของไทยค่อนข้างเป็นเอกลักษณ์และน่า

ดึงดูด จึงไม่น่าส่งผลต่อการท่องเที่ยวของประเทศไทยมากนักเพราะนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับความเสียดังกล่าว

การสังเคราะห์ร่างกรอบการบริหารวิกฤติของภาคส่วนการท่องเที่ยว

การบริหารจัดการจะเริ่มจากการที่เหตุการณ์ที่เป็นปัญหาเกิดขึ้น เมื่อเหตุการณ์ที่เป็นปัญหาเกิดขึ้น แล้ววิธีการจัดการและการแก้ไขไม่สามารถที่จะกระทำได้ หรือดำเนินการแล้วไม่สามารถทำให้สถานการณ์คลี่คลายลงได้นั้น วิกฤติจะเริ่มเกิดขึ้น เป็นวิกฤติของเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ ที่หากเพิ่มระดับของปัญหาดังกล่าวมากขึ้นเรื่อย ๆ จะนำไปสู่สถานการณ์ที่มีความเร่งด่วน มีความรุนแรงจนต้องมีการแก้ปัญหาโดยเร่งด่วน ด้วยการระดมทรัพยากรที่เต็มกำลังในพื้นที่ ที่สามารถบริหารจัดการในระยะเวลาอันสั้น และอาศัยการตัดสินใจด้วยทักษะความชำนาญที่รวดเร็ว อาศัยความถูกต้องแม่นยำที่สูง หากสามารถทำได้ เหตุการณ์จะไม่ยกระดับขึ้นเป็นภัยพิบัติ ซึ่งภัยพิบัติ ด้วยนิยามนั้น หมายถึงเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ที่เป็นอันตรายต่อส่วนรวมและสาธารณะ (สาธารณภัย) ที่ส่งผลกระทบให้การดำเนินชีวิตที่เป็นปกติให้หยุดชะงัก และเกิดความเสียหายให้กับชีวิตและทรัพย์สิน เกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือพื้นที่นั้น ๆ จะบริหารจัดการได้ จึงสามารถนับได้ว่า ภาวะวิกฤติเกิดขึ้นนับตั้งแต่ปัญหามีการสั่งสมจนไม่สามารถแก้ไขได้ จนต้องการการตอบสนองที่รวดเร็วและแม่นยำเพื่อลดระดับความฉุกเฉินของวิกฤตินั้น หากทำไม่ได้ทันต่อการขยายความรุนแรงภัยพิบัติก็จะเกิดขึ้นได้ อีกนัยยะหนึ่งภาวะวิกฤติจำเป็นต้องเกิดขึ้นในระดับต่ำกว่าก่อน แล้วค่อยยกระดับขึ้นเรื่อยๆดังเช่นที่กล่าวข้างต้นหรือไม่นั้น ไม่จำเป็นเสมอไป เพราะหากพื้นที่ไม่มีการป้องกันและลดผลกระทบ และการเตรียมพร้อมไว้ก่อนหน้าความสามารถในการบริหารจัดการเวลาที่สถานการณ์มีความกดดันของปัญหาที่เพิ่มมากขึ้นนั้น ก็จะไม่สามารถบริหารจัดการ หรือรับมือกับสถานการณ์ที่แม้จะไม่รุนแรงได้ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอาจจะสามารถนำไปสู่ภัยพิบัติได้ในทันที โดยไม่จำเป็นต้องผ่านภาวะฉุกเฉินเสียก่อน

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องข้องในการบัญชาการเหตุการณ์ พบว่า โครงสร้างของกองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวแบ่งเป็นทั้งหมด 5 ส่วนด้วยกัน โดยจะประกอบด้วย กลุ่มบริหารงานทั่วไปกลุ่มมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว กลุ่มแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือนักท่องเที่ยว กลุ่มกองทุนช่วยเหลือและเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ และศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว นอกจากนี้ กองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวยังมีการบูรณาการร่วมกันในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรมการท่องเที่ยว สถานทูตและสถานกงสุลในต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงคมนาคม กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) สมาคมด้านการท่องเที่ยว ซึ่งมี ลักษณะการบูรณาการคือ ส่วนใหญ่จะเป็นการประสานงานในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน ที่ต้องไปประสาน เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นการประสานงานบางกรณีที่เข้าช่วยความผิดทางอาญาสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นการประสานงานในเรื่องการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวในการเข้าออกประเทศ กรมการท่องเที่ยวภาษาในเรื่องการช่วยเหลือ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประสานงานในเรื่องการดำเนินการช่วยเหลือนักท่องเที่ยวที่ประสบเหตุ เป็นต้น

ภารกิจหนึ่งของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาที่ปรากฏอยู่ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คือ การให้ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ความปลอดภัยเมื่อมีสาธารณภัยแก่นักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เมื่อมีการสอบถามถึงสถานการณ์ ตลอดจนเผยแพร่ข้อมูลให้กับนักท่องเที่ยวเมื่อเกิดภาวะวิกฤติ ผู้แทนของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้กล่าวถึงกระบวนการในการส่งข้อมูล สารสนเทศและข้อมูลในการแจ้งเตือน นักท่องเที่ยว ว่าเป็นการแจ้งข้อมูลข่าวสารผ่านจดหมายข่าว โดยจะมีการประสานงานในกระทรวงต่าง ๆ ส่งเอกสารไม่ว่าจะเป็นหนังสือราชการหรือว่าส่งโทรสาร (Fax) ด้วยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะเป็นการรวบรวมจาก กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ หรือกรมอุตุนิยมวิทยา แล้วรวบรวมไปยังกรมประชาสัมพันธ์เพื่อที่จะเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะ ซึ่งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นหน่วยงานหนึ่งที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารนั้น

นอกจากนั้น สำนักมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ยังได้มีบทบาทในการสร้างความเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว ด้วยการประชาสัมพันธ์ข้อมูลด้านการเตือนภัยด้านการท่องเที่ยวผ่านศูนย์แก้ไขปัญหาการหลอกลวงและช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (Tourist Assistance Center (TAC)) ซึ่งศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (TAC) ดำรวจท่องเที่ยว ผู้ประกอบการ และผู้รับผิดชอบแหล่งท่องเที่ยวจะได้รับแจ้งปัญหา ข้อร้องเรียน และข้อร้องทุกข์จากนักท่องเที่ยวโดยตรงจากสนามบินภูเก็ต สถานประกอบการ แหล่งท่องเที่ยว และศูนย์ให้คำแนะนำด้านการท่องเที่ยวที่ประจำอยู่ตามแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งการประสานงานและส่งต่อเรื่องร้องทุกข์มาจากสถานกงสุล ฯ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจะดำเนินการประสานต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องต่าง ๆ โดยการโทรประสานงานในเบื้องต้น และส่งหนังสือราชการตามหลังไปทางแอปพลิเคชันไลน์ อีเมล ไปรษณีย์ หรือนำส่งด้วยตนเอง

หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบัญชาการเหตุการณ์ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและเป็นหน่วยงานที่จะปฏิบัติงานเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินก็คือตำรวจท่องเที่ยวหรือกองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว ซึ่งก่อตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 โดยยกฐานะจากกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว โดยเป็นการแบ่งส่วนราชการ เนื่องจากปัจจุบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทำให้ปริมาณนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้ตำรวจท่องเที่ยวเข้ามามีบทบาทในการบัญชาการเหตุการณ์ในสภาวะวิกฤติภาคของการท่องเที่ยว นอกจากนั้นตำรวจท่องเที่ยวยังมีการประสานงานในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานภาคอื่น ๆ เช่น ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงต่างประเทศ และสถานทูตต่าง ๆ ที่นักท่องเที่ยวของประเทศนั้นประสบภัยหรือได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ภาวะฉุกเฉินที่เกิดขึ้น

บทบาทในการบัญชาการเหตุการณ์ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พบว่า ปัญหาที่พบในการในการบัญชาการเหตุการณ์ คือการที่อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานไม่ครอบคลุม การสร้างมาตรฐานความปลอดภัย สร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยในการท่องเที่ยว ความล่าช้าไม่สามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และปัญหาการทับซ้อนของกฎหมาย โดยจำเป็นจะต้องการแก้ไข ด้านการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวให้มีความรู้ความสามารถ ด้านการจัดการภัยพิบัติ การเผชิญสถานการณ์ในสภาวะวิกฤติ และการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัย

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ไม่ได้เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในสถานะฉุกเฉิน โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจะมีบทบาทหน้าที่ในการให้ความรู้และเผยแพร่ความรู้ความปลอดภัย แก่นักท่องเที่ยวผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและต้องกำหนดมาตรฐานการดูแลสถานที่ท่องเที่ยวให้มีความปลอดภัยรวมถึงต้องมีการฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย ซึ่งบทบาทนี้เป็นบทบาทในเชิงรับ และมุ่งเน้นการท่องเที่ยวไปในทิศทางของการค้าและการบริการมากกว่าการมุ่งเน้นให้การท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับการค้าและการบริหารที่มีความปลอดภัย และให้ความสะดวกและความเชื่อมั่นกับนักท่องเที่ยวในการท่องเที่ยวพื้นที่ที่มีความหลากหลายในประเทศไทย อีกประการหนึ่งคือ การที่ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่ไม่ได้มีมาตรการความปลอดภัยในทุกพื้นที่อย่างสมบูรณ์ อีกทั้งลักษณะของความเสียหายและอันตรายในประเทศนั้นมีทั้งในรูปแบบของภัยธรรมชาติ และภัยอันเกิดจากน้ำมือมนุษย์และความมั่นคง ทำให้ภาคส่วนการท่องเที่ยวยังต้องมีความใส่ใจที่จะสร้างให้เกิดความปลอดภัยในการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยว ทั้งที่เป็นคนไทยที่อาจจะมีความรู้และความคุ้นเคยกับภูมิสังคม และนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ไม่มีความคุ้นเคยต่อสภาพและวิธีการบริหารจัดการในประเทศไทย

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนการปฏิบัติงานสถานะฉุกเฉินได้ใน 2 ส่วนงาน ดังนี้ **สปฉ.14 ส่วนงานการฟื้นฟูเศรษฐกิจการศึกษาและวัฒนธรรม** ส่วนงานการฟื้นฟูเศรษฐกิจการศึกษาและวัฒนธรรมมีหน้าที่ที่ประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจการศึกษาวัฒนธรรมและสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์รวมถึงแนวทางในการฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว **สปฉ.16 ส่วนงานประชาสัมพันธ์และจัดการข้อมูลข่าวสาร** ส่วนงานประชาสัมพันธ์และจัดการข้อมูลข่าวสารหน้าที่ที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและให้ความรู้เกี่ยวกับสาธารณภัย รวมถึงการกำหนดมาตรการป้องกันข่าวลือที่สร้างความตื่นตระหนกให้แก่ประชาชน โดยมีขอบเขตหน้าที่คือประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับสาธารณภัยในสถานะฉุกเฉินหรือภัยคุกคามที่เกิดขึ้น เผยแพร่ข้อมูลและความรู้ที่ถูกต้องเพื่อการเตรียมความพร้อมรับมือสถานการณ์ให้แก่ประชาชนจัดตั้ง **ศูนย์ข้อมูลข่าวสารร่วม (Joint Information Center: JIC)** เพื่อเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างส่วนราชการหน่วยงานภาคเอกชนและสื่อมวลชนทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงกำหนดมาตรการป้องกันตอบโต้ข่าวลืออันเป็นเท็จและข้อมูลที่จะสร้างความตื่นตระหนกแตกตื่นและหวาดกลัวให้แก่ประชาชน

การประสานงานขอการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาพื้นที่ที่เกิดภาวะวิกฤติ หรือเกิดภัยพิบัติกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เข้ามาเกี่ยวข้องและจำเป็นจะต้องมีบทบาทในการจัดการเรื่องดังกล่าวได้ดังนี้การสนับสนุนการให้ความรู้และเผยแพร่ความรู้ความปลอดภัย ข้อมูลข่าวสาร ที่จะเผยแพร่แก่นักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถประสานกับ สปฉ. ที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

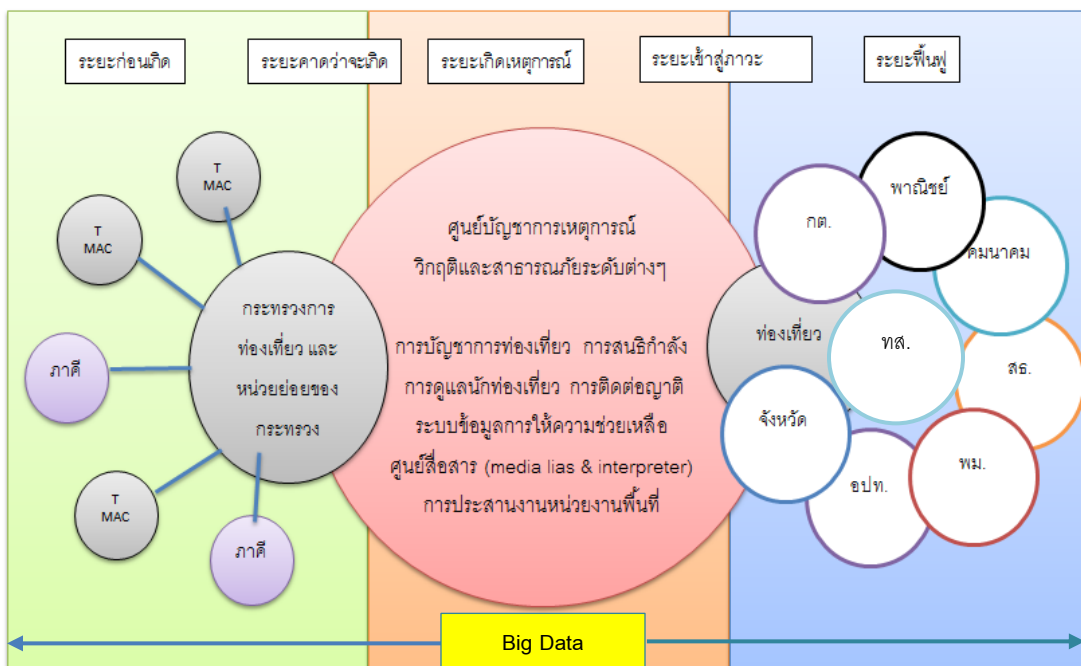
ส่วนที่หนึ่ง สปฉ.1 ส่วนงานทางด้านคมนาคม กล่าวคือ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถขอข้อมูลจากกระทรวงคมนาคมในเรื่องของเส้นทางสำรองและเส้นทางเลี่ยง เพื่อไม่ให้เผชิญกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือ ขอการสนับสนุนการอพยพเคลื่อนย้ายนักท่องเที่ยวที่ประสบภัย ไปยังพื้นที่ที่ปลอดภัยได้ สปฉ.2 ส่วนงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถประสานขอการสนับสนุนอุปกรณ์และเครื่องมือในการสื่อสารและช่องทางการสื่อสารสำรองเพื่อใช้ในสถานะฉุกเฉิน รวมถึงสามารถขอการ

สนับสนุนเจ้าหน้าที่เพื่อติดต่อสื่อสารเมื่อเกิดภาวะวิกฤติ โดยจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการแจ้งเตือนหรือการเผยแพร่ข้อมูลไปสู่นักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการ สปฉ.5 ส่วนงานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถประสานงานกับส่วนงานนี้เพื่อที่จะขอข้อมูลในการแจ้งเตือนล่วงหน้าให้ประชาชนทราบถึงแนวโน้มของการเกิดสาธารณภัยและแจ้งแนวทางปฏิบัติและเตรียมความพร้อมต่อสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้ สปฉ.8 ส่วนงานการแพทย์และสาธารณสุข กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถขอความช่วยเหลือในเรื่องของข้อมูลและข่าวสารที่จะเผยแพร่ให้กับประชาชนหรือนักท่องเที่ยวในเรื่องของการรักษาพยาบาล และการช่วยเหลือตนเองเมื่อประสบภัย สปฉ.15 ส่วนงานการต่างประเทศ โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศ ในภาวะฉุกเฉินได้รวมทั้งสามารถขอการสนับสนุนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่เป็นชาวต่างประเทศได้นอกจากนั้น ส่วนงานนี้จะช่วยประสานการรับและการให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลและองค์กรระหว่างประเทศรวมถึงองค์กรภาคเอกชนระหว่างประเทศ และสปฉ.16 ส่วนงานประชาสัมพันธ์และจัดข้อมูลข่าวสาร โดยสามารถประสานงานเพื่อขอข้อมูลข่าวสารที่จะเผยแพร่ให้กับนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้ รวมทั้งสามารถตรวจสอบข่าวและข้อมูลอันเป็นเท็จที่จะสร้างความตื่นตระหนกให้กับนักท่องเที่ยวและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้

ส่วนที่สอง การสนับสนุนในเรื่องของการปฏิบัติงานและการกำหนดมาตรฐานการดูแลสถานที่ท่องเที่ยวให้มีความปลอดภัย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถประสานกับ สปฉ. ที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้ สปฉ.5 ส่วนงานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งสามารถสนับสนุนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้ในลักษณะของการประสานความช่วยเหลือและประสานทรัพยากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินได้ สปฉ.8 ส่วนงานการแพทย์และสาธารณสุข กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถประสานขอความช่วยเหลือจากส่วนงานนี้ในเรื่องของการสนับสนุนทรัพยากรทางการแพทย์และการสาธารณสุข ตลอดจนขอความช่วยเหลือทางด้านการแพทย์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ส่วนงานนี้จะพยายามที่จะพัฒนาระบบการแพทย์ให้เป็นมาตรฐานสากล สปฉ.9 ส่วนงานการค้นหาและกู้ภัย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถประสานขอการสนับสนุนในการปฏิบัติงานทางด้านการค้นหาและช่วยชีวิตนักท่องเที่ยว รวมถึงส่วนงานนี้จะประสานและสนับสนุนอุปกรณ์พิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ค้นหากู้ภัย ทั้งนี้ส่วนงานนี้จะเป็นส่วนงานที่จะคอยพัฒนาระบบการปฏิบัติงานด้านการค้นหาให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกภาคส่วน สปฉ.13 ส่วนงานรักษาความสงบเรียบร้อย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถประสานการปฏิบัติงานในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชนโดยเฉพาะนักท่องเที่ยวในสถานที่สำคัญ เช่น สถานที่ท่องเที่ยวที่มีนักท่องเที่ยวอยู่จำนวนมาก รวมถึงเมื่อเกิดความสูญเสียชีวิตส่วนงานนี้จะปฏิบัติหน้าที่ในการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล การจัดการศพ การติดตามผู้สูญหายและการส่งกลับ ซึ่งกระทรวงท่องเที่ยวมีบทบาทหน้าที่ในการจัดการในเรื่องของการให้ความสะดวกแก่ญาติผู้ที่มีารับศพของนักท่องเที่ยวที่เสียชีวิต จึงจะต้องมีการประสานงานกับงานส่วนนี้ สปฉ.14 ส่วนงานการฟื้นฟูเศรษฐกิจการศึกษาวัฒนธรรม ส่วนงานนี้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถประสานงานในการขอข้อเสนอแนะและแนวทางรวมถึงวิธีการในการเตรียมความพร้อมกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นและแนวทางการฟื้นฟูหลังจากการเกิดภัยได้ ซึ่งส่วนงานนี้จะมีการวิเคราะห์ประเมินเพื่อป้องกันและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่สถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมรวมถึงสถานที่ท่องเที่ยว ซึ่งจะเป็นการติดตามและตรวจสอบเพื่อให้เกิดการฟื้นฟูกลับมาสู่สภาวะปรกติอย่างรวดเร็ว

แนวคิดเชิงปฏิบัติการการบริหารวิกฤติภาคส่วนท่องเที่ยว

ในการพัฒนารูปแบบการบริหารวิกฤติของภาคส่วนการท่องเที่ยว โดยมีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นหน่วยงานหลักของการบัญชาการนั้น เปรียบเสมือนการออกแบบการบัญชาการของหน่วยงานหลัก (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา) โดยให้มีศูนย์บัญชาการแบบภายใต้ขอบเขตการบริหารจัดการของกระทรวง (Single-Agency) และให้มีการกำหนดรูปแบบการประสานงานภายในระบบย่อยของกระทรวง และระบบการประสานงานหลายหน่วยงานข้ามสายงาน (Multi-Agency Coordination; MACs) ทั้งนี้หากเป็น MACs ของหน่วยงานภาคีกระทรวงให้ถือเป็นภายใต้กรอบภาระหน้าที่โดยตรงของเครือข่าย (Tourism MACs; TMACs) และให้ MACs หมายถึงการประสานงานข้ามสายงาน (Cross-Functional Agencies) ภายใต้โครงสร้างและรูปแบบการปฏิบัติงานของการแบ่งส่วนงานสนับสนุนภาวะฉุกเฉิน (ESFs) ส่วนในภาวะปรกติ ให้ใช้ตามพระราชบัญญัติของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นหน่วยสนับสนุนในระยะก่อนเกิดและหลังเกิดสาธารณภัย โดยให้แนวคิดเชิงปฏิบัติการ (Concept of Operations; CONOPs) เป็นดังภาพดังต่อไปนี้



ในการพัฒนาแนวคิดเชิงปฏิบัติการ การบริหารวิกฤติภาคส่วนการท่องเที่ยวนั้น ต้องมีการทบทวนและออกแบบภารกิจของหน่วยงานกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และรวมถึงหน่วยงานในเครือข่ายความร่วมมือและภาคีภาคส่วนต่างๆที่มีความเกี่ยวข้องด้วยร่วมกัน ในระยะของการเข้าสู่สถานการณ์การจัดการวิกฤตินั้น ต้องมุ่งเน้นในสองลักษณะ กล่าวคือ 1) การบัญชาการในภารกิจของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเอง และหมายรวมถึงภารกิจเกี่ยวเนื่องและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่อง ที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนหน้าที่หลักและภารกิจเข้าสู่ภาวะฉุกเฉิน และ 2) การประสานการบัญชาการด้านการท่องเที่ยวเข้าสู่ศูนย์บัญชาการหลัก ทั้งใน

ระดับพื้นที่และส่วนกลาง และในระยะฟื้นฟูนั้น แม้จะไม่อยู่ในการบริหารวิกฤติแล้ว แต่อาจมีภารกิจต่อเนื่องในการดูแลให้ข้อมูลเพิ่มเติมแก่นักท่องเที่ยว และยังมีนักท่องเที่ยวที่ยังเดินทางเข้ามาจากต่างประเทศ ดังนั้น ยังคงต้องใช้แนวคิดการบริหารความต่อเนื่องกิจการ (Business Continuity Management) ในการบริหารต่อเนื่องระยะหนึ่ง ซึ่งจะหมายความรวมถึงการย้อนกลับเข้าสู่ระยะการเตรียมพร้อมในการรับมือกับวิกฤติขึ้นไป จึงจะสามารถเรียกได้ว่าเป็นการบริหารวิกฤติที่ครบวงจร

บทคัดย่อ

การท่องเที่ยวถือเป็นภาคส่วนที่สำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทย โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาบทเรียนการฟื้นฟูจากความเสี่ยงภัยที่เกิดขึ้นจากภาวะวิกฤติในรูปแบบต่าง ๆ โดยเน้นทั้งการบริหารจัดการเพื่อการซ่อมแซมโครงสร้างทางกายภาพ โครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการฟื้นคืนของบริการสาธารณะ และการฟื้นตัวของภาคบริการด้านการท่องเที่ยว และเพื่อกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติของการจัดการด้านการท่องเที่ยว ให้มีความสอดคล้องต่อยุทธศาสตร์และการดำเนินการด้านการจัดการสาธารณสุขภัยของประเทศไทย และตอบสนองต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

คณะผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงประยุกต์ โดยออกแบบให้มีการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร โดยสังเคราะห์กรอบแนวคิดการวิจัยจากแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติและการบริหารจัดการและการฟื้นฟูการท่องเที่ยวในสถานการณ์วิกฤติ และการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแผนปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อนำเสนอบทบาทหน้าที่ของแต่ละตัวแสดงในการจัดการภาวะวิกฤติของภาคการท่องเที่ยว ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ตลอดจนศึกษาโครงสร้างการบริหารจัดการภาวะวิกฤติการท่องเที่ยว เป็นต้น ผนวกกับการศึกษาวิจัยสนาม ซึ่งมีการประชุมกลุ่มย่อยในการแลกเปลี่ยนบทเรียนการบริหารวิกฤติจากกรณีศึกษาสถานการณ์วิกฤติครั้งใหญ่ของประเทศไทย 5 พื้นที่ อันได้แก่ ภูเก็ต พังงา เชียงราย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อีกทั้ง มีการใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ในการทดสอบแบบสอบถามนักท่องเที่ยวทั้งคนไทยและต่างชาติในพื้นที่ดังกล่าว เพื่อรับรู้ถึงความเข้าใจของนักท่องเที่ยวต่อการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย

ผลการศึกษาจากการวิเคราะห์และถอดบทเรียนกรณีศึกษา 5 เหตุการณ์ โดยอธิบายการจัดการวิกฤติแบ่งตามวงจรภัยพิบัติเป็นระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย จนได้มาซึ่งบทเรียนการจัดการวิกฤติ การฟื้นฟู และการเตรียมความพร้อม ในการจัดการสาธารณสุขภัยของประเทศไทย ซึ่งพบว่าแต่ละกรณีศึกษามีปัจจัยด้านการเตรียมความพร้อม การจัดการในภาวะวิกฤติเชิงโครงสร้างและทรัพยากร เครือข่าย และวิธีการฟื้นฟู ทั้งทางด้านบริหารจัดการภัยพิบัติ และการจัดการภาวะวิกฤติที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งยังประสบปัญหาในการบริหารจัดการอยู่มาก ผนวกกับข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ความคิดเห็นของนักท่องเที่ยวที่พบปัญหาสำคัญ เช่น ไทยยังขาดการสื่อสารข้อมูลและประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบ ขาดมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติในภาวะวิกฤติ เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ทำการศึกษาเพิ่มเติมอีก 2 กรณีศึกษา อันได้แก่ เหตุการณ์ถ้ำหลวง จังหวัดเชียงราย และเหตุการณ์เรือล่ม จังหวัดภูเก็ต เพื่อขยายบทเรียนการจัดการวิกฤติ การฟื้นฟู และการเตรียมความพร้อมของภาคส่วนการท่องเที่ยวจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งจากผลการศึกษาดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้พบปัญหาในบทบาทของการบัญชาการเหตุการณ์โดยเฉพาะของภาคส่วนการท่องเที่ยว

คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอแนวคิดเชิงปฏิบัติการการบริหารวิกฤติภาคส่วนท่องเที่ยว โดยมีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นหน่วยงานหลัก โดยให้มีศูนย์บัญชาการแบบภายใต้ขอบเขตการบริหารจัดการของกระทรวง และให้มีการกำหนดรูปแบบการประสานงานภายในระบบย่อยของกระทรวง และระบบการประสานงานหลายหน่วยงานข้ามสายงาน ส่วนในภาวะปรกติให้ใช้ตามพระราชบัญญัติของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นหน่วยสนับสนุน ส่วนระยะของการเข้าสู่สถานการณ์การจัดการวิกฤติจะต้องมุ่งเน้นทั้งการปรับเปลี่ยนหน้าที่หลักและภารกิจเข้าสู่ภาวะฉุกเฉินในการบัญชาการของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และการประสานการบัญชาการด้านการท่องเที่ยวเข้าสู่ศูนย์บัญชาการหลักทั้งในระดับพื้นที่และส่วนกลาง ส่วนในระยะฟื้นฟู อาจมีภารกิจต่อเนื่องในการให้ข้อมูลเพิ่มเติมแก่นักท่องเที่ยว ดังนั้นจึงต้องใช้แนวคิดการบริหารความต่อเนื่องกิจการในการบริหารต่อเนื่องระยะหนึ่ง ซึ่งหมายรวมถึงการย้อนกลับเข้าสู่ระยะการเตรียมพร้อมในการรับมือกับวิกฤติครั้งต่อไป

คำสำคัญ: การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ, การบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติ, การบริหารจัดการภาวะวิกฤติในภาคส่วนการท่องเที่ยว

Abstract

Tourism is one of the most important sectors driving the Thai economy. This research aims to study lesson learned about crisis management from crisis events such as the management for reconstruction or rehabilitation especially in tourist service sector. Moreover, the researchers desire to redesign pattern of tourism sector's crisis management to be relevant with the strategy and platform of disaster management in Thailand and respond to principle of sustainable development.

The researchers apply "Applied Research" methodology for this research. The documentary research is applied to create conceptual framework from main concepts about Risk Reduction Management, Crisis Management in tourism sector. They review some legal bindings and action plans for indicate function of each actor in crisis management from tourism sector such as Public Disaster Prevention and Mitigation Act, B.E. 2550, National Disaster Prevention And Mitigation Plan B.E. 2558 and Tourism Authority of Thailand Act B.E. 2522. Furthermore, crisis management structure in tourism sector is properly reviewed for this research. They also apply the Field Research and Focus Group for exchanging lesson learned about crisis management from 5 crucial case-studies in Thailand namely Phuket, Phangnga, Chiangrai, Bangkok and Pattaya. In addition, the quantitative research is applied with Thai and foreign tourist for asking about understanding and perception of crisis management of tourism sector in Thailand.

The results and findings from analyzing 5 case studies are described with platform of disaster life cycle: pre-disaster, during disaster and post-disaster in order to get important lessons about crisis management, disaster preparedness and mitigation in Thailand. Each case study is revealed different factors about disaster preparedness, structure and resource management in crisis, network and mitigation in both disaster management and crisis management of tourism sector there are a lot of obstacles in the crisis management. The results from analyzing tourists' opinion harmoniously show main problems about the management such as lack of systematic information and communication of Thai officer and lack of practical Standard Operating Procedures. Apart from analyzing 5 case studies above, the researchers also research additional 2 case studies; Thamluang event in Chiangrai and Pheonix Cruise accident event in Phuket for further analyzing lesson from stakeholders about crisis management, mitigation and preparedness in tourism sector. The findings shows that the crucial problems about role and function of incident command system especially in tourism sector.

Accordingly, the researchers would like to recommend the operational concept of tourism sector crisis management. The Ministry of Tourism and Sport is the main agency by establish command center in platform of “Single-Agency” and must be determined pattern of coordination between segments of the ministry and Multi-Agency Coordination (MACs) in the way of Cross-Functional Agencies beneath the structure and operational pattern of “Emergency Support Functions”. Conversely, Tourism Authority of Thailand Act and Public Disaster Prevention and Mitigation Act are normally enforced in normal situation that the Ministry of Tourism and Sport maintain the supporting role. In the crisis management phase, the main function and role of tourism sector’s command have to change into emergency management and the coordination of command in tourism sector must run to main command center in local level and central level. There is the continuing function for service the tourists. Consequently, the “Business Continuity Management” must be applied and kept on until the management turns into the preparedness phase for the next crises that may happen in the future.

Keywords: Disaster Risk Management, Crisis management, Crisis management in tourism sector

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ณ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย	3
1.2 ขอบเขตของการวิจัย	3
1.3 ระเบียบวิธีวิจัย	4
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.5 นิยามศัพท์	5
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม	
2.1 การบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ	7
2.2 นิยามและความสำคัญของการท่องเที่ยวและการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยว	11
2.3 รูปแบบและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว	14
2.4 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบจากการท่องเที่ยวทางด้านกายภาพและสังคม	18
2.5 แนวคิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว	24
2.6 นิยามและความสำคัญของภัยพิบัติ สถานการณ์วิกฤติ และแนวทางการวางแผนระดับประเทศ ของการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในสถานการณ์วิกฤติ	26
2.7 แนวคิดการฟื้นฟูการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวในสถานการณ์วิกฤติ	63
2.8 การปฏิบัติงานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินและขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐาน	66
2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	69
2.10 กรอบแนวคิดในการวิจัย	70
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	
3.1 รูปแบบการวิจัย	72
3.2 วิธีการเก็บข้อมูล	72
3.3 ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และพื้นที่ในการศึกษา	73
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	75
3.5 รูปแบบกระบวนการวิธีวิทยา	75
บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย	
4.1 ถอดบทเรียนการบริหารจัดการในภาวะวิกฤติจากกรณีศึกษาเหตุการณ์วิกฤติ	78
4.2 บทเรียนการจัดการวิกฤติ การฟื้นฟู และการเตรียมความพร้อมของภาคส่วนการท่องเที่ยวจากผู้ มีส่วนได้ส่วนเสีย	106
4.3 ผลการศึกษาภาคสนามและบทเรียนการจัดการวิกฤติ การฟื้นฟู และการเตรียมความพร้อมของ ภาคส่วนการท่องเที่ยวจากผู้มีส่วนได้เสียจากบทเรียนถ้ำหลวงเชียงรายและเรือล่มภูเก็ต	119

4.4	ผลการสำรวจความคิดเห็นการบริหารการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของประเทศไทย	139
บทที่ 5	สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	
5.1	ตารางแสดงผลการศึกษาการบริหารจัดการตามระยะภัยแยกตามกรณีศึกษาทั้ง 7 กรณี	155
5.2	นิยามความเชื่อมโยงของภาวะวิกฤติฉุกเฉิน สาธารณภัย และภัยพิบัติ	168
5.3	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน การบริหารจัดการสาธารณภัย	169
5.4	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ บัญชาการเหตุการณ์ และการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.)	177
5.5	โครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจากส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นในการจัดการวิกฤติ	182
5.6	Emergency Operation Center และ การใช้ระบบ Incident Command System (ICS) Multi-Agency Coordination (MACs) และ Emergency Support Function (ESF) ของการ จัดการวิกฤติ	188
5.7	แนวคิดเชิงปฏิบัติการการบริหารวิกฤติภาคส่วนท่องเที่ยว	192
	บรรณานุกรม	195
	ภาคผนวก	203

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	การกำหนดบุคคลผู้มีอำนาจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550	30
2.2	กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย	37
2.3	แผนบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ	41
2.4	คู่มือการบริหารภาวะวิกฤติ	41
2.5	การบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย	50
2.6	โครงสร้างกองบัญชาการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ/ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์	52
2.7	การสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน	56
2.8	กรอบแนวคิดการวิจัย	71
4.1	สัดส่วนนักท่องเที่ยวที่สังเกตเห็นความเปลี่ยนแปลงของแหล่งท่องเที่ยวและแนวทางการจัดการภายหลังการเกิดภัย	150
5.1	โครงสร้างกองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว	170
5.2	การบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	172
5.3	องค์ประกอบส่วนงานในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินในรูปแบบกองบัญชาการแห่งชาติ	190
5.4	โครงสร้างส สปฉ. ในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน	191
5.5	แนวคิดเชิงปฏิบัติการ (Concept of Operations)	193

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	ระดับความรุนแรงของภัยและผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	32
2.2	ชื่อส่วนงานปฏิบัติการในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน	55
2.3	อัตราการจ่ายเงินชดเชยของกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ	62
3.1	จำนวนกลุ่มตัวอย่างนักท่องเที่ยว จำแนกตามกลุ่มจังหวัดเป้าหมายประจำปี 2561	73
4.1	จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามพื้นที่และประสบการณ์การประสบภัยพิบัติ	141
4.2	จำนวนนักท่องเที่ยวจำแนกรายพื้นที่ และวัตถุประสงค์การเดินทาง	141
4.3	ประมาณการค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยของนักท่องเที่ยว จำแนกตามพื้นที่และวัตถุประสงค์การเดินทาง	142
4.4	พฤติกรรมการซื้อประกัน จำแนกตามจุดประสงค์และประสบการณ์การประสบภัยพิบัติ	143
4.5	จำนวนนักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัยพิบัติจำแนกตามพื้นที่เป้าหมายและประเภทของภัยพิบัติ	144
4.6	การได้รับความช่วยเหลือระหว่างประสบภัยพิบัติ จำแนกตามประเภทของภัยพิบัติที่ประสบ	144
4.7	ข้อมูล ช่องทางการให้ข้อมูล และผู้ใช้ข้อมูลที่นักท่องเที่ยวให้ความสนใจ จำแนกตามพื้นที่	146
4.8	ข้อมูล ช่องทางการให้ข้อมูล และผู้ใช้ข้อมูลที่นักท่องเที่ยวให้ความสนใจ จำแนกตาม วัตถุประสงค์การเดินทางท่องเที่ยว	146
4.9	พฤติกรรมการตอบสนองต่อความเสี่ยงของนักท่องเที่ยวที่ไม่เคยประสบภัยพิบัติจำแนกตามพื้นที่	147
4.10	พฤติกรรมการตอบสนองต่อความเสี่ยงของนักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัยพิบัติ เปรียบเทียบก่อน และหลังประสบภัยพิบัติ จำแนกตามพื้นที่	148
4.11	เปรียบเทียบประกันภัยประเภทต่าง ๆ	149
4.12	ความเชื่อมั่นต่อระบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของนักท่องเที่ยว จำแนก ตามประสบการณ์ในการประสบภัยพิบัติและเชื้อชาติ	151
5.1	สรุปผลการศึกษาเหตุการณ์สึนามิ 6 จังหวัดอันดามัน	156
5.2	สรุปผลการศึกษาเหตุการณ์อุทกภัย กรุงเทพมหานคร	158
5.3	สรุปผลการศึกษาเหตุการณ์แผ่นดินไหว จังหวัดเชียงราย	160
5.4	สรุปผลการศึกษาเหตุการณ์ระเบิดราชประสงค์ กรุงเทพมหานคร	161
5.5	สรุปผลการศึกษาเหตุการณ์ระบาดของโรคซาร์ส พัทยา	162
5.6	สรุปผลการศึกษาเหตุการณ์ถ้ำหลวง จังหวัดเชียงราย	164
5.7	สรุปผลการศึกษาเหตุการณ์เรือล่ม จังหวัดภูเก็ต	166
5.8	ส่วนงานสนับสนุนในภาวะฉุกเฉิน	177

บทที่ 1

บทนำ

การท่องเที่ยวถือเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างการพัฒนาให้กับประเทศไทยปัจจัยหนึ่งด้วยการกำหนดกลยุทธ์ให้การท่องเที่ยวเป็นกลไกในการดึงดูดการลงทุนทางเศรษฐกิจเข้าสู่ประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่มีรายได้จากการลงทุนเหล่านี้ ซึ่งประเทศไทยไทยได้ใช้กลยุทธ์การท่องเที่ยวนี้เป็นกลไกในการพัฒนาประเทศจนประสบผลสำเร็จอย่างมาก (เสาวณี จันทะพงษ์ และ นายกัมพล พรพัฒน์ไพศาลกุล, 2558) โดยในด้านการเติบโตของเศรษฐกิจพบว่าการท่องเที่ยวสามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศพิจารณาได้จากในช่วงปี พ.ศ. 2536-2557 ภาคการท่องเที่ยวของไทยสามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศได้กว่าร้อยละ 7 ของ GDP อีกทั้งการท่องเที่ยวไทยยังสร้างผลลัพธ์ในด้านบวกเกี่ยวกับการสั่งซื้อสินค้าจากภาคธุรกิจในการด้านการท่องเที่ยวสูงถึงร้อยละ 9 ของ GDP นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2557 การท่องเที่ยวไทยยังมีการเติบโตของแหล่งการทำงานมากกว่าแหล่งอุตสาหกรรมของประเทศไทย การท่องเที่ยวจึงเป็นรายได้หลักและเป็นแรงสนับสนุนสำคัญในการพัฒนาประเทศ

แต่กระนั้นการพัฒนาการท่องเที่ยวไทยยังประสบกับความท้าทายในการรักษาการพัฒนาการท่องเที่ยวไทยในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมในเชิงนิเวศวิทยา เนื่องจากการท่องเที่ยวไทยพึ่งพาอาศัยความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การท่องเที่ยวไทยยังต้องจัดการกับผลกระทบจากความทรุดโทรมของธรรมชาติที่มักเกิดขึ้นและทำลายสภาพพื้นที่ท่องเที่ยวให้เกิดความเสียหาย ดังพิจารณาได้จากเหตุการณ์สึนามิเมื่อปี พ.ศ. 2547 ในพื้นที่หกจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันที่สร้างความเสียหายทั้งในด้านชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชนจำนวนมากมีผู้เสียชีวิต 5,395 คน บาดเจ็บ 8,457 คน สูญหายกว่า 2,187 คน อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวตลอดชายฝั่งทะเลอันดามันได้รับความสูญเสียกว่า 30,000 ล้านบาท (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556) และทำให้รายได้จากการท่องเที่ยวในพื้นที่ดังกล่าวลดลงอย่างมีนัยสำคัญกับการพัฒนาประเทศ (ณัฐชัย ไชยรัตน์, 2550) นอกจากนี้ในระยะหลังปี พ.ศ. 2553 เป็นต้น การท่องเที่ยวไทยยังต้องเผชิญกับผลกระทบทางการเมืองและการก่อการร้ายซึ่งนำไปสู่การยับยั้งการเติบโตด้านรายได้จากการท่องเที่ยวด้วยเช่นกันอย่างเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองในพื้นที่แยกราชประสงค์เมื่อปี พ.ศ. 2553 และเหตุการณ์ระเบิดที่แยกราชประสงค์เมื่อปี พ.ศ. 2558 หรืออย่างกรณีของโรคซาร์สที่ระบาดในกรุงเทพฯ และเมืองพัทยาก็ล้วนแต่สะท้อนความเสียหายต่อภาคธุรกิจทั้งสิ้น ทำให้ประเทศไทยสูญเสียความเชื่อมั่นจากต่างประเทศและส่งผลกระทบต่อธุรกิจด้านการท่องเที่ยวและการโรงแรม เกิดสภาวะชะงักงันต่อการเจริญเติบโต สูญเสียความเชื่อมั่นของนักท่องเที่ยว และผู้ที่จะเดินทางเข้ามาประกอบธุรกิจ โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ของประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวและจับจ่ายใช้สอย สร้างรายได้มูลค่าสูงให้กับประเทศ เป็นผลให้การพัฒนาประเทศจากแรงสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทยเผชิญกับความท้าทายด้วยสาเหตุปัจจัยด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวเหล่านี้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการประสบปัญหาเหล่านี้จะเป็นข้อจำกัดสำคัญในการเดินทางขับเคลื่อนการพัฒนาการท่องเที่ยวไทยแต่ทว่าประเทศไทยนับได้ว่าเป็นประเทศที่มีความสามารถในการฟื้นฟู (Crisis Recovery) จากภาวะวิกฤติต่าง ๆ ได้อย่างดีในแง่ของประสิทธิภาพจะเห็นได้จากระยะเวลาในการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ให้กลับสู่ปรกติ การพัฒนาให้การท่องเที่ยวไทยสามารถรับมือกับเหตุการณ์เหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งที่การท่องเที่ยวไทยต้องผสมผสานการบริหารจัดการการท่องเที่ยวเข้ากับการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศ เพื่อให้

การรับมือกับปัญหาดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในการบริหารจัดการสถานการณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ให้กลับสู่ปกติ เพราะการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ตามหลักของการสร้างใหม่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม (Build Back Better; BBB) (Sendai Framework 2015-2030) จะช่วยให้กลุ่มประกอบการลดต้นทุนในการปรับปรุงสภาพเมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์ในแต่ละครั้งจากการเพิ่มขีดความสามารถในการรับมือกับปัญหาใหม่ของการประกอบการด้านการท่องเที่ยวทั้งในเชิงโครงสร้างและไม่ใช้โครงสร้าง

หลักของการสร้างใหม่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม (Build Back Better) หมายถึงการซ่อมสร้างและฟื้นฟูสภาพให้กลับมาดีขึ้นนั้น มีองค์ประกอบสำคัญประกอบด้วยการบริหารจัดการเพื่อการซ่อมแซม (Reconstruction) โครงสร้างทางกายภาพ โครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการฟื้นคืน (Rehabilitation) ของบริการสาธารณะ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558) ซึ่งในภาคการท่องเที่ยวจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูภายใต้หลักการดังกล่าว เพราะโดยปกติหากสามารถกระทำได้ตามหลักการของการฟื้นฟูที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ก็ควรที่จะส่งผลต่อเนื่องให้การบริหารจัดการก่อนการเกิดวิกฤติการณ์ครั้งต่อไปดีขึ้น กล่าวคือสามารถที่จะออกแบบและสร้างมาตรการการบริหารจัดการลดความเสี่ยง (Risk Reduction Management; RRM) ของเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ครั้งต่อไปได้ในรูปแบบของมาตรการป้องกันและลดผลกระทบ ตลอดจนการเตรียมความพร้อมมาตรการตอบสนองต่อสถานการณ์ ซึ่งมักจะมีการดำเนินการในลักษณะทั้งเชิงโครงสร้าง (Structural Measure) และที่ไม่ใช้เชิงโครงสร้าง (Non-Structural Measure) ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะสามารถทำให้การจัดการการท่องเที่ยวสามารถที่จะดำเนินไปได้แม้ว่าจะเกิดสถานการณ์วิกฤติขึ้น

อย่างไรก็ตามแม้ความพร้อมที่จะตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าวจะอยู่ในระดับที่เชื่อว่าจะมีความเหมาะสมและควรที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในเวลาที่เกิดสถานการณ์ ก็ได้หมายความว่าในระหว่างการเกิดสถานการณ์ดังกล่าวหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในภาคการท่องเที่ยวและหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการบริหารสถานการณ์ดังกล่าวในพื้นที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่นและสอดคล้องกันโดยไม่ต้องมีการตกลงรูปแบบ โครงสร้าง และขั้นตอนการปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินไว้เพราะในระหว่างสถานการณ์ดังกล่าวหน่วยงานภาครัฐและภาคีเครือข่ายจะมีความลำบากในการปฏิบัติงานจากความรุนแรง ซับซ้อนของสถานการณ์ และจากความสับสนของผู้ได้รับผลกระทบ รวมถึงความโกลาหลอันจะเกิดเนื่องจากการประสานงาน ข้อมูลจำนวนมากของประชาชนในพื้นที่ นักท่องเที่ยวชาวไทย และชาวต่างประเทศที่เป็นประชากรในพื้นที่ประสบสถานการณ์ ระยะเวลาหนึ่ง

กล่าวได้ว่าจุดมุ่งเน้นทางการศึกษานี้จะให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูจากเหตุการณ์แต่ละเหตุการณ์จะอาศัยระยะเวลาแตกต่างกันและการเตรียมพร้อมที่ตีมากขึ้นกว่าเดิมว่าแต่ละเหตุการณ์นั้นถือเป็นความเสี่ยงต่อความปลอดภัยหรือไม่อย่างไร การเรียนรู้จากการจัดการในสถานการณ์วิกฤติจึงเป็นการช่วยให้การสร้างระบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวมีการมาตรฐานทางการปฏิบัติและสามารถตอบโจทย์ความท้าทายของปัญหาทางการบริหารจัดการในสถานการณ์ได้มากขึ้นจากการนำการศึกษาการพัฒนาจุดแข็งจุดอ่อนของระบบ เมื่อเผชิญกับสถานการณ์จริงมาสร้างเป็นแบบแผนการปฏิบัติการแก่ภาคส่วนของการท่องเที่ยวในกระบวนการบริหารจัดการ

งานวิจัยนี้ศึกษากระบวนการฟื้นฟูจากสถานการณ์วิกฤติในรูปแบบต่าง ๆ ของประเทศไทยจากเหตุการณ์สาธารณภัยหลาย ๆ เหตุการณ์ในอดีตที่ได้กล่าวข้างต้น พร้อมทั้งศึกษาระดับการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงของสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้การรับมือต่อสถานการณ์ในอนาคต สามารถปฏิบัติงานได้ในภาวะฉุกเฉินที่จะเกิดขึ้น และสามารถที่จะมีแบบแผนคู่มือการบริหารสถานการณ์วิกฤติ เพื่อให้การดำเนินการมี

การหยุดชะงักต่อภาคการท่องเที่ยวให้น้อยที่สุด และไม่มีการสูญเสียเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวและประชาชนในพื้นที่ท่องเที่ยวดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นจึงมุ่งที่จะลดบทเรียนการฟื้นฟูจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภาวะวิกฤติดังกล่าว โดยเน้นทั้งการบริหารจัดการเพื่อการซ่อมแซม (Reconstruction) โครงสร้างทางกายภาพ โครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการฟื้นคืน (Rehabilitation) ของบริการสาธารณะ และการฟื้นตัวของภาคบริการด้านการท่องเที่ยว ว่ามีกระบวนการ ขั้นตอน และปัจจัยส่งเสริมและอุปสรรคต่าง ๆ อย่างไรบ้างที่ทำให้การฟื้นฟูสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามหลักของการสร้างใหม่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม (Build Back Better; BBB) เพื่อการเตรียมพร้อมเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการท่องเที่ยวในสถานการณ์วิกฤติครั้งต่อไปให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารจัดการการท่องเที่ยวของประเทศไทยมีแบบแผนการปฏิบัติการที่เป็นมาตรฐานทางการปฏิบัติให้กับทุกภาคส่วนของงานด้านการท่องเที่ยวยึดถือเป็นหลักในการดำเนินการร่วมกันบนฐานคิดของแนวทางการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติแบบสากลต่อไป

1.1 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทเรียนการฟื้นฟูจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภาวะวิกฤติในรูปแบบต่าง ๆ โดยเน้นทั้งการบริหารจัดการเพื่อการซ่อมแซมโครงสร้างทางกายภาพ โครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการฟื้นคืนของบริการสาธารณะ และการฟื้นตัวของภาคบริการด้านการท่องเที่ยว ในรูปแบบของการสร้างกลับใหม่ให้ดีกว่าเดิมเพื่อการป้องกัน ลดผลกระทบ และเตรียมพร้อมต่อการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติครั้งต่อไปอย่างไร

2. เพื่อกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติ ของการจัดการด้านการท่องเที่ยว ให้มีความสอดคล้องต่อยุทธศาสตร์และการดำเนินการด้านการจัดการสาธารณสุขภัยของประเทศไทย และตอบสนองต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

1.2 ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยนี้ถูกออกแบบให้มีการนำผลวิจัยในระยะก่อนหน้า (1 ปีแรก) ไปใช้เป็นข้อมูลฐานในการศึกษาของระยะถัดไป (ปีที่ 2) โดยแบ่งเป็น 3 ระยะตามวัตถุประสงค์การศึกษา

1. งานวิจัยในระยะที่ 1 (6 เดือน) มีขอบเขตเนื้อหาและพื้นที่ในการศึกษา กล่าวคือ ศึกษาเฉพาะการฟื้นฟูจากเหตุการณ์วิกฤติ สึนามิ ในจังหวัดภูเก็ตและพังงา เหตุการณ์วิกฤติจากมหาอุทกภัยในกรุงเทพมหานคร และบางจังหวัดในปริมณฑล และเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่ทำให้เกิดการวางเพลิงและระเบิดที่แยกราชประสงค์ในกรุงเทพมหานคร และเหตุการณ์การระบาดของโรคซาร์สในกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

2. งานวิจัยในระยะที่ 2 (6 เดือน) มีขอบเขตพื้นที่การศึกษาเช่นเดียวกับงานวิจัยในระยะที่ 1 หากแต่ในมิติของขอบเขตด้านเนื้อหานั้น งานวิจัยในระยะนี้จะศึกษาจากแผนการดำเนินงานตามโครงการหลักด้านการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ และการเตรียมพร้อมสถานการณ์ฉุกเฉินของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายหลังจากการเกิดวิกฤติการณ์ในกรณีศึกษาในระยะที่ 1

3. งานวิจัยในระยะที่ 3 (12 เดือน) นี้จะมีขอบเขตเนื้อหาการศึกษาเพื่อออกแบบคู่มือการบริหารสถานการณ์วิกฤติ โดยศึกษาทฤษฎีนโยบายและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 และนโยบายและยุทธศาสตร์ ตลอดจนแผนการดำเนินงานในสถานการณ์วิกฤติและฉุกเฉินด้านการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และหน่วยงานภาคีเครือข่ายในพื้นที่จังหวัดท่องเที่ยว อาทิ จังหวัดภูเก็ต จังหวัดพังงา และบางจังหวัดในปริมณฑล อาทิ สมุทรปราการ และกองการท่องเที่ยว สังกัดสำนักวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวของกรุงเทพมหานคร ถึงการกำหนดให้มีการตั้งกองบัญชาการสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับต่าง ๆ ตลอดจนการบูรณาการส่วนสนับสนุนปฏิบัติการฉุกเฉิน (สปลจ.) ของงานด้านการท่องเที่ยว

1.3 ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงประยุกต์ (Applied Research) คือเป็นการศึกษาวิจัยเพื่อการนำองค์ความรู้ที่ได้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์ เป็นข้อเสนอในการจัดทำคู่มือการบริหารสถานการณ์วิกฤติในการจัดการการท่องเที่ยว ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ออกแบบให้มีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการศึกษาวิจัยสนาม (Field Research) โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยอาศัยแหล่งข้อมูลจาก เอกสารราชการ ผลการวิจัยก่อนหน้าในวิกฤติตามกรณีศึกษา และการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติของภาคการท่องเที่ยว ผู้ประกอบการที่อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ และประชาชนที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งมีการประชุมกลุ่ม focused group ร่วมระหว่างหน่วยงาน ตัวแทนผู้ประกอบการ และผู้แทนเครือข่ายชุมชน ในการสนทนาแลกเปลี่ยนบทเรียนและการเตรียมพร้อม ตลอดจนแนวทางในการบริหารวิกฤติในอนาคต

ทั้งนี้จะมีการใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ใช้การทดสอบสอบถามนักท่องเที่ยวทั้งคนไทยและต่างชาติในพื้นที่ปฏิบัติการ จังหวัดภูเก็ต พังงา เชียงราย กรุงเทพฯ และเมืองพัทยา จังหวัดละ 200 คน โดยประมาณ ในการรวบรวมข้อมูล การรับรู้ และความคิดเห็นของนักท่องเที่ยวทั้งภายในและต่างชาติที่เดินทางเข้ามาเที่ยวในพื้นที่ดังกล่าว ถึงความเข้าใจในการฟื้นฟู และความมั่นใจในการเตรียมพร้อมที่ดีขึ้นกว่าเดิมในระหว่างการฟื้นฟู ทั้งนี้ระเบียบวิธีนี้ ใช้สำหรับการเก็บข้อมูลเพื่อต่อยอดงานวิจัยในระยะที่ 3 ที่เป็นการออกแบบการบริหารจัดการภาวะวิกฤติของภาคการท่องเที่ยวอีกด้วย

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. บทเรียนการฟื้นฟูจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภาวะวิกฤติในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการบริหารจัดการเพื่อการซ่อมแซมโครงสร้างทางกายภาพ โครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการฟื้นฟูคืนของบริการสาธารณะ และการฟื้นฟูตัวของภาคบริการด้านการท่องเที่ยว ในการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือสถานการณ์วิกฤติ
2. คู่มือการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติของภาคการท่องเที่ยว (ระยะที่ 3 (ปีที่ 2))

1.5 นิยามศัพท์

งานวิจัยนี้ ใช้คำนิยามศัพท์จากหนังสือคำศัพท์ด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติที่จัดทำขึ้นในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2557 โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ประเทศไทยภายใต้การสนับสนุนจากสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติอาศัยคำศัพท์เฉพาะทางด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติและคำศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ในกระบวนการใช้คำศัพท์มีราชบัณฑิตยสถานเป็นผู้ตรวจสอบและให้ความเห็นต่อการใช้คำศัพท์ดังกล่าวประกอบด้วย

การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ หมายถึง กระบวนการอย่างเป็นระบบของการใช้คำสั่งทางการบริหารองค์กร และทักษะความสามารถเชิงปฏิบัติการเพื่อดำเนินยุทธศาสตร์ นโยบาย มาตรการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยง ลด หรือถ่ายโอนความเป็นไปได้ในการเกิดภัยพิบัติ รวมทั้งการเพิ่มศักยภาพในการจัดการปัญหา เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับผลทางลบของภัย (ทั้งนี้การบริหารจัดการความเสี่ยงจะมีความหมายที่กว้างกว่า)

การลดความเสี่ยงภัยพิบัติ หมายถึง แนวคิดและแนวปฏิบัติในการลดความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติโดยผ่านกระบวนการทำงานที่เป็นระบบซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์และการจัดการปัจจัยเหตุที่ก่อให้เกิดภัยพิบัติตลอดจนความพยายามในการลดความเสี่ยงความล่าช้าหรือความล่าช้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายการลดความเปราะบางของคนและทรัพย์สินรวมถึงการบริหารจัดการผังเมืองและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพและเสริมสร้างความพร้อมในการรับมือจากผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ

การรู้รับปรับตัวและฟื้นกลับคืน หมายถึง ความสามารถของระบบชุมชนหรือสังคมในการเผชิญต่อเหตุการณ์ภัยหรืออันตรายความสามารถในการต้านทานหรือปรับตัวต่อสภาพเหล่านี้ได้ตลอดจนความสามารถในการฟื้นฟูตัวเองจากผลกระทบของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในเวลาที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพรวมถึงกระบวนการในการป้องกันบำบัดและฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญนอกจากนี้ยังหมายถึงความสามารถในการฟื้นตัวจากภาวะซ็อกหรือภาวะที่ทำให้เกิดความชะงักงันทั้งนี้ความสามารถของชุมชนในการรู้รับปรับตัวและฟื้นคืนจากภัยขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่ชุมชนมีอยู่และขีดความสามารถในการจัดการทั้งช่วงก่อนระหว่างและหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ

มาตรการเชิงโครงสร้าง (มาตรการแบบใช้สิ่งก่อสร้าง) ในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ หมายถึง มาตรการที่นำมาใช้ก่อนเกิดภัยพิบัติ เพื่อลดหรือขจัดผลกระทบของภัยพิบัติที่จะมีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ด้วยการใช้แนวทางทางวิศวกรรมที่เหมาะสม จัดเป็นแนวทางแบบดั้งเดิมในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เช่น การออกแบบระบบไฟฟ้าและสาธารณูปโภคให้ทนทานต่อสภาพอากาศและแผ่นดินไหว การสร้างฝาย และการสร้างเขื่อนเพื่อลดภาวะแล้งและน้ำท่วม

มาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ หมายถึง มาตรการที่นำมาใช้ก่อนเกิดภัยพิบัติ เพื่อลดหรือขจัดผลกระทบของภัยพิบัติที่จะมีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ ที่ไม่ได้เกิดจากวิศวกรรม ไม่พึ่งพาการปลูกสร้างอาคารหรือโครงสร้างใด ๆ สามารถเป็นได้ทั้งมาตรการเพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบ อาทิ การวางแผนการใช้ที่ดิน ระเบียบข้อบังคับการจัดการสรรพื้นที่ การศึกษาอบรมสาธารณะ การปลูกป่า และมาตรการเพื่อการเตรียมพร้อม อาทิ การให้การศึกษ การฝึกอบรม การสร้างศักยภาพในการเตรียมความพร้อม การกู้ชีพกู้ภัย เป็นต้น

การบูรณาการการลดความเสี่ยงภัยพิบัติเข้าสู่กระแสหลัก หมายถึง กระบวนการสนับสนุนให้การลดความเสี่ยงภัยพิบัติเป็นประเด็นกระแสหลัก ซึ่งจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในด้านนโยบายและในทางปฏิบัติ ทำให้การลดความเสี่ยงเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน มีจุดมุ่งหมายเพื่อการคุ้มครองการพัฒนาต่าง ๆ จากผลกระทบของภัยพิบัติ และให้มั่นใจว่าการพัฒนาเหล่านี้จะไม่สร้างความเสี่ยงเพิ่มเติมทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดการวิจัยจะเป็นการนำเสนอแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติและการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในสภาวะวิกฤติไว้อย่างครอบคลุม เพื่อสนับสนุนการสร้างกรอบการวิจัยสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งมีแนวคิดสำคัญดังต่อไปนี้

2.1 การบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ

ภัยพิบัติเป็นภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ หรือภัยที่เกิดจากน้ำมือมนุษย์ อันส่งผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิตที่เป็นปรกติของชุมชนหรือสังคม หรือทำให้การดำเนินชีวิตนั้นต้องมีการหยุดชะงัก และก่อให้เกิด ความเสียหายต่อทรัพย์สิน และการสูญเสียชีวิต ที่เกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือพื้นที่นั้น ๆ จะสามารถ ตอบสนองได้ ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น จะมากน้อยย่อมขึ้นกับชนิดของภัย ความรุนแรง ความอ่อนไหวทาง กายภาพและสังคมของชุมชนในพื้นที่ และความสามารถในการรับรู้ ทำความเข้าใจ และเลือกวิธีในการ ตอบสนอง ต่อสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความถี่และความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้นของการเกิดขึ้นของภัยพิบัติทางธรรมชาติ และภัยพิบัติที่มนุษย์ เป็นผู้กระทำได้นั้นย้ำความจำเป็นในการป้องกัน ลดผลกระทบ เตรียมพร้อมเผชิญเหตุ และการตอบสนองอย่างมี ประสิทธิภาพต่อเหตุการณ์เหล่านั้น เพราะแต่ละครั้งที่ภัยพิบัติเกิดขึ้น ส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างรวดเร็วต่อ โครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร ทรัพย์สิน การสูญเสียชีวิต สุขภาพและอาชีพ ซึ่งความไม่เข้าใจ ในเรื่องความเสี่ยงภัยพิบัติที่ประสบอยู่การไม่เตรียมพร้อมในการเผชิญสถานการณ์ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการตอบสนองที่ไม่ได้รับการจัดการที่ดีและไม่มีประสบการณ์ที่จะจัดการกับภัยคุกคามอย่างกะทันหันที่มา พร้อมกับเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลง จะทำให้ความช่วยเหลือเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และยังทำให้ผลกระทบ ขยายตัวและกระจายสู่ชุมชน จนการฟื้นฟูบูรณะมีความยากและใช้ระยะเวลายาวนานมากขึ้น เมื่อสังคมและ รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ให้ความสนใจในเรื่องของสวัสดิภาพและความมั่นคงของมนุษย์ในมิติของ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความเสี่ยงภัย พิบัติเพิ่มมากขึ้น หน่วยงานต่างๆในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาครัฐต่างเพิ่มความพยายามในการ ที่จะมุ่งเน้นให้แนวคิด “การลดความเสี่ยงภัยพิบัติ” ได้เข้าไปมีบทบาทหรือถูกควมรวมอยู่ในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และถูกนำออกไปปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ เพื่อการลดความเสี่ยงภัยพิบัติที่มีประสิทธิผล และสังคมมีความ ปลอดภัย

คุณลักษณะพิเศษของภัยพิบัติ

1. ภัยหลักก่อให้เกิดภัยอื่นที่ตามมา (Compound Hazard) นั่นคือ เวลาที่ภัยเกิดขึ้นนั้น สามารถที่จะก่อให้เกิดภัยประเภทอื่นตามมา ซึ่งในบางครั้งภัยที่เกิดตามมานั้นรุนแรงยิ่งกว่า หรือในบางครั้งภัยที่ตามมานั้น จะต้องใช้วิธีการในการจัดการที่ตรงข้ามกับภัยแรก เช่น การเกิดแผ่นดินไหวและเกิดสึนามิตามมา ดังที่เราทราบว่าการเกิดแผ่นดินไหวในทะเลที่ใกล้กับแผ่นดินนั้น สร้างความเสียหายให้กับอาคารบ้านเรือนได้ เมื่อเราอพยพคน ออกมาได้ปลอดภัยอยู่นอกอาคาร หากมีสึนามิเกิดขึ้น ต้องหาทางอพยพคนออกจากที่โล่งบริเวณใกล้ชายหาดกลับ

ขั้นที่สูงและผลจากสึนามิอาจทำให้เกิดโรคระบาดขึ้นได้หากไม่มีการจัดการที่ดี จะเห็นได้ว่าความเข้าใจในลักษณะพิเศษข้อนี้ของท้องถิ่น จะช่วยให้สามารถรับมือกับการขยายตัวของภัยด้วยตัวภัยเดิม และการเกิดขึ้นของภัยต่อเนื่องอีกด้วย

2. ภัยพิบัติสามารถเพิ่มความรุนแรงได้หากระดับของความอ่อนไหวของชุมชนมีสูง (Level of Community Vulnerability) นั่นคือ หน่วยงานท้องถิ่นต้องมีความเข้าใจในมิติทางกายภาพและมิติทางสังคมของพื้นที่และชุมชน เพราะหากพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อภัยสูง การปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่างๆ ในการป้องกันและเตรียมรับมือจะต้องมีรายละเอียดเชิงโครงสร้างเข้ามาเกี่ยวข้อง และมิติทางด้านสังคม คือ จำนวนกลุ่มคนที่ถือว่าอ่อนไหวต่อภัย อันได้แก่ เด็ก สตรี และคนชราอันจะทำให้แผนในการอพยพหรือการจัดปัจจัยในการจัดการที่หลบภัย และการฟื้นฟูแตกต่างกันออกไป

3. ภัยพิบัติสามารถขยายผลสู่พื้นที่ต่างๆ ในวงกว้าง และเป็นพื้นที่ที่ข้ามเขตการปกครองของหน่วยงาน (Cross Jurisdiction) ดังนั้นในการวางแผนหรือกำหนดมาตรการในการจัดการภัยพิบัตินั้น ต้องทำร่วมกับหน่วยงานหลักของพื้นที่ข้างเคียงเสมอ ทั้งในกรณีของการขยายตัวของภัย และกรณีที่ต้องการกำลังเสริมจากพื้นที่ข้างเคียง

4. ภัยพิบัติไม่มีความแน่นอน (Uncertainty) กล่าวคือ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากภัยต่าง ๆ นั้น อาจมีรูปแบบที่ไม่ซ้ำเดิม อาจมีความรุนแรงที่มากขึ้นและมีความถี่สูงขึ้น และอาจเกิดขึ้นในเงื่อนไขเวลาเปลี่ยนแปลงไป เช่น พายุนอกฤดู หรือการเกิดแผ่นดินไหวกลางดึก หรือการเกิดแผ่นดินไหวและสึนามิในระดับที่รุนแรงแบบที่ไม่เคยมีมาก่อน คุณลักษณะข้อนี้จะส่งผลให้หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องปรับปรุงมาตรการรับมือตลอดเวลา เพื่อให้ทันสมัยต่อองค์ความรู้ที่เปลี่ยนแปลงและเพื่อให้ทันต่อความผันผวนของสถานการณ์

5. ภัยพิบัติจะก่อให้เกิดความโกลาหล (Chaos) เพราะในสถานการณ์ที่ไม่ปรกติอย่างเช่นในภัยพิบัตินั้น จะมีผู้ได้รับบาดเจ็บ ได้รับบาดเจ็บความเสียหายมากมายหลายกลุ่ม ประกอบกับผู้ที่เข้าจัดการให้ความช่วยเหลือก็จะมากหน้าหลายตาเช่นเดียวกัน ดังนั้นความซับซ้อนและสับสนในการปฏิบัติการจะสูง ทั้งในด้านกายภาพที่ผิดปรกติจนอาจไม่สามารถระบุตำแหน่งแห่งที่ได้ มีอุปสรรคทางด้านพื้นที่ เช่น สะพานขาด ดินถล่ม น้ำท่วมทางสัญจร และยังมีจำนวนหน่วยงาน ทรัพยากร ของบริจาค และเจ้าหน้าที่จำนวนมาก อันสามารถก่อให้เกิดความวุ่นวายได้ในที่สุด (ทวิดา กมลเวชช, มปป.)

จากลักษณะพิเศษดังกล่าวข้างต้น ทำให้นักบริหารจัดการภัยพิบัติหันกลับมาให้ความสำคัญกับหน่วยงานในพื้นที่ ในที่นี้คือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการเป็นหน่วยปฏิบัติหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติทุกขั้นตอน ด้วยเห็นว่าลักษณะการเกิดภัยพิบัติและผลกระทบนั้น ต้องอาศัยศักยภาพในด้านต่าง ๆ ทั้งความรู้เชิงพื้นที่ ทักษะความชำนาญ ความเข้าใจสถานการณ์ กำลังคน และความร่วมมือ ตลอดจนการติดตามประเมินผลมาตรการการรับมือต่าง ๆ จากหน่วยงานท้องถิ่นดังเช่นในกระบวนการของการจัดการภัยพิบัติทั้ง 3 ขั้นตอนต่อไปนี้

1. การดำเนินการก่อนเกิดภัย เพื่อป้องกันและลดผลกระทบ ตลอดจนเตรียมความพร้อมจากภัยพิบัติ (prevention and mitigation and preparedness) อาทิ การให้ความรู้เรื่องภัยและการปฏิบัติตนด้วยการฝึกอบรมและสื่อชนิดต่างๆ การวิเคราะห์ความเสี่ยงของแต่ละภัยและแต่ละพื้นที่ การจัดทำแบบจำลองสถานการณ์ การจัดทำแผนที่อพยพ การระบุพื้นที่ปลอดภัยและการจัดทำแผนการจัดการหลบภัย การฝึกซ้อมรูปแบบต่าง ๆ ในการอพยพ การเตือนภัย และการอพยพก่อนการเกิดภัย

2. การดำเนินการระหว่างเกิดภัย (Emergency Response and Relief) เป็นการดำเนินการในสถานการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ โดยระดมทรัพยากรที่มีอยู่เข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัย อาทิ การระดมหน่วยงานหลักและหน่วยประสานงาน การใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ อพยพระหว่างสถานการณ์ การติดต่อสื่อสารด้วยช่องทางต่าง ๆ การเคลื่อนย้ายทรัพยากร การจัดการจราจร การจัดทีมการให้ความช่วยเหลือ และการจัดการในพื้นที่หลบภัย

3. การดำเนินการหลังจากภัยผ่านพ้นไป (Reconstruction and Rehabilitation) เป็นการฟื้นฟูกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนและของรัฐ ให้กลับคืนภาวะปรกติ อาทิ การฟื้นฟูบูรณะทางกายภาพและจิตใจ การติดตามประเมินความเสียหาย การจัดการเรื่องของบริจาค การวางแผนการฟื้นฟูและการประเมินความเสี่ยงต่อเนื่องและการสร้างชุมชนสามารถฟื้นคืนจากภัย

การลดความเสี่ยงภัยพิบัติจึงเป็นกรอบแนวคิดและกรอบการปฏิบัติสากลซึ่งสำนักงานว่าด้วยกลยุทธ์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction; UNISDR) ส่งเสริมและผลักดันให้ทุกประเทศนำไปประยุกต์ในการพัฒนานโยบายสำหรับประเทศของตน แนวทางการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ ถือเป็นการทำงานเชิงรุก (Proactive approach) เน้นการดำเนินมาตรการการป้องกัน (prevention) การลดผลกระทบ (mitigation) และการเตรียมการรับมือ (preparedness) และถือเป็นบทบาทที่ต้องดำเนินการร่วมกันของทุกภาคส่วนทั้งรัฐและประชาสังคม เพื่อให้เกิดชุมชนเข้มแข็งที่มีการพร้อมรับและฟื้นคืนกลับจากภัยพิบัติอย่างรวดเร็ว (resilient community) (UNISDR, 2017)

การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (DRR) เป็นแนวความคิดและแนวทางปฏิบัติในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยผ่านกระบวนการทำงานที่เป็นระบบ ซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์ และการจัดการปัจจัยที่ก่อให้เกิดภัยพิบัติ ตลอดจนความพยายามในการลดความเสี่ยง (Risk) ความล่อแหลมที่อาจก่อให้เกิดอันตราย (Exposure) การลดความเปราะบางของคนและทรัพย์สิน (Vulnerability) การสร้างความเข้าใจต่อสถานะภัยที่ก่อให้เกิดอันตราย (Hazard) รวมไปถึงการบริหารจัดการผังเมืองและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ และเสริมสร้างขีดความสามารถเพื่อเตรียมพร้อมรับมือจากผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ (Capacity) (UNISDR, 2017)

$$\text{Risk} = \frac{\text{Hazard} \times \text{Exposure} \times \text{Vulnerability}}{\text{Capacity}}$$

ความเสี่ยง (Risk) หมายถึง ความเป็นไปได้ของสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้น หรือสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นภายใต้ความไม่แน่นอน และจะส่งผลกระทบในทางลบต่าง ๆ ต่อวิถีชีวิตของชุมชน และ/หรือทรัพย์สิน เช่น การตาย การบาดเจ็บ ความสูญเสีย ฯลฯ

ภัยอันตราย (Hazard) หมายถึง อันตรายที่เกิดจากธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์ซึ่งนำมาซึ่งความสูญเสียหรือความเสียหาย โดยภัยแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ภัยธรรมชาติ และภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์

ความล่อแหลม (Exposure) หมายถึง สภาพหรือสิ่งที่มีผลต่อการที่จะได้รับภัยพิบัติ ซึ่งเชื่อมโยงกับสถานการณ์หรือลักษณะสภาพของชุมชน รวมทั้งสภาพทางกายและจิตใจของบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์หรือในชุมชนในช่วงเวลานั้นด้วยสิ่งที่ล่อแหลมของสถานการณ์หนึ่ง ในช่วงเวลาหนึ่ง อาจจะไม่ใช้ความล่อแหลมของอีกสถานการณ์หนึ่งหรือในสถานการณ์เดียวกัน

ความเปราะบาง (Vulnerability) หมายถึง สภาพและลักษณะทางกายภาพ ปัจจัยและกระบวนการต่างๆ ทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งบ่งชี้อันตรายและมีผลทำให้ชุมชนมีความเปราะบางและอ่อนแอซึ่งมีโอกาสทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติและได้รับผลกระทบต่อการเกิดภัยพิบัติมากขึ้น สภาพและปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ยังเป็นข้อจำกัดซึ่งจำกัดขีดความสามารถของชุมชน ในการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น หากพิจารณาในทางบวกความเปราะบางนี้จะมีส่วนช่วยเพิ่มขีดความสามารถให้ประชาชนในการรับมือกับภัย โดยแบ่งสรุปเป็นด้านต่าง ๆ เช่น ด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม โดยความเปราะบางในด้านต่าง ๆ มีผลเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมที่มีความซับซ้อน (ISDR)

ศักยภาพ (Capacity) หมายถึง การผสมผสานกันของจุดแข็งของชุมชนและทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน สังคม หรือองค์กร ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถลดระดับของความเสี่ยงหรือลดผลกระทบจากภัยพิบัติได้ ขีดความสามารถของชุมชนยังรวมถึง ด้านกายภาพ โครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ เหล่านี้หมายรวมถึงความถนัดของบุคคล คุณลักษณะ ผู้นำและการจัดการ (ISDR) (UNISDR, 2017)

ในการลดความเสี่ยงภัยพิบัตินั้น เมื่อได้ดำเนินการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นทุกภาคส่วนของสังคมควรศึกษาข้อมูลที่ได้จากการประเมินความเสี่ยง เพื่อนำมาวางแผนและแนวปฏิบัติในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้ตรงกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของพื้นที่โดยมาตรการหรือกิจกรรมที่จะดำเนินการควรมุ่งเน้นในการลดโอกาสในการเกิดภัยลดความล่อแหลมเปราะบางและเสริมสร้างศักยภาพของบุคคลชุมชนและสังคมเพื่อช่วยจัดการกับต้นเหตุปัจจัยของความเสี่ยงและทำให้ระดับความเสี่ยงที่มีจากภัยพิบัตินั้นลดลงอย่างมีนัยสำคัญโดยงานวิจัยนี้จะศึกษามาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง ในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติเฉพาะในภัยที่เกิดซ้ำซาก ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย และภัยที่มีความรุนแรงสูงแต่เกิดไม่บ่อยและที่คาดว่าจะสามารถเกิดรุนแรงได้ ได้แก่ สึนามิ และแผ่นดินไหว ตามลำดับ

ดังจะเห็นได้ว่า มาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างนั้น สามารถที่จะริเริ่มและดำเนินการได้หลากหลายรูปแบบ หากแต่โดยส่วนใหญ่งบประมาณของประเทศมักจะใช้ไปในการสร้างถนนหรือสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่เน้นในปริมาณมากกว่าคุณภาพ และมักไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยที่จะช่วยลดความล่อแหลมหรือความเปราะบางต่อการลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เช่น การสร้างอาคารที่มีความคงทนแข็งแรงนั้น ยิ่งสร้างให้มีความแข็งแรงต่อการที่จะเกิดมากขึ้นเพียงใดก็ย่อมต้องใช้เงินลงทุนมากขึ้นเท่านั้น การลงทุนในเรื่องภัยพิบัติมักให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉินและการฟื้นฟูบูรณะประเทศ แม้ว่าการลงทุนในเรื่องนี้จะมีผลสำคัญ แต่อาจไม่ส่งผลให้สังคมมีความสามารถในการรับมือกับสาธารณภัยได้ในระยะยาว ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงจะศึกษามาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างที่มีอยู่ของประเทศไทยว่า มีการริเริ่มนำมาออกแบบและดำเนินการในลักษณะใดบ้าง หรือแม้ว่าจะมีการดำเนินการอยู่ หากแต่เป็นไปตามความเข้าใจของเจตนาในการใช้รูปแบบมาตรการณ์นั้น ๆ ในการลดความเสี่ยงที่แท้จริง หรือเป็นเพียงเพื่อวัตถุประสงค์การใช้งานอย่างอื่นที่ไม่ใช่เพื่อการลดความเสี่ยงภัยพิบัติอย่างแท้จริง และเติมศักยภาพ

2.2 นิยามและความสำคัญของการท่องเที่ยวและการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยว

2.2.1 ความหมายของการท่องเที่ยว

สหพันธ์องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ (International Union of Official Travel Organization: IUOTO) ได้เสนอคุณลักษณะของการท่องเที่ยวว่าต้องมีคุณสมบัติ 3 ข้อ ในที่ประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการเดินทางและการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม ประเทศอิตาลีเมื่อปี พ.ศ. 2506 ได้แก่ 1) เป็นการเดินทางจากที่อยู่อาศัยปรกติไปยังที่อื่นเป็นการชั่วคราว 2) เป็นการเดินทางโดยสมัครใจ 3) ต้องเป็นการเดินทางโดยวัตถุประสงค์ใด ๆ ก็ตาม ที่มีค่าใช้จ่ายหรือประโยชน์หรือหารายได้ในกรณีนั้น (สุวัฒน์ จูจากรณ์ และจริญญา เจริญสุขใส, 2545)

การท่องเที่ยว (Tourism) หมายถึง การเดินทางของมนุษย์จากสถานที่ใดสถานที่หนึ่งไปยังอีกสถานที่หนึ่งหรือการเดินทางจากถิ่นพำนักที่อาศัยไปยังสถานที่อื่นเป็นการชั่วคราวเป็นเวลาอย่างน้อย 24 ชั่วโมงขึ้นไป ด้วยความสมัครใจและด้วยเหตุผลของการท่องเที่ยว มีค่าใช้จ่ายเพื่อประกอบอาชีพหรือหารายได้ เช่น การเดินทางเพื่อการพักผ่อน เพื่อเข้าชมการแข่งขันกีฬา เพื่อการศึกษา เพื่อการประชุมสัมมนา เพื่อเยี่ยมญาติหรือคนรู้จัก หรือเพื่อการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม เป็นต้น (จิรัชญา มณีเนตร, 2552) นิยามการท่องเที่ยว (Tourism) เกิดขึ้นอย่างหลากหลายตามแต่ฐานการศึกษาหลักที่ใช้ในการวิเคราะห์การท่องเที่ยว เช่น อุตสาหกรรม กลุ่มการผลิต กลุ่มผู้บริโภค เป็นต้น แต่โดยทั่วไปการท่องเที่ยวมักสื่อถึงแรงจูงใจ (Incentive) และโอกาส (Opportunity) ของกลุ่มหรือที่ปัจเจกบุคคลพยายามสร้างกิจกรรมตามที่ตนต้องการ ซึ่งตามมุมมองของ Brent W. Ritchie (2009) ผู้มีพฤติกรรมเช่นนี้จะถูกเรียกว่านักท่องเที่ยว (Brent W. Ritchie, 2009) โดยทางสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (2542) ได้ให้ความหมายว่า การท่องเที่ยวถือเป็นการนันทนาการรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นโดยมีแรงกระตุ้นจากความต้องการในด้านกายภาพ วัฒนธรรม ปฏิสัมพันธ์ และสถานะหรือเกียรติคุณ ซึ่ง McIntosh R. W. and Gupta S. (1980) ได้กล่าวถึงมูลเหตุจูงใจ 4 ประเภทที่ก่อให้เกิดการท่องเที่ยว ดังนี้

1. มูลเหตุจูงใจด้านกายภาพ หมายถึง ความต้องการท่องเที่ยวเพื่อพักผ่อนหย่อนใจ เช่น เข้าร่วมกิจกรรมการกีฬา การรักษาสุขภาพ การพักผ่อนตากอากาศ หรือการร่วมกิจกรรมบันเทิงอื่น ๆ
2. มูลเหตุจูงใจด้านวัฒนธรรม หมายถึง ความต้องการเรียนรู้เรื่องต่าง ๆ ในแหล่งอื่นที่มีข้ออยู่เดิม ไม่ว่าจะเป็นด้านศิลปกรรม นาฏศิลป์ คุรียางศิลป์ หรือประเพณีต่าง ๆ
3. มูลเหตุจูงใจด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หมายถึง ความต้องการพบปะสังสรรค์กับผู้คนใหม่ ๆ เพื่อนเก่า หรือญาติพี่น้อง
4. มูลเหตุจูงใจด้านสถานภาพและเกียรติภูมิ หมายถึง ความต้องการพัฒนาตนเองให้มีฐานะหรือเกียรติภูมิ ซึ่งอาจเป็นไปเพื่อการศึกษา การประชุม และการติดต่อธุรกิจ

การท่องเที่ยว (Tourism) คือ ความปรารถนาของมนุษย์อันลึกซึ้งซึ่งมีอยู่ร่วมกันอย่างกว้างขวาง ในการสนใจทำความรู้จัก “คนอื่น” และคาดหวังว่าจะนำไปสู่ความเข้าใจ “ตนเอง” เป็นการตอบแทน โดยการท่องเที่ยวเป็นการสำรวจ ค้นหา และการผจญภัย ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความเข้าใจโลกที่อาศัยอยู่ (Ifeyinwa, 2557)

การท่องเที่ยว คือ กิจกรรมของบุคคลที่เดินทางไปและพำนักอาศัยอยู่ในสถานที่นอกเหนือจากสภาพแวดล้อมปรกติในชีวิตประจำวัน โดยมีระยะเวลาติดต่อกันไม่เกิน 1 ปี ด้วยเหตุผลที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการพักผ่อนหย่อนใจ ธุรกิจ หรือจุดประสงค์อื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ได้ค่าตอบแทนจากสถานที่แห่งนั้น (UNWTO, 2537) แต่ต่อมาได้มีการให้นิยามใหม่ว่า ปรากฏการณ์ท่องเที่ยวมีความเชื่อมโยงในหลายมิติ โดยการท่องเที่ยวเป็น

หนึ่งในปรากฏการณ์ทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายของผู้คนออกจากสถานที่ที่ปรกติที่อาศัยอยู่ โดยมีความสุขหรือความสำราญเป็นแรงจูงใจในการเดินทาง (UNWTO, 2551) การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งของมนุษย์ ซึ่งกระทำเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดจากกิจการงานประจำ ซึ่งปรกติจะเดินทางจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง โดยไม่คำนึงถึงระยะทางและการเดินทางนั้นจะมีการค้างแรมหรือไม่ (ปรีชา แดงโรจน์, 2544)

แหล่งท่องเที่ยว (Destinations) หมายถึง สิ่งหรือสถานที่ที่เกิดจากธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมที่สามารถดึงดูดใจในด้านความสวยงาม ความน่าประทับใจ มีสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งด้านการบริการ ปัจจัยพื้นฐานในเรื่องระบบการสื่อสาร สาธารณูปโภค การขนส่ง และการต้อนรับนักท่องเที่ยวอย่างมีมิตรไมตรี (กรมการท่องเที่ยว, 2558)

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2545) ได้กล่าวถึงการจัดการการท่องเที่ยวว่า เป็นการดำเนินงานในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ดูแลสถานที่ท่องเที่ยวแห่งนั้น ๆ ตาม 5 ภารกิจหลัก ดังนี้

1. การโฆษณาและประชาสัมพันธ์ หน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการจัดการแหล่งท่องเที่ยวควรมีบทบาทในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวให้สาธารณชนได้รับรู้และทราบให้มากที่สุด
2. การสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรการท่องเที่ยว เป็นการสำรวจหาข้อมูลในแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่ในพื้นที่ เพื่อเป็นข้อมูลในการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยว
3. การปรับปรุงและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว เป็นการจัดทำแผนงานโครงการเพื่อปรับปรุงและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้เป็นที่ประทับใจแก่นักท่องเที่ยว
4. การบริหารแหล่งท่องเที่ยว เป็นการกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่เพื่อความเหมาะสมและประโยชน์สูงสุดของพื้นที่
5. การรักษาความปลอดภัยในแหล่งท่องเที่ยว เป็นการวางระบบในการดูแลรักษาระบบความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวที่เข้ามาเยี่ยมชมและพำนักในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ

Pike Steven (2008) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของแหล่งท่องเที่ยวว่า เป็นการผสมผสานระหว่างผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยว ประสบการณ์ และการนำเสนอทรัพยากรที่จับต้องไม่ได้อื่น ๆ ให้แก่ผู้บริโภคหรือนักท่องเที่ยว โดยมีสิ่งสำคัญ คือ แหล่งท่องเที่ยวอันเป็นสถานที่ที่นักท่องเที่ยวเดินทางไปเยี่ยมชมหรือพักอาศัย และได้อธิบายถึงองค์ประกอบ 6 ประการของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไว้ดังนี้

1. ความสามารถในการจัดโปรแกรมการท่องเที่ยว (Available Package) เป็นการจัดการท่องเที่ยวให้นักท่องเที่ยวรู้สึกถึงความสะดวกรวดเร็วและรับรู้ถึงสถานที่ท่องเที่ยวที่จะเดินทางไปเยี่ยมชม เพื่อให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการเดินทางท่องเที่ยว
2. ความสามารถในการเดินทางเข้าถึง (Accessibility) ที่เอื้ออำนวยให้นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางไปถึงแหล่งท่องเที่ยวจุดหมายปลายทาง (Attraction) ได้อย่างสะดวกรวดเร็วและปลอดภัย อันเกิดจากการมีระบบและโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมและทั่วถึง ตลอดจนบริการขนส่งสาธารณะในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การขนส่งทางอากาศ ทางบก และทางน้ำ เป็นต้น

3. แหล่งท่องเที่ยวจุดหมายปลายทาง หรือสิ่งดึงดูดใจ (Attraction) อันเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยเป็นได้ทั้งแหล่งท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติที่มีความโดดเด่นหรือสวยงาม แหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมหรือประวัติศาสตร์ ฯลฯ
4. สิ่งอำนวยความสะดวก (Amenities) ตั้งแต่อาคารที่พักในรูปแบบต่าง ๆ เช่น โรงแรม รีสอร์ท หรือโฮมสเตย์ต่าง ๆ ร้านอาหารหรือภัตตาคาร ศูนย์ออกกำลังกาย สระว่ายน้ำ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่จัดสรรให้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเยี่ยมชมและพักผ่อน
5. กิจกรรม (Activities) เป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบสำคัญในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยในปัจจุบันมีกิจกรรมหลายอย่างเกิดขึ้นในระหว่างการเดินทางท่องเที่ยว เช่น กิจกรรมดำน้ำ เดินป่า พายเรือ ปลูกป่าชายเลน ตกปลาหมึก ดำนา เก็บผักผลไม้ ฯลฯ ซึ่งช่วยสร้างแรงจูงใจในการเดินทางของนักท่องเที่ยวได้มากขึ้น
6. การให้บริการของแหล่งท่องเที่ยว (Ancillary Service) เช่น บริการจัดสรรอาหารและเครื่องดื่ม บริการจัดส่งสินค้าและบริการต่าง ๆ บริการเติมน้ำมัน บริการห้องสุขา เป็นต้น

องค์ประกอบในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวนี้เป็นสิ่งที่จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเกิดการหมุนเวียนภายในอุตสาหกรรม โดยการจะพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้มีความสมบูรณ์มากที่สุดนั้น จำเป็นต้องมีหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีบทบาทและภารกิจต้องรับผิดชอบในการวางแผนและประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวด้วย (ธฤชวรรณ มาตกุล, 2556)

ในส่วนของการบริหารจัดการแหล่งเที่ยวนั้น หมายถึง การสร้างความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์ทางธุรกิจ ในการจัดสร้างพัฒนา ปรับปรุง และอนุรักษ์ทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว ระบบการบริหารจัดการที่ดีควรประกอบด้วย แผนงาน แผนการเงิน และแผนบุคลากร เพื่อใช้เป็นกลไกในการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและการบริการด้านการท่องเที่ยว รวมถึงแผนการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว การพัฒนาบุคลากร การรักษาความปลอดภัย การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวหรือมาตรการควบคุม ซึ่งสามารถเป็นได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม (กรมการท่องเที่ยว, 2556)

การบริหารและพัฒนากการท่องเที่ยว (Tourism Management) หมายความว่า การจัดสร้างและพัฒนา ปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยว การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว การรักษาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว การพัฒนาบริการท่องเที่ยว การพัฒนาบุคลากรท่องเที่ยว การสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้ทางการท่องเที่ยว การสร้างสินค้าทางการท่องเที่ยว นักท่องเที่ยว หรืออุตสาหกรรมท่องเที่ยว ทั้งทางตรงและทางอ้อม อันเป็นการสนับสนุนให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 2551)

2.2.2 ความหมายของนักท่องเที่ยว

นักท่องเที่ยว (Tourist) คือ ผู้มาเยือนชั่วคราวที่มาพักอาศัยอย่างน้อย 24 ชั่วโมงในประเทศที่ไปเยือนและมีเหตุจูงใจในการเยือน เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ เพื่อความเพลิดเพลิน เพื่อสุขภาพ เพื่อการศึกษา การกีฬาและการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา หรือเพื่อการปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนการปฏิบัติเกี่ยวกับครอบครัวและการประชุมต่าง ๆ และนักท่องเที่ยวยังครอบคลุมไปยังมิติการอธิบายบุคคลที่เดินทางท่องเที่ยวในรูปแบบอื่น เช่น นักทัศนจร (Excursionist) คือ ผู้ที่เดินทางมาเยือนชั่วคราวที่เข้าไปอยู่ในประเทศเพียงวันเดียว ในช่องทางที่หลากหลายและไม่ได้พักค้างคืน เป็นต้น (สุดแดน วิสุทธิลักษณ์, พิเชฐ สายพันธ์, อรุมา เตพลกุล และ

ธีระ สนิทวารักษ์, 2556) โดยเป็นได้ทั้งนักศานาจรต่างประเทศ ซึ่งเป็นชาวต่างชาติที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย และนักทัศนารภายในประเทศที่มีที่พำนักถาวรอยู่ในประเทศไทยและเดินทางไปท่องเที่ยวยังจังหวัดอื่น ๆ (สำนักพัฒนาการท่องเที่ยว, 2552)

นอกจากนี้ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด (2555) ได้อธิบายถึงความสำคัญของการท่องเที่ยว โดยหยิบยกตัวอย่างกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของรัฐไทย โดยอธิบายว่าหลังปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เปิดประเด็นความสำคัญของการท่องเที่ยวเป็นสินค้าทางเศรษฐกิจที่สร้างรายได้ให้กับประเทศไทย มีการจัดกิจกรรมสนับสนุนการท่องเที่ยว อาทิ การจัดโครงการรณรงค์ Visit Thailand Year ในช่วงปี พ.ศ. 2530 และ Amazing Thailand ในปี พ.ศ. 2541-2542 การรับประกันค่าเข้าสู่สวนสัตว์เชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2546 การจัดงานพีชสวนโลกที่จังหวัดเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2549-2550 และกิจกรรมในรูปแบบอื่น ๆ มาอย่างต่อเนื่องตลอด การบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวสำหรับประเทศไทยจึงเป็นประเด็นสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด (2555) ยังได้เน้นถึงข้อจำกัดและอุปสรรคของการขับเคลื่อนการท่องเที่ยวของรัฐไทยในแง่หนึ่งว่าเป็นผลจากวิกฤติการณ์จากปัญหาภัยพิบัติ โดยยกตัวอย่างเหตุการณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2530-2553 เช่น ปัญหาโรคระบาดซาร์ส และภัยพิบัติสึนามิในปี พ.ศ. 2547 การวางระเบิดในพื้นที่กรุงเทพ 8 จุดในปี พ.ศ. 2549 เหตุการณ์ปิดสนามบินสุวรรณภูมิในปี พ.ศ.2551 การระบาดของไข้หวัดใหญ่ (H1N1) ในปี พ.ศ. 2552 และเหตุการณ์วางเพลิงในพื้นที่กรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2553 ว่าส่งผลกระทบต่อ การขับเคลื่อนการท่องเที่ยวของประเทศไทย

ปัญหาภัยพิบัติและสถานการณ์วิกฤติ (Crisis and Disaster) ได้เข้ามาเป็นเงื่อนไขปัจจัยหนึ่งสำหรับกิจกรรมการท่องเที่ยวเนื่องจากความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างสลับซับซ้อนสูง (Highly Interdependent) ทั้งนี้เนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่เชื่อมโยงธุรกิจการท่องเที่ยวเข้าด้วยกันจากการขยายตลาดการท่องเที่ยวและผลกำไรที่เชื่อมโยงกันในระดับระหว่างประเทศ ส่งผลให้ขอบเขตเชิงผลกระทบในแต่ละพื้นที่จึงเกี่ยวเนื่องส่งผลถึงกัน ในแง่ของการรับความเสี่ยงร่วมกันแทบทั้งสิ้น

2.3 รูปแบบและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

ดำเกิง โถทอง และคณะ (2550) อ่างใน ธฤชวรรณ มาตกุล (2556) ได้จำแนกรูปแบบของการท่องเที่ยวตามประเภทแหล่งท่องเที่ยว (Type of Destination) และประสบการณ์ท่องเที่ยว (Travel Experience) ที่นักท่องเที่ยวได้รับออกเป็น 7 ประเภท ดังนี้

1. การท่องเที่ยวเชิงชาติพันธุ์ (Ethnic Tourism) อันเป็นการเดินทางด้วยวัตถุประสงค์เพื่อสังเกตการณ์แสดงออกทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างกัน เช่น การเข้าร่วมพิธีกรรมท้องถิ่นต่าง ๆ การเยี่ยมชมสภาพความเป็นอยู่ เป็นต้น
2. การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม (Cultural Tourism) เป็นการเดินทางเพื่อสัมผัสหรือใช้ชีวิตร่วมกับวัฒนธรรมพื้นถิ่นต่าง ๆ เช่น การรับประทานอาหารพื้นถิ่น การแต่งกายตามประเพณีท้องถิ่น การรำหรือร่วมกิจกรรมพื้นบ้าน การรับชมและแสดงศิลปะพื้นบ้านหรือหัตถกรรมโบราณต่าง ๆ เป็นต้น

3. การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Tourism) เป็นการท่องเที่ยวเพื่อเยี่ยมชมพิพิธภัณฑ์สถานที่แสดงให้เห็นถึงความรุ่งเรืองในอดีต โดยอาจเป็นได้ทั้งอนุสาวรีย์ โบสถ์ วิหาร วัด หรือการเยี่ยมชมการแสดงแสง สี และเสียงเกี่ยวกับเหตุการณ์สำคัญในอดีต เป็นต้น
4. การท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ (Environmental Tourism) เป็นการท่องเที่ยวเพื่อเยี่ยมชมสภาพแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติที่สวยงามและเป็นเอกลักษณ์ ซึ่งมักเป็นการท่องเที่ยวที่มีกิจกรรมเชิงสำรวจธรรมชาติร่วมด้วย เช่น การปีนเขา การล่องเรือ การส่องนก เป็นต้น
5. การท่องเที่ยวเชิงนันทนาการ (Recreational Tourism) เป็นการท่องเที่ยวเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ตามความสนใจของนักท่องเที่ยว เช่น การเข้าร่วมหรือเข้ารับการแข่งขันทennis กีฬา การอาบแดด การเข้าร่วมสมาคม หรือการเข้าร่วมกิจกรรมผ่อนคลายต่าง ๆ เป็นต้น
6. การท่องเที่ยวเชิงธุรกิจ (Business Tourism) เป็นการเดินทางเพื่อเข้าร่วมประชุม สัมมนา หรือพบปะกันเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งมักรวมการท่องเที่ยวรูปแบบอื่น ๆ เข้ามาไว้ด้วย ขึ้นอยู่กับความต้องการของนักท่องเที่ยว เช่น การท่องเที่ยวเชิงนันทนาการ การท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม เป็นต้น
7. การท่องเที่ยวเชิงจูงใจ (Incentive Tourism) เป็นการท่องเที่ยวที่จัดขึ้นเพื่อเป็นรางวัลจูงใจหรือตอบแทนกลุ่มนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวที่เป็นกลุ่มพนักงาน อันเป็นสวัสดิการที่หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ จะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้แก่ผู้เดินทาง โดยอาจเป็นได้ทั้งการศึกษาดูงาน การประชุมสัมมนา หรือการนันทนาการและพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

ยุพดี (2543) ได้กำหนดกิจกรรมในการท่องเที่ยวโดยทั่วไปไว้ว่า กิจกรรมในการท่องเที่ยวมักประกอบไปด้วยกิจกรรมเดินป่า (Trekking/Hiking) กิจกรรมดำน้ำ (Diving) กิจกรรมล่องเรือแคนู (Canoeing) กิจกรรมขี่จักรยาน (Bike Trail) กิจกรรมล่องเรือหรือแพ (Floating/Rafting) กิจกรรมขับรถ (4 Wheel Drive) กิจกรรมนั่งช้าง (Elephant Riding) กิจกรรมชมถ้ำ (Cave Sightseeing) กิจกรรมดูนก (Bird Watching) กิจกรรมชมผีเสื้อ (Butterfly Watching) กิจกรรมศึกษาท้องฟ้า (Astronomy) กิจกรรมส่องสัตว์ (Animal Watching) กิจกรรมศึกษาวิถีชีวิต (Way of Life) กิจกรรมนั่งสมาธิ (Meditation) กิจกรรมนวดแผนโบราณ กิจกรรมตกปลา (Fishing) กิจกรรมขี่ม้า (Horse Riding) กิจกรรมชีวิตกลางแจ้ง (Camping) และกิจกรรมซื้อของที่ระลึก (Shopping)

ในขณะที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2550) ได้กำหนดกิจกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทยรวมทั้งให้รายละเอียดของกิจกรรมไว้ ดังนี้ (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2550)

1. กอล์ฟ เป็นกิจกรรมประเภทนี้ที่มีร่วมอยู่ในแหล่งท่องเที่ยวยังมีไม่มากนัก เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่ต้องมีการลงทุนและการดูแลรักษาสูง หากแต่ในปัจจุบันก็กำลังได้รับความนิยมเพิ่มขึ้น โดยกิจกรรมประเภทนี้จะมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายที่มีฐานะสูงโดยเฉพาะ
2. ขี่จักรยาน โดยจักรยานถือเป็นเครื่องมือออกกำลังกายประเภทที่ไม่ต้องลงน้ำหนัก ทำให้โอกาสที่จะเกิดอาการบาดเจ็บมีน้อย และสร้างความเพลิดเพลินจากการเดินทางด้วยจักรยาน การใช้จักรยานเป็นพาหนะในการท่องเที่ยว ยังถือเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการเดินทางเพื่อเยี่ยมชมสถานที่ต่าง ๆ ในแหล่งท่องเที่ยวได้ทั้งการออกกำลังกายและได้ประโยชน์ จากการท่องเที่ยวไปพร้อม ๆ กัน อีกทั้งการเดินทางโดยจักรยานยังเป็นการเดินทางที่ไม่ทำร้ายสิ่งแวดล้อม ไม่มี

มลภาวะ ควันพิษและสิ่งตกค้างอื่น ๆ ไม่ส่งเสียงดัง และได้สัมผัสธรรมชาติอย่างใกล้ชิด นับเป็นกิจกรรมท่องเที่ยวประเภทอนุรักษ์ธรรมชาติที่ดีอีกวิธีการหนึ่ง

3. **ดูนก** การดูนกเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งที่ได้รับความนิยมในกลุ่มผู้รักธรรมชาติทั้งหลาย โดยเริ่มต้นจากกลุ่มผู้สนใจชาวต่างประเทศที่เดินทางมาดูนกในประเทศไทย เนื่องจากความหลากหลายของพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นทุ่งนา ป่าเขา แม่น้ำ ลำธาร ชายฝั่งทะเล ห้วย หนอง คลอง บึง ล้วนเป็นที่อาศัยของนกมากมายหลายชนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเมืองไทยของเราซึ่งตั้งอยู่ในเขตร้อน ได้มีการสำรวจและพบว่า มีนกชนิดต่าง ๆ ที่อยู่ประจำถิ่นและอพยพเข้ามาตามฤดูกาลกว่า 900 ชนิด เปรียบเทียบแล้วมีมากกว่าทวีปยุโรปหรืออเมริกาเหนือทีเดียว ไม่เพียงเพราะความสวยงามเท่านั้น การดำรงชีวิตของนกเหล่านี้ ยังบอกให้เราทราบได้ถึงความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติ และระบบนิเวศในพื้นที่นั้น ๆ ดังนั้น การนำเสนอกิจกรรมดูนกในแหล่งธรรมชาติเป็นแนวทางหนึ่งสำหรับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่จะสร้างความรักความหวงและห่วงใยธรรมชาติ ร่วมกันรักษาสภาพแวดล้อมที่ดีให้คงอยู่เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของทุกชีวิตบนผืนดิน อันจะนำไปสู่การท่องเที่ยวแบบยั่งยืนตลอดไป
4. **ปีนหน้าผาและโรยตัว** กิจกรรมการปีนหน้าผาเป็นอีกกิจกรรมหนึ่งที่ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เพราะถือว่าการท่องเที่ยวที่เข้าไปสัมผัสกับธรรมชาติอย่างใกล้ชิด โดยไม่ได้ทำการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม ไม่ก่อมลภาวะหรือความเสียหายแก่สถานที่ใด ๆ ทั้งสิ้น โดยนอกจากความเพลิดเพลินแล้วการปีนหน้าผายังถือเป็นกีฬาอย่างหนึ่งด้วย ทั้งนี้ การปีนหน้าผานั้นอาจจะดูคล้ายการปีนเขาก็จริงแต่มีอันตรายน้อยกว่ามาก โดยบริษัทนำเที่ยวจะมีการทำเครื่องหมายหรือเครื่องยึดเพื่อให้สามารถปีนได้อย่างสะดวกและง่ายขึ้น โดยในระยะแรกนั้น กลุ่มนักปีนหน้าผาส่วนใหญ่จะเป็นชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย ในขณะที่คนไทยยังมองว่าการปีน หน้าผาเป็นกิจกรรมที่อันตราย แต่ในปัจจุบันหลังจากที่กระแสการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยว ชาวไทยก็มีการแสวงหาการท่องเที่ยวแบบใหม่ ๆ เพิ่มมากขึ้น
5. **โฮมสเตย์** ประเทศไทยประกอบด้วยผู้คนหลายเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ ในส่วนของวิถีชีวิตที่ดำรงอยู่บนพื้นฐานของความศรัทธานั้น ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่สืบทอดกันมา ทั้งยังเป็นวัฒนธรรมที่แสดงออกในรูปแบบของพิธีกรรมและพิธีการ รวมไปถึงการสร้างบ้านเรือนที่อยู่อาศัย การแต่งกาย การรับประทานอาหาร ภาษาพูด และการประกอบอาชีพที่ส่วนหนึ่งแสดงถึงความสามารถในเชิงช่างสร้างงานฝีมือที่งดงาม คือหนึ่งในทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่มีคุณค่าของประเทศ โดยในอดีตการเดินทางท่องเที่ยวในประเทศไทยยังเป็นเพียงการเดินทางไปในที่ต่าง ๆ เพื่อชมธรรมชาติที่บริสุทธิ์สวยงาม หรือการพักผ่อนหย่อนใจเท่านั้น แต่ปัจจุบันทิศทางการท่องเที่ยวเริ่มเปลี่ยนแปลงไปในเส้นทางของการศึกษาและแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมซึ่งกันและกัน ควบคู่ไปกับการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ซึ่งการท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่เริ่มได้รับความนิยม คือ การท่องเที่ยวในรูปแบบ “โฮมสเตย์” ที่ให้นักท่องเที่ยวได้มีโอกาสเข้าไปใช้ ชีวิตความเป็นอยู่ร่วมกับคนในท้องถิ่น เพื่ออยู่บ้านเดียวกันและทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน โดยการท่องเที่ยวในรูปแบบนี้ นักท่องเที่ยวจะได้ปฏิบัติตนเหมือนกับชีวิตประจำวันของชาวบ้าน เช่น ช่วงเช้าขึ้นทำอาหาร เตรียมใส่บาตร

ช่วงสายออกไปทำไร่ทำนา ปลูกผัก ผู้หญิงอาจอยู่บ้านทำงานฝีมือ ทอผ้า จักสาน ได้รับประทานอาหาร ท้องถิ่น ซึ่งอาจเก็บผัก ตกปลาตนเอง ได้เรียนรู้วิถีชีวิตของผู้คนที่ต่างไปจากที่เราเป็นอยู่ เป็นต้น

6. กิจกรรมในค่ายทหาร ทางกองทัพบกได้ให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวและพร้อมให้การสนับสนุนในทุกวิถีทางเพื่อสนองตอบนโยบายของรัฐบาล โดยร่วมกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เปิดพื้นที่ในความรับผิดชอบของกองทัพบก ให้นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศเข้าเยี่ยมชมและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่น่าสนใจ โดยคาดหวังว่าพื้นที่ส่วนนี้จะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะเยาวชนของชาติจะได้มีโอกาสเข้าไปเรียนรู้การใช้ชีวิตของข้าราชการทหาร
7. ดำน้ำและกิจกรรมทางทะเล โดยพื้นที่ทะเลฝั่งอ่าวไทยสามารถท่องเที่ยวได้เกือบตลอดทั้งปี ยกเว้นเดือนพฤศจิกายนและธันวาคมที่มักมีฝนตกคลื่นลมแรง หลังจากนั้นตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเมษายนจะเป็นช่วงเวลาที่ดีคลื่นลมสงบและอากาศดี ซึ่งเหมาะแก่การดำน้ำในแถบนี้ที่สุด สำหรับทะเลฝั่งอันดามันนั้น ทะเลจะราบเรียบพร้อมต้อนรับการมาเยือนของนักดำน้ำให้ลงไปสัมผัสความงามใต้ผืนน้ำตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงเดือนเมษายน โดยในปัจจุบัน ตามจุดดำน้ำต่าง ๆ ของไทย ทั้งฝั่งอ่าวไทยและทะเลอันดามัน มีสิ่งอำนวยความสะดวกมากมายที่เอื้อให้เราสามารถดำน้ำได้สะดวกมากขึ้น มีผู้ให้บริการนำเที่ยวจุดดำน้ำมากขึ้นทำให้ราคาย่อมเยาลง เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มนักท่องเที่ยวเข้าไปเยี่ยมชมความสวยงามของธรรมชาติ
8. เที่ยวคลองหรือล่องแม่น้ำ ในอดีตชีวิตที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำลำคลองที่ได้ใช้น้ำเป็นปัจจัยยังชีพ ทั้งยังเป็นเส้นทางสัญจรหลักมานับแต่อดีตที่เชื่อมโยงการติดต่อเชื่อมโยงจากเหนือจรดใต้ ภาพชีวิตธรรมชาติและสิ่งก่อสร้างสองฟากฝั่งระหว่างการล่องเรือในปัจจุบัน ยังสามารถสะท้อนถึงเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่ผู้คนต่างชาติต่างถิ่นต่างประทับใจเมื่อได้มาพบเห็น ก่อเกิดเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำที่น่าสนใจ
9. ล่องแก่ง แคนู และคยัก โดยประเทศไทยมีพื้นที่ของป่าเขตร้อนที่เต็มไปด้วยความหลากหลายของพืชพรรณไม้ นก และสัตว์ป่า ยิ่งไปกว่านั้น ผืนป่าใหญ่นี้ยังเป็นต้นกำเนิดของสายน้ำที่กลายมาเป็นเส้นทางธรรมชาติที่จะนำเราไปพบกับน้ำตกใหญ่กลางป่าลึก ขุนเขาสูง และป่าดิบสมบูรณ์ โดยการล่องแก่งซึ่งเริ่มต้นกันด้วยการใช้ไม้ไผ่มาทำเป็นแพล่องลำน้ำ เป็นการผสมผสานกันระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติที่ลงตัวที่สุดสำหรับเมืองไทยที่สมบูรณ์ด้วยป่าไผ่ แต่เนื่องจากการใช้ประโยชน์จากไม้ไผ่มากจนเกินความสมดุล โดยเฉพาะการท่องเที่ยวที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วเช่นนี้ จึงเป็นเหตุให้ป่าไผ่ลดหายไปอย่างน่าวิตก ส่งผลให้มีการนำเรือยางเข้ามาใช้ทดแทน เพื่อปรับเป็นวิถีทางท่องเที่ยวใหม่ที่หยุดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสามารถนำทางเข้าถึงธรรมชาติได้อย่างใกล้ชิดและปลอดภัยบนเส้นทางล่องแก่งตั้งแต่เหนือจรดใต้ของประเทศ
10. สปาและสุขภาพ ในปัจจุบันประเทศไทยได้เน้นภาพลักษณ์ให้เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพ ส่งผลให้สถานบริการด้านสปาได้รับความนิยมอย่างมากในปัจจุบัน
11. นั่งช้าง กิจกรรมการนั่งช้างเพื่อเยี่ยมชมการท่องเที่ยวได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยว ทั้งชาวไทยและต่างประเทศ เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่หาทำได้ยากและต้องมีผู้ชำนาญในการฝึกฝนช้าง

ในปัจจุบันกิจกรรมนี้สามารถพบเห็นได้ทั่วไปตามแหล่งท่องเที่ยวที่มีสถานที่ท่องเที่ยวหลายแหล่ง ในระยะทางใกล้เคียงกัน เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการเดินทางให้แก่นักท่องเที่ยวและความเพลิดเพลินในการเดินทาง

12. ดาว ความตื่นตัวของมนุษย์ที่เริ่มหันมาสนใจกับปรากฏการณ์ทางด้านดาราศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้คนที่อยู่ในเมืองใหญ่ ยิ่งเมื่อเกิดปรากฏการณ์ทางดาราศาสตร์ที่น่าสนใจ เช่น ดาวหาง พุ่งชนดาวเคราะห์ในระบบสุริยะ หรือแม้แต่การเกิดสุริยุปราคาเต็มดวง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางดาราศาสตร์ที่หาได้ยากยิ่งในชั่วอายุขัยของมนุษย์ ก็ยังเป็นสิ่งที่เร้าให้กลุ่มนักท่องเที่ยวสนใจในดาราศาสตร์มากขึ้น และพยายามที่จะค้นคว้าหาความรู้ เพื่อให้มีพื้นฐานและมีความเข้าใจในปรากฏการณ์ของธรรมชาติเหล่านี้
13. กิจกรรมอื่น ๆ นอกเหนือจากกิจกรรมท่องเที่ยวที่นิยมกันเช่น ดำน้ำ ล่องแก่ง เดินป่า ดูนก ฯลฯ แล้ว ยังมีกิจกรรมท่องเที่ยวสำหรับกลุ่มที่มีความสนใจพิเศษอีกหลากหลายที่มีผู้ประกอบการในแหล่งท่องเที่ยวดำเนินการและนักท่องเที่ยวสามารถไปใช้บริการกัน อาทิ กิจกรรมเครื่องร่อนชมวิวทิวทัศน์ทางอากาศ ซึ่งเป็นกิจกรรมเชิงผจญภัยอย่างหนึ่ง และยังมีกิจกรรมเพื่อเรียนรู้ในเรื่องต่าง ๆ เช่น เรียนการแสดง ศิลปวัฒนธรรม ทำอาหาร นวดแผนโบราณ ฯลฯ

ทั้งนี้ การพิจารณาระหว่างรูปแบบกิจกรรมการท่องเที่ยวและลักษณะที่โดดเด่นของแหล่งท่องเที่ยว จะสามารถกำหนดกิจกรรมที่เหมาะสมให้แก่แหล่งท่องเที่ยว อีกทั้งยังสามารถพิจารณาเพิ่มกิจกรรมในแหล่งท่องเที่ยว นั้น ๆ เพื่อขยายความสนใจของกลุ่มเป้าหมายได้ด้วย

2.4 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบจากการท่องเที่ยวทางด้านกายภาพและสังคม

2.4.1 ผลกระทบทางด้านบวกที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยว

ความสำคัญของการท่องเที่ยวที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ ผลที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจ อันได้แก่ การขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) เกิดการสร้างงาน เพิ่มมูลค่าการส่งออก และมูลค่าภาษี รวมทั้งการกระตุ้นการลงทุนและพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของภาครัฐด้วย อุตสาหกรรมท่องเที่ยว (Tourism Industry) อันหมายรวมถึงภาคส่วนทั้งหมดที่ให้บริการเกี่ยวข้องโดยตรงกับนักท่องเที่ยว ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจโดยตรง เช่น สายการบิน ผู้ประกอบการคมนาคมขนส่ง โรงแรม แหล่งท่องเที่ยว สถานที่จัดการประชุมและผู้จัดงาน (Organizer) ผู้ประกอบการท่องเที่ยว และบริษัทนำเที่ยว รวมไปถึงกิจกรรมของอุตสาหกรรมพักผ่อนสันทนาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับนักท่องเที่ยวโดยตรง ส่วนในความหมายของบัญชีประชาชาติด้านการท่องเที่ยว (Tourism Satellite Account) นั้น การท่องเที่ยวจะมีการกระทบโดยตรงไปยังผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ หรือ GDP และมีผลกระทบที่เกิดโดยตรงต่อเศรษฐกิจ (Direct Contribution/Impact) ดังนี้

1. รายได้ทางการท่องเที่ยวจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ (Visitor Exports หรือ International Tourism Receipts) คือ ค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวในประเทศที่นักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้าไปท่องเที่ยว โดยรวมการใช้จ่ายเกี่ยวกับการคมนาคมด้วย

2. รายได้ทางการท่องเที่ยวจากนักท่องเที่ยวในประเทศ (Domestic Tourism Expenditure) เป็นการใช้จ่ายในประเทศของนักท่องเที่ยว ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศนั้น ๆ ทั้งจากการเดินทางเพื่อธุรกิจและเพื่อพักผ่อน
3. ค่าใช้จ่ายของภาครัฐ ในการสนับสนุนบริการต่าง ๆ ด้านการท่องเที่ยว
4. การบริโภคภายในประเทศด้านการท่องเที่ยว ซึ่งรวมรายได้ทั้งหมดที่เกิดขึ้นในประเทศจากอุตสาหกรรมหรือภาคส่วนที่จัดการโดยตรงกับนักท่องเที่ยว (จิรา บัวทอง, ศูนย์วิจัยด้านตลาดการท่องเที่ยว, 2557)

นอกจากนี้ ยุพดี (2543) ได้กล่าวถึงผลกระทบทางด้านบวกหรือประโยชน์ที่เกิดจากการท่องเที่ยวที่มีต่อแหล่งท่องเที่ยว ได้แก่

1. ช่วยสร้างงาน สร้างอาชีพ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจัดว่าเป็นแหล่งจ้างงานที่ใหญ่ที่สุด เนื่องจากเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันหลาย ๆ อาชีพ เป็นต้นว่า อาชีพที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง เช่น การบิน รถยนต์โดยสาร การเดินเรือ การรถไฟ บริษัทรถเช่า บริษัทนำเที่ยว ซึ่งมีอาชีพที่เกี่ยวข้องเนื่อง นับตั้งแต่พนักงานขายตั๋วโดยสาร พนักงานบริการภายในเครื่องบินหรือรถโดยสาร พนักงานขับ พนักงานให้ข่าวสาร ช่างเครื่อง ช่างซ่อม พนักงานควบคุมการจราจร พนักงานประจำ สำนักงานบริการขายน้ำมัน ฯลฯ

- อาชีพให้บริการด้านที่พัก เช่น โรงแรม รีสอร์ท บ้านเช่า ซึ่งจะประกอบด้วย ผู้บริการ พนักงานต้อนรับ พนักงานทำความสะอาด งานช่าง งานซักรีด งานจัดเลี้ยง จัดประชุม งานดูแลสวน งานอาหาร งานกิจกรรมบันเทิง งานบัญชี งานขาย งานฝึกอบรม
- อาชีพจัดบริการสิ่งดึงดูดการท่องเที่ยว เช่น สวนสนุก สวนสัตว์ และเมืองโบราณ ซึ่งย่อมจะมีพนักงานประจำอยู่มากมายตามหน้าที่ของตน
- อาชีพผลิตของที่ระลึก โดยนักท่องเที่ยวให้ความสนใจมากจนสินค้าของที่ระลึกกลายเป็นรายได้ที่นักท่องเที่ยวจ่ายมากที่สุด ทำให้ในแต่ละท้องถิ่นพยายามจะผลิตสินค้าที่ระลึกที่เป็นเอกลักษณ์ของตนออกจำหน่าย บางแห่งอาจผลิตแบบครบวงจร ตั้งแต่หาวัตถุดิบเอง ผลิตเป็นรูปร่างแล้วขายเอง บางคนรับซื้อมาขายแต่เพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามการผลิตเครื่องจักรสานจะเริ่มจากบางบ้านไปเก็บหาหรือปลูกต้นไม้ขาย บางบ้านรับเหลาไม้ไปส่ง อีกบ้านก็จะทำการจักรสานแล้วส่งขาย เช่นเดียวกับการผลิตสินค้าอื่น ๆ ที่ย่อมจะทำให้มีการกระจายอาชีพออกไปอย่างกว้างขวาง
- อาชีพที่เกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลทางการท่องเที่ยว เช่น สำนักงาน ททท. หนังสือพิมพ์ นักเขียนสารคดีท่องเที่ยว งานโทรทัศน์ งานช่างภาพ นักวิจัยเพื่อการท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ฯลฯ

2. ทำให้เกิดการกระจายรายได้ เมื่อนักท่องเที่ยวไปเที่ยวตามสถานที่ต่าง ๆ ย่อมต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าที่พัก ค่าอาหารและเครื่องดื่ม ค่าพาหนะ ค่าสถานบันเทิง และค่าของที่ระลึก ทำให้ผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการบริการเหล่านี้มีรายได้ต่อเนื่องกันไปเรื่อย ๆ ยิ่งนักท่องเที่ยวมีมาก แต่ละฝ่ายก็จะมีรายได้สูงขึ้น ทำให้มีสภาพเศรษฐกิจดีขึ้น นับตั้งแต่ชาวสวนชาวนาที่ผลิตพืชผลไม่ออกจำหน่าย พ่อค้าแม่ค้าที่นำมาขายต่อหรือผู้ผลิตสินค้าที่ระลึกก็จะจำหน่ายได้มาก รถบริการนำเที่ยวช่วยให้ผู้ประกอบการปั้มน้ำมัน เด็กประจำปั้มน้ำมัน พนักงานดูแลผู้โดยสารต่างก็มีรายได้ ฯลฯ การเติบโตของภาคการท่องเที่ยวส่งผลดีในแง่ของการสร้างรายได้ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับความนิยมสูงและมีจุดเด่นด้านการท่องเที่ยว (อารยา จันทรสกุล, ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2561)

3. รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น จากภาษีของผู้มีรายได้รับมีเงินตราต่างประเทศสามารถนำมาลดภาษีการนำเข้า ดุลการค้าได้ ทำให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นและสามารถที่จะพัฒนาประเทศไปในด้านต่าง ๆ ได้อย่าง กว้างขวาง

4. การพัฒนาสาธารณูปโภค การที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเจริญเติบโตขึ้น ทำให้รัฐต้องอำนวยความสะดวก ให้นักท่องเที่ยวไปสู่แหล่งท่องเที่ยวได้ง่ายและปลอดภัย จึงต้องมีการก่อสร้างถนนหนทาง การประปา ไฟฟ้า โทรศัพท การสื่อ การคมนาคม สนามบิน อันมีผลดีต่อส่วนรวมของประเทศ ประชาชนในท้องถิ่นได้รับความ สะดวกสบายไปด้วย

5. ช่วยลดปัญหาการอพยพเข้าสู่เมืองหลวง เนื่องจากแหล่งท่องเที่ยวอยู่ตามท้องถิ่นต่าง ๆ เมื่อนักท่องเที่ยวไปเที่ยวต้องนำเงินไปใช้จ่าย ทำให้ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ มีรายได้จากการขายของที่ระลึก อาหาร เครื่องดื่ม ที่พัก การบริการรับส่ง การผลิตผลไม้เพื่อล่องน้ำ การนำช่างมาบริการนักท่องเที่ยว เป็นต้น การมีอาชีพที่มั่นคง และมีรายได้ดีตามแหล่งท่องเที่ยวในท้องถิ่น จึงช่วยลดการอพยพไปหางานทำต่างถิ่น หรือใน เมืองหลวงได้

6. ช่วยกระตุ้นให้คิดค้นนำทรัพยากรส่วนเกินมาผลิตให้เกิดรายได้เพิ่มพูน เช่น การผลิตสินค้าที่ระลึกจาก เปลือกไม้ เปลือกหอย เศษผ้า เศษหนัง รังไหม กระจาดขาง กระจาดขาง หนังสือนิทรรศน์ ดินเหนียวที่ใช้ปั้นตุ๊กตาหรือทำ วัสดุอื่น ๆ เศษขางที่ประดิษฐ์เป็นรูปนกต่าง ๆ สามารถทำให้จังหวัดชยันนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่น่าสนใจได้ ปัจจุบันนี้มีผู้นำกระจาดขางหนังสือนิทรรศน์มาทำกระเป๋าและเครื่องใช้สวยงาม รวมทั้งทำพวงหรีด ทำให้ช่วยลดปัญหา มลพิษจากโคมด้วย นอกจากการคิดค้นสิ่งใหม่แล้วยังนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของสินค้าอื่น ๆ ให้ดีขึ้น ทำให้เป็นที่นิยมและขายได้ราคาดีขึ้น

7. ช่วยให้เกิดความรักความภาคภูมิใจในท้องถิ่น เป็นผลให้มีการอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณี ธรรมชาติ โบราณสถาน หรือประเพณีที่แปรเปลี่ยนไปก็ได้รับการฟื้นฟูส่งเสริมจากรัฐ และมีการจัดเทศกาลที่ดึงดูด ใจนักท่องเที่ยวได้อย่างน่าภาคภูมิใจ เช่น ประเพณีบพระเล่นเพลงของจังหวัดกำแพงเพชร งานพระนครคีรี จังหวัดเพชรบุรี งานระเพณีซึกพระจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น

8. ส่งเสริมให้เกิดความรัก ความผูกพัน และความเข้าใจดีต่อกันระหว่างนักท่องเที่ยวกับผู้มาเยือน ดังเช่น ที่นักท่องเที่ยวหลายรายที่เคยมาเยือนประเทศไทยแล้วมักกลับมาอีก เพราะมีความประทับใจในอัธยาศัยไมตรีของ คนไทย วัฒนธรรมไทยที่มีเอกลักษณ์หรือทิวทัศน์ที่สวยงาม และยังนำไปสู่การช่วยเหลืออุดหนุนทางการเงินจาก หน่วยงานเอกชน หรือหน่วยงานระหว่างรัฐเพื่ออนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวให้คงอยู่ดังเช่นที่ไทยได้รับเงินอุดหนุนจาก กองทุนมรดกโลก เพื่อทำนุบำรุงทุ่งใหญ่นเรศวร-ห้วยขาแข้ง อุทยานประวัติศาสตร์พระนครคีรีอยุธยา อุทยาน ประวัติศาสตร์สุโขทัยและแหล่งโบราณคดีบ้านเชียง

9. เป็นประโยชน์ทางการศึกษาค้นคว้าแหล่งท่องเที่ยวอื่น ๆ ทำให้มีโลกทัศน์กว้างขวาง เช่น การผลิตสาร คติท่องเที่ยวเส้นทางสายไหม หรือสารคดีอินโดจีนที่เป็นเรื่องราวของประเทศลาว เวียดนาม กัมพูชา สารคดีชุด แม่น้ำในไทย ล้วนแต่ให้ความรู้อย่างลึกซึ้งกว้างขวาง

10. เป็นประโยชน์ด้านการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกรวดเร็ว เช่น การพัฒนา ยานพาหนะประเภทเครื่องบินให้บรรจุคนได้มากขึ้น สามารถขับเคลื่อนด้วยความเร็วสูง ใช้ระยะบินขึ้นลงตามทาง วิ่งในระยะสั้น มีระบบการควบคุมการจราจรทางอากาศที่ทันสมัย หรือรถยนต์โดยสารสามารถปรับเอนได้กว้าง

หรือเป็นรถสองชั้นที่เดินทางได้มากคนขึ้น มีการผลิตเครื่องขยายอาหารเครื่องดื่มแบบอัตโนมัติ คอมพิวเตอร์เปลี่ยนภาษา กล้องถ่ายรูปรูปอัตโนมัติ ระบบธนาคาร ระบบโอนเงิน ฯลฯ (ยุพดี,2543)

ดังนั้น ธุรกิจและกิจกรรมการท่องเที่ยวจึงควรทำการกำหนดในรูปแบบที่สามารถสร้างประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ทุกฝ่ายได้ดังที่ได้กล่าวมา

2.4.2 ผลกระทบทางด้านลบที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยว

การเติบโตของภาคการท่องเที่ยวส่งผลดีในแง่ของการสร้างรายได้ให้แก่พื้นที่ แต่ในขณะเดียวกันอาจส่งผลเสียได้หากมีการจัดการที่ไม่ดีพอ เนื่องจากกิจกรรมการท่องเที่ยวเป็นการสร้างประสบการณ์ผ่านบริการจากภาคธุรกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ที่พักแรมและร้านอาหาร ซึ่งต้องใช้สาธารณูปโภคและทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ดังนั้นการเพิ่มขึ้นนักท่องเที่ยวแบบกระจุกตัว อาจส่งผลกระทบด้านลบไปยังส่วนที่เกี่ยวข้องได้ในหลายแง่มุม ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวเรียกว่า สถานการณ์ที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวมากเกินไปเกินความสามารถในการรองรับของพื้นที่ (Overtourism) (อารยา จันทรสกุล, ธนาकरแห่งประเทศไทย, 2561)

อารยา จันทรสกุล (2561) ยังอธิบายเกี่ยวกับผลกระทบจากสถานการณ์ Overtourism ไว้ ดังนี้

1. รบกวนนักท่องเที่ยว จำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นอาจก่อความวุ่นวายจนเกิดเป็นมลภาวะทางเสียงจากกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนเป็นสาเหตุของปัญหาการจราจรติดขัดเพราะมีรถยนต์สัญจรในพื้นที่มากเกินไปเกินความสามารถในการรองรับของพื้นที่
2. ลดความประทับใจของนักท่องเที่ยว เพราะจำนวนนักท่องเที่ยวที่มากขึ้นแต่มีสาธารณูปโภคและบริการต่าง ๆ เท่าเดิมทำให้เกิดความหนาแน่นและความล่าช้าในการเข้ารับบริการต่าง ๆ
3. ค่าครองชีพสูงขึ้น เนื่องจากราคาสินค้าและบริการอาจมีแนวโน้มปรับสูงขึ้นตามความต้องการบริโภคของนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น
4. สาธารณูปโภคไม่เพียงพอ เนื่องจากนักท่องเที่ยวต้องใช้สาธารณูปโภคร่วมกับประชาชนในพื้นที่ หากไม่มีการพัฒนาเพื่อขยายขีดความสามารถในการรองรับไม่ทัน อาจเกิดปัญหาสาธารณูปโภคไม่เพียงพอต่อความต้องการ จนอาจเป็นอุปสรรคต่อการเติบโตด้านการท่องเที่ยวและส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในพื้นที่ได้
5. สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติเสื่อมโทรม หากมีการบริหารจัดการของเสียที่เกิดจากการอุปโภค-บริโภคของนักท่องเที่ยวที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อาจทำให้เกิดปัญหาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมตามมา โดยเฉพาะแหล่งน้ำที่อาจเสื่อมโทรมจนขาดแคลนน้ำสะอาดสำหรับบริโภค
6. มรดกและวัฒนธรรมดั้งเดิมที่เปลี่ยนแปลง จำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นอาจทำให้ระบบการดูแลและบริหารจัดการไม่ทั่วถึง จนก่อให้เกิดความเสียหายต่อการทำลายและการกระทำที่ส่งผลต่อสภาพของแหล่งท่องเที่ยว เช่น การขีดเขียนลงบนโบราณสถาน รวมถึงการเข้ามาของวัฒนธรรมใหม่ที่อาจส่งผลให้วัฒนธรรมดั้งเดิมของท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ ยุพดี (2543) ยังได้กล่าวถึงปัญหาทางด้านกายภาพและสังคมวัฒนธรรม ซึ่งเป็นผลกระทบที่เกิดจากการท่องเที่ยวอื่น ๆ ไว้ โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ อันเกิดจากจำนวนนักท่องเที่ยวที่มากเกินไปเกินความสามารถในการรองรับของสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่มีอยู่ การบริหารจัดการต่าง ๆ ไม่มีปริมาณและคุณภาพที่เพียงพอ การขยายตัวของธุรกิจการท่องเที่ยวที่กระทบต่อสภาพแวดล้อม

และทัศนียภาพของแหล่งท่องเที่ยว เช่น การขยายตัวของร้านค้า ร้านอาหารบดบังทัศนียภาพของแหล่งท่องเที่ยว หรือการถ่ายเทของเสียและน้ำเสียลงลำน้ำในแหล่งท่องเที่ยว จึงเกิดเป็นปัญหาสภาพแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งสามารถจำแนกประเด็นปัญหาได้ ดังนี้

1. ปัญหาความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยวและปัญหามลภาวะ ได้แก่ สภาพแหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรม สกปรก มีขยะและสิ่งปฏิกูลเกลื่อนกลาดอยู่ตามบริเวณแหล่งท่องเที่ยว องค์ประกอบของแหล่งท่องเที่ยวสูญเสียความสมดุลทางธรรมชาติ เช่น แหล่งน้ำเน่าเสีย หาดทรายสีคล้ำลง มีเศษขยะมูลฝอยและสิ่งสกปรกเหม็น พืชพันธุ์และสัตว์ป่าตามธรรมชาติถูกทำลายจนลดจำนวนหรือสูญพันธุ์ไปอย่างรวดเร็ว ถ้าถูกเขียนและหักทำลาย หินงอก หินย้อย ทั้งยังมีประเด็นปะการังถูกกระเปิดหรือเก็บมาขายโดยชาวประมง หรือถูกทำลายโดยสมอเรือและนักท่องเที่ยวอีกด้วย
2. ปัญหาน้ำเสียและขยะ เป็นปัญหามลภาวะสำคัญที่เกิดขึ้นจากนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว เช่น โรงแรม บังกะโล ร้านอาหาร ร้านค้า รวมถึงชุมชนที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกับแหล่งท่องเที่ยว นอกจากนี้แล้วยังมีปัญหามลภาวะจากเสีย ฝุ่นละออง เสียงยวดยานพาหนะ ปัญหาต่าง ๆ นี้ นอกจากจะทำให้แหล่งท่องเที่ยวเสื่อมคุณภาพและความสวยงามแล้ว ยังทำให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพร่างกายและส่งผลกระทบต่อจิตใจในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้คนที่เข้าไปเยือน ทั้งยังไม่เกิดความประทับใจและไม่อยากมาเยือนซ้ำอีกในอนาคตต่อไป
3. ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ ได้แก่ การบุกรุก รวมถึงการเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะประโยชน์ มีหลายลักษณะ เช่น การบุกรุกจับจองพื้นที่โดยไม่มีเอกสารสิทธิ์หรือมีเอกสารสิทธิ์ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย รูปการที่พบคือการจับจองพื้นที่ภูเขาหรือป่าสงวน เพื่อสร้างสถานที่ตากอากาศ การบุกรุกพื้นที่เกาะ ชายหาด และพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อใช้ประโยชน์ทางการท่องเที่ยวอื่น ๆ เป็นต้น และการบุกรุกพื้นที่แหล่งน้ำเพื่อสร้างเรือนแพที่พักหรือร้านอาหาร โดยอีกลักษณะหนึ่งที่เกิดขึ้นคือการรุกรานที่สาธารณะที่ติดกับพื้นที่ของตนเอง เช่น การรุกรานสร้างอาคารยื่นลงไปแม่น้ำลำคลองหรือชายหาดสาธารณะ เป็นต้น ทั้งนี้รวมถึงการปลูกสร้างเพิงและแผงลอยในที่สาธารณะ เช่น เพิงขายอาหาร เครื่องดื่ม หรือแผงลอยขายสินค้าที่ระลึกตามแหล่งท่องเที่ยวโดยทั่วไป ทั้งชายหาด น้ำตก วัด และโบราณสถานต่าง ๆ
4. ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ เช่น การบุกรุกป่าชายเลนหรือพื้นที่ป่าสงวน หรือพื้นที่อุทยานแห่งชาติในอนาคตมีแนวโน้มที่จะทวีมากขึ้นซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาด้านทัศนียภาพและปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมความสะอาด ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขปัญหาและการยับยั้งการบุกรุกที่ไม่ถูกต้อง
5. ปัญหาอาคารและสิ่งปลูกสร้าง การก่อสร้างอาคาร และสิ่งปลูกสร้างเกิดขึ้นตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ และได้รับความนิยมสูง เช่น จังหวัดภูเก็ต เมืองพัทยา และจังหวัดเชียงใหม่ การก่อสร้างอาคารดังกล่าว มิได้มีการควบคุมด้านความสูง รูปแบบ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาทัศนียภาพเป็นอย่างมาก ปัญหาอีกลักษณะหนึ่งที่เกิดขึ้น คือ การก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่มีลักษณะทำลายธรรมชาติดั้งเดิมของพื้นที่ รวมทั้งมีการจัดวางองค์ประกอบต่าง ๆ ในแหล่งท่องเที่ยวที่มีลักษณะขัดต่อสภาพธรรมชาติ ไม่กลมกลืนกับสภาพแวดล้อม เป็นการทำลายภูมิทัศน์อันเป็นความงามและเสน่ห์ของแหล่งท่องเที่ยวดั้งเดิมไป

6. ปัญหาความแออัดในอาคารสิ่งปลูกสร้าง เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นมากในแหล่งท่องเที่ยวที่กำลังได้รับความนิยม ความแออัดดังกล่าวจะเป็นไปในรูปของเพิงขายอาหาร เครื่องดื่ม หาบเร่ แผงขายสินค้าของที่ระลึก และอาคารตึกแถว ซึ่งมีการก่อสร้างและจัดวางอย่างไม่เป็นระเบียบ ก่อให้เกิดทัศนียภาพที่สกปรก และที่สำคัญคือ แหล่งท่องเที่ยวจะเสื่อมโทรมเร็ว ตัวอย่างแหล่งท่องเที่ยวที่ประสบปัญหาเหล่านี้ เช่น การสร้างบาร์เบียร์ที่เกาะภูเก็ต เกาะสมุย การสร้างตึกแถวหรือศูนย์การค้าติดกับวัดหรือโบราณสถานในตัวเมืองเชียงใหม่ เป็นต้น
7. ปัญหาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก โดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อม เช่น การถมที่ ถมทะเล หรือทะเลสาบ การสร้างถนนประชิดชายฝั่งจนกินไป การตัดถนนผ่านพื้นที่ป่าชายเลน การขุดตักดินไปขาย การระเบิดหิน การสร้างเขื่อนในบางแห่ง ซึ่งก่อให้เกิดการพังทลายของดิน เกิดตะกอนในแม่น้ำหรือทะเลเกิดการทำลายสภาพภูมิศาสตร์ทางธรรมชาติ และความสมดุลทางระบบนิเวศ

โดยปัญหาต่าง ๆ ที่รวบรวมขึ้นดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบด้านสิ่งแวดล้อมแล้วจะพบว่า ก่อให้เกิดผลเสียต่าง ๆ เช่น เกิดความเสียหายหรือความเสื่อมโทรมของทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีมาแต่เดิม รวมทั้งคุณภาพของทรัพยากรนั้นจะด้อยลง เกิดมลภาวะทางน้ำ อากาศเสีย เกิดการทำลายสภาพภูมิศาสตร์ทางธรรมชาติ (ยุพดี, 2543) นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเชิงสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม สังคมและวัฒนธรรมจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ด้วยปัจจัยต่าง ๆ โดยเฉพาะการติดต่อสัมพันธ์กันในยุคปัจจุบันที่สามารถกระทำได้อย่างกว้างไกลและรวดเร็ว กับทั้งภายในสังคมและวัฒนธรรมเอง ซึ่งมีผู้คนเป็นผู้สืบต่อ ก็ย่อมจะมีความต้องการเปลี่ยนแปลงไปตามความทันสมัยด้วย และเมื่อมีกิจกรรมการท่องเที่ยวเข้ามาเกี่ยวข้อง ก็จะกลายเป็นตัวเร่งให้เกิดผลกระทบในเชิงลบได้ ซึ่งพอจะสรุปประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ ดังนี้

1. ปัญหาเพศพาณิชย์ อันมีพื้นฐานมาจากปัญหาเศรษฐกิจและปัญหานี้ได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้วในสังคมไทย แต่เมื่อมีการท่องเที่ยวได้เติบโตและพัฒนาขึ้น ธุรกิจด้านนี้จึงมีอัตราการขยายตัวที่สูงตาม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่มีบทบาทเข้าไปเป็นตัวเร่งให้ปัญหานี้เติบโตและลุกลามขึ้น ซึ่งปัญหาเพศพาณิชย์นี้ หากพิจารณากันให้ลึกซึ้งจะพบว่า มีปัญหาอื่น ๆ ที่ร้ายแรงกว่าก็จะตามมาด้วย กล่าวคือ การเกิดกามโรค การแพร่กระจายของโรคเอดส์ ความเสื่อมทางศีลธรรม การล่อลวงผู้หญิงและเด็ก ยาเสพติด รวมไปถึงปัญหาการล่อลวงเพื่อชิงทรัพย์ เป็นต้น
2. ปัญหาอาชญากรรม อันเป็นปัญหาเรื้อรังในสังคมที่มักจะเกิดขึ้นชุกชุมในสังคมเมืองที่เติบโตขึ้นอย่างไม่ค่อยมีระบบระเบียบ เมื่อพิจารณาในแง่การท่องเที่ยวจะพบว่ารูปแบบของปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่ การล่อลวงข่มขืนนักท่องเที่ยว การปล้นจี้ชิงทรัพย์ การขโมยทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น สถานีปรับอากาศ สถานีรถไฟ สถานที่พักผ่อนและตามแหล่งท่องเที่ยว
3. ปัญหาค่าครองชีพ ในพื้นที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยว มักจะประสบกับปัญหาค่าครองชีพสูง ราคาสินค้าอุปโภคบริโภคจะมีราคาแพง จึงส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นและผู้ประกอบอาชีพในสาขาอื่น ๆ ที่มีรายได้ต่ำกว่า เช่น สาขาการเกษตร
4. ปัญหาความไม่เสมอภาคในการมุ่งเน้นการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น การพัฒนาระบบไฟฟ้า ระบบการคมนาคมขนส่ง โทรศัพท์

สนามบิน มักจะดำเนินการในพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว ดังนั้น สำหรับในพื้นที่อื่น ๆ จึงอาจเกิดความรู้สึกเปรียบเทียบกับแง่ของความเสมอภาคในการพัฒนา ก่อให้เกิดความรู้สึกว่า พื้นที่ใดที่มีได้เป็นแหล่งท่องเที่ยวมักจะถูกทอดทิ้งไม่ได้รับการเหลียวแลเท่าที่ควร

5. ปัญหาค่านิยมที่ไม่ถูกต้อง ปรากฏการณ์ในเรื่องการลอกเลียนแบบการบริโภค มุ่งให้ความสำคัญกับลักษณะการบริโภคนิยมอย่างสังคมตะวันตกการให้ความสำคัญกับเรื่องเศรษฐกิจและเงินตราขาดความมีน้ำใจจนละทิ้งขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีและค่านิยมดั้งเดิม สิ่งเหล่านี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ซึ่งหากจะพิจารณาและวิเคราะห์กันอย่างถ่วงถ่วงแล้วพบว่าสิ่งเหล่านี้เป็นไปตามกระแสเศรษฐกิจโลก มิได้เป็นสิ่งที่ผิดปรกติจนเกินไป แต่ปรากฏการณ์เหล่านี้ควรจะได้มีการทบทวนและปรับแนวคิดดังกล่าวให้อยู่ในทิศทางที่เหมาะสมต่อไป
6. ปัญหาการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมประเพณี การหยิบยกเอาเรื่องวัฒนธรรมประเพณีของไทยมาเป็นสิ่งดึงดูดใจให้มีการท่องเที่ยวมากขึ้นเป็นสิ่งที่ดี แต่จำเป็นต้องระมัดระวังในเรื่องรูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วม เนื้อหาดั้งเดิมของวัฒนธรรมและประเพณีนั้น ๆ
7. ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าของถิ่นกับนักท่องเที่ยว โดยพฤติกรรมบางอย่างของนักท่องเที่ยว เช่น การเปลือยกายอาบแดด การแต่งกายไม่สุภาพเข้าไปยังศาสนสถานหรือปูชนียสถาน หรือการกอดจูบกินในที่สาธารณะ การกระทำอันรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของนักท่องเที่ยวเหล่านี้เกิดความขัดแย้งกับคนในท้องถิ่น เนื่องจากความแตกต่างด้านขนบธรรมเนียมและประเพณีบางประการ ปัญหานี้หากเจ้าของท้องถิ่นไม่พอใจมาก ๆ อาจถึงขั้นต่อต้านและไม่ต้อนรับนักท่องเที่ยวอีกต่อไป (ยุพดี, 2543)

นอกเหนือจากนั้นยังมีปัญหาคุณภาพของแรงงานในชุมชนท้องถิ่น อันเป็นผลมาจากความต้องการแรงงานในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่ที่มากขึ้น จนก่อให้เกิดการถ่ายเทแรงงานจากพื้นที่อื่นเข้ามาทำงานในพื้นที่ ซึ่งความต้องการแรงงานที่เน้นปริมาณเป็นหลักนี้ อาจส่งผลต่อคุณภาพของแรงงานที่ย้ายเข้ามาและส่งผลเสียต่อคุณภาพการบริการในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่โดยรวม (บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, 2542 อังนิน ศุภธิดา ก้อนศิลา, 2555) กล่าวโดยสรุปพบว่า ปัญหาดังกล่าวยังไม่รุนแรงมากเหมือนในประเทศอื่น ๆ โดยในช่วงที่ผ่านมา มีปรากฏในบางพื้นที่ที่มีนักท่องเที่ยวเดินทางจำนวนมาก ในพื้นที่ที่ศึกษาเกิดผลกระทบทั้งทางด้านบวกและด้านลบอยู่หลายรูปแบบ ไม่ได้เพียงแต่ผลกระทบทางด้านลบ ธุรกิจและกิจกรรมการท่องเที่ยวก็ยังสร้างผลกระทบทางบวกหรือประโยชน์ให้แก่พื้นที่ศึกษาด้วย ดังนั้น การพิจารณาเรื่องผลกระทบนั้นต้องพิจารณาทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบด้วย

2.5 แนวคิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

2.5.1 การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

ยุพดี (2543) กล่าวว่า เนื่องจากทรัพยากรท่องเที่ยวประกอบไปด้วยแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ 3 ด้านใหญ่ คือ 1) แหล่งท่องเที่ยวด้านธรรมชาติ ซึ่งหมายถึงป่าเขาลำเนาไพร อันมีสัตว์ป่านานาชนิด มีพรรณไม้หลากหลาย มีภูเขาให้ปีนป่าย มีน้ำตกชุ่มฉ่ำใจ รวมทั้งแหล่งท่องเที่ยวบริเวณหาดทรายชายทะเล แหล่งปะการัง เกาะแก่งทั้งหลาย เป็นต้น 2) แหล่งท่องเที่ยวด้านโบราณสถาน โบราณวัตถุ และวัด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสถาปัตยกรรม วิถีชีวิตของชุมชนในแหล่งนั้น เช่น แหล่งโบราณคดี วัดสวयงาม วัดโบราณ เป็นต้น 3) แหล่งท่องเที่ยวด้านประเพณี

วัฒนธรรม และการแสดงอันได้แก่ เทศกาลต่าง ๆ เช่น ลอยกระทง เผาเทียนเล่นไฟ แห่งเทียนพรรษา งานบุญเดือนสิบ หรืออาหารการกิน ของที่ระลึก การละเล่น เป็นต้น(ยุพดี,2543)

อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรท่องเที่ยวเหล่านี้มีการแปรเปลี่ยนและเสื่อมโทรมลงไปเรื่อย ๆ อันเป็นผลเสียต่อสภาพแวดล้อมและเศรษฐกิจของประเทศชาติ จึงต้องจัดรูปแบบของการท่องเที่ยวเพื่ออนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวเหล่านี้อย่างยั่งยืน (Sustainable Tourism) เรียกว่า การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism) ซึ่งมีความหมายครอบคลุมทรัพยากรท่องเที่ยวทั้ง 3 ประเภทข้างต้นคือการท่องเที่ยวไปยังแหล่งท่องเที่ยวทุกแห่ง ทุกประเภท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาและชื่นชมเพลิดเพลินกับสภาพธรรมชาติ สังคม วัฒนธรรมบนพื้นฐานของการให้ความรู้แก่ผู้เกี่ยวข้อง ให้ชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนท้องถิ่นและสร้างจิตสำนึกให้ทุกฝ่ายร่วมกันรับผิดชอบต่อระบบนิเวศอย่างยั่งยืน (บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, 2542) หรือหมายถึง การเดินทางไปยังสถานที่ท่องเที่ยวแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา ชื่นชม เพลิดเพลินกับทัศนียภาพสภาพธรรมชาติ วัฒนธรรม วิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นบนพื้นฐานของความรู้และความรับผิดชอบต่อระบบนิเวศ (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2541)

McArthur and Hall (1993) และ Hall and McArthur (1998) อ้างใน C. Michael Hall (1961) ให้หลักการของการวิเคราะห์การท่องเที่ยวไว้ โดยใช้การพิจารณารวมกันของปัจจัย 3 ตัว ดังนี้

1. การวิเคราะห์ทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental analysis) ซึ่งการวิเคราะห์ด้านนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อนักวางแผนและนักการจัดการที่มีหน้าที่ในการวิเคราะห์ คาดการณ์ล่วงหน้าทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

2. การวิเคราะห์แหล่งทรัพยากร (Resource analysis) ซึ่งช่วยในการวางแผนการท่องเที่ยวได้เข้าใจถึงความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวทั้งทางกายภาพ และทางด้านความสำคัญของมนุษย์ที่อาศัยอยู่ในแหล่งท่องเที่ยว ที่สามารถดำเนินชีวิตโดยการปรับตัวอยู่ให้เข้ากับธรรมชาติได้

3. การวิเคราะห์ความปรารถนา (Aspiration analysis) ซึ่งจะช่วยกำหนดความต้องการและความสนใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ทำให้การวางแผนต่าง ๆ เป็นไปโดยตอบรับกับความต้องการที่แท้จริง (C. Michael Hall, 1961)

ซึ่ง Richardson (1989) อ้างใน C. Michael Hall (1961) ก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่าจากการพิจารณาของ McArthur and Hall ข้างต้นสามารถแบ่งการพิจารณาปัจจัยทางการท่องเที่ยวได้เป็น 2 ประเภท คือ การวิเคราะห์ด้านอุปทานการท่องเที่ยว คือสิ่งที่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีอยู่ทั้งหมดเป็นทรัพยากร เช่น แหล่งท่องเที่ยว ชุมชนและอุปสงค์การท่องเที่ยว คือสิ่งที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในการท่องเที่ยวต้องการ โดยได้เสนอแนะเพิ่มเติมว่า อีกปัจจัยหนึ่งที่มีความนำมาพิจารณาในการกำหนดยุทธศาสตร์การวางแผนด้วยนั้น คือปัจจัยทางการศึกษาขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากองค์กรต่าง ๆ จะมีการดำเนินการพัฒนาที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงต้องทำการศึกษาเพื่อเป็นการเรียนรู้ข้อจำกัดในการวางแผนต่าง ๆ ว่า เป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนและสามารถปรับเปลี่ยน ยืดหยุ่นได้ ทั้งนี้ ยังได้แนะนำหลักการในการวางแผนการท่องเที่ยว โดยใช้แนวความคิดของการวางแผนเพื่อความยั่งยืน คือการคำนึงถึงมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมีความสัมพันธ์กัน โดยมีมิติทางด้านสังคม มิติทางด้านเศรษฐกิจ มิติทางด้านสิ่งแวดล้อมทรัพยากร หรือกล่าวคือ มิติทางด้านกายภาพนั่นเอง (C. Michael Hall,1961)

การวางแผนการท่องเที่ยวที่มีได้หมายถึงการพัฒนาทางด้านการท่องเที่ยวและการโฆษณาเพื่อเชิญชวนเท่านั้น ถึงแม้เรื่องดังกล่าวจะมีความสำคัญต่อการวางแผนก็ตาม แต่การวางแผนการท่องเที่ยวนั้นต้องมองในภาพรวม เพื่อเป็นการพัฒนา สนับสนุน ทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทุกด้านจะต้องมีความสมดุลเท่าเทียมกัน ผลลัพธ์ที่ได้จากการวางแผนต้องมีประโยชน์ต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างยุติธรรม

จากการศึกษาในแนวคิดเกี่ยวกับความยั่งยืนทำให้สามารถค้นพบปัจจัยต่าง ๆ ที่ต้องมี เพื่อเป็นส่วนประกอบของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเน้นความสำคัญไปในทิศทางของกายภาพและสังคม การมีส่วนร่วมของชุมชนกลายมาเป็นหัวใจของความยั่งยืน ส่วนประกอบต่าง ๆ เป็นตัวแปร เพื่อช่วยในการกำหนดวางแผนแนวทางการควบคุมผลกระทบต่าง ๆ จากการท่องเที่ยวให้ไปสู่ความยั่งยืนได้

2.5.2 แผนบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว

ในการบูรณาการแผนงานเพื่อจัดทำแผนบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว นั้น จำเป็นต้องวางแผนผ่านการพิจารณาให้ครอบคลุมปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญของแหล่งท่องเที่ยวทั้ง 6 ด้าน (กรมการท่องเที่ยว, 2558) ดังนี้

ด้านที่ 1 ด้านสิ่งดึงดูดใจ หมายถึง คุณค่าของแหล่งท่องเที่ยวเป็นคุณลักษณะสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวแต่ละประเภท ซึ่งทำให้แหล่งท่องเที่ยวที่มีความโดดเด่นแตกต่างจากแหล่งท่องเที่ยวอื่น ๆ โดยอาจพิจารณาจากหลายปัจจัย ทั้งในด้านกายภาพของแหล่งท่องเที่ยวระบบนิเวศพืช สัตว์ ธรณีสัณฐาน ประวัติศาสตร์โบราณคดี ศิลปะสถาปัตยกรรม วิถีชีวิต วัฒนธรรมระดับของเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

ด้านที่ 2 ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก อันหมายรวมถึงอุปกรณ์และบริการต่าง ๆ ที่จัดสรรให้กับการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยว นั้น เช่น ห้องสุขา ที่พัก ร้านอาหาร ศูนย์บริการข้อมูล ที่จอดรถ เป็นต้น

ด้านที่ 3 ด้านการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว คือ วิธีการเดินทางเข้าสู่แหล่งท่องเที่ยว ซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องเส้นทางคมนาคม ระยะทาง ระยะเวลา และค่าใช้จ่ายในการเดินทาง

ด้านที่ 4 ด้านความปลอดภัย คือ มาตรการด้านความปลอดภัยหรือระบบเตือนภัยที่ต้องมีการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นต่อชีวิต จิตใจ สุขอนามัย หรือทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว

ด้านที่ 5 ด้านตลาดการท่องเที่ยว หมายถึง การทำให้กลุ่มเป้าหมายรู้จักและตัดสินใจเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยว นั้น ๆ โดยอาจใช้กลยุทธ์ทางการตลาดต่าง ๆ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวเหล่านั้น เช่น กลยุทธ์การเป็นผู้นำด้านราคา กลยุทธ์การสร้างความแตกต่าง กลยุทธ์การสร้างเอกลักษณ์ให้กับแหล่งท่องเที่ยว

ด้านที่ 6 ด้านการบริหารจัดการนักท่องเที่ยว หมายถึง การบริหารจัดการให้นักท่องเที่ยว ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ให้แสดงพฤติกรรมการท่องเที่ยวที่พึงประสงค์ และกำหนดจำนวนนักท่องเที่ยวเป้าหมายให้เหมาะสมและสอดคล้องกับขีดความสามารถในการรองรับแหล่งท่องเที่ยว นั้น

2.6 นิยามและความสำคัญของภัยพิบัติ สถานการณ์วิกฤติ และแนวทางการวางแผนระดับประเทศของการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในสถานการณ์วิกฤติ

ภัยพิบัติเป็นสถานการณ์ที่รุนแรงที่หยุดยั้งการทำหน้าที่ของสังคมอันเป็นผลจากการกระทบของมนุษย์และธรรมชาติ ที่ส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้าง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่รุนแรงเกินกว่าขีดความสามารถของพื้นที่สังคมที่อยู่ตรงนั้นจะรับมือ และสถานการณ์วิกฤติหมายถึงสภาพปัญหาที่มีความรุนแรงและสามารถขยายผลกระทบอย่างร้ายแรงได้

Brent W. Ritchie (2009) อ้างถึง Quarantelli (1998) ในการนิยามภัยพิบัติและสถานการณ์วิกฤติในแง่ของการท่องเที่ยวว่าหมายถึงความถึงภัยคุกคามจากการกระทำของมนุษย์และธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์และวิถีชีวิตหรือสิ่งซึ่งความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์ขบวนการที่เป็นสาเหตุของสถานการณ์ภัยพิบัติและผลกระทบต่อการท่องเที่ยวหรือเป้าหมายของนักท่องเที่ยว ซึ่งสภาวะวิกฤติจะขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการปรับตัวของสภาพพื้นที่และการบริหารจัดการต่อสถานการณ์ (Brent W. Ritchie, 2009)

ในยุคปัจจุบันปัญหาภัยพิบัติและสถานการณ์วิกฤติกลายเป็นภัยใกล้ตัวที่ทุกภาคส่วนต้องเผชิญ จำนวนภัยพิบัติทั้งจากการกระทำมนุษย์และภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นต่างก็ส่งผลกระทบต่อธุรกิจการท่องเที่ยวแทบทั้งสิ้น โดยในช่วงปี 2002 ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 การท่องเที่ยวเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากสถานการณ์วิกฤติและภัยพิบัติแสดงความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจนมากขึ้น โดยหลังเหตุการณ์การก่อการร้ายในครั้งนั้นได้เริ่มมีการวางแผนรับมือกับปัญหาภัยพิบัติและสถานการณ์วิกฤติและการฟื้นฟูตลาดในการศึกษาการจัดการท่องเที่ยว และในส่วนของการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติกับการท่องเที่ยวก็ปรากฏความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจนเช่นกัน พิจารณาจากการกล่าวถึงปัญหาเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเวทีสากลอย่าง UNWTO ในปี 2003 และ 2007 จนส่งผลให้เกิดปฏิญญาดาวอส (Davos Declaration) สำหรับขับเคลื่อนการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างภัยพิบัติกับการท่องเที่ยวอย่างเป็นรูปธรรมทั้งสิ้น และเป็นผลให้การออกแบบการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวจึงจำเป็นต้องรับปัจจัยด้านภัยพิบัติเป็นส่วนหนึ่งของการออกแบบแนวทางการบริหารจัดการ (Brent W. Ritchie, 2009)

การบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับสากลปัจจุบันอยู่ภายใต้กรอบปฏิญญาเซนได 2015-2030 (Sendai Framework 2015-2030) ซึ่งเน้นความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องระหว่างกระบวนการตั้งแต่การป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมพร้อม การตอบสนอง จนถึงการฟื้นฟูเยียวยาสร้างใหม่ ความสำคัญของข้อตกลงดังกล่าวได้เน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของแนวคิดการฟื้นฟูสร้างใหม่ให้ดีกว่าเดิม (build-Back-Better) ซึ่งเป็นขั้นตอนการทำงานในระยะฟื้นฟูสัมพันธ์กับการป้องกันและลดผลกระทบจากความเสียหายและปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้น การบริหารจัดการเช่นนี้ถือเป็นการบริหารจัดการเชิงรุกที่สนับสนุนให้ความเสี่ยงต่อปัญหาภัยพิบัติหมดไปทิศทางของการบริหารจัดการโดยอาศัยการแก้ปัญหาภัยพิบัติอย่างยั่งยืนด้วยการพัฒนาการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคมให้เกิดการเรียนรู้ต่อปัญหาและแนวทางการบริหารจัดการกับปัญหาในอนาคตร่วมกันโดยคาดหวังให้การรับมือกับปัญหาครั้งใหม่เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง การมีส่วนร่วมเช่นนี้ได้ทำให้ภาคธุรกิจการท่องเที่ยวจึงมีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารจัดการภัยพิบัติตามแนวคิดของกรอบการบริหารจัดการภัยพิบัติสากลดังกล่าวด้วยเช่นกัน (UNISDR, 2015)

สำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยได้รับกรอบปฏิญญาเซนได 2015-2030 เข้ามาเป็นบรรทัดฐานของการสร้างแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งเน้นการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนและเน้นการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลตามที่กรอบระหว่างประเทศดังกล่าวได้กำหนดไว้ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฉบับนี้กำหนดให้การบริหารจัดการในสถานการณ์วิกฤติและการฟื้นฟูเกี่ยวพันกับภารกิจด้านการท่องเที่ยว โดยกำหนดให้ภารกิจด้านนี้อยู่ภายใต้อำนาจของกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา มีบทบาทหน้าที่ให้ความรู้ด้านสาธารณภัยกับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและนักท่องเที่ยว มีการกำหนดมาตรการดูแลสถานที่ท่องเที่ยวให้มีความปลอดภัย รวมถึงฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558)

ในการจัดการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น แม้ว่าประเทศไทยจะมีความพร้อมต่อการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นผลมาจากการเผชิญสถานการณ์จริงหรือจากบทเรียนที่ได้เรียนรู้จากสถานการณ์จริง แต่กระนั้นการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในภาคการท่องเที่ยวและหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการบริหารสถานการณ์ในพื้นที่ จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่นและสอดคล้องกันโดยไม่ต้องมีการตกลงรูปแบบ โครงสร้าง และขั้นตอนการปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินนั้น จำเป็นจะต้องทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแผนการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน เนื่องจากในระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น หน่วยงานภาครัฐและภาคีเครือข่ายจะมีความลำบากในการปฏิบัติงานจากความรุนแรงและซับซ้อนของสถานการณ์และจากความสับสนของผู้ได้รับผลกระทบ รวมถึงความโกลาหลอันจะเกิดเนื่องจากการประสานงานและข้อมูลจำนวนมากของประชาชนในพื้นที่เองและทั้งนักท่องเที่ยวคนไทยและชาวต่างประเทศที่เป็นประชากรในพื้นที่ประสบสถานการณ์ ณ เวลานั้น การกำหนดบทบาทและวิธีการปฏิบัติงานจะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติงานได้อย่างสอดคล้องและตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหล่านี้ย่อมร่วมไปถึงการกำหนดบทบาทและวิธีการปฏิบัติงานร่วมกัน ตั้งแต่ระยะก่อนเกิด ระหว่างเกิด และภายหลังการเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจึงมีความมุ่งหมายที่จะนำเสนอ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และแผนปฏิบัติงานรวมถึง การนำเสนอบทบาทหน้าที่ของแต่ละตัวแสดง ในการจัดการภาวะวิกฤติของภาคการท่องเที่ยว ซึ่งประกอบไปด้วย

2.6.1 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

2.6.2 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558

2.6.3 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

2.6.4 แผนการบริหารจัดการภาวะวิกฤติ

2.6.5 แผนงานที่เกี่ยวข้องการจัดการภาวะวิกฤติของภาคการท่องเที่ยว

2.6.6 โครงสร้างการบริหารจัดการภาวะวิกฤติการท่องเที่ยวและหน่วยงานรับผิดชอบ

2.6.7 ภาคีในการจัดการภาวะวิกฤติและการฟื้นฟูการท่องเที่ยว

โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

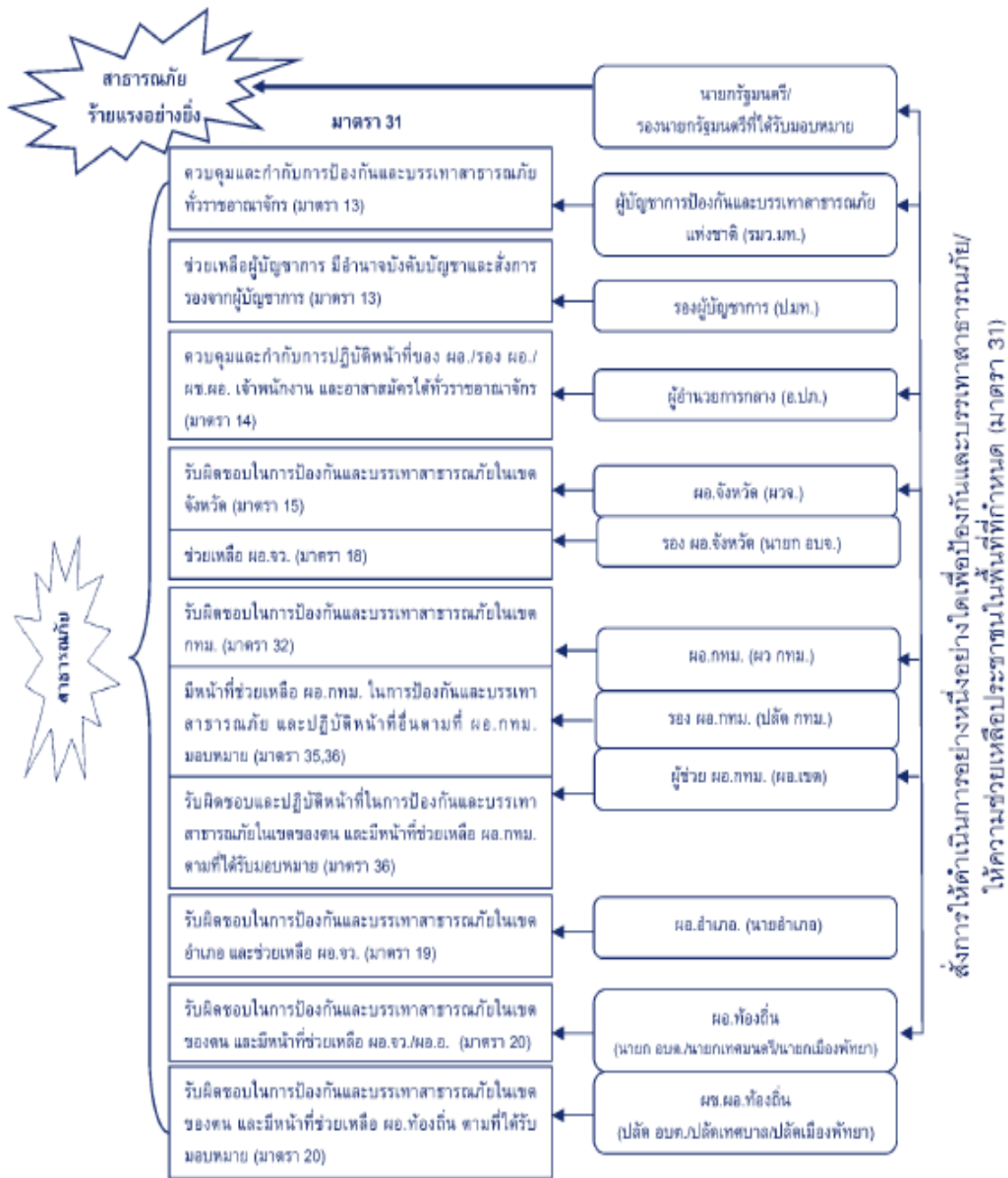
2.6.1 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายที่เป็นแนวทางและกรอบในการจัดวางแนวทางในการจัดการภัยพิบัติและแนวนโยบายของรัฐบาล รวมถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติประเทศไทย โดยได้นิยามไว้ใน มาตรา 4 ว่า “สาธารณภัย” หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุขไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชนหรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้ความหมายรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

ทั้งนี้ยังกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานซึ่งเป็นประโยชน์ในการมองหาแนวทางในการประสานงานในปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน โดยมีขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมสาธารณภัยทุกประเภท ทั้งยังการกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติดำเนินการโดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ซึ่งมีกรรมการทั้งหมด 23

คนโดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ (มาตรา 6 และ มาตรา 7)

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการกำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ (มาตรา 11) นอกจากนั้นยังมีการ กำหนดให้จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยให้มีการจัดทำแผน 3 ระดับ คือ แผนการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธาณภัยกรุงเทพมหานคร (มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 33 และมาตรา 34) และยัง กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและผู้เกี่ยวข้องไว้อย่างเป็นทางการ ชัดเจนใน ทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น



แผนภาพที่ 2.1 การกำหนดบุคคลผู้มีอำนาจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

การกำหนดบทบาทในการปฏิบัติงานไว้ดังนี้การปฏิบัติ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัครในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดังนี้

1) อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้อำนวยการกลาง มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร (มาตรา 14)

2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการจังหวัดรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด (มาตรา 15)

3) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรองผู้อำนวยการจังหวัด มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 18)

4) นายอำเภอ (รวมปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ) เป็นผู้อำนวยการอำเภอ รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอ (มาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 19)

5) ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ (นายกองค้การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา และหัวหน้าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่อื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง) เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัด และผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 20)

6) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร (มาตรา 32)

7) ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นรองผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยจะมอบหมายรองปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ช่วยปฏิบัติด้วยก็ได้ (มาตรา 35)

8) ผู้อำนวยการเขตในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตรับผิดชอบ และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 36 และมาตรา 37)

9) เจ้าพนักงาน ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตรับผิดชอบ โดยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 39)

10) อาสาสมัคร ให้ผู้อำนวยการจัดให้มีอาสาสมัครในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เพื่อช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย และตามที่กำหนดในระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 41)

11) องค์กรสาธารณกุศลหรือบุคคลที่มาช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในระหว่างเกิดสาธารณภัย สามารถช่วยเหลือหรือบรรเทาสาธารณภัยได้ตามที่ผู้อำนวยการหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายได้มอบหมายภารกิจให้ (มาตรา 42)

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดระดับความรุนแรงของ สาธารณภัย ไว้ 4 ระดับ และกำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและผู้เกี่ยวข้องไว้อย่างเป็นทางการ ชัดเจนในทุกๆระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น

ตารางที่ 2.1 แสดงระดับความรุนแรงของภัยและผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ระดับ	ความรุนแรง	ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
1	สาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วไป หรือมีขนาดเล็ก	ผู้อำนวยการท้องถิ่น/ผช.ผอ.กทม. / ผอ.เขต ควบคุมสถานการณ์ และสั่งการ
2	สาธารณภัยขนาดกลาง	ผู้ว่าราชการจังหวัด / ผว.กทม.ควบคุมสถานการณ์ สั่งการ และบัญชาการ
3	สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง	ผู้อำนวยการกลาง / ผบ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ / รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ควบคุมสถานการณ์ สั่งการ และบัญชาการ
4	สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง	นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ควบคุมสถานการณ์

เมื่อมีภัยพิบัติเกิดขึ้นได้มาตรการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ดังนี้

1) เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น โดยผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการท้องถิ่นในเขตอำเภอพื้นที่ของตน และในเขตจังหวัดแล้วแต่กรณี (มาตรา 21 และมาตรา 22)

2) กรณีที่พื้นที่ที่เกิดหรือจะเกิดสาธารณภัยอยู่ในความรับผิดชอบของผู้อำนวยการท้องถิ่นหลายคน ผู้อำนวยการท้องถิ่นคนหนึ่งคนใดจะใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ไปพลางก่อน แล้วให้แจ้งผู้อำนวยการท้องถิ่นอื่นทราบโดยเร็ว และกรณีผู้อำนวยการท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ของตน ให้แจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอ หรือผู้อำนวยการจังหวัด แล้วแต่กรณีเพื่อสั่งการโดยเร็วต่อไป (มาตรา 22)

3) ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่ติดต่อหรือใกล้เคียงมีหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่ผู้อำนวยการซึ่งรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นนั้น (มาตรา 23)

4) เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น เจ้าพนักงานที่ประสบเหตุมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นเพื่อสั่งการต่อไป และในกรณีจำเป็น เจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้ (มาตรา 24)

5) กรณีเจ้าพนักงานจำเป็นต้องเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่เกิดสาธารณภัยเพื่อทำการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่แล้ว เว้นแต่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ในเวลานั้น หรือเมื่อมีผู้ควบคุมอยู่ด้วย และหากทรัพย์สินนั้นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดสาธารณภัยได้ง่าย ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนย้ายทรัพย์สิน

นั้นนอกจากอาคารหรือสถานที่ดังกล่าวได้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานมีอำนาจขนย้ายทรัพย์สินนั้นได้ตามความจำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเจ้าพนักงานไม่ต้องรับผิดชอบบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว (มาตรา 26)

6) ให้ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบสำรวจความเสียหายจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้น และทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์และฟื้นฟู (มาตรา 30)

7) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในพื้นที่กับหน่วยทหารในการบริหารจัดการสาธารณภัย (มาตรา 46) กำหนดให้หน่วยทหารเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผน และกรณีเกิดสาธารณภัยขึ้น หากต้องมีหน่วยทหารเข้าร่วมดำเนินการ กำหนดให้ต้องจัดทำเป็นบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร กับผู้บัญชาทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่เป็นกรณีการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

อนึ่งในการจัดทำแผนทั้ง 3 ระดับ นั้นมีการกำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าวคือ

"จัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามประกาศใช้ ซึ่งแผนดังกล่าว ต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีสาระสำคัญอื่น ดังต่อไปนี้ หนึ่งคือการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น โครงสร้างและผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สองคือ แผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สามคือ แผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดให้มีเครื่องหมาย สัญญาณ หรือสิ่งอื่นใด ในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงการเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสี่คือแผนการประสานงานกับองค์การสาธารณสุข"

ในส่วนของการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาตินั้น ทางกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะเป็นผู้จัดทำ และเสนอคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) พิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เพื่อเป็นกรอบและทิศทางให้หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย อย่างเป็นระบบ มีทิศทางเดียวกันและเสริมกำลังกันอย่างบูรณาการ เพื่อจัดระบบการดำเนินงานและการเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ไว้รองรับสถานการณ์สาธารณภัยตามลักษณะความเสี่ยงภัย ให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วน ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศทั้งในระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย และเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการป้องกัน การเตรียมความพร้อม การระงับและบรรเทาและการฟื้นฟูบูรณะ ให้หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพสูงสุดในทุกสถานการณ์ โดยมีเป้าหมายเพื่อ ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในระบบการบริหารจัดการสาธารณภัย ทั้งในระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย มีความพร้อมด้านทรัพยากร ซึ่ง

ประกอบด้วยงบประมาณ บุคลากร เครื่องจักรกลยานพาหนะ และเครื่องมืออุปกรณ์ ที่จำเป็นต้องใช้ในการป้องกันสาธารณภัย บรรเทาและลดผลกระทบจากสาธารณภัย และการฟื้นฟูบูรณะ ประชาชนมีจิตสำนึกและมีความตระหนักด้านความปลอดภัย (Safety Mind) เพื่อร่วมกันสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัย (Safety Culture) ให้เกิดขึ้นในสังคมไทย และผู้ประสบภัยได้รับการช่วยเหลือ พื้นที่ประสบภัยได้รับการฟื้นฟูบูรณะอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

2.6.2 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ หนึ่ง เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างบูรณาการ เป็นระบบและมีทิศทางเดียวกัน สอง เพื่อเป็นการประมวลแนวทางในการปฏิบัติงานและทิศทางการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่นานาประเทศใช้อยู่ในปัจจุบันและเป็นที่ยอมรับมาประยุกต์ใช้ในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย และสามารถนำไปปรับใช้ในการจัดทำแผนในระดับต่าง ๆ เช่น แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด/กรุงเทพมหานคร รวมถึงแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินด้านต่าง ๆ เป็นต้น ให้มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น สาม เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟูให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) และเป้าหมายเพื่อการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยต้องการที่จะให้ระบบการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศมีความพร้อมรับสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นโดยการบูรณาการร่วมกันทุกภาคส่วนทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งทำให้ผู้ประสบภัยได้รับการช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็วรวมทั้งพื้นที่ในประเทศและต่างประเทศได้รับการฟื้นฟูอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศ ทั้งยังต้องการให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการเรียนรู้และมีภูมิคุ้มกันในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยโดยให้ท้องถิ่น ชุมชนและภาคส่วนต่างๆเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนให้ประชาชนมีความตระหนักถึงความปลอดภัย โดยให้ความสำคัญกับการสร้างองค์ความรู้ความตระหนัก และวัฒนธรรมความปลอดภัย รวมถึงการพัฒนาศักยภาพสังคมและท้องถิ่นเพื่อมุ่งเข้าสู่ “การรู้รับ ปรับตัว ฟื้นเร็วทั่ว อย่างยั่งยืน” (Resilience)

แผนดังกล่าวมีการกำหนดกลไกในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยไว้ 2 ระดับคือ ระดับนโยบาย และ ระดับปฏิบัติ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) ในระดับนโยบายมีการคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ รวมทั้งบูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนให้มีประสิทธิภาพ และมีคณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ (กปอ.) ที่มีหน้าที่เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันอุบัติเหตุภัยของประเทศและเสนอแนะแนวทางปฏิบัติและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ

2) ในระดับปฏิบัติมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อปฏิบัติงานดังนี้

2.1) กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กบปภ.ช.) โดยทำหน้าที่บัญชา อำนาจการควบคุม กำกับ ดูแล และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บัญชาการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และในกรณีจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ 3) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและกรณีการจัดการสาธารณภัยร้ายแรง(ระดับ 4) มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้ควบคุม สั่งการ และบัญชาการ

2.2) กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (กอบภ.ก.) โดยมีหน้าที่ดังนี้ ในภาวะปรกติกองอำนาจการนี้จะมีหน้าที่ประสานและบูรณาการข้อมูลและการปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของสรรพกำลัง เครื่องมืออุปกรณ์ แผนปฏิบัติการ เพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยทั้งระบบ ในภาวะใกล้เกิดภัยกองอำนาจการนี้จะมีหน้าที่ เตรียมการเผชิญเหตุ ติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ รวมถึงวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวข้อง ประเมินสถานการณ์และแจ้งเตือนภัย พร้อมทั้งรายงานและเสนอความคิดเห็นต่อผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีตามระดับการจัดการสาธารณภัยเพื่อตัดสินใจในการรับมือกับสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นโดยเรียกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการประกอบกำลังเริ่มปฏิบัติการ ในภาวะเกิดภัยกองอำนาจการนี้จะมีหน้าที่ อำนาจและบูรณาการประสานการปฏิบัติ ในกรณีการจัดการสาธารณภัยขนาดเล็ก (ระดับ 1) และขนาดกลาง (ระดับ 2) ให้กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลางรับผิดชอบในการอำนาจการ ประเมินสถานการณ์และสนับสนุนกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ รวมถึงติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ วิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ รายงานสถานการณ์ และแจ้งเตือน พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นต่อผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อตัดสินใจยกระดับในกรณีการจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ 3) และนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ในกรณีการจัดการสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4) ทั้งนี้ให้กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลางทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งในศูนย์ประสานการปฏิบัติของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติในกรณียกระดับเป็นการจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ 3) และขนาดร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4)

2.3) กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอบภ.จ.) ที่หน้าที่อำนาจการ ควบคุมสนับสนุน แะประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัดรับผิดชอบ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายและนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรองผู้อำนวยการ

2.4) กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพ (กอบภ.กทม.) มีหน้าที่อำนาจการ ควบคุมสนับสนุน ประสานการปฏิบัติในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร และจัดทำแผนปฏิบัติการหรือแผนเผชิญเหตุตามประเภทความเสี่ยงภัยให้สอดคล้องกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร รวมทั้งดำเนินการสนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และเป็นหน่วยเผชิญเหตุเมื่อเกิดสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบโดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้อำนวยการ เป็นผู้รับผิดชอบ

มีอำนาจหน้าที่และแนวทางปฏิบัติตามหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ทั้งนี้องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนด

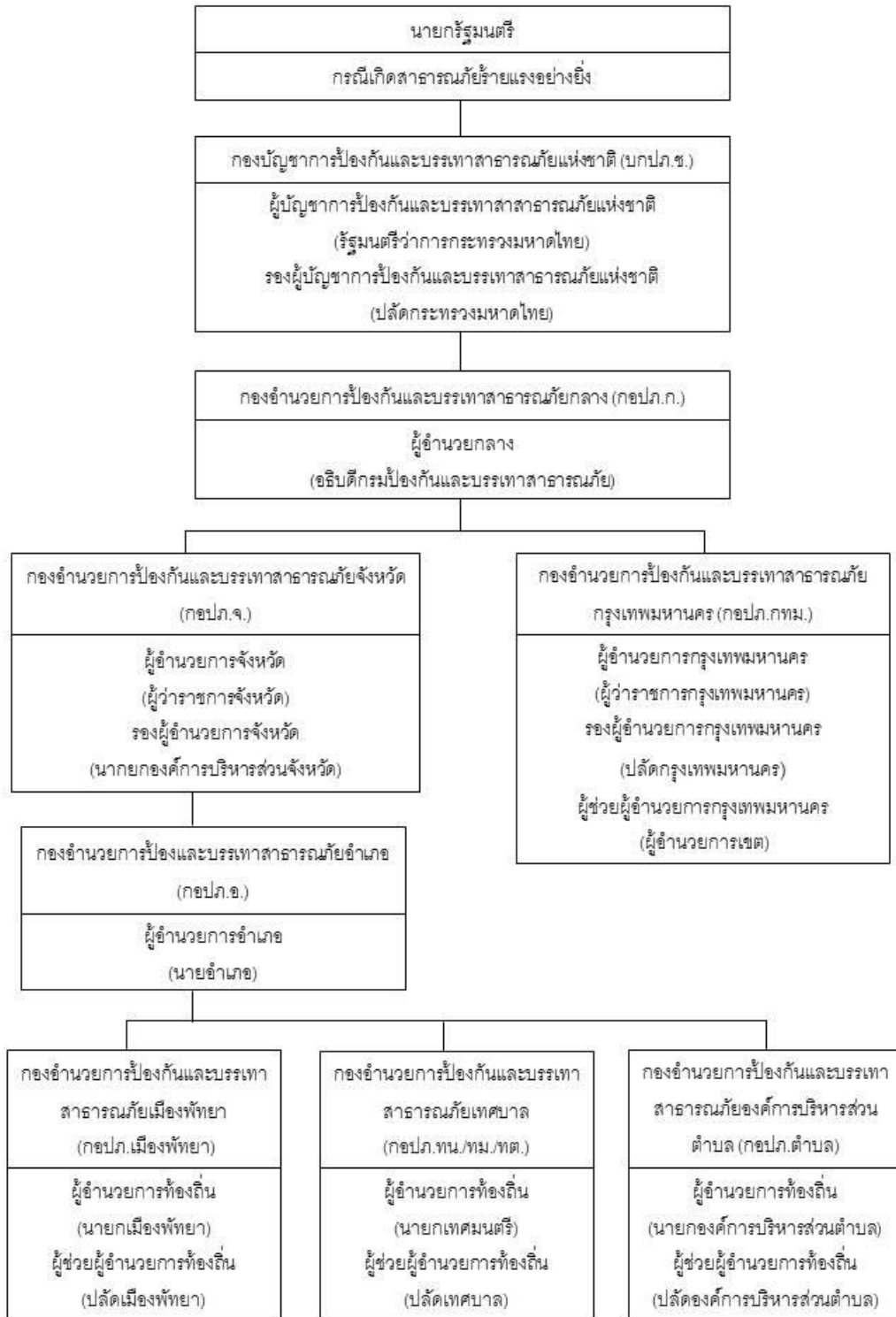
2.5) กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ (กอปภ.อ.) ที่หน้าที่อำนาจการ ควบคุม สนับสนุน แะประสานการปฏิบัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย และปฏิบัติงานตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด มอบหมาย โดยมีนายอำเภอเป็นผู้อำนวยการ

2.6) กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเมืองพัทยา (กอปภ.เมืองพัทยา) มีหน้าที่อำนาจการ ควบคุม การปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและเผชิญเหตุเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น พร้อมทั้งจัดทำ แผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเมืองพัทยาให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธาณ ภัยจังหวัดและแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ รวมถึงหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนาจการจังหวัดและ ผู้อำนาจการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย พร้อมทั้งสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่ติดต่อหรือใกล้เคียงหรือเขตพื้นที่อื่นเมื่อได้รับการร้องขอ โดยมีนายกเมืองพัทยาเป็น ผู้อำนาจการ

2.7) กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล (กอปภ.ทน./ทม./ทต.) มีหน้าที่อำนาจการ ควบคุม การปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและเผชิญเหตุเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น พร้อมทั้งจัดทำ แผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธาณ ภัยจังหวัดและแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ รวมถึงหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนาจการจังหวัดและ ผู้อำนาจการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย พร้อมทั้งสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่ติดต่อหรือใกล้เคียงหรือเขตพื้นที่อื่นเมื่อได้รับการร้องขอ โดยมีนายกเทศมนตรีเป็น ผู้อำนาจการ

2.8) กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบล (กอปภ.อบต.) มีหน้าที่ อำนาจการ ควบคุม การปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและเผชิญเหตุเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น พร้อมทั้ง จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องกับแผนการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ รวมถึงหน้าที่ช่วยเหลือ ผู้อำนาจการจังหวัดและผู้อำนาจการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย พร้อมทั้งสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธาณ ภัยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่ติดต่อหรือใกล้เคียงหรือเขตพื้นที่อื่นเมื่อได้รับการร้องขอ โดยมี นายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการ

ด้วยการกำหนดหน้าที่และบทบาทของแต่ละฝ่ายในการจัดการกับความเสียหายจากสาธารณภัยข้างต้นนั้น สามารถแสดงด้วยแผนภาพที่ 2.2 กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย และนอกจากนั้นยังมีการกำหนด บทบาทหน้าที่ของการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้ตามภาพ ภาพ แผนผังความเชื่อมโยงการ ปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ



แผนภาพที่ 2.2 กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558)

2.6.3 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

1) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522

เนื่องด้วยอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรหลายฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชน ประกอบกันนั้นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยยังไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการสั่งการภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรง จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายต่าง ๆ เพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว และให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ตระหนักและถือปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้ ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวและพัฒนาให้การท่องเที่ยวให้เติบโตและสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ต่อไป ทางกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจึงได้ออกพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ขึ้น เพื่อจัดตั้งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ขึ้นแทนองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว และกำหนดให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและดำเนินกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวได้กว้างขวางยิ่งขึ้น

โดยในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 นี้ ได้นิยามคำว่า “อุตสาหกรรมท่องเที่ยว” ไว้ว่า เป็นอุตสาหกรรมที่จัดให้มีหรือให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรโดยมีค่าตอบแทน และหมายความรวมถึง ธุรกิจนำเที่ยว ธุรกิจโรงแรมนักท่องเที่ยว ธุรกิจภัตตาคาร สถานบริการ และสถานที่ตากอากาศสำหรับนักท่องเที่ยว ธุรกิจการขายของที่ระลึกหรือสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยว ธุรกิจการกีฬาสำหรับนักท่องเที่ยว และการดำเนินงานนิทรรศการ งานแสดง งานออกร้าน การโฆษณาเผยแพร่ หรือการดำเนินงานอื่นที่มุ่งหมายชักนำส่งเสริมให้มีการเดินทางท่องเที่ยวด้วย ในส่วนของ “นักท่องเที่ยว” ได้นิยามไว้ว่า บุคคลที่เดินทางจากท้องที่อันเป็นถิ่นที่อยู่โดยปกติของตนไปยังท้องที่อื่นเป็นการชั่วคราวด้วยความสมัครใจและด้วยวัตถุประสงค์อันมิใช่เพื่อไปประกอบอาชีพหรือหารายได้

ทั้งนี้ ในมาตรา 5 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาให้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดให้ ททท. ก่อตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา 8 ดังนี้

1. ส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตลอดจนการประกอบอาชีพของคนไทยในอุตสาหกรรมนี้
2. เผยแพร่ประเทศไทยในด้านความงามของธรรมชาติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และวิวัฒนาการของเทคโนโลยี ตลอดจนกิจการอื่น ๆ เพื่อชักจูงให้เกิดการท่องเที่ยวในประเทศ
3. อำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว
4. ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความเป็นมิตรไมตรีระหว่างประชาชนและระหว่างประเทศผ่านการท่องเที่ยว
5. ริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว

พร้อมกำหนดให้ ททท. มีอำนาจหน้าที่ภายใต้วัตถุประสงค์ดังกล่าว ในการให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ การส่งเสริม ร่วมมือ และดำเนินการฝึกอบรมบุคลากรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การส่งเสริมการศึกษาดูงาน การสำรวจและรวบรวมหลักฐานที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำสถิติเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การสำรวจและกำหนดพื้นที่สถานที่ท่องเที่ยวที่อยู่ในความดูแลควบคุม การสำรวจและ

วางแผนจัดสร้างหรือฟื้นฟูพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว การลงทุนหรือร่วมทุนพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่การท่องเที่ยว การให้กู้ยืมเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ตลอดจนกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ ททท. (พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522, 2552)

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานอื่นดังกล่าว จึงเห็นสมควรที่จะกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ และวัตถุประสงค์ของ ททท. เสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมกับปรับปรุงวงเงินที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีใหม่ เพื่อให้การดำเนินงานของ ททท. สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน จึงได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ใหม่ โดยมีการแก้ไขใน 4 ประเด็นสำคัญ (พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ฉบับปรับปรุง, 2556) ดังนี้

1. บทนิยามของคำว่า “อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว” และ “นักท่องเที่ยว” โดยแก้ไขประเภทของอุตสาหกรรมให้ครอบคลุมและขยายความหมายของนักท่องเที่ยวให้มีความหลากหลายยิ่งขึ้น

2. แก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ของ ททท. โดยเพิ่มเติมการบริหารจัดการการตลาดท่องเที่ยวของประเทศ ตลอดจนส่งเสริมและพัฒนาการดำเนินงานด้านการตลาดท่องเที่ยว เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการท่องเที่ยว และองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการตลาดท่องเที่ยว และการร่วมดำเนินงานกับบุคคลหรือธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของ ททท.

3. เพิ่มมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองตราเครื่องหมายของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจากการนำไปใช้หรือเลียนแบบโดยไม่ได้รับอนุญาต

4. ขยายวงเงินเกี่ยวกับการเงิน ทุน และรายได้ ในส่วนที่ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน

2) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มเติมและแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ตามมาตรา 7 ให้ยกเลิกมาตรา 18 ในพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ไว้ว่า ให้คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยประธานกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นอีกไม่เกิน 3 คน พร้อมให้ผู้ว่าการเป็นกรรมการและเลขานุการด้วย

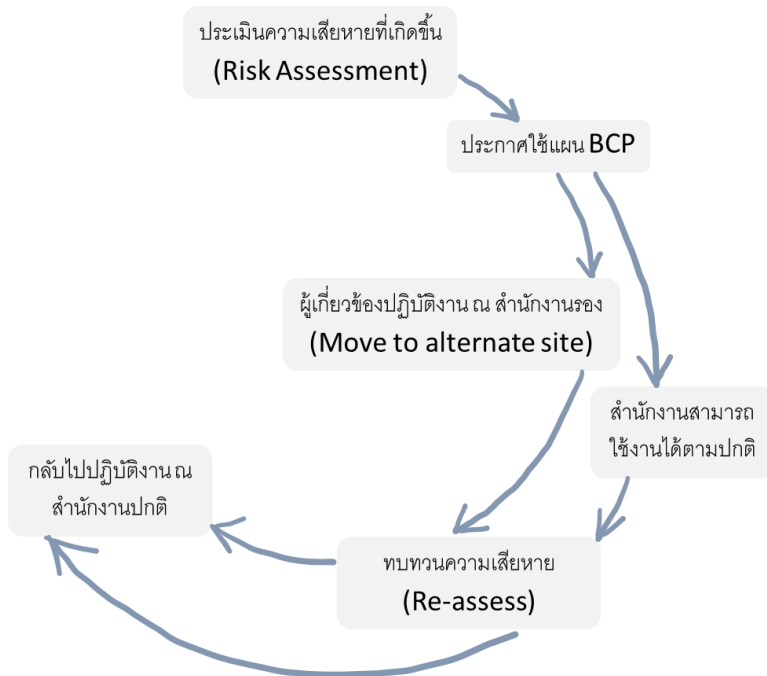
ทั้งนี้ ในมาตรา 8 ยังได้เพิ่มเติมคุณสมบัติของคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่รัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น 3 ประการ คือ ต้องมีความรู้ความสามารถโดยตรง ไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับ ททท. และไม่ใช่นักงานหรือลูกจ้างใด ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้รักษาการเช่นเดิม (พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550, 2552)

2.6.4 แผนการบริหารจัดการภาวะวิกฤติ

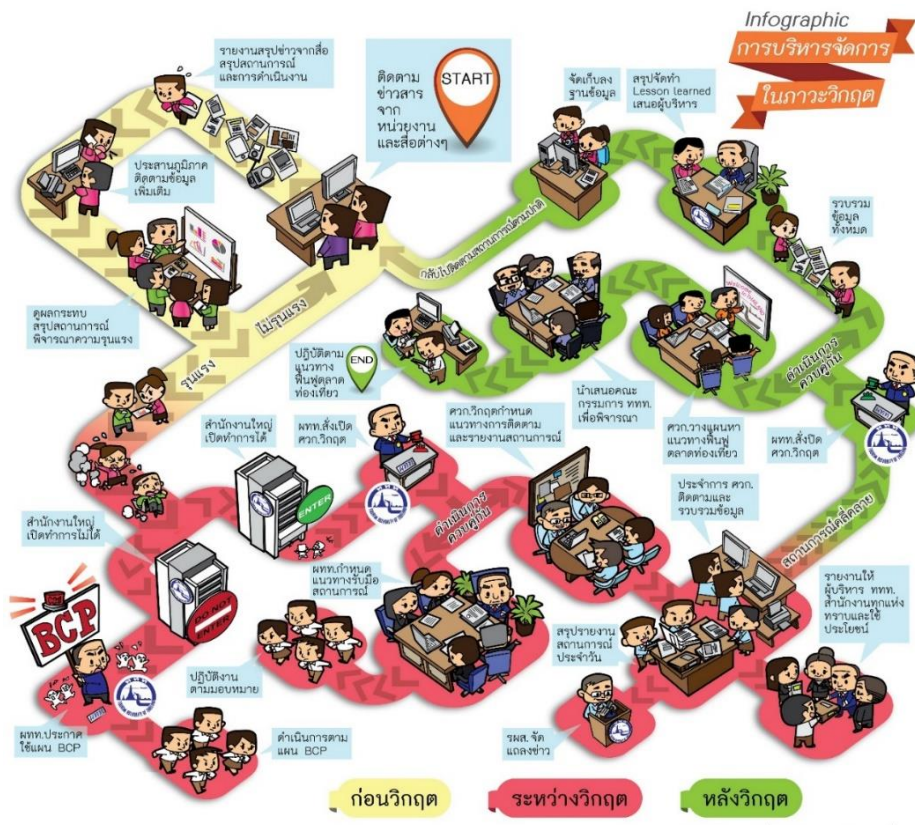
1) แผนการบริหารจัดการภาวะวิกฤติของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

การบริหารจัดการในภาวะวิกฤติของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) หมายถึง การดำเนินการหรือการปฏิบัติการเพื่อป้องกันและลดผลกระทบของภาวะวิกฤติที่อาจเกิดขึ้นกับภาพลักษณ์ของประเทศไทย ความเชื่อมั่นของนักท่องเที่ยวต่อการเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย รวมถึงการเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทยด้วย โดยภาวะวิกฤติดังกล่าวแบ่งออกเป็นภาวะวิกฤติที่เกิดจากภัยธรรมชาติและที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2559) ทั้งนี้ จากภาวะวิกฤติที่ผ่านมาของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2558 พบว่า เหตุการณ์การแพร่ระบาดของโรคซาร์สในปี พ.ศ. 2546 ส่งผลให้เกิดการลดลงของอัตราการเติบโตของจำนวนและรายได้ของนักท่องเที่ยวกว่าร้อยละ 7.36 ซึ่งถือว่า ส่งผลกระทบต่อด้านลบมากที่สุดในรอบทศวรรษที่ผ่านมา รองลงมา คือ ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจโลกในช่วงปี พ.ศ. 2552 ที่ส่งผลให้อัตราการเติบโตลดลงถึงร้อยละ 2.98 และเหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิในปี พ.ศ. 2548 ที่ส่งผลให้อัตราลดลงกว่าร้อยละ 1.15 ทั้งนี้ ในส่วนของเหตุการณ์ก่อการร้ายอื่น ๆ เช่น เหตุการณ์วางระเบิดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในปี พ.ศ. 2549 การชุมนุมทางการเมืองในปี พ.ศ. 2556 และการวางระเบิดที่แยกราชประสงค์ในปี พ.ศ. 2558 กลับไม่ได้ส่งผลกระทบต่ออัตราการเติบโตของจำนวนและรายได้จากนักท่องเที่ยวมากนัก (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2558) แผนการบริหารจัดการภาวะวิกฤติของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ช่วงก่อนเกิดวิกฤติ ช่วงเกิดวิกฤติ และช่วงหลังเกิดวิกฤติ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การบริหารจัดการในภาวะวิกฤติในช่วงก่อนเกิดวิกฤติ ประกอบด้วย 6 กิจกรรม ได้แก่ 1) การอบรมการสื่อสารในภาวะวิกฤติ 2) การจัดทำแผนบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ (Business Continuity Plan: BCP) ซึ่งเป็นการวางแผนตั้งแต่การประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภาวะวิกฤตินั้น การประกาศใช้แผน BCP การย้ายผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานสู่สำนักงานรอง (ในกรณีที่สำนักงานเดิมเสียหาย) การทบทวนความเสียหาย และย้ายกลับไปปฏิบัติงานที่สำนักงานเดิมตามปกติ (รายละเอียดดังภาพที่ 2.3) 3) การศึกษาคู่มือการบริหารภาวะวิกฤติ (แผนภาพที่ 2.4) 4) การประชุมร่วมกับหน่วยงานภายนอก 5) การบริหารความเสี่ยง และ 6) การติดตามสถานการณ์และผลกระทบ



แผนภาพที่ 2.3 แผนบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ (BCP). ดัดแปลงจาก การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2559.



แผนภาพที่ 2.4 คู่มือการบริหารภาวะวิกฤติ. ฝ่ายติดตามและบริหารความเสี่ยง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2559.

การบริหารจัดการในภาวะวิกฤติในช่วงระหว่างเกิดวิกฤติ แบ่งเป็น 4 กิจกรรม ได้แก่ 1) การสื่อสารข้อเท็จจริง 2) การสรุปสถานการณ์วิกฤติประจำวัน 3) การเปิดศูนย์ติดตามสถานการณ์การท่องเที่ยว (ศตท.) ซึ่งถูกพัฒนามาจากศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (ศชท.) โดยในปัจจุบัน ศตท. นี้ประกอบด้วยคณะผู้อำนวยการ คณะการวางแผน คณะติดตามสถานการณ์ และคณะที่ปรึกษา เพื่อการบริหารจัดการในภาวะวิกฤติอย่างมีประสิทธิภาพ 4) การประเมินผลกระทบ และ 5) การประชุมร่วมกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอก

การบริหารจัดการในภาวะวิกฤติในช่วงหลังเหตุการณ์วิกฤติ ประกอบด้วย 4 กิจกรรมหลัก ได้แก่ 1) การประเมินผลกระทบ 2) การถอดบทเรียนจากเหตุการณ์วิกฤติที่เกิดขึ้น 3) การจัดทำแผนฟื้นฟูตลาดการท่องเที่ยว และ 4) การดำเนินงานตามแผนฟื้นฟูตลาดนั้น ยกตัวอย่างเช่น จากเหตุการณ์ชุมนุมของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ หรือเหตุการณ์ชุมนุมเสื้อแดงในปี พ.ศ. 2553 ทาง ททท. ก็ได้ออกแผนการตลาดอย่าง “กอดเมืองไทยให้หายเหนื่อย” หรือเหตุการณ์วางระเบิดที่แยกราชประสงค์ที่ผ่านมาก็เกิดแคมเปญ “Thailand Stronger Together” และให้นักแสดงชาวจีนชื่อดังอย่างเย็นต๊ะหิว หมี่เซี้ยะ มารำถวายศาลท้าวมหาพรหมเพื่อเรียกความเชื่อมั่นให้แก่นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ

2) แนวทางการบริหารจัดการภาวะวิกฤติการท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศอาเซียน

เนื่องด้วยประเทศไทยกำลังจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนจึงเร่งเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมเพื่อรับมือกับโอกาสทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่จะตามมา อย่างไรก็ตาม ภายใต้โอกาสมากมายย่อมต้องมีความเสี่ยงที่ไม่สามารถควบคุมได้ อาทิ ภัยธรรมชาติหรือวิกฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ดังนั้น หน่วยงานทั้งหลายจึงไม่ควรละเลยการเตรียมพร้อมรับมือกับเหตุการณ์วิกฤติที่อาจเปลี่ยนให้โอกาสกลับกลายเป็นหายนะได้ จากที่ประชุม ASEAN Tourism Crisis Communication Manual Standardization Workshop 2014 เกี่ยวกับการทบทวนคู่มือการสื่อสารภาวะวิกฤติของการท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียน อันเป็นคู่มือที่จะใช้เป็นกรอบในการสื่อสารเพื่อลดผลกระทบของเหตุการณ์วิกฤติที่มีต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งนี้ ภายใต้คู่มือดังกล่าวจะประกอบด้วยคณะทำงานทั้งหมด 5 คณะด้วยกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) National Crisis Management Team (CMT) หรือคณะบริหารภาวะวิกฤติระดับประเทศ อันเป็นคณะที่ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงต่าง ๆ และผู้แทนจากภาคเอกชน โดยจะมีหน้าที่ในการบริหารภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้นในประเทศ เพื่อลดผลกระทบและจำกัดขอบเขตของเหตุการณ์ วิกฤติที่เกิดขึ้นในประเทศ

2) National Crisis Communication Team (CCT) หรือคณะสื่อสารในภาวะวิกฤติระดับประเทศ เป็นคณะทำงานย่อยคณะหนึ่งที่มีหน้าที่ในการสื่อสารข้อเท็จจริงต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียทุกกลุ่มในช่วงเกิดเหตุการณ์วิกฤติ ซึ่งจะช่วยรักษาภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ Tourism AEC

3) National Tourism Organizations Crisis Management Team (NTOs CMT) หรือคณะบริหารภาวะวิกฤติระดับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นคณะที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยจะมีหน้าที่ในการบริหารภาวะวิกฤติเพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นกับการท่องเที่ยว ทั้งนี้ NTOs CMT จะเป็นคณะทำงานย่อยคณะหนึ่งภายใต้คณะบริหารภาวะวิกฤติระดับประเทศ (CMT)

4) National Tourism Organizations Crisis Communication Team (NTOs CCT) หรือ คณะสื่อสารในภาวะวิกฤติระดับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นคณะทำงานย่อยคณะหนึ่งภายใต้คณะบริหารภาวะ วิกฤติระดับประเทศ (CMT) โดยจะมีหน้าที่ในการสื่อสารข้อเท็จจริงต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มในช่วงเกิด เหตุการณ์วิกฤติ เพื่อช่วยรักษาภาพลักษณ์ที่ดีของการท่องเที่ยวในประเทศ

5) ASEAN Crisis Communication Team (ACCT) หรือคณะสื่อสารในภาวะวิกฤติระดับ ภูมิภาคอาเซียน โดยคณะดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรับและรวบรวมรายงานข้อมูลข้อเท็จจริงของ เหตุการณ์วิกฤติจากคณะสื่อสารในภาวะวิกฤติระดับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หรือ NTOs CCT ของประเทศสมาชิก อาเซียน เพื่อรายงานข้อมูลที่ได้รับและสื่อสารต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของอาเซียน

ทั้งนี้ จากที่ประชุมดังกล่าวสามารถสรุประบบการสื่อสารในภาวะวิกฤติออกเป็น 4 ช่วง ดังนี้

1) ช่วงติดตามสถานการณ์ความเสี่ยงที่อาจพัฒนากลายเป็นเหตุการณ์วิกฤติของอุตสาหกรรม ท่องเที่ยวในประเทศ โดยจะต้องวิเคราะห์สถานการณ์ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเพื่อประเมินโอกาสที่สถานการณ์ความ เสี่ยงจะลุกลามจนกลายเป็นเหตุการณ์วิกฤติที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศและแหล่งท่องเที่ยวได้ นอกจากนี้ ยังต้องเร่งสื่อสารข้อเท็จจริงตั้งแต่สถานการณ์ยังไม่ลุกลาม เพื่อจำกัดขอบเขตของผลกระทบจาก สถานการณ์ความเสี่ยงด้วย

2) ช่วงเตรียมความพร้อมรับมือกับสถานการณ์วิกฤติในมิติต่าง ๆ ตั้งแต่การอบรมทักษะที่จำเป็น สำหรับการสื่อสารในภาวะวิกฤติ การจัดเตรียมแผนการสื่อสารและงบประมาณ และการจัดวางระบบสื่อสารในช่วง เกิดเหตุการณ์วิกฤติ เพื่อให้ข้อความที่สื่อสารออกไปเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และไม่เกิดความสับสน ตลอดจนการ ซ้อมรับมือกับสถานการณ์วิกฤติผ่านการจำลองสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งนี้ การเตรียมความพร้อมต่าง ๆ โดยเฉพาะใน ส่วนของแผนการรับมือจะต้องมีการทบทวนอย่างต่อเนื่องทุก ๆ 6 เดือน เพื่อให้การรับมือกับสถานการณ์วิกฤติมี ความพร้อมมากที่สุด

3) ช่วงตอบโต้สถานการณ์วิกฤติ ซึ่งต้องวิเคราะห์สถานการณ์วิกฤติที่เกิดขึ้นในเบื้องต้นใน ประเด็นต่าง ๆ ให้ได้เสียก่อน เช่น อะไรเกิดขึ้นกับใคร ที่ไหน อย่างไร และทำไม รวมทั้งต้องสามารถบ่งชี้ขอบเขต ผลกระทบของสถานการณ์วิกฤติที่เกิดขึ้นให้ได้ จากนั้นคณะสื่อสารในภาวะวิกฤติระดับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หรือ NTOs CCT จะต้องเริ่มปฏิบัติงานตามแผนการสื่อสารที่ได้วางไว้ โดยจะต้องให้ความสำคัญกับ ข้อความที่ใช้ในการ สื่อสาร ช่องทางการสื่อสาร ประเด็นการถาม-ตอบ และความรวดเร็วในการสื่อสารข้อมูล ต่อสาธารณชนและ ต่างประเทศ ทั้งนี้ ในช่วงเหตุการณ์วิกฤติทางคณะสื่อสารฯ ต้องติดตามการนำเสนอข่าวจากสื่ออย่างใกล้ชิดเพื่อ ป้องกันการสื่อสารที่ผิดพลาดของสื่อ

4) ช่วงการฟื้นฟูหลังเหตุการณ์วิกฤติคลี่คลาย โดยทางคณะสื่อสารในภาวะวิกฤติ ระดับ อุตสาหกรรมท่องเที่ยว (NTOs CCT) ต้องติดตามผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจจะยังคงหลงเหลืออยู่ พร้อมรวบรวม ประเด็นสำคัญที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์วิกฤติ เพื่อสื่อสารข้อมูลไปยังสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

จากการประชุมพบประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องความร่วมมือในการสื่อสารภาวะวิกฤติ ถึงแม้ว่าอาเซียน จะได้จัดตั้งคณะสื่อสารในภาวะวิกฤติระดับภูมิภาคอาเซียน หรือ ACCT ขึ้น รวมถึงจัดทำคู่มือการสื่อสารภาวะ วิกฤติเพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางการปฏิบัติที่ แต่ในการปฏิบัติจริงนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งรวมถึงประเทศ ไทยด้วย ยังไม่ได้ใช้กระบวนการตามคู่มือดังกล่าวและยังคงมุ่งดำเนินการตามแนวทางของประเทศตนเองเท่านั้น ทั้งยังไม่รายงานข้อมูลสถานการณ์วิกฤติให้ ACCT ดำเนินการสื่อสารต่ออีกด้วย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การ

สื่อสารในภาวะวิกฤติของอาเซียนอาจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร หากใช้คู่มือดังกล่าวเป็นเกณฑ์ในการวัดถึง ประสิทธิภาพของการสื่อสารภาวะวิกฤติของอาเซียน (งานบริหารภาวะวิกฤติ กองบริหารความเสี่ยงการท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย, 2557)

2.6.5 แผนงานที่เกี่ยวข้องการจัดการภาวะวิกฤติของภาคการท่องเที่ยว

ในการจัดการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของภาคการท่องเที่ยวนั้น นอกจากกฎหมาย แผนการ หรือ ข้อกำหนดที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงแล้วในการศึกษารุ่นนี้เน้นที่จะศึกษาถึงภาคีเครือข่ายในการปฏิบัติงานในสถานการณ์ฉุกเฉิน นั้นเป็นเพราะเมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นในแหล่งท่องเที่ยวแล้ว การปฏิบัติงานที่จะเกิดขึ้นจะไม่เป็นการปฏิบัติงานในหน่วยงานเดียว และจำเป็นจะต้องมีการประสานความช่วยเหลือ และประสานขอทรัพยากรทางการบริหารหลายหน่วยงาน การศึกษารุ่นนี้มีหน่วยงานที่มีแผนงานเกี่ยวข้องดังนี้

1) แผนงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการในภาวะวิกฤติ

- แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2558

จากการถ่ายถอดนโยบายผ่านแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 กรุงเทพมหานคร (กทม.) ในฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ ที่ต้องทำหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ของ กทม. และต้องจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร ซึ่งสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

ทั้งนี้ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จำเป็นจะต้องมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น โครงสร้างและผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่าง ๆ แผนและขั้นตอนในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะ เพื่อใช้ในการป้องกันและการบรรเทาสาธารณภัย แผนและขั้นตอนในการจัดให้มีเครื่องหมายสัญญาณ หรือสิ่งอื่นใดในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงการเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัยแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และจัดทำแผนการประสานงานกับองค์กรการสาธารณสุข

- พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉินประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2551 มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน (กพฉ.) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ กรรมการประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งสี่คน คือ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม และเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ อีกทั้งประกอบไปด้วยกรรมการที่เป็นผู้แทนจากหน่วยงานหรือวิชาชีพ ได้แก่ ผู้แทนแพทย์สภาจำนวนสองคน ผู้แทนสภาการพยาบาลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนสถานพยาบาลจำนวนสองคน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรและมีบทบาทด้านบริการการแพทย์ฉุกเฉินที่เป็นนิติบุคคลจำนวนสองคน รวมทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในด้านการเงินและบัญชี ด้านกฎหมาย ด้านการแพทย์ฉุกเฉิน และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ จำนวนไม่เกินสี่คน ทั้งนี้มีเลขาธิการสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 5) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และไม่สามารถดำรงตำแหน่งเกิน 2

วาระได้ (มาตรา 8) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน การกำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการแพทย์ฉุกเฉิน อีกทั้งให้ข้อเสนอแนะกับคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายด้านการแพทย์ฉุกเฉินและปัญหาอุปสรรคอันเกิดจากการดำเนินงาน ในขณะเดียวกันคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉินยังมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ ทั้งในเรื่องนโยบายการบริหารงาน แผนการดำเนินงานและอนุมัติแผนการเงิน การควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป การจัดตั้งและยกเลิกสำนักงานสาขา ตลอดจนออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศเรื่องต่าง ๆ ของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ รวมไปถึงการสรรหา แต่งตั้ง ประเมินผลการปฏิบัติงานและถอดถอนเลขาธิการสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการแพทย์ฉุกเฉิน คือ การออกข้อบังคับเกี่ยวกับการให้เข็มเชิดชูเกียรติเพื่อมอบให้แก่บุคคลผู้สนับสนุนกิจการด้านการแพทย์ฉุกเฉิน การอำนวยความสะดวกสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ อีกทั้งประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการฉุกเฉิน รวมไปถึงการออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการรักษาเงินกองทุน รวมทั้งการจัดหาผลประโยชน์กองทุนเงินการแพทย์ฉุกเฉิน ตลอดจนการให้ความเห็นชอบการกำหนดค่าบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินและการดำเนินกิจการของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (มาตรา 9)

ในการปฏิบัติการฉุกเฉินนั้น กำหนดให้หน่วยปฏิบัติการสถานพยาบาล และผู้ปฏิบัติการ ดำเนินงาน สำหรับการปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ป่วยฉุกเฉิน ดังต่อไปนี้

1) คัดแยกและจัดให้ผู้ป่วยฉุกเฉินได้รับการปฏิบัติการฉุกเฉินตามลำดับความเร่งด่วนทางการแพทย์ฉุกเฉิน

2) หน่วยปฏิบัติการหรือสถานพยาบาลต้องจัดให้ผู้ป่วยฉุกเฉินต้องได้รับการปฏิบัติการฉุกเฉินอย่างเต็มขีดความสามารถก่อนการส่งต่อ ยกเว้นในกรณีที่แพทย์ให้การรับรองว่าการส่งต่อผู้ป่วยฉุกเฉินจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันการเสียชีวิตหรือการรุนแรงขึ้น

3) การปฏิบัติการฉุกเฉินต่อผู้ป่วยฉุกเฉินต้องเป็นไปตามความจำเป็นและข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ฉุกเฉิน โดยไม่มีเงื่อนไขมาเป็นเหตุปฏิเสธผู้ป่วยฉุกเฉินให้ไม่ได้รับการปฏิบัติการฉุกเฉินอย่างทันท่วงที

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดในการปฏิบัติการฉุกเฉินตามหลักการข้างต้น มาตรา 29 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน ประกาศกำหนดในเรื่องเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติการหน่วยปฏิบัติการ และสถานพยาบาล ได้แก่ ประเภท ระดับ อำนาจหน้าที่ ขอบเขต ความรับผิดชอบ ข้อจำกัด รวมไปถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติการ หน่วยปฏิบัติการและสถานพยาบาล อีกทั้งให้คณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน ประกาศกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานการปฏิบัติการฉุกเฉิน รวมไปถึงหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประสานงาน และการรายงานของหน่วยปฏิบัติการและสถานพยาบาล รวมทั้งความพร้อมเกี่ยวกับบุคลากร พาหนะ สถานที่และอุปกรณ์ในการปฏิบัติการฉุกเฉินและการรับผู้ป่วยฉุกเฉิน นอกจากนี้ตามมาตรา 30 กำหนดให้คณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉินกำกับดูแลให้ผู้ปฏิบัติการ หน่วยปฏิบัติการ และสถานพยาบาลปฏิบัติการฉุกเฉินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ประกาศออกมา (มาตรา 28) โดยที่หน่วยปฏิบัติการซึ่งปฏิบัติการฉุกเฉินตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉินกำหนด อาจได้รับการรับรองมาตรฐานการปฏิบัติการฉุกเฉินหรือมีสิทธิได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากกองทุนการแพทย์ฉุกเฉินได้ด้วย ในขณะเดียวกันหากหน่วยปฏิบัติการใดไม่ปฏิบัติตาม

หลักเกณฑ์ดังกล่าว คณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉินกำหนดอาจสั่งไม่รับรองมาตรฐานการปฏิบัติการฉุกเฉินหรือสั่งจำกัดสิทธิหรือขอบเขตความรับผิดชอบในการปฏิบัติการฉุกเฉินตาม รวมไปถึงอาจจะสั่งงดการสนับสนุนด้านการเงิน และในกรณีที่สถานพยาบาลที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉินกำหนด คณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉินต้องแจ้งให้หน่วยงานที่กำกับดูแลสถานพยาบาลทราบ เพื่อดำเนินการให้สถานพยาบาลปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยถือเป็นเงื่อนไขในการประกอบกิจการสถานพยาบาล นอกจากนี้หากผู้ปฏิบัติการ หน่วยปฏิบัติการ หรือสถานพยาบาลใดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนด และการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้คณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน ตักเตือนเป็นหนังสือให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือแจ้งเรื่องไปยังผู้ที่กำกับดูแลเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือดำเนินการทางวินัย หรือดำเนินการด้านจริยธรรมกับผู้ปฏิบัติการซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพด้านการแพทย์และการสาธารณสุข

2) แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 - 2559 (19 ก.ย. 2555)

- แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2555 - 2559

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาตินี้เป็นภารกิจของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ท.ท.ช.) ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยว พ.ศ. 2551 เพื่อให้การท่องเที่ยวมีการบริหารและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จึงได้จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับนี้ขึ้นหลังจากประเทศไทยต้องเผชิญกับภาวะผันผวนของเศรษฐกิจโลกและความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการจัดทำแผนนี้เพื่อมุ่งสร้างภูมิคุ้มกันในมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว พร้อมการกระจายรายได้สู่สังคมอย่างเป็นธรรมและสอดคล้องกับมเจตนาของแนวทางในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 โดยในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ทางคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจภาคการท่องเที่ยวให้ขยายตัวอย่างยั่งยืน เพื่อเร่งรัดและสร้างศักยภาพในการหารายได้จากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเทศไทย เพื่อให้การท่องเที่ยวของประเทศไทยสามารถปรับตัวเท่าทันสถานการณ์ได้อย่างมีคุณภาพและยั่งยืน พร้อมสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ โดยมียุทธศาสตร์การพัฒนารายได้วิสัยทัศน์ “ประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ มีขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวในระดับโลก สามารถสร้างรายได้และกระจายรายได้โดยคำนึงถึงความเป็นธรรม สมดุล และยั่งยืน” ทั้งสิ้น 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- 1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยว อันมีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดในด้านการท่องเที่ยวที่อาจส่งผลกระทบต่อศักยภาพการท่องเที่ยวของประเทศไทยลดลง
- 2) การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวอย่างมีทิศทาง ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม และเอกลักษณ์ของชาติ
- 3) การพัฒนาสินค้า บริการ และปัจจัยสนับสนุนการท่องเที่ยว มุ่งเน้นการพัฒนาสินค้าและบริการท่องเที่ยวให้มีมาตรฐานอย่างต่อเนื่องครบวงจร
- 4) การสร้างความเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว มุ่งเน้นให้นักท่องเที่ยวรับรู้และเข้าใจในภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ โดยการดำเนินการตลาดเชิงรุกเพื่อประมุขสิทธิ์ในการจัดงานระดับโลกและภูมิภาคเพื่อเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าประเทศ

5) การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรปกครอง การบูรณาการการทำงานร่วมกัน การกำหนดภารกิจ ขอบเขตของงานการพัฒนาให้ชัดเจน การกำหนดรูปแบบการพัฒนาการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับพื้นที่ และการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างครบวงจร (แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2555 - 2559, 2554)

- แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 - 2564

จากผลการประเมินผลการดำเนินการในภาพรวมของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555-2559) ปรากฏว่า การดำเนินงานประสบความสำเร็จตามเป้าหมายดัชนีชี้วัดที่ตั้งไว้ทั้ง 3 ประการ ได้แก่ 1) การพัฒนาขีดความสามารถด้านการท่องเที่ยวอย่างน้อย 5 อันดับหรือเป็นหนึ่งใน 7 อันดับสูงสุดของเอเชีย 2) การเพิ่มรายได้จากนักท่องเที่ยวอย่างน้อยร้อยละ 5 ต่อปี และ 3) การพัฒนา 8 กลุ่มจังหวัดท่องเที่ยว(Tourism Cluster) อย่างไรก็ตาม พบว่า มีปัญหาที่ควรเร่งแก้ไขในด้านการพัฒนาปัจจัยอุปทานและการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น จึงเกิดการกำหนดกรอบแนวคิดและปัจจัยแห่งความสำเร็จของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ขึ้น เพื่อให้ตอบสนองเจตนารมณ์ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของรัฐบาลหรือยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ตามแผนของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (วาระพัฒนาที่ 1 การพัฒนาการท่องเที่ยว) ยุทธศาสตร์ประชารัฐด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวและ MICE อันสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ที่ว่าด้วยยุทธศาสตร์แผนการตลาดท่องเที่ยวของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เพื่อปรับปรุงแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 นี้ ให้มุ่งเน้นการส่งเสริมความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนของประเทศ การเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพชั้นนำ การนำรายได้และความเข้มแข็งสู่เศรษฐกิจฐานรากของประเทศ การต่อยอดพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและนำเสนอสินค้าหรือบริการด้านการท่องเที่ยวที่ผูกโยงกับวิถีไทย และการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างบูรณาการและเป็นระบบ ผ่านส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ชุมชน และภาคประชาชนตั้งแต่ระดับท้องถิ่น มุ่งเน้นการวางรากฐานและแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศ (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2559) กล่าวคือ แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 นี้จะมุ่งเน้นการท่องเที่ยวยั่งยืนเป็นหลัก ซึ่งต่างจากแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ที่มุ่งเน้นการแข่งขันในตลาดเป็นหลัก

ภายใต้วิสัยทัศน์ “ประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพชั้นนำของโลกที่เติบโตอย่างมีคุณภาพบนพื้นฐานความเป็นไทย เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และกระจายรายได้สู่ประชาชนทุกภาคส่วนอย่างยั่งยืน” แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 นี้ได้วางเป้าประสงค์ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2560 - 2564) ไว้ ดังนี้

- 1) เป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพ เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว
- 2) เพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างสมดุล
- 3) กระจายรายได้และผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวสู่ทุกพื้นที่และทุกภาคส่วน
- 4) พัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนบนพื้นฐานอัตลักษณ์และวิถีไทย

และมียุทธศาสตร์การพัฒนาในระยะแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ดังนี้

1) การพัฒนาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว สินค้า และบริการด้านการท่องเที่ยวให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน โดยส่งเสริมและพัฒนาให้มีมาตรฐานและยั่งยืน พร้อมสร้างสมดุลทั้งในเชิงพื้นที่ ช่วงเวลา ฤดูกาล และรูปแบบการท่องเที่ยวต่าง ๆ

2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ทั้งในการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ ระบบความปลอดภัยและสุขอนามัย รวมถึงอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ให้แหล่งท่องเที่ยว

3) การพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาการท่องเที่ยว ให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลและความต้องการของตลาด

4) การสร้างสมดุลให้กับการท่องเที่ยวไทย ผ่านการตลาดเฉพาะกลุ่ม การส่งเสริมวิถีไทยและการสร้างความเชื่อมั่นของนักท่องเที่ยว โดยมุ่งเน้นการสร้างภาพลักษณ์คุณภาพและความปลอดภัยให้แก่ประเทศไทย พร้อมทั้งดูแลและกระตุ้นการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวเฉพาะกลุ่มผ่านเทคโนโลยีการตลาด รวมถึงส่งเสริมเอกลักษณ์เฉพาะท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่

5) การบูรณาการการบริหารจัดการการท่องเที่ยวและการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ ผ่านการกำกับดูแลการพัฒนาและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ การปรับปรุงกฎหมายและมาตรฐานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน การสนับสนุนการลงทุนจากภาคเอกชนและความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทย (แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 - 2564, 2560)

- แนวทางการทำประกันภัยนักท่องเที่ยว

ในปัจจุบันชาวต่างชาติที่ประสงค์จะเดินทางเข้าประเทศไทยจะต้องขอรับการตรวจลงตรา หรือขอวีซ่าจากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ของไทยที่ตั้งอยู่ในประเทศที่อาศัยอยู่ หรือจากสถานเอกอัครราชทูตไทยที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลประเทศที่อาศัยอยู่ ทั้งนี้ ในขั้นตอนการขอวีซ่าหรือการตรวจลงตราเพื่อเดินทางเข้าประเทศไทยนั้น แบ่งออกเป็น ประเภท ได้แก่ ประเภทคนเดินทางผ่านราชอาณาจักร (Transit Visa) ประเภทนักท่องเที่ยว (Tourist Visa) ประเภทพำนักชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ประเภททูต (Diplomatic Visa) ประเภทราชการ (Official Visa) และประเภทอภัยยศยไมตรี (Courtesy Visa) โดยการตรวจลงตราประเภทนักท่องเที่ยว (Tourist Visa) ที่มีอายุ 3 – 6 เดือนนี้ ทางกรมการกงสุลประเทศไทยยังไม่ได้ออกข้อกำหนดหรือข้อบังคับให้นักท่องเที่ยวที่จะมาพักอาศัยหรือเดินทางเข้าประเทศจำเป็นต้องทำประกันภัยท่องเที่ยว (กรมการกงสุล, 2557) แตกต่างจากการขอตรวจลงตราประเทศอื่นที่มีกำหนดให้นักท่องเที่ยวต้องมีเอกสารประกันภัยการเดินทางประกอบการขอตรวจลงตราด้วย ยกตัวอย่างเช่น การขอตรวจลงตราเพื่อพำนักอาศัยอยู่ในกลุ่มประเทศเชงเก้น ทางสถานทูตของกลุ่มประเทศดังกล่าวจะกำหนดให้นักท่องเที่ยวต้องทำประกันภัยการเดินทางกับบริษัทประกันภัยที่ได้รับการยอมรับแล้วเท่านั้น (VFS Global, 2561)

อย่างไรก็ตาม จากเหตุการณ์ความไม่สงบภายในประเทศที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และระบบเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทย อย่างเหตุการณ์วางระเบิดแยกราชประสงค์จึงส่งผลให้การทำประกันภัยเดินทางของนักท่องเที่ยวเป็นประเด็นที่ภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกลับมาให้ความสำคัญอีกครั้ง เนื่องจากการทำประภัยหรือประกันชีวิตเปรียบเสมือนการบริหารความเสี่ยงภายใต้สภาวะแวดล้อมที่ไม่ปรกติ กล่าวคือ เปรียบเสมือนการร่วมเฉลี่ยภัยจากการเสียชีวิต การสูญเสียชีวิต หรือทุพพลภาพ ร่วมกันในกลุ่มนักท่องเที่ยว อันเป็นผลให้เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวแล้ว เงินประกันเดินทางท่องเที่ยวนั้นจะสามารถบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบได้ผ่านตัวแทนบริษัทประกันภัย (ตนุภัทร รัตนพูลชัย ใน ไทยรัฐออนไลน์, 2558) จากกรณีเหตุระเบิดที่สี่แยกราชประสงค์เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม

พ.ศ. 2558 ได้ส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวจีน ซึ่งในส่วนของค่าสินไหมประกันชีวิตหรือเงินค่ารักษาพยาบาลนั้น ทางกลุ่มนักท่องเที่ยวและประชาชนไทยที่บาดเจ็บหรือเสียชีวิต จะได้รับความคุ้มครองที่ระบุดำเนินใจของกรมธรรม์ประกันภัยที่ตนเองทำไว้ โดยมีทางสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) สมาคมประกันวินาศภัยไทย และสมาคมประกันชีวิตไทย เป็นผู้คอยประสานงานกับบริษัทประกันภัยเหล่านั้นให้ (บุษรา อึ้งภากรณ์ ใน โปสตุเหตุ, 2558; ประเวศ งามอาจ สิทธิกุล ใน โปสตุเหตุ, 2558)

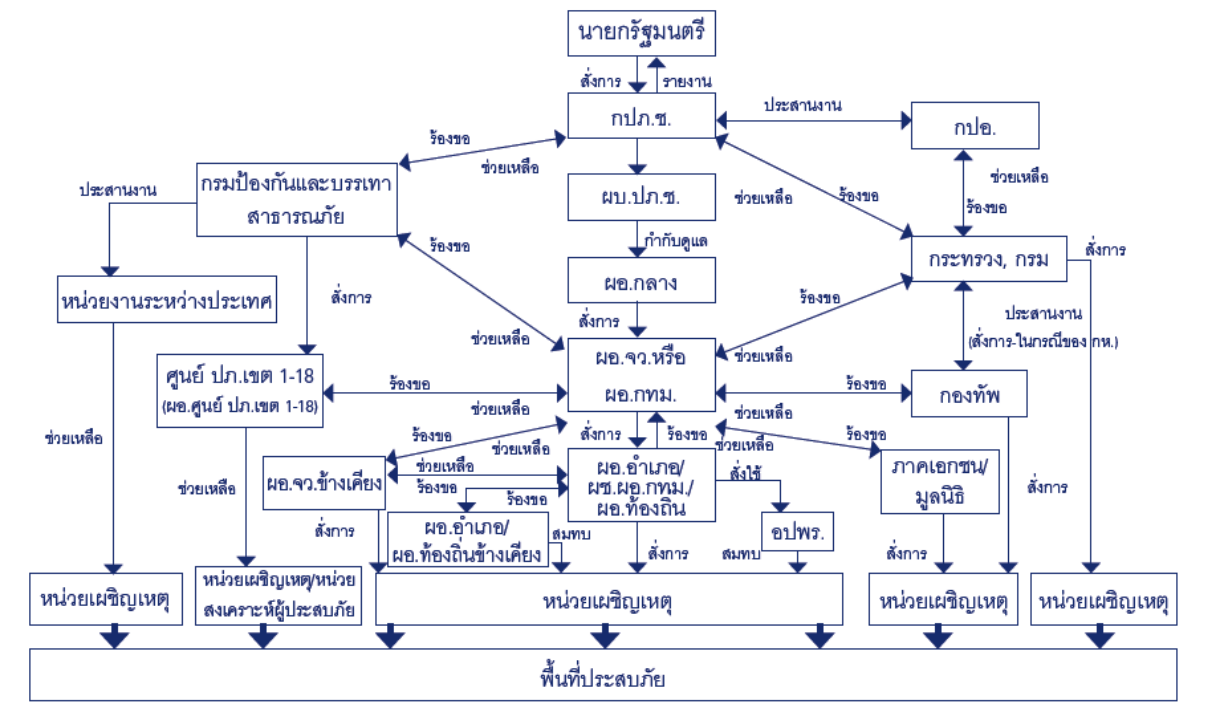
ทั้งนี้ กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจประกันภัยคาดว่า การทำประกันภัยเดินทางนักท่องเที่ยวอาจมีการปรับค่าเบี้ยประกันสูงขึ้น เนื่องด้วยอาจมีการนำเหตุการณ์ระเบิดในครั้งนั้นมาเป็นปัจจัยในการคำนวณค่าประกันภัยเพิ่มเติม (ประเวศ งามอาจสิทธิกุล ใน โปสตุเหตุ, 2558) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันทางกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กำลังหารือร่วมกับกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายประกันภัยท่องเที่ยว ให้กลุ่มนักท่องเที่ยวทำประกันภัยท่องเที่ยวก่อนการเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย เพื่อให้การประกันภัยช่วยคุ้มครองนักท่องเที่ยวอย่างเต็มรูปแบบตามหลักเกณฑ์ของการประกันในกรณีเกิดเหตุการณ์วิกฤติ เช่น การประสบอุบัติเหตุ ตลอดจนเหตุการณ์ไม่สงบต่าง ๆ เนื่องจากในเหตุการณ์นักท่องเที่ยวบาดเจ็บหรือเสียชีวิตนี้ กลุ่มนักท่องเที่ยวที่ไม่ได้ทำประกันภัยท่องเที่ยวมาก่อนจะได้รับเพียงเงินสนับสนุนจากกองทุนเยียวยานักท่องเที่ยวและหน่วยงานต่าง ๆ เท่านั้น ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลทั้งหมด จึงอาจกล่าวได้ว่า จากเหตุการณ์ระเบิด ณ แยกราชประสงค์ที่ผ่านมา ถือเป็นบทเรียนสำคัญที่ทำให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวต้องหันมาพิจารณาเรื่องการทำประกันภัยของนักท่องเที่ยวอีกครั้ง (กอบกาญจน์ วัฒนวรางกูร ใน ข่าวสด, 2558) ส่งผลให้ทางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) และบริษัททัวร์ต่าง ๆ เริ่มพิจารณาถึงราคาค่าประกันภัยท่องเที่ยวที่เหมาะสมเพื่อเป็นฐานราคาเงินประกันกลาง (ขจร วีระใจ ใน ข่าวสด, 2558)

2.6.6 โครงสร้างการบริหารจัดการภาวะวิกฤติการท่องเที่ยวและหน่วยงานรับผิดชอบ

ในการจัดการสถานการณ์ภาวะฉุกเฉินของการท่องเที่ยว นอกจากจะต้องทราบถึงกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว เมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นจริงโครงสร้างการบริหารและการจัดการ ควรเป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติควรทราบเพื่อที่จะได้ปฏิบัติงาน อย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ในการจัดการภาวะฉุกเฉินในการท่องเที่ยว นอกจากโครงสร้างตามสายการบังคับบัญชาที่มีหน่วยงานรัฐเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติงานแล้วยังจะต้องทราบถึงหน่วยงานที่จะเข้ามาประสานงานในแนวราบนั่นก็คือ ภาคีและองค์กรต่าง ๆ ที่เข้ามาสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานรัฐ ในหัวข้อนี้จะเป็นการกล่าวถึงโครงสร้างในการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินในการท่องเที่ยว และตัวแสดงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการภาวะฉุกเฉินของการท่องเที่ยว ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างการบริหารจัดการภาวะวิกฤติการท่องเที่ยว

การบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยนั้น มีการกำหนดและมอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบ ดังนี้



แผนภาพที่ 2.5 แสดงการบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย

1. นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กป.ช.) และในกรณีที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง มีอำนาจสั่งการผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการหน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กป.ช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ เป็นผู้กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกับหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการและเลขานุการ กป.ช.

3. คณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ (กปอ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายด้านอุบัติเหตุ และการปลูกจิตสำนึกเรื่องความปลอดภัย (Safety Mind) โดยมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ กปอ.

4. การบัญชาการ การสั่งการ และการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับประเทศ ระดับจังหวัด/กรุงเทพมหานคร และระดับท้องถิ่น เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้แล้วเมื่อเกิดสถานการณ์ภาวะวิกฤติของภาคการท่องเที่ยว จะมีแนวทางในการปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัย ดังนี้

ในเขตจังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการดังนี้ เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใดให้ผู้ว่าราชการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเข้าดำเนินการป้องกันป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็วและให้แจ้งผู้ว่าราชการอำเภอที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่และผู้ว่าราชการจังหวัดทราบทันที

กรณีในพื้นที่ที่เกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการท้องถิ่นหลายคน ผู้ว่าราชการท้องถิ่นคนหนึ่งคนใดจะใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนก็ได้แล้วให้แจ้งผู้ว่าราชการท้องถิ่นอื่นทราบโดยเร็ว กรณีผู้ว่าราชการท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ของตนให้แจ้งให้ผู้ว่าราชการอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อสั่งการโดยเร็วต่อไป

ผู้ว่าราชการในเขตพื้นที่ที่ติดต่อกหรือใกล้เคียงมีหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่ผู้ว่าราชการซึ่งรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ติดต่อกหรือใกล้เคียงนั้นเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น เจ้าพนักงานที่ประสบเหตุมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้น เพื่อระงับภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้ว่าราชการท้องถิ่นเพื่อสั่งการต่อไป และในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้

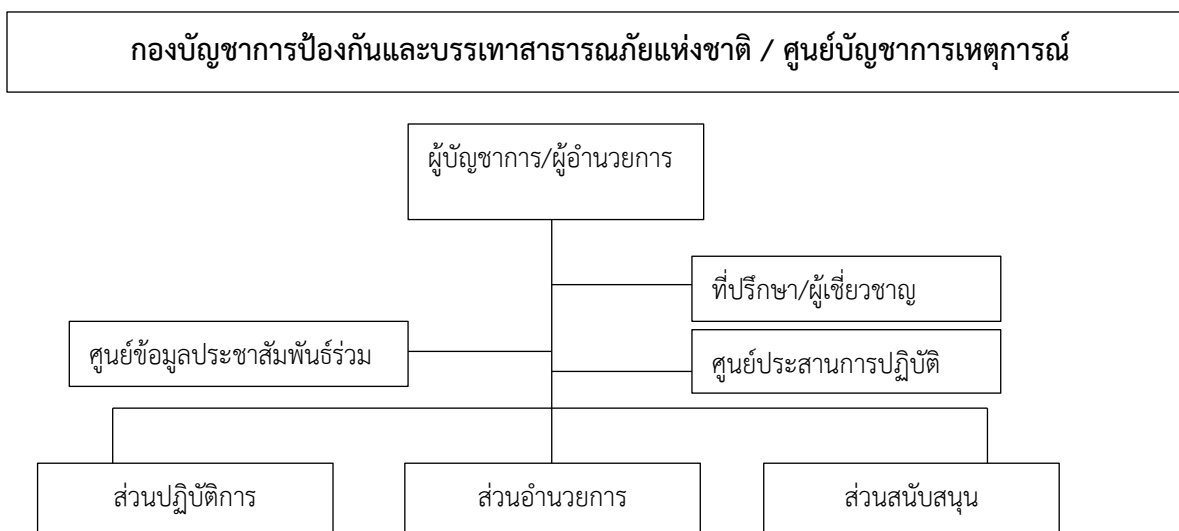
กรณีเจ้าพนักงานจำเป็นต้องเข้าไปในอาคาร หรือสถานที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่เกิดสาธารณภัยเพื่อทำการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้กระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่แล้ว เว้นแต่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ในเวลานั้น หรือมีผู้ว่าราชการอยู่ด้วย และหากทรัพย์สินนั้นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดสาธารณภัยได้ง่าย ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนย้ายทรัพย์สินออกจากอาคารหรือสถานที่ดังกล่าวได้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจขนย้ายทรัพย์สินนั้นได้ตามความจำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเจ้าพนักงานไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบสำรวจความเสียหายที่เกิดขึ้นและทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์ฟื้นฟู

ในกรณีที่เกิดภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งการผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้การช่วยเหลือแก่ประชาชน โดยมีอำนาจเช่นเดียวกับผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และผู้อำนวยการแต่ละระดับ

ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ดำเนินการดังนี้ เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว และแจ้งให้ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครและรองผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครทราบทันที ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดหรือหน่วยงานของรัฐใดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือหน่วยงานของรัฐผู้นั้นทราบ และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือหน่วยงานของรัฐผู้นั้นแล้วแต่กรณีได้รับแจ้งแล้วให้เป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับแจ้งโดยเร็ว

2) แนวทางปฏิบัติในการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

ในการจัดการสาธารณภัยนั้น เมื่อมีเหตุการณ์ที่เป็นอันตรายเกิดขึ้น ต้องมีการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์และจัดการให้ความช่วยเหลือแก่ภาคประชาชน หรือแม้เหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดอันตรายและความเสียหายจะยังไม่เกิด แต่สามารถระบุได้ว่าจะมีเหตุการณ์อันจะเป็นสิ่งคุกคามต่อความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน ที่ต้องการการบริหารจัดการเร่งด่วน ในการเตรียมพร้อมเผชิญเหตุการณ์ ให้ถือว่าเข้าสู่การจัดการในภาวะฉุกเฉิน ที่ต้องการการตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่มีความเร่งด่วน ฉับไว และสามารถตอบสนองต่อความเสี่ยงสาธารณภัยที่เกิดขึ้น



แผนภาพที่ 2.6 แสดงโครงสร้างกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ/ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์

คณะที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญ มีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะ คำแนะนำ ข้อมูล ทางวิชาการ การสังเคราะห์แนวโน้ม สถานการณ์ และเทคนิคการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์สาธารณสุขที่เกิดขึ้น โดยให้คำนี้ถึงความปลอดภัยในการปฏิบัติงานเป็นสิ่งสำคัญ พร้อมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ/ผู้อำนวยการเห็นสมควร ทั้งนี้ จำนวนของคณะที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญให้เป็นไปตามเห็นสมควร

ศูนย์ข้อมูลประชาสัมพันธ์ร่วม มีหน้าที่ประสานข้อมูลเหตุการณ์กับส่วนต่างๆ เพื่อสื่อสารและประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนและสื่อมวลชน รวมทั้งปฏิบัติการทางจิตวิทยามวลชน โดยให้กรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำขอบเขต แผนงาน ภารกิจและโครงสร้างภายในศูนย์ฯ

ศูนย์ประสานการปฏิบัติ มีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานภาคเอกชนและภาคประชาสังคมด้านกฎหมาย ธุรกิจ และกำลังพล ทั้งนี้ในกรณีการจัดการสาธารณสุขภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4) ให้ประสานงานด้านกิจการต่างประเทศ โดยให้กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักร่วมกันจัดทำ ขอบเขต แผนงาน ภารกิจ และโครงสร้างภายในของศูนย์ฯ ทั้งนี้ ให้สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และหน่วยงานที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องในสำนักนายกรัฐมนตรีเข้าร่วมปฏิบัติงานในฐานะหน่วยงานหลักด้วย

ส่วนปฏิบัติการ มีหน้าที่ปฏิบัติการลดความอันตรายที่เกิดขึ้นโดยเร็ว โดยรักษาชีวิตและปกป้องทรัพย์สิน เข้าควบคุมสถานการณ์ ฟื้นฟูสู่สภาวะปกติ ดับเพลิง ค้นหาและกู้ภัย สารเคมีและวัตถุอันตราย บริการการแพทย์ และสาธารณสุข คมนาคม รักษาความสงบเรียบร้อย ประสานทรัพยากร และทางทหาร โดยให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดังกล่าวร่วมกันจัดทำ ขอบเขต แผนงาน ภารกิจ และโครงสร้างภายในของส่วนฯ

ส่วนอำนวยการ มีหน้าที่ติดตามสถานการณ์ วิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ แจ้งเตือนภัย รวบรวม ประสานข้อมูล และประเมินความต้องการและความจำเป็นในการสนับสนุนทรัพยากรในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงจัดเตรียมเอกสาร รวมถึงวางแผนเผชิญเหตุ โดยใช้ข้อมูลที่ได้รับจากส่วนปฏิบัติการเป็นฐานดำเนินการ ทั้งนี้ ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย/หน่วยงานตามที่ผู้อำนวยการมอบหมายเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดทำ ขอบเขต แผนงาน ภารกิจ และโครงสร้างภายในของส่วนฯ พร้อมทั้งให้การสนับสนุนสถานที่ปฏิบัติงานแก่ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ/ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์

ส่วนสนับสนุน มีหน้าที่ดังนี้ 1) ตอบสนองการร้องขอรับการสนับสนุนในทุกๆด้านที่จำเป็น เพื่อให้การจัดการในภาวะฉุกเฉินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้แก่ ด้านการสื่อสารโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ การพลังงาน การเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม การสาธารณสุข โภค การโยธาธิการ และซ่อมบำรุง การฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคมและชุมชน โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจในแต่ละด้านร่วมกันจัดทำ ขอบเขต แผนงาน ภารกิจ และโครงสร้างภายในของส่วนฯ 2) ตอบสนองการร้องขอรับการสนับสนุนในด้านงบประมาณ การเงิน การคลัง และการรับบริจาค โดยให้สำนักงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง เป็นหน่วยรับผิดชอบภารกิจด้านงบประมาณ การเงิน การคลัง และสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยรับผิดชอบภารกิจด้านการรับบริจาค พร้อมทั้ง ให้ร่วมกันจัดทำขอบเขต แผนงาน ภารกิจ โครงสร้างภายในของส่วนฯ ผู้มีอำนาจหน้าที่ภายในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการและชัดเจนแต่ละระดับ

5) แนวทางปฏิบัติในการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command)

ในการปฏิบัติการแต่ละครั้งนั้นจะใช้หลักการระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command) เป็นหลัก ซึ่งเป็นเครื่องมือในการสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และเป็นระบบปฏิบัติการในการระดมทรัพยากรไปยังที่เกิดเหตุ เพื่อให้สามารถปกป้องชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ โดยให้ทุกส่วนราชการ หน่วยงาน และภาคเอกชนใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์เป็นระบบมาตรฐานของประเทศในการจัดการภาวะฉุกเฉิน

การบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command) หมายถึง โครงสร้างการบัญชาการเหตุการณ์พื้นฐานที่มีผู้บัญชาการเหตุการณ์รับผิดชอบจากเหตุการณ์ทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว

การบัญชาการร่วม (Unified Command) หมายถึง การจัดการเหตุการณ์ที่มีหน่วยงานตั้งแต่ 2 หน่วยงานขึ้นไปมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมาย โดยรับผิดชอบในพื้นที่ที่ทับซ้อนกันสามารถร่วมกันปฏิบัติงาน ประสานแผนการทำงานและประสานทรัพยากรในที่เกิดเหตุร่วมกัน รวมถึงการกำหนดความมุ่งหมายในการปฏิบัติวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และ ยุทธวิธี เพื่อทำงานด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ การบัญชาการร่วมจะมีผู้บัญชาการเหตุการณ์ได้หลายคนสามารถตัดสินใจและกำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมกัน ภายใต้โครงสร้างองค์กรเดียว ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานเข้าร่วมปฏิบัติงานหลายหน่วยงานก็ตาม ซึ่งหมายความว่าหน่วยงานเหล่านั้นจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการบังคับบัญชาโดยจะต้องรับมอบหน้าที่ความรับผิดชอบจากหัวหน้าเพียงผู้เดียว

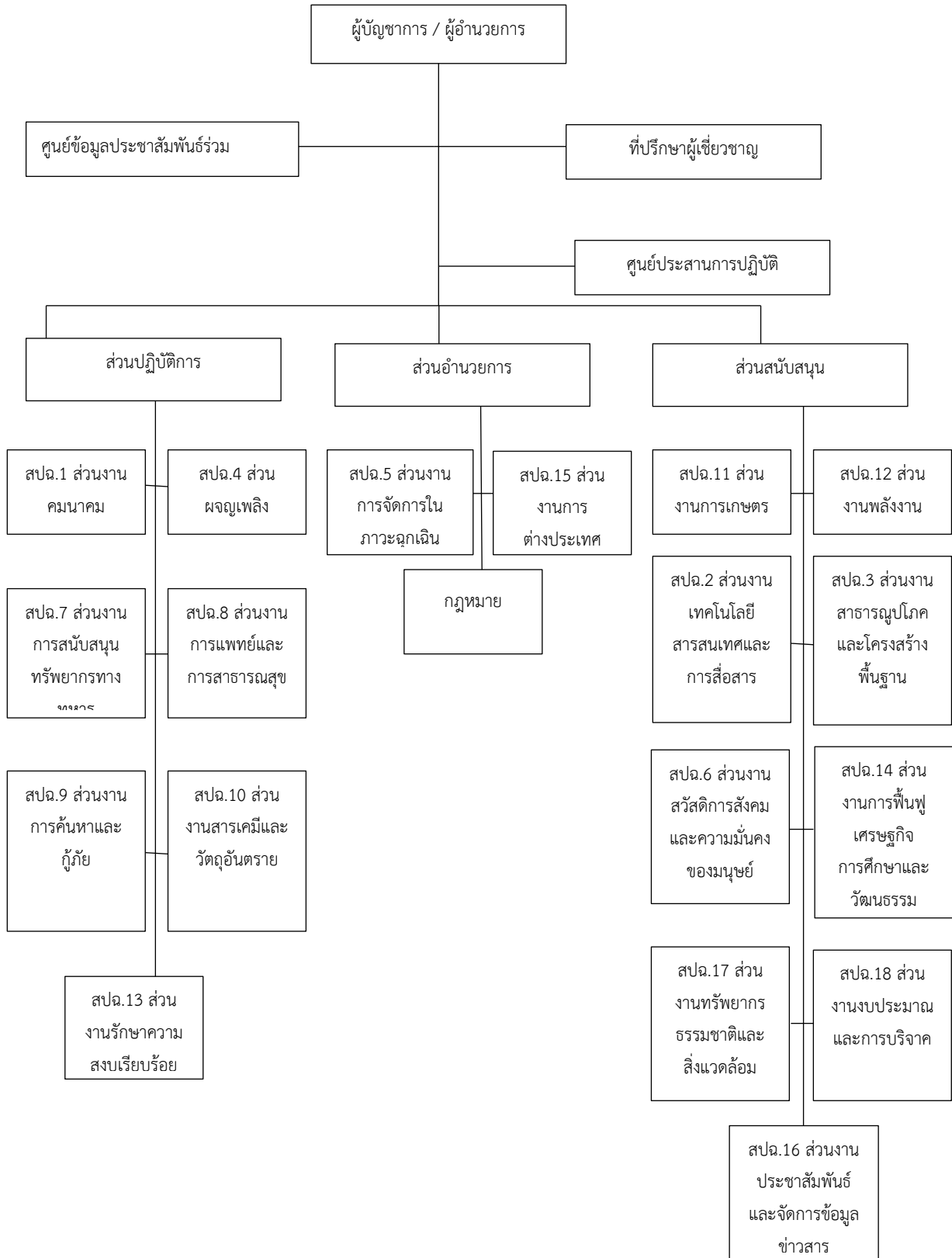
สำหรับเหตุการณ์ขนาดเล็ก การบัญชาการเหตุการณ์จะถูกนำมาใช้ในการจัดการโดยหัวหน้าหน่วยที่มาถึงที่เกิดเหตุเป็นหน่วยแรกจะทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์จนกว่าจะได้รับการแทนที่ด้วยการโอนอำนาจการบังคับบัญชาให้กับผู้ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง หรือผู้ที่มีความรู้ และประสบการณ์มากกว่าและมีความเหมาะสมต่อการเผชิญเหตุในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นระบบบัญชาการเหตุการณ์จะมีเป้าประสงค์ซึ่งประกอบด้วย หนึ่ง ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยทั้งผู้ประสบภัยและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน สอง สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์หรือยุทธวิธี สาม ใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า

6) แนวทางปฏิบัติงานในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน: สปฉ. (Emergency Support Function : ESF)

การจัดการในภาวะฉุกเฉิน กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติจะสถาปนาการสนับสนุนในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) เพียงส่วนงานหนึ่งหรือหลายส่วนงานในการเข้าร่วมสนับสนุนการจัดการสาธารณภัย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อประสานงานระหว่างส่วนราชการ และหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบภารกิจด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ภารกิจด้านการคมนาคมมีหลายส่วนราชการที่มีลักษณะงานเหมือนหรือใกล้เคียงกันมาร่วมประสานการปฏิบัติ อันจะเป็นการลดความซ้ำซ้อนในการช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิบัติงานของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ โดยในแต่ละส่วนงานๆ มีหน่วยงานสนับสนุน แบ่งออกเป็น 18 ส่วนงาน ได้แก่

ตารางที่ 2.2 แสดงชื่อส่วนงานปฏิบัติงานในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน: สปฉ.

ชื่อเรียก	ชื่อส่วนงาน
สปฉ.1	ส่วนงานคมนาคม
สปฉ.2	ส่วนงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
สปฉ.3	ส่วนงานสาธารณสุขภูมิภาคและโครงสร้างพื้นฐาน
สปฉ.4	ส่วนผจญเพลิง
สปฉ.5	ส่วนงานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน
สปฉ.6	ส่วนงานสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
สปฉ.7	ส่วนงานการสนับสนุนทรัพยากรทางทหาร
สปฉ.8	ส่วนงานการแพทย์และการสาธารณสุข
สปฉ.9	ส่วนงานการค้นหาและกู้ภัย
สปฉ.10	ส่วนงานสารเคมีและวัตถุอันตราย
สปฉ.11	ส่วนงานการเกษตร
สปฉ.12	ส่วนงานพลังงาน
สปฉ.13	ส่วนงานรักษาความสงบเรียบร้อย
สปฉ.14	ส่วนงานการฟื้นฟูเศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรม
สปฉ.15	ส่วนงานการต่างประเทศ
สปฉ.16	ส่วนงานการประชาสัมพันธ์และการจัดการข้อมูลข่าวสาร
สปฉ.17	ส่วนงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
สปฉ.18	ส่วนงานงบประมาณและการบริจาค



แผนภาพที่ 2.7 แสดงการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน: สปฉ.

2.6.7 หน่วยงานของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

1. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) มีหน้าที่ส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดอาชีพและรายได้ รวมทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว สามารถสอบถามข้อมูลแหล่งท่องเที่ยว รับร้องเรียนเกี่ยวกับการท่องเที่ยวได้ที่ศูนย์บริการนักท่องเที่ยว (Tourist Service Center)
2. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) มีหน้าที่จัดตั้งสนามบิน อำนวยความสะดวกในการเดินทาง การให้บริการในด้านต่าง ๆ อันเนื่องมาจากอากาศยาน
3. กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว มีหน้าที่ดูแลคุ้มครองความปลอดภัย ช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก และประสานความช่วยเหลือกับภาคส่วนอื่น ๆ ให้ความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว
4. ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (Tourist Assistance Center: TAC) อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว เพื่อทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว ให้ข้อมูลคำแนะนำด้านการท่องเที่ยวและการป้องกันภัยจากการท่องเที่ยว รับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์จากนักท่องเที่ยว และประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาแก่นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ ซึ่งศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวตั้งอยู่ในหลายพื้นที่ทั่วประเทศและสนามบินทั่วประเทศไทย
5. ศูนย์ติดตามสถานการณ์การท่องเที่ยว (ศตท.) ซึ่งพัฒนามาจากศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (ศชท.) และศูนย์ปฏิบัติการวางแผนการท่องเที่ยวและศูนย์ปฏิบัติการในภาวะวิกฤติ (ศวก.) โดยในปัจจุบัน ศตท. มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานให้ข้อมูลเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในด้านต่าง ๆ เพื่อติดตามข้อมูลข่าวสารและชี้แจงให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติและผู้ประกอบการรับทราบ รวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบจากเหตุการณ์ในภาวะวิกฤติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวในประเทศ
6. สำนักงานตรวจคนเมือง มีหน้าที่ควบคุมดูแลการเดินทางเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักรของบุคคลและพาหนะ
7. กรมศุลกากร มีหน้าที่ควบคุมดูแล จัดเก็บอากรขาเข้า-ออก ป้องกันปราบปรามการลักลอบหนีศุลกากร หรือหลีกเลี่ยงข้อห้ามข้อจำกัด
8. ศูนย์ส่งเสริมการท่องเที่ยวกรุงเทพมหานคร ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2535 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ก่อตั้งมูลนิธิพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว (พ.ส.ท.) หรือ The Foundation for the Protection of Environment and Tourism (P.E.T.) เพื่อดำเนินกิจกรรมอันเนื่องด้วยการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรท่องเที่ยวของไทย เมื่อสมัครเป็นสมาชิกจะได้รับจุลสารมูลนิธิเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางการท่องเที่ยวด้วย นอกจากนี้ สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ยังได้ผลิตสื่อธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เพื่อเป็นสื่อสร้างสรรค์ และสร้างเสริมความเข้าใจตลอดจนสื่อสัมพันธ์ที่ดีในวงการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เพื่อเป็นสื่อสร้างสรรค์และสร้างเสริมความเข้าใจ ตลอดจนสื่อสัมพันธ์ที่ดีในวงการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
9. คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาท่องเที่ยวแห่งชาติ (สพช.) ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐและเอกชนร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยว รวมทั้งพัฒนาการท่องเที่ยว โดยททท.เป็นผู้ประสานงาน โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามแต่งตั้งและให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งกำกับดูแลด้านการท่องเที่ยวเป็นประธานคณะกรรมการ และททท. เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการแต่ละชุดหมดวาระพร้อมรัฐบาล

10. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในด้านของนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมระดับชาติ
11. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในด้านส่งเสริมเผยแพร่ การให้ข้อมูล การวิจัย และการฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม
12. กรมควบคุมมลพิษ จัดการคุณภาพน้ำ อากาศ เสียง สารอันตราย และกากของเสีย ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ด้านมลพิษ
13. กรมการผังเมือง ในด้านการกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดิน
14. กรมศิลปากร ในด้านการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ
15. กรมป่าไม้ ในด้านการรักษาป่า อุทยาน วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
16. กรมโยธาธิการ ให้คำแนะนำ ปรีกษา อำนวยความสะดวก และบริการด้านช่างทุกแขนงแก่ส่วนราชการและองค์การรัฐควบคุมดูแลการดำเนินงานด้านช่างให้เป็นไปตามกฎหมายและถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
17. กรมโรงงานอุตสาหกรรม ในด้านการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว
18. สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ ให้ความรู้เกี่ยวกับเอกลักษณ์ของชาติ

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวภาคเอกชน

1. สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว (Association of Thai Travel Agent หรือ ATTA) เกิดจากการรวมตัวของบริษัทนำเที่ยว ทำหน้าที่รณรงค์ให้ชาวไทยเห็นความสำคัญของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว จัดกิจกรรมและให้ความรู้เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว
2. สมาคมโรงแรมไทย (Thai Hotels Association หรือ THA) สมาชิก คือ นิติบุคคลที่ประกอบกิจการโรงแรม ซึ่งได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ทำหน้าที่ส่งเสริมดำเนินกิจการโรงแรมอย่างมีประสิทธิภาพ
3. สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ (Professional Guide Association Thailand: P.G.A. หรือ ส.ม.อ.) เพื่อยกระดับอาชีพให้มีชื่อเสียง รวมทั้งสนับสนุนและส่งเสริมการท่องเที่ยวและความสามัคคีในหมู่สมาชิก
4. สมาคมส่งเสริมการประชุมนานาชาติ (ประเทศไทย) สมาชิกประกอบด้วยธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้องทุกสาขาอาชีพ และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการจัดประชุมนานาชาติ เพื่อความเข้าใจอันดีและแลกเปลี่ยนความรู้
5. องค์การการท่องเที่ยวโลกแห่งสหประชาชาติ (United Nations World Tourism Organization: UNWTO) ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการท่องเที่ยวโลก โดยมุ่งให้มีการเข้าถึงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของทุกประเทศทั่วโลกและการพัฒนาเศรษฐกิจจากธุรกิจการท่องเที่ยว โดยวิถีทางที่เป็นสากล อย่างรับผิดชอบ และเพื่อความยั่งยืน และทำหน้าที่เก็บรวบรวม เปรียบเทียบ และให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถิติทางการท่องเที่ยวโลก
6. คณะอนุกรรมการด้านการท่องเที่ยว ภายใต้คณะกรรมการว่าด้วยการค้าและการท่องเที่ยวอาเซียน (Sub-Committee on Tourism of the Committee on Trade and Tourism) มีสมาชิกประกอบด้วยหัวหน้าองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว เช่น ชาติของประเทศสมาชิก 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียนโดยส่วนรวม
7. สมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวภาคเอเชียตะวันออก (East Asia Travel Association: EATA) ทำหน้าที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวในเขตภูมิภาค

8. สมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวภูมิภาคแปซิฟิก (Pacific Area Travel Association: PATA) เพื่อพัฒนา ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการเดินทางท่องเที่ยวไปสู่ และระหว่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคแปซิฟิก

9. สมาคม SKAL นานาชาติ (Association International de SKAL Clubs: A.I.S.C) โดยการรวมตัวกันของ SKAL Club ตามเมืองต่าง ๆ เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน

10. สมาคมบริษัทนำเที่ยวแห่งอเมริกา (American Society of Travel Agent หรือ ASTA) เป็นสมาคมของผู้ประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว ใหญ่ที่สุดในโลกมีสมาชิกทั่วโลกจากสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องด้วยอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

11. สหพันธ์สมาคมบริษัทนำเที่ยวนานาชาติ (Universal Federation of Travel Agents Association: UFTAA) เป็นสมาคมระหว่างประเทศเพื่อเป็นตัวแทนของบริษัทนำเที่ยว ประสานงานกับหน่วยงานสาขาต่าง ๆ ในวงการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

12. สมาคมส่งเสริมการประชุมระหว่างประเทศ (International Congress and Convention Association: ICCA) เพื่อส่งเสริมการจัดการประชุมระหว่างประเทศ นิทรรศการ บริการด้านที่พัก จัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับการประชุมและนิทรรศการ

2.6.8 หน่วยงานและเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติ

หน่วยงานที่และเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัตินั้นได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ทั้งหมด 28 หน่วยงาน สามารถแบ่งประเภทได้ดังนี้

1) หน่วยงานกลางในการจัดการ ภัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ โดยจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีจัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้การสงเคราะห์ เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับภัยอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย แนะนำ ให้คำปรึกษา และอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ

2) หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนและปฏิบัติการหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนและปฏิบัติการ มีทั้งหมด 22 หน่วยงาน ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558

3) หน่วยงานในกำกับของรัฐและเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ

1. สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติและเครือข่ายการแพทย์ฉุกเฉิน สถาบันการแพทย์ฉุกเฉิน ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2551 ตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน โดยมีเหตุผลหลักในการจัดตั้ง คือ การช่วยเหลือผู้ป่วย

ฉุกเฉิน ให้เป็นระบบ มีมาตรฐานสากล เป็นหน่วยงานสนับสนุนงานด้านการแพทย์ฉุกเฉินแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนหน่วยงานที่จัดทำข้อมูลผู้บาดเจ็บและผู้เสียชีวิตจากภัยที่เกิดขึ้นจัดทำมาตรฐาน หลักเกณฑ์ เกณฑ์ และวิธีปฏิบัติการฉุกเฉินตามมาตรฐานในระบบการแพทย์ฉุกเฉิน สนับสนุนให้มีระบบปฏิบัติการฉุกเฉิน และพัฒนาระบบสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการฉุกเฉิน ศึกษา ค้นคว้า วิจัยและพัฒนา รวมถึงเผยแพร่ความรู้การแพทย์ฉุกเฉิน จัดให้มีการศึกษาและฝึกอบรมการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการแพทย์ฉุกเฉิน ประสานงาน ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติการฉุกเฉิน

2. คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานควบคุม กำกับ ดูแล การใช้คลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการสาธารณภัย เมื่อได้รับการประสานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4) หน่วยงานภาคเอกชนและประชาสังคม

1. มูลนิธิราชประชานุเคราะห์ในพระบรมราชูปถัมภ์ เป็นหน่วยงานให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ การสงเคราะห์ด้านการศึกษา ทุนการศึกษา และเด็กกำพร้าหรืออนาถาที่ครอบครัวประสบสาธารณภัย ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วประเทศให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือและบรรเทาแก่ประชาชนที่ได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อน

2. สภากาชาดไทย เป็นหน่วยงานจัดเตรียมโลหิต ยา เวชภัณฑ์ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนเครื่องอุปโภคบริโภคเพื่อใช้ในการบรรเทาทุกข์และสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ สมาชิก สภากาชาดไทย อาสาสมัคร เหล่ากาชาดจังหวัด และประชาชนเพื่อเตรียมพร้อมรับสาธารณภัย รวมถึงให้ความรู้เกี่ยวกับการปฐมพยาบาลและการสาธารณสุขเพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองและผู้อื่นได้เมื่อประสบภัยนอกจากนี้ ยังบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุด้วยการบริการทางการแพทย์ทั้งการรักษาพยาบาล ป้องกันโรค และสงเคราะห์เครื่องอุปโภคบริโภค ตลอดจนอุปกรณ์และบริการอื่น ๆ ตามความจำเป็นของผู้ประสบภัย และติดต่อและประสานความร่วมมือกับสภากาชาดประเทศต่าง ๆ ผ่านคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ และสหพันธ์กาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ

3. สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย

สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย เป็นองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย พิบัติ ผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส และส่งเสริมการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนบนพื้นฐานข้อมูลวิชาการที่ทันสมัย ภายใต้การจัดการอย่างมีประสิทธิภาพโดยยึดหลักการกาชาด ทั้งนี้ในการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยพิบัติในระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ได้ดำเนินการทั้งโดยสำนักงานเอง และร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น เหล่ากาชาดจังหวัด หน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน ด้วยการให้บริการด้านการแพทย์ และสงเคราะห์เครื่องอุปโภคและบริโภค ตลอดจนการฟื้นฟูหลังเกิดภัยแก่ผู้ประสบสาธารณภัยต่าง ๆ ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ นอกจากนี้ ยังให้การสนับสนุนยา เวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคแก่ผู้ประสบภัยในต่างประเทศ โดยมีภารกิจ คือ ให้การบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยที่ครบวงจรได้อย่างทั่วถึง ทันเหตุการณ์ และมีประสิทธิภาพ บรรเทาทุกข์ผู้ด้อยโอกาส และประชาชนในถิ่นทุรกันดารให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี การบริการด้านสุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพดีและฝึกอบรมความรู้ด้านภัยพิบัติ และความรู้ด้านสุขภาพ

4. องค์การสาธารณสุขมูลนิธิต และภาคเอกชนหน่วยงานอื่น ๆ นั้นมีหน้าที่สนับสนุน กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติหรือกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่และ สนับสนุนการจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยรวมถึงร่วมปฏิบัติงาน ตามที่ผู้อำนวยการมอบหมายตามขีดความสามารถและทรัพยากร

ทั้งนี้การจัดการในภาวะฉุกเฉินของหลาย ๆ ประเทศ เมื่อมีสาธารณภัยเกิดขึ้นมีความซับซ้อนต้องใช้ ระยะเวลาในการจัดการสาธารณภัยนานกว่าเหตุการณ์ทั่วไป (ตั้งแต่ 2 สัปดาห์ขึ้นไป) หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมื การวางแผนปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีการประสานเพื่อขอรับการสนับสนุนทรัพยากรในพื้นที่ประสบภัยที่เป็น พื้นที่พิเศษในความดูแลของหลายหน่วยงาน และจำเป็นต้องใช้เครื่องมืออุปกรณ์และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นกรณี พิเศษ จึงให้มีการจัดส่งชุดปฏิบัติการสนับสนุนการจัดการเหตุการณ์ (IMAT) เพื่อเข้าร่วมสนับสนุนการจัดการสาธาณภัยของหน่วยงานในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย ซึ่งจะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระแก่หน่วยงานในพื้นที่ หรือ เสริมสร้างความเข้มแข็งในการบัญชาการเหตุการณ์ ควบคุม สั่งการและแก้ไขสถานการณ์

2.6.9 กองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้มีการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เพื่อ ช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาประเทศไทยที่เกิดความสูญเสียหรือเสียหายใด ๆ ทั้งใน ภาวะปกติหรือภาวะวิกฤติ โดยมีได้เกิดจากความประมาท เจตนา หรือการกระทำที่ผิดกฎหมายของนักท่องเที่ยว ซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักท่องเที่ยวต่างชาติที่จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยส่งผลต่อ การสร้างรายได้ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ่ายเงินเยียวานัก มีดังนี้

1. นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ผู้ได้รับความเสียหายต้องเป็นผู้ที่ถือหนังสือเดินทางประทับตราประเภท นักท่องเที่ยวในหนังสือเดินทางหรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางและต้องเป็นการเข้ามาเพื่อการท่องเที่ยวไม่ใช่ การเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพหรือหารายได้

2. นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติผู้ได้รับความสูญเสีย หรือเสียหายต้องไม่ได้เกิดจากความประมาท เจตนา หรือ การกระทำที่ผิดกฎหมาย

3. คำร้องขอรับการช่วยเหลือเยียวานักพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานต้องยื่นภายในระยะเวลาดังนี้

3.1 กรณีเสียชีวิต ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เสียชีวิต

3.2 กรณีค่ารักษาพยาบาล ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ออกจากโรงพยาบาล

3.3 กรณีสูญเสียอวัยวะ สายตา ทูพพลภาพถาวรสิ้นเชิง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่แพทย์ลง ความเห็นว่าสูญเสียอวัยวะ สายตา ทูพพลภาพถาวรสิ้นเชิง

3.4 กรณีไม่สามารถเดินทางออกนอกประเทศไทยตามแผนที่กำหนดไว้ เป็นเวลา 8 ชั่วโมง เนื่องจากการจราจรการก่อการร้ายและภัยธรรมชาติ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่เกิดความเสียหาย

3.5 กรณีฟื้นฟูสภาพจิตใจ ภายในสามสิบวันนับจากวันที่เกิดความเสียหาย

3.6 กรณีถูกประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน ทำให้ขาดเงินและทรัพย์สินในการดำเนินชีวิต ภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่เกิดความเสียหาย

ทั้งนี้ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยา คือ 1) ผู้เสียหายหรือผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้รับมอบอำนาจส่งหลักฐานและเอกสารมายังกองทุนช่วยเหลือเยี่ยวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ 2) เจ้าหน้าที่กองทุนตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารหลักฐานต่าง ๆ (หากเอกสารไม่ครบจะติดต่อกลับภายใน 7 วัน) 3) เจ้าหน้าที่กองทุนนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการบริหารกองทุน เพื่อพิจารณาการจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยา 4) คณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยี่ยวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติดำเนินการพิจารณาการจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยา 5) แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารกองทุนให้ผู้เสียหายทราบและดำเนินการเบิกจ่าย

ตารางที่ 2.3 แสดงอัตราการจ่ายเงินชดเชยของกองทุนช่วยเหลือเยี่ยวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ

ประเภทของความเสียหาย/สูญเสียชีวิต	จำนวนเงินช่วยเหลือเยียวยา
เสียชีวิตรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการปลงศพ ค่าใช้จ่ายในการส่งศพหรือกระดูกกลับภูมิลำเนา	ไม่เกิน 1,000,000 /คน
สูญเสียชีวิต/ สายตา /ทุพพลภาพถาวรสิ้นเชิง/ อันตรายเป็นสาหัส	ไม่เกิน 1,000,000 /คน
ค่ารักษาพยาบาลรวมถึงค่าเคลื่อนย้ายภายในประเทศไทย	จ่ายตามที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 500,000 บาท/คน
กรณีไม่สามารถเดินทางออกนอกประเทศไทยตามแผนที่กำหนดไว้ เป็นเวลา 8 ชั่วโมง เนื่องจากการจราจรการก่อการร้ายและภัยธรรมชาติ	จ่าย 2,000 บาท/คน/วัน แต่ไม่เกิน 20,000 บาท/คน
การฟื้นฟูจิตใจจากเหตุ จลาจล การก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ ถูกข่มขืน	จ่ายไม่เกิน 20,000 บาท/คน
ถูกประทุษร้ายต่อทรัพย์สินทำให้ขาดปัจจัยในการดำรงชีพ	เหมาจ่าย 6,000 บาท/คน

2.6.10 หลักการฟื้นฟูตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558

หลักการฟื้นฟูตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 กำหนดหลักการสำคัญของการฟื้นฟู ได้แก่การช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เพื่อให้การดำรงชีวิตกลับเข้าสู่ภาวะปกติโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือจากภายนอกแต่เพียงอย่างเดียวผู้ประสบภัยต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพื่อให้เกิดกระบวนการยอมรับและมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ที่จะดำเนินการมีการพิจารณาความเสี่ยงต่อภัยในการฟื้นฟูคืนสภาพและการสร้างใหม่เสมอ

กลยุทธ์ในการฟื้นฟูกำหนดให้มีการประเมินปัญหาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนจากนั้นจึงเยียวยาสภาพที่ได้รับผลกระทบให้กลับสู่สภาพเดิม โดยกำหนดการดำเนินการเป็นสามระยะ ได้แก่

ระยะสั้น เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากการค้นหา การบรรเทา และการช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉินได้ยุติลง เพื่อสนองความต้องการที่จำเป็นของผู้ประสบภัย ธุรกิจ และชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากรวมถึงการจัดมาตรการรักษาความปลอดภัยไม่ให้เกิดอันตรายหรือสาธารณภัยซ้ำขึ้นอีก การประเมินความเสียหายของโครงสร้างพื้นฐาน การจัดเตรียมที่พักอาศัยชั่วคราว และการให้บริการสาธารณสุข

ระยะกลาง เป็นการดำเนินการต่อเนื่องในการประสานและสนับสนุนชุมชนที่ประสบภัย ฟื้นฟูหรือสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตขึ้นใหม่ การฟื้นฟูเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสภาพจิตใจร่างกาย และสังคมของผู้ประสบภัย

ระยะยาว เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากระยะกลาง ซึ่งอาจใช้เวลาหลายเดือนหรือหลายปีนับจากหลังเกิดสาธารณภัย โดยมุ่งเน้นการกลับสู่สภาวะปกติ หรือให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม

สำหรับแนวทางการฟื้นฟูที่ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) เน้นการปฏิบัติในการวางแผนและสนับสนุนการฟื้นฟูชุมชนและการพัฒนาศักยภาพให้วางแผนและดำเนินกิจกรรมฟื้นฟูอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมกับชุมชนเพื่อให้มีความพร้อมรับมือและฟื้นฟูกลับอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นการดำเนินงานฟื้นฟูที่ต่อเนื่องจากการบรรเทาภัยที่เกิดขึ้น โดยให้จัดเวทีประชุมหารือเพื่อบูรณาการกระบวนการวางแผนการฟื้นฟูให้มีสาระสำคัญ เช่น ระบุขอบเขต ลักษณะสำคัญของผลกระทบจากภัย การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในการวางแผนการฟื้นฟูการระบุและติดตามการแก้ไขความขัดแย้ง และการลดความแตกต่าง รวมถึงการประยุกต์ใช้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการวางแผน และการกำหนดการประสานความต้องการที่ยังไม่ได้รับการช่วยเหลือเป็นต้น

ดังนั้น ในแง่ของการฟื้นฟูแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ความรวดเร็วและประสิทธิผลโดยเฉพาะการพลิกฟื้นชุมชนให้สามารถพึ่งพาตนเองและมีความสามารถในการอยู่รอดขึ้นอยู่กับ การปรับตัวอย่างรวดเร็ว นั้นจึงเป็นหัวใจสำคัญ อย่างน้อยที่สุดความสัมพันธ์การบริหารจัดการภัยพิบัติกับการท่องเที่ยวก็เข้ามาช่วยในแง่ของการทำให้ธุรกิจการท่องเที่ยวสามารถที่จะดำเนินต่อไปได้ สร้างรายได้ สร้างเศรษฐกิจให้กับประเทศสามารถดึงดูดการลงทุนจากภายนอก ด้วยการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและสังคมกลไกประเด็นสำคัญ

2.7 แนวคิดการฟื้นฟูการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวในสถานการณ์วิกฤติ

ด้วยการศึกษาในครั้งนี้เป็นกรอบทบทเรียนการฟื้นฟูการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวในสถานการณ์วิกฤติทำให้นอกจากการทำความเข้าใจต่อแนวคิดการฟื้นฟูสภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติและสถานการณ์วิกฤติแล้ว แนวคิดด้านการบริหารจัดการการท่องเที่ยวโดยเฉพาะแนวคิดการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในระยะฟื้นฟูจึงเข้ามาเป็นเงื่อนไขร่วมในการถอดบทเรียนเพื่อออกแบบการฟื้นฟูการท่องเที่ยวในสถานการณ์ดังกล่าว ในส่วนนี้จึงเป็นการนำเสนอแนวคิดที่สำคัญอันเป็นหลักการให้การสร้างนโยบายการฟื้นฟูการท่องเที่ยวเพื่อให้เห็นภาพของหลักการแนวคิดพื้นฐานของหลักการการฟื้นฟูการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวเพื่อที่จะเชื่อมโยงเข้ากับการฟื้นฟูสภาพตามหลักการภัยพิบัติในการวิเคราะห์การศึกษา

สถานการณ์วิกฤติและภัยพิบัติถูกอธิบายโดย Stephen J. Page ว่าเป็นปัจจัยภายนอก (external factor) ที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจการท่องเที่ยว เพราะสามารถที่จะสร้างความไม่แน่นอนให้กับองค์กร ความท้าทายต่อการบริหารจัดการการท่องเที่ยวด้วยปัจจัยด้านสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติจึงอยู่ที่ขีดความสามารถในการปรับตัว (adaptive) ขององค์กรแม้จะเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาสั้นๆ แต่ก็มีความสำคัญต่อการสะท้อนขีดความสามารถในการปรับตัวขององค์กรหรือระบบการบริหารจัดการของภาคธุรกิจท่องเที่ยว ทำให้สถานการณ์วิกฤติและภัยพิบัติเข้ามาเป็นบริบททางการบริหารจัดการการท่องเที่ยว (Stephen J. Page, 2003)

อย่างไรก็ตาม Stephen J. Page (2003) อธิบายถึงปัจจัยสำคัญที่การออกแบบนโยบายเพื่อบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติต้องคำนึงถึงโดยแสดงความเชื่อมโยงของลักษณะของผู้สร้างสภาวะโกลาหล (chaos maker) เป็นปัจเจกบุคคลที่มีความยืดหยุ่นสร้างสิ่งใหม่ๆ ยืดหยุ่นและชอบเสี่ยง กับผู้ออกกฎกติกา (regulator) ซึ่งใช้การควบคุมและความเป็นเหตุเป็นผลเป็นหลักและมุ่งหาฉันทามติในการทำนโยบาย ซึ่งการที่จะสร้างประโยชน์ให้กับองค์กรด้านการท่องเที่ยวในการตอบสนองความต้องการของสถานการณ์วิกฤติ ได้แก่

1. การเน้นความคิดสร้างสรรค์ (innovate)
2. การจัดการและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง (management and adapt to change)
3. มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพสูง (manage recruit and retain high-quality human resources)
4. พัฒนาการแข่งขันทางธุรกิจโดยเข้าใจเงื่อนไขด้านการเมือง เศรษฐกิจและการบริหารจัดการที่เข้ามาท้าทายการประกอบการด้านการท่องเที่ยว (develop competitive business ventures by understanding the economic social political and managerial challenges of operating tourism enterprises)
5. สร้างการปฏิสัมพันธ์ตอบโต้กันระหว่างการทำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ (react to public policy and influence its formulation and implementation)
6. คิดแบบสากลและสร้างการปฏิบัติให้ได้ถึงในระดับท้องถิ่น (think creatively and globally with an ability to apply international best practice in a local context)
7. เข้าใจต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของการท่องเที่ยวตลอดทุกช่วงเวลา (understanding how tourism trends affect day-to-day business operation) (Stephen J. Page, 2003)

ขณะเดียวกัน Jeff Wilks (2004) ได้เสนอว่าในสถานการณ์วิกฤติและภัยพิบัติที่การบริหารจัดการการท่องเที่ยวเผชิญเป็นสิ่งไม่อาจที่จะคาดการณ์ได้อย่างชัดเจน การวางแผนเป้าหมายทางการบริหารจัดการในแต่ละขั้นตอนจึงเป็นกรอบเชิงประสิทธิผล เช่น ในระยะการฟื้นฟู การเน้นดูความรวดเร็วของความต่อเนื่องในการดำเนินการตามแผนธุรกิจ (the speed with which a destination or organization resumes or continues full business operations) ระดับการเรียนรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นและการฟื้นฟูสภาพสามารถนำกลับมาเป็นขั้นตอนการวางแผนตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย(the degree to which business recover to per-crisis levels) รวมถึงจำนวนการต้านทานสถานการณ์วิกฤติตั้งแต่ที่สภาวะวิกฤติก่อรูปขึ้น(the amount of crisis-resistance added since the crisis) (Jeff Wilks, 2004)

การฟื้นฟูสภาพหลังจากพื้นที่การท่องเที่ยวประสบกับสถานการณ์วิกฤติเข้าสู่สภาวะปรกติได้กลายเป็นประเด็นสำคัญของการบริหารจัดการการท่องเที่ยวเนื่องจากเป็นตัวช่วยหนึ่งให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวความยั่งยืน โดยจะเห็นได้ว่าจุดเน้นสำคัญอยู่ที่การพัฒนาการท่องเที่ยวเข้ากับวิถีชีวิตของประชาชนเข้าด้วยกัน การมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายจึงเป็นสิ่งสำคัญ การฟื้นฟูระยะยาวจะต้องช่วยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงการพัฒนา นโยบายและให้ความสำคัญกับการพัฒนาทุนทางสังคมในการสร้างการฟื้นฟูพื้นที่จากสถานการณ์วิกฤติเพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาพื้นที่

2.7.1 การวางแผนการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในสถานการณ์วิกฤติของประเทศไทย

ประเทศไทยในปัจจุบันได้ขับเคลื่อนการพัฒนาการท่องเที่ยวในทางนโยบายระดับชาติขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการเสนอแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2560-2564 ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2558-2560 ที่สัมพันธ์กันในแง่ของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งแผนทั้งสองต่างมีสาระสำคัญตั้งอยู่บนฐานของกรอบการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติและแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2560)

ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2558-2560

ผลการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศในระยะเวลาที่ผ่านมาได้สะท้อนให้เห็นความสำเร็จของการเติบโตของธุรกิจการท่องเที่ยวในฐานะกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศ แต่ทว่าจากการศึกษายุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2558-2560 ยังแสดงข้ออุปสรรคของการพัฒนาด้วยปัญหาที่ธุรกิจการท่องเที่ยวต้องเผชิญ อาทิ ความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยวจากการกระจุกตัวของนักท่องเที่ยว ปัญหาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว ขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการเข้าถึงและการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว และการรองรับการขยายตัวของสาขาการท่องเที่ยวใหม่ๆ บุคลากรการท่องเที่ยวเป็นต้น อย่างไรก็ตามการท่องเที่ยวของประเทศไทยถือเป็นโอกาสของการพัฒนาประเทศทั้งจากปริมาณความต้องการที่นักท่องเที่ยวต่างให้ความสนใจ ดังนั้นยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2558-2560 จึงกำหนดทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวไทยในระยะ 3 ปี จึงหันมาให้ความสำคัญกับการสร้างความสมดุลของการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายการเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2558)

วิสัยทัศน์ คือ “วางรากฐานการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวให้ประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพอย่างมีดุลยภาพและยั่งยืน” และมีเป้าหมายของการพัฒนานั้นไปที่การสร้างรายได้ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนและสร้างจิตสำนึกในการสร้างความสมดุลให้กับสิ่งแวดล้อมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการการท่องเที่ยว โดยมุ่งเน้นการทำงานเชิงบูรณาการโดยได้อาศัยกลไกระดับชาติ ระดับภูมิภาค และท้องถิ่นในการผลักดันการนโยบายการพัฒนาตั้งกล่าวไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผล (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2558)

ในส่วนของการบริหารจัดการการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์วิกฤติหรือการประสพภัยนั้น แผนยุทธศาสตร์ได้กำหนดกลยุทธ์พัฒนาความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว โดยกลยุทธ์นี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากเนื่องจากเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องความปลอดภัยกับชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว และสามารถส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นของประเทศไทย แผนยุทธศาสตร์วางแนวทางการพัฒนาผลักดันด้วยการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติทุกคนที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวแล้วเกิดความสูญเสียโดยมิได้เกิดจากความประมาท เจตนา หรือการกระทำที่ผิดกฎหมายของนักท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติและผลักดันให้มีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการและมาตรฐานความปลอดภัยทางการท่องเที่ยวในกิจกรรมการท่องเที่ยวทุกรูปแบบ เช่น มาตรฐานหน่วยกู้ภัยเพื่อจัดทำมาตรฐานการกู้ภัยและสนับสนุนพัฒนาการปฏิบัติงานของหน่วยกู้ภัยในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว โดยกำหนดให้มีการบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม จะเห็นได้ว่า ในการวางยุทธศาสตร์ของการท่องเที่ยวประเทศไทยในปัจจุบันได้กล่าวถึงการบริหารจัดการท่องเที่ยวในสถานการณ์วิกฤติในด้านการรักษาความปลอดภัยและสนับสนุนช่วยเหลือนักท่องเที่ยวเพื่อรักษาความเชื่อมั่นจากการเข้ามาในพื้นที่ การบริหารจัดการการท่องเที่ยวในสถานการณ์วิกฤติจึงมีความสำคัญกับสถานการณ์การพัฒนาการท่องเที่ยวในปัจจุบัน (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2558)

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560-2564)

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ฉบับนี้ เป็นแผนพัฒนาการท่องเที่ยวที่ต่อเนื่องจากแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 เพื่อเป้าหมายการยกระดับประเทศไทยให้เป็นประเทศพัฒนาแล้ว มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และการเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพอย่างยั่งยืน ซึ่งแผนฉบับนี้เป้าหมายของการพัฒนาการท่องเที่ยวในระยะยาว (20 ปี) โดยกำหนดให้วิสัยทัศน์คือ “ประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยว

คุณภาพชั้นนำของโลกที่เติบโตอย่างมีคุณภาพบนพื้นฐานความเป็นไทย เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและกระจายรายได้สู่ประชาชนทุกภาคส่วนอย่างยั่งยืน”

แนวคิดหลักในการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและผลกระทบด้านภัยพิบัตินั้นอาจหา
นัยสำคัญได้จากแนวคิดหลักในแง่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้วยการส่งเสริมความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อมโดยการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวที่เสี่ยงต่อการเสื่อมโทรม การบริหารความสามารถในการ
รองรับนักท่องเที่ยว และการปลูกฝัง จิตสำนึกความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมความยั่งยืนของวัฒนธรรมโดย
การเชิดชูและรักษาไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของไทยคุณค่าดั้งเดิมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งปัญหาภัยพิบัติและสถานการณ์
วิกฤติที่การบริหารจัดการการท่องเที่ยวต้องเผชิญ มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ซึ่งเมื่อพิจารณา
ยุทธศาสตร์จะเห็นได้ว่าการพัฒนาการท่องเที่ยวไทยตามแผนการพัฒนากการท่องเที่ยวได้พยายามเน้นการรักษา
สมดุลการท่องเที่ยวกับสังคมกับการพัฒนามาตรฐานสากลไปพร้อมกัน ในส่วนของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การ
พัฒนาการท่องเที่ยวได้กำหนดกลไกการปฏิบัติการในพื้นที่เป็นสามระดับได้แก่ระดับนโยบาย (ส่วนงานกลางที่ทำ
หน้าที่ในการกำหนดนโยบายกรอบแผนยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิบัติการ) ระดับภูมิภาค (คณะกรรมการพัฒนาการ
ท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว คณะกรรมการประจำกลุ่มจังหวัดและคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด
แบบบูรณาการ คณะกรรมการระดับจังหวัด และระดับเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการกิจการพัฒนาการท่องเที่ยว
ระดับชุมชน ซึ่งการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืนตามกรอบปัจจุบันเองก็ได้เน้นเงื่อนไขทั้งสองสิ่ง
เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการปฏิบัติ โดยเฉพาะระยะการฟื้นฟูสภาพในระยะยาว ที่สัมพันธ์กันบนฐานของการ
พัฒนาที่ยั่งยืน (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2560)

2.8 การปฏิบัติงานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินและขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐาน

ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินมีหน้าที่เป็นศูนย์กลางของการสั่งการและการปฏิบัติการ ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่
ในการตอบสนองต่อเหตุการณ์ฉุกเฉิน ทำให้แนวนโยบายการปฏิบัติและการอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ รวมถึงการ
ประสานงาน สามารถตอบโต้ต่อเหตุฉุกเฉินได้อย่าง รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การมีศูนย์กลางการ
ประสานการปฏิบัติจะช่วยให้การปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เช่น ด้านอำนวยความสะดวก ด้านการปฏิบัติการเผชิญเหตุ ด้าน
สาธารณสุข ด้านรักษาความปลอดภัย ตลอดจนงานด้านการสนับสนุนการปฏิบัติเช่น งานประชาสัมพันธ์ งานด้าน
การคลัง ที่ในบางครั้งเมื่อแยกส่วนกันทำแล้วไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยหลายสาเหตุ เช่น แนวนโยบายต่างกัน
ความไม่เข้าใจในการทำงานร่วมกัน หรือแม้กระทั่งการทำงานที่ทับซ้อนกัน ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้า ไร้
ประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจะมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ
ในหลายๆด้านมารวมกันปฏิบัติงาน โดยจะมีผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเป็นผู้บริหารศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน
เป็นผู้วิเคราะห์สถานการณ์ว่าศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจะเปิดหรือจัดตั้งขึ้นในระดับใด

2.8.1 ระดับของการเริ่มปฏิบัติการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินรูปแบบต่างๆ ดังนี้ (University of California Berkeley, 2009)

ระดับที่ 1 ระดับการเตรียมความพร้อมและการแจ้งเตือน (Standby/Alert)

ระดับนี้เป็นระดับที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินที่สามารถจัดการได้โดยใช้การดำเนินงานตามสภาวะปกติ
ระดับการเปิดใช้งานระดับนี้จะไม่มีการเปิดใช้งานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน แต่จะมีบุคลากรที่เหมาะสม

เตรียมพร้อมรอรับการแจ้งเตือนและติดตามสถานการณ์ และในกรณีที่เหตุการณ์เข้าสู่ภาวะ ปรกติแล้วบุคลากร เหล่านี้สามารถแจ้งปิดศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินได้

ระดับที่ 2 ระดับการเปิดใช้งานบางส่วน (Partial Activation)

ระดับนี้เป็นระดับที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินที่ไม่สามารถจัดการได้โดยการใช้การดำเนินงานตามสภาวะปรกติ ได้ โดยจะเป็นการเปิดใช้งานศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเป็นบางส่วนงานแต่จะไม่ครบทุกส่วนงาน โดยการเปิดใช้ส่วน งานนั้น ๆ จะเป็นไปตามลักษณะของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจะเป็นผู้กำหนด และวิเคราะห์สถานการณ์

ระดับที่ 3 ระดับการเปิดใช้งานเต็มรูปแบบ (Full Activation)

ระดับนี้เป็นระดับที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินที่สำคัญ เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วม สึนามิหรือแม้กระทั่งการ ก่อการร้าย จะเป็นการเปิดใช้งานศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินหมดทั้งสายงานหลักและสายงานสนับสนุน

การกำหนดผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน นั้น จำเป็นจะต้องมีการฝึกอบรมบุคลากรอย่างน้อย สามครั้งเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการตอบสนองต่อสถานการณ์ โดยบุคลากรเหล่านี้จะต้องผ่านการอบรมและ เข้าใจการทำงานในตำแหน่งของตนเองในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน รวมทั้งตำแหน่งงานอื่นๆด้วยเพื่อเตรียม ความพร้อมเมื่อมีการมีเหตุที่ต้องโอนย้ายบุคลากรไปช่วยในฝ่ายงานอื่นหรือการที่สถานการณ์มีขอบเขตที่ขยายวง กว้างทำให้งานในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน มีขอบเขตและภารกิจเพิ่มมากขึ้นจึงจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่สามารถ เข้าใจงานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน ซึ่งการฝึกอบรมบุคลากรรูปแบบนี้จะทำให้งานในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน สามารถตอบสนองความต้องการการช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็ว และสามารถทำให้การฟื้นตัวหลังเกิดสถานการณ์ ฉุกเฉินเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2.8.2 โครงสร้างการทำงานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (EOC ORGANIZATION)

ผู้อำนวยการศูนย์ (Management: The Emergency Director (ED))

ผู้ที่รับผิดชอบโดยรวมของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน ตลอดจนเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการและจัดการ ทรัพยากรในการตอบสนองต่อสถานการณ์ เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจว่าศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจะมีนโยบายหรือ จะมีแนวทางในการทำงานไปในทิศทางด้วยที่สำคัญคือเป็นผู้ประเมินสถานการณ์ว่าจะเปิดใช้ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน ในระดับใด โดยข้อมูลในการประเมินสถานการณ์และการตัดสินใจเหล่านี้จะมาจากบุคลากรในศูนย์ปฏิบัติการ ฉุกเฉิน หรือ ข้อมูลการที่ได้รับมา

บุคลากรฝ่ายปฏิบัติการหรือฝ่ายเผชิญเหตุ (Operations Section) กลุ่มบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการ เข้าไปเผชิญเหตุการณ์และสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น โดยบุคคลเหล่านี้จะต้องมีการฝึกอบรมและมีการฝึก ภาคนามเพื่อเตรียมความพร้อม

การวางแผนและวิเคราะห์ข้อมูล (Planning and Intelligence Section) ฝ่ายงานที่รับผิดชอบในการ ประเมินผล และการวิเคราะห์ ข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์และสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อนำข้อมูลที่ วิเคราะห์มาใช้ในการบริหารจัดการและดำเนินงานในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน โดยจะเป็นฝ่ายที่วางแผนและวาง นโยบายในการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน ทั้งนี้ต้องรับผิดชอบในการประเมินความเสียหายจาก เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อพัฒนาการทำงานศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน อยู่ตลอดเวลาที่มีการดำเนินการ

โลจิสติก (Logistics Section) ความรับผิดชอบในการจัดหาอุปกรณ์ บุคลากรและวัสดุการสนับสนุนที่จำเป็น ในการดำเนินการ ตอบสนองต่อสถานการณ์หรือเหตุการณ์ฉุกเฉิน เช่น บุคลากร การจัดซื้อซื้อ อุปกรณ์ ที่พัก การขนส่งอาหาร การแจกจ่ายเครื่องมืออุปกรณ์ ฯลฯ

การบริหารและการเงิน (Finance and Administration Section) รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายและการประเมินความเสี่ยง ตลอดจนเอกสาร ค่าใช้จ่าย การอนุมัติจัดซื้อ ความเสียหายให้ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อการใช้งาน ตลอดจนส่งและติดตามเอกสารแจ้งสถานการณ์ทั้งในระหว่างและหลังจากที่เกิดเหตุฉุกเฉิน

ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินแต่ละส่วนจะควบคุมดูแลโดยหัวหน้าส่วนงานของตน และจะประกอบด้วยหน้าที่ที่เฉพาะเจาะจง อาจเรียกว่าสาขาหรือหน่วยแต่ละกลุ่ม และหากต้องแจ้งข้อมูลเพื่อติดตามสถานการณ์แล้วนั้น หัวหน้าฝ่ายงานแต่ละฝ่ายงานจะรายงานโดยตรงไปยังผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่เจ้าหน้าที่ในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินผู้เข้าร่วมต้องเข้าใจขั้นตอนการรายงาน ดังนี้ ประธานของกลุ่มนโยบายการบริหาร ประธานวางแผนและวิเคราะห์ข้อมูล และฝ่ายปฏิบัติการเผชิญเหตุ เมื่อต้องออกไปเผชิญเหตุแล้วต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกันทั้งหมดโดยมีผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินด้วย ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน รับผิดชอบในการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน และต้องกำกับดูแล และออกคำสั่งในให้กับบุคลากรทั้งหมดในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินบุคลากรทุกฝ่ายเมื่อต้องการรายงานสถานการณ์ให้กับผู้อำนวยการศูนย์จะต้องมีการรายงานให้หัวหน้าฝ่ายของตนทราบก่อนเพื่อให้หัวหน้าฝ่ายแจ้งข้อมูลมายังผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน และเมื่อต้องการประชาสัมพันธ์หรือเผยแพร่ข้อมูลให้กับหน่วยงานหรือสาธารณะต้องเป็นการตัดสินใจจากผู้อำนวยการศูนย์ก่อนเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้มีศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินนั้น เป็นกลไกหลักสำคัญในการบูรณาการการบริหารจัดการภัยพิบัติที่สำคัญ เพราะเป็นศูนย์ในการบัญชาการ ตัดสินใจ รวบรวมข้อมูลและทรัพยากรที่มีความจำเป็นต่อการจัดการ และการวางแผนการสนับสนุนและรับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งในกรณีของประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยพบว่า ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชาติ พ.ศ. 2553-2557 กำหนดให้มีกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด กรุงเทพมหานคร และส่วนกลางอยู่ เพื่อเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ประจำวันอยู่แล้ว หากแต่ในภาวะการณ์ที่มีความเสี่ยงและสถานการณ์ที่มีความฉุกเฉินหรือมีสาธารณภัยเกิดขึ้นแล้วนั้น ความรุนแรงของสถานการณ์เชิงพื้นที่และความเสียหาย พร้อมทั้งกำลังความสามารถทางทรัพยากร ควรจะเป็นตัวบ่งชี้การใช้พิจารณาญาณและดุลยพินิจทางปกครองของผู้บัญชาการระดับพื้นที่ ในการเริ่มการปฏิบัติการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินในแต่ละระดับ โดยให้เปลี่ยนจากการเป็นกองอำนวยการระดับพื้นที่ เป็นศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ ที่มีฐานะเทียบเท่าศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินในระดับพื้นที่นั่นเอง ดังนั้นการพัฒนากระบวนทัศน์ของแนวคิดการปฏิบัติการของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์พื้นที่ในระดับการจัดการแต่ละระดับนั้น จึงมีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่ง เพราะต้องพัฒนาแนวคิดในการปฏิบัติการให้ชัดเจน จึงจะสามารถพัฒนากระบวนการที่ชัดเจนและออกแบบขั้นตอนการปฏิบัติงานมาตรฐานได้ ในการเริ่มปฏิบัติการศูนย์อำนวยการดังกล่าว เพราะต้องทำความเข้าใจกับเงื่อนไขของระบบการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ และระบบความเชื่อมโยงและการตัดสินใจของประเทศไทยด้วย

2.8.3 ขั้นตอนมาตรฐานการปฏิบัติงาน (Standard Operating Procedures; SOPs)

ขั้นตอนมาตรฐานการปฏิบัติงาน หมายถึง วิธีการที่ได้กำหนดหรือจัดทำขึ้นเพื่อให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามอย่างเป็นกิจวัตรในการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งหรือในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง อาจเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย หรือเป็นเอกสารที่จัดทำต่างหาก โดยมีรายละเอียดด้านบุคคลากร สถานที่ ระยะเวลา และแนวทางการในการปฏิบัติอย่างชัดเจน (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2561)

มาตรฐานการปฏิบัติงานหรือ SOPs เป็นเอกสารที่แนะวิธีการปฏิบัติงานต่างๆที่จำเป็นประจำเพื่อให้มีการปฏิบัติอย่างถูกต้อง โดย SOPsจะต้องระบุวิธีการปฏิบัติงานให้เป็นขั้นตอน (step-by-step) โดยละเอียด ซึ่งผู้ปฏิบัติงานนั้น ๆ ได้ผลออกมาอย่างน่าเชื่อถือ (reliably) และมีความสม่ำเสมอ (consistently) ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติงานโดยผู้ใด SOPs เป็นเอกสารที่แต่ละแห่งต้องจัดทำขึ้นมา โดยให้มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติจริง (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2558) ทั้งนี้เพราะแต่ละแห่งมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้มีการปฏิบัติงานโดยมีขั้นตอนและวิธีการแตกต่างกันได้แล้วแต่ลักษณะโครงสร้างขององค์กร ขนาดขององค์กร อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนความเฉพาะทางเทคนิคในการปฏิบัติงานขั้นตอนมาตรฐานในการปฏิบัติงาน เป็นองค์ประกอบที่ละเอียดที่สุดของแผนปฏิบัติการในการจัดการภัยพิบัติ เพราะแผนปฏิบัติการจะให้รายละเอียดเพียงว่า ในการปฏิบัติการจัดการภัยหนึ่ง ๆ นั้น มีงานอะไรที่จะต้องทำบ้าง และรับผิดชอบโดยหน่วยงานใด หากแต่การระบุว่าชิ้นงานที่ต้องทำแต่ละชิ้นงานนั้น มีขั้นตอนในการปฏิบัติอย่างไร จะเป็นการกำหนดไว้ในขั้นตอนการปฏิบัติมาตรฐานของแต่ละชิ้นงานนั้น การออกแบบระบุขั้นตอนในการทำงานที่มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับการบริหารจัดการที่มีความหลากหลาย ต้องการความรวดเร็ว และคล่องตัวในการประสานความช่วยเหลือและการเคลื่อนย้ายทรัพยากรจำนวนมากจะช่วยให้การปฏิบัติงานในการจัดการภัยพิบัติเป็นระบบ มีความต่อเนื่อง และมีความชัดเจนต่อผู้ปฏิบัติร่วมกัน

การกำหนดให้มีขั้นตอนกระบวนการปฏิบัติงานมาตรฐานนั้น หากไม่มีการทบทวนวิธีการทำงาน ระเบียบในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะระเบียบราชการ และการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นแล้ว การกำหนดขั้นตอนกระบวนการมาตรฐานอาจจะก่อให้เกิดความไม่ยืดหยุ่นของการปฏิบัติงานได้ เพราะการเขียนขั้นตอนนั้นคนทั่วไปมักเข้าใจว่าเป็นการกำหนดข้อปฏิบัติให้ยึดถือ โดยไม่สามารถที่จะปฏิบัติเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ผู้ออกแบบต้องมีความเข้าใจต่อความต่างระหว่างขั้นตอนกระบวนการหลักที่ปฏิบัติเหมือน ๆ กัน และบริบทความต่างของพื้นที่ที่จะสามารถนำมารวมอยู่ในการอนุโลมให้ปรับใช้ แต่ก็ได้มีการกำหนดเขียน “ระเบียบโดยอนุโลม” นั้นให้ชัดเจนเป็นขั้นตอน จึงทำให้บุคลากรมีความจำเป็นที่ต้องยึดถือปฏิบัติตามขั้นตอนหลัก ซึ่งไม่มีความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ใดเลย โดยเฉพาะสถานการณ์เร่งด่วนฉุกเฉิน ดังนั้นการออกแบบและกำหนดขั้นตอนกระบวนการมาตรฐานนั้น ต้องพิจารณาทั้งรายละเอียดในการทำงานเพื่อให้สามารถปฏิบัติได้อย่างชัดเจน เป็นระบบ และเข้าใจได้ร่วมกัน หากแต่ในการยึดหยุ่นนั้น ก็ต้องออกแบบและกำหนดความยืดหยุ่นให้ชัดเจนเช่นกัน

2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานของ เทิดชาย ช่วยบำรุง (2550) ได้ยกงานของบงกช ฤทธิชัยนุวัฒน์งามสม (2549) ที่ศึกษาการฟื้นฟูพื้นที่ชายฝั่งอันดามันในจากการประสบภัยพิบัติสึนามิในปี พ.ศ. 2547 ว่าสภาพการฟื้นฟูพื้นที่การท่องเที่ยวหลังจากประสบภัยพิบัติว่าเป็นการเน้นการซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานให้กลับสู่สภาพเดิมและที่เพิ่มเติมคือหอเตือนภัยในพื้นที่ชายฝั่งอันดามันมากกว่าที่จะจัดระเบียบพื้นที่และรักษาความเป็นธรรมชาติของจังหวัดภูเก็ต พังงา และกระบี่ ไปในทิศทางของการจัดการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน แต่ทว่าในการตอบโจทย์การฟื้นฟูทางเศรษฐกิจก็พบว่า

ได้ผลในแง่ของการทำให้ความต้องการท่องเที่ยวในพื้นที่ดังกล่าวฟื้นคืน และเสนอให้เห็นความสำคัญของปัญหาภัยพิบัติสึนามิที่ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความตื่นตัวกับปัญหาภัยพิบัติและมีการแสดงออกถึงน้ำใจในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชน รัฐและเอกชนมีการร่วมกันกันให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ รวมถึงรัฐได้สร้างกลยุทธ์การเรียกซื้อพื้นที่ความเสียหายเป็นหย่อมพื้นที่ เช่น หาดป่าตอง เกาะพีพี เขาหลักแทน การเรียกซื้อทั้งจังหวัดเพื่อสื่อถึงภาพลักษณ์ความเสียหายที่ชัดเจน เพื่อลดทัศนคติในด้านลบต่อปัญหาในพื้นที่ทกจังหวัด (เทิดชาย ช่วยบำรุง, 2550)

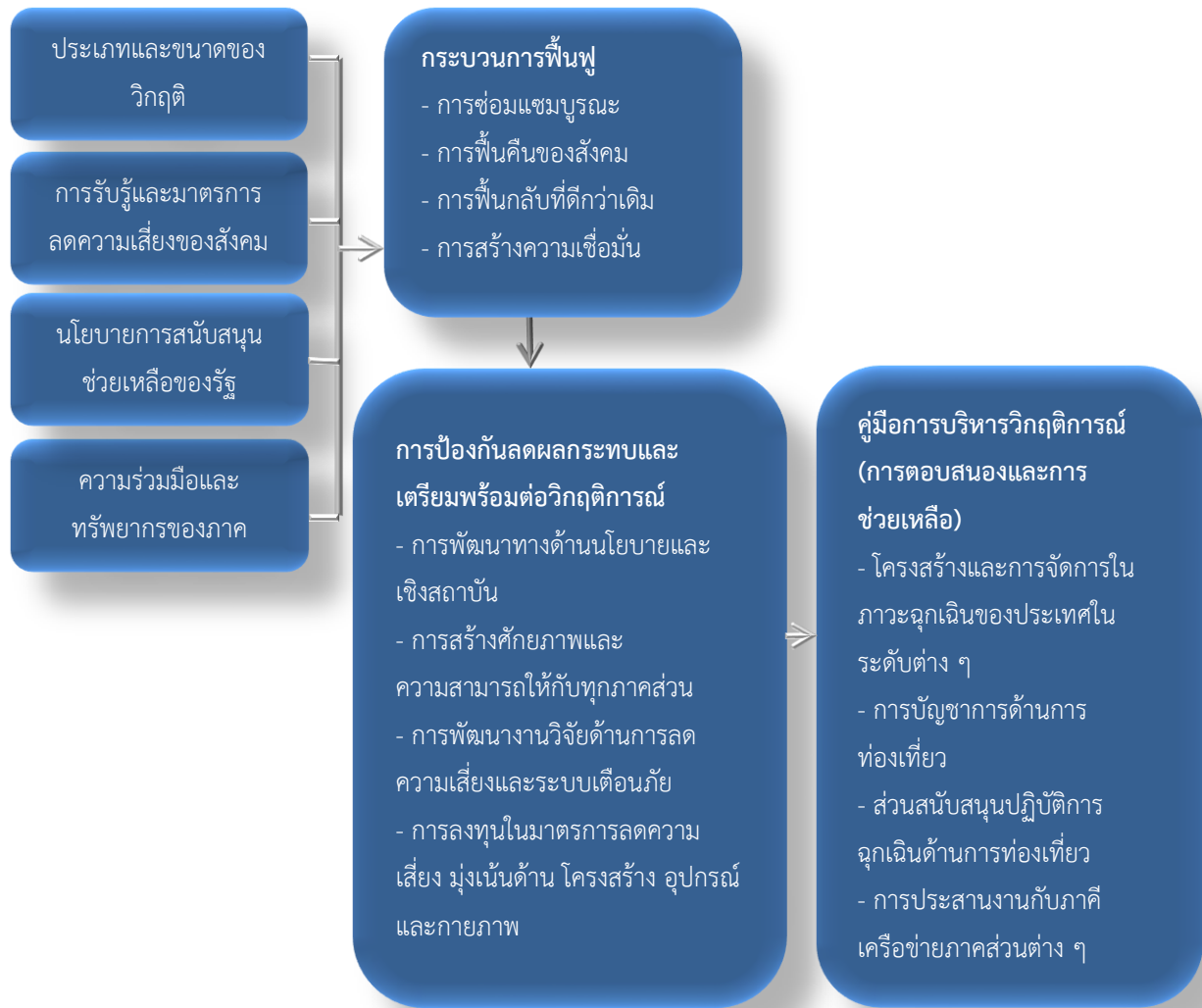
ศิริวรรณ ศิลาพัชรนันท์ และ Louise Mozingo (2551) แผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ เสนอการศึกษาการพัฒนาในการพื้นที่ตัวอย่างอย่างเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ ด้วยแนวคิดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนนั้นพบว่าการพัฒนาการท่องเที่ยวบนเกาะลันตาในเชิงพื้นที่ยังขาดการควบคุมทิศทางทางเติบโตของแหล่งท่องเที่ยวให้เป็นไปอย่างสมดุล ทำให้ไม่อาจรองรับปัญหาที่เกิดจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในพื้นที่ได้ เช่น การจัดการขยะ การรุกรานพื้นที่ทางน้ำ การทำลายป่าไม้ เป็นต้น อีกทั้งชุมชนในพื้นที่ยังมีความแตกแยกในการสร้างความร่วมมือกันหรืออยู่ในสภาพที่ต่างคนต่างทำหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่ท่องเที่ยวของตนตามขอบเขตการปกครองท้องถิ่น ทำให้การพัฒนาพื้นที่ด้วยชุมชนสังคมจึงไม่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่อาศัยของกลุ่มมุสลิมซึ่งยังขาดการประสานความเข้าใจกันระหว่างรัฐกับชุมชน ทั้งในด้านระบบเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมทำให้ความเชื่อมั่นต่อรัฐในฐานะผู้นำการพัฒนา จึงเกิดข้อจำกัดและทำให้การพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่เกาะลันตาไม่เกิดความยั่งยืน งานวิจัยจึงเสนอให้มีการตรวจสอบการพัฒนาพื้นที่และสร้างกิจกรรมที่นำไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่างประชาชนให้เกิดเป็นรูปธรรม (ศิริวรรณ ศิลาพัชรนันท์ และ Louise Mozingo, 2551)

สาธิต วงศ์อนันตนนท์ (มปป.) ผู้นำเสนองานมหาคุทภักดิ์ไทย 2554 กับผลกระทบต่อเศรษฐกิจ นำเสนอการศึกษาผลกระทบจากเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยในปี 2554 ต่อการท่องเที่ยวไทยพบว่าปัญหาอุทกภัยเป็นปัญหาใหญ่ของพื้นที่ในขณะนั้นและกินเวลาการสร้างปัญหาเป็นระยะเวลาช้านาน ทำให้เกิดความเสียหายในด้านการท่องเที่ยวจำนวนมาก เช่น การลดลงของนักท่องเที่ยวในการเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย และความหดหายของรายได้จากเม็ดเงินในส่วนนี้ แต่ทว่ารัฐใช้วิธีการแก้ไขสถานการณ์ด้วยการประชาสัมพันธ์สื่อสารที่ทั่วถึงให้เห็นถึงพื้นที่ประสบภัยที่ชัดเจนทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความเชื่อมั่นและไหลเข้ามาในพื้นที่ท่องเที่ยวไทยโดยเฉพาะแถบอันดามันซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวยอดนิยม การประชาสัมพันธ์จึงเป็นตัวช่วยตอบสนองวิกฤติการณ์การท่องเที่ยวไทยให้ยังสามารถพยุงสภาพการดำเนินการต่อไปได้ (สาธิต วงศ์อนันตนนท์, มปป.).

2.10 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากที่มาและความสำคัญของปัญหาและการทบทวนวรรณกรรมในข้างต้นจะเห็นได้ว่า การพัฒนากระบวนการฟื้นฟูสภาพหลังจากประสบกับสถานการณ์วิกฤติถือเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญสำหรับการพัฒนาระบบบริหารจัดการเนื่องจากการศึกษาในส่วนของการฟื้นฟูจะส่งผลสัมพันธ์กับการบริหารจัดการภัยพิบัติในขั้นตอนการป้องกันและลดผลกระทบ และขั้นตอนการตอบสนองสถานการณ์วิกฤติและการบรรเทาทุกข์ตามลำดับ งานวิจัยชิ้นนี้จึงกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยเป็นการศึกษาการฟื้นฟูการท่องเที่ยวในแง่ของการบูรณะ การฟื้นคืนของสังคม การฟื้นฟูพื้นที่ที่ดีกว่าเดิม และการสร้างความเชื่อมั่นแก่สังคม โดยวิเคราะห์ในประเด็นเงื่อนไขด้านประเภทและขนาดของวิกฤติ การรับรู้และการลดความเสี่ยงทางสังคม นโยบายการสนับสนุนและช่วยเหลือของรัฐ ความร่วมมือและ

ทรัพยากรของภาคประชาชนที่ถือครอง เพื่อออกแบบการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวในสถานการณ์วิกฤติของประเทศไทยให้สามารถขับเคลื่อนไปบนฐานของการบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนได้



แผนภาพที่ 2.8 กรอบแนวคิดการวิจัย. โดย คณะผู้วิจัย, 2561.

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาบทเรียนการบริหารการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของประเทศไทย ได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูจากเหตุการณ์แต่ละเหตุการณ์จะอาศัยระยะเวลาแตกต่างกันและมีการเตรียมพร้อมที่มากขึ้นกว่าเดิม การเรียนรู้จากการจัดการในสถานการณ์วิกฤติจึงเป็นการช่วยให้การสร้างระบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวมีการมาตรฐานทางการปฏิบัติและสามารถตอบโต้ภัยความท้าทายของปัญหาทางการบริหารจัดการในสถานการณ์ได้มากขึ้น โดยมีวิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูลและมีระเบียบวิธีวิจัยดังนี้

3.1 รูปแบบการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงประยุกต์ (Applied Research) คือเป็นการศึกษาวิจัยเพื่อการนำองค์ความรู้ที่ได้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์ เป็นข้อเสนอในการจัดทำคู่มือการบริหารสถานการณ์วิกฤติในการจัดการการท่องเที่ยว ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ออกแบบให้มีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการศึกษาวิจัยสนาม (Field Research) โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยอาศัยแหล่งข้อมูลจาก เอกสารราชการ ผลการวิจัยก่อนหน้าในวิกฤติตามกรณีศึกษา และการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติของภาคการท่องเที่ยว ผู้ประกอบการที่อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ และประชาชนที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งมีการประชุมกลุ่ม (focused group) ร่วมระหว่างหน่วยงาน ตัวแทนผู้ประกอบการ และผู้แทนเครือข่ายชุมชน ในการสนทนาแลกเปลี่ยนบทเรียนและการเตรียมพร้อม ตลอดจนแนวทางในการบริหารวิกฤติในอนาคต ทั้งนี้จะมีการใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ใช้การทดสอบแบบสอบถาม (Questionnaire) สำหรับการเก็บแบบสอบถามนั้นจัดเก็บผ่านการลงพื้นที่สำรวจทัศนคติของนักท่องเที่ยวที่มีต่อการบริหารการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของประเทศไทย

3.2 วิธีการเก็บข้อมูล

งานวิจัยนี้มีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ประเภท กล่าวคือ การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) และการเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ดังนี้

3.2.1 การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) ประกอบด้วย

1) สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview research) และ การสนทนากลุ่ม (Focus group) เป็นการรวบรวมข้อคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญในเรื่อง การบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวประเทศไทย

2) การศึกษาวิจัยสนาม (Field Research) จากกรณีศึกษาสถานการณ์วิกฤติครั้งใหญ่ของประเทศไทย 5 พื้นที่ อันได้แก่ ภูเก็ต พังงา เชียงราย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

3) ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการทดสอบแบบสอบถาม (Questionnaire) สำหรับการเก็บแบบสอบถามนั้นจัดเก็บผ่านการลงพื้นที่สำรวจทัศนคติของนักท่องเที่ยวที่มีต่อการบริหารการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของประเทศไทย

3.2.2 การเก็บข้อมูลแบบข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) มีรูปแบบการวิจัยจากเอกสาร (Documentary research) จากหนังสือ วารสารทางวิชาการ บทความ รายงานการวิจัย ฐานข้อมูลออนไลน์ สิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ มีวิธีการเก็บข้อมูลจากการสังเคราะห์กรอบแนวคิดการวิจัยจากแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติและการบริหารจัดการและการฟื้นฟูการท่องเที่ยวในสถานการณ์วิกฤติ และการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแผนปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อนำเสนอบทบาทหน้าที่ของแต่ละตัวแสดงในการจัดการภาวะวิกฤติของภาคการท่องเที่ยว ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ตลอดจนศึกษาโครงสร้างการบริหารจัดการภาวะวิกฤติการท่องเที่ยว เป็นต้น

3.3 ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และพื้นที่ในการศึกษา

วิธีการเก็บข้อมูลโดยการทบทวนแบบสอบถาม (Questionnaire) สำหรับการเก็บแบบสอบถามนั้นจัดเก็บผ่านการลงพื้นที่สำรวจทัศนคติของนักท่องเที่ยวที่มีต่อการบริหารการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของประเทศไทย ใช้การเลือกตัวอย่างโดยใช้ทฤษฎีความน่าจะเป็น (Probability Sampling) แบบแบ่งลำดับชั้น (Stratified Random Sampling) อย่างเป็นสัดส่วน โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างตามพื้นที่หรือจังหวัดที่เป็นจุดหมายหลักของการเดินทางท่องเที่ยว (Destination) อันเป็นพื้นที่กรณีศึกษาที่เคยเกิดภัยพิบัติในอดีต จำนวน 5 กลุ่ม ได้แก่ กรุงเทพมหานคร พัทยา เชียงราย ภูเก็ต และพังงา โดยจะเลือกตัวอย่างตามสัดส่วนของจำนวนนักท่องเที่ยวไทยและต่างประเทศของแต่ละจังหวัด จากการสืบค้นข้อมูลสถิติด้านการท่องเที่ยวในปี พ.ศ. 2561 (Tourism Statistics 2018) ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พบว่า มีจำนวนนักท่องเที่ยวจำแนกรายจังหวัด ดังตารางที่ 3.1 ซึ่งทางคณะผู้วิจัยจะกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างจากการคาดประมาณขนาดกลุ่มตัวอย่างของจำนวนนักท่องเที่ยวเฉลี่ยรายวัน ตามสูตรการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างของ Krejcie and Morgan เพื่อประมาณค่าสัดส่วนกลุ่มตัวอย่าง (รายละเอียดดังภาพที่ 3.2) โดยกำหนดความคลาดเคลื่อนที่ร้อยละ 10 และระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 ทั้งนี้ ทางคณะผู้วิจัยได้เพิ่มจำนวนกลุ่มตัวอย่างอีกร้อยละ 5 เพื่อป้องกันการเก็บข้อมูลผิดพลาดหรือไม่ครบถ้วน รายละเอียดดังแสดงในตาราง 3.1

ตารางที่ 3.1 จำนวนกลุ่มตัวอย่างนักท่องเที่ยวจำแนกตามกลุ่มจังหวัดเป้าหมาย ประจำปี 2561

จังหวัดเป้าหมาย	จำนวนนักท่องเที่ยวรายปี (คน)	จำนวนนักท่องเที่ยวรายวัน (คน)*	กลุ่มตัวอย่าง (คน)	
			คาดประมาณกลุ่มตัวอย่าง*	กลุ่มตัวอย่างที่เก็บจริง (+ 5%)
1. กรุงเทพมหานคร	64,605,920	177,003	192	202
2. พัทยา	18,354,227	50,286	191	200
3. เชียงราย	3,632,245	9,951	184	193
4. ภูเก็ต	14,383,348	39,406	190	199
5. พังงา	4,972,456	13,623	185	194

หมายเหตุ: *จำนวนนักท่องเที่ยวรายวัน คาดประมาณจากสถิติจำนวนนักท่องเที่ยวรายปีหารด้วย 365 วัน.

*คาดประมาณกลุ่มตัวอย่าง ใช้วิธีคำนวณกลุ่มตัวอย่างของ Krejcie and Morgan โดยใช้จำนวนนักท่องเที่ยวรายวันเป็นขนาดประชากร ที่มา: จาก กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2561 และ คณะผู้วิจัย, 2562.

$$n = \frac{\chi^2 N p (1-p)}{e^2 (N-1) + \chi^2 p (1-p)}$$

n = ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

N = ขนาดของประชากร

e = ระดับความคลาดเคลื่อนของการสุ่มตัวอย่างที่ยอมรับได้

χ^2 = ค่าไคสแควร์ที่ df เท่ากับ 1 และระดับความเชื่อมั่น 95% ($\chi^2=3.841$)

p = สัดส่วนของลักษณะที่สนใจในประชากร (ถ้าไม่ทราบให้กำหนด p = 0.5)

ภาพที่ 3.2 สูตรการคำนวณของ Krejcie and Morgan. จาก Krejcie and Morgan, 1970.

จากการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างในตารางที่ 3.1 ทั้งหมดจำนวน 988 ชุด เพื่อสำรวจทัศนคติและความคาดหวังของนักท่องเที่ยวที่มีต่อการบริหารการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของประเทศไทย โดยใช้การเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental Sampling) ตามสถานที่ที่เป็นจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยว เพื่อเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างชาวไทยและชาวต่างชาติ ทั้งนักท่องเที่ยวที่เคยและไม่เคยประสบเหตุภัยพิบัติและวิกฤติอื่น ๆ ระหว่างการเดินทางท่องเที่ยวในประเทศไทย เพื่อสำรวจความคิดเห็น ความตระหนัก และการรับรู้ต่าง ๆ ของกลุ่มนักท่องเที่ยว โดยสอบถามจะแบ่งออกเป็น 4 ชุด ประกอบด้วย หนึ่ง แบบสอบถามสำหรับผู้ที่เคยประสบภัยพิบัติระหว่างการท่องเที่ยวในประเทศไทย ประกอบด้วย สำหรับนักท่องเที่ยวชาวไทย (ภาษาไทย) และ สำหรับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ (ภาษาอังกฤษ) สอง แบบสอบถามสำหรับผู้ที่ไม่เคยประสบภัยพิบัติระหว่างการท่องเที่ยวในประเทศไทย ประกอบด้วย สำหรับนักท่องเที่ยวชาวไทย (ภาษาไทย) และสำหรับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ (ภาษาอังกฤษ)

เนื้อหาและคำถามในแบบสอบถามดังกล่าวมีทั้งหมด 5 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป (General information) ได้แก่ จุดหมายหลักในการท่องเที่ยว จุดประสงค์หลักในการท่องเที่ยว ค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยว (ต่อวัน) การซื้อประกันภัยเดินทางท่องเที่ยว โรคประจำตัว และประสบการณ์ประสบภัยพิบัติในประเทศไทย ส่วนที่ 2 ประสบการณ์ในการประสบภัยพิบัติ (Disaster risk experiences) ซึ่งจะถามเฉพาะกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัยพิบัติระหว่างการท่องเที่ยวในประเทศไทยเท่านั้น ได้แก่ ประเภทของภัยพิบัติที่เคยประสบ ความช่วยเหลือที่เคยได้รับ การติดต่อสื่อสารระหว่างประสบภัย หน่วยงานที่มีส่วนช่วยเหลือระหว่างประสบภัย รวมถึงข้อมูล ช่องทางให้ข้อมูล และผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์มากที่สุด ส่วนที่ 3 การสื่อสารความเสี่ยงต่อนักท่องเที่ยว (Risk communication for tourist) ได้แก่ ข้อมูลที่ช่วยสร้างการรับรู้ความเสี่ยง (Risk perception) ช่องทางการสื่อสารที่เข้าถึง และหน่วยงานหรือผู้ให้ข้อมูลที่เชื่อถือ ส่วนที่ 4 พฤติกรรมที่ตอบสนองต่อความเสี่ยงของท่านในปัจจุบัน (Responsive behavior towards disaster risk) ได้แก่ การเตรียมตัวก่อนการเดินทาง การศึกษาข้อมูลที่เป็นก่อนการเดินทาง พฤติกรรมการป้องกันตัวระหว่างการเดินทาง และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอื่น ๆ ซึ่งในกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัยพิบัติจะถามถึงพฤติกรรมก่อนและหลังการประสบภัย เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงความเป็นไป ส่วนที่ 5 ข้อมูลทัศนคติและความคาดหวังของนักท่องเที่ยว (Attitude and expectation toward tourism management in Thailand) ได้แก่ ความเชื่อมั่นในระบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของประเทศไทย การรับรู้ความเสี่ยงในปัจจุบัน และความคาดหวังต่อการพัฒนาหรือปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ

ของประเทศไทย ทั้งนี้ ในส่วนของกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัยพิบัติจะเพิ่มขึ้นมา 3 คำถาม ได้แก่ ความเปลี่ยนแปลงของแหล่งท่องเที่ยวและแนวทางการจัดการหลังเกิดภัยพิบัติ เหตุผลในการเดินทางกลับมาท่องเที่ยวหลังประสบภัยพิบัติ และอุปสรรคที่คาดว่าจะส่งผลต่อการเดินทางกลับมาท่องเที่ยวในประเทศไทยหลังประสบภัยพิบัติ โดยมีรายละเอียดแบบสอบถามดังภาคผนวก

เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและน่าเชื่อถือ คณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลก่อน นำไปวิเคราะห์ด้วยการตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) หรือการเปรียบเทียบข้อมูลจากสามแหล่งเพื่อ ตรวจสอบระหว่างกัน โดยผู้วิจัยเลือกวิธีการตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านวิธีการจัดเก็บข้อมูล (Methodological Triangulation) โดยเลือกเปรียบเทียบข้อมูลจาก (1) การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ทำการนำเสนอรายละเอียดไว้พร้อมแล้วในบทที่ 2 (2) สัมภาษณ์เชิงลึกและการจัดประชุมกลุ่มย่อย และ (3) จากการสำรวจแบบสอบถาม ซึ่งทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลมีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ วิเคราะห์ข้อมูลโดยการถอดเทปผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) การบรรยายเชิงพรรณนา (Descriptive method) เป็นการบรรยายและอธิบายถึงปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้น โดยในที่นี้เป็นการอธิบายถึงแนวทางในการพัฒนาบุคคลตามสมรรถนะ และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณใช้สถิติเชิงพรรณนา คือ การแจกแจงข้อมูล ความถี่ (Frequency distribution) ร้อยละ (Percentage)

3.5 รูปแบบกระบวนการวิจัย

ผ่านเครื่องมือต่าง ๆ เป็นลำดับขั้นต่อเนื่องกัน กล่าวคือ

1) ศึกษาจากเอกสารในเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติและการฟื้นฟูจากเหตุการณ์จากงานวิจัยก่อนหน้าตั้งแต่ สีนามปี พ.ศ. 2547 อุทกภัยปี พ.ศ. 2554 และการจัดการโรคระบาดซาร์ส รวมทั้งการสำรวจเนื้อหาข้อมูลของการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินความขัดแย้งทางการเมืองและระเบิดแยกราชประสงค์จากเอกสารและรายงานของหน่วยงาน อาทิ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสถาบันการแพทย์ฉุกเฉิน เป็นต้น

2) ศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่ระบุในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ในเนื้อหาและการบริหารมาตรการการเตรียมความพร้อมที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติของประเทศไทย

3) ประชุมสนทนาแลกเปลี่ยนเฉพาะกลุ่ม (Focused group) จังหวัดละ 1 ครั้ง เป็นเวทีที่ร่วมระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ตัวแทนผู้ประกอบการ และผู้แทนเครือข่ายชุมชน ในการสนทนาแลกเปลี่ยนบทเรียนและการเตรียมพร้อม ตลอดจนแนวทางการบริหารวิกฤติในอนาคต

4) ทดสอบสอบถามนักท่องเที่ยวทั้งคนไทยและต่างชาติในพื้นที่ปฏิบัติการ จังหวัดภูเก็ต พังงา เชียงราย กรุงเทพฯ และเมืองพัทยา จังหวัดละ 200 คน ในการรวบรวมข้อมูล การรับรู้ และความคิดเห็นของนักท่องเที่ยวทั้งภายในและต่างชาติที่เดินทางเข้ามาเที่ยวในพื้นที่ดังกล่าว ถึงความเข้าใจในการฟื้นฟู และความมั่นใจในการเตรียมพร้อมที่ดีขึ้นกว่าเดิมในระหว่างกาฟื้นฟู

5) สัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานแพทย์ฉุกเฉิน กองสาธารณสุขฉุกเฉิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตำรวจท่องเที่ยว เป็นต้น ใน การศึกษาการปฏิบัติงานในภาวะวิกฤติภัยพิบัติตามที่ระบุ สี่ประเภทภัยในงานวิจัย เพื่อสังเคราะห์กระบวนการ ดำเนินการในการตอบสนองต่อสถานการณ์ โดยดำเนินการคัดเลือกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหาร สถานการณ์ฉุกเฉินตามที่มีการระบุไว้ในกฎหมายและแผนระดับประเทศ ส่วนจำนวนนั้นยังไม่สามารถระบุได้ชัดเจน เนื่องจากอาจมีเพิ่มเติมจากการแนะนำเพิ่มเติมของผู้ให้สัมภาษณ์หลัก (จากวิธีการ snowball sampling)

6) สรุบบทเรียนการฟื้นฟูจากเหตุการณ์วิกฤติ รวมทั้งวิเคราะห์ความเหมาะสมของการเตรียมพร้อมเพื่อ รับมือสถานการณ์วิกฤติในอนาคต และจัดทำข้อเสนอการพัฒนาคู่มือการบริหารสถานการณ์วิกฤติสำหรับการจัดการ ท่องเที่ยว

7) นำร่างข้อเสนอทำการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการวิกฤติการณ์ด้านการ จัดการท่องเที่ยว อันได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กรุงเทพมหานคร กองสาธารณสุขฉุกเฉิน สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น เพื่อทบทวนแก้ไขร่างให้สมบูรณ์

บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย

การศึกษาบทเรียนการจัดการวิกฤติและการฟื้นฟูการท่องเที่ยวของประเทศไทย มุ่งศึกษาวิเคราะห์และถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาภัยพิบัติสึนามิในพื้นที่ชายฝั่งอันดามันจังหวัดภูเก็ต อุทกภัยกรุงเทพมหานคร แผ่นดินไหวจังหวัดเชียงราย ชาร์สพีทยา และระเบิดแยกราชประสงค์ ซึ่งเป็นภัยครั้งยิ่งใหญ่และสำคัญที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งมิติทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ก่อให้เกิดการสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส่งผลกระทบต่อคนไทยอย่างใหญ่หลวงแก่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทย

การบริหารวิกฤติเป็นโจทย์สาธารณะที่มีความซับซ้อน และมีหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักและรองจำนวนมาก ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย พระราชบัญญัติ และระเบียบการปฏิบัติราชการหลายๆชุดคำสั่งรวมกัน ด้วยในการเกิดวิกฤติหนึ่ง ๆ มีความหลากหลายในลักษณะทางธรรมชาติของเหตุการณ์ ไม่ว่าจะเป็นวิกฤติทางธรรมชาติ อันได้แก่ ภัยพิบัติลักษณะต่าง ๆ อาทิ พายุ อุทกภัย สึนามิ หรือวิกฤติอันเกิดจากน้ำมือมนุษย์ อาทิ การระบาดของโรค และความไม่สงบและรุนแรงทางการเมือง เหตุการณ์เหล่านี้เป็นเหตุการณ์ที่ต้องอาศัยหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ อัตรากำลัง ทรัพยากร เครื่องมือ ศักยภาพ และความสามารถในการตอบสนองต่อเหตุการณ์ทั้งสิ้น

การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากเหตุการณ์วิกฤติเหล่านี้ บางเหตุการณ์ต้องการความรวดเร็ว แม่นยำ และระบบข้อมูลและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพสูง บางเหตุการณ์ต้องการความเชี่ยวชาญและเครื่องมือที่มีความเป็นมืออาชีพและมีความซับซ้อนทางเทคนิคสูงมาก จนหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถปฏิบัติการได้เพียงหน่วยงานเดียว หรือในบางครั้งระเบียบวิธีการปฏิบัติที่เคยดำเนินการมา และข้อกฎหมายต่างๆที่เคยนำมาเป็นข้อปฏิบัติ และบังคับใช้ ก็ไม่สามารถที่จะใช้ได้ ดังนั้น การวางตำแหน่งของหน่วยงานต่าง ๆ ในแต่ละเหตุการณ์วิกฤตินั้น มีความจำเป็นสูงมากที่จะต้องมีการออกแบบ รวมไปถึงการศึกษาช่องว่างในการบริหารจัดการที่ผ่านมาในแต่ละเหตุการณ์ว่า องค์ประกอบต่าง ๆ เชิงสถาบัน อาทิ กฎหมาย หน่วยงาน การประสานงาน ทรัพยากร ระเบียบปฏิบัติ กติกา เป้าหมาย ค่านิยม และการแลกเปลี่ยนปฏิสัมพันธ์ของหน่วยต่าง ๆ นั้น เป็นระบบและมีเอกภาพต่อการปฏิบัติงานร่วมกันเพียงใด

ในบทที่ 4 ของงานวิจัยนี้ จะแสดงผลการศึกษาเหตุการณ์วิกฤติในรูปแบบต่าง ๆ ที่ผ่านมามาในอดีต ที่เป็นเหตุการณ์ที่ถือได้ว่าเป็นบทเรียนครั้งสำคัญของภาคส่วนการท่องเที่ยว ในการเตรียมพร้อมเผชิญเหตุการณ์ รับมือ และแก้ไข ตลอดจนฟื้นคืนจากภาวะวิกฤติเหล่านั้นให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาในบทต่อไปจะวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบต่างๆในการบริหารจัดการวิกฤติในภาคส่วนหลัก โดยเฉพาะภาคส่วนการท่องเที่ยว และบุถึงปัจจัยการบริหารที่สำคัญในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อวางเป็นกรอบในการศึกษารูปแบบการบริหารวิกฤติภาคส่วนการท่องเที่ยวต่อไป ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์และถอดบทเรียนกรณีศึกษาทั้ง 5 เหตุการณ์ไว้อย่างครอบคลุมโดยยรรยบายการจัดการวิกฤติแบ่งตามวงจรรายพิบัติเป็นระยะก่อนเกิดภัย ระยะขณะเกิดภัย และระยะหลังเกิดภัย ดังต่อไปนี้

4.1 ถอดบทเรียนการบริหารจัดการในภาวะวิกฤติจากกรณีศึกษาเหตุการณ์วิกฤติ

4.1.1 กรณีศึกษาเหตุการณ์สึนามิในพื้นที่ชายฝั่งอันดามันทงจังหวัดปี พ.ศ. 2547

1. ระยะก่อนเกิดภัย

การเผชิญเหตุการณ์ใหม่ และความไม่พร้อมรับมือกับปัญหาของรัฐ

การเกิดคลื่นยักษ์สึนามิในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปี พ.ศ. 2547 คลื่นยักษ์สึนามิได้พัดถล่มพื้นที่ 6 จังหวัดภาคใต้ชายฝั่งอันดามันของประเทศไทย ได้แก่ ภูเก็ต พังงา ระนอง กระบี่ ตรัง และสตูล ในวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 โดยมีสาเหตุจากการเกิดแผ่นดินไหวนอกชายฝั่งของเกาะสุมาตราประเทศอินโดนีเซียโดยคลื่นยักษ์สึนามินั้น เป็นผลกระทบร่วมจากการเกิดแผ่นดินไหวนอกชายฝั่งได้สร้างความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนเป็นจำนวนมาก

สึนามิเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรง รวดเร็ว และไม่ได้รับการคาดถึงมาก่อนว่าจะเกิดขึ้น จึงไม่มีการระมัดระวังและการป้องกันล่วงหน้า ความเสียหายที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีผู้เสียชีวิตราว 5,395 คนผู้บาดเจ็บ 8,457 คน ผู้สูญหาย 2,817 คนโดยประมาณ ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสร้างความสูญเสียอย่างมหาศาลต่อชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนระบบนิเวศชายฝั่งทะเลอันดามันในภาคใต้ของประเทศไทยที่มีอาจประมาณค่าได้ พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากภัยพิบัติในครั้งนี้ คือ พื้นที่ในเขตอำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต เป็นต้น ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทำให้ทราบว่าประเทศไทยไม่ได้ปลอดภัยจากภัยพิบัติประเภทนี้อีกต่อไป ดังนั้นจึงควรต้องมีการทบทวนมาตรการป้องกันเพื่อเตรียมรับมือกับภัยครั้งต่อไป เพื่อสนับสนุนให้มีการใช้มาตรการที่เพียงพอและเหมาะสมสำหรับการลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นจากคลื่นสึนามิในอนาคต (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2559)

ซึ่งในระยะก่อนเกิดภัยพบว่า ประเทศไทยไม่มีระบบเตือนภัยสึนามิ ในเหตุการณ์ช่วงวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 กรมอุตุนิยมวิทยาสามารถตรวจจับความสั่นสะเทือนของแผ่นเปลือกโลกจากแผ่นดินไหวได้โดยตรวจพบว่าจะมีแผ่นดินไหวบริเวณนอกชายฝั่งตะวันตกของเกาะสุมาตรา จึงประกาศให้ประชาชนทราบแต่ไม่ได้เตือนภัยว่าจะมีคลื่นสึนามิเกิดขึ้น เพราะไม่มีอุปกรณ์ตรวจวัดความสูงของคลื่นในทะเลและเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการเกิดคลื่นสึนามิ ส่งผลให้เมื่อเกิดคลื่นสึนามิขึ้นในเกาะสุมาตราและเคลื่อนตัวเข้าพื้นที่ชายฝั่งภาคใต้ฝั่งอันดามันของประเทศไทยจึงไม่มีการแจ้งเตือนภัยให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ทราบล่วงหน้าทำให้เกิดความเสียหายเป็นจำนวนมาก ระยะก่อนเกิดภัยจึงไม่อาจสามารถสร้างประสิทธิภาพ การเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับสถานการณ์ได้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) เนื่องจากเป็นสึนามิเป็นภัยประเภทใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย การรับรู้ในเรื่องของภัยสึนามิในประเทศไทยจึงอยู่ในอัตราที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศที่มีภัยประเภทนี้เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง เช่น ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย เป็นต้น ส่งผลให้ช่วงก่อนที่ภัยสึนามิจะเกิดขึ้น ณ ขณะนั้น ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการในการป้องกัน นโยบายและมาตรการให้หรือการรับความช่วยเหลือตลอดจนเครือข่ายและการจัดสรรทรัพยากรยังไม่มีเตรียมการอย่างเป็นทางการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554)

2. ระยะเวลาเกิดภัย

การจัดการในภาวะวิกฤติเชิงโครงสร้างและทรัพยากร

การจัดโครงการทางการเมืองสวมทับระบบการบริหารจัดการของกระทรวงมหาดไทยระยะขณะเกิดภัย การบริหารจัดการในสถานการณ์วิกฤติส่วนใหญ่เป็นการช่วยเหลือประชาชนผู้รอดชีวิตและผู้บาดเจ็บ แต่ในการดำเนินการเกิดขึ้นไปได้อย่างล่าช้าเนื่องจากพื้นที่ประสบภัยส่วนใหญ่เป็นแหล่งท่องเที่ยวประกอบกับในช่วงเวลาที่เกิดเหตุขึ้นเป็นช่วงฤดูกาลของการท่องเที่ยว หากแต่พื้นที่ดังกล่าวได้รับการบริหารจัดการในสถานการณ์วิกฤติด้วยการลงพื้นที่และการบัญชาการของฝ่ายบริหาร นายกรัฐมนตรีและผู้เกี่ยวข้องในสถานการณ์ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร่วมกันบินไปที่จังหวัดภูเก็ตทันทีที่เกิดเหตุขึ้นเพื่อประสานงานและสั่งการให้ทุกฝ่ายทั้งภาครัฐเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศระดมกำลังทรัพยากรเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) และมอบหมายให้รัฐมนตรีกำกับสั่งการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ระดับจังหวัดอันได้แก่ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดูแลในการในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดหาจังหวัดพังงา ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ดูแลจังหวัดกระบี่ให้รองนายกรัฐมนตรีดูแลจังหวัดระนอง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554)

บทบาทของศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติกับประสิทธิภาพในการลดทอนปัญหา

ประเด็นสำคัญจากการศึกษาของงานชิ้นนี้เน้นบทบาทของศูนย์เตือนภัยโดยเสนอว่า ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติซึ่งจะรับข้อมูลจากเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานด้วยกันในประเทศและหน่วยงานระหว่างประเทศ ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ ที่เป็นภาคสาธารณะ และส่งข้อมูลให้หน่วยงานที่ต้องเข้าไปตอบสนองกับสถานการณ์ส่งผลให้ศูนย์เตือนภัยมีความสำคัญมาก ศูนย์ฯ จึงต้องได้รับการตอบสนองเรื่องของการสร้างความรู้ ข้อมูลการวิเคราะห์ และการใช้เทคโนโลยี ตามที่ศูนย์ฯ ต้องการสำหรับสนับสนุนการแจ้งเตือนต่อสาธารณะ ซึ่งในสถานการณ์หน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ในการบริหารจัดการสถานการณ์ได้ตั้งภารกิจหน้าที่การทำงานภายใต้กฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของตนเอง อย่างเช่น หน่วยทหารตำรวจทรัพยากรธรรมชาติและชายฝั่ง อาสาสมัคร หน่วยงานเหล่านี้ต่างทำหน้าที่ของตนเองอยู่ในพื้นที่ โดยรับข้อมูลการเตือนภัยจากศูนย์เตือนภัยฯ เข้ามาช่วยในการวิเคราะห์และนำไปสู่ตัดสินใจปฏิบัติการ โดยในเหตุการณ์ประเทศไทยมีเวลาเพียงแค่ว่าประมาณ 45-90 นาที ก่อนที่สึนามิจะเข้าปะทะกับชายฝั่งพื้นที่ทั้ง 6 จังหวัด การบูรณาการข้อมูลและส่งข้อมูลการเตือนภัยไปยังพื้นที่จังหวัดจึงมีความสำคัญสำหรับการบริหารจัดการลดทอนความเสียหายเพื่อนำไปสู่การอพยพและการเตรียมพร้อมสำหรับการปฏิบัติการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554)

เครือข่ายพลเรือนและทหาร

เครือข่ายการจัดการด้วยความร่วมมือระหว่างการเมือง ทหาร และพลเรือน ในการบริหารจัดการมีการจัดตั้งศูนย์ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยนายกรัฐมนตรีได้สั่งการและจัดตั้งศูนย์ในการร่วมช่วยเหลือผู้ประสบภัยภาคใต้ขึ้นที่จังหวัดภูเก็ต โดยมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อำนวยการ เพื่อเป็นศูนย์กลางในการอำนวยการประสานความช่วยเหลือกับประชาชนผู้ประสบภัยในพื้นที่ 6 จังหวัดภาคใต้ ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ทำการประชุมรัฐมนตรีและผู้เกี่ยวข้องที่ศูนย์อำนวยการร่วมช่วยเหลือผู้ประสบภัยภาคใต้ในพื้นที่ประสบภัย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการได้ประกาศให้พื้นที่จังหวัดภูเก็ต พังงา กระบี่ ตรัง สตูล และระนอง เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินในวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 โดยให้ทุกจังหวัดจัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยและจัดตั้งศูนย์สลับการประสานงานในการรับแจ้งการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่ศาลากลางทุกจังหวัด และมีข้อสั่งการให้หน่วยงานที่มีทรัพยากรและมีความรับผิดชอบในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเข้าดำเนินการ เช่น กำหนดให้กองทัพภาคที่ 4 ส่งรถสื่อสารดาวเทียมสนับสนุนการติดต่อสื่อสารในจังหวัดภูเก็ต ให้เจ้าหน้าที่อาสาสมัครเข้าค้นหาผู้ประสบภัยในพื้นที่เขาหลักตะกั่วป่าพังงาอย่างต่อเนื่อง ให้ภูเก็ตและจังหวัดอื่น ๆ ที่ประสบภัยประกาศแจ้งเตือนผู้พักอาศัยที่อยู่ห่างจากชายฝั่ง 300 เมตร เตรียมพร้อมเพื่อรับมือพร้อมทั้งป้องกันอาฟเตอร์ช็อกที่อาจเกิดขึ้น ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพร้อมอาสาสมัครเข้าช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่เขาหลักจังหวัดพังงา พร้อมทั้งให้กองทัพอากาศจัดเครื่องบิน C 130 สนับสนุนการเดินทางและให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมประสานงานให้กองทัพเรือจัดลาดตระเวนช่วยค้นหาผู้ประสบภัย และใช้เฮลิคอปเตอร์ส่งอาหารน้ำอภัยพประชาชนนักท่องเที่ยวอยู่ที่ปลอดภัย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554)

การสนับสนุนการปฏิบัติการ

การตั้งกองทรัพยากรสำรองไว้ที่พื้นที่ศูนย์กลางของประเทศและการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างการตื่นรู้ต่อสถานการณ์ให้กับประชาชน ในส่วนของการสนับสนุนการปฏิบัติการมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจส่วนหลังไว้ที่กรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นฝ่ายสนับสนุนสรรพกำลังทรัพยากรรวมถึงคอยติดต่อสื่อสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ประสบภัยพร้อมทั้งการบริหารราชการจัดการกับสถานการณ์ตลอด 24 ชั่วโมง การตั้งผู้รับผิดชอบในพื้นที่ประสบภัยก็คือการให้รัฐมนตรีทั้งหมดทางที่เกี่ยวข้องลงไปประจำในพื้นที่จังหวัดที่ประสบภัยทั้งคู่อีก 4 จังหวัด พร้อมทั้งมีการให้ข้อมูลข่าวสารกับสาธารณะอย่างต่อเนื่องตลอด ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและจัดทำแถลงการณ์เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารและเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา จนกว่าจะเข้าสู่ภาวะปกติ รวมถึงจัดสรรงบประมาณเร่งด่วนเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการ ในระยะนี้เป็นการเกี่ยวพันทั้งในแง่ของการบริหารจัดการกับสถานการณ์และระยะของการฟื้นฟูจะเป็นการอนุมัติงบประมาณลงมาในพื้นที่เพื่อช่วยเหลือปรับปรุงพื้นที่และจัดการกับสถานการณ์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554)

เครือข่าย

เครือข่ายชุมชนและการพัฒนาเครื่องมือสื่อสารท้องถิ่นในการปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ เครือข่ายชุมชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในสถานการณ์ เครือข่ายชุมชนเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบหนึ่งซึ่งช่วยสร้างประสิทธิภาพให้การแจ้งเตือนภัยเนื่องจากว่าเครือข่ายชุมชนจะเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการและเป็นเครื่องมือที่ดีในการสร้างการประสานงานระหว่างคนในพื้นที่ชุมชนกับตัวปัญหาและกับหน่วยงานในนอกให้สามารถที่จะรับมือกับสถานการณ์ได้

ขณะเดียวกันงานวิจัยได้ค้นพบว่ามีการใช้ megaphone ในพื้นที่ชุมชนหมู่บ้าน ซึ่ง megaphone ทำหน้าที่เหมือนสถานีวิทยุสำหรับชุมชนคอยแจ้งข่าวสารอัปเดตอากาศให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์กับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะกลุ่มชาวประมง ช่องทางการสื่อสารนี้ค่อนข้างมีความน่าสนใจเพราะไม่เพียงแต่เป็นเครือข่ายที่จะช่วยให้เกิดการกระจายตัวของข้อมูลได้อย่างทั่วถึงกับชุมชนด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายแล้วได้ยังเป็น

ช่องทางช่องทางหนึ่งที่จะสามารถสร้างการยอมรับในการรับรู้ให้กับชุมชนได้ เนื่องจากช่วยทำให้สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงได้ถึงในระดับท้องถิ่น

3. ระยะหลังเกิดภัย

การใช้เครื่องมืออย่างงบประมาณในการฟื้นฟูสภาพพื้นที่และเศรษฐกิจให้กับสังคม

ระยะหลังเกิดภัย มีการจัดสรรงบประมาณเข้าช่วยเหลือพื้นที่ เช่น การของบประมาณเร่งด่วน 3 ประเภท ให้เป็นศูนย์กลาง (Hub) ของทรัพยากรทางการบริหารจัดการ เช่น งบประมาณจาก งบกลาง เงินบริจาค และระบบสินเชื่อของธนาคาร โดยงบประมาณส่วนใหญ่จะถูกจำแนกไปเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนและบริหารจัดการฟื้นฟูพื้นที่เศรษฐกิจและสังคมในประเด็นที่สำคัญหลัก ๆ ได้แก่ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเร่งด่วน การให้ความช่วยเหลือชาวประมงและผู้เลี้ยงสัตว์น้ำที่ประกอบอาชีพในพื้นที่ การช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อย การช่วยเหลือเรื่องการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสบภัย การจัดทำฐานข้อมูลการช่วยเหลือ การสนับสนุนผู้ประกอบการรายใหญ่ในการฟื้นฟู การชดเชยค่าสำรองจ่ายของหน่วยงาน การช่วยซ่อมแซมส่วนราชการที่เสียหาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554)

การสร้างและการพัฒนาพื้นที่เป็นการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนเพื่อสร้างความเชื่อมั่นใหม่

ได้แก่ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดสามเหลี่ยมอันดามัน ซึ่งพื้นที่บริเวณสามเหลี่ยมอันดามันเป็นแหล่งรายได้จากการท่องเที่ยวและการเกษตร โดยรัฐเร่งพิจารณาแนวทางแก้ไขผลกระทบจาก “สึนามิ” โดยมีศักยภาพของพื้นที่กลุ่มจังหวัดอันดามัน และโอกาสในการพัฒนาพื้นที่สามเหลี่ยมอันดามัน รวมทั้งข้อจำกัดในการพัฒนาพื้นที่สามเหลี่ยมอันดามัน และมีกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดสามเหลี่ยมอันดามัน มียุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- 1) การฟื้นฟูสู่ความเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลระดับโลก
- 2) การพัฒนารูปแบบการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก
- 3) การพัฒนารูปแบบการผลิตพลังงานไปโอดีเซล
- 4) การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมอย่างยั่งยืน

ทั้งหมดที่กล่าวมาเป็นการประชุมของคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดสามเหลี่ยมอันดามัน ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดสามเหลี่ยมอันดามันจะเป็นกรอบในการพัฒนาพื้นที่ทั้งด้านการฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์คลื่นสึนามิ และการพัฒนาเพื่อเสริมศักยภาพของพื้นที่ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจมุ่งเน้นการพัฒนาให้พื้นที่ทั้ง 3 จังหวัดมีจุดเด่นด้านการท่องเที่ยวระดับโลกอย่างยั่งยืน ทั้งนี้กรอบของยุทธศาสตร์ยังได้วางแนวทางการพัฒนาเพื่อเสริมจุดยืนในด้านอื่น ๆ เพื่อเพิ่มความแข็งแกร่งด้านเศรษฐกิจอีกด้วย หากกลุ่มจังหวัดสามเหลี่ยมสามารถร่วมกันผลักดันการดำเนินการแผนงานโครงการภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้กลุ่มจังหวัดสามเหลี่ยมอันดามันสามารถพัฒนาสู่สากลเป็นที่ยอมรับในด้านการท่องเที่ยว ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีสามารถประกอบอาชีพได้อย่างยั่งยืน (วิโชติ จรุงโรจน์, 2548)

การเน้นนำหนักการพัฒนาไปที่ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ

ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติจุดเน้นสำคัญของการทำหน้าที่ของเขาอยู่ที่การประมวลข้อมูลจากภายในและภายนอกประเทศเพื่อนำมาวิเคราะห์และประเมินเป็นข้อมูลสำหรับการเตือนภัยในกระบวนการนั้นๆ หน่วยงานจึงควรที่จะเป็นสะพานของความรู้และเชื่อมโยงข้อมูลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากเหตุวิกฤตีสึนามิให้กับทุกภาคส่วนที่ต้องใช้ข้อมูล ศูนย์เตือนภัยจึงต้องการทั้งผู้เชี่ยวชาญทั้งภายในและผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก รวมถึงเจ้าหน้าที่สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์เกี่ยวกับสภาพอากาศและนำไปสู่การเตือนภัย ศูนย์เตือนภัยจึงจำเป็นต้องขยายขีดความสามารถของเขาให้รองรับการตอบสนองตอบภายในหลายรูปแบบไม่ใช่แค่เป็นประเด็นของการเป็นพัฒนาโดยจะเป็นเรื่องของการสนับสนุนการตัดสินใจในสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย (TAVIDA KAMOLVEJ, 2006)

การสร้างฐานข้อมูลกลางเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการจ่ายทรัพยากร

ปรากฏการบริหารข้อมูลความเสียหายจากเหตุการณ์ภัยพิบัติโดยได้สั่งการให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นผู้จัดทำฐานข้อมูลกลางสำหรับการบริหารจัดการเพื่อให้เห็นภาพของความเสียหายทั้งที่ประชาชนที่ประสบภัยทรัพย์สินสาธารณูปโภคสิ่งก่อสร้าง รวมถึงการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยที่หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการแล้วเพื่อประโยชน์ในการติดตามและการสร้างความช่วยเหลือให้ถูกต้องและทั่วถึงมากขึ้น ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารจัดการในการบริหารจัดการเหตุการณ์สึนามิครั้งนี้ ถือได้ว่าเป็นเหตุการณ์ใหม่และมีข้อจำกัดพอสมควร เนื่องจากรัฐไทยเองไม่เคยเผชิญกับสถานการณ์ในครั้งนี้อีกก่อน ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมักเป็นเรื่องของการติดต่อสื่อสารในระยะเร่งด่วน การจัดระเบียบขั้นตอนการสั่งการในสภาวะฉุกเฉินที่สำนักงานเต็มไปด้วยความวุ่นวายการระดมทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ แต่ทั้งนี้การช่วยเหลือประชาชนและการฟื้นฟูความเสียหายนั้นถือว่าประเทศไทยสามารถลงสรรพกำลังได้มากพอสมควรสำหรับการบริหารจัดการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554)

การเรียนรู้จากแนวคิดการปรับตัวต่อปัญหาและการฟื้นฟูปรับปรุงการบริหารจัดการ

การสร้างขีดความสามารถในการปรับตัวของพื้นที่จากความล้มเหลวในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นการเรียนรู้ที่จะปรับตัวกับความต่อเนื่อง ซึ่งมันเป็นผลมาจากช่องว่างระหว่างความรู้ข้อมูลที่เหล่านักวิชาการแชร์กันหรือว่าข้อมูลที่อยู่ในพื้นที่ระดับของการที่จะนำไปสู่การขมวดการตัดสินใจออกมาเป็นข้อความสื่อสารที่นำไปเผยแพร่ต่อสาธารณะ ในกรณีของสึนามินั้นหน่วยงานที่ต้องเกี่ยวข้องด้วยเป็นสิ่งสำคัญ คือ กรมอุตุนิยมวิทยาและกรมทรัพยากรเหมืองแร่ ที่ต้องทำหน้าที่ในการประสานข้อมูลการนำไปสู่การเรียนรู้ และสร้างขีดความสามารถให้กับระบบเตือนภัย

การเสนอการซ่อมแซมทางกายภาพและการพัฒนาพื้นที่และระบบป้องกันภัย

ในทางเดียวกันการฟื้นฟูพื้นที่ที่สึนามิยังมีข้อเสนอแนะให้มีการซ่อมแซมทางกายภาพ โดยการพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่และระบบการป้องกันภัย เห็นได้จากการศึกษาของขวัญพยัคฆ์ พยัคฆนันท์ (2549) เสนอให้ รัฐบาลอนุมัติงบประมาณเบื้องต้นเพื่อปรับปรุงสถานีตรวจข้อมูล การเพิ่มนักวิชาการแผ่นดินไหว การจัดตั้งฐานข้อมูลด้านแผ่นดินไหวทั้งหมดให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2550 ตลอดจนการพัฒนาปรับปรุงทุ่นตรวจคลื่นวัดในทะเลอันดามันและอ่าวไทย เน้นตรวจคลื่นน้ำลึกได้ และมีแผนที่จะติดตั้งเครื่องมือ DART System (Deep-ocean Assessment and Reporting of Tsunamis) อีกทั้งการสร้างแนวป่าชายเลน (Mangrove) ซึ่งมีความสอดคล้อง

กับข้อเสนอ สนิท อักษรแก้ว, และสนใจ หะวานนท์ (2548) ที่ทำการศึกษามาจากเหตุการณ์สันนิบาตบริเวณชายฝั่งทะเลพบว่า ป่าชายเลนมีบทบาทสำคัญยิ่งในการช่วยเหลือมนุษย์ บทบาทสำคัญของป่าชายเลนชี้ให้เห็นว่าสามารถทำหน้าที่ป้องกันภัยจากสันนิบาตได้อย่างยอดเยี่ยม และประเทศบังคลาเทศได้พยายามอนุรักษ์ป่าชายเลนและปลูกป่าชายเลนบริเวณฝั่งทะเลอ่าวเบงกอลจำนวนประมาณ 2 ล้านไร่ เพื่อป้องกันพายุหมุนหรือไซโคลนที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง นอกจากนี้ ต้องมีการสร้างแนวป้องกันคลื่น ติดตั้งอุปกรณ์ส่งสัญญาณเตือนภัยบริเวณชายหาดเสี่ยงภัย ให้ความรู้แก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เสี่ยงภัย และมีการซ่อมแซมป้องกันและสร้างเส้นทางอพยพ นอกจากนี้ ควรมีการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการเตรียมพร้อมและป้องกันภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคตให้เป็นกิจจะลักษณะ ซึ่งจำนง พวงพุก (2548) เสนอให้ประเทศต่าง ๆ ควรเอาใจใส่ให้ความร่วมมือกัน เพื่อการพัฒนาการเตรียมความพร้อมป้องกัน และแก้ไขสถานการณ์บรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างเป็นระบบจริงจังและต่อเนื่อง

การฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยด้วยการพัฒนาทุนทางสังคมจากการมีส่วนร่วม

เพ็ญประภา ภัทรานุกรม (2553) วิเคราะห์การพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชนที่ประสบผลสำเร็จในการฟื้นฟูจากภาวะวิกฤติภัยพิบัติสันนิบาตและเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชนที่แตกสลายเพราะภัยพิบัติธรรมชาติ เพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง การพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชนที่ได้รับผลจากการประสบภัยพิบัติสันนิบาตอย่างเฉียบพลันนั้น ชาวบ้านต้องต่อสู้กับวิกฤติผ่านกระบวนการเรียนรู้จนสามารถพลิกวิกฤติเป็นโอกาสได้ เกิดการรวมตัวของชาวบ้านทั้งที่บ้านน้ำเค็มและบ้านในไร่ ซึ่งส่วนหนึ่งมีความสัมพันธ์เป็นเครือญาติกัน มีผู้นำที่เอาจริงเอาจัง อันส่งผลให้เกิดกลุ่มคนทำงานที่เข้มแข็งเพื่อชุมชน มีการบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างเป็นระบบ มีแผนแม่บทการพัฒนาชุมชนโดยใช้วิธีการให้ชุมชนมีส่วนร่วม มีการจัดตั้งธนาคารชุมชน การจัดสวัสดิการชุมชนตั้งแต่เกิดจนตายโดยชุมชนเอง การจัดตั้งสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัยของชุมชนบ้านน้ำเค็ม รวมถึงการเกิดกลุ่มออมทรัพย์ของบ้านในไร่เพื่อการออมและให้สินเชื่อเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาเพื่อเพิ่มอาชีพรายได้ของชุมชน การสร้างกระบวนการเรียนรู้ของสมาชิกในชุมชนโดยเฉพาะเด็กและเยาวชน การพัฒนาความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ การสร้างเครือข่ายชุมชนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ การสร้างผู้นำที่มีปัญญา มีแผนการพัฒนาชุมชนที่มาจากความร่วมมือของชุมชน การสร้างให้ชุมชนเห็นคุณค่าของการกินและอยู่แบบพอเพียงตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายในชุมชนด้วย

การเน้นประชาสัมพันธ์และการให้ข้อมูลอย่างถูกต้องโดยหน่วยงานภาครัฐ

สื่อประชาสัมพันธ์เตือนภัยพิบัติทางธรรมชาติของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีหลากหลายประเภทที่จัดทำเพื่อเตือนภัยพิบัติให้กับนักท่องเที่ยวต่างชาติ สื่อหลักที่ใช้ในการเตือนภัยพิบัติทางธรรมชาติในส่วนใหญ่คือ สื่อสิ่งพิมพ์ อาทิ แผ่นพับ บทความในหนังสือพิมพ์ที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับการเตือนภัยคลื่นยักษ์คลื่นยักษ์สันนิบาต และระบบเตือนภัยพิบัติทางธรรมชาติ เนื่องจากประเทศไทยเคยประสบกับคลื่นยักษ์คลื่นยักษ์สันนิบาตเมื่อปี พ.ศ. 2547 วลีรัตน์ อักษรดี (2558) ได้กล่าวว่า นอกจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติแล้ว ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติยังได้จัดทำสื่อเตือนภัยพิบัติทางธรรมชาติเพื่อให้นักท่องเที่ยวได้รับข้อมูลมากขึ้น ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลพบว่าในหน่วยงานนี้สื่อประชาสัมพันธ์ได้มุ่งเน้นการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการเตรียมตัวรับมือกับภัยพิบัติผ่านผู้อำนวยการศูนย์เตือนภัยพิบัติ

แห่งชาติซึ่งมีความน่าเชื่อถือสูงทำให้ประชาชนหรือนักท่องเที่ยวจดจำหรือตระหนักรู้ ได้ว่าศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่พร้อมรับผิดชอบและยินดีให้ความช่วยเหลือ และจัดการปัญหาจากการที่ได้รับข้อมูลที่เป็นเท็จหรือการร้องเรียนของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยพิบัติ

การฟื้นฟูวิถีชีวิตทางจิตวิทยา

สถานการณ์ภัยสึนามิกระทบกระเทือนต่อสุขภาพจิตของคนในพื้นที่เป็นอย่างมาก ณัฐดี ณ โนธรรมและนุชนาฏ สุขเกตู (2549) กล่าวว่าจากเหตุการณ์คลื่นสึนามิพบผลกระทบต่อจิตใจของเด็กที่เป็นผู้ประสบภัยพิบัติ อาจกระทบต่อบุคลิกภาพ พฤติกรรม การเรียน และการทำงานเมื่อเป็นผู้ใหญ่ บางคนจะมีผลกระทบต่อจิตใจทางด้านลบ สามารถช่วยเหลือป้องกันได้โดยการแทรกแซงช่วยเหลือเบื้องต้นด้วยวิธีการปฐมพยาบาลทางจิตใจ ดังนั้นผู้ดำเนินการโปรแกรมการปฐมพยาบาลด้านจิตใจหรือการบำบัดฟื้นฟูจิตใจควรได้รับการอบรมก่อน และควรมีคู่มือแนะนำสำหรับผู้ที่ไม่ใช่ นักวิชาชีพให้รู้วิธีการต่าง ๆ ที่จะช่วยบรรเทาผลกระทบทางด้านจิตใจได้ ขณะที่การฟื้นฟูสุขภาพจิตของผู้ประสบภัยพิบัติสึนามิ จากมุมมองของพยาบาลให้บริการสุขภาพจิต ที่อัจฉราพร สีหรัญวงศ์, ประภา ยุทธไตร, อติรัตน์ วัฒนไพลิน และ อทิตยา พรชัยเกตู โอว ยอง (2555) เขียนถึงประสบการณ์การให้บริการสุขภาพจิตในเวลา 6 เดือนแรกหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ สึนามิ และศึกษาปัจจัยส่งเสริมและอุปสรรคในการให้บริการสุขภาพจิตจากมุมมองของพยาบาลในจังหวัดพังงาพบว่ามี 5 ประเด็นที่สำคัญ ประเด็นแรก เป็นการดูแลสุขภาพจิตในช่วงวิกฤตฉุกเฉิน ได้แก่ “เป็นเพื่อนร่วมทุกข์ ช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ควบคุมจิตใจ” รวมถึงการดำเนินงานในการให้บริการสุขภาพจิต ได้แก่ “คนในชุมชนบอก จึงพบคนเครียดสูง” “ทำงานเหมือนเป็นสะพาน ขาดการมีส่วนร่วม” และ “ต่างคนต่างทำ ไม่ประสานพื้นที่ มีความสับสน” และประเด็นสุดท้าย เกี่ยวข้องกับผู้ให้บริการสุขภาพจิต ได้แก่ “ฟ้าเริ่มใส เจ้าหน้าที่เริ่มกล้า” สำหรับปัจจัยเกื้อหนุนได้แก่ การมีพยาบาลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริการสุขภาพจิตในพื้นที่ การมีเครือข่ายชุมชนและอาสาสมัครที่เข้มแข็ง การเรียนรู้การบริหารจัดการจากท้องที่อื่น และปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ การขาดการบริหารจัดการที่เป็นระบบ และการมีผู้ประสบภัยพักพิงในพื้นที่จำนวนมาก

กระนั้น ผู้ได้รับผลกระทบทางด้านจิตวิทยาและจิตเวชมิใช่มีแค่ผู้ประสบภัยเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงเจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือการกู้ชีพกู้ภัย รวมถึงการกู่ศพผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ ผู้แทนจากโรงพยาบาลชิระภูเก็ท จังหวัดภูเก็ต ให้ข้อมูลว่า “...มีอาสาสมัครที่เป็นนักดำน้ำชาวต่างชาติที่มาช่วยตอนสึนามิ มีอาการนอนไม่หลับมาเป็นเวลานาน เนื่องจากภาพติดตา ทำให้ไม่สามารถทำงานได้ อ่อนเพลียอยู่ตลอดเวลา จึงต้องเข้ารับการรักษาทางด้านสุขภาพจิต จนเมื่อไม่นานมานี้ เขาเสียชีวิตเพราะร่างกายอ่อนแอพักผ่อนไม่เพียงพอและเป็นลมหมดสติ จนกระทั่งเสียชีวิตไปในที่สุด...” (สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2562)

การเตรียมพร้อมภัยสึนามิที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วยการวางแผนรับมือ

ทางจังหวัดภูเก็ตได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแก้ไขปัญหายภัยจากคลื่นสึนามิของจังหวัดภูเก็ต ประจำปี พ.ศ. 2557 ขึ้น ซึ่งจังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดที่มีจำนวนประชาชนที่ได้รับความเดือนร้อนเป็นอันดับ 2 รองจากจังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ตเผชิญกับสถานการณ์แผ่นดินไหว ในวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2555 ครอบคลุมพื้นที่ 3 อำเภอ จังหวัดภูเก็ตจึงได้ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่เมืองภูเก็ต กะทู้และถลาง จังหวัดภูเก็ต จึงจัดทำและทบทวนแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแก้ไขปัญหายภัยจากคลื่นสึนามิประจำปี พ.ศ. 2557 ขึ้น เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ โดยมีการระบุพื้นที่เสี่ยงภัยคลื่นสึ

นามิจังหวัดภูเก็ตภายในจังหวัดภูเก็ตโดยละเอียด เพื่อป้องกัน ลดความเสี่ยง และบรรเทาผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่เกิดจากคลื่นสึนามิได้อย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ โดยการบริหารจัดการภัยพิบัติครอบคลุมทุกระยะภัย และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในการบูรณาการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นไปอย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ภัย ตลอดจนฟื้นฟูผู้ประสบภัยและพื้นที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาวะปกติโดยเร็ว นอกจากนี้ มีการระบุถึงองค์กรปฏิบัติ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ตเป็นองค์กรปฏิบัติหลักที่รับผิดชอบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่จังหวัดรับผิดชอบการอำนวยการ ควบคุม กำกับ ดูแล สั่งการ และดำเนินการต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกขั้นตอนตามศักยภาพของหน่วยงานในเขตจังหวัด และขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานข้างเคียงเมื่อประเมินว่าไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้

ขณะที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพังงา ให้สัมภาษณ์ว่า “...ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพังงาทำงานและทบทวนแผนในการปฏิบัติงานทุกปี โดยจะมีการเชิญตัวแทนสถานประกอบการซ่อมแผนการ โดยมีการเรียกรถพยาบาลซ่อมแผนเผชิญเหตุ ต่างๆ โดยจะมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าภาพไปเช่น ในปีนี้ ในการซ่อม ร่วมกับศูนย์การแพทย์นำร่องอันดามันภาคใต้ ปัจจุบัน การซ่อมแผนการปฏิบัติงานสึนามิจะเป็นการซ่อมปีละ 1-2 ครั้งซึ่งจะกำหนดเป็นตัวชี้วัด และจะมีการซ่อมใหญ่ร่วมกับจังหวัดภูเก็ต ในอีกไม่นานนี้ประมาณเดือนหน้า...” กระนั้นมิเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นล่าสุดที่พังงา ที่ไม่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวคือแก๊สแอมโมเนียรั่วในโรงงานน้ำแข็ง ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์นี้เห็นได้ชัดว่ามีการประสานงานกันหลายหน่วยงานโดยเฉพาะหน่วยงานสาธารณสุข และก็ได้บทเรียนว่า แท้จริงแล้ว ภัยบางภัยจำเป็นจะต้องใช้ความรู้ทางเทคนิค โดยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพังงาได้ให้ความเห็นว่า จริง ๆ แล้วในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสำหรับนักท่องเที่ยวควรมีการบังคับใช้ กฎหมายให้สถานประกอบการต้องซ่อมฝักอพยพหรือให้ความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น และพ่วงไปกับการออกใบอนุญาตของสถานประกอบการต่าง ๆ เพื่อให้มีความสำคัญในด้านการเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต (สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2562) นอกจากนี้เทศบาลเมืองพังงา ได้ให้สัมภาษณ์ว่า “...หลังจากเกิดเหตุการณ์สึนามิก็ได้มีการซ่อมบำรุง และระดมเครื่องมือในการขนย้าย และฟื้นฟูพื้นที่ รวมถึงปัจจุบันก็มีการซักซ้อมร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัดและรวมไปถึงหน่วยงานภายนอกจังหวัด เช่น จังหวัดภูเก็ต...” (สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2562)

การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่

ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเหมืองได้ให้สัมภาษณ์ว่า ปัจจุบันมีการทดสอบการใช้งานของหอเตือนภัยอยู่ตลอดเวลาผ่านการเปิดเพลงชาติ และมีการประสานงานกับป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดในการเผชิญเหตุ แต่ในช่วงหลัง ๆ ยังไม่ได้ซ้อมในเรื่องของภัยพิบัติ โดยเป็นการซ้อมบนโต๊ะหรือ Table Top จากสึนามิแต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็มีการสร้างเครือข่ายของเจ้าหน้าที่ในการทำงาน ซึ่งผู้แทนจากสถานีตำรวจภูธร จังหวัดพังงา ได้ให้สัมภาษณ์ในเรื่องนี้ว่า โดยส่วนใหญ่แล้วตำรวจภูธรจะเป็นการปฏิบัติงานด้านอาชญากรรมและการท่องเที่ยวจะเป็นหน่วยงานในการประสานซึ่งจะอยู่ในเครือข่ายผ่าน Application Line (สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2562) เช่นเดียวกันกับข้อมูลจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจังหวัดพังงา ที่สนับสนุนการมีภาคีเครือข่ายที่สามารถติดต่อประสานงานระหว่างกันได้อย่างทั่วถึงที่ว่า “...การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจะทำงานในการสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงาน เช่น ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว และตำรวจท่องเที่ยว โดยปัจจุบันมี

ช่องทางสื่อมวลชนที่เป็นภาคีทั้งในและต่างประเทศ เวลาเกิดเหตุการณ์อะไรขึ้นก็จะมีกรรงานทั้งแบบออฟไลน์ และออนไลน์ เช่น ในพายุปาบิก ก็จะมีอีเมลเข้ามาสอบถามเรื่องพายุที่จะเกิดขึ้นและสอบถามสถานที่ในการอพยพ ซึ่งก็ได้มีการตอบอีเมลของนักท่องเที่ยวแล้ว...”

ขณะที่สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดพังงาให้ข้อมูลถึงการเยียวยานักท่องเที่ยวว่าปัจจุบันได้มีกองทุนเยียวยานักท่องเที่ยวที่เกิดอุบัติเหตุ เหตุร้ายระหว่างการท่องเที่ยว ซึ่งกองทุนจะทำงานเชิงรุก คือเริ่มมีการรับข้อมูลและประสานงานกับเครือข่ายทางโรงพยาบาลในพื้นที่หรือแม้กระทั่งในเรื่องฌาปนกิจศพก็ได้มีการติดต่อวัดในพื้นที่ไว้ด้วย โดยผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย "...ผมได้รวบรวมผู้ประกอบการ และสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีความรู้ และอบรมความรู้ที่จะสามารถช่วยเหลือนักท่องเที่ยวในเหตุสึนามิได้ แต่ปัจจุบันก็ไม่ได้เกิดการซักซ้อมกันเป็นประจำ..." เช่นเดียวกับสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวที่ปัจจุบันได้พยายามจะจัดให้มีการอบรมเพิ่มเติม โดยการร่วมมือของภาครัฐที่เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องภัยต่าง ๆ (สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2562)

อีกทั้ง จากการศึกษาโดยการสัมภาษณ์และลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่ ทำให้คณะผู้วิจัยได้ทราบว่ นอกจากสึนามิและเหตุการณ์เรือพินิกส์ล่มแล้วนั้น ภูเก็ตยังเผชิญกับความเสียหายและภัยพิบัติดังต่อไปนี้

1. อุทกภัย ในบริเวณเมืองภูเก็ต มักเจอปัญหา “น้ำขังรอระบาย” เกิดจากฝนตกอย่างหนักในช่วงเดือนพฤศจิกายน ถึงมกราคม ในเมืองซึ่งเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ และการขยายของเมือง การสร้างถนน และโรงแรมขนาดใหญ่ ทับเส้นทางระบายน้ำ คลองแคบลง แต่น้ำท่วมได้เพียงแค่ ครึ่งชั่วโมง ถึง 2 ชั่วโมงเท่านั้น

2. ภัยจากพายุ หรือวาตภัย ภูเก็ตซึ่งมีภูมิศาสตร์เป็นเกาะ มีความเสี่ยงเจอปัญหาพายุโซนร้อน หรือมรสุมจากมหาสมุทร ทำให้เกิดคลื่นสูงกว่า 4-5 เมตร ลมกรรโชกแรงที่ชายหาด ชายฝั่งหลายแห่ง ต้นไม้ เสาไฟฟ้าหัก โค่นบริเวณถนนเข้าสู่แหล่งท่องเที่ยว มีผลให้เกิดอุบัติเหตุรถทัวร์ เรือล่ม และนักท่องเที่ยวจมน้ำตามมา ซึ่งที่โด่งดังคือ พายุวงช้าง ที่หาดป่าตอง เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2561 เป็นต้น

3. ภัยจากโรคระบาด ภูเก็ตรองรับนักท่องเที่ยวเป็นอันดับ 2 ของประเทศ รองจากกรุงเทพมหานคร จึงมีความเสี่ยงในการเผชิญกับโรคระบาดที่กระจายตัวไปในหมู่นักท่องเที่ยว ได้อย่างรวดเร็ว เช่น โรคพิษสุนัขบ้า ในช่วงปี พ.ศ. 2558-2562 และโรคไข้เลือดออก (จากยุงลายในแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ) ในปี พ.ศ. 2560 เป็นต้น ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือเชิงพื้นที่ในการจัดการภัยพิบัติเหล่านี้ (สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2562)

4.1.2 กรณีศึกษาเหตุการณ์อุทกภัย ปี พ.ศ. 2554

1. ระยะก่อนเกิดภัย

การป้องกัน การลดผลกระทบ และการเตรียมพร้อม

เนื่องจากเป็นภัยพิบัติที่ประเทศไทยเผชิญมาอย่างยาวนานและบ่อยครั้งที่สุดภัยหนึ่ง ประเทศไทยจึงมีการเตรียมพร้อมและป้องกันอุทกภัยมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายรวมถึงกรุงเทพมหานครก็ได้มีการเตรียมการเพื่อรับมือกับอุทกภัย เห็นได้จากการศึกษาของ พนิดา สงวนเสรีวานิช (2552) ที่ให้ข้อมูลว่า ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ยืนยันว่ากรุงเทพมหานครสามารถรับมือกับน้ำท่วมได้อย่างแน่นอน เนื่องจากมีโครงการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมริมแม่น้ำเจ้าพระยา โครงการก่อสร้างสถานีสูบน้ำเพื่อระบายน้ำฝนตกในพื้นที่โครงการก่อสร้างอุโมงค์ระบายน้ำขนาดใหญ่เพื่อลำเลียงน้ำจากพื้นที่น้ำท่วมขังลงสู่แม่น้ำ โครงการจัดหาพื้นที่

รองรับและกักเก็บน้ำ และยังมีแผนการสกัดน้ำท่วมในจุดต่าง ๆ รวมทั้งการขุดลอกท่อระบายน้ำ หลังจากนั้นหน่วยงานภาครัฐ โดยกระทรวงศึกษาธิการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ร่วมมือกันดำเนินการโครงการ “รวมใจภักดิ์รักคลองแสนแสบ” ทั้งนี้สำนักการระบายน้ำได้รับมอบหมายให้ดำเนินการปรับปรุงสภาพน้ำในแม่น้ำลำคลองต่าง ๆ ของ กทม. ให้ใสสะอาด กระนั้น เหตุการณ์อุทกภัยในกรุงเทพมหานครครั้งนี้มีความรุนแรงมากขึ้น และยังปรากฏปัญหาของการบริหารจัดการบางประการ ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

มาตรการการช่วยเหลือ

ในเรื่องมาตรการการช่วยเหลือนั้น ประชาชนได้มีการเตรียมตัวในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำ และเห็นว่าอุทกภัยเป็นเรื่องปกติในพื้นที่ แต่การเกิดอุทกภัยทวีความรุนแรงขึ้นผลกระทบจากอุทกภัยและมูลค่าความเสียหายด้านเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้นจากอดีต หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทำแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำอุทกภัย และให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประสบภัย ดังงานศึกษาของ วิทยาลัยวิชา นบมอบ (2554) ที่พบว่า เนื่องจากมีข้อจำกัดของการจัดการแก้ปัญหาและอุทกภัยในพื้นที่ยังคงเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดความต้องการประกันภัยเพิ่มมากขึ้น แต่บริษัทประกันภัยของเอกชนไม่สามารถแบกรับความเสี่ยงของความเสียหายที่เกิดขึ้น ในด้านมาตรการประกันภัย ภาครัฐจึงควรเข้ามามีบทบาทช่วยเหลือโดยเฉพาะกลุ่มรายได้ต่ำที่ต้องการประกันความเสี่ยงในรูปแบบของการประกันอุทกภัยมากเมื่อเทียบกับกลุ่มรายได้ที่สูง

2. ระยะระหว่างเกิดภัย

เนื่องจากสภาพปัญหาและปรากฏการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2554 นั้นเกิดขึ้นจาก 2 สาเหตุหลัก ได้แก่ สาเหตุทางธรรมชาติและสาเหตุด้านการจัดการสภาพแวดล้อม ในส่วนของปัจจัยทางธรรมชาติ ได้แก่ ปริมาณฝนและพายุหมุนเขตร้อนกับระบบการระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ และปัจจัยจากการจัดการน้ำโดยมนุษย์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญการขาดการวางแผนการขยายตัวของเมือง การขยายตัวของเมืองและนิคมอุตสาหกรรมไปในทิศทางที่เป็นที่ต่ำและที่ลุ่ม รวมถึงการขาดการวางแผนและใช้มาตรการในการป้องกันเชิงกฎหมาย ซึ่งธนกร วังบุญคงชนะ, ประสิน โสภณบุญ, สนธิ บางยี่ขัน และ เอกพร รักความสุข (2556) พบข้อค้นพบที่สำคัญคือ การบริหารจัดการน้ำที่ไม่มีประสิทธิภาพเป็นสาเหตุที่สำคัญของการเกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 มากกว่าสาเหตุทางธรรมชาติ ซึ่งสาเหตุทางธรรมชาติเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัจจัยเท่านั้น

การบริหารสถานการณ์วิกฤติมุ่งการช่วยเหลือตอบสนองผู้ประสบภัยเป็นหลัก

กรณีอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อม เช่น เรื่องการจัดการขยะในพื้นที่ท่วมซ้ำซาก มีการเตรียมตัวในการจัดการได้ดีกว่าพื้นที่ท่วมใหม่ การจัดการสิ่งปฏิกูลของทั้งสองพื้นที่มีการจัดการในลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่การจัดการในพื้นที่ท่วมใหม่สามารถเตรียมการได้ดีกว่า การสุขาภิบาลอาหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองพื้นที่ มีการเตรียมการจัดการอาหารสำหรับประชาชนในพื้นที่เหมือนกัน การจัดการน้ำสะอาดสำหรับ อุปโภค บริโภคซึ่งทั้งสองพื้นที่มีการจัดการเรื่องความปลอดภัยได้ดี การจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยพบว่า ทั้งสองพื้นที่เน้นเรื่องสถานที่พักชั่วคราวให้ประชาชน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ท่วมซ้ำซาก ได้คำนึงถึงเรื่องการจัดการที่อยู่อาศัยประชาชนที่บ้านของตนเองด้วย ประเด็นการจัดการวัสดุอุปกรณ์ทั้งสองพื้นที่ ได้จัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์สำหรับจัดการด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนที่ประสบอุทกภัย ประเด็นการเตรียมบุคลากรทั้งพื้นที่ท่วมซ้ำซากและพื้นที่ท่วมใหม่ได้กำหนด ผู้รับผิดชอบทั้งที่เป็นทางการและไม่

เป็นทางการ ส่วนประเด็นงบประมาณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่อยู่ในพื้นที่ท่วมน้ำใหม่และพื้นที่ท่วมซ้ำซาก ใช้งบประมาณสำหรับจัดการและแก้ปัญหาในภาวะอุทกภัยจากเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของรัฐบาล และงบปกติของหน่วยงาน ซึ่งเป็นผลจากการศึกษาของเพ็ญผกา วงศ์กระพันธ์, กรวิภา ปุณศิริ, และสุนิสา มะลิวัลย์ (2558) ที่ทำการศึกษาศานาการณจัดการด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม กรณีอุทกภัยขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2554

นโยบายภาครัฐยังขาดการบูรณาการ ในการบริหารจัดการสถานการณ์ในภาวะวิกฤติ ด้านนโยบายภาครัฐพบว่า ถ้านโยบายภาครัฐไม่ชัดเจนจะไม่สามารถบูรณาการเชื่อมรอยต่อระหว่างจังหวัดระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ซึ่งเห็นได้จากงานศึกษาของ อติศักดิ์ ชันดีและอุทัย เลหา วิเชียร (2559)

การมีส่วนร่วมและเครือข่าย

การมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า เป็นไปตามการรณรงค์ขอความร่วมมือในวันสำคัญและเมื่อเกิดปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องแก้ไขจากสำนักงานเขตเป็นครั้ง ๆ ไม่ต่อเนื่อง นอกจากนี้ เครือข่ายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พบว่า มีการรวมตัวเป็นเครือข่ายการบริหารร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ท่วมตามการรณรงค์ ขอความร่วมมือจากสำนักงานเขตตามวันสำคัญและเมื่อเกิดปัญหา แต่เมื่อปัญหาหมดไป เครือข่ายต่าง ๆ ก็สลายไปด้วย การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกรุงเทพมหานคร พบว่า สำนักการระบายน้ำ และสำนักงานเขตต่าง ๆ ใช้ศูนย์ป้องกันน้ำท่วมสำนักการระบายน้ำและศูนย์ปฏิบัติการร่วมป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ท่วมแต่ละเขตทั้ง 50 เขต ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และใช้ภาวะความเป็นผู้บริหารระดับสำนักการระบายน้ำและสำนักงานเขตลักษณะร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหา และติดตามประเมินผล ซึ่งสอดคล้องกับปัจจัยบางประการที่นำมาซึ่งความสำเร็จในการกอบกู้วิกฤติอุทกภัย ที่มีปัจจัยหลักจากการมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งเป็นนักบริหารจัดการ ศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์หรือคนในชุมชนที่มีการศึกษาดี มีอาชีพหลากหลายที่นำมาช่วยพัฒนาชุมชนในภาวะวิกฤติ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในชุมชน การมีความสามัคคีมีน้ำหนึ่งใจเดียวกันของประชาชนในชุมชน การมีเครือข่ายทางสังคมที่ดีทั้งภายในและภายนอกชุมชน ซึ่งมาจากการที่ปรีชา ปิยจันทร์ (2555) ได้ศึกษาชุมชนกับการจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 กรณีศึกษาชุมชนอยู่เจริญ เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร (อยู่เจริญโมเดล) ซึ่งประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่

การสื่อสารในภาวะวิกฤติขาดประสิทธิภาพ

การสื่อสารในภาวะวิกฤติจากเหตุการณ์ภัยครั้งนี้ถือว่าไม่มีการเตรียมพร้อมและค่อนข้างล้มเหลว เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้จัดตั้งแผนการสื่อสารในภาวะวิกฤติซึ่งทำให้สูญเสียมากกว่าที่ควรจะเป็นเพราะการตอบสนองต่อวิกฤติที่ช้ากว่าที่ควรรัฐบาลได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชั่วคราวแทนหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงคือกรมบรรเทาสาธารณภัยเพื่อเป็นศูนย์กลางบริหารการสื่อสารในภาวะวิกฤติ นอกจากนี้รัฐบาลมีการตั้ง WAR Room หลังเกิดวิกฤติถึงสองเดือน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการบริหารที่ล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนจากการศึกษาของชลทิพย์ พูนศิริวงศ์ และ รุ่งนภา พิตรปรีชา (2556) ที่ศึกษาถึงศึกษาบทบาทของการประชาสัมพันธ์และกลยุทธ์การสื่อสารของรัฐบาลในช่วงน้ำท่วมปี 2554 ในประเทศไทย

การจัดศูนย์อพยพ

การจัดศูนย์อพยพที่ไม่สร้างความไว้วางใจให้กับผู้อยู่อาศัยเหมือนบ้าน จากการศึกษาสภาพที่พักในการจัดศูนย์อพยพสำหรับผู้ประสบอุทกภัยตามการรับรู้ของเด็กและผู้ปกครองที่ประสบอุทกภัยและพักอาศัยในศูนย์อพยพพบว่า สภาพที่พักในการจัดศูนย์อพยพพบ 5 ประเด็นหลัก คือ 1) อยู่อย่างอัดอัดทั้งกายและใจ 2) ไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 3) สภาพการอยู่กินเสี่ยงต่อโรคร้าย 4) มีสิ่งรบกวนแปรปรวนต่อการนอนหลับ และ 5) ปัญหาหลากหลายท้าทายให้จัดการ ควรต้องมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพที่พักและความเป็นอยู่ของผู้ประสบอุทกภัย ให้แนวทางในการจัดบริการสุขภาพ ความช่วยเหลือ และการบริหารจัดการศูนย์อพยพของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนสำหรับผู้ประสบอุทกภัยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

3. ระยะหลังเกิดภัย

การตั้งกติกากลางและหน่วยงานหลักเพื่อลดความซ้ำซ้อนทางการบริหารจัดการ

ประเทศไทยประสบกับปัญหาน้ำท่วมน้ำหลาก ปัญหาน้ำเน่าเสีย ซึ่งเป็นปัญหาในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ และจากปัญหาน้ำท่วมใหญ่ในปี พ.ศ. 2554 ทำให้ส่งผลกระทบต่อในวงกว้างทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและวิถีชีวิตของประชาชน โดยสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากหลายปัจจัย เช่น ปัญหาการขาดความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำจากทุกภาคส่วน ปัญหาข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศและข้อมูลมีความขัดแย้งและซ้ำซ้อนกัน ทำให้การประเมินสถานการณ์คลาดเคลื่อน นอกจากนี้หน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระดับคณะกรรมการ กรม สำนักงานและระดับศูนย์ปฏิบัติการ ที่อยู่ต่างกระทรวงและมีบางภารกิจหรือหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน การประสานงานและการสนับสนุนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

1. รัฐบาลควรเร่งจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรน้ำพัฒนาโครงสร้างองค์กรหลัก เพื่อบูรณาการองค์กรและหน่วยงาน ลดปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจ การทับซ้อนของพื้นที่และการไม่สอดคล้องกันของข้อมูล

2. แก้ไขระเบียบที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการระดับชาติ พัฒนาและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำและภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับน้ำให้ครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน สอดคล้องและไม่ขัดแย้งกัน

3. จัดให้มีระบบบริหารจัดการข้อมูลในรูปแบบเป็นศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบในการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และเผยแพร่ข้อมูล โดยใช้เทคโนโลยีด้านคลังข้อมูลและการดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล แบบออนไลน์สามารถแสดงข้อมูลบนแผนที่เชิงภูมิศาสตร์ไม่ทับซ้อนกับสถานการณ์

การเน้นย้ำความสำคัญของการบูรณาการ

ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของไทยขาดการประสานความร่วมมือของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง จนทำให้เกิดการซ้ำซ้อนและไม่เป็นเอกภาพ เป็นเหตุให้การพัฒนาทรัพยากรน้ำภายในประเทศเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และส่งผลกระทบต่อทั้งปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาอุทกภัย ปัญหาคุณภาพน้ำ และปัญหาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ดังเช่นที่พุดินาท พุดินาทวรรณ (2557) ศึกษาถึงระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ การพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการในการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและชุมชนในสังคม ตลอดจนปัจจัยที่มีผลต่อระบบการบริหาร การจัดการ และการป้องกันน้ำแบบบูรณาการอันได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาอุทกภัยปัญหาคุณภาพน้ำ และปัญหาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ในส่วนของผู้ดูแลและอุปสรรคในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของไทย คือ พื้นที่ต้นน้ำมีสภาพเสื่อมโทรม ปัญหาการบริหารจัดการน้ำในภาพรวมไม่เป็นเอกภาพและฐานข้อมูลที่ไม่เป็นระบบ จึงควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ควรเร่งออกพระราชบัญญัติน้ำและปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับน้ำที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติน้ำ ควรมีการจัดตั้งทบวงน้ำ โดยรวมหน่วยงานหลักต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาไว้ด้วยกัน ควรตรากฎหมายจัดตั้งกระทรวงเพื่อการบริหารจัดการน้ำ โดยเฉพาะเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ ควรมีการกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาอุทกภัยระยะเร่งด่วน ควรมีการเพิ่มบทบาทในการเสริมสร้างความรู้ให้แก่บุคลากรของกรมทรัพยากรน้ำ ควรส่งเสริมให้มีการพัฒนาความรู้ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ควรส่งเสริมการวางแผนการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม และควรมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ข้อเสนอเกี่ยวกับการสร้างการตระหนักรู้ของประชาชนด้วยกลไกทางเศรษฐศาสตร์

นโยบายการจัดการน้ำท่วมในอนาคตจึงควรพิจารณาการกระจายโดยผู้ได้รับประโยชน์ เช่นการเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษีป้องกันน้ำท่วม โดยมีอัตราต่างกันตามระดับชั้นของรายได้หรือการลดความเสี่ยงจากภัยน้ำท่วมที่มีต่อทรัพย์สินของครัวเรือน ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นด้านกฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาที่เผยแพร่ เจนการกิจ, สันติ แสงเลิศไสว, กัมปนาท วิจิตรศรีกรมล, และสุวรรณา สายรวมญาติ (2558) ได้ศึกษาประเมินผลประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์จากการลดความเสี่ยงภัยน้ำท่วม สำหรับครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจหลักของกลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ภายใต้การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบ บูรณาการและยั่งยืน กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา ผลประโยชน์จากการลดความเสี่ยงภัยน้ำท่วมภายใต้แผนปฏิบัติการฯ มีมูลค่าประมาณ 8.82 พันล้านบาทต่อปี และประชาชนมีความเต็มใจที่จะจ่ายเฉลี่ย 2,056 บาทต่อครัวเรือนต่อปี ผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นเพียงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โครงการเท่านั้น ไม่ใช่ผลประโยชน์ทั้งหมดของโครงการ นอกจากนี้ยังพบว่ารายได้ของครัวเรือน ความเสี่ยงที่ลดลงของภัยน้ำท่วม และการยอมรับแผนปฏิบัติการฯ มีผลทางบวกต่อค่าความเต็มใจที่จะจ่ายอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ข้อเสนอการใช้เทคโนโลยีเพื่อการรับมือภัยพิบัติในอนาคต

ในส่วนนี้พบว่ามีความพยายามในการประยุกต์ใช้โปรแกรมกูเกิลเอิร์ทเพื่อการเฝ้าระวังภัยพิบัติ โดยจุฑาศินี ธัญปรางนิติกุล, รัชพล สัมพุทธานนท์, และพรชัย ตระกูลวรานนท์ (2558) ได้เสนอการประยุกต์ใช้โปรแกรมกูเกิลเอิร์ทเพื่อการเฝ้าระวังภัยพิบัติ : กรณีตัวอย่างน้ำท่วมนิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง ปี พ.ศ. 2554

1. พื้นที่เสี่ยงในการเกิดอุทกภัยในนิคมอุตสาหกรรม โดยจากข้อมูล ปัจจัยสำคัญ คือ เรื่อง ความลาดชัน โดยมีการทำแผนที่พื้นที่เสี่ยงในการเกิดอุทกภัย แบ่งเป็น 5 ระดับ คือ สูงมาก สูง ปานกลาง ต่ำ และไม่มีความเสี่ยง
2. เส้นทางใกล้สุดในการอพยพคนจากแต่ละโรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรมไปยังทางออกที่มี โดยมีการจัดทำเส้นทางที่สั้นที่สุดทั้งในแง่ระยะทางและเวลา มีการจัดทำชื่อและหมายเลขของโรงงานและได้แบ่งเขตทางออกเพื่อการอพยพไว้
3. การนำเสนอข้อมูลผ่านทางกูเกิลเอิร์ท โดยแบ่งเป็นระยะก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย

3.1. การใช้งานโปรแกรมกูเกิลเอิร์ทต้องเชื่อมต่อกับระบบอินเทอร์เน็ตบางครั้งถ้าไม่เสถียรหรือมีความเร็วต่ำมากในกรณีการออกสำรวจพื้นที่ที่ห่างไกลนั้นสามารถที่จะเก็บข้อมูลต่าง ๆ ในพื้นที่มาก่อนแล้วจึงนำข้อมูลเหล่านั้นมาแสดงผลในโปรแกรมกูเกิลเอิร์ทได้ในภายหลัง

3.2. การวิเคราะห์ และจัดการข้อมูลต่าง ๆ จำนวนมากนั้นยังทำได้ไม่สมบูรณ์ ยังต้องอาศัยโปรแกรมอื่น ๆ ในการวิเคราะห์และจัดการฐานข้อมูลนั้น ๆ ก่อนที่จะนำมาแสดงในโปรแกรมกูเกิลเอิร์ท

3.3. ควรมีการวิเคราะห์เส้นทางในการอพยพทางน้ำเพิ่มเติมด้วย เพื่อการจัดการอพยพผู้ประสบอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

4.1.3 กรณีศึกษาเหตุการณ์แผ่นดินไหวเชียงรายปี พ.ศ. 2557

1. ระยะก่อนเกิดภัย

นโยบาย

การนำเสนอบทเรียนแผ่นดินไหวแม่ลาวเชียงราย ที่เกิดขึ้นในช่วงเดือนพฤษภาคมปี พ.ศ. 2557 เกิดขึ้นในพื้นที่ตำบลทรายขาว อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย ขนาดของแผ่นดินไหว 6.3 ความลึก 7 กิโลเมตร ความรุนแรงระดับ 8 แผ่น แผ่นดินไหวครั้งนี้ถือเป็นเหตุการณ์สำคัญสำหรับประเทศไทยในการเผชิญภัยดังกล่าว ความเสียหายที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อหลายพื้นที่ เช่น พื้นที่เชียงใหม่เชียงราย ความเสียหายเกิดขึ้นในบริเวณจำพวกถนนหนทาง สะพานลอย โบสถ์ วัด สถานศึกษา โรงเรียน มหาวิทยาลัย หน่วยบริการสาธารณสุขศาลากลางสถานีตำรวจเป็นต้น (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2557)

กระนั้น ภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวที่รุนแรงมีโอกาสเกิดขึ้นได้จริงในหลายพื้นที่ของประเทศไทย การเตรียมป้องกันภัย โดยเฉพาะการออกแบบและการก่อสร้างอาคารในพื้นที่เสี่ยงภัยให้สามารถต้านทานแผ่นดินไหวที่รุนแรงได้นั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง การเตรียมความพร้อมให้กับการเผชิญสถานการณ์ในเชิงนโยบายนั้นมีการออกกฎหมายควบคุมอาคาร ได้แก่ มีการออกกฎกระทรวงที่กำหนด การรับน้ำหนักด้านความคงทนอาคารและพื้นดินที่รองรับแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว ฉบับ พ.ศ. 2550 เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง ให้กับโครงสร้างอาคารเพิ่มขึ้น (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2557) นอกจากนี้ จากการศึกษาสัญลักษณ์ แส่นสุขและจรรยาบรรณวิชาชีพพัฒนา (2552) ให้มีความสำคัญกับการตรวจวัดแผ่นดินไหวเพื่อให้ทราบถึงความเสียหายต่อแผ่นดินไหวอันตรายที่มาจากแผ่นดินไหวขนาดกลาง หรือโอกาสในการเกิดแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ หรือเหตุการณ์แผ่นดินไหวรุนแรงในประวัติศาสตร์ไทย ผลกระทบของแผ่นดินไหวระยะไกลต่ออาคารสูง ควบคู่กับกฎกระทรวงแผ่นดินไหว ซึ่งการเตรียมความพร้อมป้องกันภัยอย่างถูกวิธี ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับแผ่นดินไหวและร่วมมือกันผลักดันให้มาตรการลดภัยพิบัติเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

เครือข่าย

เน้นการฝึกซ้อม การรับมือ กับเหตุการณ์แผ่นดินไหว โดยในการฝึกซ้อมนั้นเน้นตัวแบบการบูรณาการในการปฏิบัติเพื่อให้ตัวแสดงเกิดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง โดยการฝึกซ้อมแบบบูรณาการ มีการกำหนดโครงสร้าง คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในภารกิจแต่ละฝ่ายโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ โครงสร้างของคณะกรรมการ แบ่งเป็น คณะกรรมการอำนวยการ คณะกรรมการฝ่ายกำหนดสถานการณ์การฝึกซ้อมและควบคุมการฝึกซ้อมแผน คณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อยและจรรยาบรรณ คณะกรรมการฝ่ายจัดสถานที่ และคณะกรรมการฝ่ายที่ปรึกษาทำให้เห็นว่าจากโครงสร้างคณะกรรมการการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแผ่นดินไหว ได้เน้นการพยายามเสริมสร้างความเข้าใจทักษะและขีดความสามารถให้กับตัวแสดงผู้ทำหน้าที่ในการปฏิบัติการเพื่อช่วยเหลือประชาชน ซึ่งการฝึกซ้อมนี้ยังนำความรู้จากสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแผ่นดินไหว ทำให้ในแง่ของการเตรียมพร้อมรับมือจึงถือได้ว่าเป็นการทำการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยทั่วไปป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงรายจะมีการประสานงานผ่าน Application Line ที่ช่วยกันรายงานสถานการณ์ โดยจะมีเจ้าหน้าที่กู้ภัยและ อปพร. ช่วยกันประสานงาน ในขณะที่กรมการขนส่งเชียงราย ได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวซึ่งสามารถจัดการได้ยากแต่ในปัจจุบันได้มีการจำกัดความเร็ว และมีมาตรฐานในการให้พนักงานขับรถขับรถไม่เกินเวลาที่กำหนด และสร้างข้อมูลความเสี่ยงที่จะเกิดอุบัติเหตุทางท้องถนน เพื่อเผยแพร่ให้กับประชาชน ยกตัวอย่างเช่น ข้อมูลแผนที่ความเสี่ยงจะบอกว่าจะจุดไหนเป็นทางโค้งและลาดชันและจุดไหนเป็นจุดเสี่ยงที่จะเกิดอุบัติเหตุได้ในบ่อยครั้ง

การรับรู้

ปรากฏปัญหาของการรับรู้ของประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยในจังหวัดเชียงรายเกี่ยวกับรอยเลื่อนแผ่นดินไหวก่อนที่จะเกิดแผ่นดินไหวประชาชนส่วนใหญ่ไม่เคยทราบมาก่อนว่า ชุมชนที่อาศัยตั้งอยู่บนแนวรอยเลื่อนที่มีพลังพาดผ่าน อีกทั้งไม่เคยรู้สึกหวั่นวิตก กับสถานการณ์แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นในที่อื่น ๆ เห็นได้จากการศึกษาของราเชนทร์ พูลทรัพย์และบุญสม วราเอกศิริ (2560) ที่พบว่า หลังจากการเกิดแผ่นดินไหวที่มีจุดอยู่ในตำบลจอมหมอกแก้ว อำเภอแม่ลาว ประชาชนส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โดยรอบจุดศูนย์กลาง รู้สึกตื่นตระหนก หวาดกลัวและขาดขวัญกำลังใจที่มีต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์แผ่นดินไหว (After shock) ที่เกิดขึ้นตามมาเป็นระยะ เมื่อสถานการณ์เริ่มคลี่คลาย ประชาชนส่วนใหญ่รู้สึกเคยชินและไม่รู้สึกกลัวกับสถานการณ์ดังกล่าวอีก ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติแผ่นดินไหว พบว่า เกิดจากการขาดองค์ความรู้ในการจัดการกับภัยแผ่นดินไหว การขาดงบประมาณในการจัดการช่วยเหลือ การขาดความกระตือรือร้นต่อภัยแผ่นดินไหว

2. ระยะเวลาเกิดภัย

การจัดการในภาวะวิกฤติเชิงโครงสร้างและทรัพยากร

การสร้างความเป็นทางการในการปฏิบัติการ ในการตอบสนองต่อเหตุการณ์ขณะเกิดแผ่นดินไหว มีการแบ่งขั้นตอนสำหรับการดำเนินการในห้วงสถานการณ์ โดยเริ่มจากการกำหนดให้เจ้าหน้าที่แจ้งผู้บริหารอธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยาถึงรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการแผ่นดินไหวที่คำนวณได้ พร้อมส่งข้อความแบบสรุปให้กลับ หน่วยติดต่อสื่อสารเช่นโทรศัพท์ วิทยู SMS ต่าง ๆ ไปยังพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเผชิญสถานการณ์ จากนั้นเจ้าหน้าที่ก็จะ

ติดตามเผ่าระวางคำนวณแผ่นดินไหวที่จะเกิดขึ้นตามมาอย่างต่อเนื่องเพื่อรายงานข้อเท็จจริงและข้อมูลให้กับประชาชน

ระยะการตอบสนองต่อแผ่นดินไหว ในส่วนนี้เน้นการปฏิบัติงานในเชิงของการสนับสนุนแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งหลังจากที่เหตุการณ์เกิดขึ้น กองอำนวยการและป้องกันสาธารณภัยจังหวัดเชียงรายจะเข้าควบคุมสถานการณ์และตั้งศูนย์ปฏิบัติการอำนวยการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการจัดการกับปัญหา การตั้งศูนย์ฯ ในระยะของการตอบสนองต่อไปนี้มี การแบ่งศูนย์ออกเป็น 2 ศูนย์ คือ ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจระดับกลุ่มจังหวัดซึ่งจะทำหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของจังหวัด และศูนย์ปฏิบัติการส่วนหน้าซึ่งจะทำหน้าที่คอยรองรับการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ (ชยานนท์ ทรราชวิทยุ, 2557)

การสนับสนุนการปฏิบัติการ

การใช้หน่วยเคลื่อนที่เร็วสนับสนุนการเผชิญเหตุ นอกจากนี้การปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉินยังได้มีการจัดชุดปฏิบัติการเผชิญเหตุ ERT ขึ้นในพื้นที่ประสบภัยเพื่อทำหน้าที่ในการค้นหาผู้ประสบภัยเผ่าระวางแจ้งเตือนสถานการณ์แบบเรียลไทม์ การอพยพ จัดตั้งศูนย์พักพิงรักษาความสงบเรียบร้อย ประชาสัมพันธ์ สงเคราะห์ รวมถึงบำรุงกำลังให้สามารถดำเนินการได้จนแล้วเสร็จ จากนั้นการตอบสนองต่อภัยแผ่นดินไหวจะทำหน้าที่ในส่วนลักษณะของการสำรวจความเสียหายในเบื้องต้น ซึ่งในการตอบสนองนี้จะมีการผนวกเอาฝ่ายฟื้นฟูบูรณะซึ่งอยู่ในระยะหลังเกิดภัยเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการทำหน้าที่ในการปฏิบัติการ (ชยานนท์ ทรราชวิทยุ, 2557) และจากการสัมภาษณ์ตำรวจท่องเที่ยวพบว่า จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เชียงรายนั้นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจังหวัดพะเยา ได้ร่วมกับตำรวจท่องเที่ยวในการตรวจสอบตึก โดยตำรวจท่องเที่ยวเป็นฝ่ายสนับสนุนในการปฏิบัติตามนโยบายของผู้บังคับบัญชา (สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2562)

3. ระยะหลังเกิดภัย

การซ่อมแซมทางกายภาพ

การบูรณะและตรวจสอบอาคารในส่วนของการฟื้นฟูหลังเกิดภัย ในส่วนนี้นั้นจะเน้นเรื่องของการช่วยเหลือชดเชยและซ่อมแซมอาคารในเชิงโครงสร้างเป็นส่วนใหญ่ซึ่งจะมีการวัดระดับโครงสร้างแล้วก็นำไปสู่การแนะนำวิธีการซ่อมแซมโครงสร้างที่ถูกต้อง (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2557) หลังเกิดภัยมีการดำเนินการตรวจสอบความเสียหายโดยจะเน้นการตรวจสอบอาคาร ซึ่งแบ่งเกณฑ์ความเสียหายออกเป็น 3 ระดับตามวัตถุประสงค์ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้อาคารต่อไปในเบื้องต้น

แบบที่ 1 เป็นระดับความเสียหายสีเขียว ในระดับนี้สามารถทำให้การเข้าอยู่ของประชาชนยังเกิดขึ้นได้เนื่องจากลักษณะโครงสร้างยังไม่ได้สร้างผลอันตราย

แบบที่ 2 เป็นระดับสีเหลือง ความเสียหายในระดับนี้จะเห็นว่าโครงสร้างยังทำงานได้อยู่ แต่องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับตัวอาคารเกิดความเสียหายและไม่แนะนำให้เกิดการเข้าอยู่อาศัยอย่างถาวรจนกว่าจะได้รับการปรับปรุง

แบบที่ 3 ใช้สีแดงเป็นระดับความเสี่ยงที่เกิดความเสียหายทั้งในองค์ประกอบและระดับโครงสร้างของอาคาร จะเป็นขั้นตอนของการแนะนำที่ไม่นำไปสู่การให้เข้าสู่อาคารเพื่อใช้งานต่อไปได้อีก (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2557)

การพัฒนาการขยายจำนวนสถานีตรวจสอบแผ่นดินไหว

จากบทเรียนของการศึกษานี้พบว่าข้อด้อยที่ยังเป็นความจำเป็นต่อการพัฒนาคือควรมีการขยายจำนวนสถานีเพิ่มมากขึ้นให้ครอบคลุมพื้นที่แผ่นดินไหว เพื่อเพิ่มความถูกต้องให้กับเรื่องของรายละเอียดตำแหน่งและศูนย์กลางความลึก ข้อมูลเกี่ยวกับภัย โดยกรมอุตุนิยมวิทยาควรเพิ่มสถานีตรวจสอบแรงสะเทือนแบบวัดความเร่งความเร็วในพื้นที่ภาคพื้นดินในเขตภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อไป (ชยานนท์ ธรรมภิญโญ, 2557)

การเสนอในการเตรียมพร้อมรับมือเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งต่อไป

ในการเตรียมความพร้อมเพื่อการบริหารจัดการสถานการณ์ภัยแผ่นดินไหวครั้งต่อไปที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เนื่องจากยังขาดการบริหารจัดการ จึงควรใช้รูปแบบของการจัดการเป็น 3 ระยะ คือ ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัยและหลังเกิดภัย โดยเน้นในระยะก่อนเกิดภัย โดยแบ่งรูปแบบออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานส่วนกลางต้องทำงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับ ราเชนทร์ พูลทรัพย์และบุญสม วราเอกศิริ (2560) ที่ได้เสนอแนวทางการจัดการตนเองของชุมชนจากผลกระทบของภัยพิบัติทางธรรมชาติด้านแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย

1. ศึกษาการรับรู้เกี่ยวกับแนวรอยเลื่อนที่มีพลังพาดผ่าน และวิธีการเอาตัวรอดจากการเกิดแผ่นดินไหวของประชาชน ผู้นำชุมชน และผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่บนแนวรอยเลื่อนที่มีพลังพาดผ่าน
2. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติด้านแผ่นดินไหว
3. ศึกษาและกำหนดแนวทางในการจัดการตนเองของประชาชน และชุมชน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งก่อนประสบภัย ระหว่างประสบภัย และภายหลังจากที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติด้านแผ่นดินไหว

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ตำรวจท่องเที่ยวพบว่า การรักษาความปลอดภัย หลังจากนั้นในกรณีของแผ่นดินไหวตำรวจท่องเที่ยวได้มีการรักษาความปลอดภัย สถานที่ที่พัก และเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุน ในการปฏิบัติงานรวมทั้งหลังจากเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวได้มีการรวบรวมข้อมูลของอาสาสมัครมัคคุเทศก์และอาสาสมัครล่ามแปลภาษาไว้ด้วย (สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2562)

ทางด้านสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวเชียงราย ได้มีการพูดคุยระหว่างกันว่าจะมีแผนป้องกันภัยพิบัติ โดยเป็นการให้ความรู้กับชุมชนให้เข้าใจและให้ร่วมมือในพื้นที่ของโรงงานโรงแรมรีสอร์ทและที่พัก เพื่อให้มีส่วนร่วมในการบริหารการอบรม โดยต้องเป็นการให้ความรู้ที่ครอบคลุมทุกพื้นที่และทุกด้าน นอกจากนั้นหลังจากเกิดภัยพิบัติแผ่นดินไหวที่เชียงราย ได้มีการพัฒนาอาชีพและฝึกอบรมผู้ที่ประสบภัยและอบรมด้านไอที เพื่อให้การจัดการ

ท่องเที่ยวเป็นไปแบบยั่งยืนและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น คำสัมภาษณ์ของสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวเชียงราย (สัมภาษณ์, 12 กุมภาพันธ์ 2562)

ในด้านการฟื้นฟูทั้งทางในเชิงโครงสร้างและสภาพจิตใจของประชาชน จากคำสัมภาษณ์ของนักพัฒนาการท่องเที่ยว เทศบาลเมืองเชียงราย ให้ข้อมูลว่า “...เทศบาลเมืองเชียงรายเป็นหน่วยงานสนับสนุนวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เพื่อเพิ่มความปลอดภัย และศูนย์บริการนักท่องเที่ยว ที่กกท. มาร่วมด้วย นอกจากนั้นก็จะมีงานขนส่งงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยงานมูลนิธิ ภาคเอกชนคอยช่วยเหลือกันเป็นเครือข่าย โดยจะดูแลผู้ป่วยและสภาพจิตใจ รวมถึงหลังจากเกิดเหตุแผ่นดินไหวก็จะมีอาสาสมัครส่งเสริมสุขภาพหมู่บ้านเข้าดูแลประชาชน ในส่วนของความเสียหายก็จะมีหน่วยในการดูแลซ่อมแซม และสนับสนุนงบประมาณและวัตถุประสงค์...” (สัมภาษณ์, 12 กุมภาพันธ์ 2562)

ขณะที่นายช่างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายให้ข้อมูลเกี่ยวกับการซ่อมสร้างเชิงโครงสร้างและการเก็บข้อมูลเชิงโครงสร้างของพื้นที่ไว้ว่า “...ในแผ่นดินไหว เกิดความเสียหายเป็นจำนวนมากต้องมีการซ่อม จึงมีการเข้ามาฟื้นฟู ร่วมกับทีมงานของนักวิชาการ โดยเข้าไปตรวจสอบโรงแรม ที่มีความเสี่ยงในการเกิดตึกถล่ม ซึ่งบางโรงแรมผมเห็นแล้ว เสامينโอนเอนแล้วน่ากลัวมาก จึงได้มีการซ่อมแซมให้ และมีการเก็บข้อมูล ไว้ตลอดเวลา โดยข้อมูลส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลที่จะให้เรทน้ำหนักรั่วต่างเป็นตึกเขียวตึกเหลืองตึกแดง ที่มีความเสี่ยง ในการถล่มเมื่อเกิดแผ่นดินไหว...” (สัมภาษณ์, 12 กุมภาพันธ์ 2562) ซึ่งขณะนี้พบว่าในปี พ.ศ. 2562 ก็ยังมีการสำรวจยังไม่หมด และนอกจากตัวตึกแล้วก็ยังมีการตรวจความปลอดภัย เช่น อุปกรณ์ดับเพลิงในพื้นที่หอพัก และโรงแรมต่าง ๆ เพื่อเป็นมาตรฐานของความปลอดภัย

4.1.4 กรณีศึกษาโรคซาร์ส (SARS) ที่พัทยา ปี พ.ศ. 2546

1. ระยะก่อนเกิดภัย

ขาดการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์

เหตุการณ์การระบาดของโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรงหรือโรคซาร์ส (SARS) สำหรับประเทศไทยเป็นเหตุการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นทำให้ในแง่ของการป้องกันและการเตรียมพร้อมรับมือในการบริหารจัดการกับปัญหาอย่างเป็นระบบค่อนข้างที่จะไม่ปรากฏอย่างชัดเจนนัก (วคินี สมศิริ, วิภาวี คงอินทร์ และ กิตติกร นิลมานัต, 2549)

ขาดความรู้ต่อปัญหา

หากพิจารณาตามระยะของการบริหารจัดการจะพบว่า ในระยะก่อนเกิดภัยนั้นโรคซาร์สยังถือว่ามี การป้องกันหรือการเตรียมความพร้อมที่ไม่ได้เป็นที่ยอมรับนักในแง่ของมาตรฐาน และขีดความสามารถต่อความพร้อม ในการแก้ปัญหาเนื่องจากโรคซาร์สเป็นโรคอุบัติใหม่ ซึ่งในกรณีของประเทศไทยยังขาดประสบการณ์และขาด ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้ทำให้น้ำหนักของการเตรียมความพร้อมต่อปัญหาจึงต่ำ (วคินี สมศิริ, วิภาวี คงอินทร์ และ กิตติกร นิลมานัต, 2549) แต่ ณ ขณะนั้นก็ยังมี ความพยายามในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับโรค และเฝ้าระวังการแพร่ขยายของโรคเพื่อลดความเสียหายและความแตกตื่นในระยะก่อนเกิดภัย โดยสำนักโรค วิทยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข โดยจัดทำเป็นรายงานการป้องกันและรายชื่อประเทศที่มีการระบาด

ของโรค แต่ประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยโรคระบาดยังเข้าไม่ถึงแหล่งข้อมูลดังกล่าว จึงส่งผลให้การบริหารจัดการเพื่อป้องกันก่อนการเกิดภัยยังไม่มีประสิทธิภาพ (สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2562)

โครงสร้างการบริหารจัดการวิกฤติของพื้นที่

ในด้านการบริหารจัดการเพื่อรับมือเกี่ยวกับโรคระบาดในพื้นที่ มีการจัดตั้งภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทั้งหมดไว้ในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานหลากหลายภาคส่วนภายใต้การบังคับบัญชาของเมืองพัทยา ประกอบไปด้วย ภาครัฐจากหลายหน่วยงาน อาทิ ฝ่ายป้องกันภัยเมืองพัทยา สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กองทัพเรือ ตำรวจภูธร ตำรวจท่องเที่ยว เป็นต้น ภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ประกอบการโรงแรม เป็นต้น และภาคประชาสังคม เช่น มูลนิธิต่าง ๆ ที่รับผิดชอบพื้นที่บริเวณนั้น โดยจะแบ่งเป็นกรรมการย่อยตามแต่ละประเด็น ซึ่งมีการประชุม พบปะ และแลกเปลี่ยนข้อมูลเป็นประจำ แต่เนื่องจากโรคซาร์สเป็นโรคระบาดร้ายแรงและเป็นโรคอุบัติใหม่ ทำให้การยังไม่มี การพูดคุยถึงประเด็นปัญหานี้ในเชิงป้องกัน รวมไปถึงการเตรียมพร้อมรับมือในคณะกรรมการชุดนี้มาก่อน จึงทำให้การเตรียมพร้อมเชิงโครงสร้างและทรัพยากรจึงยังมีความชุกชุกอยู่บ้างในระยะขณะเกิดภัย อันเนื่องมาจากการขาดความรู้ต่อปัญหาที่กล่าวไปข้างต้น (สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2562)

2. ระยะขณะเกิดภัย

การจัดการในภาวะวิกฤติเชิงโครงสร้างและทรัพยากร

การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการที่มีความเป็นทางการในการจัดการกับสถานการณ์ ระยะที่่เกิดภัยหรือระยะขณะเกิดภัยโรคซาร์สขึ้นในประเทศแล้ว ประเทศไทยถือว่ามีการบริหารจัดการได้ดี และใช้ความเป็นทางการในการบริหารจัดการอย่างเป็นประสิทธิภาพ รัฐได้ตั้งศูนย์ปฏิบัติการโรคซาร์สขึ้น ซึ่งเป็นการดำเนินการตามแผนการป้องกันโรคอุบัติใหม่และอุบัติซ้ำโดยศูนย์ดังกล่าวนั้นจะทำหน้าที่ในการศึกษารวบรวมข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูลให้กับประชาชนเพื่อสื่อสารให้ประชาชนได้มีความสามารถในการรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่กรณีที่มีการแพร่ระบาดของพื้นที่ของตน (วศินี สมศิริ, วิภาวี คงอินทร์ และ กิตติกร นิลมานิต, 2549) ซึ่งเป็นการประสานงานกันอย่างค่อนข้างมีประสิทธิภาพทั้งในการปฏิบัติการในระดับประเทศและระดับพื้นที่เมืองพัทยาผ่านการยกระดับการบริหารจัดการมาเป็นการจัดการภายใต้ศูนย์ปฏิบัติการโรคซาร์ส ตั้งแต่ขั้นตอนของการแจ้งรายชื่อผู้เดินทางที่มาจากประเทศที่มีการระบาดของโรคจากกระทรวงสาธารณสุขไปยังด่านตรวจคนเข้าเมืองตามสนามบินต่าง ๆ ได้อย่างทันท่วงที การส่งต่อผู้เดินทางที่มีความเสี่ยงไปตรวจที่โรงพยาบาล การกักตัวผู้ป่วยไว้ในสถานที่ที่เหมาะสมและไม่สามารถแพร่เชื้อได้ รวมไปถึงการดำเนินของศูนย์ปฏิบัติการโรคซาร์สเพื่อการลดความตึงเครียดและความแตกตื่นแก่ประชาชนทั่วไป

การจัดการด้านสาธารณสุขภัยของเมืองพัทยา ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกเมืองพัทยา จะประกอบไปด้วย ฝ่ายป้องกันภัยพิบัติทางบก และฝ่ายป้องกันภัยพิบัติทางทะเล ซึ่งมีการจัดตั้งศูนย์ควบคุมความปลอดภัยที่มีการแยกความรับผิดชอบออกเป็นทั้งทางบกและทางทะเล เพื่อความครอบคลุมในการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร และการปฏิบัติการ ศูนย์ดังกล่าวมีความพร้อมทั้งด้านบุคลากรที่เป็นทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่มาจาก การจัดจ้าง รวมถึงทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นในการจัดการสภาวะวิกฤติ ดังข้อมูลจากผู้แทนฝ่ายป้องกันภัยพิบัติทางทะเล “...ทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูล มีเจ้าหน้าที่ประจำ 5 นาย มีเรือตรวจการณ์ 1 ลำ มีการ outsource เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประมาณ 40 คน ประจำที่พัทยา ทำงานกันอยู่ท่าเทียบเรือและ

ชายหาดเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากกรมเจ้าท่าให้จัดการได้เต็มที่...” (สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2562) ศูนย์ควบคุมความปลอดภัยนี้ ได้แก่ ศูนย์ควบคุมความปลอดภัยทางทะเล ส่วนป้องกันภัยพิบัติ เมืองพัทยา ซึ่งมีปฏิบัติการอยู่บริเวณท่าเทียบเรือและชายหาดต่าง ๆ ในเมืองพัทยา โดยมีการถ่ายโอนอำนาจจากกรมเจ้าท่าให้แก่ นายกเมืองพัทยาในการควบคุมและดูแลพื้นที่บริเวณชายฝั่งทางทะเลและท่าเทียบเรือทั้งหมดในเมืองพัทยา ทำให้การทำงานมีความเป็นเอกภาพ มีการประสานงานที่ดี และมีประสิทธิภาพในการจัดการกับสภาวะวิกฤติทุกประเภทของภัย โดยมีการประสานงานกับกองทัพเรือและเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมถึงตำรวจท่องเที่ยวในพื้นที่อย่างใกล้ชิด

ในเรื่องของการตอบสนองต่อสถานการณ์การบริหารจัดการกับปัญหาโรคราสนั้น การดำเนินการหลักเกิดขึ้นในพื้นที่ของโรงพยาบาล ซึ่งมีการเน้นเรื่องสำคัญ 2 เรื่อง ได้แก่

(1) มีการพยายามจัดห้องแยกหรือการจัดโซนผู้ป่วยให้มีความชัดเจนเพื่อป้องกันการติดเชื้อระบาดไปสู่ผู้ป่วยอื่นที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันภายในโรงพยาบาล

(2) เน้นการให้ความรู้แก่ผู้ดูแลปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการในการดูแลผู้ป่วยแบบการหรือผู้ป่วยติดเชื้อแบบรุนแรง แต่ทั้งนี้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลผู้ป่วยนั้น ได้สะท้อนจากบทความว่ามีน้อยเนื่องจากเป็นโรคใหม่ที่ประเทศไทยเองไม่เคยคาดคิดมาก่อนว่าจะเกิดโรคดังกล่าวขึ้นจึงไม่ได้เตรียมพร้อมรับมือเชิงของบุคลากรสำหรับการรับมือกับสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพนัก (วศินี สมศิริ, วิภาวี คงอินทร์ และ กิตติกร นิลมานัต, 2549)

การบริหารจัดการกรณีโรคราสนั้น ประชาชนมีความตื่นตระหนกต่อปัญหาเฉพาะในช่วงแรกและเป็นระยะเวลาที่สั้น เนื่องจากมาตรการการสร้างเชื่อมั่นของรัฐในการควบคุมการเผยแพร่โรคราสนั้น ซึ่งถือได้ว่าการบริหารจัดการโรคตามงานวิจัยชิ้นนี้นั้นมองว่าโรคราสนั้นได้รับการยอมรับว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยเฉพาะเกี่ยวกับการเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของโรคและการให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชน จนทำให้ประเทศไทยได้รับเกียรติให้จัดประชุมพร้อมการป้องกันและการบริหารจัดการกับโรคติดต่อที่มีประสิทธิภาพ โรคราสนั้นเป็นการแพร่ระบาดจากคนสู่คน หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในความรับผิดชอบต่อโรคนี้นั้นจึงเป็นกระทรวงสาธารณสุขโดยตรง (อภิสิทธิ์ เหมะสมสกุล, 2547)

การสนับสนุนการปฏิบัติการที่ประสบปัญหา

แรงสนับสนุนเชิงจิตวิทยา กลุ่มพยาบาลผู้ทำหน้าที่ในการปฏิบัติกรู้สึกไม่เชื่อมั่นต่ออุปกรณ์และระบบการป้องกันการปลอดเชื้อในโรงพยาบาลหรือในพื้นที่ที่ต้องปฏิบัติการทำให้เกิดความรู้สึกทางจิตวิทยาเกี่ยวกับเรื่องของการกลัวการติดเชื้อและการกลัวตาย (วศินี สมศิริ, วิภาวี คงอินทร์ และ กิตติกร นิลมานัต, 2549) จึงทำให้การปฏิบัติการทางการแพทย์บางส่วนหยุดชะงัก เนื่องจากบุคลากรทางการแพทย์มีความไม่พร้อมและถอนตัวออกกลางคัน

ขณะเดียวกัน วิกฤติโรคราสนั้นเป็นโรคที่แพร่ระบาดมาจากนักท่องเที่ยวและการเดินทางเข้าและออกนอกประเทศ หน่วยงานที่เกี่ยวกับการบริการและการให้ความช่วยเหลือนักท่องเที่ยว ได้แก่ สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด รวมถึงศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว ยังไม่ค่อยมีประสบการณ์ในการเข้าร่วมปฏิบัติการกับศูนย์อำนวยความสะดวกที่มักถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อเกิดสภาวะวิกฤติ และไม่ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของตนตามกฎหมายการบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศ จึงมักปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรับ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากผู้แทนของศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว จังหวัดชลบุรี “...เจ้าหน้าที่ศูนย์ TAC ไม่ได้ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับภัยที่เกิดขึ้นมากนัก ส่วนใหญ่จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั่วไป และไม่มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับภัยเท่าไร และเมื่อเกิดเหตุอะไรขึ้น

เจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่ที่พื้ยาหรือบางแสน ซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญ มีบทบาทหน้าที่เพียงการเป็นล่ามแปลภาษาให้แก่นักท่องเที่ยวเท่านั้น...” (สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2562) เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวไม่มีการฝึกอบรมที่เน้นด้านความปลอดภัยและการจัดการในสภาวะวิกฤติ หรือการฝึกซ้อมร่วมกับหน่วยงานด้านการบริหารจัดการสาธารณสุข

เครือข่าย

เครือข่ายชนชั้นนำของการเมืองและระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข การจัดการกับปัญหาโรคซาร์สมีการสร้างเครือข่ายการเมืองและหน่วยงานราชการเป็นพันธมิตรกันในรูปของศูนย์ปฏิบัติการโรคซาร์ส โดยเน้นการทำงานที่บริหารจัดการกับสถานการณ์ และเน้นที่การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อพยายามสร้างการรับรู้ให้ประชาชนเกิดความระมัดระวังในการติดเชื้อ ซึ่งมีการใช้กลยุทธ์การเผยแพร่ข้อมูลที่ทำให้ประชาชนมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานการตัดสินใจดำเนินการ การเผยแพร่ข่าวสารจะอาศัยช่องทางอยู่หลายช่องทางและความน่าเชื่อถือของตัวแสดงในทางระบบราชการ อาทิ รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรมควบคุมโรค โฆษกกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น กลยุทธ์ของการใช้สื่อในการเผยแพร่ข้อมูลต่อประชาชนนั้นกระทรวงได้ใช้ทุกช่องทางสำหรับการเผยแพร่เพื่อให้กลุ่มเป้าหมาย อันได้แก่ประชาชนที่ใกล้ชิดกับผู้สัมผัสโรค ประชาชนที่เดินทางไปต่างประเทศ ประชาชนผู้เป็นแรงงานไทยในต่างประเทศ และประชาชนแบบนักท่องเที่ยวต่างประเทศ ให้สามารถที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่อโรคดังกล่าว (อภิสิทธิ์ เหมาะสมสกุล, 2547)

นอกจากนี้ยังสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนโดยอาศัยกลยุทธ์การประกันจากรัฐบาลเพื่อลดความกังวลและความตระหนกของประชาชนเช่นความต้องการให้เชื่อว่าไม่มีการเผยแพร่โรคซาร์สไม่มีการแพร่ระบาดในประเทศไทย ด้วยการให้นายกรัฐมนตรีประกาศว่าหากมีใครติดเชื้อในพื้นที่ประเทศไทยจะรักษาให้ฟรีพิเศษทุกอย่างและจ่ายเงินล้านให้หักเสียชีวิต หรืออย่างเช่นการรับรองจาก International Agency เช่น องค์การอนามัยโลกรับรองว่าประเทศไทยสามารถควบคุมโรคซาร์สได้ไม่มีการแพร่ระบาดภายในประเทศทำให้ภาคประชาชนเกิดความเชื่อมั่นต่อรัฐซึ่งส่งผลให้การบริหารจัดการเกิดประสิทธิภาพได้ง่าย (อภิสิทธิ์ เหมาะสมสกุล, 2547)

3. ระยะหลังเกิดภัย

แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ

ข้อเสนอต่อการพัฒนาการบริหารจัดการโรคซาร์สอย่างเป็นระบบ โรคติดต่ออุบัติใหม่เป็นปัญหาสาธารณสุขร่วมสมัยที่มีความสำคัญ โรคซาร์สจัดอยู่ในอยู่ในประเภทโรคติดต่ออุบัติใหม่ในคน ข้อจำกัดของการบริหารจัดการโรคติดต่ออุบัติใหม่ซึ่งเป็นการเรียนรู้จากโรคอุบัติใหม่ที่เกิดขึ้นโดยมีโรคซาร์สเป็นหนึ่งในนั้น ได้มีการเสนอในงานวิจัยว่าการบริหารจัดการกับสถานการณ์ควรมีหลักการความโปร่งใส ขอข้อมูลและให้ความสำคัญต่อเรื่องสุขภาพของประชาชนเป็นที่ตั้ง เหลือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ควรมีการบูรณาการความร่วมมือทุกภาคส่วนในภาพรวมอย่างเป็นระบบ ควรมีการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาโรคอุบัติใหม่ให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ควรมีการพัฒนาขีดความสามารถของห้องปฏิบัติการภายในประเทศให้เท่าทันกับสภาพปัญหาที่กำลังต้องเผชิญ ควรมีการให้ความสำคัญกับเรื่องของทรัพยากรงบประมาณบุคลากรสำหรับการจัดการในสถานการณ์วิกฤติ และควรมีการสื่อสารความรู้ข้อมูลกับประชาชนและมีการยกระดับความสำคัญของการสื่อสาร

ต่อสาธารณะเนื่องจากประชาชนคือผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการให้ความร่วมมือต่อการรับมือกับปัญหาดังกล่าว (สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ, 2552)

นอกจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทุกภาคส่วนภายในประเทศแล้ว ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องให้ความร่วมมือกันในด้านที่จะแก้ไขปัญหาโรคซาร์ส เนื่องจากโรคซาร์สถือเป็นโรคระบาดในยุคโลกาภิวัตน์ที่เป็นภัยคุกคามอย่างร้ายแรง และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จิตวิทยา โดยรูปแบบของความร่วมมือที่เกิดขึ้นก็มีทั้งความร่วมมือในระดับทวิภาคีและพหุภาคี รวมถึงการส่งเสริมและการสนับสนุนบทบาทขององค์การอนามัยโลกในการแก้ไขปัญหาโรคซาร์สที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ด้าน ตัวอย่างเช่น บทบาทด้านการเฝ้าระวัง และการควบคุมป้องกันโรค หรือ บทบาทด้านการแพทย์ เป็นต้น ซึ่งจากงานวิจัยของกนกพร สังวรประเสริฐ (2548) ได้ชี้ว่า ผลที่ได้จากการดำเนินการแก้ไขปัญหาโรคซาร์สขององค์การอนามัยโลก ประการแรกนั้น คือ ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาดำเนินไปอย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ประการที่สอง คือ ทำให้ทราบที่มาของเชื้อต้นเหตุของโรคในระยะเวลาอันรวดเร็ว และประการสุดท้าย คือ ทำให้การควบคุมป้องกันการแพร่ระบาดของโรคมียุทธศาสตร์ที่มากขึ้น จนสามารถยุติการแพร่ระบาดได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว

การทำใหเหมือนเดิม

การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจนเป็นอุปสรรคต่อการทำให้กลับมาเหมือนเดิม หลังจากประเทศไทยเผชิญกับปัญหาโรคระบาดดังกล่าวจนจบสิ้นลง กลุ่มบุคลากรโดยส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อย่างเช่น การไม่เข้าสู่สังคม และการพยายามที่จะปิดตัวเองออกจากสังคมมากขึ้น เนื่องจากรู้สึกไม่มั่นใจเกี่ยวกับเชื้อโรคและกลัวการจะเป็นพาหะนำโรคสู่การติดต่อกับบุคคลใกล้ชิด (วศินี สมศิริ, วิภาวี คงอินทร์ และกิตติกร นิลมานัต, 2549) ซึ่งเป็นการเน้นหนักไปที่การฟื้นฟูร่างกายและสภาพจิตใจไปพร้อม ๆ กัน

การสร้างกลับแบบ BBB

ในกรณีของการบริหารจัดการฟื้นฟูจากโรคซาร์สนั้นได้มีการสร้างแผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ พ.ศ. 2556-2559 ซึ่งโรคซาร์สเป็นปัญหาหนึ่งในปัญหาสำคัญของโรคติดต่ออุบัติใหม่ที่ประเทศไทยเคยเผชิญมา แนวคิดและหลักการแผนยุทธศาสตร์ฉบับนี้จึงเป็นการพยายามเรียนรู้เกี่ยวกับแนวทางการรับมือกับสถานการณ์จากปัญหาโรคอุบัติใหม่ต่าง ๆ ดังกล่าว โดยมุ่งมั่นที่จะทำให้ประเทศไทยสามารถลดการป่วย การตาย และลดผลกระทบทางเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม อันเกิดขึ้นจากโรคอุบัติใหม่ได้ สาระสำคัญของแผนฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์พัฒนาระบบเฝ้าระวังป้องกันรักษาและควบคุมโรคอย่างเดียว
2. ยุทธศาสตร์การจัดการระบบการเลี้ยงและสุขภาวะสัตว์สัตว์ป่าให้ปลอดโรคสาร
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบจัดการความรู้และส่งเสริมการวิจัยพัฒนา
4. ยุทธศาสตร์พัฒนาระบบบริหารจัดการเชิงบูรณาการและเตรียมพร้อมตอบโต้ภาวะฉุกเฉิน
5. ยุทธศาสตร์การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ความเสี่ยงต่อโรคอุบัติใหม่

ทั้งนี้ในยุทธศาสตร์ที่ 5 ถือเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีความเกี่ยวข้องกับกรณีโรคติดต่ออุบัติใหม่ รวมถึงโรคซาร์สเป็นหนึ่งนั้น ยุทธศาสตร์ที่ 5 มีวัตถุประสงค์โดยส่วนใหญ่เน้นไปที่การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่พยายามทำให้ถูกต้องรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ให้ได้มากที่สุดกับบุคคลประชาชนที่จะต้องรับ

ผลกระทบ เพื่อสร้างให้เกิดความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพการรับมือของรัฐในการที่จะบริหารจัดการสังคม รวมถึง การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีกับประเทศซึ่งตัวชี้วัดตามยุทธศาสตร์นี้จะเห็นได้ว่าการเน้นน้ำหนักไปที่โครงสร้างด้าน การสื่อสารความเสี่ยงที่รองรับการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่าง ๆ เน้นให้มีแผน ยุทธศาสตร์ด้านการสื่อสารความเสี่ยงเพื่อเป็นกรอบที่มีความต่อเนื่องและยั่งยืนทุกระดับ ทำให้บุคคลที่มีความ เกี่ยวข้องกับปัญหาที่คือภาคประชาชนมีความรู้ในการป้องกันและควบคุมโรคติดต่ออุบัติใหม่และสามารถปฏิบัติตัว ได้อย่างถูกต้อง

โดยการบริหารจัดการตามแผนฉบับดังกล่าวได้มีการพัฒนาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีจำนวนมากขึ้น โดย การทำให้หน่วยงานหลักไม่ได้เป็นเพียงแค่หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบต่อการจัดการกับปัญหาเพียงอย่างเดียว ดัง จะเห็นได้จากการที่กำหนดให้หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่รับผิดชอบต่อการบริหารจัดการกับปัญหาโรคอุบัติใหม่ที่มี กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีหน่วยงานสนับสนุน เช่น กระทรวง การต่างประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ภาคเอกชน ภาค ประชาชนและอาสาสมัคร การบูรณาการจากตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจำในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นการพยายามทำให้ทุก ภาคส่วนได้มีส่วนร่วมการบริหารจัดการกับปัญหาอย่างแท้จริง

อีกทั้งยังเป็นการยอมรับว่าปัญหาโรคอุบัติใหม่หรืออย่างพวกโรคซาร์สนั้นเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยความ ร่วมมือในการรับมือกับสถานการณ์อย่างเป็นรูปธรรม ฉะนั้นหากให้กรณีโรคอุบัติใหม่เป็นบทเรียนสำหรับการ พัฒนาการบริหารจัดการในประเด็นปัญหาเรื่องนี้ แผนฉบับดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการสร้างแนวทางการรับมือกับ ปัญหาที่เหมาะสมในเชิงประสิทธิภาพ เพราะอย่างน้อยที่สุดจุดเน้นด้านการสื่อสารงานสัมพันธ์และการชักจูงการ ปฏิบัติตามแผนล่วงหน้าอย่างสม่ำเสมอ ย่อมทำให้ขีดความสามารถในการรับมือกับความเสียหายหรือโอกาสที่จะเกิด ภัยขึ้นนั้นเป็นไปได้อย่างคล่องตัวและต่อเนื่อง จนสามารถบริหารจัดการกับปัญหาที่นำไปสู่การลดทอนสภาวะ วิกฤติอาจเกิดขึ้นได้ด้วย (ทัศนีย์ ผลชานิกโก, มปป.)

นอกจากนี้ สภาวะวิกฤติโดยทั่วไปที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมืองพัทยา มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน บริหารจัดการสาธารณสุขของเมืองพัทยาหรือจังหวัดชลบุรี ได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ชลบุรี ฝ่ายป้องกันภัยพิบัติทางบกเมืองพัทยา ฝ่ายป้องกันภัยทางทะเลเมืองพัทยา ร่วมกับกองทัพอากาศ ซึ่งเป็น หน่วยงานที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับภัยทางน้ำทั้งหมด รวมถึงศูนย์อำนวยการการท่องเที่ยว กองทัพอากาศ อีกทั้งมีศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (TAC) กองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อการประสานงานและให้ความช่วยเหลือแก่นักท่องเที่ยว โดยเฉพาะอีกด้วย

การบริหารด้านข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย

ปัจจุบัน เมืองพัทยามีความพยายามในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องเมืองกับเมืองพัทยาเพื่อการ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบในรูปแบบเว็บไซต์และแอปพลิเคชัน ทั้งข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเมืองพัทยา ข้อมูลเพื่อการท่องเที่ยว อาทิ สถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ การเดินทาง แผนที่สถานที่ท่องเที่ยว รวมไปถึงข้อมูลเพื่อ การแจ้งเตือนภัยต่าง ๆ ที่กำลังเกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นในเมืองพัทยา โดยการรวบรวมจากแหล่งข้อมูลที่ นำเชื่อถือได้แก่ กรมอุตุนิยมวิทยา ที่จะให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น

ขณะเดียวกัน กรมอุตุนิยมวิทยา ซึ่งเป็นต้นทางของข้อมูลข่าวสารด้านภัยพิบัติและสภาพภูมิอากาศ มีการประสานงานกับหน่วยงานด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย ได้แก่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งในระดับประเทศและระดับพื้นที่ (อุตุนิยมวิทยาจังหวัด) อย่างใกล้ชิด โดยใช้มาตรฐานสากลในการแจ้งเตือนภัยและประสานความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีความพยายามในการสร้างความชัดเจนและความทันสมัยในการวิเคราะห์และเผยแพร่ข้อมูลในรูปแบบ Hazard Map และ Infographic ที่มีความทันสมัยและมีเนื้อหาครอบคลุมสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง

สำหรับการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับด้านโรคระบาดและโรคอุบัติใหม่ ได้มีการรวบรวมไว้ใน website และฐานข้อมูลของสำนักโรคระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้ความรู้ถึงสาเหตุของโรค อาการของโรค และเกิดความตระหนักในการป้องกันตนเองของประชาชน ตลอดจนให้ข้อมูลข่าวสารอันเป็นประโยชน์เกี่ยวกับโรคภัยที่เคยเกิด กำลังเกิด หรือมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้น ณ ขณะนั้น ๆ รวมถึงการมีระบบแจ้งข่าวการระบาดสำหรับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขในการเข้าถึงข้อมูลในพื้นที่จังหวัดแต่ละจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อการเฝ้าระวังโรคและภัยสุขภาพทั้งในและนอกประเทศตามมาตรฐานสากลนอกจากนี้ ในช่วงที่เกิดประเด็นปัญหาฝุ่นควัน PM 2.5 ซึ่งมีปริมาณที่อาจเป็นอันตรายต่อประชาชนในเมืองพัทยา สำนักงานสาธารณสุขและเมืองพัทยาได้มีการจัดทำรายงานคุณภาพอากาศและอัปโหลดขึ้นเว็บไซต์ของเมืองพัทยา (www.pattaya.go.th) เพื่อแจ้งเตือนเรื่องคุณภาพอากาศแบบ real time ทุก ๆ 2 ชั่วโมง และยังมีการประสานงานกับสถานีอนามัยและตำรวจภูธรผ่านทางหนังสือแจ้งเตือนและขอความร่วมมือในพื้นที่เพื่อทำการตั้งรับหากมีประชาชนล้มป่วยจากฝุ่นควันและการตรวจค้นรถยนต์ควันดำในเขตพื้นที่เมืองพัทยา

การเตรียมการเพื่อการรับมือต่อโรคระบาดและบทบาทของท้องถิ่น

ในกรณีโรคซาร์ส รวมถึงโรคระบาดอื่น ๆ ที่มีการระบาดในภายหลัง อันได้แก่ โรคเมอร์ส (MERS) โรคอีโบล่า (Ebola) มักมีการติดต่อและแพร่กระจายมาจากการเดินทางจากประเทศที่มีการระบาดของโรคเข้ามายังประเทศไทย ดังนั้นการบริหารจัดการเพื่อรับมือต่อสถานการณ์ดังกล่าว จึงต้องมีการทำงานอย่างเป็นระบบตั้งแต่ที่สนามบินในการติดตั้งเครื่อง Thermoscan และ Surface Thermoscan ที่เป็นการตรวจวัดอุณหภูมิแบบประชิดตัว ในกรณีที่มีการระบาดของโรคอุบัติใหม่ทั่วโลกและมีการแจ้งรายชื่อประเทศ รวมถึงรายชื่อนักท่องเที่ยวหรือประชาชนที่เดินทางมาจากประเทศที่มีการระบาดและประเทศที่มีความเสี่ยงโรคสูงจากกระทรวงสาธารณสุข ท้องถิ่นถือว่าได้รับมอบอำนาจมากขึ้น เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับพื้นที่ จึงมีความรอบรู้เชิงพื้นที่และสามารถลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบตามที่ได้รับแจ้งมาจากกระทรวงสาธารณสุขได้ทันที หลังจากตรวจสอบแล้วท้องถิ่นจะทำการขึ้นทะเบียนไว้และแจ้งกลับไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป อีกทั้งมีการร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานระดับท้องถิ่นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น กรมปศุสัตว์และสำนักงานปศุสัตว์จังหวัด ในกรณีเกิดการระบาดของโรคพิษสุนัขบ้า “สำนักโรคระบาดหรือส่วนกลางจะมีการ list รายชื่อนักท่องเที่ยวและรายชื่อประเทศมาแล้วแจ้งไปยังท้องถิ่น ท้องถิ่นจะลงพื้นที่หากคนที่ได้รับแจ้งรายชื่อมา แล้วท้องถิ่นจะเป็นฝ่ายขึ้นทะเบียน เช่น ในประเด็นโรคพิษสุนัขบ้า จะมีปศุสัตว์และอาสาสมัครปศุสัตว์จากทั้งปศุสัตว์จังหวัด/อำเภอ” (สัมภาษณ์ผู้แทนสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด, 15 กุมภาพันธ์ 2562)

นอกจากนี้ เนื่องจากมีการจัดทำพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ที่เอื้ออำนวยทางกฎหมายให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขปฏิบัติงานได้ง่ายขึ้น อาทิ มาตรา 42 ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่พบว่าผู้เดินทางเป็นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นโรคติดต่ออันตราย โรคระบาด หรือพาหะนำโรค ให้เจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อประจำด้านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ มีอำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวถูกแยกกัก กักกัน คุมไว้สังเกต หรือได้รับการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค ภายใต้พระราชบัญญัติมีการกำหนดโครงสร้างการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด และแต่งตั้งให้มีเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อที่ทำหน้าที่สอบสวนโรค และแจ้งต่อคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดและรายงานข้อมูลต่อกรมควบคุมโรคโดยเร็ว ซึ่งจะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานทางการแพทย์มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่และการช่วยเหลือผู้ป่วยทั้งที่เป็นประชาชนคนไทยและนักท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น โดยทางสำนักงานสาธารณสุขในพื้นที่เสี่ยงภัยจะต้องมีการจัดทำรายงานประจำเดือนเพื่อเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการของเมืองพัทยา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหลายภาคส่วน ทั้งเจ้าหน้าที่ภาครัฐและภาคเอกชน ผู้นำท้องถิ่น รวมไปถึงอาสาสมัครต่าง ๆ เป็นต้น

มีการประชุมเพื่อพบปะและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสภาวะวิกฤติอยู่เป็นประจำ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน รวมไปถึงภาคประชาสังคม โดยมูลนิธิต่าง ๆ ในพื้นที่ได้มีการกำหนดและแบ่งพื้นที่ในการรับผิดชอบให้แก่ “ลูกชาย” อาสาสมัครของมูลนิธิ เช่น มูลนิธิสว่างบริบูรณ์ธรรมสถาน เมืองพัทยา ซึ่งผู้แทนจากมูลนิธิดังกล่าวได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับ “ลูกชาย” ว่าเป็นบุคลากรที่มีความสามารถในการปฏิบัติการทั้งทางบกและทางทะเล เนื่องจากภัยหรือวิกฤติที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่เมืองพัทยาและจังหวัดชลบุรีนั้นสามารถเกิดได้ทั้งทางบกและทางทะเล ซึ่งจะมีการร่วมมือกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และมีการซ่อมแผนระหว่างสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลภาครัฐและเอกชน ตลอดจนมูลนิธิต่าง ๆ ในจังหวัด ซึ่งเป็นการซ่อมเสมือนจริงที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี (สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2562)

สำหรับสถานการณ์วิกฤติอันเนื่องมาจากโรคระบาดและโรคอุบัติใหม่ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด รวมถึงบุคลากรทางการแพทย์จากโรงพยาบาลทั้งภาครัฐและเอกชน ร่วมมือกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้เข้าไปพบปะ พูดคุย และให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการโรงแรมและหน่วยงานรัฐระดับท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องสอดคล้องกัน ดังการให้ข้อมูลของผู้แทนจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี “...ผู้ประกอบการเจ้าของกิจการโรงแรมต่าง ๆ และท้องถิ่นเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยวและประชาชนในเมืองพัทยามากที่สุด เราจึงต้องให้ความรู้คนเหล่านี้เป็นอย่างดี เพื่อทำดีที่สุดแล้วให้เขาได้ไปสื่อสารและให้ความรู้ต่อกับนักท่องเที่ยวและประชาชนในพื้นที่...” (สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2562)

4.1.5 กรณีศึกษาเหตุการณ์ระเบิดแยกราชประสงค์ ปี พ.ศ. 2558

1. ระยะก่อนเกิดภัย

ขาดการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์

จากสถานการณ์ระเบิดที่เกิดขึ้นปรากฏการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่สอดคล้องกันอยู่ ซึ่งปัจจัยสำคัญมาจากการไม่รับทราบหน้าที่ของตนเอง และเป็นการปฏิบัติงานไปตามสถานการณ์ ขณะที่ประชาชนไม่เคยเตรียมพร้อมรับมือกับภัยหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากไม่เคยมีการฝึกซ้อมหรือจำลองสถานการณ์ภัยใน

ลักษณะนี้มาก่อนในเขตเมือง จึงเกิดเป็นความแตกตื่นและความวุ่นวายเป็นอย่างมาก ส่งผลให้การควบคุมสถานการณ์สถานการณ์เป็นไปอย่างคลุกคลีและค่อนข้างตึงเครียด

2. ระยะระหว่างเกิดภัย

การบริหารสถานการณ์วิกฤติ

ไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนสำหรับการถอดการเรียนรู้

3. ระยะหลังเกิดภัย

เครือข่ายและการให้ความรู้

ภายหลังจากเหตุการณ์ระเบิดแยกราชประสงค์เกิดขึ้น ปรากฏความร่วมมือเพื่อให้ความรู้และข้อมูลเพื่อความกระจ่างชัดแก่นักท่องเที่ยว ตลอดจนการสอดส่องดูแลจากกลุ่มเครือข่ายภาคธุรกิจ จากข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจในหัวข้อ “จี้รัฐเร่งฟื้นความเชื่อมั่น เอกชนภูธรชี้บีเอ็มแยกราชประสงค์กระทบระยะสั้น” จากบทสัมภาษณ์ของนายพรชัย จิตรนวเสถียร นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่ ได้เปิดเผยถึงผลกระทบจากเหตุลอบวางระเบิดแสวงเครื่องบริเวณศาลพระพรหมแยกราชประสงค์ที่ผ่านมาว่า ในช่วงนี้การท่องเที่ยวในระยะสั้น มีการตื่นตระหนกบ้าง แต่ถ้าเราได้ดูแลนักท่องเที่ยวที่ประสบภัยได้เป็นอย่างดีที่สุดได้เกินมาตรฐาน และได้บริหารจัดการนักท่องเที่ยวที่มีอยู่ ให้เกิดความมั่นใจได้อย่างเต็มที่ ซึ่งทำได้ดีอยู่แล้วในการป้องกันภัยในปัจจุบัน และสามารถตอบโต้ภัยได้ว่าเหตุที่เกิดขึ้นเพราะอะไรและผู้ใดเป็นผู้กระทำตราบนี้ ก็จะสามารถเรียกความเชื่อมั่นในระยะยาวกลับคืนมาได้ ผลกระทบในระยะสั้นตอนนี้ก็ยังไม่ปรากฏเท่าไร จากการตรวจสอบการยกเลิกการจองที่พักและสายการบิน โดยเฉพาะกลุ่มชาวจีนที่มาในจังหวัดเชียงใหม่มีบ้างแต่ไม่ถึงว่ามากไม่มีนัยสำคัญที่จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และให้ข้อมูลว่าในขณะนี้ผู้ประกอบการเอกชนก็ได้ประสานไปยังผู้ประกอบการเอกชนด้วยกันเอง ให้มีส่วนร่วมในการที่จะช่วยกันตรวจตราดูแลสิ่งผิดปรกติ ดูแลเรื่องของความปลอดภัยและให้ตอบคำถามแก่นักท่องเที่ยวด้วยข้อมูลที่เป็นจริง ให้นักท่องเที่ยวได้เข้าใจสถานการณ์ และสามารถที่จะใช้ชีวิต ใช้เวลาการท่องเที่ยวอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ได้อย่างสบายใจต่อไป นอกจากนี้ ยังมีการประสานกันระหว่างภาคเอกชนและภาคธุรกิจกับหน่วยงานภาครัฐในการเป็นหูเป็นตาสอดส่องดูแลความปลอดภัยร่วมกัน

การสร้างความเชื่อมั่นและความตระหนักรู้

เหตุการณ์ระเบิดแยกราชประสงค์ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย ซึ่งส่งผลต่อความเชื่อมั่นทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งทางด้านการลงทุนและการท่องเที่ยวของประเทศโดยรวม จึงถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ของการบริหารจัดการภายหลังการเกิดภัยของประเทศ เนื่องจากเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินจากกลางเมืองหลวงที่เป็นแหล่งสำคัญทางธุรกิจและการท่องเที่ยว ดังที่หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจในหัวข้อ “จี้รัฐเร่งฟื้นความเชื่อมั่น เอกชนภูธรชี้บีเอ็มแยกราชประสงค์กระทบระยะสั้น” ได้สัมภาษณ์นายเสมอ จินดาพงษ์ นายกสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดนครราชสีมาและประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดนครราชสีมา ที่กล่าวยอมรับว่าแต่อยากให้ช่วยกันเสนอทางเลือกอื่น ๆ ให้แก่นักท่องเที่ยวที่จะเดินทางมาที่ประเทศไทยว่า จุดอื่น ๆ ก็ยังมีความปลอดภัยไม่เป็นอันตราย จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลและภาครัฐในการเร่งสร้างความมั่นใจและช่วยให้ประชาชนบรรเทาการตื่นตระหนกและสร้างความชัดเจนเพื่อเร่งกู้สถานการณ์ความเชื่อมั่นให้กลับคืนมา

เหตุการณ์ระเบิดแยกราชประสงค์ยังทำให้เกิดความตระหนักรู้เกิดขึ้นในพื้นที่อื่น ๆ ภายในประเทศ โดยเฉพาะสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญของประเทศไทย ดังที่ นายสุรชัย ชัยวัฒน์ ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต กล่าวว่า จังหวัดมีมาตรการป้องกันการก่อวินาศกรรมตั้งด่านสกัดการเข้าออกรถผู้ต้องสงสัยในสถานที่สำคัญ ๆ ตลอดเวลารวมทั้งคนในพื้นที่ต่างเป็นหูเป็นตาแทนหน่วยงานราชการ ทำให้นักท่องเที่ยวและนักลงทุนเกิดความเชื่อมั่นสอดคล้องกับ นายสุทธิโชค ทองชุมนุม ประธานหอการค้าจังหวัดพังงา กล่าวว่า จังหวัดได้เข้มงวดกับการตรวจสอบความปลอดภัยในจุดสำคัญ ๆ เพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์ซ้ำรอยที่เหตุการณ์ระเบิดในกรุงเทพมหานคร

การฟื้นฟูทางการแพทย์

ในการเตรียมความพร้อมเพื่อการรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินโดยการนำสถานการณ์เหตุระเบิดแยกราชประสงค์มาเป็นบทเรียนและมีความพยายามในการจัดทำคู่มือสำหรับผู้ปฏิบัติการด้านการแพทย์ฉุกเฉิน ตลอดจนประชาชนในการจัดการและเผชิญกับสถานการณ์วิกฤติและสถานการณ์ฉุกเฉินเช่นนี้ ซึ่งตัวแทนจากทีมแพทย์พยาบาล และมูลนิธิที่อยู่ในสถานการณ์เหตุระเบิดแยกราชประสงค์ต่างสะท้อนปัญหาของการทำงานว่า สิ่งที่เป็นปัญหามากที่สุด คือ ข้อมูล ณ จุดเกิดเหตุไม่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถประเมินการช่วยเหลือได้ นอกจากนี้ยังไม่มี ความชัดเจนเรื่องผู้บัญชาการเหตุการณ์ว่าเป็นหน่วยงานใด ทำให้การเข้าไปยังจุดเกิดเหตุของหน่วยงานต่าง ๆ มีความสับสน และที่สำคัญที่สุดคือมีปัญหาเรื่องการสื่อสาร ทั้งในเรื่องการสื่อสารข้อมูลผู้บาดเจ็บ การประสานส่งต่อผู้ป่วย และการสื่อสารกับผู้ป่วยชาวต่างชาติ ดังนั้น สิ่งที่สำคัญคือต้องมีการวางแผนในการทำงานร่วมกันเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงทำให้สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติจัดเวทีถอดบทเรียนเหตุการณ์ระเบิดแยกราชประสงค์ เพื่อเตรียมจัดทำคู่มือสำหรับผู้ปฏิบัติการด้านการแพทย์ฉุกเฉินและประชาชนทั่วไป และได้เสนอ 4 แนวทางแก้ปัญหา เพื่อการช่วยเหลือผู้ป่วยฉุกเฉินในเหตุการณ์สาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยทาง นพ.สาพฤกษ์ เหราบัตติ ผู้อำนวยการสำนักจัดระบบการแพทย์ฉุกเฉิน สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ กล่าวว่า สืบเนื่องจากเหตุการณ์ระเบิดที่บริเวณสี่แยกราชประสงค์ที่ผ่านมา เข้าข่ายเป็นเหตุการณ์ร้ายแรงและอยู่ในระดับฉุกเฉินจากฝีมือของมนุษย์ เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของผู้คนเป็นจำนวนมากทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้และต้องการความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกอย่างเร่งด่วน การเข้าไปช่วยเหลือผู้ประสบเหตุจึงมีความจำเป็นต้องบูรณาการการทำงาน ต้องมีการประสานการปฏิบัติร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นเพื่อให้เกิดการช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่มีประสิทธิภาพ ทางสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติจึงได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือกรณีเหตุระเบิดบริเวณสี่แยกราชประสงค์ เพื่อประเมินสถานการณ์ การแจ้งข่าว และการประสานการช่วยเหลือ เพื่อรับมือกับการเกิดสาธารณภัยของประเทศต่อไป

โดยปัญหาที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้ร่วมกันถอดบทเรียนนี้ จะได้รับการต่อยอดเป็นคู่มือสำหรับผู้ปฏิบัติการด้านการแพทย์ฉุกเฉิน นอกจากนี้จะจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนซึ่งจะมีการถอดบทเรียนมาจากประเทศต้นแบบที่มีการรับมือสาธารณภัยได้อย่างดี ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นที่เคยรับมือกับสาธารณภัยหลายรูปแบบ อาทิ สารเคมีรั่วไหล ระเบิด การก่อร้าย โดยหลักการสำคัญที่จะต้องยึดคือ จะต้องเรียบง่ายและเข้าใจง่ายสำหรับประชาชนทุกเพศทุกวัย ซึ่งเบื้องต้นมีแนวทางการแก้ไขปัญหา 4 ข้อ คือ

1. ทำอย่างไรให้มีการกู้ชีพที่เหมาะสมโดยเฉพาะการเข้าพื้นที่ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการกู้ภัยและไม่ทำลายหลักฐานในที่เกิดเหตุ และที่สำคัญจะต้องมีการกำหนดพื้นที่ปลอดภัยเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปทำงานได้

2. หน่วยงานที่ทำงานด้านกู้ชีพซึ่งมีทั้งภาครัฐและเอกชน ดังนั้นจะต้องตกลงว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นใครจะเข้าไปก่อนและเข้าไปในสถานการณ์ใดเพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนมีประสิทธิภาพ

3. โรงพยาบาลต่าง ๆ จะต้องประเมินศักยภาพของตนเองว่าสามารถรองรับผู้ป่วยฉุกเฉินได้มากน้อยแค่ไหน ซึ่งผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤติจะต้องถูกส่งไปรักษาในโรงพยาบาลที่ใกล้และมีศักยภาพมากที่สุด

4. จะต้องมีการให้ความรู้กับประชาชนในการปฏิบัติตนเมื่ออยู่ในสถานการณ์สาธารณภัย เช่น จะต้องไม่เข้าไปใกล้บริเวณพื้นที่เกิดเหตุมากเกินไป และไม่ไปมุงดูหรือกีดขวางบริเวณที่เกิดเหตุ เพราะจะขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ล่าช้าตามมา เป็นต้น

4.2 บทเรียนการจัดการวิกฤติ การฟื้นฟู และการเตรียมความพร้อมของภาคส่วนการท่องเที่ยวจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ในปัจจุบันมีความเสี่ยงและปัจจัยในมิติต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่ออุปสงค์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวระดับจุลภาคและมหภาค โดยปัจจัยดังกล่าวมีทั้งปัจจัยที่สามารถบริหารจัดการได้ ปัจจัยที่สามารถควบคุมได้ยาก และปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้เลย (ฉลองศรี พิมลสมพงศ์, 2548 หน้า 21) ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการการท่องเที่ยวเสมอมา ตั้งแต่ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อกำลังการซื้อของนักท่องเที่ยว รวมไปถึงปัจจัยทางประชากรศาสตร์ (ทศพล ปานรัตน์, 2521) ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง และปัจจัยทางสื่อสารมวลชนหรือการประชาสัมพันธ์ ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกพื้นที่ปลายทางของนักท่องเที่ยวทั้งสิ้น

ในทำนองเดียวกัน หากจำแนกปัจจัยที่ส่งผลต่ออุปสงค์การท่องเที่ยวเป็นปัจจัยภายในและภายนอก อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยภายใน ประกอบด้วย ปัจจัยด้านทรัพยากรการท่องเที่ยวที่ตั้งตูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาเยี่ยมชม ปัจจัยด้านความปลอดภัยอันเป็นผลมาจากมาตรการรักษาความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน ปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานที่อำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว ปัจจัยด้านโฆษณาและประชาสัมพันธ์ที่ทำให้แหล่งท่องเที่ยวเป็นที่รู้จักในวงกว้าง รวมถึงปัจจัยด้านภาพลักษณ์ที่ส่งผลต่อภาพจำของนักท่องเที่ยวต่อประเทศหรือจังหวัดนั้น ๆ ในส่วนของปัจจัยภายนอกจะเป็นปัจจัยที่สามารถควบคุมได้ยากหรือไม่สามารถควบคุมได้เลย เช่น ปัจจัยด้านสถานะเศรษฐกิจและการเมืองของโลกที่ส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจโดยรวมที่เป็นตัวกระตุ้นอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นต้น (ฉลองศรี พิมลสมพงศ์, 2548 หน้า 21) ดังนั้น การศึกษาและจำแนกปัจจัยดังกล่าวจึงเป็นสิ่งสำคัญในการวางแผนเตรียมรับมือกับสถานการณ์วิกฤติในมิติต่าง ๆ ซึ่งคณะผู้วิจัยจะแยกอภิปรายสถานการณ์ตามเหตุการณ์วิกฤติต่าง ๆ ที่ผ่านมาของประเทศไทย ได้แก่ เหตุการณ์ระบาดของโรคซาร์ส เหตุการณ์สึนามิถล่มพื้นที่ฝั่งอันดามัน เหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เหตุการณ์แผ่นดินไหวจังหวัดเชียงราย และเหตุการณ์ลอบวางระเบิดที่แยกราชประสงค์ เพื่อเป็นกรณีศึกษาในการวางแผนรับมือสถานการณ์วิกฤติจากบทเรียนที่ผ่านมาของไทย

4.2.1 การจัดการภาวะวิกฤติและการฟื้นฟูจากภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

เนื่องด้วยภาวะวิกฤติ หมายถึง เหตุการณ์หรือสิ่งใด ๆ ที่ก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างรวดเร็วและรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของบุคคล ตลอดจนการสร้างผลกระทบต่อชื่อเสียงและการประกอบกิจการต่าง ๆ ในระยะยาว ซึ่งอาจเกิดจากธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์ก็เป็นได้ ดังนั้น การจัดการในสภาวะวิกฤติจึงหมายถึง การบริหารจัดการเพื่อคลี่คลายสถานการณ์วิกฤติให้อยู่ในภาวะปกติโดยเร็วที่สุด รวมถึงการบรรเทาภัยที่เกิดจากสถานการณ์ดังกล่าวผ่านการช่วยเหลือ การฟื้นฟู และการดำเนินการอื่น ๆ (ประสิทธิ์ การกลาง, 2552) หน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจึงควรเร่งดำเนินการลดการเกิดภาวะวิกฤติ ป้องกันและลดความเสียหายจากวิกฤติการณ์ รวมถึงปรับปรุงวิธีการจัดการและรับมือกับวิกฤติการณ์อย่างต่อเนื่อง เพื่อลดความเสียหายและเร่งฟื้นฟูสถานการณ์ให้กลับมาเป็นปกติเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

4.2.2 การจัดการภาวะวิกฤติของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

1) เหตุการณ์ระบาดของโรคซาร์ส (SARS)

จากเหตุการณ์ระบาดของโรคซาร์ส (SARS) ที่เกิดขึ้นจากประเทศจีนและมีการแพร่ระบาดเกิดขึ้นทั่วโลก จนเป็นผลให้มีประชากรเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก โดยสรุปแล้ว ในช่วงระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2545 จนถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2546 พบผู้ป่วยโรคซาร์สกว่า 8,000 ราย โดยพบในประเทศจีนมากที่สุด คือประมาณ 5,000 ราย รองลงมา คือ ฮองกง ไต้หวัน แคนาดา และสิงคโปร์ และมีผู้เสียชีวิตจากโรคนี้นี้กว่า 800 ราย โดยสาเหตุของการแพร่ระบาดนี้เกิดจากมีแพทย์รายหนึ่งติดเชื้อและเข้าพักโรงแรมในประเทศฮองกง ส่งผลให้เชื้อแพร่กระจายในที่พักรที่มีนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติพักอยู่จำนวนมาก การเดินทางของนักท่องเที่ยวสู่ประเทศต่าง ๆ จึงส่งผลให้เชื้อแพร่กระจายต่อไปเกือบ 30 ประเทศทั่วโลก จนองค์การอนามัยโลก และองค์กรต่าง ๆ ทั่วโลกต้องบังคับใช้มาตรการควบคุมการระบาดของโรคอย่างเข้มงวด จนกระทั่งสามารถหยุดการแพร่กระจายของโรคได้ในวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 (สลิล ศิริอุดมภาส, 2557)

จากเหตุการณ์ระบาดของโรคซาร์สในปี พ.ศ. 2546 ทางรัฐบาลไทยจึงได้ออกมาตรการตรวจคนเข้าเมืองใหม่เพื่อจัดการภาวะวิกฤติในขณะนั้น โดยกำหนดมาตรการคัดกรองสุขภาพของผู้โดยสารขาเข้าและตรวจวัดอุณหภูมิของผู้โดยสาร ณ จุดเข้าออกของสนามบินอย่างเข้มงวด ทั้งยังกักตัวผู้ที่เดินทางกลับมาจากต่างประเทศเป็นเวลา 14 วัน เพื่อเฝ้าระวังและป้องกันการแพร่ระบาดของโรค (มณฑิรา เกียรติถาวรนนท์, 2558) โดยจากเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติในประเทศลดลงมากกว่า 0.82 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นมูลค่ารายได้ที่สูญเสียไปถึง 25.54 พันล้านบาท ถือเป็นการสูญเสียรายได้ครั้งใหญ่ที่สุดเมื่อเทียบกับเหตุการณ์แพร่ระบาดของไข้หวัดนกและไข้หวัดใหญ่ปี พ.ศ. 2552 ของประเทศไทย (อัครพงศ์ อันทอง, 2555)

ทั้งนี้ โรคซาร์สติดต่อระหว่างคนสู่คนโดยการสัมผัสใกล้ชิด เช่น การดูแล การอาศัยอยู่ร่วมกับการสัมผัสโดยตรงกับสารคัดหลั่งหรือของเหลวจากร่างกายของผู้ป่วย ทางกระทรวงสาธารณสุขไทย กรมควบคุมโรค และสำนักโรคติดต่ออุบัติใหม่ จึงได้ออกมาตรการควบคุมการระบาดไว้ ดังนี้

1) หากเกิดสถานการณ์การระบาด ให้แจ้งประชาชนให้ได้รับรู้มาตรการการป้องกันควบคุมโรคอย่างชัดเจน

2) จัดตั้งคณะที่ปรึกษาโรคซาร์สแห่งชาติ ที่มีหลายหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ใช้ร่วมกับการออกมาตรการอย่างครบถ้วนทุกด้าน ทั้งทางระบาดวิทยาทางคลินิกและการสอบสวนโรคเพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติม

3) ให้ความรู้กับประชาชนผ่านทางสื่อสาธารณะ เรื่อง อันตรายจากโรคซาร์ส คำนิยามของผู้สัมผัส ลักษณะอาการทั่วไป และการหลีกเลี่ยงการสัมผัสโรค รวมทั้งให้มีโทรศัพท์สายด่วนเพื่อการติดต่อสื่อสาร

4) คัดแยกผู้ป่วยในโรงพยาบาล ซึ่งควรให้ประชาชนได้รับรู้ว่ามีและสามารถเข้าถึงบริการด้วย (กรมควบคุมโรค, 2557)

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 พบการติดเชื้อโรคซาร์สอีกครั้งในห้องปฏิบัติการทางจุลชีววิทยาที่ไต้หวันและสิงคโปร์ แต่มีการควบคุมโรคอย่างทันท่วงทีจึงไม่เกิดการแพร่ระบาดแต่อย่างใด ต่อมาในช่วงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547 มีผู้ติดเชื้อโรคซาร์สที่ศูนย์ปฏิบัติการวิจัยในกรุงปักกิ่งจนเกิดการแพร่ระบาดเข้าไปในชุมชน เป็นผลให้มีผู้ป่วยอีก 7 ราย และเสียชีวิตอีก 1 ราย ทางรัฐบาลจีนจึงได้ออกมาตรการห้ามจำหน่ายและบริโภคเนื้อชะมด (Civet cats) และทำลายชะมดของร้านอาหารสัตว์ป่าไปกว่า 10,000 ตัว จนถึงขณะนี้ยังไม่พบมีการกลับมาแพร่ระบาดของโรคอีก (สลิล ศิริอุดมภาส, 2557)

จากบทเรียนครั้งนี้ พบว่า การประสานงานกันอย่างจริงจังระหว่างกระทรวงสาธารณสุข หน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง กรมศุลกากร และหน่วยงานอื่น ๆ ในการตรวจสอบนักท่องเที่ยว ทั้งที่เดินทางเข้ามายังประเทศไทย และเดินทางออกนอกประเทศไทยอย่างเข้มงวด (กองการสื่อมวลชน กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2546) จึงส่งผลให้ประเทศสามารถรับมือกับสถานการณ์วิกฤติครั้งนี้ได้อย่างทันท่วงทีและไม่ถูกจัดเป็นพื้นที่ที่มีการระบาดของโรค (สลิล ศิริอุดมภาส, 2557) จากเหตุการณ์ในครั้งนั้นส่งผลให้องค์การอนามัยโลกชมเชยความสำเร็จของประเทศไทยในการควบคุมและป้องกันการระบาดของโรคซาร์สด้วย (กองการสื่อมวลชน กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2546) อีกทั้งยังได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนและบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่มีทีมประเมินสถานการณ์ของตนเองในการประเมินและระบุสถานการณ์และความรุนแรงของภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้น ซึ่งมีการปฏิบัติงานร่วมกับตำรวจท่องเที่ยวที่ประจำอยู่บริเวณสนามบินเพื่อทำการตรวจสอบนักท่องเที่ยว และมีการประสานงานและแจ้งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างทันท่วงที

แต่หากพิจารณาภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมืองพัทยาและจังหวัดชลบุรีที่ผ่านมา มิได้มีแค่การระบาดของโรคซาร์สเท่านั้น แต่ปรากฏทั้งวิกฤติทางบกและทางน้ำที่อาจเกิดแก่นักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวในบริเวณนี้ ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (Tourist Assistance Center: TAC) มีบทบาทหลักในการสื่อสารกับนักท่องเที่ยวเมื่อนักท่องเที่ยวขอความช่วยเหลือเข้ามา โดยการทำหน้าที่เป็นล่ามแปลภาษาซึ่งเป็นการทำงานเชิงรับ และมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับตำรวจท่องเที่ยวในพื้นที่ ซึ่งจะติดต่อประสานงานภายในหน่วยงานระหว่างตำรวจท่องเที่ยวด้วยกันเองเป็น 2 ทาง คือ ประสานระหว่างตำรวจท่องเที่ยวในพื้นที่เดียวกันหรือใกล้เคียงกันเพื่อระดมสรรพกำลังในพื้นที่ และประสานไปยังกองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว (ส่วนกลาง) เพื่อรายงานสถานการณ์และขอกำลังและทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจหากกำลังพลและทรัพยากรในพื้นที่ไม่เพียงพอ อีกทั้งมีการประสานงานข้ามหน่วยงานกับตำรวจภูธรของพื้นที่ในการอำนวยความสะดวกและสนับสนุนปฏิบัติการ อาทิ ตำรวจภูธรมีหน้าที่ในการกั้นโซนเป็นพื้นที่อันตรายหรือเป็นพื้นที่ห้ามประชาชนเข้า เป็นต้น รวมไปถึงกองทัพเรือ โดยเฉพาะในกรณีเกิดเหตุวิกฤติทางน้ำหรือทางทะเล ซึ่งทางกรมกิจการพลเรือนทหารเรือ ภายใต้ผู้บัญชาการทหารเรือ มีการจัดตั้ง “ศูนย์อำนวยความสะดวกนักท่องเที่ยวกองทัพเรือ” ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยเฉพาะกิจในการให้ความช่วยเหลือและบูรณาการทรัพยากรของกองทัพเรือเพื่อการช่วยเหลือผู้ประสบภัยและนักท่องเที่ยว ซึ่งจะปฏิบัติงานร่วมกับบุคลากรด้านการท่องเที่ยวและเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติการภายใต้การประกาศของผู้บัญชาการเหตุการณ์ ณ ขณะนั้น (สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2562)

2) เหตุการณ์สึนามิถล่มพื้นที่ฝั่งอันดามัน

จากการศึกษาผลกระทบของเหตุการณ์วิกฤติที่มีต่ออุปสงค์การท่องเที่ยวเหตุการณ์วิกฤติพบว่า เหตุการณ์วิกฤติส่งผลทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติลดลงอย่างมีนัยสำคัญและมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่อง รวมทั้งการจ้างงานภายในประเทศ โดยขนาดและระยะเวลาของผลกระทบขึ้นอยู่กับประเภทของเหตุการณ์ สถานที่หรือพื้นที่ที่เกิด ขนาดความรุนแรง ระยะเวลาในการเกิด และตลาดนักท่องเที่ยว โดยทั่วไปเหตุการณ์ที่ไม่ใช่ภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือที่เกิดจากมนุษย์ เช่น ความไม่สงบภายในประเทศ การแพร่ระบาดของโรค และการก่อการร้ายนั้น จะรุนแรงหรือสร้างความเสียหายน้อยกว่าภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น สึนามิ แผ่นดินไหว เป็นต้น (Huang and Min, 2002) จากเหตุการณ์เมื่อวันอาทิตย์ที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ที่เกิดแผ่นดินไหวในทะเลเหนือเกาะสุมาตรา กว่า 8.9 ริกเตอร์ และก่อผลกระทบต่อเมืองจนเกิดเป็นคลื่นสึนามิถล่มเข้าพื้นที่ชายฝั่งอันดามันของไทย

หากย้อนกลับไปในช่วงเหตุการณ์นั้นจะพบว่า มีสัญญาณทางธรรมชาติบ่งบอกถึงความผิดปกติ ยกตัวอย่างเช่น ระดับน้ำทะเลที่ลดลงอย่างรวดเร็วจนมีปลาขนาดใหญ่เกยตื้น แต่ด้วยความไม่คุ้นชินกับปรากฏการณ์ดังกล่าว ประกอบกับการไม่มีเครื่องเตือนภัยในพื้นที่ชายฝั่งที่เกิดเหตุ จึงก่อให้เกิดความสูญเสียและความเสียหายครั้งใหญ่ต่อชีวิตและทรัพย์สิน โดยมีผู้เสียชีวิตกว่า 5,400 คน และบาดเจ็บกว่า 8,000 คน อีกทั้งยังมีความเสียหายของระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ อาทิ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ และถนน โดยเฉพาะที่จังหวัด พังงา กระบี่ และภูเก็ต มีการสูญเสียมากที่สุด หลังจากเหตุการณ์ในครั้งนี้ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของภูเก็ต พังงา และกระบี่ ได้รับผลกระทบอย่างมาก เนื่องด้วยเป็นพื้นที่ที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวบาดเจ็บและเสียชีวิตมากที่สุด โดยมีแหล่งท่องเที่ยวได้รับความเสียหายมาก คือ ชายทะเลเขาหลัก จังหวัดพังงา เกาะสิมิลัน จังหวัดพังงา หาดราไวย์ หาดกระรน หาดกมลา และหาดป่าตอง จังหวัดภูเก็ต (ไทยรัฐออนไลน์, 2558) ส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในปีต่อมาชะลอตัวลง (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2548 อ้างใน ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางลต่อการเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศของนักท่องเที่ยวไทย โดย จักรพันธ์ รัตนกุล, 2555) เนื่องจากภัยพิบัติทางธรรมชาติส่วนใหญ่ทำลายหรือสร้างความเสียหายกับอุปทานและห่วงโซ่อุปทานของแหล่งท่องเที่ยว เช่น สิ่งดึงดูดใจ สถานที่พักแรม/โรงแรม สาธารณูปโภค เป็นต้น ในขณะที่เหตุการณ์ที่ไม่ใช่ภัยพิบัติทางธรรมชาติมีผลต่อความรู้สึก ปลอดภัยของนักท่องเที่ยว ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่นักท่องเที่ยวใช้ประกอบการตัดสินใจเลือกแหล่งท่องเที่ยว ดังนั้น เหตุการณ์วิกฤติจึงมีอิทธิพลต่ออุปสงค์การท่องเที่ยวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (สุมาลี ศรีธรรมราช และ บุษกร ถาวรประสิทธิ์, 2560)

ในช่วงเหตุการณ์นั้น ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนได้ร่วมมือกันช่วยเหลือผู้ประสบภัยในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เช่น เรื่องอาหารน้ำดื่มและที่อยู่อาศัยชั่วคราว ไปจนถึงการหาแนวทางการฟื้นฟูระยะยาวของแหล่งท่องเที่ยว โดยสามารถสรุปโดยสังเขปได้ ดังนี้

- 1) กระทรวงการคลังและสมาคมด้านตลาดทุนได้หารือร่วมกันเกี่ยวกับมาตรการเร่งด่วนในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยคลื่นยักษ์ในฝั่งทะเลอันดามัน
- 2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่งเรือช่วยเหลือผู้ประสบภัยและจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือประสานงานในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อระวังและเตือนภัย
- 3) กระทรวงอุตสาหกรรมออกประกาศช่วยเหลือผู้ประกอบการโรงงาน ผู้ประสบภัยธรรมชาติ ยกค่าธรรมเนียมนายปีและค่าธรรมเนียมนายการต่อใบอนุญาตประกอบการกิจการกับโรงงานที่ได้รับความเสียหาย พร้อมตั้งศูนย์ประสานงานความช่วยเหลือจัดหาเครื่องอุปโภคบริโภค
- 4) กระทรวงพาณิชย์ประสานงานกับสาขาประกันภัยในพื้นที่ สมาคมประกันวินาศภัย และสมาคมประกันชีวิต พร้อมขอความร่วมมือแจ้งบริษัทสมาชิกร่วมให้ความช่วยเหลือจ่ายสินไหมทดแทนให้ผู้เอาประกันภัยให้แก่ผู้เสียหายเป็นกรณีพิเศษ
- 5) กระทรวงคมนาคมออกคั่นหากกลุ่มผู้รอดชีวิตและแจกจ่ายเครื่องอุปโภคบริโภคแก่ผู้รอดชีวิต จัดให้บริการรถประจำทางในจังหวัดที่ประสบภัย และจัดส่งรถเสริมสำหรับขนผู้โดยสารตกค้าง
- 6) กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท จัดคณะทำงานสำรวจความเสียหายเส้นทางต่าง ๆ เพื่อบูรณะพื้นที่ที่ได้รับความเสียหาย
- 7) กระทรวงมหาดไทยออกเงินทรงรูดราชการจ่ายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่

8) กลุ่มผู้ประกอบการธนาคารมีมาตรการช่วยเหลือที่หลากหลาย ตั้งแต่การมอบเงินบริจาค การยกยอดหนี้ให้แก่ลูกค้าที่เสียชีวิต การยืดระยะเวลาชำระบัตรแก่ลูกค้าที่เดือดร้อน การออกสินเชื่อช่วยพี่น้องภาคใต้ ในการกู้ยืมเพื่อซ่อมแซมที่อยู่อาศัยที่ได้รับความเสียหาย และอื่น ๆ

ทั้งนี้ ในส่วนของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ทางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหรือ ททท. ได้จัดตั้งศูนย์แก้ไขวิกฤติท่องเที่ยวตลอด 24 ชั่วโมง และมีศูนย์กลางความช่วยเหลืออยู่ที่จังหวัดภูเก็ต พร้อมประสานงานเจ้าหน้าที่ลงสำรวจพื้นที่และแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหายจากคลื่นยักษ์ โดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดภูเก็ต กระบี่ และพังงา เพื่อตรวจดูความเสียหายและข้อมูลมากำหนดแผนฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพปรกติโดยเร็วที่สุด (ผู้จัดการออนไลน์, 2547)

อย่างไรก็ตาม จากเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้หลายพื้นที่ถูกตัดขาดจากการสื่อสารภายนอกและจำเป็นต้องช่วยเหลือตัวเองในช่วงเวลานั้น ทางกลุ่มผู้ประกอบการในพื้นที่จึงแนะนำให้ภาครัฐออกนโยบายส่งเสริมให้ชุมชนเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติได้ด้วยตนเอง ผ่านการให้กองทุนจัดการภัยพิบัติ การส่งเสริมให้ชุมชนมีความสามารถศักยภาพในการช่วยเหลือตนเองในยามวิกฤติ รวมถึงการแก้อุปสรรคทางขั้นตอนทางกฎหมายที่ต้องรอให้ทางจังหวัดหรือรัฐบาลประกาศ ซึ่งส่งผลให้ล่าช้าในการเข้ามาช่วยเหลือของภาครัฐโดยที่ทางชุมชนหรือท้องถิ่นไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ (ไมตรี จงไกรจักร ใน มุลนิธิชุมชนไท, 2558)

3) เหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

เหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร หรือมหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นเมื่อปลายปีพ.ศ.2554 จนถึงต้นปีพ.ศ.2555 ถือเป็นสถานการณ์วิกฤติที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำโขงอย่างหนัก โดยคาดว่า มีประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์นี้ถึง 12.8 ล้านคน คิดเป็นความเสียหายกว่า 1.44 ล้านล้านบาท (ALISA TANG, 2011) ความเสียหายนี้ครอบคลุมพื้นที่กว่า 150 ล้านไร่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมใน 65 จังหวัด อุทกภัยครั้งนี้จึงถือเป็นวิกฤติอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดในแง่ของปริมาณน้ำและจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2555) ทั้งนี้ ด้วยทำเลที่ตั้งของประเทศไทยที่อยู่จัดอยู่ในประเทศเขตร้อนส่งผลให้เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมฉับพลันตามฤดูกาลบ่อยครั้ง ถึงแม้จะมีเขื่อนและคลองชลประทานจำนวนมากแต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยได้ (Bangkok Post, 2010)

โดยในช่วงสถานการณ์วิกฤตินี้ ทางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้เร่งช่วยเหลือนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยครั้งนี้ โดยเฉพาะในส่วนของความสะดวกในการเดินทางสัญจร ผ่านการจัดให้มีสายด่วนให้ข้อมูลสถานการณ์อุทกภัย ให้คำแนะนำเกี่ยวกับพื้นที่ท่องเที่ยวที่ไม่ได้รับผลกระทบ และเส้นทางในการเดินทางเลี่ยงพื้นที่เสี่ยง พร้อมจัดที่พักอาศัยราคาพิเศษให้แก่ผู้อพยพชั่วคราว (สุรพล เสวตเศรณี ใน ไทยรัฐออนไลน์, 2554) ในขณะเดียวกันนั้น หลายหน่วยงานจากภาครัฐได้เข้ามาช่วยเหลือตามศักยภาพของหน่วยงานตนเองด้วย ซึ่งสามารถสรุปโดยสังเขปได้ ดังนี้

1) กรมเจ้าท่าได้ออกประกาศสองฉบับประกาศกรมเจ้าท่าที่ 165/2554 และ 295/2554 เพื่อประกาศให้แม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำป่าสักเป็นพื้นที่ควบคุมการเดินทางเรือเป็นการเฉพาะคราวตั้งแต่วันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ถึง 31 มีนาคม พ.ศ. 2555 (ประกาศกรมเจ้าท่าที่ 295/2554, 2554)

2) กรุงเทพมหานครเร่งระบายน้ำออกทางประตูระบายน้ำ 3 แห่ง ประกาศพื้นที่อพยพ และแจ้งเตือนสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร (ไทยรัฐออนไลน์, 2554) รวมถึงการอนุมัติแผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยระยะเร่งด่วนของกรุงเทพมหานคร ผ่านการจัดตั้งคณะอนุกรรมการด้านการวางแผน และ

กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาระยะเร่งด่วน โดยมีหลักการและแนวคิดในการบริหารจัดการน้ำระยะเร่งด่วน ได้แก่

- 1) ปรับปรุงการบริหารจัดการน้ำจากแหล่งเก็บน้ำหลัก
- 2) ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นด้านน้ำ ซึ่งได้กำหนดให้ต้องสามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นในปีพ.ศ. 2555 หรือเริ่มดำเนินการได้ในปีพ.ศ. 2555
- 3) จัดหาพื้นที่รองรับน้ำนอง
- 4) จัดทำแผนการเผชิญเหตุเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยในเฉพาะพื้นที่ที่มีความสำคัญ
- 5) ปรับปรุงกลไกในการเตือนภัยจากน้ำท่วม
- 6) จัดให้มีองค์กรเฉพาะกิจเพื่อบริหารจัดการน้ำที่มีเอกภาพและมีอำนาจในการสั่งการยามวิกฤติและการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการน้ำในระยะยาว (แผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยระยะเร่งด่วนของกรุงเทพมหานคร, 2554)

3) สำนักงานเขตในพื้นที่กรุงเทพมหานครจัดเตรียมกระสอบทรายให้กับประชาชนเพื่อใช้ทำคันกันน้ำชั่วคราว

4) สำนักงานตำรวจแห่งชาติส่งตรวจสอบพื้นที่น้ำท่วม เพื่อจัดกำลังให้ความช่วยเหลือ พร้อมประสานเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และจัดกำลังทหารให้ดูแลพื้นที่เสี่ยงภัย (Voice TV, 2559)

5) กระทรวงกลาโหมและศูนย์บรรเทาสาธารณภัยเหล่าทัพทุกหน่วยเตรียมการสนับสนุนส่วนราชการต่าง ๆ พื้นที่บูรณะพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ สนับสนุนชุดผลิตน้ำประปาและรถผลิตน้ำดื่ม แจกจ่ายให้กับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเพื่ออุปโภคบริโภค (ธนาธิป สว่างแสง ใน ไทยรัฐออนไลน์, 2556)

6) ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม ทำหน้าที่สรุปรายงานสถานการณ์สาธารณภัยในพื้นที่แก่สาธารณชน

7) ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลืออุทกภัย (ศป.ก.) เตรียมแผนอพยพและช่วยเหลือประชาชน โดยทางรัฐบาลได้ปรับโครงสร้างใหม่ให้อยู่ใต้อำนาจการสั่งการของนายกรัฐมนตรีแทน เพื่อความเป็นเอกภาพที่สามารถบริหารงานเบ็ดเสร็จได้ทันทั่วทั้งที่ (สถาบันนโยบายศึกษา, 2554)

4) เหตุการณ์แผ่นดินไหวจังหวัดเชียงราย

ในวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 สำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา รายงานว่า จุดเหนือศูนย์กลางเกิดแผ่นดินไหวอยู่ในตำบลทรายขาว อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย ซึ่งคาดว่า เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวรอยแยกที่มีการเคลื่อนตัวมากถึง 2.6 เซนติเมตร บริเวณตำบลดงมะดะ อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย โดยพบความเสียหายของอาคารบ้านเรือนและโครงสร้างถนนในพื้นที่ (กรมทรัพยากรธรณี ใน ไทยรัฐออนไลน์, 2557) จากข้อมูลทางธรณีวิทยาคาดว่า แผ่นดินไหวครั้งนี้เกิดขึ้นจากการปลดปล่อยพลังงานของรอยเลื่อนพะเยา ซึ่งมีจุดศูนย์กลางแผ่นดินไหวอยู่ลึกลงไปใต้ดิน 6 กิโลเมตร ด้วยระดับความลึกที่ค่อนข้างตื้นนี้จึงเป็นผลให้เกิดความรุนแรงและความเสียหายบนพื้นดินมาก โดยแรงสั่นสะเทือนทำให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งปลูกสร้างในระยะ 30 กิโลเมตรจากจุดศูนย์กลาง และมีแผ่นดินไหวตามมากว่า 730 ครั้ง โดยพบว่า มีผู้เสียชีวิตจำนวน 2 ราย และมีผู้บาดเจ็บอีก 23 ราย (News 24, 2014)

ในช่วงเหตุการณ์วิกฤตินี้ ทางท่าอากาศยานนานาชาติเชียงราย ซึ่งตั้งอยู่ใกล้กับจุดศูนย์กลางแผ่นดินไหว ได้ทำการอพยพผู้โดยสารออกจากอาคารผู้โดยสารในทันทีเพื่อป้องกันการบาดเจ็บและเสียชีวิต (USA TODAY, 2014) ในส่วนของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจแผ่นดินไหว จังหวัดเชียงราย ณ ศาลากลางจังหวัดเชียงราย โดยเจ้าหน้าที่ได้ให้การช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยด้วยการตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว 2 จุด ให้การช่วยเหลือฟื้นฟูสภาพจิตใจผู้ประสบภัย และส่งทีมสำรวจความเสียหายที่เกิดขึ้นกับที่อยู่อาศัย

ของประชาชน โดยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงราย ร่วมกับวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ชมรมช่างท้องถิ่นจังหวัดเชียงราย ชมรมช่างท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ และวิศวกรอาสา จัดทีมช่างและวิศวกรลงพื้นที่ออกตรวจสอบความแข็งแรงของโครงสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างกว่า 200 ราย (สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์, 2557) จากความเสียหายในครั้งนี้จึงส่งผลให้เกิดความตระหนักถึงความสำคัญของมาตรการป้องกันภัยธรรมชาติของภาครัฐและเอกชน (พลสวัสดิ์ ต้นศิริ ใน กรุงเทพธุรกิจ, 2557)

ทั้งนี้ ในระหว่างเกิดเหตุการณ์นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไม่ได้มีส่วนร่วมในการช่วยเหลือมากนัก แต่หลังจากเกิดเหตุการณ์ทางกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จังหวัดเชียงราย ได้สำรวจความเสียหายของแหล่งท่องเที่ยวทันที โดยพบว่า มีชิ้นส่วนทางสถาปัตยกรรมบางอย่างในวัดร่องขุนและเส้นทางท่องเที่ยวบางสายที่ได้รับความเสียหาย อย่างไรก็ตาม ทางภาครัฐไม่สามารถนำงบประมาณไปช่วยเหลือฟื้นฟูวัดร่องขุนซึ่งเป็นสถานที่ของเอกชนได้ ประกอบกับเป็นวัดที่ไม่ได้จดทะเบียนกับกรมศิลปากรหรือสำนักงานพระพุทธศาสนา จึงไม่สามารถใช้งบประมาณของภาครัฐได้ ส่งผลให้ทางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) อาจมีช่วยเหลือผ่านการออกงานประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวแทน (สุวัตร สิทธิหล่อ ใน ไทยรัฐออนไลน์, 2557)

5) เหตุการณ์ลอบวางระเบิดที่แยกราชประสงค์

จากงานศึกษาวิจัยของสุมาลี ศรีธรรมราช และ บุษกร ถาวรประสิทธิ์ (2560) พบว่า ด้านการเมืองและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมีระดับผลกระทบมากที่สุด เนื่องจากหากมีเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองภายในประเทศจะทำให้บรรยากาศการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวไม่ค่อยสะดวกสบายและไม่มีความปลอดภัยที่เพียงพอ ซึ่งในบางครั้งหากสถานการณ์รุนแรงอาจมีการปิดประเทศ ปิดพรมแดนห้ามการเดินทางติดต่อกับประเทศอื่น ๆ จะทำให้นักท่องเที่ยวรู้สึกถึงความไม่ปลอดภัย และไม่เชื่อมั่นในการเดินทางมาท่องเที่ยว ดังนั้น จึงมีการยกเลิกการมาท่องเที่ยวจำนวนมาก ซึ่งเหตุการณ์ความวุ่นวายภายในประเทศไทยนั้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนั้น สะท้อนให้เห็นว่า ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นต่อเนื่องตลอด 4 - 5 ปีที่ผ่านมา ทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติบางกลุ่มเริ่มรู้สึกถึงความไม่ปลอดภัยในการเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย หรืออาจกล่าวได้ว่า การท่องเที่ยวไทยเริ่มมีความเสี่ยงมากขึ้นจากเหตุการณ์ความวุ่นวายภายในประเทศ เหตุการณ์ลอบวางระเบิดที่แยกราชประสงค์เป็นหนึ่งในความเสี่ยงนั้น จากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ได้เกิดเหตุระเบิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในบริเวณศาลท้าวมหาพรหม โรงแรมแกรนด์ไฮแอทเอราวัณ ณ แยกราชประสงค์ ส่งผลให้ประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงในขณะนั้นบาดเจ็บและเสียชีวิต จากเหตุการณ์นี้พบว่า กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบมีทั้งประชาชนชาวไทย นักท่องเที่ยวต่างชาติ และกลุ่มผู้ประกอบการร้านค้า โดยส่วนใหญ่เป็นนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเยี่ยมชมศาลท้าวมหาพรหมชาวไทยและชาวจีน มีผู้บาดเจ็บรวม 163 ราย และเสียชีวิต 20 ราย (ผู้จัดการออนไลน์, 2558)

โดยทางกระทรวงสาธารณสุข (สธ.) ได้เปิดเว็บไซต์เพื่อให้กลุ่มญาติของผู้บาดเจ็บและผู้เสียชีวิตได้ติดต่อสอบถามข้อมูลตลอด 24 ชั่วโมง พร้อมช่วยเหลือและประสานงานเรื่องค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล รวมถึงการส่งศพกลับภูมิลำเนาของนักท่องเที่ยวต่างชาติ (สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์ ใน ผู้จัดการออนไลน์, 2558) ในส่วนของกรมสุขภาพจิตได้จัดตั้งทีมเยียวยาจิตใจในภาวะวิกฤติ (MCATT) เพื่อเข้าไปประเมินสภาพจิตใจของแต่ละครอบครัวในพื้นที่ประสบเหตุภัยพิบัติ และให้ความช่วยเหลือแก่นักท่องเที่ยวที่เป็นผู้ประสบเหตุ (พรพรรณ พิมลวิบุลากร ใน ผู้จัดการออนไลน์, 2558) ทางด้านหน่วยงานด้านความมั่นคงและการรักษาความปลอดภัย อย่างกระทรวงกลาโหมได้เข้าควบคุมสถานการณ์ ณ จุดเกิดเหตุทันที พร้อมประกาศเป็นพื้นที่เสี่ยงภัย ส่วนทางสถานทูตต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ในประเทศไทยก็ออกประกาศเตือนเพื่อให้หลีกเลี่ยงพื้นที่เสี่ยงดังกล่าว (ไทยพีบีเอส, 2558)

ทางด้านกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้จัดทำมาตรการช่วยเหลือนักท่องเที่ยวที่ประสบเหตุระเบิดและออกแถลงการณ์แก่สื่อมวลชนเกี่ยวกับสถานการณ์ความปลอดภัย โดยทางกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีมาตรการช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยว โดยเฉพาะชาวต่างชาติที่ประสบภัย ดังนี้

1) ตั้งศูนย์ช่วยเหลือ ณ จุดประชาสัมพันธ์ของโรงพยาบาล โดยมีเจ้าหน้าที่กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ตำรวจท่องเที่ยว ล่ามภาษาจีนและภาษาต่าง ๆ ตามจุดประชาสัมพันธ์ของโรงพยาบาลสำคัญ ได้แก่ โรงพยาบาลจุฬาฯ โรงพยาบาลตำรวจ โรงพยาบาลกลาง โรงพยาบาลรามาริบัติ โรงพยาบาลราชวิถี และโรงพยาบาลหัวเฉียว เพื่อช่วยเหลือและประสานงานผู้บาดเจ็บหรือเสียชีวิต

2) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาให้ความคุ้มครอง กรณีเสียชีวิต จำนวน 300,000 บาท และกรณีบาดเจ็บสนับสนุนค่ารักษาพยาบาลตามที่จ่ายจริงไม่เกิน 100,000 บาท ทั้งนี้ รัฐบาลจะดูแลค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลทั้งหมด (ในกรณีที่นักท่องเที่ยวเดินทางมากับบริษัทนำเที่ยวจะได้รับความคุ้มครองจากเงินประกันตามกรมธรรม์ประกันภัยเพิ่มเติม)

3) จัดกำลังตำรวจท่องเที่ยวและอาสาสมัครตรวจตราแหล่งท่องเที่ยว สนามบิน และสถานีขนส่งอื่น ๆ เพื่อป้องกันเหตุทั่วประเทศ

4) ประสานงานกับสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุล และสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในต่างประเทศทุกแห่ง เพื่อแจ้งและรายงานข้อมูลผู้ประสบภัยที่มีญาติอยู่ต่างประเทศ

5) จัดตั้ง War Room เพื่อประเมินสถานการณ์และช่วยเหลือนักท่องเที่ยว ตลอดจนประสานงานกับญาติของนักท่องเที่ยว (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2558)

4.2.3 การฟื้นฟูการท่องเที่ยวจากภัยพิบัติ

1) เหตุการณ์ระบาดของโรคซาร์ส (SARS)

ภายหลังจากการรับมือสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคผ่านมาตรการตรวจคนเข้าเมืองต่าง ๆ แล้ว ทางสถานเอกอัครราชทูต บริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) จึงได้จัดงานแถลงข่าวหัวข้อ "SARS-FREE Thailand" เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ณ สำนักงานกรุงนิวเดลี ซึ่งมีผู้แทนจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาอินเดียและสื่อมวลชนอินเดียกว่า 40 คน เข้าร่วมการจัดแถลงข่าวครั้งนี้ เพื่อเรียกความมั่นใจในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทย และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับมาตรการรับมือสถานการณ์ต่าง ๆ ของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง พร้อมเน้นย้ำว่า ประเทศไทยไม่ได้เป็นพื้นที่ระบาดของโรคซาร์สจนเป็นผลให้ประชาชนชาวอินเดียเดินทางออกนอกประเทศเพื่อท่องเที่ยวและพักผ่อนมากที่สุดในรอบปีนั้น

ทั้งนี้ ทางบริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) ได้วางมาตรการร่วมมือกับองค์การอนามัยโลก หน่วยงานสาธารณสุขประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในขณะเดียวกันนั้น ทาง ททท. ยังได้ร่วมมือกับบริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) โรงแรม ร้านอาหารต่าง ๆ ในจัดแคมเปญและประชาสัมพันธ์โครงการ "Thailand Smiles Plus Card" (กองการสื่อมวลชน กรมสารนิเทศ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2546) เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอีกครั้ง

นอกจากนี้ ทางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่หลักในการประชาสัมพันธ์ประเทศไทย เห็นด้วยกับการประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั่วไปเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยว ควบคู่ไปกับการให้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงพื้นฐานเกี่ยวกับภัยหรือวิกฤติที่กำลังเกิดและอาจเกิดขึ้นได้

ในเมืองพัทยาหรือประเทศไทย ณ ขณะนั้น และมีความปรารถนาให้เมืองพัทยากลายเป็น “Smart City” ที่มีทั้งระบบโทรคมนาคมที่ทันสมัยและให้ความสำคัญด้านความปลอดภัย เพื่อยกระดับการท่องเที่ยวเมืองพัทยาให้สามารถตอบสนองต่อนักท่องเที่ยวกลุ่มที่มีคุณภาพและสามารถเพิ่มรายรับให้ประเทศได้มากกว่าที่เป็นอยู่ โดยการสร้างมาตรฐานการท่องเที่ยวด้านความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมืองพัทยาเพิ่มมากขึ้น

2) เหตุการณ์สึนามิถล่มพื้นที่ฝั่งอันดามัน

หลังจากเกิดเหตุการณ์สึนามิถล่มพื้นที่ฝั่งอันดามันจนเกิดความเสียหายครั้งใหญ่แก่สถานที่ท่องเที่ยวตามแนวทะเลชายฝั่งของประเทศ ทางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงได้ลงพื้นที่สำรวจความเสียหายของพื้นที่ท่องเที่ยวเพื่อวางแผนฟื้นฟู โดยการฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวจะดำเนินการไปพร้อมกับการจัดระเบียบผู้ประกอบการที่พักและร้านค้าใหม่ที่ปลูกสร้างในลักษณะรुक้าพื้นที่สงวนและอนุรักษ์ โดยหลังเกิดเหตุทาง ททท. คาดว่า จะสามารถฟื้นฟูสภาพแหล่งท่องเที่ยวและที่พักให้กลับคืนสู่สภาพปกติได้กว่าร้อยละ 70 โดยทางภาครัฐจะให้ความช่วยเหลือในส่วนของแหล่งเงินทุนกู้ยืมระยะยาวเพื่อปรับปรุงฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ หลังเกิดเหตุการณ์ทาง ททท. สมาคมโรงแรม และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ยังได้จัดที่พักให้แก่นักท่องเที่ยวที่ประสบภัยกว่า 1,500 ราย

ในส่วนของการวางแผนฟื้นฟูอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวนั้น ทางกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้วางแผนการดำเนินงานฟื้นฟูธุรกิจท่องเที่ยวในพื้นที่ 6 จังหวัด ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการ 3 ชุด ประกอบด้วย 1) คณะสำรวจความเสียหายของแหล่งท่องเที่ยวและแนวทางการฟื้นฟู 2) คณะทำงานด้านการตลาด ทำหน้าที่รวบรวมสินค้าทางการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยวที่ยังสามารถรองรับนักท่องเที่ยวได้มาจัดกิจกรรมทางการตลาด 3) คณะทำงานด้านการประชาสัมพันธ์ ทำหน้าที่รวบรวมรายละเอียดความเคลื่อนไหวและการทำงานของภาครัฐทั้งหมดนำเสนอต่อสาธารณชน ทั้งนี้ ในเรื่องของแรงงานท่องเที่ยว ทาง ททท. ได้เรียกประชุมหน่วยงานในสังกัดเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เพื่อร่วมกันพิจารณาผลกระทบและหาหรือแนวทางสำรวจภาวการณ์มีงานทำของแรงงานท่องเที่ยวในพื้นที่ด้วย อันจะนำไปสู่การวางแผนฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจในระยะยาวต่อไป (ผู้จัดการออนไลน์, 2547)

อีกหนึ่งสิ่งสำคัญที่เกิดขึ้น คือ ความตระหนักถึงความสำคัญของสัญญาณเตือนภัยพิบัติ เนื่องด้วยภัยพิบัติธรรมชาติเป็นสิ่งที่ต้องเฝ้าระวังเพราะสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา หากไม่มีการส่งสัญญาณเตือนแก่ประชาชนและนักท่องเที่ยวอาจจะก่อให้เกิดความสูญเสียจำนวนมากเหมือนครั้งที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์สึนามิ ทางคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) จึงได้หารือเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบเตือนภัยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะระบบการสื่อสารโทรคมนาคมที่เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ประชาชนใช้บริการอย่างกว้างขวาง เพื่อให้กลุ่มผู้ประสบภัยสามารถแจ้งข้อมูลข่าวสารหรือขอความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนได้ จึงได้วางแผนกำหนดผู้ประสานงานของ กสทช. และผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้องเพื่อการประสานงานที่มีประสิทธิผลสูงสุด โดยจะจัดให้มีการรายงานแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงระหว่างสำนักงาน เสริมสร้างให้ระบบการสื่อสารโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่สามารถใช้งานในพื้นที่ประสบเหตุ กำหนดมาตรการควบคุมช่องทางสื่อสารทางเสียง และกู้ระบบสื่อสารให้คืนสู่สภาวะปกติโดยเร็ว (ก่อกิจ ด้านชัยวิจิตร โน ชาวประชาสัมพันธ์ไทยรัฐ, 2559)

3) เหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

หลังจากเกิดเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในช่วงปี พ.ศ. 2554 การท่องเที่ยวได้รับความเสียหายในรูปแบบของค่าเสียโอกาสในการนำรายได้เข้าสู่ประเทศและชื่อเสียงของประเทศ เนื่องจากหลายประเทศได้ออกเตือนภัยให้นักท่องเที่ยวระมัดระวังในการเข้าประเทศไทย รวมถึงไม่ควรเข้าสู่เมืองหลวงของประเทศไทยและเมืองใหญ่ที่สำคัญต่าง ๆ ทางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ได้ประเมินสถานการณ์น้ำท่วมต่อภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวว่า อาจสูญเสียรายได้จากการท่องเที่ยวไปมากกว่า 25,582.84 ล้านบาท อันเป็นผลจากการสูญเสียกลุ่มนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติมากกว่า 6.93 ล้านราย ส่งผลให้ทางหน่วยงานในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเร่งดำเนินการฟื้นฟูตลาดการท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ ผ่านการประชาสัมพันธ์ การสร้างความมั่นใจ การจัดกิจกรรมฟื้นฟูการท่องเที่ยว และการจัดโครงการท่องเที่ยวแบบรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อดึงนักท่องเที่ยวมาฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหาย ทั้งยังเร่งการจัดงานประชุม สัมมนา และนิทรรศการต่าง ๆ ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย (Meetings, Incentive Travel, Conventions, Exhibitions: MICE) (ไทยรัฐออนไลน์, 2554)

ทั้งนี้ ทาง ททท. ยังเร่งดำเนินการทำความเข้าใจกับกลุ่มผู้ประกอบการทัวร์ในต่างประเทศ เนื่องจากมีหลายประเทศได้ประกาศเตือนการเดินทางเข้าประเทศไทย โดยเฉพาะผู้ประกอบการทัวร์ประเทศจีนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย (ไทยรัฐออนไลน์, 2554) โดยทางททท. ได้ร่วมกับบริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) ได้ร่วมกันแถลงข่าวสถานการณ์การท่องเที่ยวของประเทศไทยแก่สื่อมวลชนและผู้ประกอบการนำเที่ยวจีนใน 2 เมืองหลัก คือ เมืองกวางโจวและนครปักกิ่ง ภายใต้โครงการ Beautiful Thailand (กองตลาดเอเชียตะวันออก การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2554) เพื่อเร่งฟื้นฟูความเชื่อมั่นให้กับนักท่องเที่ยวชาวจีน โดยผลจากการเร่งทำแผนการตลาดดังกล่าว ส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยปี พ.ศ. 2554 กว่า 17.1 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 21.1 จากปี พ.ศ. 2553 โดยมีกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวจีนเดินทางเข้ามามากที่สุดเป็นอันดับที่หนึ่ง คือ 1.5 ล้านคน คิดเป็นอัตราเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 57.56 (สรรเสริญ เจริญศิริ ใน ไทยรัฐออนไลน์, 2554)

4) เหตุการณ์แผ่นดินไหวจังหวัดเชียงราย

ในภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงรายนั้น แม้ว่าจะไม่ได้รับความเสียหายในด้านของอาคารสถานที่ในแหล่งท่องเที่ยวมากนัก แต่ค่อนข้างส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยมีมาตรการรองรับแผ่นดินไหวค่อนข้างน้อยมาก โดยเฉพาะมาตรการแจ้งเตือนภัยพิบัติ โดยภายหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวนี้ ทางผู้ประกอบการโรงแรมและสถานที่ท่องเที่ยวหลายแห่งได้มีการประชุมเพื่อประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้น พร้อมเรียกร้องให้ภาครัฐได้เข้ามาให้ความสำคัญในการวางมาตรการความปลอดภัยให้มากขึ้น (ธัญวัฒน์ ศรีปัญญา ใน กรุงเทพธุรกิจ, 2557) เนื่องจากแผ่นดินไหวครั้งนี้ ถือเป็นกาเกิดซ้ำในพื้นที่ที่เคยเกิดขึ้นเมื่อ 20 ปีที่แล้ว โดยเมื่อปีพ.ศ.2537 อำเภอพานเคยเกิดแผ่นดินไหว 5.2 แมกนิจูด ในขณะที่แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2557 มีขนาดความรุนแรงขนาด 6.3 แมกนิจูด ซึ่งถือว่าเป็นเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่มีความรุนแรงที่สุดในรอบ 50 - 100 ปี (วรศาสน์ อภัยพงษ์, 2557) ทั้งนี้จากการสำรวจความเสียหายแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่พบว่า มีชิ้นส่วนสถาปัตยกรรมวัดร่องขุน รวมถึงพระธาตุจอมกิติและพระธาตุหลวงที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์นี้ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม, 2557) กล่าวคือ นอกจากเหตุการณ์นี้จะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักท่องเที่ยวแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อโบราณสถานที่สำคัญของจังหวัดอีกด้วย

ภายหลังจากเกิดเหตุแผ่นดินไหวนี้ พื้นที่อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย จำเป็นต้องปิดรับนักท่องเที่ยวชั่วคราวเพื่อความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวที่เสียหาย (สุจิตรา จงชาญสิทธิ ใน ไทยรัฐออนไลน์, 2557) ทั้งนี้ เพื่อกระตุ้นระบบเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่ ทางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานจังหวัดเชียงราย ได้ร่วมมือกับทางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยของสำนักงานอื่น ๆ ในพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อจัดกิจกรรมกระตุ้นการท่องเที่ยวเชียงรายหลังแผ่นดินไหว "มั่นใจ...เชียงราย เที่ยวได้" โดยได้เชิญผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว สื่อมวลชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานส่งเสริมการท่องเที่ยวในจังหวัดใกล้เคียงร่วมลงสำรวจแหล่งท่องเที่ยวและสัมผัสความเป็นจริงในพื้นที่ด้วยตนเอง เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับกลุ่มนักท่องเที่ยวภาคเหนือ (สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดน่าน, 2557) โดยได้มีการกำหนดเส้นทางทัวร์ไว้ 3 เส้นทาง คือ 1) เส้นทางจากวัดพระธาตุดอยจอมแก้ว วัดพระธาตุดอยทรายขาว วัดธารทอง วัดป่ารวก และวัดสันมะแพน ซึ่งล้วนเป็นวัดที่ได้รับความเสียหายและมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน 2) เส้นทางจากวัดเจริญเมือง วัดม่วงคำ และถ้ำผายาว อันเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเพียงบางส่วนและไม่รุนแรง 3) เส้นทางน้ำตกปูแกง น้ำตกถ้ำผาโขง ถ้ำน้ำลอด และศาลจิ้งจอก ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติที่มีชื่อเสียงของจังหวัด (ผู้จัดการออนไลน์, 2557)

5) เหตุการณ์ลอบวางระเบิดที่แยกราชประสงค์

เหตุการณ์ลอบวางระเบิดที่แยกราชประสงค์นี้ ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ความปลอดภัยในการท่องเที่ยวของประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยจากเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ในหลายประเทศประกาศแจ้งเตือนและออกคำแนะนำในการเดินทางมาท่องเที่ยวที่ประเทศไทย โดยจากการสำรวจพบว่า ส่วนใหญ่เป็นการประกาศเตือนให้ระมัดระวังในการเดินทางเท่านั้น ยกเว้นประเทศฮ่องกง ไต้หวัน และสโลวัก ที่ออกแจ้งเตือนให้ประชาชนในประเทศหลีกเลี่ยงการเดินทางมายังประเทศไทยหากไม่จำเป็น (การทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ใน กรุงเทพธุรกิจ, 2558) นอกจากนี้ ยังมีรายงานว่า ประเทศสิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ จีน ฮ่องกง และเวียดนาม ได้มีการยกเลิกแพคเกจท่องเที่ยวและการเดินทางยังประเทศในช่วงเดือนสิงหาคมถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 ด้วย (สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ใน กรุงเทพธุรกิจ, 2561) จากการประเมินระดับของผลกระทบต่อตลาดต่างประเทศของ ททท. คาดว่า จากเหตุการณ์นี้อาจทำให้สูญเสียรายได้กว่า 64,300 ล้านบาท และสูญเสียนักท่องเที่ยวกว่า 1.33 ล้านคน ทั้งนี้ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่กรุงเทพมหานครอาจชะลอตัวลงจากเหตุการณ์ดังกล่าว (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ใน กรุงเทพธุรกิจ, 2561)

ในส่วนของแนวทางการฟื้นฟูการท่องเที่ยว โดยเฉพาะการฟื้นฟูอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ นั้น สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) ระยะที่ 1: ฟื้นคืนความเชื่อมั่น (ช่วงหลังเกิดเหตุ ถึง กลางเดือนกันยายน พ.ศ. 2558) มุ่งเน้นประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวต่างชาติรับทราบข้อเท็จจริง และสอดแทรกภาพข่าวเชิงบวกเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของประเทศไทยผ่านสื่อต่าง ๆ ทั้งระดับโลกและในพื้นที่ตลาดต่างประเทศ โดยจะใช้กิจกรรมประชาสัมพันธ์ผ่านอิทธิพลทางความคิดเพื่อเรียกขวัญกำลังใจ ผ่านการจัดกิจกรรม “กรุงเทพฯ เดิน (เท้า) เที่ยว” และประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวตามโทรทัศน์และวิทยุ ทั้งยังมุ่งเน้นกลยุทธ์การสื่อสารและนำเสนอผ่านทางคลิป์วิดีโอออนไลน์ และเผยแพร่คำกล่าวเชิงบวกเกี่ยวกับประเทศไทยบนโลกออนไลน์ พร้อมติดแฮชแทค StrongerTogether เน้นการ

แบ่งปันผ่านจากคนไทยเข้าสู่กลุ่มชาวต่างประเทศ และเผยแพร่วิดีโอชุดดังกล่าวผ่านเว็บไซต์หลักของ ททท. และเว็บไซต์ของสำนักงานต่างประเทศ

2) ระยะเวลาที่ 2: สร้างกระแสและเสริมบรรยากาศการท่องเที่ยว (ช่วงเดือนกันยายน ถึง เดือนธันวาคม พ.ศ. 2558) จัดทำโครงการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ใหม่ สร้างกระแสในโลกออนไลน์และจัดกิจกรรมงานประเพณีแห่งความสุข เพื่อเสริมบรรยากาศเข้าสู่ภาวะปกติและชักชวนนักท่องเที่ยว โดยจะมีการเผยแพร่ผ่านสื่อต่าง ๆ และเพิ่มความถี่ในการนำเสนอกิจกรรมการตลาดของ ททท. และผู้ประกอบการต่าง ๆ ผ่านโครงการ “Amazing Thailand” (สำนักข่าวอิศรา, 2558)

3) ระยะเวลาที่ 3: กระตุ้นตลาดการท่องเที่ยว (ช่วงเดือนพฤศจิกายน ถึง เดือนธันวาคม พ.ศ.2558) เปิดตัวโครงการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ใหม่ภายใต้แนวคิด: Discover Amazing Stories (สำนักข่าวอิศรา, 2558) โดยเน้นเนื้อหา “วิถีไทย” เป็นหลัก (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ใน กรุงเทพมหานคร, 2561)

นอกจากนี้ ทางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยยังได้ร่วมมือกับกลุ่มสมาคมผู้ประกอบการในย่านราชประสงค์ ยังได้จัดงาน “อะเมซิง ไทยแลนด์ โกลด์ แอท ราชประสงค์” อันเป็นแหล่งรวมอาหารและผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น ณ ศูนย์การค้าอิมรินทร์พลาซ่า เพื่อปลุกกระแสเที่ยวท้องถิ่นไทยอีกด้วย (ณัฐพร ชิวมงคล ในฐานเศรษฐกิจ, 2561) รวมถึงใช้กลยุทธ์ขยายฐานตลาดร่วมกับพันธมิตร เช่น ร่วมกับบริษัทนำเที่ยวขนาดใหญ่ในประเทศจีนจัดทำแพ็คเกจท่องเที่ยวราคาพิเศษ ร่วมกับสายการบินและบริษัทนำเที่ยวญี่ปุ่นจัดทำแพ็คเกจ “In Thailand, We are happy” เป็นต้น (สำนักข่าวอิศรา, 2558)

4.2.4 แผนบริหารความเสี่ยงทางด้านธุรกิจภาวะวิกฤติ

จากสถานการณ์ในกรณีศึกษาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในเหตุการณ์ส่วนใหญ่จะมีหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ระดมกำลังเข้ามาช่วยเหลือตามความถนัดเฉพาะทางของหน่วยงานตนเอง พร้อมกันนั้น ภายหลังจากเกิดเหตุไปแล้วทางภาครัฐพยายามเร่งดำเนินฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวและการสร้างความเชื่อมั่นให้กับกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ปัจจัยความเสี่ยงจากสถานการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อพิจารณาเดินทางมาท่องเที่ยวของกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การเสริมสร้างความเชื่อมั่นผ่านระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงในภาวะวิกฤติจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ทุกภาคส่วนควรคำนึงถึง โดยเฉพาะความเสี่ยงในการดำเนินงานที่มีก่อกำเนิดจากภัยคุกคามภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในช่วงสถานการณ์วิกฤติจากภัยธรรมชาติและการก่อการร้าย โดยในปัจจุบันทางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ได้แบ่งการบริหารจัดการภาวะวิกฤตินี้เป็น 3 ระยะเวลา ได้แก่ ช่วงก่อนเกิดวิกฤติ ช่วงเกิดวิกฤติ และช่วงหลังเกิดวิกฤติ (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2558) ซึ่งสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ช่วงก่อนเกิดวิกฤติปัจจัยสำคัญ คือ การวางแผนเตรียมรับมือสถานการณ์วิกฤติ ผ่านการแผนบริหารความเสี่ยงทางด้านธุรกิจ (Business Continuity Plan: BCP) ช่วงเกิดวิกฤติหรือในระหว่างสถานการณ์วิกฤตินั้น สิ่งสำคัญ คือ การรายงานและติดตามสถานการณ์ และช่วงหลังเกิดวิกฤติ สิ่งสำคัญ คือ การฟื้นฟูตลาดการท่องเที่ยวผ่านโครงการรณรงค์ต่าง ๆ (ฝ่ายติดตามและบริหารความเสี่ยง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2559) ทั้งนี้ หากมีการวางแผนรับมือสถานการณ์วิกฤติไว้ก่อนล่วงหน้า ย่อมส่งผลให้แต่ละภาคส่วนสามารถควบคุมและรับมือสถานการณ์วิกฤติต่าง ๆ ได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือ การจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงทางด้านธุรกิจภาวะวิกฤติ หรือ BCP อาจเป็นหนทางให้อุตสาหกรรม

การทอ้งเกี่ยวข้องสามารถอดพ้นภาวะวิกฤติขั้นรุนแรงจากการหยุดชะงักของระบบการดำเนินงานก็เป็นได้ (จิรพร สุเมธีประสิทธิ์, 2556)

การจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงทางด้านธุรกิจในภาวะวิกฤตินี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นหลักประกันได้ว่า ในสถานการณ์วิกฤติธุรกิจจะต้องสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง จากการเตรียมการล่วงหน้า การควบคุมระหว่างเกิดเหตุ และการพลิกฟื้นและกอบกู้สถานการณ์จากเหตุการณ์วิกฤตินั้นได้ หรือหากจะมีการหยุดชะงักของการดำเนินงานก็ต้องเป็นช่วงเวลาที่ยาวที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ (จิรพร สุเมธีประสิทธิ์, 2556) ทั้งนี้ เนื่องด้วยความเสี่ยงเป็นความไม่แน่นอนที่เราไม่สามารถป้องกันหรือรู้เท่าทันในทุกเหตุการณ์ได้ การบริหารความเสี่ยงเหล่านั้นผ่านการหลีกเลี่ยง ลด กระจาย และยอมรับความเสี่ยงนั้นจึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งความเสี่ยงที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ โดยการวางแผนบริหารความเสี่ยงนี้จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือและการประสานงานจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย (Lansford T., et al., 2010: 131) โดยมีขั้นตอนการวางแผน 4 ขั้นตอน ดังนี้

1) การวิเคราะห์ความเสี่ยง หรือการระบุความเสี่ยงที่มีโอกาสเกิดขึ้นและมีโอกาสสร้างความเสียหายได้ พร้อมระบุความสามารถในการรับมือความเสี่ยงนั้น ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งภัยคุกคามจากภายนอกและความเปราะบางภายใน

2) การประเมินความเสี่ยง เป็นการจัดทำแผนการประเมินความเสี่ยงและการประเมินความสามารถในการรับความเสี่ยงของหน่วยงาน เพื่อวิเคราะห์และประเมินโอกาสในการเกิดความรุนแรง ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น และระดับความเสียหายที่หน่วยงานสามารถรับมือได้

3) การจัดการความเสี่ยง สามารถทำได้ทั้งการหลีกเลี่ยง ลด กระจาย และยอมรับความเสี่ยงนั้น เพื่อลดความเสียหายต่อองค์กรผ่านการสื่อสารความเสี่ยงและการวางมาตรการรองรับอย่างรัดกุม

4) การติดตามและทดลองแผนงาน เป็นการกำหนดนโยบายทดสอบแผนที่จัดทำขึ้น โดยมีการระบุบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคลากรในหน่วยงานอย่างชัดเจนและมีส่วนร่วม เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในการทำงานร่วมกันและสร้างหลักเกณฑ์ประเมินที่ได้มาตรฐาน รวมถึงการวางแผนจัดทำรายงานการบริหารงานในขั้นตอนต่าง ๆ ด้วย (Twigg, 2007)

ทั้งนี้ ในปัจจุบันทางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของแนวคิดการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงทางด้านธุรกิจนี้ เพื่อบริหารจัดการในภาวะวิกฤติแล้ว (งานบริหารภาวะวิกฤติ กองบริหารความเสี่ยงการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2557) หากแต่ยังไม่มีการวางแผนบริหารความเสี่ยงทางด้านธุรกิจท่องเที่ยวและสื่อสารความเสี่ยงสู่ผู้ประกอบการอย่างเป็นทางการอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้การดำเนินงานควบคุมสถานการณ์ในภาวะวิกฤติยังไม่สามารถทำได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากนัก อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของแนวคิดนี้ก็คือเป็นความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ อันแสดงให้เห็นถึงการตระหนักในความสำคัญของการวางแผนบริหารจัดการรับมือสถานการณ์วิกฤติของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทย

4.3 ผลการศึกษาภาคสนามและบทเรียนการจัดการวิกฤติ การฟื้นฟู และการเตรียมความพร้อมของภาคส่วน การท่องเที่ยวจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากบทเรียนถ้ำหลวงเชียงรายและเรือล่มภูเก็ต

จากการนำเสนอบทเรียนในรายงานขั้นต้น (Inception Report) ในประเด็นของการจัดการวิกฤติ การฟื้นฟู และการเตรียมความพร้อมของภาคส่วนท่องเที่ยวจากเหตุการณ์วิกฤติ จากการทำการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ทำให้ได้บทเรียนดังรายละเอียดบทก่อนหน้า หากแต่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิกฤติ เพิ่มขึ้นอีกสองเหตุการณ์ คือ วิกฤติการค้นหาช่วยเหลือผู้ติดถ้ำหลวง จังหวัดเชียงราย และเรือพีนิคซ์ล่ม ในจังหวัดภูเก็ต เพื่อเป็นการตอบสนองต่อการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อตอบสนองนโยบายเร่งด่วนทางด้านความปลอดภัยของการท่องเที่ยว ของกระทรวงท่องเที่ยวฯ อีกด้วย ซึ่งจะนำเสนอในส่วนแรก

และในส่วนที่สองของบทการศึกษาภาคสนาม จะเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกและจัดการประชุมกลุ่มย่อย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก อาทิ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยวของกรุงเทพมหานคร ตำรวจท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ สภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว (ATTA) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และได้ทำการสำรวจความเห็นและการรับรู้ของนักท่องเที่ยว ในเขต กรุงเทพมหานครและพัทยา เรื่องเหตุการณ์วิกฤติและการเตรียมพร้อมของภาคส่วนการท่องเที่ยว เพื่อเป็นการเติมเต็มข้อมูลและการวิเคราะห์จากกลุ่มเป้าหมายของการบริหารจัดการมาตรการความปลอดภัยและการเตรียมพร้อม เพื่อเพิ่มเติมรายละเอียดในการศึกษาต่อบทก่อนหน้าเป็นเพียงการศึกษาจากแหล่งเอกสารเป็นหลัก ซึ่งจะช่วยให้สามารถเข้าใจสถานะปัจจุบันของการเตรียมร่างกรอบการบริหารจัดการวิกฤติได้ดียิ่งขึ้น

4.3.1 การจัดการวิกฤติ

เหตุการณ์ถ้ำหลวงที่จังหวัดเชียงรายและเรือพีนิคซ์ล่มที่จังหวัดภูเก็ตจากทั้งสองเหตุการณ์สะท้อนปัญหาของการบริหารจัดการภาวะวิกฤติและมาตรฐานความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทยอย่างเห็นได้ชัด ด้วยเหตุที่สภาพของปัญหาและสถานการณ์วิกฤติในแง่ของภัยพิบัติได้เกิดขึ้นในพื้นที่การท่องเที่ยวอย่างเป็นรูปธรรม โดยที่ทั้งสองกรณีศึกษาต่างเป็นกรณีที่สะท้อนภาพการบริหารจัดการที่ทำให้เห็นช่องว่างและความโดดเด่นในการจัดการกับสถานการณ์ที่แตกต่างกัน หากแต่ทั้งสองจากบทเรียนของทั้งสองกรณีศึกษาได้เข้ามาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาการบริหารจัดการการท่องเที่ยวให้มีเกิดความพร้อมในการการรับมือกับสถานการณ์วิกฤติอย่างมีนัยสำคัญ

4.3.1.1 ข้อมูลทุติยภูมิบทเรียนถ้ำหลวงและเรือพีนิคซ์ล่ม

1) บทเรียนจากถ้ำหลวง จังหวัดเชียงราย

ในช่วงวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2561 เหตุการณ์ที่ทีมหมูป่าอะคาเดมี 13 คน พลัดติดในถ้ำหลวงอุทยานแห่งชาติขุนน้ำนางนอน ในพื้นที่จังหวัดเชียงรายได้กลายเป็นสถานการณ์วิกฤติที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อสังคมประเทศในภาพรวม ภาครัฐไทยได้สร้างระบบบริหารจัดการกับสถานการณ์ที่ถือเป็นความสำเร็จอย่างมีนัยสำคัญต่อการบริหารจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉินและการบริหารจัดการการท่องเที่ยวร่วมสมัย โดยหากพิจารณาจากข้อมูลจะพบว่าความสำเร็จของภาครัฐในการทำหน้าที่ในครั้งนี้เกิดขึ้นทั้งในแง่ของการระดมทรัพยากร การสร้าง

การบริหารจัดการ ตลอดจนถึงการรักษาความเชื่อมั่นต่อรัฐในการรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชนในประเทศ ซึ่งในส่วนถัดจากนี้ไปจะเป็นการนำเสนอบทเรียนที่ปรากฏในการบริหารจัดการที่เป็นประเด็นสำคัญสำหรับงานวิจัยนี้

การใช้ข้อมูลทางวิชาการและความรู้เชิงเทคนิคในการตั้งต้นทำความเข้าใจกับปัญหา

ภารกิจช่วยเหลือทีมหมูป่าอะคาเดมี 13 ชีวิต เป็นกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินที่ภาครัฐไม่อาจคาดถึงทำให้ข้อมูลสำหรับการตั้งต้นที่จะทำความเข้าใจต่อสภาพพื้นที่ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการวางแผนเพื่อดำเนินการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ในกรณีนี้ทางภาครัฐได้รับข้อมูลการสำรวจในรูปของแผนที่ถ้ำหลวงของนักวิชาการ (อนุกูล สอนเอก) เข้ามาเป็นข้อมูลในการทำความเข้าใจต่อภูมิศาสตร์ของพื้นที่ถ้ำหลวง ซึ่งค้นพบว่าถ้ำหลวงนางนอนเป็นถ้ำที่มีช่องทางเข้าออกได้ทางเดียว (Single Gateway) มีระบบระบายอากาศที่ไม่ดีนักเส้นทางการเดินลึกไปในถ้ำเป็นเส้นทางแคบและซับซ้อน ระดับพื้นดินมีความสูงต่ำและขนาดไม่เท่ากันทำให้เมื่อปริมาณน้ำเข้าพื้นที่ยอมทำให้เกิดเป็นอุปสรรคไม่สามารถทำการเดินเท้าเพียงอย่างเดียวได้ตลอดเส้นทาง อีกทั้งในถ้ำยังมีลำธารที่เกิดจากการไหลเข้ามาของน้ำตามรอยแตกซึมของถ้ำ ทำให้การสะกัดปริมาณน้ำที่ไหลเข้าถ้ำเพื่อการดำเนินการจึงเป็นไปได้ยากและในขณะเดียวกันการคาดการณ์ต่อปริมาณน้ำธรรมชาติที่ไหลเข้าสู่ถ้ำยังไม่อาจคาดคะเนได้อย่างแม่นยำส่งผลให้ในเชิงของการบริหารจัดการจึงถือได้ว่าผู้ปฏิบัติการจึงเผชิญกับปัจจัยทางกายภาพสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการตอบสนองปัญหาจากข้อมูลเชิงพื้นที่จากนักวิชาการในช่วงต้น

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนในการปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพ

ในการบริหารจัดการกับสถานการณ์จะเห็นได้ว่าการทำหน้าที่เฉพาะกิจของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงรายได้พยายามทำงานโดยประสานทรัพยากรกับตัวแสดงที่มีความเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากทั้งในภาครัฐ ท้องถิ่น และมูลนิธิต่าง ๆ ในพื้นที่ แต่ทว่าด้วยสภาพของปัญหาเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ที่เกิดขึ้นได้แสดงให้เห็นข้อจำกัดในขีดความสามารถของกำลังพลและเครื่องมือเทคนิคของฝ่ายพลเรือน ส่งผลให้หน่วยทหารจึงได้รับการร้องขอให้เข้ามาช่วยปฏิบัติการในภารกิจครั้งนี้ การทำหน้าที่ของหน่วยทหารได้ใช้กำลังพลของหน่วย SEAL เป็นหน่วยงานหลักเนื่องจากทักษะความเชี่ยวชาญในการดำน้ำในที่แคบของหน่วยทหาร การเข้ามาของหน่วยทหารนี้ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการหลักในการเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ติดอยู่ภายในถ้ำ ซึ่งหน่วยงานพลเรือนก็จะทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติอยู่โดยตลอด อย่างไรก็ตามโดดเด่นในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยทหารกับหน่วยพลเรือนเรียกได้ว่าเป็นทำงานร่วมกันได้อย่างแนบสนิทตั้งแต่ในระดับการวางแผนและการตัดสินใจทางการบริหารจัดการจนถึงการปฏิบัติ เนื่องจากความต้องการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่ทั้งสองฝ่ายต่างต้องการจากกันและกัน ส่งผลให้ภาพการทำงานร่วมกันระหว่างทหารกับพลเรือนจึงเป็นไปอย่างต่อเนื่องตลอดสถานการณ์

การสื่อสารในสถานการณ์วิกฤติของรัฐสู่ผู้ประสบภัยเกิดขึ้นอย่างหลากหลายรูปแบบ ครอบคลุมต่อการสภาพความต้องการของสถานการณ์

ในการบริหารจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวหน่วยปฏิบัติการได้แบ่งการสื่อสารกับสาธารณะออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ติดตามสถานการณ์ และกลุ่มผู้ประสบภัย จากข้อมูลจะพบว่าการสื่อสารสาธารณะกับกลุ่มแรกอย่างกลุ่มผู้ติดตามสถานการณ์ กองอำนวยการใช้การสื่อสารไปตามช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอย่างหลากหลายเช่น การแจ้งข้อมูลตามวิทยุโทรทัศน์ การให้ข้อมูลทางสื่ออินเทอร์เน็ต โซเชียลมีเดียทุกรูปแบบ โดยที่

การให้ข้อมูลกับสาธารณะจะเป็นข้อมูลที่มาจากกองอำนาจการเพียงหน่วยเดียวเป็นหลัก มีการทำอย่างต่อเนื่องตลอดสถานการณ์ ส่งผลให้เอกภาพของการสื่อสารระหว่างรัฐกับสาธารณะในกรณีดังกล่าวเรียกได้ว่าเป็นการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการสื่อสารกับกลุ่มผู้ประสบภัย ทางกองอำนาจการและหน่วยปฏิบัติการได้พยายามสื่อสารกับกลุ่มผู้ประสบภัยอย่างต่อเนื่องแม้ว่าจะไม่มีการตอบกลับในเชิงการสื่อสารก็ตาม การสื่อสารแบบทางเดียวในครั้งนี้ทางหน่วยปฏิบัติใช้ทั้งการสื่อสารด้วยวิธีการให้เฮลิคอปเตอร์หย่อนขนมพร้อมกระดาษข้อความที่เขียนว่า “ถ้าเจอขนมให้หยุ่ตรอนหน่วยซีล” เพื่อให้กลุ่มผู้ประสบภัยรับสารและได้รับพลังงานจากขนมเพื่อประทังความอยู่รอดระหว่างรอรับความช่วยเหลือ

เครือข่ายทรัพยากรขนาดใหญ่และหลากหลายในการบริหารจัดการ

ด้วยเหตุที่การบริหารจัดการในสถานการณ์เป็นภาวะฉุกเฉินและเป็นปัญหาใหม่สำหรับรัฐในการดำเนินการ ทางกองอำนาจการผู้เป็นหลักในการบริหารจัดการกับปัญหาในระดับพื้นที่จึงคำนึงถึงทรัพยากรที่เข้ามาช่วยในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย กองอำนาจการได้รับการประสานทรัพยากรจำนวนมากทั้งจากโครงสร้างส่วนบนคือรัฐบาลที่สนับสนุนการดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างเต็มรูปแบบโดยมีการสนับสนุนทั้งทรัพยากรและรัฐบาลได้พยายามเข้าถึงพื้นที่อย่างต่อเนื่องตลอดสถานการณ์เพื่อเป็นสัญลักษณ์ในการระดมทรัพยากรจากทั่วทุกที่และสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง เช่น ทหาร กระทรวง กรมต่าง ๆ ที่มีอุปกรณ์และกำลังพลที่มีทักษะที่เป็นที่ต้องการจากปัญหา และมีการสนับสนุนทรัพยากรจากโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในระดับล่างอย่างพันธมิตรทางการบริหารจัดการเช่น ท้องถิ่น ภาคประชาชนในภูมิภาคและภายนอกภูมิภาคอื่น ๆ ภาควิชาการ องค์กรอาสาสมัคร มูลนิธิต่าง ๆ อีกทั้งกองอำนาจการยังได้รับการประสานทรัพยากรและความช่วยเหลือจากตัวแสดงเหนือรัฐอย่างรัฐบาลต่างประเทศ ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ และตัวแสดงอื่นในต่างประเทศที่มีขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหา ลักษณะนี้เข้าร่วมสนับสนุนทรัพยากรและดำเนินการ ซึ่งตัวแสดงทั้งสามกลุ่มในรายโครงสร้างเหล่านี้ต่างสามารถทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างเป็นระบบตามการบริหารจัดการของกองอำนาจการในพื้นที่จังหวัด

การแบ่งงานกันทำตามความถนัดของตัวแสดงในการมีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการ

ในการบริหารจัดการกับสถานการณ์ จะเห็นได้ว่ามีตัวแสดงที่เข้าร่วมในการดำเนินการอย่างหลากหลาย และมีจำนวนมาก การจัดระบบการปฏิบัติเกิดขึ้นโดยการกำหนดของกองอำนาจการ ซึ่งขีดความสามารถทางการปฏิบัติการของตัวแสดงที่แสดงออกมาอย่างเป็นรูปธรรม จะเห็นได้ว่า แต่ละตัวแสดงต่างทำหน้าที่ของตนเองตามทรัพยากรและทักษะของหน่วยงานมีสัมพันธ์กับการปฏิบัติการ ตัวอย่างเช่น หน่วย SEAL เป็นหน่วยที่มีศักยภาพในการดำน้ำก็จะทำหน้าที่ปฏิบัติการดำน้ำเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยในถ้ำ กลุ่มนักสำรวจก็จะทำหน้าที่ในการเดินสำรวจถ้ำภายนอกเพื่อค้นหาช่องทางที่เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์สภาพความเป็นอยู่ของผู้ประสบภัย กลุ่มเก็บรังนกภาคประชาชนก็จะทำหน้าที่ในการโรยตัวสำรวจปล่องถ้ำต่าง ๆ เพื่อหาความเป็นได้ในการเข้าถึงถ้ำเพิ่มขึ้นเพื่อช่วยในการค้นหาผู้ประสบภัยให้เร็วขึ้น กลุ่มหน่วยงานท้องถิ่นก็จะอำนวยความสะดวกด้านการอุปโภคบริโภคให้กับผู้ปฏิบัติงาน กลุ่มตำรวจก็จะทำหน้าที่ในรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้กับพื้นที่ กลุ่มนักวิชาการร่วมกับหน่วยทหารและตัวแสดงจากกระทรวงมหาดไทยก็จะร่วมกันประเมินสถานการณ์และวางแผนการปฏิบัติการตอบสนองสถานการณ์แบบวันต่อวัน เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้ความหลากหลายของตัวแสดงที่ต่างถือทรัพยากรต่างกัน และมีจำนวนมากในการบริหารจัดการ ไม่เกิดสภาพปัญหาในเชิงของความขัดแย้งในการปฏิบัติการขึ้น

เนื่องจากว่าหน่วยวางแผนการปฏิบัติวางระบบการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ให้กับตัวแสดงทั้งหมดที่เข้าร่วมปฏิบัติการ และในทางเดียวกันตัวแสดงเหล่านี้ได้รับโอกาสให้ทำหน้าที่ตามศักยภาพและทรัพยากรที่ตนถือครอง ส่งผลให้ตัวแสดงเหล่านี้ต่างแสดงการปฏิบัติในแบบผู้เชี่ยวชาญทำให้ประสิทธิภาพของงานย่อยต่างๆที่ดำเนินการเพื่อค้นหาผู้ประสพภัยจึงเป็นไปที่แนวทางที่กองอำนาจการกำหนด ซึ่งถึงแม้ว่าตัวแสดงจะพบอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่แต่ตัวแสดงจะสามารถตัดสินใจดำเนินการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้จากทักษะความรู้ความเชี่ยวชาญ

ภาวะผู้นำในสถานการณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บัญชาการ

การทำหน้าที่ของกองอำนาจการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้แสดงให้เห็นถึงการเน้นถึงความสำคัญของผู้นำในการสร้างแนวทางการบัญชาการปัญหาในระดับพื้นที่ เนื่องจากลักษณะสำคัญของนโยบายดังกล่าวพยายามผลักดันให้เกิดการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ ทำให้ภารกิจด้านการบริหารจัดการกับปัญหาจึงถูกคาดหวังไว้ที่ขีดความสามารถของผู้นำ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายได้รับการกล่าวขานถึงขีดความสามารถในการนำการบริหารจัดการจากทุกฝ่าย ซึ่งหน่วยงานข่าวได้มีกล่าวถึงลักษณะภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ การติดตามงานอย่างสม่ำเสมอ การกระตุ้นเจ้าหน้าที่ให้เกิดความพร้อมในการปฏิบัติงาน การรู้จักสถานการณ์เฉพาะหน้า การดำเนินการควบคุมการฝึกซ้อมการปฏิบัติการ การปลุกจิตสำนึกความร่วมมือให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชนเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติการ ให้มีความสำคัญกับเวลาและตัวชีวิตความสำเร็จ การประสานงานกับหน่วยงานทุกรูปแบบ กล่าวตัดสินใจในสถานการณ์ รู้จักการสร้างทีมงาน และสามารถทำให้ความจริงของสถานการณ์มีความเป็นอันหนึ่งเดียวกันได้ในการรับรู้ของทุกฝ่าย เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นการสะท้อนภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จำเป็นต่อการทำหน้าที่ในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอย่างดี เป็นองค์ประกอบที่ช่วยให้การบริหารจัดการในสถานการณ์ผ่านพ้นวิกฤติไปได้

การลดทอนความเป็นระบบราชการและใช้หลักความเชี่ยวชาญนำการบริหารจัดการ

การทำหน้าที่ปฏิบัติการด้วยหลักเชี่ยวชาญพิเศษ ในกรณีของการบริหารจัดการในสถานการณ์วิกฤติถ้า หลวง สิ่งสำคัญในการกำหนดเป็นวิธีการเพื่อการบริหารจัดการ คือ การคัดเลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ในการปฏิบัติการ โดยยึดจากความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะตัวที่บุคคลมีกลายเป็นสิ่งสำคัญที่ถูกนำมาใช้เพื่อคัดเลือกและจัดทีมการปฏิบัติในสถานการณ์ฉุกเฉิน เหตุผลสำคัญของการที่ใช้หลักการนี้ในสถานการณ์กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลา และความต้องการประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการ รวมถึงความสามารถในการดำเนินการให้ถูกต้อง ตามแนวทางวิธีการที่หน่วยงานกองในการได้วางแผนไว้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเช่น ในการบริหารจัดการครั้งนี้มีการเลือกใช้วิธีการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสพภัยหลายประเภท ได้แก่ การดำน้ำเข้าไปในถ้ำเพื่อค้นหาผู้ประสพภัย การขุดเจาะถ้ำ เพื่อเป็นเส้นทางอีกทางหนึ่งในการหาเส้นทางในการเข้าสู่ถ้ำและเพื่อเปิดช่องทางอากาศให้กับ ผู้ประสพภัยที่ติดอยู่ในภายในถ้ำนั้น ในการดำน้ำได้มีการเลือกใช้กลุ่มตัวแสดงจากหน่วยทหาร SEAL ที่มีความเชี่ยวชาญในการดำน้ำในที่แคบและที่มีตและระยะทางที่ยาวไกล เช่นเดียวกับการขุดเจาะถ้ำเพื่อหาช่องทางในการสร้างอากาศให้กับผู้ประสพภัยในถ้ำ อีกทั้งเป็นช่องทางหนึ่งในการค้นหาช่องทางในถ้ำและช่วยเอาตัวผู้ประสพภัยออกมา ซึ่งการขุดเจาะสามารถทำได้โดยใช้นักวิชาการทางด้านวิศวกรรมผู้เชี่ยวชาญ มหาวิทยาลัยและมีการหารือกับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญจากวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยสาขาปฐพี มีการสนับสนุนหน่วยงานเอกชนที่มีเครื่องมือเทคนิคและความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ เข้ามาร่วมกับนักวิชาการด้านธรณีฟิสิกส์

ระดับประเทศ ซึ่งแต่ละตัวแสดงเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องของการชุดเจาะถ้ำ ทั้งนี้ เนื่องจากการอำนวยความสะดวกสถานการณ์วิกฤติไม่ได้อยู่ภายใต้กรอบการดำเนินการที่มีลักษณะเป็นงานประจำมากนัก เนื่องจากความเป็นระบบราชการนั้นไม่ได้ตอบโจทย์เรื่องของระยะเวลาในการดำเนินการได้ดีในสถานการณ์ วิกฤติ ส่งผลให้รูปแบบความร่วมมือของตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการจึงก้าวข้ามความเป็นระบบ ราชการเข้าสู่การสร้างพันธมิตรกับเครือข่ายนักวิชาการเอกชนผู้เชี่ยวชาญและหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถ ดังกล่าว

การทำความเข้าใจต่อสถานการณ์อย่างต่อเนื่องให้กับตัวแสดงทุกฝ่ายเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการ ปฏิบัติการ

ตลอดสถานการณ์จะเห็นได้ว่า กองอำนวยการและเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย ได้มีการประชุมทีมใหญ่และการประชุมทีมย่อยในทุก ๆ วัน เนื่องจากเป็นวิธีการที่เลือกใช้เพื่อสร้างความรู้ความ เข้าใจที่ตรงกันให้กับผู้ปฏิบัติการ การประชุมในทุก ๆ วันเช่นนี้เป็นการชี้ให้เห็นว่ากลุ่มผู้ปฏิบัติได้ให้ความสำคัญกับ หลักการสื่อสาร ที่ต้องแม่นยำและถูกต้องอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา เช่น การให้สัมภาษณ์ของนายสุทธิสศักดิ์ ศรี ลัมพ์ผู้ที่ทำหน้าที่ปฏิบัติการในการเจาะถ้ำ ได้กล่าวถึงความสำคัญของการประชุมไว้ว่า ในสภาวะวิกฤติการ ตรวจสอบความเข้าใจของทุกฝ่ายซ้ำแล้วซ้ำอีกจนไม่มีใครคิดใจเป็นสิ่งที่จำเป็นที่สุดสิ่งนี้ทำให้เห็นว่าในฐานะของ ผู้ปฏิบัติการได้สร้างให้ การประชุมเพื่อทำความเข้าใจต่องานในทุกวันเป็นความสำคัญที่ต้องพึงมีกับผู้ปฏิบัติการ ซึ่ง ตัวแสดงดังกล่าวเป็นผู้นำทีมในการปฏิบัติการด้านการเจาะจะเข้าประชุมกับกองอำนวยการเพื่อรับฟังแผนการ ปฏิบัติการในทุก ๆ วัน และในขณะเดียวกันก็จะมีการถ่ายทอดการประชุมแผนปฏิบัติการเพื่อนำไปสู่การสร้างแนว ทางการปฏิบัติการเฉพาะในลักษณะงานการเจาะของกลุ่มตนเองในทุก ๆ วันเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อรับทราบถึงแนว ทางการดำเนินการของภาพรวมและรับทราบถึงข้อปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินการในทุก ๆ วันของทีมงานที่ร่วม ดำเนินการบริหารจัดการในครั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ความเข้าใจที่ตรงกันของการบริหารจัดการผ่านการประชุมกลายเป็น หลักสำคัญที่การบริหารจัดการในสถานการณ์วิกฤติได้สนับสนุนให้เป็นปัจจัยสำคัญในการนำไปสู่ความสำเร็จ

การปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเคร่งครัดและรวดเร็วในสถานการณ์

สภาพของสถานการณ์ฉุกเฉินได้กดดันให้การปฏิบัติการของผู้ปฏิบัติ จำเป็นที่ต้องให้ความสำคัญในการ ปฏิบัติตามคำสั่งจากฝ่ายบริหารจัดการสถานการณ์อย่างเคร่งครัด และรวดเร็ว เนื่องจากว่าในสถานการณ์วิกฤติไม่ มีระยะเวลาที่ทำให้ฝ่ายปฏิบัติจะทำการทบทวนไตร่ตรอง เกี่ยวกับคำสั่งที่ได้รับมากพอนัก ความต้องการของ สถานการณ์ได้ผลักดันให้ฝ่ายปฏิบัติเมื่อรับคำสั่งในการปฏิบัติการแล้วจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยพลันเพื่อไม่ ให้เกิดผลลัพธ์ สำหรับการแก้ไขสถานการณ์ได้ทันทางที่ซึ่งแม้ว่าลักษณะคำสั่งจะไม่อาจสร้างความเข้าใจในเชิงเหตุ และผลให้กับผู้ปฏิบัติการได้ร้อยเปอร์เซ็นต์นัก หากแต่พูดสิ่งที่ผู้ปฏิบัติจะต้องนึกถึงในการปฏิบัติการในสถานการณ์ วิกฤติ คือ การปฏิบัติการทุกนาที่จะต้องมีความคุ้มค่าเพราะการทำงานในสถานการณ์วิกฤติต้องแข่งกับเวลา ทุก ๆ วินาทีที่เสียไปแล้วยังไม่นำไปสู่การดำเนินการปฏิบัติการคือโอกาสของความล้มเหลวในการปฏิบัติการที่อาจจะ เกิดขึ้นได้ ซึ่งหากนักปฏิบัติสามารถทำความเข้าใจตรงกันในลักษณะนี้ ความคาดหวังในขีดความสามารถความใน การปฏิบัติการจึงสัมพันธ์กับตัวผู้นำหรือฝ่ายบริหารจัดการที่ทำหน้าที่ในการวางแผนเพื่อดำเนินการในฐานะการ วิกฤติในภาพรวม จึงกลายเป็นความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังกรณีของคุณสุทธิสศักดิ์ ศรีลัมพ์ ที่ได้ยก สถานการณ์เกี่ยวกับการคุยกับแผนงานต่าง ๆ ในการชุดเจาะถ้ำระหว่างทีมวิศวกรจากเอกชนทีมผู้เชี่ยวชาญงาน

ก่อสร้างที่มณฑลวิชาการธรณีฟิสิกส์และหน่วยทหารที่ร่วมดำเนินการในระดับปฏิบัติในพื้นที่ ทางที่บริหารจัดการด้านการเจาะกลุ่มนี้ถูกเชิญออกจากพื้นที่อย่างสุภาพภายหลังจากที่ได้มีการประชุมหาเพื่อทำการประชุมหารือเฉพาะในส่วนของคุณ์บัญชาการซึ่งที่มณฑลกล่าวในฐานะผู้ปฏิบัติตามคำสั่งของคุณ์บัญชาการหรือกองอำนวยการได้ให้เหตุผลว่ากลุ่มเขาสามารถที่จะปฏิบัติตามคำสั่งได้อย่าง เคร่งครัดและไม่มีข้อโต้แย้งใด ๆ เพราะมองว่าในสถานการณ์วิกฤติการตามกับการทำตามคำสั่งของฝ่ายบริหารในทันทีที่มีความจำเป็นถึงแม้จะยังไม่มีความเข้าใจในเหตุผลก็ตาม เพราะไม่มีช่วงระยะเวลาที่จะทำให้ฝ่ายบริหารสามารถสร้างความเข้าใจให้กับทุกคนได้ ในทางเดียวกันการที่ฝ่ายบัญชาการมาเสียเวลาในการกำหนดพฤติกรรมของผู้ปฏิบัตินั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้เกิดความคุ้มค่าเพราะทุกวินาทีที่เสียไปเท่ากับกลุ่มผู้ปฏิบัติการได้ห่างจากกลุ่มผู้ประสบภัยออกไปเรื่อย ๆ ดังนั้น การรับคำสั่งจึงเป็นวิธีการปฏิบัติที่ผู้ปฏิบัติจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

ข้อมูลที่ไม่เพียงพอ ไม่ครอบคลุมสถานการณ์ คือ โอกาสในการสร้างความเสี่ยง กับการตัดสินใจเพื่อบริหารจัดการ

ในสถานการณ์วิกฤติกรณีอย่างถ้าหลวงจะเห็นได้ว่าเช่นนี้ ไม่มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่นำไปสู่การตัดสินใจดำเนินการเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่ชัดเจนและครอบคลุมมากพอที่จะนำไปสู่การสร้างประสิทธิภาพในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการได้ดังนี้ ดังจะเห็นได้จาก วิธีการดำเนินการของกองอำนวยการ ที่ไม่ได้เปิดเผยเกี่ยวกับ ข้อมูล เรื่องปริมาณน้ำ ในพื้นที่ถ้ำ และการเข้าออกของน้ำสาขาในบริเวณพื้นที่ถ้ำทำให้การวางแผน ที่จะเข้าไปช่วยเหลือกลุ่มผู้ประสบภัยจึงเป็นเพียงการคาดคะเน ถึงสถานการณ์ข้างในที่ไม่อาจเห็นภาพที่ชัดเจนได้ นอกจากนี้การใช้ทีมปฏิบัติการสำรวจค่อย ๆ ทำการสำรวจสถานการณ์เข้าไปภายในถ้ำนั้น ก็ไม่สามารถสร้างความคืบหน้าหรือได้ข้อมูลที่รวดเร็วทันเนื่องจากความไม่แน่นอนของสภาพน้ำ ความขุ่นของน้ำ และความลึกของน้ำทำให้ทุกอย่างอยู่เพียงภายใต้การคาดคะเนและนำไปสู่การเกิดความเสี่ยงมากขึ้น กองอำนวยการได้เลือกวิธีการสนับสนุนการเข้าทำด้วยการสูบน้ำจากในถ้ำออกมาให้ได้มากที่สุดซึ่งในการสูบน้ำตรงนั้นนั้นไม่ได้มีตัวเลขการเปิดเผยว่าน้ำที่ถูกสูบมาในแต่ละวันมีปริมาณเท่าใดและไม่สามารถเปิดเผยตัวเลขหรือค้นหาตัวเลขที่ชัดเจนได้ว่าปริมาณน้ำธรรมชาติที่ไหลเข้าถ้ำในทุก ๆ วันนั้นมีปริมาณเท่าใด ทำให้ลักษณะของการสูบจึงไม่ใช่เป็นการตัดสินใจบนหลักของเหตุและผลในการปฏิบัติการณ์ แต่เป็นการตัดสินใจเพื่อที่จะเสี่ยงดำเนินการดังกล่าวเพื่อที่จะทำให้เกิดแนวทางการบริหารจัดการในการเข้าไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้ได้มากที่สุดจากการคาดคะเนโอกาสของความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการดังกล่าวแทน และไม่อาจตอบใจเรื่องประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรเพื่อวางแผนและดำเนินการในสถานการณ์ได้อย่างดีนัก นอกจากนี้ ในแง่ของการขุดเจาะถ้ำจะเห็นได้ว่าแผนที่ข้อมูลเกี่ยวกับถ้ำ มีนักวิชาการของกลุ่มการขุดเจาะได้เปิดเผยข้อมูลไว้ว่า ข้อมูลที่ได้จากกองอำนวยการหรือข้อมูลที่สามารถค้นหาได้ เกี่ยวกับถ้ำหลวงนี้เป็นข้อมูลที่ให้สภาพพื้นที่ในเชิงแนวราบ และไม่มีเปิดเผยถึงข้อมูลสภาพพื้นที่ในเชิงแนวตั้งซึ่งมีความสำคัญมากในการคาดการณ์เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อการขุดเจาะถ้ำทำให้ผู้ปฏิบัติการจึงต้องพยายามค้นหาข้อมูลต่ออีกกระยะหนึ่งซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาที่พอสมควรเพื่อตามหาข้อมูลดังกล่าวให้มากพอสำหรับการที่จะตัดสินใจในการดำเนินการได้ดังนั้นจะเห็นได้ว่าข้อมูลกับสถานการณ์ที่ไม่ครอบคลุมการตัดสินใจอย่างมากพอเป็นตัวที่ทำให้เกิดความเสี่ยงในการตัดสินใจเพื่อดำเนินการ

2) บทเรียนเรือฟินิกซ์ล่ม จังหวัดภูเก็ต

เหตุการณ์อุบัติเหตุเรือฟินิกซ์ล่มที่บริเวณเกาะเฮ จังหวัดภูเก็ต เป็นอุบัติเหตุที่ทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตของนักท่องเที่ยวชาวจีนถึง 47 ราย ซึ่งกระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากตลาดการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวจีนที่เข้ามาในประเทศไทยมีขนาดใหญ่เป็นอันดับต้น ๆ ประเทศไทยจึงสูญเสียรายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไปอย่างมหาศาล ซึ่งเหตุการณ์ครั้งนี้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย ทั้งต่อนักท่องเที่ยวจีนและนักท่องเที่ยวจากทั่วโลก โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้เหตุการณ์เรือล่มกลายเป็นอุบัติเหตุครั้งใหญ่นี้ นอกจากจะมาจากปัจจัยทางสภาพภูมิอากาศที่มีความผันผวนเกิดเป็นมรสุม ฝนตกชุกหนาแน่น และคลื่นลมแรง ทำให้เกิดคลื่นสูงบริเวณทะเลอันดามัน และฝนตกหนักในหลายพื้นที่ของประเทศไทยแล้ว การฝ่าฝืนกฎระเบียบและข้อบังคับ ตลอดจนการไม่รับฟังการแจ้งเตือนด้านสภาพภูมิอากาศจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ กรมอุตุนิยมวิทยา สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคภูเก็ต เป็นต้น ที่ได้แจ้งเตือนว่าเรือควรงดออกฝั่งของผู้ประกอบการเรือท่องเที่ยวเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ครั้งนี้ขึ้น นอกจากนี้ ผู้ประกอบการเรือท่องเที่ยว “ฟินิกซ์ ไตรฟวิง” เป็นบริษัทที่จดทะเบียนจัดตั้งในช่วงปี 2558-2559 ซึ่งมีคนไทยเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ แต่เมื่อทำการตรวจสอบในภายหลังกลับพบว่า เป็นบริษัทที่เป็น “นอมินี” (Nominee) หรือตัวแทนอำพรางของกลุ่มหัวรั้วชาติจีน อีกทั้งบริเวณท่าเทียบเรือท่องเที่ยวของบริษัทนี้ยังทำการก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นท่าเทียบเรือที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม ยิ่งไปกว่านั้น บริเวณดังกล่าวยังเป็นพื้นที่เขตป่าสงวนอีกด้วย (ไทยรัฐฉบับพิมพ์, 2561, ถอดบทเรียน “เรือล่ม-ถ้าหลวง”, ย่อหน้าที่ 25)

การเตรียมพร้อมก่อนเกิดภัยที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการฝ่าฝืนระเบียบและการแจ้งเตือน

เหตุการณ์เรือฟินิกซ์ล่มครั้งนี้ได้กลายเป็นอุบัติเหตุครั้งใหญ่ เนื่องจากความประมาทของผู้ประกอบการเรือท่องเที่ยวที่ฝ่าฝืนการแจ้งเตือนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการออกเดินเรือในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งเป็นช่วงที่มีสภาพภูมิอากาศแปรปรวน มีมรสุม ฝนตกชุกหนาแน่น และคลื่นลมแรง ซึ่งผนวกกับการต่อเรือที่ผิดแบบของเรือฟินิกซ์ และการออกเดินเรือจากท่าเทียบเรือที่ผิดกฎหมายและอยู่นอกเหนือการกำกับดูแลของกรมเจ้าท่าและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว การละเลยในการบันทึกข้อมูลและตรวจสอบจำนวนนักท่องเที่ยว ส่งผลให้ประสบปัญหาในการปฏิบัติการการค้นหาและช่วยชีวิตผู้ประสบภัย เนื่องจากไม่ได้มีการเก็บบันทึกข้อมูลของนักท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบและไม่มีมาตรการในการตรวจสอบจำนวนผู้โดยสารก่อนออกเรือ ทำให้ในระยะแรกของการดำเนินการให้ความช่วยเหลือ การรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์รวมถึงจำนวนผู้โดยสารและลูกเรือฟินิกซ์ทั้งหมดยังมีความคลาดเคลื่อนอยู่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อปฏิบัติการค้นหาผู้รอดชีวิตและผู้สูญเสียชีวิตครั้งนี้ แม้ต่อมาจะสามารถสรุปได้ว่า บนเรือท่องเที่ยวฟินิกซ์มีจำนวนคนทั้งหมด 105 คน ซึ่งประกอบไปด้วยทั้งลูกเรือและนักท่องเที่ยว มีผู้รอดชีวิต 42 คน เสียชีวิต 47 คน

การจัดการวิกฤติเชิงโครงสร้าง ทรัพยากร และความช่วยเหลือจากหลากหลายภาคส่วน

การจัดการวิกฤติในสถานการณ์อุบัติเหตุเรือฟินิกซ์ล่มครั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต เป็นผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยเรือล่ม จังหวัดภูเก็ต มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับสั่งการและบริหารจัดการการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือและร่วมมือกันเพื่อปฏิบัติการค้นหาและการช่วยชีวิต (Search and Rescue) ซึ่งภายในศูนย์ฯ มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน และ

ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชนภายในประเทศ รวมถึงมีการประสานความช่วยเหลือกับหน่วยงานต่าง ๆ จากต่างประเทศ ซึ่งหน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทประกอบไปด้วย ทัพเรือภาคที่ 3 ที่ใช้เรือหลวงเจ้าพระยา เป็นเสมือน ‘ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์’ ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวที่ประสบเหตุ และบุคลากรทางทหารจากหน่วยบัญชาการสงครามพิเศษทางเรือ (หน่วยซีล) รวมถึงตำรวจน้ำ หน่วยกู้ชีพกู้ภัยกว่า 800 คน ใช้เรือจำนวน 17 ลำ อากาศยาน 6 ลำ และนักประดาน้ำ 70 คน เข้าร่วมปฏิบัติการค้นหาผู้สูญหายจากเหตุการณ์เรือพินิกซ์ล่มกลางทะเลภูเก็ต ซึ่งการปฏิบัติงานค้นหาได้มีการจัดผู้ค้นหาออกเป็นทีม ซึ่งเป็นบุคลากรที่มาจากหลายภาคส่วน ได้แก่ ทัพเรือภาคที่ 3 ตำรวจน้ำภูเก็ต มูลนิธิกุศลธรรม ภูเก็ตร่วมใจ ปอเต็กตึ๊ง เป็นต้น โดยมีมนุษย์กบของทัพเรือภาคที่ 3 ได้ออกลาดตระเวนทั้งในจุดที่เรือล่มและรัศมีโดยรอบที่คาดว่าผู้ประสบภัยจะลอยไปถึง รวมถึงมีการจัดเฮลิคอปเตอร์หมุนเวียนขึ้นบินเพื่อค้นหาผู้ประสบเหตุตามบริเวณชายฝั่งและทะเล และเครื่องบินดอร์เนียร์ 228 ที่บินขยายพื้นที่ไปถึงเกาะพีพี และเกาะลันตาจังหวัดกระบี่ ซึ่งได้รับการสนับสนุนอุปกรณ์จากกรมสรรพาวุธทหารเรือ ตลอดจนการค้นหาใต้น้ำบริเวณที่เรือจม โดยมีทีมนักประดาน้ำจากจีน 17 นาย เข้าสนับสนุนการทำงานด้วย อีกทั้งมีการค้นหาบริเวณผิวน้ำ โดยใช้เรือลาดตระเวนในการค้นหาในกรณีมีศพลอยขึ้นมา

ขณะที่สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 5 สาขาภูเก็ต ได้ออกประกาศไม่ให้เรือทุกลำออกจากท่าเทียบเรืออ่าวฉลองเพื่อเปิดทางให้ทีมกู้ชีพกู้ภัยได้ทำงานอย่างสะดวก ยกเว้นได้รับการอนุญาตจากศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ ช่วยเหลือผู้ประสบภัยเรือล่ม ซึ่งในการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือและค้นหาผู้ประสบภัย ทัพเรือภาคที่ 3 ในฐานะผู้ควบคุมการปฏิบัติในการดำน้ำกู้ร่างผู้เสียชีวิต ประสานกับเจ้าหน้าที่หน่วยกู้ภัย Guangzhou Salvage ของประเทศจีน ได้ลงเรือหลวงทองหลางเพื่อออกเดินทางไปยังจุดที่เรือพินิกซ์จม เพื่อเริ่มปฏิบัติการค้นหาผู้สูญหายที่ถูกเรือทับร่างอยู่ สำหรับแผนการปฏิบัตินั้นจะยังคงใช้แผนปฏิบัติงานแบบเดิม คือจะใช้ทีมประดาน้ำของกองทัพอากาศเป็นหลัก จะดำลงไปด้วยอุปกรณ์สคูบ้า และอุปกรณ์ดำน้ำลึกพิเศษ (Sur Face) แบบครอบเต็มศีรษะ โดยจะนำท่อดูดทรายดำลงไปเพื่อทำการดูดทรายบริเวณที่ร่างผู้สูญหายติดอยู่ออก ก่อนนำร่างผู้สูญหายออกมา โดยร่วมมือกับกองทัพบกที่เข้ามาให้การสนับสนุนภารกิจการค้นหา ซึ่งมีการจัดตั้งกองอำนวยการร่วมบรรเทาสาธารณภัย กองทัพภาค 4 ประกอบด้วย กองอำนวยการ ชุดแพทย์ พยาบาล จากค่ายวิภาวดี และค่ายเทพสตรีศรีสุนทร จัดตั้งครัวทหารและชุดปฏิบัติการตามภารกิจที่จังหวัดร้องขอด้วย นอกจากนี้ ได้นำเฮลิคอปเตอร์จำนวนสามลำจากมนุษย์กบของตำรวจน้ำมาช่วยสนับสนุนการค้นหา และขณะนี้ได้สั่งการให้สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจท่องเที่ยว และตำรวจทางหลวงมาบูรณาการความร่วมมือในการดูแลช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้วย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตเป็นผู้บริหารจัดการความช่วยเหลือจากภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ได้แก่ ทีมนักดำน้ำต่างชาติที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือและทำหน้าที่ค้นหาผู้สูญหาย ทั้งนี้ มีนักประดาน้ำจากจีนเข้าร่วมภารกิจ 17 คน รวมไปถึงหน่วยกู้ภัยจากจีน มีการจัดล่ามแปลภาษาจีนเพื่อสื่อสารกับผู้ประสบภัยและครอบครัวของผู้เสียชีวิต ผนวกกับประกาศขอความช่วยเหลือและขออาสาสมัครเป็นล่ามภาษาจีนเพิ่มเติม เพื่อเป็นผู้ประสานระหว่างญาติผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บกับทีมกู้ภัยที่ส่งศพไปยังโรงพยาบาลวชิระภูเก็ต ก่อนติดต่อให้ญาติมารับร่างกลับไป ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้เร่งพิสูจน์อัตลักษณ์บุคคลของผู้เสียชีวิตทั้งหมด รวมถึงการส่งตัวผู้ได้รับบาดเจ็บไปพักรักษาตัวที่โรงพยาบาลที่พื้นที่ด้วย

การเร่งหาข้อเท็จจริงและการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนระเบียบและเป็นตัวแทนอำพราง

ขณะเดียวกันทางตำรวจท่องเที่ยวร่วมกับสถานีตำรวจภูธรฉลอง จังหวัดภูเก็ต ได้เร่งดำเนินคดีกับคนขับเรือและนายท้ายเรือพินิกซ์ ฐานกระทำการโดยประมาท เป็นเหตุให้ผู้อื่นเสียชีวิต และได้เรียกผู้ประกอบการเจ้าของเรือมาพูดคุยเรื่องของการเยียวยาผู้ประสบเหตุ พร้อมเชิญผู้แทนและคณะทูตจากประเทศจีน สหรัฐอเมริกา และรัสเซีย ลงพื้นที่เพื่อทราบสถานการณ์จริงและติดตามการช่วยเหลือชาวต่างชาติที่ประสบเหตุทั้งหมด นอกจากนี้ยังเตรียมประสานกับกรมเจ้าท่าและกรมการท่องเที่ยวให้มีการเพิกถอนหรือพักใบอนุญาตประกอบธุรกิจท่องเที่ยวเกี่ยวกับบริษัทเรือที่ฝ่าฝืน โดยดำเนินคดีผู้เกี่ยวข้องข้อกับเหตุเรือล่ม ทั้งในส่วนของเรือเจ้าของ-ช่างเครื่องของเรือพินิกซ์ ในข้อหาประมาททำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย และได้แจ้งความดำเนินคดีกับกัปตันเรือด้วย อีกทั้งเร่งดำเนินการด้านการตรวจสอบมาตรฐานของการประกอบการเรือท่องเที่ยว รวมถึงมาตรฐานของเรือท่องเที่ยวที่ให้บริการนักท่องเที่ยวในปัจจุบัน

4.3.1.2 การสัมภาษณ์หน่วยงาน

1) บทเรียนจากถ้ำหลวง จังหวัดเชียงราย

ในระยะก่อนการเกิดภัย จากการสัมภาษณ์ตำรวจท่องเที่ยวพบว่า โดยปกติทั่วไปแล้วตำรวจท่องเที่ยวจะมีหน้าที่ในการช่วยเหลือและดูแลนักท่องเที่ยวโดยภารกิจของจังหวัดเชียงรายจะเป็นภารกิจที่ทำร่วมกับจังหวัดพะเยา โดยจะปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มทัวร์และมัคคุเทศก์ และทำงานสนับสนุนกับสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาของจังหวัด เพื่อดูแลนักท่องเที่ยวที่เกิดอุบัติเหตุ โดยจะมี Call Center 1155 ที่นักท่องเที่ยวสามารถติดต่อได้ (สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2562)

ในช่วงระยะเกิดภัยของเหตุการณ์ถ้ำหลวง โรงพยาบาลเชียงรายมีหน้าที่ในการระดมสรรพกำลัง เช่น การขนของให้นักดำน้ำ การระดมบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมาช่วยในการปฏิบัติงานภายใต้การบัญชาการสถานการณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในเหตุการณ์ถ้ำหลวงตำรวจท่องเที่ยวมีหน้าที่ในการระดมกำลังและมีอาสาสมัครที่เป็นล่ามแปลภาษา โดยส่วนใหญ่ล่ามแปลภาษาเหล่านี้จะเป็นภรรยาของชาวต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยภาษาส่วนใหญ่จะเป็นภาษา จีน เยอรมัน ญี่ปุ่น ภาษาอังกฤษ และนอกจากนั้น ก็จะมีนักเรียนและประชาชนที่เข้ามาช่วยเหลือในเหตุการณ์รวมแล้วประมาณ 100 คน อีกทั้งตำรวจท่องเที่ยวมีหน้าที่ในการประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานต่างประเทศในการแปลภาษาต่าง ๆ เพื่อให้ฝ่ายปฏิบัติการสามารถสื่อสารกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเหตุการณ์ที่อุทยานรับแจ้งแล้วและตำรวจท่องเที่ยวได้มีการส่งกำลังเข้าค้นหา และเปลี่ยนเวรกันวันละ 8 ชั่วโมง

ขณะที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเชียงรายที่ทำงานร่วมกับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด มีการทำงานร่วมกับศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีถ้ำหลวงก็คือ การตีความผิด ๆ ถูก ๆ ของสื่อจนต้องทำให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยสร้างศูนย์ข้อมูลข่าวสาร มาเพื่อประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว เนื่องจากในตอนนั้นกรณีถ้ำหลวงเกิดดราม่าในโซเชียลเป็นอย่างมาก ดังนั้นเห็นว่าควรจะมีการกำหนดการจัดการสื่อให้ไม่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ในการท่องเที่ยว

สาธารณสุขจังหวัดเชียงรายให้สัมภาษณ์ว่า บทบาทหน้าที่ที่เกิดขึ้นที่สาธารณสุขจัดการบทบาทแรกคือ มีศูนย์ตอบโต้กับภัยที่เกิดขึ้นในกรณี 13 หมู่ป่าติดถ้ำหลวง โรงพยาบาลสาธารณสุขจังหวัดก็ได้มีการตั้งโรงพยาบาลสนามและหน่วยการปฐมพยาบาลไว้ข้างหน้าศูนย์บัญชาการสถานการณ์ และเมื่อ 13 หมู่ป่าออกมาจะมีการเตรียมความพร้อมและดูแลสุขภาพของทั้ง 13 หมู่ป่าและครอบครัวในการฟื้นฟูสภาพจิตใจ สาธารณสุขจังหวัดเชียงรายให้สัมภาษณ์ว่าในการปฏิบัติงานนั้น เนื่องจากสถานการณ์ถ้ำหลวงเป็นสถานการณ์ที่ซับซ้อนและมีความยากในการจัดการจึงเกิดการระดมสรรพกำลังด้านการแพทย์ทุกด้านเพื่อเข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ อีกทั้ง การปฏิบัติงานในลักษณะนี้ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนทำให้มีการประเมินการปฏิบัติงานทำได้ยาก และต้องมีการบูรณาการโรงพยาบาลต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงราย โดยนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดจะประสานขอความช่วยเหลือเตรียมรับมือ แต่ทั้งนี้ก็ยังเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของการใช้วัสดุอุปกรณ์ แม้ว่าจะมีมาตรฐานในการปฏิบัติงานอยู่บ้างแล้ว ซึ่งปัจจุบันถ้ำหลวงได้ไปสถานที่ท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวเข้ามาเยี่ยมชมเป็นจำนวนมากสิ่งที่สาธารณสุขจังหวัดสนับสนุนคือจะมีการตั้ง หน่วยปฐมพยาบาลไว้ในพื้นที่เพื่อ เตรียมความพร้อมในการรับมือกับอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว

ปัญหาด้านศักยภาพของท้องถิ่นและการหาเจ้าภาพในการบริหารจัดการพื้นที่

จากเหตุการณ์ถ้ำหลวง จังหวัดเชียงราย เมื่อพิจารณาลักษณะของภัยที่มีความถี่บ่อยครั้งในพื้นที่จะเป็นเรื่องอุทกภัยและดินโคลนถล่ม อีกทั้งเป็นพื้นที่เสี่ยงเกี่ยวกับเรื่องแผ่นดินไหว และเป็นภัยตามฤดูกาล โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารระดับท้องถิ่นของพื้นที่จังหวัดเชียงรายมีวัสดุอุปกรณ์มีน้อยและขาดกำลังพลที่จะเข้าสนับสนุนการปฏิบัติงานเมื่อเกิดภัยจึงไม่สามารถดูแลทั่วถึงได้ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้แทนจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย (สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2561) แล้ว ทำให้ทราบว่า การประสานงานในพื้นที่ระหว่างหมู่บ้านกับท้องถิ่น ระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นก็มีปัญหา เช่น หน่วยงานฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของท้องถิ่นและฝ่ายโยธา กองช่าง ยังไม่ค่อยประสานงานกัน ซึ่งถือเป็นประเด็นปัญหาการประสานงานภายในหน่วยงานเดียวกันยังไม่เข้าใจงานการจัดการลดความเสี่ยง มุ่งประเด็นเกิดภัยแล้วช่วยเหลือ จะช่วยมากหรือน้อยอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่นว่าให้ความสนใจเรื่องสาธารณภัยมากน้อยแค่ไหน หรืออาจคิดว่ามีหน่วยราชการที่รับผิดชอบหลักอยู่แล้วคือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เกษตร ประมง และปศุสัตว์ ที่รับผิดชอบเฉพาะด้านของการฟื้นฟู ปล่อยให้เป็นที่เฉพาะของหน่วยงานเหล่านี้และไปสนใจงานโครงสร้างแทน เป็นช่องว่างในการให้ความช่วยเหลือหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน

อีกทั้ง กรณีเกิดเหตุในพื้นที่ที่เป็นเขตอุทยานหรือเขตป่า เป็นปัญหาว่าไม่มีหน่วยงานใดเข้าไปดำเนินการแก้ไขได้ เนื่องจากปัญหาของการทับซ้อนกันของผู้รับผิดชอบพื้นที่และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้แทนจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2561) ความว่า “...จริง ๆ แล้วเจ้าภาพหลักเนี่ยมันเป็นปัญหาที่มีมายาวนาน เกิดภัยที่ไหนอย่างติดถ้ำหลวง ผู้ว่ามีอำนาจสั่งการ แต่จริง ๆ แล้วด้วยเจ้าภาพหลัก มันเป็นของกรมอุทยาน อย่างท่าเรือหรือตามแม่น้ำเจ้าพระยาก็จะเป็นของกรมเจ้าท่า ในแต่ละพื้นที่หากต้องการเจ้าภาพหลักเป็นคน ๆ เดียวเนี่ย เป็นไปได้ยาก เพราะว่ามันจะไปขัดกับเจ้าของพื้นที่จริง ๆ อย่างถ้ำหลวงก็ของกรมอุทยาน คือ มันแล้วแต่ละกรมก็จะมีหน้าที่ต่างกัน พอเราจะเข้าไปยุ่งอะไรถ้าไม่มีใครประกาศเป็นเขตพื้นที่ประสบภัย การให้ความช่วยเหลือเนี่ย เราก็ใช้อำนาจตามพรบ. อะไรไม่ได้ เหมือนเป็นเรื่องปัญหาเจ้าภาพหลัก คือจะทำให้เราเป็นเจ้าภาพหลักในการป้องกันสาธารณภัยทุกพื้นที่เนี่ยมันเป็นไปได้ เพราะว่าแต่ละหน่วยงานมันจะมีเจ้าของพื้นที่ เราเข้าไปก้าวก่ายเขามากไม่ได้...”

การขาดหน่วยงานกลางในการประสานระหว่างจังหวัด อำเภอก และท้องถิ่น

เนื่องจากเหตุการณ์ถ้ำหลวงผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายได้เข้ามาในฐานะผู้บัญชาการเหตุการณ์ด้วยตนเอง จึงทำให้ไม่เห็นถึงปัญหาการประสานงานในระดับอำเภอกและท้องถิ่นมากนัก แต่แท้จริงแล้ว หนึ่งในปัญหาที่เป็นเสียงสะท้อนจากผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย (สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2561) คือ การขาดหน่วยงานกลางในการประสานระหว่างจังหวัดกับอำเภอก และขาดตัวเชื่อมระหว่างหน่วยงานระดับท้องถิ่นและอำเภอก ประชาชนมีความคาดหวังต่อบทบาทของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเมื่อเกิดเหตุภัยใด ๆ ขึ้น แต่ในระดับจังหวัดไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึงพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งเมื่อเกิดเหตุขึ้น ท้องถิ่นไม่สามารถสั่งการนายอำเภอกได้ ต้องรอการสั่งการตามระเบียบกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น แม้จะมีการประสานงานกับหน่วยงานในระดับอำเภอก แต่หน่วยงานเหล่านั้นจะดำเนินการหรือไม่เป็นก็ได้ งานในระดับอำเภอกต้องใช้ปลัดป้องกันฯ หรือปลัดฝ่ายความมั่นคงทำ ซึ่งมีการกิจล้นมืออยู่แล้ว และต้องทำงานตามนโยบายฝ่ายปกครองก่อน ปัญหาการประสานงานกับท้องถิ่น ที่ต้องผ่านความช่วยเหลือจากอำเภอก คือ มีข้อจำกัดกรณีบุคลากรของหน่วยงานเหล่านั้นมีการโยกย้ายบ่อย เช่น ปลัดอำเภอก ที่ยังสามารถสร้างความสนิทสนมได้ดีกว่าคือระดับปฏิบัติการที่อยู่กันมาหลายปี มีผลัดเปลี่ยนกันบ้าง เช่น เจ้าหน้าที่ป้องกันฯ ของท้องถิ่นย้ายไปต่างอำเภอก แต่จะเป็นส่วนน้อย และต้องใช้ระยะเวลาในการสร้างความสนิทสนม เพราะท้องถิ่นบางแห่งปีหนึ่งไม่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องหาโอกาสอื่น ในทางปฏิบัติจะใช้วิธีการนี้เป็นส่วนมาก และบุคลากรส่วนหนึ่งยังขาดความรู้ความสามารถเกี่ยวกับสาธารณภัยเชิงลึก โดยเฉพาะการจัดการสาธารณภัยที่ต้องให้คำแนะนำกับท้องถิ่น

2) บทเรียนเรือฟินิกซ์ลุ่ม จังหวัดภูเก็ต

ความไม่ลงตัวของผู้รับผิดชอบพื้นที่ประสบภัยและความล่าช้าของการเข้าปฏิบัติการ

เนื่องจากพื้นที่เกิดภัยเป็นพื้นที่ทางทะเลและมีจุดเกิดเหตุอยู่บริเวณกลางทะเลที่ห่างจากชายฝั่งเกิน 5 ไมล์ทะเล ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้มีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ จึงไม่สามารถเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ตามกฎหมายได้ โดยผู้แทนจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2561) ให้ข้อมูลว่า “...พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นเหมือยรอยต่อระหว่างทะเลกับบก ซึ่งเป็นบริเวณห่างชายฝั่งเกิน 5 ไมล์ทะเล ที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบ เหตุการณ์เรือลุ่มในบริเวณทะเลจะมีหน่วยงานรับผิดชอบไม่แน่นอน และมี พรบ. หลายตัว ยังไม่มีการตกลงว่าใครเป็นคนรับผิดชอบ จึงทำให้ไม่สามารถที่จะเข้าไปในพื้นที่ได้ทันที...”

การเข้าถึงพื้นที่เกิดภัยและการตรวจสอบข้อมูลส่วนบุคคลของนักท่องเที่ยวของหน่วยงานรัฐที่ล่าช้า

จากประสบการณ์ที่หน่วยงานรัฐเข้าไปบริหารจัดการภาวะวิกฤติจากเหตุเรือฟินิกซ์ลุ่ม ในช่วงภายหลังเกิดเหตุระยะเริ่มต้น การเข้าถึงพื้นที่ภัยของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องปรากฏความล่าช้า เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้มีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าวไปข้างต้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงยังไม่มีความอำนาจและไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ได้อย่างทันที ต้องรอให้มีการสั่งการและอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา ก่อน เรือที่เข้าให้ความช่วยเหลือด้วยความรวดเร็วและจำนวนมากที่สุดจึงเป็นเรือของภาคเอกชน ซึ่งการที่ภาคเอกชนจะเข้าถึงพื้นที่ได้ก็ต้องได้รับการอนุญาตก่อน ซึ่งมีความซับซ้อนและไม่ชัดเจนในระบบสั่งการจากหน่วยงานภาครัฐ จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการเข้าปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้รอดชีวิต ดังคำสัมภาษณ์ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว จังหวัดภูเก็ต (สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2561) ดังนี้ “...เราไม่มีอำนาจอะไรเลยนะครับ ภาคเอกชนไม่มีอำนาจนะครับ ไม่มีหน้าที่

ด้วย ไม่มีกฎหมายระบุว่าเราต้องทำอะไร ภาครัฐพยายามบอกว่าเอกชนจัดการเองๆ เอกชนทำอะไรได้ครับ กฎหมายให้เอกชนทำอะไรได้บ้างล่ะครับ ไม่มีเลย อุตสาหกรรมท่องเที่ยวไม่มีสิทธิ์ไปทำอะไรเลย ไปขอร้องใครก็ไม่ได้ แล้วปัจจุบันนี้ อำนาจมันเข้าซ้อนเยอะมากนะครับ เหมือนเรือล่มนะครับ ทหารเรือก็เกี่ยวข้อง ตำรวจน้ำก็เกี่ยวข้อง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยก็เกี่ยวข้อง แต่คนสั่งการไม่มี...”

อีกทั้งในการตรวจสอบจำนวนและข้อมูลส่วนตัวของนักท่องเที่ยวที่ขึ้นเรือพีนิกซ์ไม่มีการเก็บเป็นข้อมูล นักท่องเที่ยวไว้แต่อย่างใด เจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องขอความช่วยเหลือจากภาคเอกชนซึ่งเป็นช่างภาพที่บริการถ่ายรูปนักท่องเที่ยวก่อนเรือท่องเที่ยวจะออกจากท่าเทียบเรือ ทำให้การพิสูจน์อัตลักษณ์ของศพสามารถดำเนินต่อไปได้ตามขั้นตอนและไม่ล่าช้ามาก ดังคำสัมภาษณ์ผู้แทนตำรวจท่องเที่ยว จังหวัดภูเก็ต (สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2561) ที่ว่า “...สำหรับการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลของศพเป็นไปอย่างเป็นขั้นเป็นตอนอย่างค่อนข้างราบรื่น ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลได้ เนื่องจากได้ข้อมูลรูปถ่ายนักท่องเที่ยวจากช่างภาพที่บริการถ่ายรูปนักท่องเที่ยวก่อนออกเรือ และประเทศไทยได้ผ่านเหตุการณ์สึนามิ จึงทำให้กระบวนการมีความละเอียดถี่ถ้วนและเป็นระบบมากขึ้น ซึ่งประสานต่อไปยังญาติของผู้เสียชีวิตและดำเนินการในการส่งมอบศพตามขั้นตอนได้ต่อไป...”

การบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ

เนื่องจากมีความไม่ชัดเจนในแง่ของผู้รับผิดชอบในการบัญชาการเหตุการณ์ในช่วงแรก เนื่องจากเหตุการณ์อุบัติเหตุนี้มีจุดเกิดเหตุอยู่บริเวณกลางทะเลที่ห่างจากชายฝั่งเกิน 5 ไมล์ทะเล ดังคำสัมภาษณ์จากผู้แทนตำรวจท่องเที่ยว จังหวัดภูเก็ต (สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2561) ความว่า “...มีการแสดงตัวว่ามาจากหน่วยเหนือเพื่อมาดูแลและสั่งการ อ้างชื่อหน่วยงานของรัฐจากส่วนกลาง เช่น เป็นคนจากสถานทูต จะมาคอยกำกับและสั่งการการทำงานของกลุ่มทั้งหมดที่อยู่ในพื้นที่ พยายามจะทำหน้าที่ transfer ผู้ประสบภัยและนักท่องเที่ยวเองโดยไม่มี การปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในพื้นที่อยู่ก่อนแล้ว ทำให้การทำงานวุ่นวายและล่าช้า...”

อีกทั้งยังปรากฏปัญหาการเข้ามายังพื้นที่ของผู้บังคับบัญชาภาครัฐ ซึ่งผู้แทนจากสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต (สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2561) ได้เล็งเห็นว่า “...เจ้านายทั้งหลาย เมื่อเข้ามาที่พื้นที่ประสบภัยก็มาแบบเป็นทางการ เอิกเกริก ทำให้ลูกน้องที่ทำงานช่วยเหลือคนอยู่ ส่วนหนึ่งก็ต้องไปต้อนรับขับสู้ แทนที่จะมีคนคอยช่วยเหลืออยู่หน้างานมาก ๆ ก็ต้องแบ่งคนมาต้อนรับเจ้านายกันให้วุ่นวาย...” จากปัญหาดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่กำลังปฏิบัติภารกิจช่วยเหลือและกู้ภัยอยู่ในพื้นที่ ซึ่งต้องจัดสรรปันส่วนเพื่อออกมารับรองผู้บังคับบัญชาของตนตามหน้าที่ ก่อให้เกิดความชะงักงันและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานในภาวะวิกฤติที่ต้องอาศัยความรวดเร็ว เร่งด่วน และกำลังพลจำนวนมาก

บทบาทของเอกชนที่เข้ามาให้การช่วยเหลือ

นอกจากบทบาทของมูลนิธิ ภาคส่วนเอกชน และผู้เชี่ยวชาญภาคประชาสังคม ที่เข้ามาให้การสนับสนุนและประสานงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในด้านกำลังพลในการค้นหาและกู้ภัย ตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ แล้ว ภาคเอกชนยังให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกด้านการประสานความช่วยเหลือและการสื่อสารระหว่างผู้ประสบภัยกับหน่วยงานให้ความช่วยเหลือรวมถึงญาติของผู้ประสบภัย เนื่องจากกลุ่มทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและอาสาสมัครที่เข้ามาช่วยเหลือในเหตุการณ์บางคนมีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอ ทำให้เกิดความเข้าใจผิดและ

เกิดความผิดพลาดขึ้นในหลายกรณี ภาคเอกชนจึงต้องมีการจ้างล่ามที่มีความเป็นมืออาชีพและมีความสามารถเพื่อมาบริการและให้ความช่วยเหลือนักท่องเที่ยวรวมถึงญาติของนักท่องเที่ยวผู้ประสบภัย ดังคำสัมภาษณ์จากผู้แทนสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว (สัมภาชนัน, 18 ตุลาคม 2561) ที่ให้ข้อมูลว่า “...ทาง ATTA ได้ออกเงินจ้างล่ามด้วยตัวเองเพื่อการสื่อสารกับนักท่องเที่ยวที่ประสบเหตุได้ถูกต้อง ล่ามที่หน่วยงานจัดหาบางคนแปลผิดแปลถูกทำให้นักท่องเที่ยวไม่ได้รับการดูแลตามที่เขาต้องการจริง ๆ...”

4.3.2 การฟื้นฟู

4.3.2.1 ข้อมูลทฤษฎีภูมิบทเรียนถ้าหลวงและเรือฟินิกซ์ล่ม

1) บทเรียนถ้าหลวง จังหวัดเชียงราย

การวางแผนฟื้นฟูการท่องเที่ยวจากเหตุการณ์ถ้าหลวงโดยเน้นการวางแผนให้การท่องเที่ยวพื้นที่มีมาตรฐานด้านความปลอดภัยมากขึ้น

หลังจากที่สถานการณ์ถ้าหลวงได้จบสิ้นลง ทางภาครัฐโดยกรมอุทยานแห่งชาติได้วางมาตรการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยวในเชิงของการเพิ่มความปลอดภัยให้มีความเป็นระบบและมาตรฐานมากขึ้นโดย เน้นให้เกิดการบริหารจัดการจัดโซนปลอดภัยในพื้นที่อุทยานอย่างเป็นระบบ มีการกำหนดเขตบริการและเขตหวงห้ามอย่างชัดเจน เน้นการเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานเฉพาะด้าน การรักษาความปลอดภัย และการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ เน้นพัฒนาศูนย์บริการนักท่องเที่ยว เน้นการเตรียมความพร้อมด้านการรับมือกับสถานการณ์วิกฤติโดยกำหนดให้มีแผนกู้ภัยเร่งด่วนของอุทยาน และปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อความปลอดภัยในพื้นที่อุทยานเช่นกล้องวงจรปิด ไฟฟ้าสว่าง และป้ายเตือนภัยภายในอุทยาน เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายที่นำไปสู่การซ้ำรอยของสถานการณ์อีก กล่าวได้ว่าการฟื้นฟูในลักษณะนี้เป็นจุดตั้งต้นของการสร้างการฟื้นฟูสร้างใหม่ให้ดีกว่าเดิมด้านหนึ่งที่มีนัยสำคัญกับการฟื้นฟูสภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติเนื่องจากการฟื้นฟูดังกล่าวได้เน้นเรื่องความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวเข้ามาเป็นประเด็นหลักในการจัดการฟื้นฟูให้สภาพพื้นที่กลับเข้าสู่ภาวะปกติและส่งเสริมให้มีความสำคัญของภัยพิบัติใกล้ชิดกับการท่องเที่ยวมากขึ้นตามมา

เมื่อผ่านพ้นเหตุการณ์วิกฤติมาแล้วจากการสัมภาษณ์ตำรวจท่องเที่ยวพบว่า กรณีการเปิดถ้าให้ท่องเที่ยวขึ้นนั้น ควรจะมีการประสานด้านข้อมูลความรู้กับกรมอุทยานป่าไม่ว่าพื้นที่ไหนเข้าได้หรือไม่ ควรมีการโปรโมทการท่องเที่ยวให้ชัดเจน จัดสถานที่ท่องเที่ยวให้เหมาะสมกับการท่องเที่ยว จากการปฏิบัติงานจะพบว่า หากเป็นสถานที่ท่องเที่ยวแล้วจุดจอดรถจะไม่เพียงพอ และจำเป็นจะต้องดูกฎหมายของพวกกรมอุทยานก่อนที่จะประกาศเป็นสถานที่ท่องเที่ยวด้วย (สัมภาชนัน, 11 กุมภาพันธ์ 2562)

2) บทเรียนเรือฟินิกซ์ล่ม จังหวัดภูเก็ต

กองทุนเพื่อช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย

รัฐบาลของประเทศไทยรับผิดชอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยผู้เสียชีวิตได้เงินประกันภัยและเงินจากกองทุนนักท่องเที่ยว ซึ่งทั้งหมดเป็นงบประมาณกว่า 64 ล้านบาท จากที่เว็บไซต์ของสำนักข่าว BBC Thailand (2561) รายงานว่า สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดภูเก็ตได้ทำการตรวจสอบและให้ข้อมูลว่า เรือฟินิกซ์มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวในนามของบริษัท ทีซี บลู ดรีม จำกัด เลขที่ใบอนุญาต 34/01799 มีประกันอุบัติเหตุนักท่องเที่ยวกับบริษัท กรุงเทพประกันภัย โดยกรณีผู้เสียชีวิตได้รับเงินชดเชย 1 ล้านบาท และรักษาพยาบาล 5

แสนบาท นอกจากนี้ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ยังพร้อมนำเงินจากกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติมาช่วยเหลือด้วย โดยสรุป การให้ความช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวผู้ประสบภัยในครั้งนี้นั้น บริษัท ประกันจะจ่ายเงินชดเชยแก่ญาติของผู้เสียชีวิต และกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติของรัฐบาล จ่ายสมทบอีกรายละเอียด 1 ล้านบาท สำหรับผู้บาดเจ็บบริษัทประกันจ่ายเงินชดเชยค่ารักษาพยาบาลรวมแล้วไม่เกิน รายละเอียด 515,000 บาท และกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติจ่ายสมทบอีกไม่เกินรายละเอียด 5 แสน บาท ซึ่งนายกรัฐมนตรีเน้นย้ำว่าเงินกองทุนที่รัฐบาลช่วยสมทบให้แก่นักท่องเที่ยวผู้ประสบภัยนั้น เป็นการร่วม รับผิดชอบตามหลักมนุษยธรรมที่เหมาะสม (ธนกร วงษ์ปัญญา, 2561, เกาะติดสถานการณ์เรือล่มภูเก็ต)

การฟื้นฟูเยียวยาด้านสภาพจิตใจ

นอกจากการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวแล้ว เนื่องจากมีผู้ประสบภัยร้อง ขอและขอความอนุเคราะห์ให้จังหวัดภูเก็ตให้ช่วยดำเนินการจัดพิธีเรียกขวัญ ณ บริเวณท่าเทียบเรืออ่าวฉลอง เพื่อ สร้างขวัญและกำลังใจให้กับญาติของผู้เสียชีวิต ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วย ดำเนินการและพิธีเรียกขวัญ รวมถึงการสวดมนต์และพิธีทางศาสนาให้แก่ผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าว

การบริหารจัดการเพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่นและความไม่พอใจของสาธารณรัฐประชาชนจีน

นายกรัฐมนตรีได้กำชับให้ทุกฝ่ายถอดบทเรียนจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น การบังคับใช้กฎหมายเรื่องการ ตรวจเรือ มาตรฐานความปลอดภัยของเรือ ผู้ขับขีเรือ ฯลฯ โดยจะต้องทำทุกอย่างอย่างเข้มงวดและต่อเนื่อง ไม่ใช่ เฉพาะช่วงหลังเกิดเหตุเท่านั้น เพื่อให้นักท่องเที่ยวทุกประเทศเกิดความเชื่อมั่น ซึ่งเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐ ประชาชนจีนได้เดินทางมาให้กำลังใจนักท่องเที่ยวชาวจีนที่ประสบภัยจากเหตุการณ์เรือฟินิกซ์ล่ม พร้อมติดตาม ความคืบหน้าในการดำเนินการการกู้ชีพกู้ภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของฝ่ายไทย พร้อมระบุว่า ประธานาธิบดี สี จิ้นผิง และนายกรัฐมนตรีของจีนได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

โดยขณะที่รัฐบาลของประเทศไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเร่งสอบสวนและดำเนินคดีกับได้ก่งเรือ และผู้ประกอบการเรือฟินิกซ์ รวมถึงการตรวจสอบผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ทั้งในประเด็นการฝ่าฝืนออกเรือทั้งที่มี การแจ้งเตือน ท่าเทียบเรือผิดกฎหมาย เรือไม่ได้มาตรฐาน การบรรทุกน้ำหนักเกิน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ประกอบการเรือท่องเที่ยวที่มีลักษณะเป็นตัวแทนอำพรางหรือนอมินี (Nominee) โดยบริษัทหรือทุนจากต่างชาติ ทั้งนี้เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่มาตรฐานความปลอดภัยและเป็นไปตามกฎหมายของการท่องเที่ยวในประเทศไทย

แต่ขณะเดียวกันก็ต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับมิตรประเทศและความพึงพอใจในการดำเนินการทั้งเรื่อง ของคดีและการรับผิดชอบช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย เนื่องจากการให้สัมภาษณ์ของหนึ่งในตัวแทนรัฐบาลไทยที่ ได้ตั้งข้อสงสัยด้วยว่าเหตุเกิดเพราะบริษัทจีนเข้ามาทำธุรกิจในไทย โดยใช้ตัวแทนอำพรางของไทย ซึ่งเจ้าหน้าที่ กำลังดำเนินคดีอยู่ โดยเรื่องนี้จะต้องดำเนินการแก้ไขและไทยก็มีกฎหมายของไทยอยู่ และเหตุที่เกิดขึ้นก็เกิดเพราะ เขาทำตัวของเขาเอง ซึ่งคำพูดดังกล่าวถูกนำไปรายงานตามสื่อต่าง ๆ ของจีนและก่อให้เกิดความไม่พอใจอย่างมาก ในหมู่ชาวจีน ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง

ขณะที่สำนักข่าวท้องถิ่นปักกิ่ง "เป่ย์จิงรื่อเป่า" อ้างอิงการจัดลำดับโดยบริษัทประกันภัยเจ้าหนึ่งในอังกฤษที่มีใจความว่า ไทยเป็นประเทศที่อันตรายสำหรับการท่องเที่ยวมากที่สุดในโลก ซึ่งข้อมูลดังกล่าวมาจากตัวเลขของนักท่องเที่ยวชาวอังกฤษที่ซื้อประกันเพิ่มเมื่อมาท่องเที่ยวที่ประเทศไทย ทั้งในเรื่องอุบัติเหตุ ทรัพย์สินสูญหาย รวมไปถึงเครื่องบินดีเลย์ นอกจากนี้ สื่ออื่น ๆ ของจีนยังออกคำเตือนให้กับนักท่องเที่ยวก่อนจะมาเที่ยวเมืองไทย ซึ่งหลังจากเกิดเหตุการณ์เรือพีนิคซ์ล่ม นักท่องเที่ยวจีนที่จะเดินทางไปประเทศไทยมีจำนวนลดลงอย่างเห็นได้ชัด เห็นได้จากกรายกเลิกทัวร์ท่องเที่ยวและการจองโรงแรม นักท่องเที่ยวโดยเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวจีนมีแนวโน้มเดินทางไปท่องเที่ยวประเทศอื่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย หรืออินโดนีเซีย เป็นต้น แทนการมาท่องเที่ยวในประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยอย่างมหาศาล

บทบาทของภาคเอกชน

ข้อมูลจากเว็บไซต์ข่าวไทยโพสต์ เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2561 รายงานว่า ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต ได้ออกมาขอแสดงความเสียใจอย่างสุดซึ้งต่อผู้ประสบภัยและญาติผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์เรือล่มที่จังหวัดภูเก็ต ซึ่งถือเป็นเหตุการณ์ที่ไม่มีใครคาดคิดและไม่อยากให้เกิดขึ้น นำมาซึ่งความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการ และขอขอบคุณภาครัฐ เจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย อาสาสมัครที่ระดมสรรพกำลังในการช่วยเหลือ โดยยืนยันว่า จังหวัดภูเก็ตยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สวยงามและน่าท่องเที่ยวที่ดีที่สุดในโลก และยินดีต้อนรับนักท่องเที่ยวจากทั่วโลก และเพื่อการสร้างขวัญกำลังใจและความเชื่อมั่นในการท่องเที่ยวของประเทศไทย ภาคเอกชนในจังหวัดภูเก็ตได้แสดงเจตจำนงในการเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนและช่วยเหลือในเหตุการณ์ในครั้งนี้ ประกอบด้วย การจัดที่พักให้ฟรีแก่ญาติผู้ประสบภัยจากต่างประเทศจนถึงวันเดินทางกลับ จัดรถรับส่งแก่ญาติผู้ประสบภัยในระหว่างการเดินทาง จัดทีมมีัคคุเทศก์และอาสาสมัครล่ามภาษาจีนอำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานจนเสร็จสิ้นกระบวนการ รวมถึงการจัดทีมทนายความให้ความรู้ในสิทธิ์ที่ผู้ประสบภัยและครอบครัวพึงจะได้รับ

ซึ่งจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตเห็นได้ว่า ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากนักธุรกิจที่เป็นคนภูเก็ตโดยพื้นเพ จะเป็นส่วนสำคัญในการสะท้อนปัญหาและได้รับการผลักดันมากที่สุด เช่น เสียงสะท้อนจากบริษัททัวร์จีน และนักท่องเที่ยวถึงการไม่มีมาตรการป้องกันในสภาวะวิกฤติ กระทั่งอุบัติเหตุในรูปแบบต่าง ๆ กอปรกับผู้ประกอบการมีทุนมาก และมีความพร้อมทางการเงินสูง ทำให้พร้อมที่จะร่วมมือหากว่าตนเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา และมีผลต่อการฟื้นฟูอย่างรวดเร็วหลังเกิดภัยพิบัติ ซึ่งผู้ประกอบการเอกชน จะมีความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานท้องถิ่น หรือหน่วยงานรับผิดชอบแหล่งท่องเที่ยวมากกว่าหน่วยงานกลาง เช่น อบจ. และเทศบาลต่าง ๆ เช่น การของบประมาณเพื่อจัดงานโปรโมทชายหาด ไปพร้อมกับโปรโมทโรงแรมของตน การใส่เครดิตของหน่วยงานลงในสื่อโฆษณา เป็นต้น (สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2562)

4.3.2.2 การสัมภาษณ์หน่วยงาน

ปัญหาการฟื้นฟูเยียวยาประชาชนในพื้นที่ประสบภัย

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้แทนด้านการจัดการสาธารณสุขของจังหวัดเชียงราย พบว่า อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กรณีส่วนราชการต่าง ๆ ยังไม่ได้มีการถ่ายโอนให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยเฉพาะงานด้านสาธารณสุข การฟื้นฟู การ

ช่วยเหลือต่าง ๆ ทำให้ในขั้นตอนของการฟื้นฟูถูกมองว่ามีหน่วยราชการที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ดูแลด้านการเกษตร ประมง และปศุสัตว์ ที่รับผิดชอบเฉพาะด้านของการฟื้นฟูอยู่แล้ว จึงให้เป็นหน้าที่เฉพาะของหน่วยงานเหล่านี้ ซึ่งเป็นช่องว่างในการให้ความช่วยเหลือหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน โดยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่เองไม่ได้มีความเชี่ยวชาญด้านการฟื้นฟู แต่จะมีความรู้ในเรื่องโครงสร้างสามารถให้คำแนะนำเรื่องสาธารณภัยเวลาที่เกิดเรื่องอันตรายกับโครงสร้างมากกว่า แต่จากเหตุการณ์ถ้ำหลวงด้วยเป็นอุบัติเหตุที่มีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย และจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ จึงทำให้มีกระบวนการฟื้นฟูเยียวยาทางด้านร่างกายและสภาพจิตใจของผู้ประสบภัยและญาติ โดยเฉพาะญาติของผู้ที่เสียชีวิตขณะปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องค่อนข้างมีความครอบคลุมกว่าเหตุการณ์ที่เกิดภาวะวิกฤติอื่น ๆ จึงทำให้ทราบว่า เมื่อเป็นภัยในระดับท้องถิ่นที่ท้องถิ่นต้องเป็นผู้รับผิดชอบและบริหารจัดการเองยังค่อนข้างประสบปัญหาในการจัดการ การประสานงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินการเพื่อการฟื้นฟูและให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก่ประชาชนในพื้นที่ประสบภัย

เร่งฟื้นฟูด้านภาพลักษณ์การท่องเที่ยวและสภาพจิตใจ

เนื่องจากประเทศไทยสูญเสียภาพลักษณ์ทางการท่องเที่ยวจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไปไม่น้อย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยเฉพาะทางด้านการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) จึงต้องเร่งฟื้นฟูความเชื่อมั่นให้แก่นักท่องเที่ยว รวมถึงการแก้ไขปัญหาเรื่องภาพลักษณ์ด้านความปลอดภัยและการรับผิดชอบต่อนักท่องเที่ยวเมื่อประสบภัยในประเทศไทย โดยหันมามุ่งเน้นทางด้านความปลอดภัยและการยกระดับมาตรฐานการท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น ดังความคิดเห็นของผู้แทนจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2561) “...ขณะที่กระทรวงฯ และ ททท. ก็เร่งประชุมและจัดสัมมนาเพื่อหาทางในการฟื้นฟูภาพลักษณ์การท่องเที่ยวของไทย นอกจากเรื่องการให้เงินจากกองทุนนักท่องเที่ยวแล้ว เรากำลังเร่งดำเนินการเริ่มจากการถอดบทเรียน และดูแลนักท่องเที่ยวที่ประสบภัยให้ดีที่สุด...”

มัคคุเทศก์ถือเป็นบุคลากรด้านการท่องเที่ยวที่มีความใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก จากการสัมภาษณ์ผู้แทนมัคคุเทศก์ จากบริษัท Incentive Expert Co Ltd. ที่เคยรับหน้าที่เป็นผู้บรรยายให้แก่ผู้ประสบภัยและญาติจากเหตุการณ์สึนามิ (สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2561) พบว่า ถึงแม้ว่าการอบรมมัคคุเทศก์จะยังไม่มี การอบรมด้านความปลอดภัยโดยเฉพาะ ทั้งหลักความปลอดภัยในการท่องเที่ยวพื้นฐานที่นักท่องเที่ยวพึงรู้ และหลักความปลอดภัยในฐานะเป็นบุคลากรด้านการท่องเที่ยวของประเทศ กระนั้น มัคคุเทศก์ถือว่ามียุทธศาสตร์สำคัญในการฟื้นฟูเยียวยาทางด้านจิตใจแก่นักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัย และยังมีบทบาทในการสร้างความเชื่อถือเชื่อมั่นให้แก่ นักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาใหม่ได้มั่นใจและเกรงกลัวในการมาใช้บริการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในประเทศไทย

4.3.3 การเตรียมพร้อมครั้งต่อไป

4.3.3.1 ข้อมูลทุติยภูมิบทเรียนถ้าหลวงและเรือพีนิกซ์ล่ม

1) บทเรียนถ้าหลวง จังหวัดเชียงราย

การฝึกซ้อมแบบ scenario ในการช่วยการเยียวยาผู้ประสบภัย เพื่อป้องกันความผิดพลาดในสถานการณ์
ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายได้สร้างการฝึกซ้อมแบบ scenario ในการช่วยการเยียวยาผู้ประสบภัยเพื่อป้องกันความผิดพลาดในการลำเลียงผู้ประสบภัยไปรับการรักษาตัวที่โรงพยาบาลที่เตรียมไว้โดย ดำเนินการเริ่มตั้งแต่การจับเวลาการปฏิบัติการจากปากถ้ำมาถึงโรงพยาบาล ก่อนส่งตัวขึ้นเฮลิคอปเตอร์เพื่อไปโรงพยาบาล เพื่อรักษาความสามารถในการช่วยเหลือชีวิตผู้ประสบภัยจากการลดเงื่อนไขด้านเวลา และปัจจัยแทรกแซงที่ไม่อาจควบคุมได้ในจังหวัดที่มีการลำเลียงผู้ประสบภัยออกมา การฝึกซ้อมเช่นนี้ไม่เพียงแต่พยายามสร้างความแม่นยำในการรักษาความปลอดภัยในสถานการณ์เท่านั้นแต่ยังเป็นการทำให้มาตรฐานในการจัดการกับสถานการณ์ดำเนินการได้ครบตามหลักการการบริหารจัดการในสถานการณ์วิกฤติด้วย

การเน้นเรื่องการเตือนภัย การจัดการระบบการป้องกันและรักษาความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยวเพื่อลดความเสี่ยงต่อสถานการณ์วิกฤติ

จากทัศนคติของนักวิชาการ (ผศ.ดร.สมบัติ อยู่เมือง) ได้สะท้อนให้เห็นช่องว่างทางการบริหารจัดการที่สำคัญของกรณีถ้ำหลวงสึบเนื่องมาจากการขาดความพร้อมด้านข้อมูล ซึ่งการไม่เปิดโอกาสให้สถานการณ์กลับไปสำรวจอีกสามารถทำได้โดยการเร่งวิจัย สำรวจถ้ำ ทำแผนที่อย่างละเอียดจากผู้เชี่ยวชาญด้านการสำรวจถ้ำเพื่อเป็นข้อมูลสำรองสำหรับการปฏิบัติการ โดยควรระบุถึงอันตรายของพื้นที่ ความอ่อนไหว แนวโน้มความเสี่ยงตามจุดต่าง ๆ รวมถึงการแจ้งเตือนให้เกิดการเตรียมความพร้อมด้านอุปกรณ์เมื่อมีความต้องการเข้าถึงพื้นที่หรือทำการกู้ภัยเพื่อที่จะลดความเสี่ยงและเพิ่มประสิทธิภาพในสถานการณ์วิกฤติ

2) บทเรียนเรือพีนิกซ์ล่ม จังหวัดภูเก็ต

การแจ้งเตือนและการดำเนินการต่อเนื่องเพื่อการเตรียมความพร้อม

ในการเตรียมพร้อมเพื่อการรับมือและการเผชิญเหตุที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต การยกระดับความเชื่อมั่นความปลอดภัยเรื่องของการท่องเที่ยวทางทะเลเป็นโจทย์สำคัญของประเทศไทยที่ต้องบูรณาการการทำงานกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง สิ่งที่มีอยู่แล้วก็ให้ดำเนินการต่อไป อาทิ การประกาศแจ้งเตือน ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์เรือล่มก็ให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคจังหวัดภูเก็ตได้ออกประกาศให้ระมัดระวังการออกเดินเรือเนื่องจากคลื่นลมแรงในระหว่างช่วงมีมรสุมและพายุลมแรงภายหลังเกิดเหตุการณ์เรือพีนิกซ์ล่ม อันเนื่องมาจากกรมอุตุนิยมวิทยาได้มีประกาศเรื่องฝนตกหนักบริเวณประเทศไทยและคลื่นลมแรง ทำให้ประเทศไทยมีฝนตกชุกหนาแน่นกับมีฝนตกหนักบางแห่ง สำหรับคลื่นลมบริเวณทะเลอันดามันจะมีคลื่นสูง 2-3 เมตร จึงขอให้ชาวเรือเดินเรือด้วยความระมัดระวัง เรือเล็กขนาดความยาวต่ำกว่า 9 เมตร บริเวณทะเลอันดามันควรงดออกจากฝั่ง และให้มีการติดตามข่าวพยากรณ์อากาศจากกรมอุตุนิยมวิทยาอย่างใกล้ชิดก่อนออกเรือทุกครั้ง ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งการผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตเพิ่มความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายเรื่องการตรวจเรือ การมีมาตรฐานความปลอดภัยของเรือ และการเข้มงวดในเรื่องของกฎระเบียบและการฝ่าฝืนข้อบังคับหรือข้อห้ามต่าง ๆ

โดยให้เจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่ทำต้องทำการตรวจสอบเรือทุกลำที่ออกเรืออย่างเข้มงวด และรัฐบาลของประเทศไทยยังเร่งแก้ปัญหาและตรวจสอบเพื่อจัดการกับทัวร์ท่องเที่ยวอนินทรีย์อย่างเร่งด่วนและจริงจังมากขึ้น

แนวทางการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับเหตุการณ์ครั้งต่อไปของหน่วยงานภาครัฐ

ในการลงทุนของภาครัฐต่อเรื่องการรักษาความปลอดภัยของการท่องเที่ยวทางทะเลได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังมากขึ้น โดยนอกจากการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องของศูนย์เฝ้าระวังและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลที่ทำเทียบเรืออ่าวฉลอง จังหวัดภูเก็ต แล้ว ยังมีโครงการปรับปรุงอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องไม้เครื่องมือต่าง ๆ ทั้งระบบติดตามเรือ เรดาร์ กล้องวงจร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ล่าสุดทางจังหวัดภูเก็ต ยังเตรียมของบจากรัฐบาลราว 427 ล้านบาท ในการจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ที่เกาะยาวใหญ่ จังหวัดพังงา และมีแนวทางในการก่อตั้งศูนย์แห่งใหม่ที่พังงาเพิ่มเติมเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารให้ครอบคลุมอ่าวพังงา และเกาะแก่งต่าง ๆ ในกระบี่

ตลอดจนการทำงานของกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม ก็ต้องมีการปรับปรุงและปรับเปลี่ยนครั้งใหญ่ เพราะด้วยงบประมาณที่ได้รับจำกัด ทำให้ระบบการทำงานใน 23 สถานีในกลุ่มจังหวัดอันดามัน ขาดการบำรุงรักษาอุปกรณ์ ปัจจุบันเพิ่งรีเซตกลับมาได้เพียง 8 สถานี ซึ่งกรมเจ้าท่าต้องดำเนินการของบเพิ่มเติมเพื่อฟื้นฟูการทำงานให้สมบูรณ์และโดยครอบคลุมไปยังจังหวัดใกล้เคียง เช่น จังหวัดสตูล ส่วนช่องว่างทางกฎหมายที่กรมเจ้าท่าไม่มีอำนาจบังคับไม่ให้เรือออกจากท่า รวมถึงการแจ้งเตือนต่าง ๆ ต่อไปก็ต้องปรับปรุงเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการแจ้งเตือนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ทางด้านกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ก็ได้จัดประชุม “แนวทางการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาการประกอบธุรกิจโดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” โดยได้หารือเรื่องข้อกฎหมายที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวที่มีอยู่ในปัจจุบันเพียงพอหรือไม่ ซึ่งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รับเป็นเจ้าภาพที่จะเข้าไปศึกษาและตรวจสอบ พร้อมทั้งให้ทุกหน่วยงานกลับศึกษาและดำเนินการเพื่อเสนอแผนระยะสั้นเพื่อออกมาตราการกำกับดูแล ส่วนระยะยาวก็จะบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ดูแลเรื่องการจดทะเบียนธุรกิจ ส่วนการจะพิสูจน์ทราบในเรื่องของการเป็นผู้มาประกอบธุรกิจแทนทุนของต่างชาติหรือไม่นั้น ต้องพิสูจน์ทราบภายหลังการจดทะเบียนแล้วจากการดูแลพฤติกรรม โดยทุกหน่วยงานต้องกลับไปคิดและนำเสนอแผนการจัดการมาและนี่คือโอกาสที่ไทยจะใช้วิกฤตินี้พิจารณาอย่างจริงจังเพื่อนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานการท่องเที่ยวอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม (มติชนสุดสัปดาห์, 2561, “ถอดบทเรียนความปลอดภัย”)

แนวทางการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับเหตุการณ์ครั้งต่อไปด้วยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตมีแนวทางที่จะเร่งพัฒนาริสต์แบนด์จีพีเอส โดยสิ่งแรกที่ทำทันที คือ การจัดระบบการลงเรือ จะต้องมีการตรวจคนตรวจเรือ โดยการตรวจผู้โดยสารทุกคนและมาตรฐานสุขชีพเพื่อดูแลความปลอดภัย และท่าเรือต่าง ๆ ต้องนำเทคโนโลยีจีพีเอสในลักษณะการจัดทำสายรัดข้อมือหรือริสต์แบนด์ มาเพิ่มประสิทธิภาพในการติดตามตัวนักท่องเที่ยวอย่างแม่นยำ ซึ่งแน่นอนว่าต้องนำร่องโดยท่าเรือหลักที่บริหารโดยเอกชนก่อนไม่ว่าจะเป็นท่าเทียบเรืออ่าวปอ และท่าเทียบเรือรัชฎา เป็นต้น

ขณะที่ตัวแทนผู้ประกอบการภาคเอกชนในจังหวัดภูเก็ต เผยว่า จากนี้นักท่องเที่ยวที่มาขึ้นเรือ ณ ท่าเทียบเรืออ่าวปอ จะต้องใส่ ริสต์ แบนด์ ซึ่งเบื้องต้นจะเป็นเทคโนโลยีควาร์โค้ด มูลค่า 100 บาทต่อเส้น ภายในมีข้อมูลพื้นฐานของนักท่องเที่ยวแต่ละคน เพื่อให้ทราบตัวตนของนักท่องเที่ยวหากเกิดเหตุฉุกเฉินกลางทะเลและการดูแลความปลอดภัย โดยคนที่จะต้องซื้อข้อมูลมาได้จะมี 3 โรงพยาบาลหลักในภูเก็ต ได้แก่ โรงพยาบาลมิชชั่น โรงพยาบาลกรุงเทพ โรงพยาบาลศิริโรจน์ และสถานีตำรวจ และขั้นตอนต่อไปจะพัฒนาใช้จีพีเอสในการติดตามตัวนักท่องเที่ยวผ่านริสต์แบนด์ดังกล่าว คาดว่า จะแล้วเสร็จในช่วงสิ้นปี พ.ศ. 2561 นี้ ซึ่งผู้บริหารท่าเทียบเรือรัชฎา ให้ข้อมูลว่า ที่ผ่านมานักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการที่ท่าเรือ จะได้รับคีย์การ์ดสำหรับเสียบก่อนขึ้นเรือเพื่อเป็นการนับจำนวนผู้โดยสารที่ใช้บริการเรือแต่ละลำที่มาจอดให้บริการที่ท่าเทียบเรือแห่งนี้ ซึ่งส่วนใหญ่เรือที่ให้บริการจะเป็นเรือโดยสารขนาดใหญ่ที่มีขนาดสูงสุดรับได้ 500-600 คนเดินทางไปที่เกาะพีพี สปีดโบต และเรือ ไควิง อีกทั้งในขณะนี้บริษัทอยู่ระหว่างศึกษาที่จะจัดทำสายรัดข้อมูลดิจิทัลจีพีเอส เพื่อติดตามนักท่องเที่ยวซึ่งมาใช้บริการที่ท่าเรือแห่งนี้ราว 9 แสนคนต่อปี (ฉนวนรณ วิญญเสถียร, 2561, ถอดบทเรียนเรือล่องภูเก็ต ยกระดับท่องเที่ยวทางทะเล ‘อันดามัน’) แต่ปัจจุบันพบว่า โครงการดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างดำเนินการซึ่งไม่แล้วเสร็จในเร็ววันนี้

4.3.3.2 การสัมภาษณ์หน่วยงาน

การไม่ให้ความสำคัญกับการฝึกซ้อมของคนในพื้นที่และหน่วยงานระดับท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัดเชียงราย พบว่า มีปัญหาของการซักซ้อมที่ยังไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร โดยเฉพาะก่อนที่เหตุการณ์ถ้าหลวงจะเกิดขึ้น ประชาชนในพื้นที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการฝึกซ้อมทางด้านสาธารณสุข เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มักเกิดเหตุอุทกภัยและดินโคลนถล่มอยู่บ่อยครั้ง และที่ผ่านมามีประสบการณ์การฝึกซ้อมตามแผนท้องถิ่น แต่ปรากฏว่า เป็นฝึกซ้อมแบบไม่ค่อยรู้หลักการการอาศัยชุมชนเป็นฐานลดความเสี่ยง และการเตรียมความพร้อม การฝึกในพื้นที่รอยต่อและข้ามพื้นที่ระหว่างอำเภอทำไม่ได้ด้วยนายอำเภอเอง เมื่อเป็นการฝึกซ้อมที่ขยายพื้นที่ไปยังพื้นที่รับผิดชอบข้างเคียงก็ไม่ได้สามารถทำได้และไม่ได้รับความร่วมมือ ทำให้การซักซ้อมถูกลดความสำคัญลง

การขาดงบประมาณของท้องถิ่นในการบริหารภาวะวิกฤติ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) ควรมีส่วนเกี่ยวข้องกับภัยพิบัติให้แก่ท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นยังต้องรับคำสั่งจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ สิ่งที่ท้องถิ่นมีความกังวล คือ การตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ดังนั้นการมีงบประมาณของท้องถิ่นจะทำให้มีความสามารถในการสร้างศักยภาพให้ท้องถิ่นเองมีความเข้มแข็งและสามารถรับมือภาวะวิกฤติและภัยพิบัติ เช่น การเตรียมความพร้อมให้ความรู้ในหมู่บ้าน โดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยง การฝึกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการจัดทำแผนที่สอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่และประเภทภัย และต้องมีการฝึกซ้อมแผนตลอด เนื่องจากแผนทำให้มีทิศทางในการปฏิบัติงาน ทั้งในแง่การบัญชาการ การบริหารจัดการความช่วยเหลือ ทรัพยากร และบุคลากร ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีถ้าหลวง

การเตรียมพร้อมสำหรับการรับมือกับภาวะวิกฤติครั้งต่อไป ด้านการยกระดับมาตรฐานความปลอดภัย มาตรการต่าง ๆ และการเตือนภัย

จากการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปรากฏการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือหากเกิดเหตุครั้งต่อไป โดยให้ความสำคัญกับการตรวจสอบเพื่อยกระดับมาตรฐานการบริการการท่องเที่ยวให้ถูกกฎหมายและมีความเป็นสากลเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ที่ดีในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทย ดังคำสัมภาษณ์ผู้แทนตำรวจ

ท่องเที่ยว จังหวัดภูเก็ต (สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2561) ดังนี้ “...ต่อไปจะดำเนินการตรวจสอบมาตรฐานของเรือ รวมถึงผู้ขับซีเรื่อต่าง ๆ หากพบว่าเรือลำใดไม่สมบูรณ์ ต้องให้เจ้าของกลับไปแก้ไข ในส่วนนี้ตำรวจท่องเที่ยวและเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจเรือมาแล้ว 3 วัน และจะเร่งรัดให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ถ้าตรวจพบเรือลำไหนไม่สมบูรณ์ก็ต้องไม่ให้ลงทะเล ถ้าไม่สมบูรณ์ต้องกลับไปแก้ไขไม่ได้ก็ต้องวิ่งเลย เพื่อที่จะให้มีความเชื่อมั่นให้กับนักท่องเที่ยวทุกประเทศ ถ้าหลังจากนี้ไปแล้ว ถ้าเรือลำใดออกไปและมีการเช็คตรวจแล้ว เกิดเสียหายล้ม ในส่วนนี้ผู้ตรวจเรือจะต้องรับผิดชอบ อันนี้เป็นมาตรการระยะยาว...”

มาตรฐานความปลอดภัยและมาตรฐานการบริการการท่องเที่ยวของประเทศไทยต้องมีการปรับปรุง โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐควรเป็นไปอย่างเร่งด่วนและทันต่อเหตุการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการจัดการการท่องเที่ยวของประเทศไทยให้มีความเป็นสากล ทันสมัย และบังคับใช้ได้จริง และควรมีการปรับปรุงด้านการประกันภัยนักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยและทำกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูง ดังข้อมูลที่ได้จากผู้แทนสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว (ATTA) ซึ่งเสนอว่า “...ควรมีการสร้างมาตรฐานความปลอดภัยตั้งแต่ขั้นเริ่มแรก ทั้งบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับทางท่องเที่ยว อุปกรณ์ และเรือให้ครอบคลุมทุกด้าน และควรมีการจัดเก็บหรือให้ซื้อ insurance ที่เพิ่มขึ้น หรืออาจจัดเก็บจากทางทัวร์เพิ่มเติม เมื่อนักท่องเที่ยวยินดีที่จะทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีความเสี่ยงมากกว่าการท่องเที่ยวโดยปกติทั่วไป...” และความคิดเห็นของผู้แทนตำรวจท่องเที่ยว จังหวัดภูเก็ต ที่มีความสอดคล้องกับผู้แทนจากสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว จังหวัดภูเก็ต ที่ว่า “...ถ้าเราห่วงความปลอดภัยทางเรือ หน่วยงานที่ต้องแทบจะปฏิวัติกฎหมายคือเจ้าหน้าที่ทำ กฎหมายเจ้าหน้าที่น่าจะเกือบ 100 ปีแล้ว ภาษาอะไรต่าง ๆ ก็ยังแบบเดิม ๆ อยู่ ต้องมีการแยกประเภทเรือสำหรับการท่องเที่ยวออกมา คนขับเรือ เจ้าหน้าที่ อย่างคนขับเรือเนี่ย สมมุติเรือสัก 40 ตันคอร์ส 50 ตันคอร์สเนาะครับ เขาสามารถที่จะขับเรือได้ทุกประเภทหมดเลยตั้งแต่เรือประมงยันเรือสปีดโบ๊ท เพราะเขาดูจากไซส์ขนาด แต่ถามว่าเครื่องยนต์เรือมันไม่เหมือนกัน ถ้าเกิดว่าคุณคิดว่าการท่องเที่ยวสำคัญ คุณแยกประเภทเรือออกมา แยกประเภทออกมา ดังนั้นคุณก็ใส่มาตรฐานและการท่องเที่ยวเท่านั้น ตรงนี้มาตรฐานคนขับเรือมาตรฐานการท่องเที่ยว คนที่เคยมีประวัติอะไรต่าง ๆ เนี่ย สกีนหมด นักท่องเที่ยวก็จะต้องมีสกรีนหน่อยแล้วก็ต้องมีบทลงโทษค่อนข้างจะรุนแรง สิ่งที่คุณจะทำเนี่ย ปรับกฎหมายของเจ้าหน้าที่...”

รวมถึงระบบการเตือนภัยที่มีการแจ้งเตือนและดูแลรักษาอย่างต่อเนื่อง ดังข้อมูลที่ได้จากผู้แทนศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2561) “...ตั้งแต่สิ้นปีมีความร่วมมือของคนที่ค่อนข้างจะดีเพราะเขาเห็นความสำคัญอีกอย่างหนึ่งทางกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีศูนย์เตือนภัย ทุกวันพุธจะต้องมีการทดสอบหอดเตือนภัยเพราะว่าเขาต้องให้หอดเตือนภัยเนี่ยดัง ซึ่งหอดเตือนภัยเนี่ยเขาพัฒนาทั้งประเทศ ทำให้หอดเตือนภัยเนี่ยอยู่กับชุมชน ให้ชุมชนใช้หอดเตือนภัยเนี่ย ร่วมกิจกรรมกับชุมชนสามารถแบบว่าเสียงของหอดเตือนภัยเนี่ย ดังในระยะไกลแจ้งเตือน แล้วก็คนพิการอะไรเห็นเนี่ย ก็มีความพยายามพัฒนา รวมถึงเรื่องทุนด้วย ซึ่งศูนย์เตือนภัยมีการดำเนินการอยู่...”

นอกจากนี้ ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) กรมกิจการพลเรือน กระทรวงกลาโหม กองอำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ราชนาวิ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการประชุมปรึกษาหารือเพื่อเร่งทำการตกลงเรื่องการรับผิดชอบเขตพื้นที่ทางทะเลให้แล้วเสร็จ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้เชิญชวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชน และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เพื่อความชัดเจนและเป็นรูปธรรมด้าน

อำนาจหน้าที่การบริหารจัดการพื้นที่ทางทะเล เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติหรือภาวะวิกฤติขึ้น ผู้บัญชาการเหตุการณ์จะได้มีอำนาจสั่งการพื้นที่ได้อย่างทันทั่วถึงและไม่เกิดความซ้ำซ้อน ซึ่งจะเกิดความล่าช้าและการตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่ไม่มีประสิทธิภาพ

4.4 ผลการสำรวจความคิดเห็นการบริหารการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของประเทศไทย

จากการลงพื้นที่สำรวจทัศนคติของนักท่องเที่ยวที่มีต่อการบริหารการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของประเทศไทย ผ่านการสุ่มกลุ่มประชากรตัวอย่างแบบใช้ความน่าจะเป็น (Probability Sampling) ประเภทแบ่งลำดับชั้น (Stratified Random Sampling) อย่างเป็นสัดส่วน โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างตามพื้นที่หรือจังหวัดที่เป็นจุดหมายหลักของการเดินทางท่องเที่ยว (Destination) อันเป็นพื้นที่กรณีศึกษาที่เคยเกิดภัยพิบัติในอดีต จำนวน 5 กลุ่ม ได้แก่ กรุงเทพมหานคร พัทยา เชียงราย ภูเก็ต และพังงา โดยจะเลือกตัวอย่างตามสัดส่วนของจำนวนนักท่องเที่ยวไทยและต่างประเทศของแต่ละจังหวัดซึ่งมีรายละเอียดดังตารางที่ 4.1 ทั้งนี้ การเก็บแบบสอบถามในแต่ละพื้นที่จะใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental sampling) ซึ่งเป็นการสุ่มเลือกนักท่องเที่ยวในพื้นที่ที่สามารถให้ข้อมูลได้ ผสมกับการเลือกตัวอย่างแบบลูกโซ่ (Snowball Sampling) หรือการเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยอาศัยการแนะนำสถานที่ที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากและมีเวลาให้สอบถามและสัมภาษณ์จากหน่วยตัวอย่างที่เก็บข้อมูลไปแล้ว โดยการลงสำรวจนี้เริ่มเก็บข้อมูลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2561 ถึงวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2562 และเก็บได้ทั้งสิ้น 989 ชุด จากที่ตั้งไว้ 988 ชุด โดยสามารถสรุปสถานที่ที่กระจายแบบสอบถามตามแต่ละจังหวัดได้ ดังนี้

1. กรุงเทพมหานคร กระจายแบบสอบถามตามสถานที่ที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวมาก ดังนี้
 - ท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ
 - ท่าอากาศยานนานาชาติดอนเมือง
 - ถนนท่าพระจันทร์ - ท่าพระอาทิตย์
 - วัดพระแก้ว
 - ร้านอาหารบริเวณถนนข้าวสาร
 - ห้างสรรพสินค้า Terminal 21 (อโศก)
2. พัทยา กระจายแบบสอบถามตามจุดหมายหลักของการเดินทางท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวที่แนะนำมา ดังนี้
 - บริเวณหาดดงตาล
 - จุดชมวิวใกล้สถานีวิทยุ ส.ทร. 5 พัทยา
 - ท่าเรือแหลมบาลีฮาย
 - จุดชมวิวและร้านอาหาร The Chocolate Factory พัทยา
 - ร้านอาหารปูเป็็น หาดจอมเทียน
 - ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลเฟสติวัล พัทยา บีช
 - โรงแรมและห้องอาหารของ The Ivory Pattaya
 - ร้านอาหารครัวคุณพงศ์ พัทยากลาง

3. ภูเก็ต กระจายแบบสอบถามตามจุดหมายหลักของการเดินทางท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวที่แนะนำมาและสถานที่ที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวมาก ดังนี้
 - ย่านเมืองเก่าภูเก็ต
 - ท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต
 - บานาน่าบีช เกาะเฮ ภูเก็ต
 - ร้านอาหารกันเองแอทเพียร์ ท่าเรืออ่าวฉลอง
 - โรงแรมแอทสุมิ ฮิลลิ่ง เซ็นเตอร์
4. พังงา กระจายแบบสอบถามตามจุดหมายหลักของการเดินทางท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวที่แนะนำมา ดังนี้
 - อุทยานแห่งชาติ เขาหลัก-ลำรู่
 - ชายหาดและร้านอาหารบริเวณเขาหลัก
 - หาดนาใต้
 - ร้านอาหาร Co-Sea House Thai Food & Beverage บ้านริมเล
 - โรงแรมและห้องอาหารของเอราวัณ พังงา (โคกกลอย)
5. เชียงราย กระจายแบบสอบถามตามจุดหมายหลักของการเดินทางท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวที่แนะนำมาและสถานที่ที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวมาก ดังนี้
 - ไร่ชาฉุยฟง
 - วัดร่องขุนและวัดพระแก้ว
 - สิมป์ปาร์ค เชียงราย
 - ร้านอาหารบริเวณอำเภอเชียงแสน
 - ตลาดเชียงรายไนท์บาร์ซาร์
 - มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (งานรับปริญญา)
 - บริเวณทางเดินและร้านค้าหอนาฬิกาเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ (หอนาฬิกาพุทธศิลป์)

ทั้งนี้ นอกจากการกระจายแบบสอบถามตามสถานที่ท่องเที่ยวและสถานที่ที่มีการระจุกตัวของนักท่องเที่ยวในแต่ละจังหวัดแล้ว ยังมีการกระจายแบบสำรวจออนไลน์ Google Form เพื่อสำรวจทัศนคติของนักท่องเที่ยวที่มีต่อการบริหารการท่องเที่ยวด้วยในบางส่วน เพื่อความสะดวกแก่การทำแบบสอบถามของนักท่องเที่ยวที่มีเวลาจำกัดในการตอบแบบสอบถาม โดยแบบสอบถามประกอบด้วย 5 ส่วน คือ ข้อมูลทั่วไป (General information) ประสบการณ์ในการประสบภัยพิบัติ (Disaster risk experiences) การสื่อสารความเสี่ยงต่อนักท่องเที่ยว (Risk communication for tourist) พฤติกรรมที่ตอบสนองต่อความเสี่ยงของท่านในปัจจุบัน (Responsive behavior towards disaster risk) ข้อมูลทัศนคติและความคาดหวังของนักท่องเที่ยว (Attitude and expectation toward tourism management in Thailand)

4.4.1 ข้อมูลทั่วไปของนักท่องเที่ยว

จากการเก็บข้อมูลแบบสอบถามทั้งหมด 989 ชุด แบ่งเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวไทย 569 คน คิดเป็นร้อยละ 58 และกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ 420 คน คิดเป็นร้อยละ 42 จากผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยในกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามสามารถแบ่งเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ไม่เคยประสบภัยพิบัติได้ร้อยละ 93 และกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัยพิบัติร้อยละ 7 ซึ่งสามารถจำแนกจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามตามจังหวัดเป้าหมายและประสบการณ์การประสบภัยพิบัติของผู้ตอบแบบสอบถามได้ ดังตารางที่ 4.1 นี้ โดยนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่เน้นเดินทางเพื่อท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 43 จากกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยเฉพาะในพัทยา ภูเก็ต และพังงา ที่มีสัดส่วนนักท่องเที่ยวประเภทดังกล่าวสูงสุด ในขณะที่กรุงเทพมหานครและเชียงรายมักเป็นนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเพื่อทำกิจกรรมตามความสนใจพิเศษ เช่น การประชุม การทัศนศึกษา หรือการอยู่อาศัยระยะยาวตามโฮมสเตย์ต่าง ๆ (รายละเอียดดังตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.1 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามพื้นที่และประสบการณ์การประสบภัยพิบัติ

จังหวัดเป้าหมาย	เคยประสบภัยพิบัติ (คน)	ไม่เคยประสบภัยพิบัติ (คน)
1. กรุงเทพมหานคร	8	195
2. พัทยา	8	192
3. ภูเก็ต	18	181
4. พังงา	29	165
5. เชียงราย	11	182
รวม	74	915

ที่มา : โดย คณะผู้วิจัย, 2562.

ตารางที่ 4.2 จำนวนนักท่องเที่ยวจำแนกรายพื้นที่และวัตถุประสงค์การเดินทาง

จังหวัดเป้าหมาย	วัตถุประสงค์การเดินทาง (คน)		
	ท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ	ท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม	ตามความสนใจพิเศษ
1. กรุงเทพมหานคร	55	43	107
2. พัทยา	103	16	81
3. ภูเก็ต	95	36	58
4. พังงา	106	32	55
5. เชียงราย	65	52	76
รวม	424 คน	179 คน	377 คน

ที่มา : โดย คณะผู้วิจัย, 2562.

จากข้อมูลค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยในการท่องเที่ยว 1 วันต่อ 1 คนพบว่า นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ประมาณการค่าใช้จ่ายอยู่ที่ ต่ำกว่า 1,000 บาทแต่ไม่เกิน 2,000 บาทต่อวัน โดยการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติจพมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงกว่าการท่องเที่ยวประเภทอื่น โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 1,001 – 2,000 บาทต่อวัน เนื่องจากกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศค่อนข้างมีค่าใช้จ่ายที่สูง โดยพังงาและเชียงรายเป็น 2 จังหวัดที่มีช่วงค่าใช้จ่ายสูงกว่าจังหวัดอื่นเล็กน้อย และกรุงเทพมหานครกลับเป็นเมืองหลวงที่นักท่องเที่ยวเสียค่าใช้จ่ายต่อวันต่ำกว่าจังหวัดท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นผลมาจากค่าใช้จ่ายในการเดินทางลดลงเพราะมีขนส่งสาธารณะที่ทั่วถึงมากกว่า อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายกับวัตถุประสงค์การเดินทางพบว่า ไม่มีความแตกต่างกันมากทั้งในเชิงพื้นที่และวัตถุประสงค์การท่องเที่ยว โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 4.3 นี้

ตารางที่ 4.3 ประมาณการค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยของนักท่องเที่ยวจำแนกตามพื้นที่และวัตถุประสงค์การเดินทาง

จังหวัดเป้าหมาย	วัตถุประสงค์การเดินทาง		
	ท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ	ท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม	ตามความสนใจพิเศษ
1. กรุงเทพมหานคร	1,001 – 2,000 บาท/วัน	น้อยกว่า 1,000 บาท/วัน	น้อยกว่า 1,000 บาท/วัน
2. พัทธยา	1,001 – 2,000 บาท/วัน	น้อยกว่า 1,000 บาท/วัน	1,001 – 2,000 บาท/วัน
3. ภูเก็ต	1,001 – 2,000 บาท/วัน	น้อยกว่า 1,000 บาท/วัน	1,001 – 2,000 บาท/วัน
4. พังงา	1,001 – 2,000 บาท/วัน	1,001 – 2,000 บาท/วัน	1,001 – 2,000 บาท/วัน
5. เชียงราย	1,001 – 2,000 บาท/วัน	1,001 – 2,000 บาท/วัน	1,001 – 2,000 บาท/วัน

ที่มา : โดย คณะผู้วิจัย, 2562.

เมื่อเปรียบเทียบพฤติกรรมการซื้อประกันภัยในการเดินทางท่องเที่ยวกับจุดประสงค์หลักในการเดินทางและประสบการณ์การประสบภัยพิบัติพบว่า นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ไม่ซื้อประกันภัยเดินทาง และประสบการณ์ในการประสบภัยพิบัติไม่ได้ส่งผลให้เกิดการซื้อประกันภัยเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ซื้อประกันภัยพบว่า จังหวัดพังงาเป็นพื้นที่ที่มีนักท่องเที่ยวซื้อประกันภัยเดินทางในการเดินทางครั้งปัจจุบันมากที่สุด (เฉลี่ยร้อยละ 32) โดยกลุ่มนักท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติและท่องเที่ยวตามความสนใจพิเศษมีแนวโน้มจะซื้อประกันภัยเดินทางสูงกว่ากลุ่มท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม โดยเฉพาะการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติในกลุ่มจังหวัดอันดามันอย่างภูเก็ตและพังงาที่มีสัดส่วนการซื้อประกันภัยที่ค่อนข้างสูงกว่าที่อื่น (รายละเอียดดังตารางที่ 4.4) อย่างไรก็ตาม อาจขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแหล่งท่องเที่ยวในจังหวัดด้วย อย่างในจังหวัดเชียงรายจะมีสัดส่วนนักท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่ซื้อประกันภัยมากกว่าประเภทอื่น ซึ่งอาจเป็นผลกระทบจากข่าวถ้าหลวงที่เพิ่งเกิดเหตุไป โดยคณะผู้วิจัยพบว่า กลุ่มนักท่องเที่ยวที่ซื้อประกันภัยเดินทางในครั้งนี้นักท่องเที่ยวที่มีพฤติกรรมการซื้อประกันภัยอยู่เป็นประจำหรือซื้อประกันภัยรายเดือน/รายปี หรือมีประกันอันเป็นสวัสดิการของภาครัฐหรือหน่วยงานที่ตนเองทำงานอยู่แล้ว ส่วนกลุ่มนักท่องเที่ยวที่จะซื้อประกันเมื่อประเมินว่ามีความเสี่ยงหรือความจำเป็นนั้น มักตัดสินใจไม่ซื้อประกันภัยเดินทางในการท่องเที่ยวครั้งปัจจุบันนี้ แสดงให้เห็นถึงความไม่ตระหนักถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการเดินทางท่องเที่ยวในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่ให้สัมภาษณ์ว่าไม่ทราบว่าจะประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติและคาดว่าจะมักเกิดแต่ภัยพิบัติขนาดเล็กที่สร้างความเสียหายค่อนข้างน้อย

ตารางที่ 4.4 พฤติกรรมการซื้อประกันภัยจำแนกตามจุดประสงค์และประสบการณ์การประสบภัยพิบัติ

จำนวนนักท่องเที่ยวที่ซื้อประกันภัยการเดินทางในปัจจุบัน (คน)					
จังหวัดเป้าหมาย	จุดประสงค์หลักในการท่องเที่ยว			การประสบภัยพิบัติ	
	ท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ	ท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม	ตามความสนใจพิเศษ	เคยประสบภัยพิบัติ	ไม่เคยประสบภัยพิบัติ
1. กรุงเทพมหานคร	11 (21%)	10 (24%)	25 (23%)	0 (0%)	46 (24%)
2. พัทยา	18 (17%)	6 (38%)	22 (27%)	3 (38%)	43 (22%)
3. ภูเก็ต	32 (34%)	11 (32%)	13 (23%)	5 (28%)	51 (28%)
4. พังงา	29 (25%)	9 (28%)	24 (44%)	53 (32%)	9 (31%)
5. เชียงราย	16 (25%)	20 (38%)	12 (16%)	0 (0%)	48 (26%)
จำนวนนักท่องเที่ยวที่ไม่ซื้อประกันภัยการเดินทางในปัจจุบัน (คน)					
จังหวัดเป้าหมาย	จุดประสงค์หลักในการท่องเที่ยว			การประสบภัยพิบัติ	
	ท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ	ท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม	ตามความสนใจพิเศษ	เคยประสบภัยพิบัติ	ไม่เคยประสบภัยพิบัติ
1. กรุงเทพมหานคร	42 (79%)	32 (76%)	82 (77%)	8 (100%)	149 (76%)
2. พัทยา	85 (83%)	10 (62%)	59 (73%)	5 (62%)	149 (78%)
3. ภูเก็ต	63 (66%)	25 (68%)	45 (77%)	13 (72%)	130 (72%)
4. พังงา	77 (75%)	23 (72%)	31 (56%)	112 (68%)	20 (69%)
5. เชียงราย	49 (75%)	32 (62%)	64 (84%)	11 (100%)	134 (74%)

ที่มา : โดย คณะผู้วิจัย, 2562.

4.4.2 ข้อมูลประสบการณ์ในการประสบภัยพิบัติ

จากการเก็บแบบสอบถามทั้งหมดพบกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ประสบภัยพิบัติจำนวน 74 คน คิดเป็นร้อยละ 7 จากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด โดยส่วนใหญ่มักเป็นผู้เคยประสบสึนามิและอุทกภัย ซึ่งสามารถจำแนกนักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัยพิบัติต่าง ๆ ตามพื้นที่เป้าหมายที่เดินทางท่องเที่ยวได้ดังตารางที่ 4.5 ทั้งนี้ จากการสอบถามเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องระหว่างประสบภัยพิบัติพบว่า ในภาพรวมกระทรวงการต่างประเทศ สถานทูต และสถานกงสุลเป็นหน่วยงานที่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าให้ความช่วยเหลือที่เป็นประโยชน์มากที่สุด เนื่องจากมีความน่าเชื่อถือและเน้นการสื่อสารเป็นภาษาอังกฤษที่นักท่องเที่ยวต่างชาติสามารถเข้าใจได้ ในส่วนของข้อมูลที่เป็นประโยชน์มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละประเภทของภัยพิบัติ โดยส่วนใหญ่มักต้องการทราบสถานการณ์ การติดต่อขอความช่วยเหลือ การรับมือภัยพิบัติ และการเข้ารับ

รักษาทางการแพทย์ต่าง ๆ ส่วนช่องทางการสื่อที่เข้าถึงและเป็นประโยชน์มากที่สุด คือ โทรศัพท์มือถือ สังคมออนไลน์ โทรทัศน์ และเจ้าหน้าที่อาสา ดังตารางที่ 4.6 ซึ่งเจ้าหน้าที่อาสาที่ยังถือเป็นผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประจำต่อผู้ประสบภัยด้วย ทักษะการสื่อสารของเจ้าหน้าที่อาสาจึงสำคัญมาก

ตารางที่ 4.5 จำนวนนักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัยพิบัติจำแนกตามพื้นที่เป้าหมายและประเภทของภัยพิบัติ

ประเภทของภัยพิบัติ	จำนวนนักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัยพิบัติ (คน)				
	กรุงเทพมหานคร	พัทยา	ภูเก็ต	พังงา	เชียงราย
1. แผ่นดินไหว	0	0	3	3	0
2. สึนามิ	1	3	8	16	2
3. วาตภัย	0	0	3	2	2
4. อุทกภัย	7	5	2	5	7
5. อัคคีภัย	0	0	1	2	0
6. ดินถล่มและโคลนถล่ม	0	0	1	1	0
7. โรคระบาด	0	0	0	0	0
รวม	8	8	18	29	11

ที่มา : โดย คณะผู้วิจัย, 2562.

ตารางที่ 4.6 การได้รับความช่วยเหลือระหว่างประสบภัยพิบัติจำแนกตามประเภทของภัยพิบัติที่ประสบ

ประเภทของภัยพิบัติ	การได้รับความช่วยเหลือที่นักท่องเที่ยวเห็นว่าเป็นประโยชน์มากที่สุด			
	หน่วยงาน	ข้อมูล	ช่องทางให้ข้อมูล	ผู้ให้ข้อมูล
1. แผ่นดินไหว	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	บริการสาธารณะ สถานที่หลบภัย และการติดต่อเพื่อขอออกไปนอกพื้นที่	เจ้าหน้าที่อาสา และ โทรศัพท์มือถือ	เจ้าหน้าที่อาสา
2. สึนามิ	กระทรวงการต่างประเทศ/สถานทูต/สถานกงสุล	สถานการณ์ สถานที่ปลอดภัย การติดต่อบุคคลภายนอก การเดินทางกลับบ้าน และการเข้ารับรักษา	โทรทัศน์ ประกาศ จากทางการ เจ้าหน้าที่อาสา สื่อสังคมออนไลน์ และ โทรศัพท์มือถือ	สถานทูต รัฐบาล เจ้าหน้าที่อาสา เจ้าหน้าที่แพทย์ และตำรวจ
3. วาตภัย	หน่วยงานเกี่ยวกับการเดินเรืออื่น ๆ	การติดต่อประกัน และหน่วยงานต่าง ๆ ให้เข้ามาช่วยเหลือ	โทรศัพท์มือถือ	เจ้าหน้าที่อาสา

ประเภทของ ภัยพิบัติ	การได้รับความช่วยเหลือที่นักท่องเที่ยวเห็นว่าเป็นประโยชน์มากที่สุด			
	หน่วยงาน	ข้อมูล	ช่องทางให้ข้อมูล	ผู้ให้ข้อมูล
4. อุทกภัย	การท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย	สถานการณ์ วิธี รับมือกับภัย พื้นที่ ประสบภัย การ ให้บริการแพทย์ และคุณภาพการ บริการของ โรงพยาบาล (HSQ)	สื่อสังคมออนไลน์ โทรทัศน์ และวิทยุ	โทรทัศน์และสื่อ ภาษาอังกฤษ สื่อ สังคมออนไลน์ ผู้นำชุมชน และ เจ้าหน้าที่อาสา
5. อัคคีภัย	เครือข่าย การแพทย์ ฉุกเฉิน	การเข้ารับการรักษา ที่สถานพยาบาลและ การใช้ประกัน	โทรศัพท์มือถือ	ตำรวจ
6. ดิน ถล่ม และ โคลนถล่ม	กระทรวงการ ต่างประเทศ/ สถานทูต/สถาน กงสุล	N/A	N/A	N/A
7. โรคระบาด	-	-		

ที่มา : โดย คณะผู้วิจัย, 2562.

4.4.3 ข้อมูลการสื่อสารความเสี่ยงต่อนักท่องเที่ยว

ในส่วนนี้จะเป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูล ช่องทางการให้ข้อมูล และผู้ให้ข้อมูลที่สามารสื่อสารสู่กลุ่มนักท่องเที่ยวได้มากที่สุด โดยในแบบสอบถามจะเป็นการให้ผู้ตอบเรียงลำดับความสำคัญหรือความสามารถในการเข้าถึงของสารนั้นสู่ตัวนักท่องเที่ยวเอง 3 อันดับแรก โดยหากนำตัวเลือกที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรกจากทั้ง 3 คำถามมาเปรียบเทียบกันในแต่ละจังหวัดจะพบว่า นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับจุดกำเนิดความเสี่ยง (สัดส่วนตั้งแต่ร้อยละ 33 ถึงร้อยละ 67) (รายละเอียดดังตารางที่ 4.7) ทั้งนี้ เมื่อนำมาหาความสัมพันธ์กับจุดประสงค์หลักในการเดินทางพบว่า จุดประสงค์หลักในการเดินทางที่แตกต่างกันไม่ส่งผลต่อข้อมูล ช่องทาง และผู้ให้ข้อมูลที่นักท่องเที่ยวเชื่อถือและให้ความสำคัญ เนื่องจากข้อมูลในตารางที่ 4.7 - 4.8 ชี้ให้เห็นว่า นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับข้อมูลจุดกำเนิดความเสี่ยง และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์บนโทรศัพท์มือถือหรือ Smart Phone เป็นหลัก โดยจะเชื่อข้อมูลข่าวสารจากกระทรวงการต่างประเทศ สถานทูต หรือสถานกงสุล และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมากที่สุด เนื่องจากเห็นว่าเป็นหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยตรง ทั้งนี้ จากการสอบถามยังพบว่า นักท่องเที่ยวที่ไม่เคยประสบภัยพิบัติส่วนใหญ่คาดหวังให้ประเทศไทยจัดสรรข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นให้แก่ผู้ประกอบการเอกชนที่มีปฏิสัมพันธ์กับนักท่องเที่ยวในพื้นที่มากที่สุด เช่น โรงแรม มัคคุเทศก์ท้องถิ่น ร้านอาหาร และอื่น ๆ ที่ต้องติดต่อสื่อสารกับนักท่องเที่ยวทุกวัน โดยจากการประชุมกลุ่มย่อยยังพบว่า ผู้ประกอบการเอกชนยินดีให้ความร่วมมือเพียงแต่ต้องขอความร่วมมือในการป้อนข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การสื่อสารข้อมูลเป็นไปอย่างถูกต้องและครบถ้วน

ตารางที่ 4.7 ข้อมูล ช่องทางการให้ข้อมูล และผู้ให้ข้อมูลที่นักท่องเที่ยวให้ความสนใจ จำแนกตามพื้นที่

จังหวัดเป้าหมาย	ข้อมูลที่ช่วยสร้างการรับรู้ได้มากที่สุด	ช่องทางให้ข้อมูลที่เข้าถึงได้มากที่สุด	ผู้ให้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือมากที่สุด
1. กรุงเทพมหานคร	จุดกำเนิดความเสี่ยง (33%)	สื่อสังคมออนไลน์ (63%)	กระทรวงการต่างประเทศ/สถานทูต/สถานกงสุล (40%)
2. พัทยา	จุดกำเนิดความเสี่ยง (36%)	สื่อสังคมออนไลน์ (56%)	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (32%)
3. ภูเก็ต	จุดกำเนิดความเสี่ยง (55%)	สื่อสังคมออนไลน์ (67%)	กระทรวงการต่างประเทศ/สถานทูต/สถานกงสุล (44%)
4. พังงา	จุดกำเนิดความเสี่ยง (67%)	สื่อสังคมออนไลน์ (75%)	กระทรวงการต่างประเทศ/สถานทูต/สถานกงสุล (47%)
5. เชียงราย	จุดกำเนิดความเสี่ยง (39%)	สื่อสังคมออนไลน์ (65%)	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (40%)

ที่มา : โดย คณะผู้วิจัย, 2562.

ตารางที่ 4.8 ข้อมูล ช่องทางการให้ข้อมูล และผู้ให้ข้อมูลที่นักท่องเที่ยวให้ความสนใจ จำแนกตามจุดประสงค์การเดินทางท่องเที่ยว

จังหวัดเป้าหมาย	ข้อมูลที่ช่วยสร้างการรับรู้ได้มากที่สุด	ช่องทางให้ข้อมูลที่เข้าถึงได้มากที่สุด	ผู้ให้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือมากที่สุด
1. การท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ	จุดกำเนิดความเสี่ยง (46%)	สื่อสังคมออนไลน์ (67%)	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (37%)
2. การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม	จุดกำเนิดความเสี่ยง (53%)	สื่อสังคมออนไลน์ (55%)	กระทรวงการต่างประเทศ/สถานทูต/สถานกงสุล (50%)
3. การท่องเที่ยวตามความสนใจพิเศษ	จุดกำเนิดความเสี่ยง (44%)	สื่อสังคมออนไลน์ (67%)	กระทรวงการต่างประเทศ/สถานทูต/สถานกงสุล (37%)

ที่มา : โดย คณะผู้วิจัย, 2562.

4.4.4 ข้อมูลพฤติกรรมการตอบสนองต่อความเสี่ยงของนักท่องเที่ยว

ในแบบสอบถามส่วนนี้จะถามเกี่ยวกับการเตรียมตัวและการศึกษาข้อมูลก่อนการเดินทางท่องเที่ยวของผู้ตอบแบบสอบถาม เพื่อดูพฤติกรรมการตอบสนองต่อความเสี่ยงของนักท่องเที่ยว ทั้งกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เคยและไม่เคยประสบภัยพิบัติ โดยพบว่า นักท่องเที่ยวที่ไม่เคยประสบภัยพิบัติส่วนใหญ่มักมีการเตรียมอุปกรณ์ปฐมพยาบาลก่อนการเดินทางมากที่สุด โดยมีตั้งแต่อุปกรณ์ปฐมพยาบาลขนาดเล็กและยารักษาโรคพื้นฐาน ในส่วนของการศึกษาข้อมูลที่เป็นก่อนการเดินทางพบว่า ส่วนใหญ่มีการศึกษาเบอร์โทรฉุกเฉิน แนวทางการรับมือกับภัยพิบัติ และช่องทางติดตามข่าวสารมากกว่าครึ่ง ทั้งนี้ จากการสอบถามพฤติกรรมการป้องกันตัวระหว่างการท่องเที่ยวพบว่า นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ทราบความเสี่ยงแต่ไม่เตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับความเสี่ยง

ตารางที่ 4.9 พฤติกรรมการตอบสนองต่อความเสี่ยงของนักท่องเที่ยวที่ไม่เคยประสบภัยพิบัติจำแนกตามพื้นที่

จังหวัดเป้าหมาย	การเตรียมตัวก่อนการเดินทาง			
	อุปกรณ์ยังชีพ	ประกันภัยเดินทาง	อุปกรณ์ปฐมพยาบาล	
1. กรุงเทพมหานคร	96 คน (49%)	74 คน (38%)	109 คน (56%)	
2. พัทยา	98 คน (51%)	66 คน (34%)	107 คน (56%)	
3. ภูเก็ต	45 คน (25%)	73 คน (40%)	107 คน (59%)	
4. พังงา	8 คน (5%)	58 คน (35%)	116 คน (70%)	
5. เชียงราย	58 คน (32%)	58 คน (32%)	110 คน (60%)	
รวม	305 คน (33%)	329 คน (36%)	549 คน (60%)	
จังหวัดเป้าหมาย	การศึกษาข้อมูลที่เป็นก่อนการเดินทาง			
	เบอร์โทรฉุกเฉิน	แนวทางการรับมือ	ช่องทางติดตามข่าว	
1. กรุงเทพมหานคร	119 คน (61%)	117 คน (60%)	106 คน (54%)	
2. พัทยา	103 คน (54%)	114 คน (59%)	119 คน (62%)	
3. ภูเก็ต	101 คน (56%)	110 คน (61%)	95 คน (53%)	
4. พังงา	105 คน (64%)	103 คน (62%)	58 คน (35%)	
5. เชียงราย	99 คน (54%)	111 คน (61%)	114 คน (63%)	
รวม	527 คน (58%)	555 คน (61%)	492 คน (54%)	
จังหวัดเป้าหมาย	พฤติกรรมการป้องกันตัวระหว่างการท่องเที่ยว			
	ไม่ทราบความเสี่ยง	ทราบความเสี่ยงแต่ไม่เตรียมพร้อม	ทราบความเสี่ยงและเตรียมพร้อม	ทราบความเสี่ยงเตรียมพร้อมและแนะนำเพื่อน
1. กรุงเทพมหานคร	45 คน (23%)	54 คน (28%)	56 คน (29%)	40 คน (21%)
2. พัทยา	45 คน (23%)	43 คน (22%)	60 คน (31%)	44 คน (23%)
3. ภูเก็ต	43 คน (24%)	70 คน (39%)	44 คน (24%)	24 คน (13%)
4. พังงา	48 คน (29%)	75 คน (46%)	29 คน (18%)	13 คน (8%)
5. เชียงราย	69 คน (38%)	35 คน (19%)	51 คน (28%)	27 คน (15%)
รวม	250 คน (28%)	277 คน (30%)	240 คน (26%)	148 คน (16%)

ที่มา : โดย คณะผู้วิจัย, 2562.

ในส่วนของนักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัยพิบัติและกลับมาท่องเที่ยวในประเทศไทยอีกครั้ง มักมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมด้านการศึกษาข้อมูลที่เป็นก่อนการเดินทางที่เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ส่วนการเตรียมตัวก่อนการเดินทางมีการปรับตัวเพื่อเตรียมอุปกรณ์ที่จำเป็นและซื้อประกันภัยเพิ่มขึ้นในบางส่วน โดยเฉพาะกลุ่มนักท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครและเชียงใหม่ที่มีการปรับพฤติกรรมไปในทางที่ดีขึ้น ทั้งนี้ ยังพบว่าหลังประสบภัยพิบัตินักท่องเที่ยวมีความตระหนักถึงความเสี่ยงมากขึ้นและส่วนใหญ่มีแนวโน้มเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติเพิ่มขึ้น แต่ยังไม่ถึงขั้นการแนะนำหรือสื่อสารความเสี่ยงสู่คนอื่น (รายละเอียดดังตารางที่ 4.10)

ตารางที่ 4.10 พฤติกรรมการตอบสนองต่อความเสี่ยงของนักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัยพิบัติ เปรียบเทียบก่อนและหลังประสบภัยพิบัติ จำแนกตามพื้นที่

พฤติกรรมตอบสนองต่อความเสี่ยง	จำนวนนักท่องเที่ยวที่ตอบสนองต่อความเสี่ยง (ร้อยละ)									
	กรุงเทพฯ		พัทยา		ภูเก็ต		พังงา		เชียงใหม่	
	ก่อน	หลัง	ก่อน	หลัง	ก่อน	หลัง	ก่อน	หลัง	ก่อน	หลัง
การเตรียมตัวก่อนการเดินทาง										
อุปกรณ์ยังชีพ	50	75	50	88	22	11	3	10	27	55
ประกันภัยเดินทาง	13	25	38	25	50	39	34	34	0	9
อุปกรณ์ปฐมพยาบาล	75	100	63	75	67	78	76	100	55	82
การศึกษาข้อมูลที่เป็นก่อนการเดินทาง										
เบอร์โทรฉุกเฉิน	50	100	25	88	67	78	62	93	45	64
แนวทางการรับมือ	38	88	38	88	72	89	55	86	36	64
ช่องทางติดตามข่าว	50	100	13	88	56	78	24	62	45	64
พฤติกรรมการป้องกันตัวระหว่างการท่องเที่ยว										
ไม่ทราบความเสี่ยง	13	0	25	25	44	0	66	0	73	18
ทราบความเสี่ยงแต่ไม่เตรียมพร้อม	50	38	38	38	50	61	31	66	18	9
ทราบความเสี่ยงและเตรียมพร้อม	25	50	38	13	22	50	3	34	9	73
ทราบความเสี่ยงเตรียมพร้อมและแนะนำเพื่อน	13	13	0	13	0	6	0	0	0	0

ทั้งนี้ จากการสอบถามพบว่า ประกันภัยที่นักท่องเที่ยวซื้อมีหลายประเภทและมีความแตกต่างกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับเงื่อนไขความคุ้มครองได้ โดยปัจจุบันยังไม่มีประกันภัยเกี่ยวกับภัยพิบัติโดยตรง แต่มีประกันเดินทาง ประกันอุบัติเหตุ และประกันสุขภาพ ที่คุ้มครองครอบคลุมถึงการได้รับบาดเจ็บหรือสูญเสียต่าง ๆ จากภัยธรรมชาติ (สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, 2562) แต่ไม่

ครอบคลุมความเสียหายจากเหตุจลาจลหรือเหตุก่อการร้ายต่าง ๆ โดยสามารถสรุปข้อมูลโดยสังเขปได้ ดังตารางที่ 4.11 โดยหากนักท่องเที่ยวผู้ใดที่ไม่ได้ทำประกันอุบัติเหตุหรือประกันสุขภาพไว้อยู่แล้ว อาจทำประกันเดินทางก่อนการเดินทางเพื่อให้มีความคุ้มครองในระยะสั้น ๆ ระหว่างการเดินทางนั้น ๆ ได้

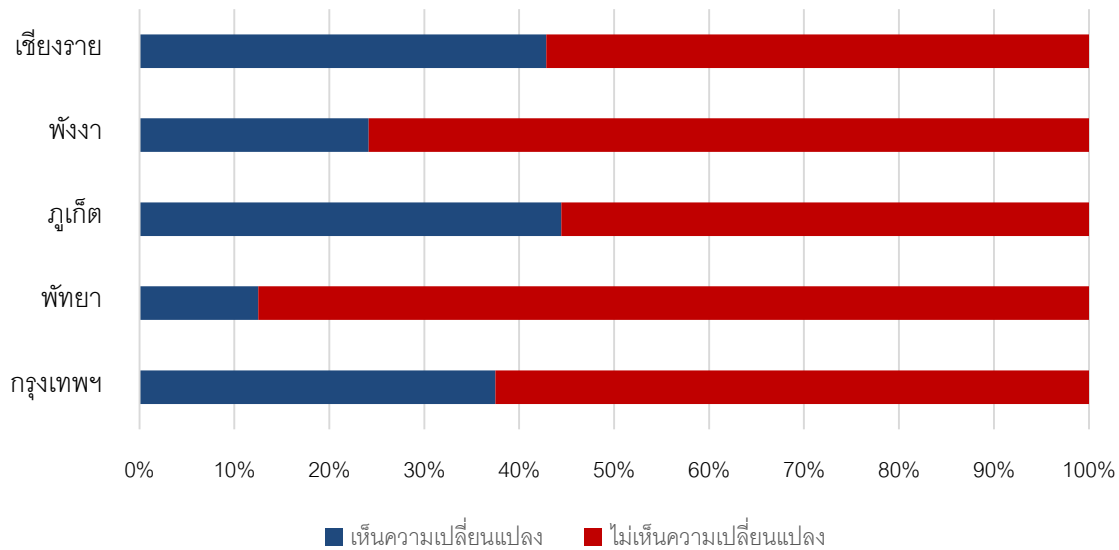
ตารางที่ 4.11 เปรียบเทียบประกันภัยประเภทต่าง ๆ

ประเภทประกัน	ประกันอุบัติเหตุ	ประกันสุขภาพ	ประกันเดินทาง
ลักษณะของประกัน	ประกันภัยอุบัติเหตุมีตั้งแต่แบบส่วนบุคคลไปจนถึงแบบกลุ่มบุคคล	ประกันภัยสุขภาพมีตั้งแต่แบบส่วนบุคคลไปจนถึงแบบกลุ่มบุคคลหรือหมู่คณะ	ประกันการเดินทางมีแบบบุคคลมีทั้งแบบรายเที่ยวและรายปี ขึ้นอยู่กับความถี่และในการเดินทาง
ความคุ้มครองหลัก	คุ้มครองการสูญเสียชีวิตหรือเสียหายอันเกิดจากการบาดเจ็บทางร่างกาย ซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอก ร่างกายหรืออุบัติเหตุ	ชดเชยค่าใช้จ่ายจําพวกค่ารักษาพยาบาลอันเกิดจากการเจ็บป่วยจากโรคร้ายต่าง ๆ	คุ้มครองการเจ็บป่วย การบาดเจ็บจากอุบัติเหตุ การสูญหายจากการเดินทาง ตลอดระยะเวลาการเดินทางไป - กลับ ทั้งในและต่างประเทศ
การซื้อประกัน	ชำระค่าบริการรายปี	ชำระค่าบริการรายปี	ชำระค่าบริการก่อนการเดินทางหรือรายปี
ความคุ้มครองในกรณีเกิดภัยพิบัติ	คุ้มครองการบาดเจ็บและความเสียหายจากภัยพิบัติ	คุ้มครองการเจ็บป่วยและบาดเจ็บจากภัยพิบัติ รวมถึงชดเชยรายได้จากการพักรักษา	คุ้มครองการบาดเจ็บ ความเสียหาย การสูญหาย หรือความล่าช้าที่เป็นผลมาจากภัยพิบัติ
เงื่อนไข	บางกรมธรรม์ให้ความคุ้มครองเฉพาะในประเทศ แต่บางกรมธรรม์ให้ความคุ้มครองทั่วโลก ต้องศึกษาเงื่อนไขแนบท้ายกรมธรรม์		ระยะเวลาการคุ้มครองขึ้นอยู่กับข้อตกลงและเงื่อนไขท้ายกรมธรรม์ และต้องไม่อยู่ในประเทศที่อยู่ นอกเหนือการคุ้มครอง

ที่มา : จาก บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด(มหาชน); สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, 2562; กรุงเทพประกันภัย, ม.ป.ป.

4.4.5 ข้อมูลทัศนคติและความคาดหวังของนักท่องเที่ยว

จากการเก็บแบบสอบถามกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัยพิบัติพบว่า นักท่องเที่ยวมากกว่าครึ่งไม่สังเกตเห็นความเปลี่ยนแปลงของแหล่งท่องเที่ยวและแนวทางการจัดการหลังเกิดเหตุภัยพิบัติหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติ จากกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัยพิบัติทั้งหมด โดยเหตุผลที่เดินทางกลับมาท่องเที่ยวส่วนใหญ่เป็นเพราะมั่นใจว่าจะไม่เกิดภัยพิบัติในพื้นที่อีกเพราะประเทศไทยมีโอกาสเกิดภัยพิบัตินั้นค่อนข้างน้อย คิดเป็นร้อยละ 36 จากกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัยพิบัติทั้งหมด



แผนภาพที่ 4.1 สัดส่วนนักท่องเที่ยวที่สังเกตเห็นความเปลี่ยนแปลงของแหล่งท่องเที่ยวและแนวทางการจัดการหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ. โดย คณะผู้วิจัย, 2562.

จากการสอบถามทั้งกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เคยประสบและไม่เคยประสบภัยพิบัติในระหว่างการเดินทางท่องเที่ยวในอดีตพบว่า นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่เชื่อมั่นว่าจะได้รับความช่วยเหลือและเชื่อมั่นในระบบบริหารจัดการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของประเทศไทย โดยเฉพาะการได้รับข้อมูลเตือนภัยและความเสี่ยงก่อนการเดินทาง ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์พบว่า นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่เชื่อมั่นในการให้ความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล แต่ไม่มั่นใจเกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านการเงิน เนื่องจากมีเงื่อนไขต่าง ๆ ในการช่วยเหลือค่อนข้างมากและคาดว่าจะเน้นช่วยเหลือชาวต่างชาติเป็นหลัก ส่งผลให้สัดส่วนความเชื่อมั่นในกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติจะสูงกว่าชาวไทยเล็กน้อยในประเด็นต่าง ๆ ในตารางที่ 4.12

ตารางที่ 4.12 ความเชื่อมั่นต่อระบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของนักท่องเที่ยว จำแนกตามประสบการณ์ในการประสบภัยพิบัติและเชื้อชาติ

ประเด็นความเชื่อมั่น	จำนวนนักท่องเที่ยวที่เชื่อมั่น (ร้อยละ)							
	เคยประสบ		ไม่เคยประสบ		ชาวไทย		ชาวต่างชาติ	
	เชื่อ	ไม่เชื่อ	เชื่อ	ไม่เชื่อ	เชื่อ	ไม่เชื่อ	เชื่อ	ไม่เชื่อ
1. การได้รับข้อมูลเตือนภัยและความเสี่ยงก่อนการเดินทาง	88	12	72	28	72	28	81	19
2. การได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินและการรักษาพยาบาลระหว่างประสบภัยพิบัติ	68	32	65	35	66	34	69	31
3. การดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจนกระทั่งส่งตัวกลับบ้าน	57	43	69	31	68	32	71	29

ที่มา : โดย คณะผู้วิจัย, 2562.

ทั้งนี้ จากการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยหรืออุปสรรคที่ส่งผลให้นักท่องเที่ยวที่เคยประสบภัยไม่เดินทางกลับมาท่องเที่ยวในประเทศไทยอีก ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คาดว่าเป็นเพราะปัญหาอาชญากรรม โจรกรรม และการโก่งราคาสินค้าและบริการมากกว่าปัญหาภัยพิบัติ โดยระบบและมาตรการป้องกันภัยต่าง ๆ ที่ยังไม่ถูกพัฒนาให้มีความน่าเชื่อถือมากขึ้นนั้นอาจเป็นสาเหตุรองที่ทำให้นักท่องเที่ยวไม่เดินทางกลับมาอีก อย่างไรก็ตาม ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ยังเห็นว่าภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในไทยนั้นยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายมากและไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ประกอบกับแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและวัฒนธรรมของไทยค่อนข้างเป็นเอกลักษณ์และน่าดึงดูด จึงไม่น่าส่งผลต่อการท่องเที่ยวของประเทศไทยมากนัก เพราะนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับความเสี่ยงดังกล่าว ดังนั้น การสื่อสารความเสี่ยงสู่กลุ่มนักท่องเที่ยวทั้งไทยและต่างชาติ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ควรเร่งดำเนินการเพื่อป้องกันผลกระทบและความเสียหาย

นอกจากนี้ ทางคณะผู้วิจัยยังได้สอบถามเกี่ยวกับความคาดหวังของนักท่องเที่ยวเกี่ยวกับการพัฒนาและการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในประเทศไทย ซึ่งสามารถสรุปประเด็นเสนอแนะหลัก ๆ ได้ ดังนี้

1. **ขาดการสื่อสารข้อมูลและประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบ** ควรเพิ่มช่องทางการสื่อสารให้มากขึ้น โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์ วิทยุ และสังคมออนไลน์ ที่นักท่องเที่ยวตั้งแต่วัยรุ่นจนถึงวัยกลางคนใช้หาข้อมูลเป็นหลัก ทั้งนี้ การให้ข้อมูลผ่านสื่อประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ ควรปรับให้นักท่องเที่ยวสามารถเข้าถึงได้ง่าย ทั้งยังควรกรองข้อมูลข่าวสารให้มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือด้วย เพื่อภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทย โดยข้อมูลที่สื่อสารควรมีตั้งแต่ข้อมูลสถานที่ท่องเที่ยวที่ได้รับมาตรฐาน

กิจกรรมการท่องเที่ยวที่น่าสนใจ การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ จุดเสี่ยงภัยหรือเส้นทางเสี่ยง ฯลฯ โดยการสื่อสารข้อมูลเหล่านี้ล่วงหน้าจะช่วยลดความจลาจลและสร้างความตระหนักให้นักท่องเที่ยวได้ โดยเฉพาะกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่อาจมีปัญหาคือการสื่อสารในภายหลัง โดยนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติบางส่วนแนะนำว่าควรให้ข้อมูลเหล่านี้ตั้งแต่เดินทางมาถึงสนามบินในประเทศไทย โดยอาจขอความร่วมมือจากสายการบินต่าง ๆ ในการให้ข้อมูล เช่น ให้ข้อมูลที่สำคัญบนเว็บไซต์หลังจองตั๋วเครื่องบิน หรือแจกแผ่นพับก่อนลงจากเครื่องบิน เป็นต้น ทั้งนี้ อาจให้ข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นบางส่วนแก่ผู้ประกอบการเอกชนที่มีปฏิสัมพันธ์กับนักท่องเที่ยวอยู่แล้ว เช่น โรงแรม มีคฤหาสน์ ร้านอาหาร เป็นต้น และเจ้าหน้าที่ประจำการในพื้นที่ เพื่อให้ข้อมูลความเสี่ยงต่าง ๆ และเสริมสร้างความตระหนักให้นักท่องเที่ยว โดยไม่ต้องกังวลว่าจะทำให้เกิดความกลัวและไม่กล้าเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยอีก เพราะการให้ข้อมูลเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นและยังช่วยสร้างความเชื่อมั่นว่าประเทศเรามีการวางแผนรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวด้วย

2. **ขาดระบบการสื่อสารในภาวะวิกฤติที่มีประสิทธิภาพ** ในระหว่างเกิดภัยพิบัติ การสื่อสารข้อมูลให้ถึงตัวกลุ่มเสี่ยงภัยถือเป็นเรื่องเร่งด่วนและสำคัญมาก ควรเพิ่มช่องทางการติดต่อขอความช่วยเหลือหรือกระจายข่าวสารต่าง ๆ ให้เข้าถึงคนทุกกลุ่มมากขึ้น โดยเฉพาะข้อมูลสถานการณ์ต่าง ๆ ที่สำคัญควรมีการแปลภาษาอังกฤษด้วย เพื่อสื่อสารแก่กลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรร้องขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความปลอดภัยในการท่องเที่ยวในประเทศไทยให้มากขึ้น เพื่อป้องกันข่าวปลอมหรือข้อมูลที่ถูกบิดเบือนต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นของประเทศไทยต่อไป
3. **เพิ่มเติมป้ายสัญลักษณ์และการเตรียมรับมือสถานการณ์เสี่ยง** ควรจัดทำป้ายสัญลักษณ์เพื่อเตือนภัยจุดเสี่ยง เส้นทางเสี่ยง หรือให้ข้อมูลความเสี่ยงตามสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ อย่างทั่วถึง ซึ่งควรทำให้ชัดเจนทั้งภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาอื่น ๆ เพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าใจได้ โดยควรตรวจสอบข้อมูลบนป้ายสัญลักษณ์ต่าง ๆ ให้ถูกต้องเพื่อการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ในส่วนของการเตรียมรับมือควรจัดให้มีการฝึกซ้อมในภาวะวิกฤติสำหรับนักท่องเที่ยวที่พำนักอยู่ในระยะยาวด้วย มิใช่จัดให้ฝึกซ้อมเฉพาะบุคลากรภาครัฐหรือหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเดียว โดยควรนัดฝึกซ้อมกันทั้งชุมชน ตำบล หรือทั้งเส้นถนน เพื่อจำลองสถานการณ์และความจลาจลที่อาจเกิดขึ้นในสถานการณ์จริงมากกว่าการแยกฝึกซ้อมรายหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานท้องถิ่นจะมีตารางการฝึกซ้อมอยู่เป็นระยะอยู่แล้ว โดยอาจประสานกับสถานทูตในประเทศไทยให้สื่อสารข้อมูลเหล่านี้ให้นักท่องเที่ยวที่มีแนวโน้มจะพำนักอยู่ในระยะยาว
4. **ปรับปรุงระบบการแจ้งเตือนภัยพิบัติ** ควรปรับปรุงและพัฒนาให้มีความถูกต้อง ทันสมัย แม่นยำ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยนักท่องเที่ยวให้ความเห็นว่าระบบการแจ้งเตือนส่วนใหญ่ไม่สามารถเตือนภัยล่วงหน้าได้ มักเป็นประกาศเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอย่างเดียว ระบบการแจ้งเตือนบางส่วนยังซ้ำรูดและใช้การไม่ได้ ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือและอาจก่อให้เกิดปัญหาในการสื่อสารระหว่างเกิดภัยได้

5. **ขาดมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติในภาวะวิกฤติ** ควรจัดทำมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติกลางสำหรับทุกหน่วยงาน เพราะในระบบการจัดการการท่องเที่ยวมีหลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ยังคงขาดขอบเขตงานและบทบาทการทำงานที่ชัดเจนของแต่ละฝ่าย ซึ่งอาจก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ทับซ้อนหรือขัดแย้งกันได้ จึงควรมีแนวทางการปฏิบัติหรือระบบการบริหารจัดการในภาวะวิกฤติที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถเข้าแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและเป็นระบบมากขึ้น โดยจากการสัมภาษณ์นักท่องเที่ยวไทยที่เคยประสบภัยพิบัติมาก่อนได้ให้ข้อมูลว่า ระหว่างประสบภัยได้รับการช่วยเหลือจากหลายหน่วยงาน แต่หน่วยงานต่าง ๆ ให้ข้อมูลการเตรียมรับมือและแก้ไขสถานการณ์ตรงหน้าไม่ตรงกัน ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนเป็นอย่างมาก จึงคาดหวังจะเห็นความเปลี่ยนแปลงในจุดนี้ ซึ่งยังไม่เห็นความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในปัจจุบัน
6. **พัฒนาระบบการคมนาคมและขนส่งสาธารณะ** แม้จะดูเหมือนไม่ได้เกี่ยวกับกับการท่องเที่ยวและการรับมือภัยพิบัติโดยตรง แต่เส้นทางคมนาคม ระบบขนส่งสาธารณะ และขนส่งมวลชนต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานจะส่งผลดีต่อการบริหารจัดการในภาวะวิกฤติ เช่น การอพยพนักท่องเที่ยวและการส่งตัวผู้บาดเจ็บไปสถานพยาบาล ซึ่งต้องอาศัยความรวดเร็วในการขนส่งและเคลื่อนย้ายกลุ่มคนจำนวนมาก ซึ่งนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่เห็นว่าประเทศไทยควรปรับปรุงระบบคมนาคมให้มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน ปลอดภัย และทั่วถึง โดยเฉพาะในสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ
7. **เพิ่มเติมความเท่าเทียมในการช่วยเหลือ** ในปัจจุบันเมืองขนาดใหญ่และเมืองท่องเที่ยวหลักค่อนข้างได้รับความสนใจจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าไปลงทุนพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดเหตุวิกฤติ แต่ในเมืองท่องเที่ยวรองและเมืองขนาดเล็กต่าง ๆ ที่เริ่มมีกลุ่มนักท่องเที่ยวให้ความสนใจและเดินทางไปท่องเที่ยวมากขึ้น เช่น เชียงราย ยังขาดโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการช่วยเหลือในยามวิกฤติ ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายและความสูญเสียมากหากเกิดเหตุ นักท่องเที่ยวที่เที่ยวในเมืองรองจึงมีความคิดว่าจะได้รับความช่วยเหลือน้อยกว่าเมื่อเทียบกับเมืองท่องเที่ยวหลักอื่น ๆ หน่วยงานภาครัฐจึงควรเสริมสร้างความมั่นใจในจุดนี้
8. **ยกระดับความสามารถในการสื่อสารภาษาอังกฤษ** ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่รัฐต่าง ๆ ที่ประจำการหรือปฏิบัติงานในเมืองท่องเที่ยวส่วนใหญ่ยังขาดทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษ ซึ่งจำเป็นอย่างมากในการสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจให้ตรงกันในภาวะวิกฤติ โดยเฉพาะกลุ่มเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์และตำรวจที่คอยให้ความช่วยเหลือ ซึ่งควรมีทักษะการสื่อสารดี

โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ คือ นักท่องเที่ยวส่วนมากได้คาดหวังให้พัฒนาในเรื่องการจราจร การเดินทางโดยการเข้าถึงสถานที่ท่องเที่ยวและการคมนาคม ราคาของสินค้า ปรับปรุงให้สิ่งแวดล้อมมีสภาพที่ดีขึ้นได้อีก อย่างที่ทราบกันถึงเรื่องค่าโดยสารสำหรับรถแท็กซี่ รวมไปถึงที่พักในหลาย ๆ พื้นที่ มักจะมีการให้ราคาที่ไม่ตรงตามจริงสำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ จึงทำให้นักท่องเที่ยวอยากให้มีการจัดการที่เข้มงวดสำหรับการกระทำที่ใช้ผลประโยชน์จากนักท่องเที่ยวและอาจนำไปสู่เป็นส่วนหนึ่งของการเกิดความไม่ประทับใจในการท่องเที่ยวได้ และการให้ความสำคัญในเรื่องการซ้อมเตือนภัยหากเกิดภัยพิบัติ สามารถทำได้กับผู้คนในพื้นที่และถือเป็นการปลูกฝัง

ให้รู้จักการรับมือวิธีเอาตัวรอดและช่วยเหลือสำหรับการเกิดภัยพิบัติในครั้งต่อไป เพราะจะเป็นการลดการเกิดความเสียหาย และมีการช่วยเหลือได้ทันเวลาในขณะเกิดเหตุได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ประเทศไทยต่างได้รับคำชื่นชม และเสียงตอบรับที่ดีจากนักท่องเที่ยวหลาย ๆ อย่างในประเทศไทย มีการพัฒนาและสมบูรณ์แบบระดับหนึ่งในการรองรับนักท่องเที่ยว จึงทำให้เป็นที่พึงพอใจและสร้างภาพลักษณ์ให้กับประเทศกับนักท่องเที่ยวที่ดี ตลอดจนกลับมาท่องเที่ยวในครั้งต่อไปในอนาคต

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการจัดการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาบทเรียนการฟื้นฟูจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภาวะวิกฤติในรูปแบบต่าง ๆ โดยเน้นทั้งการบริหารจัดการเพื่อการซ่อมแซมโครงสร้างทางกายภาพ โครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการฟื้นคืนของบริการสาธารณะ และการฟื้นตัวของภาคบริการด้านการท่องเที่ยว ในรูปแบบของการสร้างกลับใหม่ให้ดีกว่าเดิม เพื่อการป้องกัน ลดผลกระทบ และเตรียมพร้อมต่อการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติครั้งต่อไปอย่างไร และกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติ ของการจัดการด้านการท่องเที่ยว ให้มีความสอดคล้องต่อยุทธศาสตร์และการดำเนินการด้านการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย และตอบสนองต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและผลการศึกษาและผลการวิเคราะห์บทเรียนที่ได้จากเหตุการณ์วิกฤติแสดงให้เห็นว่า การรับรู้และมุมมองในการบริหารวิกฤติที่ผ่านมาเป็นลักษณะการตั้งรับ และหน่วยงานรวมทั้งภาคส่วนต่าง ๆ ยังไม่มีความเข้าใจที่ถูกต้องและตรงกันในเรื่องของการท่องเที่ยวที่ปลอดภัยจากสาธารณสุขในลักษณะต่าง ๆ ตลอดจนการดำเนินการที่ทุกภาคส่วนสามารถร่วมมือกันอย่างเป็นระบบในการเตรียมพร้อมก่อนเข้าสู่สถานการณ์ และจะช่วยให้การบริหารสถานการณ์สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นดังจะทำการสังเคราะห์ในบทที่ 5 นี้

5.1 ผลการศึกษาการบริหารจัดการตามระยะภัยแยกเป็นกรณีศึกษาทั้ง 7 เหตุการณ์

จากการศึกษาและเก็บข้อมูลกรณีศึกษาสถานการณ์วิกฤติทั้งสิ้น 7 เหตุการณ์ ด้วยวิธีการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงเอกสารและการประชุมกลุ่มย่อยของคณะผู้วิจัย สามารถสรุปเป็นตารางเพื่อแสดงการบริหารจัดการในสภาวะวิกฤติตามระยะภัย โดยแยกแต่ละประเภทภัยได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5.1 สรุปผลการศึกษาเหตุการณ์สึนามิ 6 จังหวัดอันดามัน

กรณีศึกษา การจัดการตามระยะภัย	ระยะก่อนเกิดภัย	ระยะระหว่างเกิดภัย	ระยะหลังเกิดภัย
สึนามิ 6 จังหวัดอันดามัน	รัฐไม่พร้อมรับมือกับปัญหา เนื่องจากเป็นเหตุการณ์ใหม่ที่ยังไม่ เคยเกิดขึ้นในไทย	1. มีการจัดโครงการทางการเมือง สวมทับระบบการบริหารจัดการของ กระทรวงมหาดไทยระยะขณะเกิด ภัย 2. บทบาทของศูนย์เตือนภัยพิบัติ แห่งชาติ ซึ่งจะรับข้อมูลจาก เครือข่ายความร่วมมือระหว่าง หน่วยงานด้วยกันในประเทศและ หน่วยงานระหว่างประเทศ ตลอดจน หน่วยงานอื่น ๆ ที่เป็นภาคสาธารณะ และส่งข้อมูลให้หน่วยงานที่ รับผิดชอบตอบสนองกับสถานการณ์ 3. เครือข่ายการจัดการด้วยความ ร่วมมือระหว่างการเมือง ทหาร และ พลเรือน ในการบริหารจัดการมีการ	1. การใช้เครื่องมืออย่างงบประมาณ ในการฟื้นฟูสภาพพื้นที่และเศรษฐกิจ ให้กับสังคม 2. มีแนวทางการสร้างและการ พัฒนาพื้นที่เป็นการท่องเที่ยวแบบ ยั่งยืนเพื่อสร้างความเชื่อมั่นใหม่ 3. มีการพัฒนาศูนย์เตือนภัยพิบัติ แห่งชาติ เพื่อเป็นผู้เชื่อมโยงข้อมูล ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากเหตุวิกฤตีสึนามิ ให้กับทุกภาคส่วนที่ต้องใช้ข้อมูล 4. มีการสร้างฐานข้อมูลกลาง เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อ ลดความซ้ำซ้อนในการจ่าย ทรัพยากร

		<p>จัดตั้งศูนย์ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย</p> <p>4. การตั้งกองทัพรักษาการสำรองไว้ที่พื้นที่ศูนย์กลางของประเทศและการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างการตื่นรู้ต่อสถานการณ์ให้กับประชาชน ในส่วนของการสนับสนุนการปฏิบัติการมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกส่วนหลังไว้ที่กรุงเทพฯ เพื่อเป็นฝ่ายสนับสนุนสรรพกำลังรักษาการรวมถึงคอยติดต่อสื่อสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ประสบภัย</p> <p>5. มีการสร้างเครือข่ายชุมชนและการพัฒนาเครื่องมือสื่อสารท้องถิ่นในการปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ เช่น การใช้ Megaphone ในการแจ้งข่าวสารในท้องถิ่น</p>	<p>5. มีการเรียนรู้จากแนวคิดการปรับตัวต่อปัญหาและการฟื้นฟูปรับปรุงการบริหารจัดการ</p> <p>6. มีการเสนอการซ่อมแซมทางกายภาพและการพัฒนาพื้นที่และระบบป้องกันภัย</p> <p>7. มีการฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยด้วยการพัฒนาทุนทางสังคมที่มีส่วนร่วม</p> <p>8. มีการเน้นประชาสัมพันธ์และการให้ข้อมูลอย่างถูกต้องโดยหน่วยงานภาครัฐ</p> <p>9. การฟื้นฟูวิถีชีวิตทางจิตวิทยา ทั้งผู้ประสบภัยและผู้เข้าไปให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย</p> <p>10. มีการเตรียมพร้อมกับภัยที่จะเกิดในอนาคตด้วยการวางแผนรับมือ</p> <p>11. การเตรียมพร้อมกับภัยสึนามิที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วยการวางแผนรับมือ</p>
--	--	---	---

ตารางที่ 5.2 สรุปผลการศึกษาเหตุการณ์อุทกภัย กรุงเทพมหานคร

กรณีศึกษา การจัดการตามระยะภัย	ระยะก่อนเกิดภัย	ระยะระหว่างเกิดภัย	ระยะหลังเกิดภัย
อุทกภัย กรุงเทพมหานคร	<ol style="list-style-type: none"> 1. โครงการก่อสร้างต่าง ๆ อาทิ แนวป้องกันน้ำท่วมริมแม่น้ำเจ้าพระยา ก่อสร้างสถานีสูบน้ำเพื่อระบายน้ำฝนตกในพื้นที่ ก่อสร้างอุโมงค์ระบายน้ำขนาดใหญ่เพื่อลำเลียงน้ำจากพื้นที่น้ำท่วมขังลงสู่แม่น้ำ โครงการจัดหาพื้นที่รองรับและกักเก็บน้ำ และแผนการสกัดน้ำท่วมรวมทั้งการขุดลอกท่อระบายน้ำ 2. ปรับปรุงสภาพน้ำในแม่น้ำลำคลองของ กทม. 3. มีปัญหาของการบริหารจัดการบางประการ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การบริหารสถานการณ์วิกฤติมุ่งการช่วยเหลือและตอบสนองผู้ประสบภัยเป็นหลัก 2. มีการมีส่วนร่วมและเครือข่าย 3. มีปัญหาการสื่อสารในภาวะวิกฤติที่ขาดประสิทธิภาพ 4. มีปัญหาการจัดศูนย์อพยพ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีการตั้งติดกกลางและหน่วยงานหลักเพื่อลดความซ้ำซ้อนทางการบริหารจัดการ 2. มีการเน้นย้ำความสำคัญของการบูรณาการในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 3. มีข้อเสนอเกี่ยวกับการสร้างการตระหนักรู้ของประชาชนด้วยกลไกทางเศรษฐศาสตร์ 4. เกิดข้อเสนอการใช้เทคโนโลยีเพื่อการรับมือภัยพิบัติในอนาคต

	4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทำแผน ป้องกันและแก้ไขปัญหาคูหาทกภัยและ ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ ผู้ประสบภัย		
--	--	--	--

ตารางที่ 5.3 สรุปผลการศึกษาเหตุการณ์แผ่นดินไหว จังหวัดเชียงราย

กรณีศึกษา การจัดการตามระยะภัย	ระยะก่อนเกิดภัย	ระยะระหว่างเกิดภัย	ระยะหลังเกิดภัย
แผ่นดินไหว จ.เชียงราย	<ol style="list-style-type: none"> 1. ใน การเตรียมความพร้อมกับการเผชิญสถานการณ์ในเชิงนโยบายมีการออกกฎหมายควบคุมอาคาร 2. เน้นการฝึกซ้อม การรับมือกับเหตุการณ์แผ่นดินไหว โดยเน้นตัวแบบการบูรณาการในการปฏิบัติ เพื่อให้ตัวแสดงเกิดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน 3. มีปัญหาของการรับรู้ ที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เคยทราบมาก่อนว่าชุมชนที่อาศัยตั้งอยู่บนแนวรอยเลื่อนที่มีพลังพาดผ่าน อีกทั้งไม่เคยรู้สึกหวั่นวิตกกับสถานการณ์แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้น 	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีการจัดการในภาวะวิกฤติเชิงโครงสร้างและทรัพยากร 2. มีการสนับสนุนการปฏิบัติการของหลายหน่วยงาน 	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีการบูรณะและตรวจสอบอาคาร 2. มีการพัฒนาการขยายจำนวนสถานีตรวจสอบแผ่นดินไหว 3. มีการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานในการเตรียมพร้อมรับมือเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งต่อไป

ตารางที่ 5.4 สรุปผลการศึกษาเหตุการณ์ระเบิดราชประสงค์ กรุงเทพมหานคร

กรณีศึกษา การจัดการตามระยะภัย	ระยะก่อนเกิดภัย	ระยะระหว่างเกิดภัย	ระยะหลังเกิดภัย
ระเบิดราชประสงค์ กทม.	ขาดการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์	ไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนสำหรับการถอดการเรียนรู้	<ol style="list-style-type: none"> 1. เกิดความร่วมมือเพื่อให้ความรู้และข้อมูลเพื่อความกระจ่างชัดแก่นักท่องเที่ยว ตลอดจนการสอดส่องดูแลจากกลุ่มเครือข่ายภาคธุรกิจ 2. การสร้างความเชื่อมั่นและความตระหนักรู้ 3. สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติเตรียมจัดทำคู่มือสำหรับผู้ปฏิบัติการด้านการแพทย์ฉุกเฉินและประชาชนทั่วไป

ตารางที่ 5.5 สรุปผลการศึกษาเหตุการณ์การระบาดของโรคซาร์ส พัทยา

กรณีศึกษา การจัดการตามระยะภัย	ระยะก่อนเกิดภัย	ระยะระหว่างเกิดภัย	ระยะหลังเกิดภัย
ซาร์ส พัทยา	1. ขาดการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ 2. ขาดความรู้ต่อปัญหา 3. ในการบริหารจัดการเพื่อรับมือเกี่ยวกับโรคระบาดในพื้นที่ มีการจัดตั้งภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทั้งหมดไว้ในรูปแบบของคณะกรรมการ	1. มีการจัดการในภาวะวิกฤติเชิงโครงสร้างและทรัพยากรภายใต้ศูนย์ปฏิบัติการโรคซาร์ส 2. การจัดโซนกักกันผู้ป่วยและการปฏิบัติการดูแลผู้ประสบภัย 3. ประสบปัญหาการสนับสนุนเชิงจิตวิทยา กลุ่มพยาบาลผู้ทำหน้าที่ในการปฏิบัติการรู้สึกไม่เชื่อมั่นต่ออุปกรณ์และระบบการป้องกัน 4. การจัดการกับปัญหาโรคซาร์สมีการสร้างเครือข่ายการเมืองและหน่วยงานราชการเป็นพันธมิตรกันในรูปของศูนย์ปฏิบัติการโรคซาร์ส	1. แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ 2. มีการฟื้นฟูร่างกายและสภาพจิตใจผู้ป่วยและผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ 3. มีการสร้างกลับแบบ BBB ภายใต้การสร้างแผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ พ.ศ. 2556-2559 4. การบริการด้านข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย 5. การเตรียมการเพื่อการรับมือต่อโรคระบาด โดยให้บทบาทแก่ท้องถิ่น

			6. การมีส่วนร่วมของหลากหลายภาคส่วนในระดับพื้นที่ในการให้ความรู้และการฝึกซ้อมเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับภัยในอนาคต
--	--	--	---

ตารางที่ 5.6 สรุปผลการศึกษาเหตุการณ์ถ้ำหลวง จังหวัดเชียงราย

กรณีศึกษา การจัดการตามระยะภัย	ระยะก่อนเกิดภัย	ระยะระหว่างเกิดภัย	ระยะหลังเกิดภัย
ถ้ำหลวง จ.เชียงราย	ไม่มีการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์มากนัก เนื่องจากเป็นเหตุวิกฤติที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีการใช้ข้อมูลทางวิชาการและความรู้เชิงเทคนิคในการตั้งต้นทำความเข้าใจกับปัญหา 2. มีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนในการปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพ แต่ประสบปัญหาด้านศักยภาพของท้องถิ่น การหาเจ้าภาพในการบริหารจัดการพื้นที่ และขาดหน่วยงานกลางในการประสานระหว่างจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น 3. มีการสื่อสารในสถานการณ์วิกฤติของรัฐสู่ผู้ประสบภัยหลากหลายรูปแบบ ครอบคลุมต่อการสภาวความต้องการของสถานการณ์ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีการวางแผนฟื้นฟูการท่องเที่ยวจากเหตุการณ์ถ้ำหลวงโดยเน้นการวางแผนให้การท่องเที่ยวพื้นที่มีมาตรฐานด้านความปลอดภัยมากขึ้น 2. งานด้านสาธารณสุขยังไม่ได้มีการถ่ายโอนให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้ในขั้นตอนของการฟื้นฟูถูกมองว่ามีหน่วยราชการที่รับผิดชอบ 3. การฝึกซ้อมแบบ scenario ในการช่วยการเยียวยาผู้ประสบภัย เพื่อป้องกันความผิดพลาดในสถานการณ์ 4. การเน้นเรื่องการเตือนภัย การจัดการระบบการป้องกันและรักษาความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยว

		<p>4. มีเครือข่ายทรัพยากรขนาดใหญ่ และหลากหลายในการบริหารจัดการ</p> <p>5. มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัดของตัวแสดงในการมีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการ</p> <p>6. ความสำเร็จของภาวะผู้นำในสถานการณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้บัญชาการ</p> <p>7. มีการลดทอนความเป็นระบบราชการและใช้หลักความเชี่ยวชาญ</p> <p>8. การทำความเข้าใจต่อสถานการณ์อย่างต่อเนื่องให้กับตัวแสดงทุกฝ่าย เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติการ</p> <p>9. การปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเคร่งครัดและรวดเร็วในสถานการณ์</p> <p>10. มีความเสี่ยง ในการตัดสินใจเพื่อบริหารจัดการจากข้อมูลที่ไม่เพียงพอ และไม่ครอบคลุม</p>	<p>เพื่อลดความเสี่ยงต่อสถานการณ์วิกฤติ</p> <p>5. ปรากฏการณ์ไม่ให้ความสำคัญกับการฝึกซ้อมของคนในพื้นที่และหน่วยงานระดับท้องถิ่น และการขาดงบประมาณของท้องถิ่นในการบริหารภาวะวิกฤติ</p>
--	--	---	---

ตารางที่ 5.7 สรุปผลการศึกษาเหตุการณ์เรือล่ม จังหวัดภูเก็ต

กรณีศึกษา การจัดการตามระยะภัย	ระยะก่อนเกิดภัย	ระยะระหว่างเกิดภัย	ระยะหลังเกิดภัย
เรือล่ม จ.ภูเก็ต	การเตรียมพร้อมก่อนเกิดภัยที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการฝ่าฝืนระเบียบและการแจ้งเตือน	<ol style="list-style-type: none"> 1. การจัดการวิกฤติเชิงโครงสร้างทรัพยากร และความช่วยเหลือจากหลากหลายภาคส่วนทั้งในและต่างประเทศ 2. การดำเนินคดีกับผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนระเบียบและเป็นตัวแทนอำพรางของรัฐ 3. มีความไม่ลงตัวของผู้รับผิดชอบพื้นที่ประสบภัยและความล่าช้าของการเข้าปฏิบัติการ 4. การตรวจสอบข้อมูลส่วนบุคคลของนักท่องเที่ยวของหน่วยงานรัฐที่ล่าช้า และการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีการฟื้นฟูเยียวยาและช่วยเหลือนักท่องเที่ยวทั้งด้านการเงินและสภาพจิตใจ 2. มีการบริหารจัดการเพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่นและความไม่พอใจของสาธารณรัฐประชาชนจีน 3. มีการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักท่องเที่ยว 4. เตรียมจัดการช่องว่างทางกฎหมายในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว 5. มีความพยายามในการผลักดันความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาเทคโนโลยีติดตามนักท่องเที่ยว แต่ยังไม่มีความ

		<p>5. เอกชนมีบทบาทในการเข้ามาให้การช่วยเหลือและให้การสนับสนุนและประสานงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในด้านกำลังพลในการค้นหาและกู้ภัย</p>	<p>สืบหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากยังหาเจ้าภาพไม่ได้</p> <p>6. มีการประชุมปรึกษาหารือเพื่อเร่งทำการตกลงเรื่องการรับมิตขอบเขตพื้นที่ทางทะเลให้แล้วเสร็จ</p>
--	--	--	--

นอกจากนี้ จากการสังเคราะห์บทเรียนและข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการศึกษาเอกสาร การประชุมกลุ่มย่อย และการสัมภาษณ์หน่วยงานและกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ตลอดจนการแจกแบบสอบถามเพื่อได้มาซึ่งความคิดเห็นของนักทอ่งเกี่ยวกับการบริหารสถานการณ์วิกฤติต่าง ๆ ที่ผ่านมา เพื่อที่จะกำหนดร่างกรอบการบริหารวิกฤติ และนำไปเป็นกรอบของการจัดทำกรบริหารวิกฤติต่อไป ซึ่งในการกำหนดกรอบการบริหารวิกฤติดังกล่าว โดยปรกติจะอภิปรายครอบคลุมเนื้อหาในมิติต่าง ๆ คือ การให้นิยามและการทำความเข้าใจเกี่ยวกับคำสำคัญ การระบุโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการจัดวางตำแหน่งของหน่วยงานและการประสานงานต่าง ๆ ในการจัดการวิกฤติ และภาคผนวกที่เป็นสารบรรณอ้างอิงเอกสารที่มีความจำเป็นต่อการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติ ซึ่งคณะวิจัยจะทำการอภิปรายตั้งแต่นิยามความเชื่อมโยงของภาวะวิกฤติฉุกเฉิน สาธารณภัย และภัยพิบัติ ตลอดจนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสาธารณภัย และโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบัญชาการเหตุการณ์ และการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) รวมถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจากส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นในการจัดการวิกฤติ และหลักการ Emergency Operation Center และ การใช้ระบบ Incident Command System (ICS) Multi-Agency Coordination (MACs) และ Emergency Support Function (ESF) ของการจัดการวิกฤติ เพื่อเสนอแนวคิดเชิงปฏิบัติการในการบริหารวิกฤติภาคส่วนท่องเที่ยว

5.2 นิยามความเชื่อมโยงของภาวะวิกฤติฉุกเฉิน สาธารณภัย และภัยพิบัติ

ในการบริหารวิกฤตินั้น รมใหญ่ของการบริหารจัดการจะเริ่มจากการที่เหตุการณ์ที่เป็นปัญหาเกิดขึ้น เมื่อเหตุการณ์ที่เป็นปัญหาเกิดขึ้น แล้ววิธีการจัดการและการแก้ไขไม่สามารถที่จะกระทำได้ หรือดำเนินการแล้วไม่สามารถทำให้สถานการณ์คลี่คลายลงได้นั้น วิกฤติจะเริ่มเกิดขึ้น เป็นวิกฤติของเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ ที่หากเพิ่มระดับของปัญหาดังกล่าวมากขึ้นเรื่อย ๆ จะนำไปสู่สถานการณ์ที่มีความเร่งด่วน มีความรุนแรงจนต้องมีการแก้ปัญหาโดยเร่งด่วน ด้วยการระดมทรัพยากรที่เต็มกำลังในพื้นที่ ที่สามารถบริหารจัดการในระยะเวลายันสั้น และอาศัยการตัดสินใจด้วยทักษะความชำนาญที่รวดเร็ว อาศัยความถูกต้องแม่นยำที่สูง หากสามารถทำได้ เหตุการณ์จะไม่ยกระดับขึ้นเป็นภัยพิบัติ ซึ่งภัยพิบัติ ด้วยนิยามนั้น หมายถึงเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ที่เป็นอันตรายต่อส่วนรวมและสาธารณะ (สาธารณภัย) ที่ส่งผลกระทบต่อให้การดำเนินชีวิตที่เป็นปกติให้หยุดชะงัก และเกิดความเสียหายให้กับชีวิตและทรัพย์สิน เกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือพื้นที่นั้น ๆ จะบริหารจัดการได้ จึงสามารถนับได้ว่า ภาวะวิกฤติ เกิดขึ้นนับตั้งแต่ปัญหามีการสั่งสมจนไม่สามารถแก้ไขได้ จนต้องการการตอบสนองที่รวดเร็ว และแม่นยำเพื่อลดระดับความฉุกเฉินของวิกฤตินั้น หากทำไม่ได้ทันต่อการขยายความรุนแรงภัยพิบัติก็จะเกิดขึ้นได้

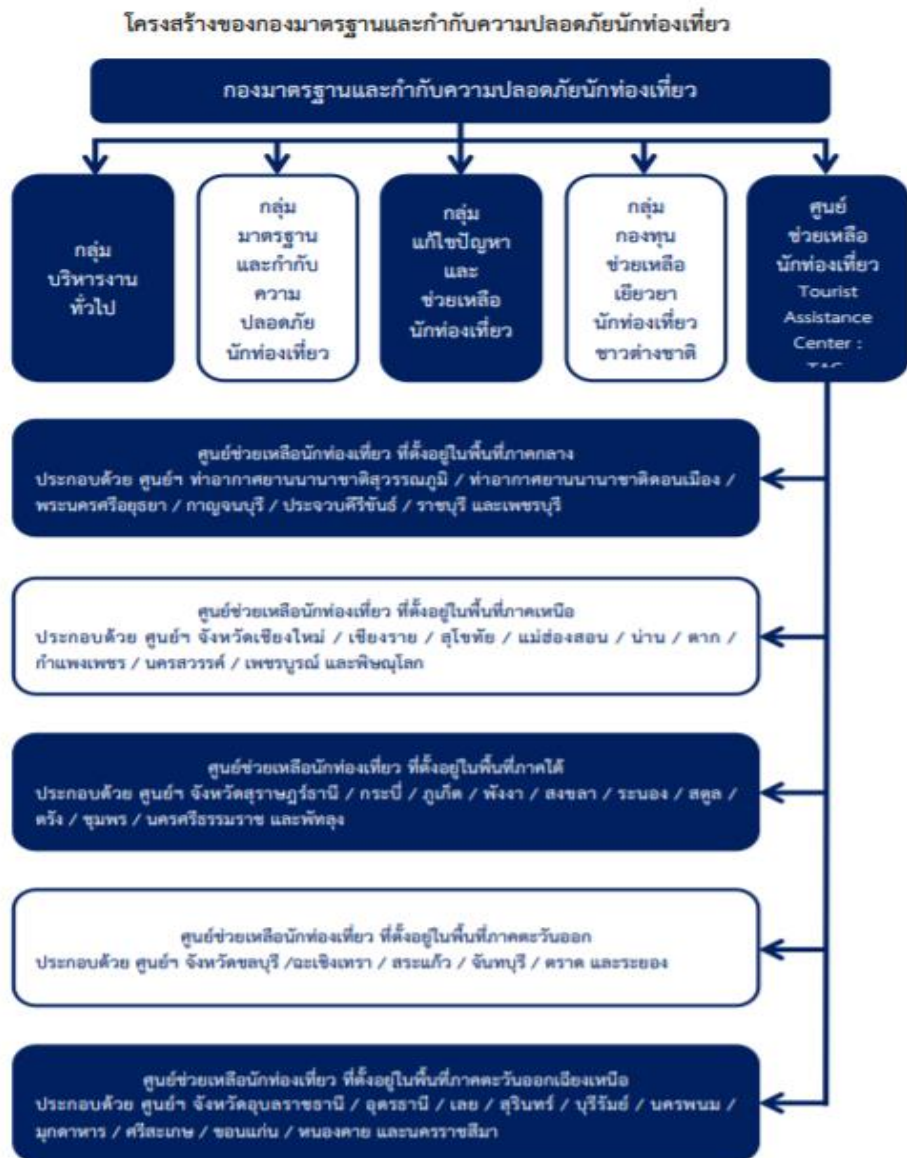
หากอีกนัยยะหนึ่ง ภาวะวิกฤติจำเป็นต้องเกิดขึ้นในระดับต่ำกว่าก่อน แล้วค่อยยกระดับขึ้นเรื่อย ๆ ดังเช่นที่กล่าวข้างต้นหรือไม่นั้น ไม่จำเป็นเสมอไป เพราะหากพื้นที่ไม่มีการป้องกันและลดผลกระทบ และการเตรียมพร้อมไว้ก่อนหน้า ความสามารถในการบริหารจัดการเวลาที่สถานการณ์มีความกดดันของปัญหาที่เพิ่มมากขึ้นนั้น ก็จะสามารถบริหารจัดการ หรือรับมือกับสถานการณ์ที่แม้จะไม่รุนแรงได้ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอาจจะสามารถนำไปสู่ภัยพิบัติได้ในทันที โดยไม่จำเป็นต้องผ่านภาวะฉุกเฉินเสียก่อน

นอกจากนี้ ความสำคัญของการทำความเข้าใจนิยามของภาวะวิกฤติ และพลวัตของวิกฤติ ไม่ได้กำหนดให้มีในกรอบการบริหารวิกฤติเพราะต้องการสร้างความเข้าใจของทุกภาคส่วนร่วมกันเท่านั้น หากแต่การสร้างนิยามและคำอธิบายที่เป็นคำเฉพาะเหล่านี้ ยังส่งผลต่อการใช้ระเบียบ กฎหมาย และกติกาในการปฏิบัติงานต่าง ๆ อีกจำนวนมาก โดยเฉพาะการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อีกทั้งการทำความเข้าใจต่อกระบวนการที่จะเกิดขึ้นในสถานการณ์ต่าง ๆ จะช่วยให้สามารถกำหนดแนวทางและการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ในหน้าที่งานต่าง ๆ และต่อขอบเขตความรับผิดชอบและการประสานกระบวนการความร่วมมือได้ชัดเจน

5.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสาธารณสุข

5.3.1 โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และ บทบาท ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ดังนี้ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจะมีบทบาทหน้าที่ในการให้ความรู้และเผยแพร่ความรู้ความปลอดภัยเมื่อมีสาธารณภัยแก่นักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และต้องมีการกำหนดมาตรฐานการดูแลสถานที่ท่องเที่ยวให้มีความปลอดภัย รวมถึงต้องมีการฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของกรมท่องเที่ยว โดยภารกิจต่าง ๆ ได้เข้าไปอยู่ในกลยุทธ์ที่ 4 ส่งเสริมบทบาทความเป็นประเทศแกนนำด้านการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยมีแนวปฏิบัติ คือ พัฒนารูปแบบการดำเนินงานด้านการจัดการความเสี่ยงสาธารณสุข และสร้างความมั่นคงมั่นใจให้แก่นานาชาติรวมถึงความพร้อม ด้านความปลอดภัยในการลงทุนและการท่องเที่ยวของประเทศไทยโดยการยกระดับองค์ความรู้ของสถาบัน พัฒนา การจัดการ สาธารณภัยแห่งชาติให้ได้มาตรฐานตามหลักสากล (หมายเหตุ: แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 อยู่ในระหว่างการประเมินผลเพื่อทำการปรับปรุงแก้ไข และวางกรอบการบริหารจัดการเสียใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในช่วงระหว่างการบริหารจัดการปี พ.ศ. 2558 – 2562 ซึ่งจะทำให้การพัฒนากรอบการบริหารวิกฤติในระยะปีที่สองของการศึกษานี้ อาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงในหลักการและรายละเอียดบางประการ)



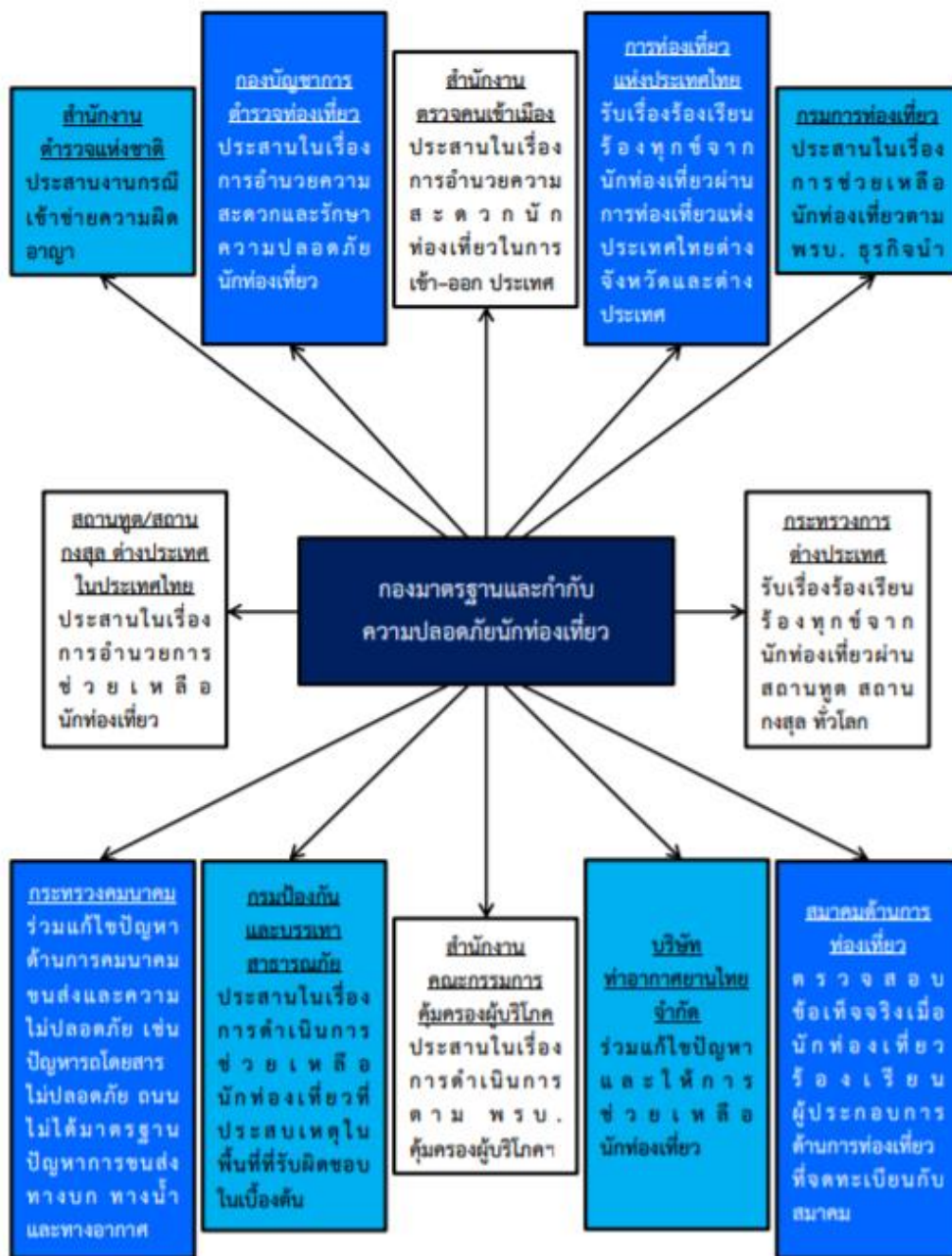
แผนภาพที่ 5.1 โครงสร้างกองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว, ที่มา: คู่มือการปฏิบัติงานของศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว.

ในการศึกษาภาคสนามนั้นคณะผู้วิจัยได้มีการ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว เพื่อให้ได้ทราบถึงบทบาทและหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบัญชาการเหตุการณ์ โดยในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จะเกี่ยวข้องกักลุ่มเฝ้าระวังทางการท่องเที่ยวในกองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวโดยมีอำนาจหน้าที่ คือ สร้างและพัฒนาระบบกลไกในการเฝ้าระวังทางการท่องเที่ยว รวมถึงการป้องกันและเตือนภัยทางการท่องเที่ยว โดยส่งเสริม

และสนับสนุนหน่วยงานของรัฐและเอกชน เพื่อร่วมกันดำเนินงานเฝ้าระวังทางการท่องเที่ยวให้เกิดเครือข่ายและความเข้มแข็งทั้งระบบ รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการเฝ้าระวัง ตรวจสอบ และติดตามสถานการณ์และสภาพแวดล้อมในพื้นที่เสี่ยงภัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบหรืออาจเกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว และประชาสัมพันธ์และแจ้งเตือนภัยแก่นักท่องเที่ยว นอกจากนี้ยังมีกลุ่มประสานช่วยเหลือนักท่องเที่ยว ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและรับเรื่องร้องทุกข์จากนักท่องเที่ยวที่ได้รับความเดือดร้อน ความเสียหาย หรือประสบภัยจากการท่องเที่ยวต่าง ๆ และติดต่อ ประสานงาน และอำนวยความสะดวกให้ความช่วยเหลือ การอำนวยความสะดวก การคุ้มครองสิทธินักท่องเที่ยว การดูแลความปลอดภัย และการบรรเทาเหตุเบื้องต้นแก่นักท่องเที่ยวที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาการหลอกลวง และเป็นผู้ประสานภัยทางการท่องเที่ยว

จะเห็นว่าโครงสร้างของกองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวแบ่งเป็นทั้งหมด 5 ส่วนด้วยกัน โดยจะประกอบด้วย กลุ่มบริหารงานทั่วไปกลุ่มมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว กลุ่มแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือนักท่องเที่ยว กลุ่มกองทุนช่วยเหลือและเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติและศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว นอกจากนี้ กองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวยังมีการบูรณาการร่วมกันในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรมการท่องเที่ยว สถานทูตและสถานกงสุลในต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงคมนาคม กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) สมาคมด้านการท่องเที่ยว ซึ่งมึลักษณะการบูรณาการคือ ส่วนใหญ่จะเป็นการประสานงานในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน ที่ต้องไปประสานเช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นการประสานงานบางกรณีที่เข้าช่วยความผิดทางอาญาสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นการประสานงานในเรื่องการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวในการเข้าออกประเทศ กรมการท่องเที่ยวภาษาในเรื่องการช่วยเหลือ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประสานงานในเรื่องการดำเนินการช่วยเหลือนักท่องเที่ยวที่ประสบเหตุ เป็นต้น

การบูรณาการในการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



แผนภาพที่ 5.2 การบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง, ที่มา: คู่มือการปฏิบัติงานของศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว.

หากแต่ว่าลักษณะการทำงานของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในปัจจุบันมักจะเป็นการประสานเพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว และหน่วยงานที่ต้องการประสานความช่วยเหลือเพียงเท่านั้นดังคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่กองมาตรฐานกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว (สัมภาษณ์, 9 ตุลาคม 2561) ความว่า

“...บทบาทของกระทรวงท่องเที่ยวและสำนักมาตรฐานความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวในส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะในการปฏิบัติงานคือเป็นล่ามหรือผู้แปลภาษา และให้ความช่วยเหลือแก่นักท่องเที่ยวโดยการเป็นผู้แปลภาษานั้นมักจะ ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ประสบภัยโดยส่วนใหญ่จะเป็นการปฏิบัติงานในโรงพยาบาลที่เกิดเหตุ และล่ามแปลจะแปล ให้กับพยาบาลและเจ้าหน้าที่ทางสาธารณสุข และการแปลภาษาให้กับญาติของผู้ประสบภัย หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติหรือเหตุการณ์ฉุกเฉิน โดยจะได้รับความร่วมมือจากสถานทูตและตำรวจตรวจคนเข้าเมืองตลอดจนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการปฏิบัติงานและที่สำคัญที่สุดคือตำรวจท่องเที่ยวที่มีสายด่วน 1155 กระจายการปฏิบัติงานทางพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว...”

บทบาทและหน้าที่หนึ่งที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬามีบทบาทสำคัญคือ การบริหารจัดการกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเพื่อช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาประเทศไทยที่เกิดความสูญเสียหรือเสียหายใด ๆ ทั้งในภาวะปกติหรือภาวะวิกฤติ โดยมีได้เกิดจากความประมาท เจตนา หรือการกระทำที่ผิดกฎหมายของนักท่องเที่ยว ซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยส่งผลต่อการสร้างรายได้ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ ตามคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่กองมาตรฐานกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว (สัมภาษณ์, 9 ตุลาคม 2561) ความว่า “...จากเหตุการณ์ที่เกิดราชประสงค์นั้นจะมีมาตรการในการติดตามและเยียวยารวมถึงการอำนวยความสะดวกของญาติที่ เดินทางมาหาผู้เสียหาย เราก็จะมีหน้าที่ในการประสานงาน ... อย่างเหตุการณ์เรือล่มที่ภูเก็ตก็ได้มีการตั้งศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยและระดับคนจากจังหวัดข้างเคียงมาปฏิบัติงาน”

ภารกิจหนึ่งของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ที่ปรากฏอยู่ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยคือ การให้ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ความปลอดภัย เมื่อมีสาธารณภัยแก่นักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมโดยเมื่อสอบถาม ถึงการณณ์ เผยแพร่ข้อมูลให้กับนักท่องเที่ยวเมื่อเกิดภาวะวิกฤติผู้แทนของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้กล่าวถึงกระบวนการในการส่งข้อมูล สารสนเทศและข้อมูลในการแจ้งเตือน นักท่องเที่ยว ว่าเป็นการแจ้งข้อมูลข่าวสารผ่านจดหมายข่าว โดยจะมีการประสานงานในกระทรวงต่าง ๆ ส่งเอกสารไม่ว่าจะเป็นหนังสือราชการหรือว่าส่งโทรสาร (Fax) ด้วยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะเป็นการรวบรวมจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ หรือกรมอุตุนิยมวิทยา แล้วรวบรวมไปยังกรมประชาสัมพันธ์เพื่อที่จะเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะ ซึ่งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารนั้น ตามคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่กองมาตรฐานกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว (สัมภาษณ์, 9 ตุลาคม 2561) ความว่า

“...กระบวนการในการส่งข้อมูลแจ้งเตือนหรือข้อมูลสารสนเทศที่นักท่องเที่ยวจำเป็นต้องรู้ว่าเมื่อมีการแจ้งเตือนถึงสถานการณ์ต่างๆข่าวสาร จากประเทศไทยจะส่งไปยังสถานทูตและธุรกิจการท่องเที่ยวผ่านเอกสารโดยจะประสานกับกระทรวงต่างๆ ในการส่งเอกสารโทรศัพท์หรือว่าส่งแฟกซ์ ส่วนใหญ่นั้นในการแจ้งเตือนข้อมูลและข่าวสารที่ได้จะเป็นการรวบรวมจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติหรือกรมอุตุนิยมวิทยา แล้วรวบรวมไปที่กรมประชาสัมพันธ์เพื่อที่จะเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะในลำดับต่อไป...”

นอกจากนั้นสำนักมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยวกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ยังได้มีบทบาทในการสร้างความเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว ด้วยการประชาสัมพันธ์ข้อมูลด้านการเตือนภัยด้านการท่องเที่ยวผ่านศูนย์แก้ไขปัญหาการล่อลวงและช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (Tourist Assistance Center (TAC)) ซึ่งศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (TAC) ตำรวจท่องเที่ยว ผู้ประกอบการ และผู้รับผิดชอบแหล่งท่องเที่ยว จะได้รับแจ้งปัญหา ข้อร้องเรียนและข้อร้องทุกข์จากนักท่องเที่ยวโดยตรง จากสนามบินภูเก็ต สถานประกอบการ แหล่งท่องเที่ยว และศูนย์ให้คำแนะนำการท่องเที่ยวที่ประจำอยู่ตามแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งการประสานงานและส่งต่อเรื่องร้องทุกข์มาจากสถานกงสุล ฯ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจะดำเนินการประสานต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องต่าง ๆ โดยการโทรประสานงานในเบื้องต้น และส่งหนังสือราชการตามหลังไปทาง แอปพลิเคชันไลน์ อีเมล ไปรษณีย์หรือนำส่งด้วยตนเอง

5.3.2 บทบาทในการบัญชาการเหตุการณ์ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

หน่วยงาน ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการบัญชาการเหตุการณ์ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและเป็นหน่วยงานที่จะปฏิบัติงานเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินก็คือตำรวจท่องเที่ยว หรือ กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว ซึ่งก่อตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 โดยยกฐานะจากกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว โดยเป็นการแบ่งส่วนราชการ เนื่องจาก ปัจจุบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทำให้ปริมาณนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้ตำรวจท่องเที่ยวเข้ามามีบทบาท ในการบัญชาการเหตุการณ์ในสภาวะวิกฤติภาคของการท่องเที่ยว ดังที่จะเห็นจากการสัมภาษณ์ ตำรวจท่องเที่ยวที่เข้าไปร่วมกันปฏิบัติงานเหตุการณ์เรือท่องเที่ยวขนาดใหญ่ “ฟินิกซ์พีซีไต้พีวีง” ถูกคลื่นลมซัดเรือล่มกลางทะเลบริเวณเกาะเฮ ตามคำสัมภาษณ์ของตัวแทนตำรวจท่องเที่ยว (สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2561) ความว่า

“...ที่นี้มาพูดถึงการจัดการบริหารในขณะนั้น ตำรวจท่องเที่ยว เราเองได้มีการระดมรถ ทั้งรถทั้งคนและนอกจากในเขตพื้นที่ของรับผิดชอบเขตจังหวัด 5 สถานีแล้วเราเรียกจากประจวบมาด้วย จากตรังมาด้วย มาช่วยตำรวจท่องเที่ยวประมาณ 100 กว่าคน รถประมาณ 20-30 คัน นะครับ มาแล้วก็ร่วมกับเจ้าหน้าที่ ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาศูนย์ TAC (ศูนย์แก้ไขปัญหาการล่อลวงและช่วยเหลือนักท่องเที่ยว: Tourist Assistance Center) นะครับตอนนั้น ทางศูนย์TACทางภาคได้มาทั้งหมดเลย ตอนนั้นเรามาช่วยกันทำงานกัน...”

นอกจากนั้นตำรวจท่องเที่ยวยังมีการประสานงานในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานภาคอื่น ๆ เช่น ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงการต่างประเทศและสถานทูตต่าง ๆ ที่นักท่องเที่ยวของประเทศนั้นประสบภัยหรือได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ภาวะฉุกเฉินที่เกิดขึ้น ดังเช่นคำสัมภาษณ์ของตำรวจท่องเที่ยว ที่ให้สัมภาษณ์ว่า ในเหตุการณ์เรือฟินิกซ์ล่มกลางทะเลบริเวณเกาะเฮในจังหวัดภูเก็ตได้มีการประสานงานกับหลาย ๆ หน่วยงาน เช่น การประสานงานกับตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เพื่อให้ทราบวาญาติของผู้เสียชีวิตจะเข้ามานำศพผู้เสียชีวิตกลับประเทศของตน โดยเมื่อมีญาติเข้ามาติดต่อและผ่านตำรวจตรวจคนเข้าเมืองเข้ามาในประเทศไทย ทั้งนี้ตำรวจท่องเที่ยวจะได้รับข้อมูลจากตำรวจตรวจคนเข้าเมืองและเมื่อถึงสนามบินภูเก็ตตำรวจตรวจคนเข้าเมืองก็จะเข้าไปพบกับญาติของผู้เสียชีวิต นอกจากนี้ สมาคมมัคคุเทศก์และล่ำมก็จะช่วยกันปฏิบัติงานในส่วนนี้ ผ่านการประสานงานของตำรวจท่องเที่ยวเอง โดยจะเป็นการทำงานร่วมกันตามคำสัมภาษณ์ของตัวแทนตำรวจท่องเที่ยว

(สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2561) ที่ว่า "...ส่วนข้อมูลของญาติถ้าเขาจะเข้ามา ข้อมูลจากตำรวจตรวจคนเข้าเมืองก็จะเข้ามาที่ผมหมดเลยพอมายังเราก็ประกบเขาแล้วได้ข้อมูลทั้งหมดค่อนข้าง เป็นข้อมูลความจริงเลยนะครับ เช่น ข้อมูลมาก็คนไปไหนเรารู้ล่วงหน้าแล้วพอมายัง ที่สนามบิน กระทรวงท่องเที่ยวก็จะติดต่อกับตำรวจท่องเที่ยว ให้ตำรวจท่องเที่ยวมารับญาติทั้งหมด เราก็จะปรากฏตรงนี้จะรู้จุดว่าจะได้ไปจุดไหน ทางนี้จะมี ล่ามและมัคคุเทศก์อาสาที่จะช่วยงานในส่วนนี้..."

5.3.3 ปัญหาที่พบในการบัญชาการเหตุการณ์

จากการสัมภาษณ์ กลุ่มผู้เกี่ยวข้อง พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยรวมทั้งการจัดการในสภาวะวิกฤติเกิดจากที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานน้อยไม่ครอบคลุมถึงการสร้างมาตรฐานความปลอดภัยหรือสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยในการท่องเที่ยว กล่าวคือ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานน้อย และไม่ครอบคลุมถึงการสร้างมาตรการความปลอดภัยหรือสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัย ในการท่องเที่ยวเนื่องจากอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาอยู่ภายใต้กฎหมายเพียง 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมาทั้งหมดจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับ การจัดการในสภาวะฉุกเฉิน มากเท่าการส่งเสริมการท่องเที่ยว ตามคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่กองมาตรฐานกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว (สัมภาษณ์, 9 ตุลาคม 2561)

"...ยกตัวอย่างเรื่องนี้เช่นเช่นกรมท่องเที่ยวก็จะมีกฎหมายมาตรฐานของการจัดการท่องเที่ยว แต่การท่องเที่ยวแบบโฮมสเตย์อำนาจในการให้ใบอนุญาตของสถานประกอบการโรงแรมหรือโฮมสเตย์กลายเป็นอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงมหาดไทย"

และแม้ว่าตำรวจท่องเที่ยวมีส่วนในการบัญชาการสถานการณ์เหตุการณ์โดยการประสานงานของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและตัวแสดงอื่น ๆ ในภาครัฐรวมถึงตัวแสดงในภาคของเอกชนไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และ สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยวโดยทั้งหมดจะปฏิบัติงานร่วมกันโดยสามารถเห็นถึงการปฏิบัติงานร่วมกัน แม้ว่าภาคส่วนอื่นจะเห็นถึงความบกพร่องของการปฏิบัติงานอยู่ในเรื่องของความล่าช้าไม่สามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที คำสัมภาษณ์ สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว (สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2561) ความว่า

"...ผมก็อยู่ ตอนสึนามิ ก็มีบทบาทมาพอสมควรทุกครั้งนั่นแหละครับ จะเป็นเรื่องสึนามิ เรื่องปิดสนามบิน หรือแม้แต่ครั้งนี้ที่เหตุการณ์เรือล่มที่ภูเก็ตนะครับ อย่างที่เมื่อกี้อย่างที่ตำรวจท่องเที่ยวบอกว่าพยายามทำเต็มที่แล้ว จริง ๆ เรื่องเรือล่มที่ภูเก็ต ทุกคนช่วยอะไรเต็มที่อยู่แล้วนะครับ ไม่มีใครโดนตำหนิหรือครับ แต่ว่าผมมองว่าบางเวลาของภาครัฐก็ยังไม่เต็มที่เรือล่มที่ภูเก็ต ผมไปอยู่ที่ภูเก็ต 6 วัน เรือล่มวันแรกยังไม่มีการแจ้งเตือนที่ไป พอวันที่สองเราส่งผู้จัดการเครื่องบินสุวรรณภูมิ และดอนเมืองไปสแตนด์บายที่สนามบินภูเก็ต เพื่อไปประสานงานกับญาติของผู้เสียชีวิตเราได้จัดทั้งรถบรรทุกนี้สแตนด์บายอยู่เพื่อความสะดวกเขาแล้วก็ในส่วนของการการนี้ก็ตามไปอีก 3 วัน เจ้าหน้าที่เหล่านี้ที่อยู่ที่หน้างาน 11 วัน เรื่องของการดูแลให้ความร่วมมือไม่ทันการณ์ แม้แต่กองทัพเรือยังต้องรออนุมัติ ต้องรอขออนุญาตก่อน เอาเรือออกไปไม่ได้เลย..."

การแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของกฎหมายรวมถึงการพัฒนา บุคลากรด้านการท่องเที่ยว ให้มีความรู้ ความสามารถในเรื่องของ การจัดการภัยพิบัติ การเผชิญสถานการณ์ในสภาวะวิกฤติ และสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัย สำนักมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวได้ให้ความเห็นว่าในการจัดการท่องเที่ยวส่วนใหญ่ความปลอดภัยจะเน้นไปทางความเสี่ยงด้านการเกิดอาชญากรรม ของนักท่องเที่ยวมากกว่าการเกิดภัยพิบัติ หรือเหตุการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานของภาคการท่องเที่ยว ยัง ไม่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับ ความปลอดภัยที่เกิดจากสถานการณ์ฉุกเฉินหรือเหตุการณ์ภัยพิบัติ โดย ตัวแทนของ สำนักมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว ให้ความเห็นว่าควรจะมีการพัฒนา บุคลากรด้านการท่องเที่ยวให้สามารถให้ความรู้ แก่ นักท่องเที่ยวในเรื่องของการปฏิบัติตัวเมื่ออยู่ในสภาวะความเสี่ยงต่าง ๆ ตามคำสัมภาษณ์ของที่ปรึกษากรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2561) ความว่า

“...จริง ๆ แล้วหลักสูตรการช่วยเหลือนักท่องเที่ยวควรมีการฝึกอบรมให้มีความรู้ ทางด้านการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินและการบริหารจัดการภัยพิบัติเพื่อให้สามารถช่วย นักท่องเที่ยวที่ประสบภัยพิบัติได้และสามารถจัดการต่อความโกลาหลที่จะเกิดขึ้นเมื่อเกิดภาวะ ฉุกเฉินได้...”

นอกจากนี้ จากการลงพื้นที่ศึกษาข้อมูล คณะผู้วิจัยพบอุปสรรคและความท้าทายของการปฏิบัติงานที่เห็น ได้อย่างเด่นชัดตามประเด็นดังต่อไปนี้

- การสื่อสารภายในองค์กรเป็นสิ่งสำคัญ ส่งผลต่อการขับเคลื่อนงาน เช่น จากที่หน่วยงานไม่ประชุมหรือหารือกันในองค์กร ประกอบกับการไม่ส่งเจ้าหน้าที่คนเดิมเข้าร่วมประชุม จึงเป็นเหตุผลของความไม่ต่อเนื่องของการขับเคลื่อนงาน
- การเปลี่ยนแปลงคณะทำงาน ผู้บริหารและผู้ติดต่อประสานงานของแต่ละองค์กร ทำให้ขาดความต่อเนื่อง
- การที่บางหน่วยงานไม่เห็นความสำคัญของความร่วมมือ เนื่องจากเห็นว่าไม่ใช่บทบาทหน้าที่และอำนาจ ตรง ประกอบกับไม่มีกฎหมายหรือระเบียบรองรับการทำงาน จะแสดงออกโดยการส่งตัวแทนที่ขาดความรู้ ความสามารถและไม่มีอำนาจตัดสินใจมาเข้าร่วม
- การสื่อสารระหว่างองค์กรที่ไม่เคยประสานงานร่วมกัน จะใช้หนังสือราชการเพื่อเป็นหลักฐาน ซึ่งก่อเกิด ความล่าช้าและไม่ส่งผลดีต่อการขับเคลื่อน แต่บางหน่วยงาน ใช้ความสัมพันธ์จากการเข้าร่วมประชุม หรือหารือกันในหลาย ๆ เรื่อง จะใช้แอปพลิเคชันไลน์ โทรศัพท์ ในความสัมพันธ์ส่วนตัวนั้น จะทำให้เกิดความ รวดเร็ว
- ปัญหาการจัดการกับข้อมูลในภาวะวิกฤติ คือ การจัดการกับวิธีการแถลงข่าว การให้ข้อมูลแก่สื่อ การ ประชาสัมพันธ์หลังเหตุการณ์ ที่ไม่มีการวางแผนการแถลงข่าว การจัดการข้อมูลและเชื่อมโยงข้อมูล ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ท้องถิ่น เอกชน และผู้มีอิทธิพล ไม่มีแม่ข่าย สำนักข่าวไหนมาให้สัมภาษณ์ก็ ตอบคำถามทันทีตามความรู้สึก
- ในภาวะวิกฤติ มีผู้ที่ประสงค์แสวงหาผลประโยชน์มากเกินไป การพยายามเข้ามาจัดการกับปัญหาโดย ปราศจากความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ดำเนินกิจกรรมที่นอกเหนือบทบาทหน้าที่ของตน หรือการเล่น บทบาทไม่ถูกต้อง เนื่องมาจากการขาดแผนบูรณาการและการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันในช่วงการเตรียม ความพร้อม

- การขาดการฝึกซ้อมร่วมกันของ นักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการ ทำให้พนักงานในโรงแรม หรือธุรกิจนำเที่ยว ขาดความรู้ความสามารถในสภาวะวิกฤติ
- ข้อจำกัดด้านงบประมาณมีผลบางภาคส่วนของภูเก็ตเท่านั้น เนื่องจากแหล่งท่องเที่ยวอยู่ในพื้นที่ รับผิดชอบของเทศบาลเมืองเกือบทุกแห่ง
- การประสานงานของรัฐกับองค์กรท้องถิ่น มักไม่เด็ดขาด ไม่มีความชัดเจน เนื่องจากการองค์กรท้องถิ่น มัก ส่งผู้ปฏิบัติงานจริงมาเข้าประชุม แต่ไม่สามารถตัดสินใจแทนผู้นำองค์กรได้
- ระหว่างเหตุการณ์ มีอุปสรรคในการปฏิบัติงาน การแจ้งมรณะของญาติผู้ประสบภัย เนื่องจากไม่มีการ อำนวยความสะดวกของหน่วยงานที่รับผิดชอบ (ที่ทำการปกครองอำเภอ และสำนักงานทะเบียนท้องถิ่น เทศบาล)

5.4 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ บัญชาการเหตุการณ์ และการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.)

การจัดการในภาวะฉุกเฉิน กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติได้จัดตั้งการสนับสนุน ในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) หรือ Emergency Support Function: ESF ขึ้นเพื่อประสานการปฏิบัติในการจัดการ สาธารณภัยตามความจำเป็นของพื้นที่ ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ส่งผลให้การปฏิบัติงาน ในภาวะฉุกเฉินมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น โดยในแต่ละส่วนงานฯ มีหน่วยงานสนับสนุน แบ่งออกเป็น 18 ส่วนงาน ดังตารางที่ 5.8 ต่อไปนี้

ตารางที่ 5.8 ตารางแสดงส่วนงานสนับสนุนในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.)

ชื่อเรียก	ชื่อส่วนงาน
สปฉ.1	ส่วนงานคมนาคม
สปฉ.2	ส่วนงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
สปฉ.3	ส่วนงานสาธารณสุขป้องกันและโครงสร้างพื้นฐาน
สปฉ.4	ส่วนผจญเพลิง
สปฉ.5	ส่วนงานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน
สปฉ.6	ส่วนงานสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
สปฉ.7	ส่วนงานการสนับสนุนทรัพยากรทางทหาร
สปฉ.8	ส่วนงานการแพทย์และการสาธารณสุข
สปฉ.9	ส่วนงานการค้นหาและกู้ภัย
สปฉ.10	ส่วนงานสารเคมีและวัตถุอันตราย
สปฉ.11	ส่วนงานการเกษตร
สปฉ.12	ส่วนงานพลังงาน
สปฉ.13	ส่วนงานรักษาความสงบเรียบร้อย
สปฉ.14	ส่วนงานการฟื้นฟูเศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรม

ชื่อเรียก	ชื่อส่วนงาน
สปฉ.15	ส่วนงานการต่างประเทศ
สปฉ.16	ส่วนงานการประชาสัมพันธ์และการจัดการข้อมูลข่าวสาร
สปฉ.17	ส่วนงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
สปฉ.18	ส่วนงานงบประมาณและการบริจาค

ในการจัดตั้ง สปฉ. นั้นจะอยู่กับความจำเป็นของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อประสานงานระหว่างส่วนราชการ และหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบภารกิจด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ภารกิจด้านการคมนาคมที่มีหลายส่วนราชการมีลักษณะงานเหมือนหรือใกล้เคียงกันมาร่วมประสานการปฏิบัติ อันจะเป็นการลดความซ้ำซ้อนในการช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิบัติงานของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับที่เกิดสาธารณภัย

5.4.1 อำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในการบัญชาการเหตุการณ์และการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.)

การบัญชาการเหตุการณ์การสนับสนุนการปฏิบัติงานภาวะฉุกเฉิน ที่กำหนดขึ้นในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พบว่า กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ไม่ได้เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในสภาวะฉุกเฉิน โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจะมีบทบาทหน้าที่ในการให้ความรู้และเผยแพร่ความรู้ความปลอดภัย แก่นักท่องเที่ยวผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและต้องกำหนดมาตรฐานการดูแลสถานที่ท่องเที่ยวให้มีความปลอดภัยรวมถึงต้องมีการฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย ตามคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่กองมาตรฐานกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว(สัมภาษณ์, 9 ตุลาคม 2561) *“กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาแทบจะไม่มีอำนาจในการจัดการในภาวะวิกฤติเลย แม้ว่าภัยที่เกิดจะเป็นภัยที่เกิดจากการท่องเที่ยว หน้าที่ของเราคือการประสานงาน และอำนวยความสะดวกเท่านั้น”*

ซึ่งบทบาทนี้เป็นบทบาทในเชิงรับ และมุ่งเน้นการท่องเที่ยวไปในทิศทางของการค้าและการบริการมากกว่าการมุ่งเน้นให้การท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับการค้าและการบริหารที่มีความปลอดภัย และให้ความสะดวกและความเชื่อมั่นแก่นักท่องเที่ยวในการท่องเที่ยวพื้นที่ที่มีความหลากหลายในประเทศไทย อีกประการหนึ่งคือ การที่ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่ไม่ได้มีมาตรการความปลอดภัยในทุกพื้นที่อย่างสมบูรณ์ อีกทั้งลักษณะของความเสียหายและอันตรายในประเทศนั้น มีทั้งในรูปแบบของภัยธรรมชาติ และภัยอันเกิดจากน้ำมือมนุษย์และความมั่นคง ทำให้ภาคส่วนการท่องเที่ยวยังต้องมีความใส่ใจที่จะสร้างให้เกิดความปลอดภัยในการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวทั้งที่เป็นคนไทยที่อาจจะมีความรู้และความคุ้นเคยกับภูมิสังคม และนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ไม่มีความคุ้นเคยต่อสภาพและวิธีการบริหารจัดการในประเทศไทย ดังนั้นในกรอบการบริหารวิกฤติของภาคส่วนการท่องเที่ยวจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของเหตุการณ์ไว้ให้มากด้วย

ซึ่งความหลากหลายของความเสี่ยงสาธารณภัยและเหตุการณ์วิกฤตินั้น แม้แต่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยก็ได้สะท้อนความเห็นในลักษณะเดียวกันว่า ในขณะที่การทำงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหากเป็นการปฏิบัติงานที่ภัยที่เกิดขึ้นเป็นภัยจากการกระทำของมนุษย์ อาทิ ระเบิดที่ราชประสงค์ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและองคคัพยต่าง ๆ ในพื้นที่ที่เป็นหน่วยงานหลักและเครือข่ายจะมีบทบาทน้อยลง ตำรวจ

และฝ่ายความมั่นคงจะมีหน้าที่และอำนาจในการปฏิบัติงานมากกว่า ตามคำสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (สัมภาษณ์, 9 ตุลาคม 2561) ความว่า

“...การทำงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหากเกิดเหตุลักษณะฉุกเฉินที่เป็นภัยจากการกระทำของมนุษย์กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะมีบทบาทในการจัดการน้อย เช่นเหตุการณ์ที่ราชประสงค์เป็นภัยที่เกิดขึ้นจากมนุษย์ และการปฏิบัติงานส่วนใหญ่จะใช้ตำรวจมากกว่า และยังเป็นเรื่องของความมั่นคง ประกอบรวมกัน...”

ฉะนั้น การที่จะกำหนดตำแหน่ง หน้าที่ ภารกิจ และการประสานงานของภาคส่วนการท่องเที่ยวเข้าสู่การสนธิกำลังในการบริหารวิกฤตินั้น จากข้อมูล การสัมภาษณ์ ผู้แทนจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีความคิดเห็นว่า กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุน การปฏิบัติงานสถานะฉุกเฉิน ได้ใน 2 ส่วนงาน ดังนี้

1) สปฉ.14 ส่วนงานการฟื้นฟูเศรษฐกิจการศึกษาและวัฒนธรรม

ส่วนงานการฟื้นฟูเศรษฐกิจการศึกษาและวัฒนธรรมมีหน้าที่ที่ประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจการศึกษา วัฒนธรรมและสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์รวมถึงแนวทางในการฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพ ปรกติโดยเร็ว โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีกระทรวงวัฒนธรรมและกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานสนับสนุนในการประสานการปฏิบัติงานระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานรวมถึงจัดทำแผนการสนับสนุนการปฏิบัติงานสถานะฉุกเฉินด้านการฟื้นฟูเศรษฐกิจ การศึกษาและวัฒนธรรม ซึ่งสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (สัมภาษณ์, 9 ตุลาคม 2561) “... จริง ๆ แล้วกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถช่วยในการ ประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมเศรษฐกิจการท่องเที่ยว ซึ่งน่าจะเป็นภารกิจหนึ่งของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา การที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเข้ามามีแผนสนับสนุนในการปฏิบัติงานในสถานะฉุกเฉินด้านการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และวัฒนธรรม จะช่วยให้ การสนับสนุน การปฏิบัติงานในสถานะฉุกเฉิน มีความครอบคลุมไปถึงภาคการท่องเที่ยวได้...”

2) สปฉ.16 ส่วนงานประชาสัมพันธ์และจัดการข้อมูลข่าวสาร

ส่วนงานประชาสัมพันธ์และจัดการข้อมูลข่าวสารหน้าที่ที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และให้ความรู้เกี่ยวกับสาธารณภัยรวมถึงการกำหนดมาตรการป้องกันข่าวลือที่สร้างความตื่นตระหนกให้แก่ประชาชน โดยมีขอบเขตหน้าที่คือประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับสาธารณภัยในสถานะฉุกเฉินหรือภัยคุกคามที่เกิดขึ้น เผยแพร่ข้อมูลและความรู้ที่ถูกต้องเพื่อการเตรียมความพร้อมรับมือสถานการณ์ให้แก่ประชาชนจัดตั้ง **ศูนย์ข้อมูลข่าวสารร่วม (Joint information Center: JIC)** เพื่อเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างส่วนราชการหน่วยงานภาคเอกชนและสื่อมวลชนทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงกำหนดมาตรการป้องกันตอบโต้ข่าวลืออันเป็นเท็จและข้อมูลที่จะสร้างความตื่นตระหนกแตกตื่นและหวาดกลัวให้แก่ประชาชน

ส่วนงานนี้มีกรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานหลักในการประสานการปฏิบัติระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานรวมถึงจัดทำแผนสนับสนุนการปฏิบัติงานในสถานะฉุกเฉินด้านการประชาสัมพันธ์และการจัดข้อมูลข่าวสารจากการสัมภาษณ์ผู้แทนจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้มีการให้ข้อมูลว่าโดยส่วนใหญ่แล้ว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจะเป็นหน่วยงานในการประสานงาน และเป็นหน่วยงานที่พยายามให้ข้อมูลเพื่อ

สร้างความเชื่อมั่นให้แก่การท่องเที่ยวในประเทศไทย เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วภารกิจของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาที่สามารถที่จะเข้ามาอยู่ใน สปฉ. 16 ได้ โดยสามารถเข้ามาสนับสนุน การทำงานของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร โดยเน้นการกระจายข่าวสารให้แก่นักท่องเที่ยว ซึ่งจะทำให้การประสานงานและการกระจายข้อมูลข่าวสารเป็นไปได้ในหลายรูปแบบเพื่อส่งสารให้แก่นักท่องเที่ยวในพื้นที่ได้ ซึ่งสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ผู้แทนของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา(สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2561) ความว่า “...ส่วนใหญ่แล้วเราจะมีการประชุมสัมพันธ์ถึงข้อมูลข่าวสารด้านการท่องเที่ยว ผ่านกรมประชาสัมพันธ์ โดยจะเป็น การรับข้อมูลจาก กรมประชาสัมพันธ์และข้อมูลจากหน่วยงานอื่นๆเช่นกรมอุตุนิยมวิทยา กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งส่วนใหญ่การกระจายข้อมูลข่าวสารของเราจะเป็นการทำใน ลักษณะเอกสารและส่งแฟกซ์ ให้กับผู้ประกอบการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว”

คำสัมภาษณ์ที่กล่าวข้างต้นทำให้เห็นถึงการประสานงานที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาปฏิบัติเป็นปกติ คือ การประสานงานและการรวบรวมข้อมูลรวมถึงการกระจายข้อมูลเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะให้แก่ภาคการท่องเที่ยว ดังนั้น หากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเข้ามาเป็นส่วนสนับสนุนหนึ่งใน สปฉ. 16 ก็จะทำให้หน่วยงานเกี่ยวกับการท่องเที่ยวมีข้อมูลในการเผยแพร่ให้แก่ภาคส่วนของการท่องเที่ยวรวมถึงนักท่องเที่ยว ได้รวดเร็ว และมีช่องทางในการส่งข้อมูลในหลายช่องทาง เพื่อเป็นการสนับสนุนภารกิจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ในเรื่องของการให้ความรู้และเผยแพร่ความรู้ด้านความปลอดภัย เมื่อเกิดเหตุสาธารณภัยแก่นักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

5.4.2 การประสานงานขอการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

เมื่อเกิดเหตุการณ์ภาวะวิกฤติหรือเกิดภัยพิบัติเกิดขึ้น ในพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว หรือเหตุการณ์ภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเหตุการณ์ ที่เกิดจากการทางท่องเที่ยว และมีผู้ได้รับผลกระทบคือนักท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในฐานะที่เป็นหน่วยงานในการประสานความช่วยเหลือและการประสานงานการบัญชาการสถานการณ์จำเป็นจะต้อง มีการประสานงานกับหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และจะต้องมีการประสานงานขอการสนับสนุนการปฏิบัติงานจาก สปฉ.

เนื่องจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์การติดถ้ำของเยาวชนที่ถ้ำหลวงจังหวัดเชียงรายก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เนื่องจากถ้ำหลวงคือแหล่งท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงราย และเหตุการณ์นี้นำมาซึ่งการปรับปรุงมาตรฐานการท่องเที่ยวถ้ำ ซึ่งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้มีการปรึกษาร่วมกัน ดังคำสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (สัมภาษณ์, 9 ตุลาคม 2561) “ หลังจากเหตุการณ์ถ้ำหลวงกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยก็ได้เข้าไปร่วมกันประชุมเพื่อ หาทางสร้างมาตรการในการ ท่องเที่ยวถ้ำ ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยมีเป้าหมายที่จะจัดการและสร้างมาตรฐานให้แหล่งท่องเที่ยวที่เป็นถ้ำ เพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์ซ้ำอีก”

เหตุการณ์เรือท่องเที่ยวขนาดใหญ่ “ฟินิกซ์ พีซีไคพีวีง” ถูกคลื่นลมซัดเรือล่มกลางทะเล ที่จังหวัดภูเก็ตที่ผ่านมาก็เป็นเหตุการณ์ภาวะฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เนื่องจากเรือที่ล่มนั้นเป็นเรือท่องเที่ยวและมีนักท่องเที่ยวได้รับผลกระทบ และได้รับความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินเป็นอย่างมาก

จากเหตุการณ์ข้างต้น จะพบว่าลักษณะปัญหาและพื้นที่ที่เกิดภาวะวิกฤติหรือเกิดภัยพิบัติ ทำให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เข้ามาเกี่ยวข้องและจำเป็นจะต้องมีบทบาทในการจัดการเรื่องดังกล่าว โดยหน่วยงานการท่องเที่ยวจะสามารถ ประสานการสนับสนุนจากสปฉ. ในส่วนต่าง ๆ ได้ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง การสนับสนุนการให้ความรู้และเผยแพร่ความรู้ความปลอดภัยข้อมูลข่าวสาร ที่จะเผยแพร่ให้นักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถ ประสานกับ สปฉ. ที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

สปฉ.1 ส่วนงานทางด้านคมนาคม กล่าวคือ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถขอข้อมูลจากกระทรวงคมนาคม ใน เรื่องของ เส้นทางสำรองและเส้นทางเลี่ยง เพื่อไม่ให้เผชิญกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือ ขอ การสนับสนุนการอพยพเคลื่อนย้าย นักท่องเที่ยวที่ประสบภัย ไปยังพื้นที่ที่ปลอดภัยได้ สปฉ.2 ส่วนงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถ ประสานขอการสนับสนุนอุปกรณ์และเครื่องมือในการสื่อสารและช่องทางการสื่อสารสำรองเพื่อใช้ในสภาวะฉุกเฉิน รวมถึง สามารถ ขอการสนับสนุนเจ้าหน้าที่เพื่อติดต่อสื่อสาร เมื่อเกิดสภาวะวิกฤติ โดยจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการแจ้งเตือนหรือการเผยแพร่ข้อมูลไปสู่นักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการ

สปฉ.5 ส่วนงานการจัดการในสภาวะฉุกเฉิน กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถ ประสานงานกับส่วนงานนี้เพื่อที่จะขอข้อมูลในการแจ้งเตือนล่วงหน้าให้ประชาชนทราบถึงแนวโน้มของการเกิดสาธารณภัยและแจ้งแนวทางปฏิบัติและเตรียมความพร้อมต่อสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้

สปฉ.8 ส่วนงานการแพทย์และสาธารณสุข กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถขอความช่วยเหลือในเรื่องของข้อมูลและข่าวสารที่จะเผยแพร่ให้กับประชาชนหรือนักท่องเที่ยวในเรื่องของการรักษาพยาบาล และการช่วยเหลือตนเองเมื่อประสบภัย

สปฉ.15 ส่วนงานการต่างประเทศ โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศในสภาวะฉุกเฉินได้ รวมทั้งสามารถขอการสนับสนุนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่เป็นชาวต่างประเทศได้ นอกจากนี้ ส่วนงานนี้จะช่วยประสานการรับและการให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลและองค์กรระหว่างประเทศรวมถึงองค์กรภาคเอกชนระหว่างประเทศ

สปฉ.16 ส่วนงานประชาสัมพันธ์และจัดข้อมูลข่าวสาร โดยสามารถประสานงานเพื่อขอข้อมูลข่าวสารที่จะเผยแพร่ ให้กับนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้ รวมทั้งสามารถตรวจสอบข่าวและข้อมูลอันเป็นเท็จที่จะสร้างความตื่นตระหนกให้กับนักท่องเที่ยวและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้

ส่วนที่สอง การสนับสนุนในเรื่องของการปฏิบัติงานและการกำหนดมาตรฐาน การดูแลสถานที่ท่องเที่ยวให้มีความปลอดภัย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถประสานกับ สปฉ. ที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

สปฉ.5 ส่วนงานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งสามารถสนับสนุนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้ในลักษณะของการประสานความช่วยเหลือและประสานทรัพยากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานในสภาวะฉุกเฉินได้

สปฉ.8 ส่วนงานการแพทย์และสาธารณสุข กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถประสานขอความช่วยเหลือ จากส่วนงานนี้ในเรื่องของการสนับสนุนทรัพยากรทางการแพทย์และการสาธารณสุข ตลอดจนขอความช่วยเหลือทางด้านการแพทย์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ส่วนงานนี้จะพยายามที่จะพัฒนาระบบการแพทย์ให้เป็นมาตรฐานสากล

สปฉ.9 ส่วนงานการค้นหาและกู้ภัย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถประสานขอการสนับสนุนในการปฏิบัติงานทางด้านการค้นหาและช่วยชีวิตนักท่องเที่ยว รวมถึงส่วนงานนี้จะประสานและสนับสนุนอุปกรณ์พิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ค้นหากู้ภัย ทั้งนี้ส่วนงานนี้จะเป็นส่วนงานที่จะคอยพัฒนาระบบการปฏิบัติงานด้านการค้นหาให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกภาคส่วน

สปฉ.13 ส่วนงานรักษาความสงบเรียบร้อย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถประสานการปฏิบัติงานในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวในสถานที่สำคัญ เช่น สถานที่ท่องเที่ยวที่มีนักท่องเที่ยวอยู่จำนวนมาก รวมถึงเมื่อเกิดความสูญเสียชีวิตส่วนงานนี้จะปฏิบัติหน้าที่ในการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลการจัดการศพการติดตามผู้สูญหายและการส่งกลับ ซึ่งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬามีบทบาทหน้าที่ในการจัดการในเรื่องของการให้ความสะดวกแก่ญาติผู้มารับศพของนักท่องเที่ยวที่เสียชีวิต จึงจะต้องมีการประสานงานกับงานส่วนนี้

สปฉ.14 ส่วนงานการฟื้นฟูเศรษฐกิจการศึกษาวัฒนธรรม ส่วนงานนี้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถประสานงานในการขอข้อเสนอแนะและแนวทางรวมถึงวิธีการในการเตรียมความพร้อมกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นและแนวทางการฟื้นฟูหลังจากการเกิดภัยได้ ซึ่งส่วนงานนี้จะมีการวิเคราะห์ประเมิน เพื่อป้องกันและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่สถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมรวมถึงสถานที่ท่องเที่ยว ซึ่งจะเป็นการติดตามและตรวจสอบเพื่อให้เกิดการฟื้นฟูกลับมาสู่สภาวะปรกติอย่างรวดเร็ว

5.5 โครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจากส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นในการจัดการวิกฤติ

5.5.1 สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด

การจัดการภัยพิบัติในประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดว่า กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีฐานะเป็นหน่วยงานกลางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และในกฎหมายฉบับนั้นได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้มีอำนาจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเป็นหน่วยงานแรกที่จะเผชิญเหตุการณ์ในสภาวะฉุกเฉินหรือเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น

ในทางกลับกัน โครงสร้างความสัมพันธ์และอำนาจของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาไม่มีการกำหนดให้ภารกิจด้านการท่องเที่ยวและกีฬากระจายไปถึงหน่วยงานในท้องถิ่นแต่ก็ยังมีหน่วยงาน ประจำสำนักปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา คือ กลุ่มประสานราชการส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานในกองประสานราชการ ภูมิภาค ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการ

ปฏิบัติการ เพื่อกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประสานการบริหารราชการของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด อำเภอก และองค์กรเครือข่าย ส่งเสริมและประสานความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยว และกีฬาของจังหวัด อำเภอก และองค์กรเครือข่ายแบบบูรณาการ โดยกองประสานราชการส่วนภูมิภาคได้มีการ จัดตั้ง สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ทัวทั้งประเทศไทย โดยมี หน้าที่ในการประสานความช่วยเหลือ ให้แก่นักท่องเที่ยว ที่ต้องการความช่วยเหลือโดยจะเป็นการประสานงานให้ระหว่างสถานทูตหรือกระทรวงการ ต่างประเทศและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่กองมาตรฐานกำกับความปลอดภัย นักท่องเที่ยว (สัมภาษณ์, 9 ตุลาคม 2561) ดังนี้

“...สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาเริ่มจัด ตั้งตามจังหวัดต่าง ๆ ได้เมื่อปี 2553 และ ครบทุก 77 จังหวัด เมื่อปีงบประมาณ 2562 โดยสำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดจะมีหน้าที่ในการประสานงาน ในเรื่องของนักท่องเที่ยวและกีฬาในส่วนของนักท่องเที่ยวนั้นจะเป็นการประสานงานกับสถานทูตและ การประสานงานกับญาติเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย ในสภาวะวิกฤติที่เป็นนักท่องเที่ยวนอกจากนั้นก็ยังมี หน้าที่ในการประสาน ช่วยเหลือในส่วนของกองทุน เพื่อเยียวยานักท่องเที่ยว โดยส่วนใหญ่การปฏิบัติงาน ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจะเป็นการตั้งศูนย์ประสานงานของทุกจังหวัดเช่นเหตุการณ์เรือล่ม ภูเก็ตที่มีการนำเอาทรัพยากร บุคคล ทางภาคใต้ที่ใกล้เคียง ลงมาช่วยเหลือปฏิบัติงานประสานงานกันในการ ปฏิบัติงาน และช่วยเหลือเยียวยาโดยการตั้งโต๊ะเยียวยานักท่องเที่ยวในจุดที่เกิดเหตุ”

5.5.2 ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (Tourist Assistance Center: TAC)

ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวเป็นศูนย์ที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว เดิมชื่อว่าศูนย์แก้ไขปัญหาการหลอกลวงและช่วยเหลือนักท่องเที่ยวจัดตั้งขึ้นโดยมี วัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวและให้ข้อมูลคำแนะนำด้านการท่องเที่ยวและ การป้องกันภัยจากการท่องเที่ยวรวมถึงรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์จากนักท่องเที่ยวและประสานกับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาให้กับนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติศูนย์ช่วยเหลือ นักท่องเที่ยวจัดขึ้นแห่งแรก ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิโดยทำการเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 โดยมูลเหตุ จูงใจจากการสัมภาษณ์นั้นศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว ก่อตั้งขึ้นหลังจากเหตุการณ์การติดสนามบินในการชุมนุม ทางการเมืองเมื่อปี พ.ศ. 2553 ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวได้จัดตั้งขึ้นตามหัวเมืองใหญ่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวและ เป็นที่ที่นักท่องเที่ยว ไปเที่ยวมากที่สุดและขยายการจัดตั้งศูนย์เพิ่มมากขึ้น จนในปีงบประมาณ 2561 กอง มาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยวได้จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว ถึง 45 จังหวัดและใน ปีงบประมาณ 2562 กองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยวมีแผนที่จะจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือ นักท่องเที่ยวเพิ่มอีก 31 แห่ง ซึ่งจะทำให้มีศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวครบทุกจังหวัดทั่วประเทศโดยเจ้าหน้าที่ ประจำศูนย์ จะมีความสามารถในการสื่อสารภาษาอังกฤษเป็นภาษาหลักและมีความสามารถในการสื่อสารภาษาที่ สามเช่นภาษาจีนภาษาเกาหลีภาษาญี่ปุ่นภาษาฝรั่งเศสภาษารัสเซียภาษาสเปนหรือภาษาอื่น ๆ ที่เป็นตลาดของ นักท่องเที่ยวในประเทศไทย สอดคล้องกับตามคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่กองมาตรฐานกำกับความปลอดภัย นักท่องเที่ยว (สัมภาษณ์, 9 ตุลาคม 2561) ความว่า

“...โดยทั่วไปแล้วศูนย์การช่วยเหลือนักท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬานั้นจะมี ทั้งหมด 16 ศูนย์ โดยศูนย์ดังกล่าวเริ่มต้น มีศูนย์ขึ้นในปี 2553 จากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่

สุวรรณภูมิ และได้กระจายศูนย์ต่าง ๆ ไปยัง แหล่งพื้นที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ทั้งหมดทั่วประเทศ โดยสถานที่ในแต่ละพื้นที่การท่องเที่ยวนั้นจะเป็นการจัดศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวภายในสนามบินของสถานที่ท่องเที่ยว นั้น ๆ โดยศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว นั้น จะมีบทบาทและหน้าที่คือเป็นล่ามแปลภาษาและการให้ข้อมูลบริการข้อมูลข่าวสารของนักท่องเที่ยวต่าง ๆ รวมถึงการให้คำปรึกษากับนักท่องเที่ยว..."

ในกระบวนการการช่วยเหลือนักท่องเที่ยว เมื่อนักท่องเที่ยวได้รับอุบัติเหตุบาดเจ็บหรือเสียชีวิตกองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวได้มีการกำหนด วิธีการ และกระบวนการในการช่วยเหลือนักท่องเที่ยว คือ ในกรณีที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครกองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวจะมีการประสานงานเกี่ยวกับสถานีตำรวจในพื้นที่เกิดเหตุ หรือประสานกับ กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลหากนักท่องเที่ยวบาดเจ็บจะมีการเข้าเยี่ยมนักท่องเที่ยวและช่วยเหลือเป็นล่ามแปลที่โรงพยาบาลรวมถึงประสานสถานทูตให้ทราบเพื่อแจ้งญาตินักท่องเที่ยวและตรวจสอบสิทธิความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ยังมีการประสานบริษัททัวร์และบริษัทประกันภัยให้แก่นักท่องเที่ยวและอำนวยความสะดวกญาติที่จะมาเยี่ยมนักท่องเที่ยว ในกรณีที่นักท่องเที่ยวเสียชีวิต จะมีการประสานสถาบันนิติเวชเพื่อสอบถามข้อมูลชันสูตรพลิกศพส่งศพไปยังประเทศ เดิมของนักท่องเที่ยวและประสานเรื่อง การฃาปนกิจในประเทศไทย

หากเหตุเกิดในพื้นที่ต่างจังหวัดศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวหรือสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดจะเป็นหน่วยในการประสานเกี่ยวข้องและตรวจสอบข้อมูลความถูกต้องของข้อมูล โดยมีกระบวนการที่คล้ายกัน กับกรณีที่เกิดขึ้นในกรุงเทพฯ เพียงแต่มีการประสานงานที่หน่วยประสานที่แตกต่างกันโดยงานส่วนใหญ่ของกระบวนการช่วยเหลือนักท่องเที่ยว นั้นปลายทางมักจะเป็นการช่วยเหลือและเยียวยานักท่องเที่ยว ผ่านกองทุนของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ส่วนในขั้นของการจัดการภาวะวิกฤตินั้นพบว่า บทบาทและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้นยังไม่มี ความชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการเรื่องการจัดการภาวะวิกฤติหรือการจัดการภัยพิบัติ รวมถึงลักษณะของการปฏิบัติงานเป็นการประสานงานให้กับหน่วยงานต่าง ๆ เท่านั้น และเป็นการปฏิบัติงานเชิงรับมากกว่าที่จะปฏิบัติงานเชิงรุกเพื่อป้องกันสถานการณ์ที่เกิดขึ้น หรือการจัดเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์

นอกจากนี้ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้มีการกระจายอำนาจประสานกันระหว่างส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนั้นในปฏิบัติงานของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ยังเป็นการปฏิบัติงานที่มีหน่วยงานไปถึงแค่ส่วนภูมิภาคหรือระดับจังหวัดเพียงเท่านั้น กล่าวคือหลังจากเหตุการณ์สึนามิ หรือเหตุการณ์น้ำท่วมก็ได้มีการสร้างศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวทั้งหมด 17 จังหวัด และตั้งสำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดครอบคลุมทุกจังหวัดในประเทศไทย ซึ่งยังขาดการประสานงานกับหน่วยงาน ของท้องถิ่นนั้นทำให้เมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบเชิงพื้นที่ที่เกิดเหตุเกิดช่องว่างในการปฏิบัติงาน

5.5.3 บทบาทหน้าที่ในการบริหารภาวะวิกฤติด้านการท่องเที่ยวของกองการท่องเที่ยว สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษจึงทำให้มีหน่วยงานที่ดูแลและจัดการเรื่องการท่องเที่ยวเป็นของตนเอง ทั้งนี้ ในการศึกษาและวิจัย ในครั้งนี้ได้เลือกพื้นที่ที่เกิดเหตุสภาวะวิกฤติเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ไว้ 2 เหตุการณ์ ได้แก่ เหตุการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2554 และเหตุการณ์วางระเบิดที่ศาลพระพรหม ย่านราชประสงค์ซึ่งทั้งสองเหตุการณ์นี้ สร้างผลกระทบให้แก่นักท่องเที่ยว ที่เข้ามาเที่ยวในพื้นที่กรุงเทพฯ เป็นอย่างมาก คณะผู้จัดทำจึงได้มีการเก็บข้อมูลสัมภาษณ์หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการท่องเที่ยวของกรุงเทพมหานคร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) บทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน

กองการท่องเที่ยว สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กรุงเทพมหานคร มีบทบาทสำคัญในการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลความรู้แก่นักท่องเที่ยวที่มาขอรับบริการ โดยกองการท่องเที่ยวมีหน้าที่หลัก คือ การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประเทศและเป็นการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารด้านการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยว โดยโครงสร้างของกองการท่องเที่ยวจะมีทั้งหมด 4 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป กลุ่มงานแผนงานการท่องเที่ยว กลุ่มงานส่งเสริมการท่องเที่ยว กลุ่มงานพัฒนาการท่องเที่ยว ทำให้ภารกิจหลักของหน่วยงาน คือ การประชาสัมพันธ์ ซึ่งจะไม่ได้เน้นถึงการให้ความรู้ และการฝึกทักษะในเรื่องการจัดการภัยพิบัติหรือการจัดการกับเหตุการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ

นอกจากกองการท่องเที่ยวจะมีสำนักงานใหญ่ในการให้บริการนักท่องเที่ยวแล้ว ยังมีศักยภาพในเรื่องของการกระจายศูนย์การท่องเที่ยวเพื่อการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยว จำนวนประมาณ 29 ชุม ซึ่งกระจายทั่วพื้นที่กรุงเทพมหานคร และชุมดังกล่าวทำหน้าที่ให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่นักท่องเที่ยว ทั้งข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว การเดินทาง การคมนาคมขนส่ง ดังคำสัมภาษณ์จากผู้แทนจากกองการท่องเที่ยว สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กรุงเทพมหานคร ท่านที่ 1 (สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2561) ดังนี้

“...กองการท่องเที่ยวจะเป็นผู้ประชาสัมพันธ์ รวมถึงประสานงาน ติดต่อสื่อสาร ดูแลว่า นักท่องเที่ยวต้องการอะไร ซึ่งจะมีชุมประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวอยู่บริเวณที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญ หรือ *touristic places* ในกรุงเทพมหานคร เพื่อให้บริการนักท่องเที่ยวที่มาขอข้อมูลได้อย่างทันท่วงที โดยจะมีเครื่องคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตไว้ให้นักประชาสัมพันธ์ที่ประจำอยู่ในชุมไว้สืบค้นข้อมูลให้แก่ นักท่องเที่ยว ซึ่งจะบริการให้ข้อมูลที่ครอบคลุมรอบด้าน ทั้งข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว ตลอดจน ข้อมูลการเดินทาง โดยข้อมูลที่ให้นักท่องเที่ยวได้จากการค้นคว้าจากช่องทางติดต่อของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อมูลการเดินทางรถประจำทาง จาก *ขสมก. ...*”

โดยเฉพะอย่างยิ่ง ข้อมูลเกี่ยวกับการรายงานสถานการณ์ภัยพิบัติและเหตุฉุกเฉินต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย กองการท่องเที่ยวและชุมประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวทั้ง 29 ชุม มีหน้าที่ในการให้ข้อมูลความเสี่ยงและให้ข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ที่นักท่องเที่ยวมีความกังวลใจและต้องการข้อมูลเพิ่มเติม ซึ่งข้อมูลที่ชุมฯ ภายใต้งานกำกับดูแลของกองการท่องเที่ยว กรุงเทพมหานครนี้ ได้มาจากการสืบค้นจากเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการติดตามและรายงานสถานการณ์สาธารณภัยของประเทศ อาทิ กรมอุตุนิยมวิทยา ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังให้บริการ

ข้อมูลเกี่ยวกับเส้นทางการเดินทางและคมนาคมขนส่งที่มีความเสี่ยงน้อยและคาดว่าจะปลอดภัยเมื่อเกิดเหตุการณ์วิกฤติ ดังคำสัมภาษณ์จากผู้แทนจากกองการท่องเที่ยว สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กรุงเทพมหานคร ท่านที่ 1 (สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2561) ดังนี้

“...ในการให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติ เราจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับเส้นทางการเดินทางที่สามารถไปได้เมื่อเกิดเหตุการณ์วิกฤติ โดยการค้นคว้าหาข้อมูล ถ้าเส้นทางเดินรถ จะหาข้อมูลจาก ชสมก. ถ้าเป็นข้อมูลด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติก็จะสืบค้นที่เว็บไซต์ของหน่วยงานที่รายงานด้านนี้ เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา ซึ่งจะมีการอัปเดตข้อมูลจากหน่วยงาน และหาข้อมูลจากการค้นคว้าทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งนักประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานเรามีความพร้อมให้บริการข้อมูลในส่วนนี้...”

2) การบริหารจัดการในภาวะวิกฤติที่ผ่านมา

ในการจัดการภาวะวิกฤติที่ผ่านมา กองการท่องเที่ยวมีบทบาทในการเป็นผู้เข้าไปช่วยเหลือและประสานกับนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยมีศักยภาพคือมีผู้รู้ภาษาต่างชาติเป็นจำนวนมากในสำนักฯ จึงร่วมมือและประสานงานกับสำนักการศึกษาต่างประเทศเข้าไปดูแลและช่วยเหลือชาวต่างชาติที่ประสบเหตุในขณะนั้น ดังเหตุการณ์ระเบิดที่แยกราชประสงค์ กองการท่องเที่ยวได้นำนักประชาสัมพันธ์เข้าไปช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยเป็นตัวประสานให้กับนักท่องเที่ยว ร่วมกับศูนย์ประสานงานท่องเที่ยว และมีการจัดทำรายงานประจำวันเกี่ยวกับผู้ประสบภัยที่เป็นนักท่องเที่ยวส่งไปยังกองอำนวยการและศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ ดังคำสัมภาษณ์จากผู้แทนจากกองการท่องเที่ยว สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กรุงเทพมหานคร ท่านที่ 2 (สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2561) ว่า

“...กองการท่องเที่ยวจะเข้าไปเป็นตัวกลางในการสื่อสาร ระหว่างหน่วยงานหลักกับหน่วยงานที่ให้บริการนักท่องเที่ยว ส่วนใหญ่จะให้บริการด้านล่ามแปลภาษาแก่นักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวแล้วประสบเหตุ ซึ่งบางส่วนต้องการพักรักษาตัว บางส่วนต้องการกลับประเทศตนเองให้เร็วที่สุด กองการท่องเที่ยวจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือในส่วนนี้ และจัดทำเป็นรายงานประจำวันส่งให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป...”

นอกจากนั้นแล้ว ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์วิกฤติ กองการท่องเที่ยวมีบทบาทในการจัดงานและประชาสัมพันธ์เพื่อฟื้นฟูเยียวยาจิตใจผู้ประสบวิกฤติและประชาชน รวมถึงกิจกรรมสร้างความเชื่อมั่นให้กับประเทศไทยและกรุงเทพมหานคร เช่น ในเหตุการณ์ระเบิดที่ราชประสงค์ จะมีโครงการ เช่น การสวมหน้ากากอนามัยเพื่อเยียวยาจิตใจของผู้ได้รับผลกระทบ เป็นต้น

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่ปฏิบัติงานช่วยเหลือนักท่องเที่ยวในเหตุการณ์ ระเบิดราชประสงค์แล้ว กองการท่องเที่ยวก็ได้มีการสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่ประสานงานร่วมกัน รวมถึงไม่ได้มีการฝึกซ้อมที่เน้นเฉพาะด้านความปลอดภัยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมร่วมกัน อีกทั้งไม่มีการถอดบทเรียนจากการเกิดวิกฤติในเกี่ยวกับด้านการท่องเที่ยวไว้ แต่ยืนยันว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ภาวะวิกฤติสำนักท่องเที่ยวยังพร้อมที่จะปฏิบัติงานได้เสมอ ในบทบาทและหน้าที่ของตนเอง คือ การเข้าไปช่วยเหลือนักท่องเที่ยวในเหตุการณ์ในแง่ของการบริการล่ามแปลภาษาเพื่อการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่และนักท่องเที่ยวที่ประสบภัย

3) การสร้างความเชื่อมั่นของภาคการท่องเที่ยว

กองการท่องเที่ยว สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กรุงเทพมหานคร มีภารกิจหลักในการสร้างความเชื่อมั่น คือ การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีและความน่าเชื่อถือให้กลับคืนมา โดยมีส่วนร่วมในการจัด road show ไปยังประเทศต่าง ๆ ร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ดังคำสัมภาษณ์จากผู้แทนจากกองการท่องเที่ยว สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กรุงเทพมหานคร ท่านที่ 1 (สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2561) กล่าวคือ

“...เมื่อมีเหตุการณ์ภัยพิบัติหรือเหตุการณ์ฉุกเฉินการฟื้นฟูการท่องเที่ยวนั้น กรุงเทพมหานครจะจัด road show ไปยังประเทศต่าง ๆ เพื่อสื่อสารให้นักท่องเที่ยวในประเทศไทย นั้นเข้าใจ และสร้าง ความเชื่อมั่นในการที่จะมาท่องเที่ยวในประเทศไทย ที่ผ่านมานั้นเมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ ก็จะมีการเพิ่มจุดในการจัดงานมากขึ้น โดยเป็นการทำงานร่วมกับ ททท. ที่จะเข้าไปร่วมตั้งบูธทำแผ่นพับ และประชาสัมพันธ์รวมถึงนำผลิตภัณฑ์ ของไทยไปจำหน่าย โดยมีการประเมินผลความพึงพอใจของผู้เข้าบูธ...”

ในด้านของงบประมาณในการส่งเสริมการท่องเที่ยวนั้น หากมีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น มหาอุทกภัย ทางกรุงเทพฯ ก็จะนำงบประมาณไปใช้เพื่อการฟื้นฟู ซ่อมสร้างทางกายภาพ ตลอดจนการจัดกิจกรรมฟื้นฟูเยียวยาสภาพจิตใจต่าง ๆ โดยจะมีการพิจารณาปรับลดงบประมาณในการจัดกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อมาสนับสนุนงบประมาณในการฟื้นฟูดังกล่าว ดังคำสัมภาษณ์จากผู้แทนจากกองการท่องเที่ยว สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กรุงเทพมหานคร ท่านที่ 2 (สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2561) คือ “...เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติหรือภาวะวิกฤติขึ้นแล้ว ภายหลังเหตุการณ์ผ่านพ้นไป จะมีการนำงบประมาณไปใช้โดยเน้นหนักไปที่การฟื้นฟู และจะมีการปรับลดงบประมาณในการจัดงานปีใหม่ของกรุงเทพฯ ลงด้วย เพื่อนำงบประมาณในส่วนนี้ไปใช้ในการฟื้นฟูอีกทางหนึ่ง...”

นอกจากนี้ ภาคประชาชนได้มีส่วนในการประชาสัมพันธ์เรียกความเชื่อมั่นและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวภายหลังเกิดเหตุภัยพิบัติและสถานการณ์วิกฤติด้วย ดังคำสัมภาษณ์จากผู้แทนจากกองการท่องเที่ยว สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กรุงเทพมหานคร ท่านที่ 1 (สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2561) ความว่า “...จากเหตุการณ์ระเบิดที่แยกราชประสงค์ มีประชาชนเป็น initiative ในการจัดกิจกรรมด้วย คือ การทำกิจกรรมเพื่อระลึกถึงเหตุการณ์ระเบิดแยกราชประสงค์ของ “กลุ่มราชประสงค์””

4) ความคาดหวังและการพัฒนาในอนาคต

สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กรุงเทพมหานคร ยังต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อการบริการด้านการท่องเที่ยวในเชิงรุกให้มากยิ่งขึ้น “...อยากให้มีความรู้ข้อมูลและการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานอื่น ๆ รวมถึงเพิ่มช่องทางในการปฏิบัติงานและแจ้งข้อมูลข่าวสารแบบ real time เช่น การเพิ่ม Application เข้ามาประชาสัมพันธ์และกระจายข้อมูลความเสี่ยงต่าง ๆ ให้แก่นักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยรวมถึงในกรุงเทพฯ...” (สัมภาษณ์ผู้แทนจากกองการท่องเที่ยว สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กรุงเทพมหานคร, 27 กันยายน 2561) และควรให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่บริการด้านการท่องเที่ยว ให้มีความรู้ความเข้าใจด้านความปลอดภัย รวมถึงใน

การจัด Road Show เพื่อประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้มาท่องเที่ยวในประเทศไทย ควรมีการสอดแทรกให้ ความรู้ด้านการท่องเที่ยวอย่างปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวด้วย

5.6 Emergency Operation Center และ การใช้ระบบ Incident Command System (ICS) Multi-Agency Coordination (MACs) และ Emergency Support Function (ESF) ของการจัดการวิกฤติ

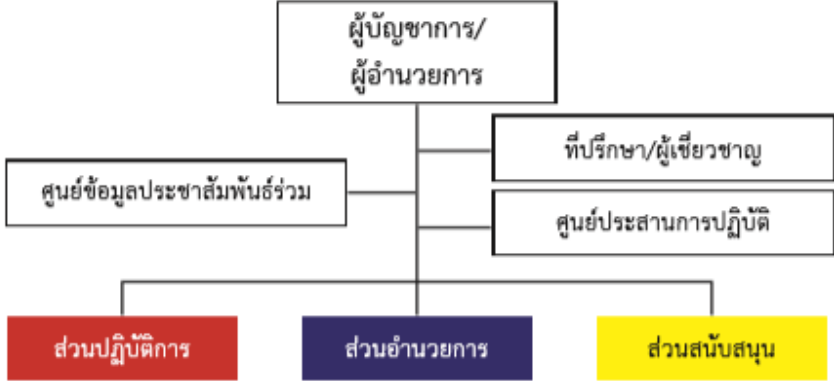
ความสับสนในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยในปี พ.ศ.2554 ส่งผลให้เกิดคำถาม มากมายต่อมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ความเป็นมืออาชีพในการตัดสินใจบริหารจัดการ และความขัดแย้งทาง การเมืองที่ส่งผลต่อการตัดสินใจ กระนั้น หนึ่งในประเด็นสำคัญ คือความสับสนในการบริหารจัดการสถานการณ์ ที่ มีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ว่าในบางพื้นที่นั้น การบริหารจัดการสถานการณ์ยังอยู่ภายใต้การบัญชาการ หรือ การอำนวยการของผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่บางพื้นที่ ศูนย์ปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ในฐานะศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินระดับชาติ กลับประกาศยกระดับการจัดการสาธารณภัยไปสู่ระดับ 3 และ 4 ในที่สุด กล่าวคือ การกำหนดให้ผู้บัญชาการสถานการณ์หรือผู้อำนวยการสถานการณ์ เป็นรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย หรือในบางครั้งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการ บริหารจัดการด้วยตนเอง ซึ่งในความเป็นจริง การตั้ง ศปภ. นั้นเป็นการใช้อำนาจของนายกฯ อยู่แล้ว และโดย โครงสร้างในภาวะภัยพิบัตินั้น ทุกหน่วยงานต้องให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามแนวทางของรองนายกฯ หรือ รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย อันนี้รวมทั้งหน่วยงานทหารด้วย เพราะนอกจากจะระบุภายใต้ พรบ.ภัยฯ แล้ว ยังระบุ ไว้ในนโยบายเตรียมความพร้อมที่กำกับโดยกระทรวงกลาโหมว่าต้องให้ความร่วมมือและประสานงานกัน หากแต่ การไม่สามารถปฏิบัติการผ่านศูนย์กลางความร่วมมือและการกระจายงานที่มีทิศทางและระบบนั้น เปรียบได้ดั่ง เจ้าภาพงานวัดงานกฐิน ที่ผู้ร่วมกองกฐินกองบุญก็สามารถทำอะไร ๆ เองไปได้ โดยไม่คำนึงถึงทิศทางของภาพรวม

การจัดการครั้งนี้ มีหน่วยงานมากมาย ต่างคนต่างก็ทำงานเต็มที่ด้วยต้องการช่วยเหลือผู้ที่ประสบภัย ทั้ง หน่วยงานที่มีอยู่เดิม ที่เป็นฮีโร่ หรือที่ไม่เคยรู้จักก็ได้รับรู้จัก หรือที่ถูกบดบัง และหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่ทุกภาคส่วน รวมทั้งอาสาสมัครต่าง ๆ มากมาย จนถึงขั้นมากเกินไป โดยไม่มีการจัดทำฐานข้อมูลหน่วยงาน ไม่มีผู้ประสานงาน ที่แน่นอนและรู้เขารู้เรา ไม่คุ้นเคยกับวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรอื่น ๆ ที่มาร่วมงาน จนไม่สามารถใช้การ ประสานสอดคล้องได้ตามตั้งใจ เพราะในการปฏิบัติการนั้น แม้ว่าศาสตร์ของการจัดการภัยพิบัติจะกำหนดให้มี ระบบการบัญชาการสถานการณ์ (Incident Command System, ICS) ที่มีผู้บัญชาการสถานการณ์จะเป็นกลจักร สำคัญในการกำกับทิศทางให้มีเอกภาพ กระนั้นผู้บัญชาการสถานการณ์และผู้ปฏิบัติทุกระดับต้องสามารถการ ประสานหน่วยงานที่หลากหลาย (Multi-Agency Coordination, MAC) และต้องมีศิลปะในการทำความเข้าใจว่า แต่ละหน่วยย่อมมีกระบวนการและวัฒนธรรมการทำงานในแบบที่แตกต่างกัน เช่น หน่วยงานทหารมีการสั่งการที่ ฉับไว มีการฝึกการใช้กองกำลัง ฟังคำสั่งทิศทางเดียวและรายงานการปฏิบัติงานทิศทางเดียว เน้นกระบวนการที่ฉับ ไว ไม่ปะปะสั่งการทุกทิศทาง ในขณะที่ภาคเอกชนเน้นผลงานมากกว่าขั้นตอน โดยเฉพาะในภาวะเร่งด่วน ใช้วิธีที่ เร็วที่สุดที่จะทำงานให้เสร็จเท่านั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่เราได้เห็นปรากฏการณ์ที่หน่วยงานเอกชน และกลุ่มผู้ที่ไม่ได้ รับผลกระทบกลุ่มต่าง ๆ ดำเนินการให้ความช่วยเหลือเอง โดยไม่ได้ติดต่อประสานงานผ่านหน่วยงานของรัฐใน ส่วนกลาง

ปัญหาหลักใหญ่ในการประสานสอดคล้อง สืบเนื่องมาจากการบูรณาการแบบไร้ประสิทธิภาพนั่นเอง ด้วยการใช้คำว่าบูรณาการแต่เพียงการให้นโยบายหรือแผนแม่บทหลัก และแผนปฏิบัติการอุทกภัยนั้น มีหน่วยงานเป็นกองพะเนินเทินทึกอยู่ด้วยกัน และแต่ละหน่วยงานนั้นก็ไปทำแผนที่ชื่อคล้าย ๆ กันที่หน่วยงาน แบบนี้ทำให้เราเองก็หลงเชื่อไปโดยไม่ทันรู้ตัวหรือตระหนักว่า แผนเหล่านั้น ไม่ได้ถูกนำมาตีแผ่ถึงระเบียบการปฏิบัติการของแต่ละหน่วยทั้งในภาวะปกติและในภาวะฉุกเฉิน และไม่เคยนำมาสอดประสานซ้อนภาพกันดูว่า เชื่อมโยงกันอย่างไร มีช่องว่างหรือไม่ และมีความเป็นไปได้ที่เกิดช่องว่างที่ไม่คาดคิดหรือไม่ หรือแม้แต่การใช้กลไกหลักในพื้นที่ที่มีอยู่จำนวนมาก และเป็นหน่วยงานที่มีตัวตนอยู่ตลอดเวลาได้ออกปฏิบัติการอย่างเต็มศักยภาพ หากแต่อุทกภัยครั้งนี้กลับมีบทบาทในการจัดการไม่เต็มที่มีมากนัก และไม่สามารถปฏิบัติงานได้ทุกพื้นที่ นั่นคือ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ การที่หน่วยงานท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถช่วยเหลือหรือจัดการกับวิกฤติในชุมชนพื้นที่ได้ดี จะมีผลต่อการลดผลกระทบที่เกิดขึ้น แต่ความสามารถและความเข้มแข็งนี้ ต้องมีการเสริมสร้างมาเป็นระยะเวลาหนึ่งเพื่อเตรียมความพร้อมต่อการเผชิญสถานการณ์ และหน่วยงานท้องถิ่นในระดับชุมชนเมือง เพราะฐานข้อมูลดังกล่าว จะช่วยให้การให้ความช่วยเหลือสามารถทำได้ตรงตามความต้องการ

โครงสร้างเครือข่ายการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยนั้น กำหนดให้มีศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินในรูปแบบศูนย์กลางการบัญชาการในระดับต่าง ๆ โดยการจัดระดับการจัดการภัยพิบัติ 4 ระดับ โดยระดับที่ 4 คือระดับที่เกิดสถานการณ์ที่วิกฤติสูงสุด และต้องให้นายกรัฐมนตรีและหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้รับผิดชอบอำนวยการ และสั่งการผ่านศูนย์อำนวยการระดับชาติ ไปยังศูนย์อำนวยการในระดับต่าง ๆ ลดหลั่นกันไป หากแต่การแบ่งระดับแบบนี้ นั้น เป็นการแบ่งเชิงพื้นที่การปกครองนั่นเอง กล่าวคือ ในระดับการจัดการที่ 1 ให้อปท. นั้นจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ บัญชาการโดยนายกองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี หากสถานการณ์มีความรุนแรงมากขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบบัญชาการ ผ่านศูนย์บัญชาการระดับจังหวัด ถือเป็นจัดการในระดับที่ 2 และเมื่อสถานการณ์ขยายตัวรุนแรงเกินกว่าจังหวัดจะรับมือได้นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้เข้าบัญชาการ ผ่านศูนย์บัญชาการระดับที่ 3 หากแต่การกำหนดระดับในการบริหารจัดการและการเริ่มปฏิบัติการเต็มรูปแบบของศูนย์บัญชาการที่ผ่านมานั้น เป็นไปตามการใช้วิจารณ์ญาณและดุลยพินิจของผู้บัญชาการสถานการณ์ในแต่ละระดับเท่านั้น ซึ่งไม่มีความชัดเจนว่าใช้เงื่อนไขตัวชี้วัดใดและมีการใช้ข้อมูลในการวิเคราะห์สถานการณ์อย่างไรในการที่จะตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผล

**กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ/
ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์**

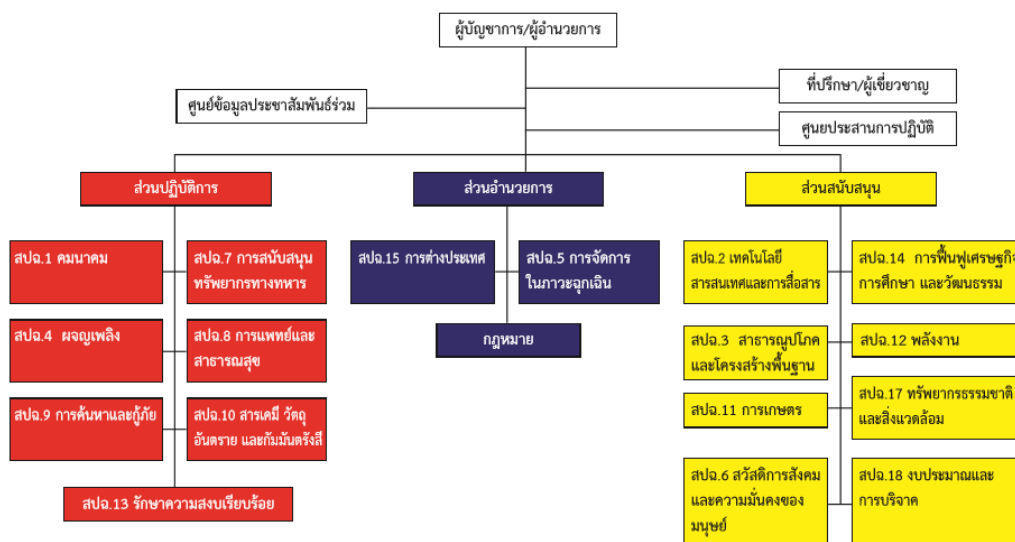


แผนภาพที่ 5.3 องค์ประกอบส่วนงานในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินในรูปแบบกองบัญชาการแห่งชาติ, ที่มา: แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558

ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน เป็นศูนย์กลางในการบัญชาการ อำนวยการ และประสานงานการปฏิบัติการด้านสาธารณภัยในพื้นที่ตามระดับของการจัดการสาธารณภัย และขั้นตอนการปฏิบัติงานมาตรฐาน (Standard Operating Procedures; SOPs) มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด โดยเฉพาะขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐานของการเปิดใช้งานศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน เพราะจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจขั้นตอนการทำงานของตนเอง ขั้นตอนการทำงานกับผู้อื่น และขั้นตอนการประสานขั้นตอนของตนเองกับหน่วยงานต่าง ๆ และการเขียนขั้นตอนการปฏิบัติงานมาตรฐานจะช่วยลดความสับสนในภาวะที่เร่งด่วน และที่สำคัญอย่างยิ่งคือ หลักการเปิดใช้ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินนั้น จะอยู่บนความสามารถในการประเมินความเสี่ยง ความรุนแรงที่จะเพิ่มมากขึ้นหรือลดลงของสถานการณ์ และศักยภาพของการเผชิญเหตุ เพื่อทำการสั่งการปฏิบัติการต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ประสานความช่วยเหลืออย่างเหมาะสม และขอปรับระดับปฏิบัติการได้อย่างทันทั่วทั้งที่ไม่ล่าช้าจนไม่สามารถที่จะเผชิญสถานการณ์ที่รุนแรงขึ้นด้วยกำลังความสามารถที่มี ซึ่งในการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย ยังไม่ได้มีการพัฒนาขั้นตอนดังกล่าวนี้มาใช้ในการปฏิบัติจริง

แนวทางปฏิบัติในการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command) เป็นเครื่องมือที่ใช้สั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และเป็นระบบปฏิบัติการในการระดมทรัพยากรไปยังที่เกิดเหตุ เพื่อให้สามารถปกป้องชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ โดยให้ทุกส่วนราชการ หน่วยงาน และภาคเอกชน สามารถปรับใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์เป็นระบบมาตรฐานของประเทศในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ทั้งในรูปแบบของ 1) การบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command) หมายถึง โครงสร้างการบัญชาการพื้นฐานที่มีผู้บัญชาการเหตุการณ์รับผิดชอบการจัดการเหตุการณ์ทั้งหมดแต่ผู้เดียว 2) การบัญชาการร่วม (Unified Command) หมายถึง การจัดการเหตุการณ์ที่มีหน่วยงานตั้งแต่ 2 หน่วยงานขึ้นไป มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมาย โดยรับผิดชอบพื้นที่ที่มีการทับ

ซ้อนกันและสามารถร่วมกันปฏิบัติการประสานแผนการทำงาน และประสานทรัพยากรในที่เกิดเหตุร่วมกัน รวมถึงมีการกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติ วัตถุประสงค์ (Objectives) กลยุทธ์ (Strategies) และยุทธวิธี (Tactics) เพื่อทำงานเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในการบัญชาการร่วมจะมีผู้บัญชาการเหตุการณ์ได้หลายคนสามารถตัดสินใจ และกำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมกัน ภายใต้โครงสร้างองค์กรเดียว ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานเข้าร่วมปฏิบัติงานหลายหน่วยงานก็ตาม ซึ่งหมายความว่าหน่วยงานเหล่านั้นต้องรักษาเอกภาพในการบังคับบัญชา โดยจะต้องรับมือหน้าที่ความรับผิดชอบจากหัวหน้าแต่เพียงผู้เดียว สำหรับเหตุการณ์ที่ไม่รุนแรง ให้หัวหน้าหน่วยงานที่เข้าถึงที่เกิดเหตุเป็นลำดับแรก บัญชาการเหตุการณ์ไปพลางก่อนจนกว่าผู้มีอำนาจตาม กฎหมายจะเข้าเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ซึ่งหลายต่อหลายครั้ง เราจะพบว่าการใช้ระบบการบัญชาการนั้น หน่วยงานที่ไม่ได้เป็นหน่วยบัญชาการโดยตรง เช่น ภาคส่วนการท่องเที่ยวต้องทำความเข้าใจในบทบาทของตนเอง ในระบบนี้ อีกทั้งในภาคส่วนการท่องเที่ยวเอง อาจจะสามารถจัดตั้งศูนย์อำนวยการ ศูนย์บัญชาการ ที่ใช้รูปแบบของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินการให้ความช่วยเหลือนักท่องเที่ยว รวมไปถึงโครงสร้างและแนวคิดการบัญชาการเหตุการณ์ร่วมไปด้วยกัน



แผนภาพที่ 5.4 แสดงโครงสร้าง สปอ. ในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน, ที่มา: แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558

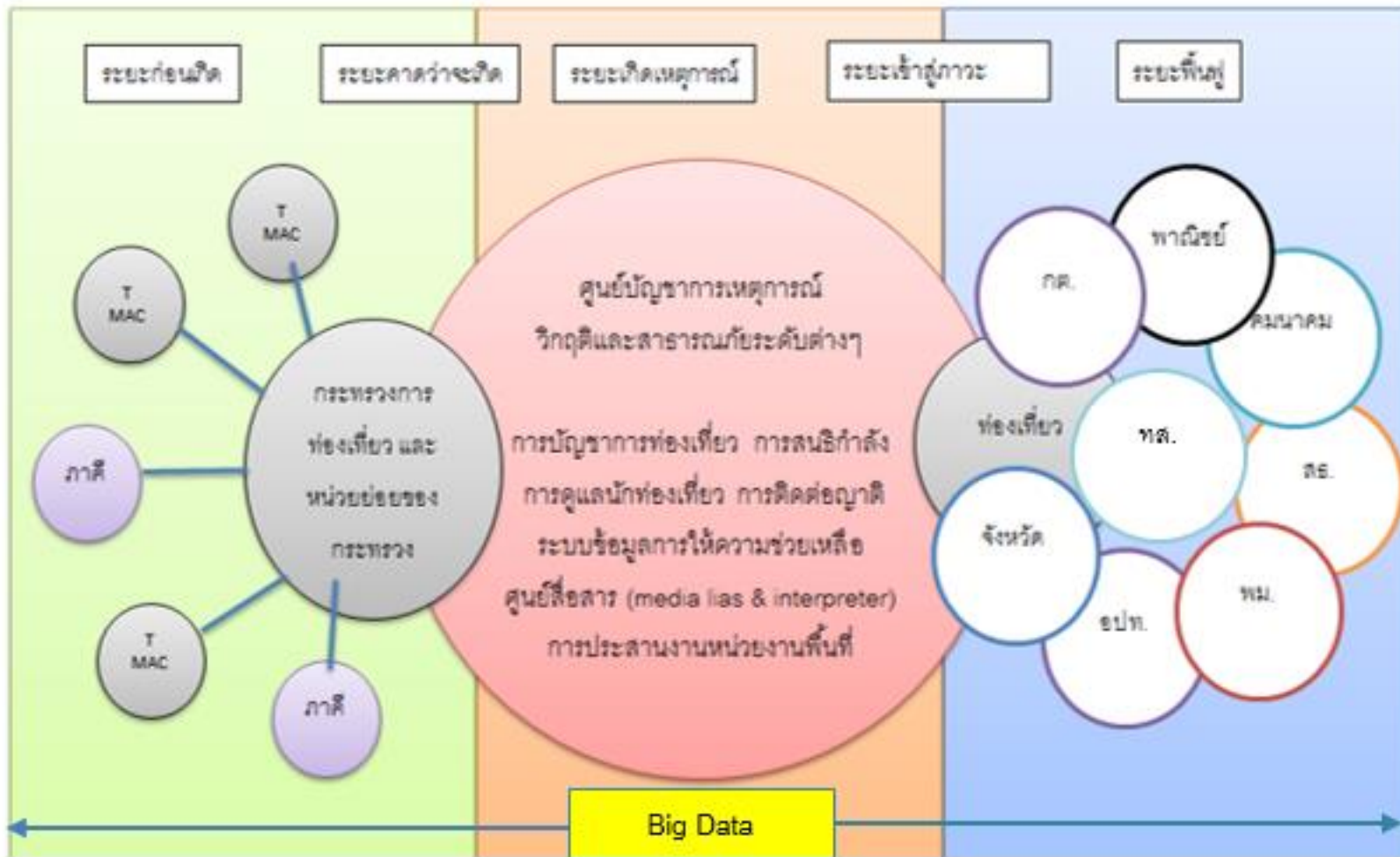
แนวทางการปฏิบัติในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปอ.) (Emergency Support Function (ESF)) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ จะสถาปนากองสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปอ.) เพียงส่วนงานใดส่วนงานหนึ่งหรือหลายส่วนงาน เข้าร่วมสนับสนุนการจัดการสาธารณภัยตามแผนภาพด้านล่าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของสถานการณ์ ที่เกิดขึ้นเพื่อประสานงานระหว่างส่วนราชการ และหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบภารกิจด้านใดด้านหนึ่ง เป็นการเฉพาะ เช่น ภารกิจด้านการคมนาคมที่มีหลายส่วนราชการมีลักษณะงานเหมือนหรือใกล้เคียงกัน มาร่วมกันประสานการ

ปฏิบัติ อันจะเป็นการลดความซ้ำซ้อนในการช่วยเหลือ และสนับสนุนการปฏิบัติงาน ของกองอำนาจการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับที่เกิดสาธารณภัย โดยในแต่ละส่วนงานนั้นจะมีหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน

ซึ่งในทางปฏิบัติ ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน หรือกองอำนาจการ หรือกองบัญชาการ หรือจะในชื่อใดก็ได้แล้วแต่จะมีหน้าที่รวบรวมข้อมูลอีกลักษณะหนึ่งด้วย คือ ข้อมูลความเสียหายและการวิเคราะห์ประเมินความต้องการในการให้การช่วยเหลือ โดยวิเคราะห์ผลกระทบจากความเสียหายที่เกิดขึ้น จากสาธารณภัยเพื่อประเมินสถานการณ์ และวิเคราะห์ความสามารถของผู้ประสบภัยในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินด้วยตนเอง รวมทั้งความต้องการความช่วยเหลือเพิ่มเติมจากหน่วยงานภายนอก ดังนั้น ในการบริหารวิกฤติของหน่วยงานหลักและหน่วยงานภาคีเครือข่ายด้านการท่องเที่ยว นั้น จะทำให้หน่วยงานเหล่านี้เป็นทั้งศูนย์ปฏิบัติการและส่วนงานสนับสนุน เพราะหน่วยต่าง ๆ เป็นผู้ที่มิระบบข้อมูล มีความรู้ความเข้าใจต่อธรรมชาติของนักท่องเที่ยว มีความคุ้นเคยต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรมของนักท่องเที่ยวเหล่านี้ ตลอดจนสามารถที่จะเป็นหน่วยประสานงานให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ของต่างประเทศและญาติพี่น้องของนักท่องเที่ยวอีกด้วย ซึ่งองค์ประกอบทั้งหมดนี้ จะได้ถูกนำมาออกแบบและวางแผนในการพัฒนาการบริหารวิกฤติทางการท่องเที่ยวต่อไป

5.7 แนวคิดเชิงปฏิบัติการการบริหารวิกฤติภาคส่วนท่องเที่ยว

ในการพัฒนารูปแบบการบริหารวิกฤติของภาคส่วนการท่องเที่ยว โดยมีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นหน่วยงานหลักของการบัญชาการนั้น เปรียบเสมือนการออกแบบการบัญชาการของหน่วยงานหลัก (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา) โดยให้มีศูนย์บัญชาการแบบภายใต้ขอบเขตการบริหารจัดการของกระทรวง (Single-Agency) และให้มีการกำหนดรูปแบบการประสานงานภายในระบบย่อยของกระทรวง และระบบการประสานงานหลายหน่วยงานข้ามสายงาน (Multi-Agency Coordination; MACs) ทั้งนี้ หากเป็น MACs ของหน่วยงานภาคีระดับกระทรวง ให้ถือเป็นภายใต้กรอบภาระหน้าที่โดยตรงของเครือข่าย (Tourism MACs; TMACs) และให้ MACs หมายถึงการประสานงานข้ามสายงาน (Cross-Functional Agencies) ภายใต้โครงสร้างและรูปแบบการปฏิบัติงานของการแบ่งส่วนงานสนับสนุนภาวะฉุกเฉิน (ESFs) ส่วนในภาวะปรกติ ให้ใช้ตามพระราชบัญญัติของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นหน่วยงานสนับสนุนในการบริหารจัดการวิกฤติในระยะก่อนเกิดและหลังเกิดสาธารณภัย โดยคณะผู้วิจัยให้แนวคิดเชิงปฏิบัติการ (Concept of Operations; CONOPs) เป็นดังแผนภาพที่ 5.5 ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 5.5 แสดงแนวคิดเชิงปฏิบัติการ (Concept of Operations; CONOPs). โดยคณะผู้วิจัย, 2562

ในการพัฒนาแนวคิดเชิงปฏิบัติการ การบริหารวิกฤติภาคส่วนการท่องเที่ยวนั้น ต้องมีการทบทวนและ ออกแบบภารกิจของหน่วยงานกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และรวมถึงหน่วยงานในเครือข่ายความร่วมมือ และภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องด้วยร่วมกัน อาทิ การจัดทำข้อมูลแผนที่การท่องเที่ยวในรูปแบบที่ระบุ ถึงความปลอดภัยในการท่องเที่ยว การจัดทำศูนย์ให้ข้อมูลความปลอดภัยที่มากกว่าความปลอดภัยพื้นฐานทาง อาชญากรรมและข่าวสารภูมิอากาศ เป็นต้น ซึ่งนั่นหมายความว่าให้ความสำคัญต่อการระบุหน้าที่ของส่วนงาน ต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือลดความเสี่ยงของวิกฤติหนึ่ง ๆ ด้วย เพราะ ปฏิบัติการในระยะนี้ เป็นรากฐานและพื้นฐานในการปฏิบัติการในช่วยเกิดวิกฤตินั่นเอง

ในระยะของการเข้าสู่สถานการณ์การจัดการวิกฤตินั้น ต้องมุ่งเน้นในสองลักษณะ กล่าวคือ 1) การ บัญชาการในภารกิจของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเอง และหมายความรวมถึงภารกิจเกี่ยวเนื่องและ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่อง ที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนหน้าที่หลักและภารกิจเข้าสู่ภาวะฉุกเฉิน และ 2) การ ประสานการบัญชาการด้านการท่องเที่ยวเข้าสู่ศูนย์บัญชาการหลักทั้งในระดับพื้นที่และส่วนกลาง ซึ่งหมายความถึง การที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และหน่วยงานภาคีที่สำคัญ จะทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติการ ใน สปฉ. บางกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องต่อการบัญชาการ และอาจหมายถึงการจัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจที่ดูแลและบริหาร จัดการนักท่องเที่ยวผู้ประสบปัญหาและประสบภัย

และในระยะฟื้นฟูนั้น แม้จะไม่อยู่ในการบริหารวิกฤติแล้ว แต่อาจมีภารกิจต่อเนื่องในการดูแลให้ข้อมูล เพิ่มเติมแก่นักท่องเที่ยว และยังมีนักท่องเที่ยวที่ยังเดินทางเข้ามาจากต่างประเทศ ดังนั้น ยังคงต้องใช้แนวคิดการ บริหารความต่อเนื่องกิจการ (Business Continuity Management) ในการบริหารต่อเนื่องระยะหนึ่ง ซึ่งจะ หมายความว่ารวมถึงการย้อนกลับเข้าสู่ระยะการเตรียมพร้อมในการรับมือกับวิกฤติขึ้นไป จึงจะสามารถเรียกได้ว่า เป็นการบริหารวิกฤติที่ครบวงจร

บรรณานุกรม

- กนกพร สัจวรประเสริฐ. (2548). ความร่วมมือระหว่างประเทศโลกาภิวัตน์กับโรคระบาดในยุคโลกาภิวัตน์ : ศึกษากรณีโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (ซาร์ส) ช่วงปี พ.ศ. 2545-2546. Available from: กรมการกงสุล (2557). ประเภทและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจลงตราประเภทต่าง ๆ. เข้าถึงได้จาก <http://www.consular.go.th/>.
- กรมการท่องเที่ยว (2556). แนวทางการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ทางประวัติศาสตร์ ทางวัฒนธรรม, กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว.
- กรมการท่องเที่ยว (2558). การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว (Tourism Destination Management Standard), กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (2558).แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558. กรุงเทพฯ
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (2556). การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.
- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา.แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2560-2564)
- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (2551). พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ.
- กระทรวงมหาดไทย. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย(2556).การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย.— กรุงเทพฯ : กรม.,http://www.preventionweb.net/files/36306_36306drrhandbookinThai1.pdf. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2560.
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2550). กิจกรรมการท่องเที่ยว, สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2561, เข้าถึงได้จาก www.tat.or.th/activitytour.asp.
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2559). การบริหารจัดการในภาวะวิกฤติของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. เข้าถึงจาก https://secretary.mots.go.th/ewtadmin/ewt/tourist/download/article/article_20170505153221.pdf
- ขวัญพักษณ์ พยัคฆนันท์. (2549). ความพึงพอใจต่อคุณภาพชีวิตของผู้ประสบภัยสึนามิในโครงการข่าวสด (2558). บังคับทำ 'ประกันภัย' - นักท่องเที่ยวมาไทย, เข้าถึงได้จาก https://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid=1440527877.
- ข้อมูลภารกิจช่วยเหลือทีมหมูป่าอะคาเดมี 13 ชีวิต ณ ถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน อ.แม่สาย จว.ชร. วันที่ 23 มิ.ย.- 8 ก.ค.61. http://www.crma.ac.th/library/174543_174500_รูปเล่มภารกิจช่วยเหลือทีมหมูป่าอะคาเดมี.pdf
- คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (2554). แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ.2555 – 2559. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา.
- คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (2560).

- แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2560 - 2564, กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการโรมพิมพ์ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.
- คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. (2558). แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.
- งานบริหารภาวะวิกฤติ กองบริหารความเสี่ยงการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2557) การบริหารจัดการภาวะวิกฤติ ด้านการท่องเที่ยวของกลุ่มประเทศ Asean, TAT Tourism Journal 4/2557, การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.
- จักรพันธ์ รัตนกุล (2555). ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศของนักท่องเที่ยวไทย, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- จุฑาศินี ธัญปรานิตกุล, รัชพล สัมพุทธานนท์, และพรชัย ตระกูลวรานนท์. (2558). การประยุกต์ใช้โปรแกรมกูเกิลเอิร์ทเพื่อการเฝ้าระวังภัยพิบัติ : กรณีตัวอย่างน้ำท่วมนนิคมอุตสาหกรรม
- จุฬาฯถอดปรากฏการณ์ถ้าหลวงเสนอทางรอด -หน้าที่สื่อไทย-รู้จักข้อมูล
http://www.tja.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=4749:2018-07-06-10-42-46&catid=168:2018-05-09-12-47-39
- ฉลองศรี พิมลสมพงศ์. (2548). การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน. กรุงเทพฯ: เพรส แอนด์ ดีไซน์
- ชยานนท์ ทรรษภิญโญ(2557).ถอดบทเรียนแผ่นดินไหว จังหวัดเชียงราย 5 พฤษภาคม 2557 เพื่อการเตรียมพร้อมรับมือแผ่นดินไหวในอนาคต. การประชุมสัมมนาเรื่อง “บทเรียนแผ่นดินไหวแม่ลาว เชียงราย ภัยพิบัติใกล้ตัว 20 พฤศจิกายน 2557”.
- ชลทิพย์ พุนศิริวงศ์ และ รุ่งนภา พิตรปรีชา. (2556). การสื่อสารประชาสัมพันธ์และกลยุทธ์ในการสื่อสาร ภูมิรัฐศึกษา ชนบอบ. (2554). แนวทางในการบรรเทาปัญหาอุทกภัย กรณีศึกษา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สจล., 13(2), 25-35.
- ณัฐชัย ไชยรัตน์(2550) แนวทางการพัฒนาพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวบนพื้นที่เสี่ยงภัยธรรมชาติกรณีพิบัติ สีนามิ:กรณีศึกษาหาดกมลา ตำบลกมลา อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต.Journal of Architectural/Planning Research and Studies Volume 5.Issue 2. 2007 Faculty of Architecture and Planning, Thammasat University[http://www.tds.tu.ac.th/jars/download/jars/v5-สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 25602/04_Guidelines%20for%20Development%20Tourism%20Area.pdf](http://www.tds.tu.ac.th/jars/download/jars/v5-สืบค้นเมื่อวันที่%2028%20มีนาคม%2025602/04_Guidelines%20for%20Development%20Tourism%20Area.pdf)สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2560
- ณัฐวดี ณ มโนรม, และนุชนาฏ สุขเกตุ. (2549). โปรแกรมปฐมพยาบาลด้านจิตใจเด็กนักเรียนที่ได้รับ ถอดบทเรียนถ้าหลวง แผนที่และองค์ความรู้คือสิ่งที่สังคมไทยยังขาดแคลน
<https://thestandard.co/moo-pa-academy-lesson-learned-geographic-map-knowledge-shortage/>
- ถ้าหลวง: ภารกิจถ้าหลวงคืบหน้าอีกขั้น พาหุมา 4 ชีวิตออกจากถ้ำแล้ว. 8 กรกฎาคม 2018.
<https://www.bbc.com/thai/thailand-44755360>
- ถ้าหลวง: ฝนกำลังมา ทีมช่วยเหลือแข่งกับเวลา หาทองนำ 13 หมูป่าออกจากถ้ำ. 5 กรกฎาคม 2018.

- <https://www.bbc.com/thai/44720715>
- ถอดบทเรียน “เรือล่ม-ถ้าหลง”. (16 กรกฎาคม 2561). ไทยรัฐฉบับพิมพ์. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/content/1334726>
- ถอดบทเรียนความปลอดภัย “การท่องเที่ยวกรณีเรือล่ม-ถ้าหลง” ถึงเวลาที่ไทยต้องแก้ปัญหาอย่างจริงจัง. (24 กรกฎาคม 2561). มติชนสุดสัปดาห์. สืบค้นจาก https://www.matichonweekly.com/column/article_119112
- เทิดชาย ช่วยบำรุง. (2550). ถอยหลังเพื่อก้าวหน้า: อันดามัน สก. หน้า 22-30. รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ / [คณะวิจัย, ศิริวรรณ ศิลาพัชรินทร์ ... [และคนอื่นๆ] ; ที่ปรึกษา, โชติ โสภณพนิช, เดวิด โดวัล, เลอสม สถาปิตานนท์ ; บรรณาธิการ, ศิริวรรณ ศิลาพัชรินทร์, ไทยรัฐออนไลน์ (2558). บริหารความเสี่ยงประกันภัยระเบิด, เข้าถึงได้จาก <https://www.thairath.co.th/content/523765>.
- ทวิตา กมลเวช (มปป.). เมื่อวิทยาศาสตร์เดินทางมาพบกับสังคมศาสตร์การสร้างแนวร่วมของศาสตร์และศิลป์ในสหวิทยาการการบริหารจัดการภัยพิบัติและภาวะฉุกเฉิน. www.kknontat.com/wp-content/uploads/2012/.../ภัยกับ-อพท-Tavida-Kamolvej.ppt
- ทวิตา กมลเวช. (2554). คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. (2550). ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา.
- ทศพล ปานรัตน์. (2551). ปัจจัยที่มีผลต่อนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่มาท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ต. ทัศนีย์ ผลชานิกโก(มปป.).แผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ พ.ศ. 2556-2559. www.prd.go.th/ewt_news.php?nid=110924&filename=index
- ธนกร วงษ์ปัญญา. (16 กรกฎาคม 2561). เกาะติดสถานการณ์เรือล่มภูเก็ต. The standard. สืบค้นจาก <https://thestandard.co/phuket-strom-boat-crashes-dies-1-lost-58/>
- ธนวรรณ วินัยเสถียร. (22 กรกฎาคม 2561). ถอดบทเรียนเรือล่มภูเก็ต ยกระดับท่องเที่ยวทางทะเล ‘อันดามัน’. ฐานเศรษฐกิจ, น. 22.
- ธนกร วัจนคุณชนะ, ประสิน โสภณบุญ, สนธิ บางยี่ขัน และ เอกพร รักความสุข. (2556). ประสิทธิภาพของการจัดการภาครัฐของกรุงเทพมหานคร กรณีศึกษา การบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย พ.ศ. 2554. ัญญลักษณ์ แสนสุข, และจิราพร เกศพิชญวัฒนา. (2552). ประสบการณ์การฟื้นฟูสภาพของผู้สูงอายุที่ประสบภัยพิบัติสึนามิ. วารสารวิชาการสาธารณสุข, 18(1), 33-42.
- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา (2542). การวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน, พิมพ์ครั้งที่ 1, เชียงใหม่: คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ปรีชา ปิยจันทร์. (2555). ชุมชนกับการจัดการอุทกภัยปี พ.ศ.2554 : กรณีศึกษา ชุมชนอยู่เจริญ เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร (อยู่เจริญโมเดล). วารสารการศึกษาและการพัฒนาสังคม. 7(2), 17-28
- เปิดแผนฟื้นฟูพัฒนา ถ้าหลง-ขุนน้ำนางนอน. 12 กรกฎาคม 2561. หนังสือพิมพ์มติชน. ปีที่ 41 ฉบับที่ 14732 น.2.
- พนิดา สงวนเสรีวานิช. (2552). คำทำนายเรื่องน้ำท่วม กับการเตรียมรับมือ กรุงเทพฯ กำลังจะจมน้ำ.
- พุดินาท พุดินาทวรรณ. (2557). ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

แบบบูรณาการ. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี, 6(1), 118 - 130.

เพ็ญประภา ภัทรานุกรม. (2553). การพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชนประมงภัยพิบัติ
 สีนามิ : กรณีศึกษา ชุมชนในพื้นที่จังหวัดพังงา. วารสารร่มพฤษ์, 28(2), 1-34.

เพ็ญผกา วงศ์กระพันธ์, กรวิภา ปุณศิริ, และสุนิสา มะลิวัลย์. (2558). การประเมินผลการจัดการด้าน
 อนามัยสิ่งแวดล้อม : กรณีประมงหูกภัย ปี 2554 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขต
 โปสตัดูเดย์ (2558). ประกันพร้อมคุ้มครองผู้ประมงภัยจากเหตุระเบิดราชประสงค์, เข้าถึงได้จาก
<https://www.posttoday.com/finance/insurance/382774>.

โปสตัดูเดย์ (2558). ประกันภัยซ้อนขึ้นเบี้ยเสี่ยงภัยราชประสงค์, เข้าถึงได้จาก
<https://www.posttoday.com/finance/insurance/382784>.

ภารกิจถ้าหลวง: หน่วยซีลเข้าถึงจุดสามแยกแล้ว. 2 กรกฎาคม 2018. <https://www.bbc.com/thai/thailand-44611662>

มิ่งสรรพ ขาวสะอาด (2555). การท่องเที่ยวไทยจากนโยบายสู่รากหญ้า, พิมพ์ครั้งที่ 2, เชียงใหม่: สถาบัน
 ศึกษานโยบายสาธารณะ, หน้า 1-15.

ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทยพ.ศ. 2558 – 2560 ออนไลน์ เข้าถึงได้ที่
http://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=7114 สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2561

ยุพดี เสตพรรณ (2543). ภูมิศาสตร์การท่องเที่ยว, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: พิธีกรรมพิมพ์.

ยุพดี เสตพรรณ (2543). ภูมิศาสตร์การท่องเที่ยวไทย. ปทุมธานี: สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาเขตกรรณ.
 ราเชนทร์ พูลทรัพย์, และบุญสม วราเอกศิริ. (2560). แนวทางการจัดการตนเองของชุมชนจากผลกระทบ
 ของภัยพิบัติทางธรรมชาติ ด้านแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย. วารสารสังคมศาสตร์วิชาการ
 รายงานกรณีมีผู้พลัดหลงที่วนอุทยานถ้าหลวง – ชุมน้ำนางนอน จังหวัดเชียงราย
 28 มิถุนายน 2018. http://www.aseanhai.net/ewt_news.php?nid=8352&filename=index

วลีรัตน์ อักษรดี. (2558). การรับรู้และทัศนคติของนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มีต่อสื่อประชาสัมพันธ์เดือนภัย
 พิบัติในประเทศไทย. วารสารนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการนิเทศ, 2(2).

วศินี. สมศิริ วิภาวี คงอินทร์ และ กิตติกร นิลมานันต์(2549). ประสบการณ์พยาบาลในการดูแลผู้ป่วยโรค
 ทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง. medinfo.psu.ac.th/smj2/smj25_2/pdf25_2/06Vasinee.pdf

วิโชติ จรุงโรจน์. (2548). ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดสามเหลี่ยมอันดามัน:
 ยาชุมชนชีวิตหลังภัยสึนามิ. วารสารเศรษฐกิจและสังคม, 42(5), 63-66.

สถาบันการแพทย์ฉุกเฉิน.(2551).พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ.2551.นทบุรี:สถาบันการแพทย์
 ฉุกเฉิน

Huang, J-H. and Min, J.C.H. (2002). “Earthquake devastation and recovery in tourism: the
 สถาบันการแพทย์ฉุกเฉิน. (2555). โครงการการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการรับมือภัยพิบัติ
 (Knowledge Management for Safe Community from Disaster). สืบค้นจาก
<http://www.niems.go.th/main/upload/file/25560118053518.pdf>

สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ. (2558). สพพ.จัดเวทีถอดบทเรียนเหตุการณ์ระเบิดสี่แยกราชประสงค์
 เตรียมจัดทำคู่มือสำหรับผู้ปฏิบัติการด้านการแพทย์ฉุกเฉินและประชาชนทั่วไป.

สนธิ อักษรแก้ว, และสนใจ หะวานนท์. (2548). ป่าชายเลน...ป้อมปราการธรรมชาติชายฝั่งทะเล ป่าชายเลนไทยช่วยต้านภัยคลื่นสึนามิ. วารสารราชบัณฑิตยสถาน, 30(2), 311-315.

สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ(2552).ร่างมติ โรคติดต่ออุบัติใหม่ หน้าที่ ๑ / ๒ สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๒ ระเบียบวาระที่ ๓.๒

https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9Pa7wDkRYhcJ:https://www.samatcha.org/sites/default/files/5_112352_2_Emerging_infectious_disease_draft_resolution_1.pdf+&cd=3&hl=th&ct=clnk&gl=th4

สมิทธ ธรรมสโรจ ... [และคนอื่นๆ] ; บรรณาธิการ ทวีดา กมลเวช(2553).อยู่กับภัยใกล้ตัว. กรุงเทพฯ : สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร.

สาธิต วงศ์อนันต์นนท์(มปป.).มหาอุทกภัยไทย 2554 กับผลกระทบต่อเศรษฐกิจ.. http://library.senate.go.th/document/Ext3130/3130432_0003.PDF

สุทธิศักดิ์ ศรีลัมพ์(2561). ปฏิบัติการลับเจาะถ้ำหลวง. <https://www.researchgate.net/publication/326817011>

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย..(2559).บทเรียนแผ่นดินไหวญี่ปุ่น-เอกวาดอร์ สู่การยกระดับมาตรฐานรับมือในไทย <https://www.trf.or.th/component/attachments/download/3924>

สำนักงานกรุงเทพมหานคร. (2558). แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2558. กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(2557).บทเรียนแผ่นดินไหวแม่ลาว เชียงราย ภัยพิบัติใกล้ตัว. http://www.dmr.go.th/download/article/article_20141119151717.pdf.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2554). การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย. รายงานการศึกษาเบื้องต้น. <http://eaneo.nesdb.go.th/pdf/102002-001.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.).(2558)เอกสารคู่มือการปฏิบัติงาน (Standard Operating Procedure, SOP),ออนไลน์ เข้าถึง<https://goo.gl/vGzaXG> สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2561

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข.(2558).การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน (Standard Operating Procedure: SOP)ออนไลน์ เข้าถึง<http://kmops.moph.go.th/index.php/km-test/2012-09-19-04-22-45/336-standard-operating-procedure-sop> สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2561

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต. (2557). แผนปฏิบัติการฉุกเฉินแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์สึนามิของจังหวัดภูเก็ต ประจำปี พ.ศ.2557.

สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (2553). แผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

สุดแดน วิสุทธิลักษณ์, พิเชฐ สายพันธ์, อรุมา เตพลกุล และ ชีระ สินเดชารักษ์,(2556) การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ (Creative tourism), <http://www.dasta.or.th/attachments/article/1599/CTBook.pdf>

สุมาลี ศรีธรรมราช และ บุษกร ถาวรประสิทธิ์ (2560). ผลกระทบจากเหตุการณ์วิกฤติต่อนักท่องเที่ยว

- ต่างชาติในจังหวัดภูเก็ต, วารสารปาริชาต มหาวิทยาลัยทักษิณ, 86-95.
- เสาวณี จันทะพงษ์ และ นายกัมพล พรพัฒน์ไพศาลกุล(2558). ภาคบริการท่องเที่ยวของไทย: ความสำคัญ ความท้าทาย และความยั่งยืนตอนที่ 2.https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib_/Article11_11_58.pdf. หน้า 1-2.สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2560
- หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ. (2558). จักรัฐเร่งฟื้นความเชื่อมั่น เอกชนภูธรซึบมแยกราชประสงค์กระทบ อดีคักด์ ชั้นดี, และอุทัย เลาหวิเชียร. (2559). การจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยาที่มีผลต่อ อภิสัทธึ เหมาะสมสฤล(2547).การสื่อสารในภาวะวิกฤติ: กรณีศึกษาเปรียบเทียบโรคซาร์สและโรคไข้หวัด นกของกระทรวงสาธารณสุขdigi.library.tu.ac.th/thesis/jc/0706/07บทที่1.pdf.
- เอกชนภูเก็ทพร้อมสนับสนุนการช่วยเหลือทุกรูปแบบเหตุการณ์เรือล่ม. (8 กรกฎาคม 2561). ไทยโพสต์. สืบค้น จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/12990>
- อัครพงค์ อ้นทอง และมิ่งสรรพ์ ชาวสอาด. (2553). ผลกระทบจากเหตุการณ์วิกฤติที่มีต่ออุปสงค์ของ นักท่องเที่ยวต่างชาติของไทย. สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- Brent W. Ritchie (2009), crisis and disaster management for tourism .Imprint
- C. Michael Hall (1961), Tourism Planning Policies, Process and Relationships. Singapore: Pearson Education Asia (Pte) Ltd.
- Jeff Wilks (2004), Stewart Moore tourism risk management for the Asia Pacific region: an authoritative guide for managing crises and disasters .Imprint Australia : APEC International Centre for Sustainable tourism.
- Louise Mazingo. (2551). แผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในเกาะลันตา จังหวัด กระบี่ : กรุงเทพฯ : คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Sendai Framework for Disaster Risk Reduction: Priority 4. Enhancing disaster preparedness for Effective response and to “Build Back Better” in recovery, rehabilitation and reconstruction.<https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2560
- Stephen J. Page (2003) Tourism management : managing for change .Imprint
- Taiwan case”, Tourism Management. 23 (2), 145-154.VFS Global (2561). ข้อมูลทุกอย่างเกี่ยวกับวีซ่า, เข้าถึงได้จาก http://www.vfsglobal.com/austria/thailand/thai/all_about_visa.html
- Thailand cave: Rescuers in race against weather as rains close in. 5 July 2018. <https://www.bbc.com/news/world-asia-44720785>
- Thailand cave rescue: fresh flooding halts search for missing boys. 28 June 2018. <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/28/thailand-cave-rescue-fresh-flooding-halts-search-for-missing-boys>
- UNDP (2014) หนังสือคำศัพท์ด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ.

http://

www.th.undp.org/content/dam/thailand/docs/UNDP_TH%20GlosSarsy%20of%20Terms%20DRM%202014.pdf หน้า 29-30.

UNISDR. (2017). Terminology. ออนไลน์ เข้าถึงได้ที่

https://www.unisdr.org/files/7817_7819isdrterminology11.pdf สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2561

สัมภาษณ์

ผู้แทนจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (18 ตุลาคม 2561). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (18 ตุลาคม 2561). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากตำรวจท่องเที่ยว จังหวัดภูเก็ต. (18 ตุลาคม 2561). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดเชียงราย. (2 ตุลาคม 2561). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว จังหวัดภูเก็ต. (18 ตุลาคม 2561). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว (ATTA). (18 ตุลาคม 2561). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (18 ตุลาคม 2561). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวเชียงราย. (12 กุมภาพันธ์ 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากนักพัฒนาการท่องเที่ยว เทศบาลเมืองเชียงราย. (12 กุมภาพันธ์ 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย. (12 กุมภาพันธ์ 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (TAC) เมืองพัทยา. (15 กุมภาพันธ์ 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดชลบุรี. (15 กุมภาพันธ์ 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากสำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดชลบุรี. (15 กุมภาพันธ์ 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี. (15 กุมภาพันธ์ 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากกองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว. (15 กุมภาพันธ์ 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (15 กุมภาพันธ์ 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากฝ่ายป้องกันภัยพิบัติทางทะเล เมืองพัทยา. (15 กุมภาพันธ์ 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากมูลนิธิสว่างบริบูรณ์ธรรมสถาน เมืองพัทยา. (15 กุมภาพันธ์ 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากสถานีตำรวจภูธร จังหวัดพังงา. (11 มีนาคม 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดพังงา. (11 มีนาคม 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากเทศบาลเมืองพังงา. (11 มีนาคม 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากสมาคมธุรกิจท่องเที่ยว จังหวัดพังงา. (11 มีนาคม 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเหมือง จังหวัดพังงา. (11 มีนาคม 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (TAC) จังหวัดภูเก็ต. (12 มีนาคม 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดภูเก็ต. (12 มีนาคม 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากสำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต. (12 มีนาคม 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากตำรวจท่องเที่ยว จังหวัดภูเก็ต. (12 มีนาคม 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (12 มีนาคม 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากโรงพยาบาลวชิระภูเก็ต. (12 มีนาคม 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต. (12 มีนาคม 2562). สัมภาษณ์.

ผู้แทนจากสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต. (12 มีนาคม 2562). สัมภาษณ์.

ภาคผนวก

แบบสัมภาษณ์โครงการวิจัยการศึกษาบทเรียนการบริหารการท่อกึ่งเทียม ในภาวะวิกฤติของประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทเรียนการฟื้นฟูจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภาวะวิกฤติ โดยเน้นทั้งการบริหารจัดการเพื่อการซ่อมแซมโครงสร้างทางกายภาพ โครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการฟื้นคืนของบริการสาธารณะ และการฟื้นตัวของภาคบริการด้านการท่อกึ่งเทียมในรูปแบบของการสร้างกลับใหม่ให้ดีกว่าเดิม เพื่อป้องกัน ลดผลกระทบ และเตรียมพร้อมต่อการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติครั้งต่อไป
2. เพื่อกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติ ของการจัดการด้านการท่อกึ่งเทียม ให้มีความสอดคล้องต่อยุทธศาสตร์และการดำเนินการด้านการจัดการสาธารณสุขภัยของประเทศไทย และตอบสนองต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน



ประเด็นในการประชุม

- บทบาทของหน่วยงานของท่านกับการจัดการเหตุการณ์ภัยพิบัติและสภาวะวิกฤติในการท่อกึ่งเทียม
- หลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติและสภาวะวิกฤติในการท่อกึ่งเทียมมีบทเรียน และการปรับปรุง และพัฒนาในประเด็นใดบ้าง
- หากมีเหตุการณ์ภัยพิบัติและสภาวะวิกฤติในการท่อกึ่งเทียมเกิดขึ้นอีกครั้ง หน่วยงานของท่านมีความพร้อมในการปฏิบัติงานหรือไม่อย่างไร
- อุปสรรค ความท้าทาย ข้อเสนอแนะต่อการการปฏิบัติงานในเหตุการณ์ภัยพิบัติและสภาวะวิกฤติในการท่อกึ่งเทียม

แบบสอบถามนักท่องเที่ยวเกี่ยวกับการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของประเทศไทย

ส่วนที่ 1: ข้อมูลการท่องเที่ยวทั่วไป

1. โปรดระบุจังหวัดที่เป็นจุดหมายหลักของท่าน/จังหวัดที่ท่านตั้งใจจะใช้เวลาในการท่องเที่ยวยาวนานที่สุด
 กรุงเทพมหานคร พัทยา ภูเก็ต พังงา เชียงราย
2. จุดประสงค์หลักในการท่องเที่ยวของท่านคือข้อใด (เลือกได้ 1 ข้อ)
 เพื่อการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ (Natural based)
เช่น การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism) การท่องเที่ยวเชิงนิเวศทางทะเล (Marine Ecotourism) การท่องเที่ยวเชิงธรณีวิทยา (Geo-Tourism)
 เพื่อการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม (Cultural based)
เช่น การท่องเที่ยวเชิงเกษตร (Agro Tourism) การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Tourism)
 เพื่อการท่องเที่ยวตามความสนใจพิเศษ (Special Interest)
เช่น การท่องเที่ยวเชิงดาราศาสตร์ (Astrological Tourism) การท่องเที่ยวชมงานวัฒนธรรมและประเพณี (Cultural And Traditional Tourism) การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Health Tourism) การท่องเที่ยวเชิงทัศนศึกษาและศาสนา (Edu-Meditation Tourism) การท่องเที่ยวเพื่อศึกษากลุ่มชาติพันธุ์หรือวัฒนธรรมกลุ่มน้อย (Ethnic Tourism) การท่องเที่ยวเชิงกีฬา (Sports Tourism) การท่องเที่ยวแบบผจญภัย (Adventure Travel) การท่องเที่ยวแบบโฮมสเตย์และฟาร์มสเตย์ (Home Stay & Farm Stay) การท่องเที่ยวพำนักระยะยาว (Longstay) การท่องเที่ยวแบบให้รางวัล (Incentive Travel) การท่องเที่ยวเพื่อการประชุม (MICE หมายถึง M=Meeting/I= Incentive/C=Conference / E=Exhibition) การท่องเที่ยวแบบผสมผสานเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของผู้จัดการการท่องเที่ยว
3. ค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยวต่อการเดินทาง 1 ครั้งของท่านคือเท่าไร
 น้อยกว่า 1,000 บาทต่อวัน 1,001 - 2,000 บาทต่อวัน 2,001 - 3,000 บาทต่อวัน
 3,001 - 4,000 บาทต่อวัน 4,001 - 5,000 บาท ต่อวัน มากกว่า 5,001 บาทต่อวัน
4. โดยปรกติแล้วท่านนิยมซื้อประกันภัยการเดินทางท่องเที่ยวหรือไม่
 ไม่เคยซื้อเลย ซื้อทุกครั้งที่เดินทาง ซื้อเมื่อพิจารณาแล้วว่า มีโอกาสเกิดความเสี่ยง
 อื่น ๆ โปรดระบุ:
5. ท่านซื้อประกันภัยการเดินทางในการเดินทางครั้งนี้หรือไม่
 ไม่ได้ซื้อ ซื้อ
6. ท่านมีโรคประจำตัวหรือไม่
 ไม่มี มี โปรดระบุ:
7. ท่านเคยประสบภัยพิบัติระหว่างการท่องเที่ยวหรือไม่
 ไม่เคย เคย

สำหรับผู้ที่เคยประสบภัยพิบัติในประเทศไทย

ส่วนที่ 2: ประสบการณ์ในการประสบภัยพิบัติ

- ในการท่องเที่ยวในประเทศไทยที่ผ่านมา ท่านประสบภัยพิบัติประเภทใด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)
 แผ่นดินไหว สึนามิ วาตภัย อุทกภัย อัคคีภัย
 ดินถล่มและโคลนถล่ม โรคระบาด อื่น ๆ โปรดระบุ:
- ในระหว่างการประสบภัย ท่านได้รับความช่วยเหลือใดบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)
 การติดต่อญาติ/คนรู้จัก การให้ที่พักพิงชั่วคราว การให้บริการสาธารณะเพื่อเดินทางในภาวะฉุกเฉิน
 การติดต่อประกันภัย การฟื้นฟูสภาพจิตใจ การตรวจสอบสุขภาพและรักษาอาการบาดเจ็บ
 การชดเชยค่าเสียหาย การบริจาคสิ่งของ การให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการรับมือภัยพิบัติ
 อื่น ๆ โปรดระบุ:
- ในระหว่างการประสบภัย ท่านติดต่อใครเป็นอันดับแรก
- หน่วยงานใดที่เป็นประโยชน์/มีส่วนช่วยเหลือท่านระหว่างประสบภัยมากที่สุด (เรียงลำดับ 3 ลำดับแรก)
() กระทรวงการต่างประเทศ/สถานทูต/สถานกงสุล () กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
() การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) () บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
() ศูนย์ติดตามสถานการณ์การท่องเที่ยว () เครือข่ายการแพทย์ฉุกเฉิน
() สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว () สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
() สภากาชาดไทย () องค์การสาธารณสุข/มูลนิธิอื่น ๆ
() กองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ () อื่น ๆ โปรดระบุ:
- ข้อมูล/ช่องทางให้ข้อมูล/ผู้ให้ข้อมูลใดเป็นประโยชน์กับท่านมากที่สุดระหว่างประสบภัยพิบัติ
1) ข้อมูล:
- 2) ช่องทางให้ข้อมูล:
- 3) ผู้ให้ข้อมูล:

ส่วนที่ 3: การสื่อสารความเสี่ยงต่อนักท่องเที่ยว

- ข้อมูลใดที่จะช่วยสร้างการรับรู้ความเสี่ยงต่อภัยพิบัติของนักท่องเที่ยวมากที่สุด (เรียงลำดับ 3 ลำดับแรก)
() ระดับของความเสี่ยง () ผลกระทบและความเสียหายที่อาจเกิดจากความเสี่ยง
() จุดกำเนิดของความเสี่ยง () อื่น ๆ โปรดระบุ:
- ช่องทางให้ข้อมูลใดที่สามารถเข้าถึงท่านได้มากที่สุด (เรียงลำดับ 3 ลำดับแรก)
() ประกาศ/เอกสารอย่างเป็นทางการจากหน่วยงาน () โทรทัศน์
() วิทยู () หนังสือพิมพ์
() เว็บไซต์หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง () สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เช่น Facebook
() เพื่อน/ญาติ/คนรู้จัก () อื่น ๆ โปรดระบุ:
- ผู้ให้ข้อมูลใดที่ท่านเชื่อถือในความถูกต้องของข้อมูลมากที่สุด (เรียงลำดับ 3 ลำดับแรก)
() กระทรวงการต่างประเทศ/สถานทูต/สถานกงสุล () กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
() การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) () บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
() ศูนย์ติดตามสถานการณ์การท่องเที่ยว () ศูนย์ส่งเสริมการท่องเที่ยวกรุงเทพฯ
() คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ () อื่น ๆ โปรดระบุ:

ส่วนที่ 4: พฤติกรรมที่ตอบสนองต่อความเสี่ยงของท่านในปัจจุบัน

คำถาม	ก่อนประสบภัย	หลังประสบภัย
1. การเตรียมตัวก่อนเดินทาง		
a. เตรียมอุปกรณ์ยังชีพ	<input type="checkbox"/> เตรียม <input type="checkbox"/> ไม่เตรียม	<input type="checkbox"/> เตรียม <input type="checkbox"/> ไม่เตรียม
b. ซื้อประกันภัย	<input type="checkbox"/> ซื้อ <input type="checkbox"/> ไม่ซื้อ	<input type="checkbox"/> ซื้อ <input type="checkbox"/> ไม่ซื้อ
c. อุปกรณ์ปฐมพยาบาล	<input type="checkbox"/> เตรียม <input type="checkbox"/> ไม่เตรียม	<input type="checkbox"/> เตรียม <input type="checkbox"/> ไม่เตรียม
2. การศึกษาข้อมูลที่สำคัญก่อนการเดินทาง		
a. เบอร์โทรสายด่วนฉุกเฉิน	<input type="checkbox"/> ศึกษา <input type="checkbox"/> ไม่ศึกษา	<input type="checkbox"/> ศึกษา <input type="checkbox"/> ไม่ศึกษา
b. แนวทางการรับมือความเสี่ยงเบื้องต้น	<input type="checkbox"/> ศึกษา <input type="checkbox"/> ไม่ศึกษา	<input type="checkbox"/> ศึกษา <input type="checkbox"/> ไม่ศึกษา
c. ช่องทางการติดตามข่าวสาร	<input type="checkbox"/> ศึกษา <input type="checkbox"/> ไม่ศึกษา	<input type="checkbox"/> ศึกษา <input type="checkbox"/> ไม่ศึกษา
3. พฤติกรรมในการป้องกันตัวเองของท่านระหว่างการเดินทางท่องเที่ยวคือข้อใด	<input type="checkbox"/> ท่านไม่ทราบความเสี่ยงในพื้นที่ <input type="checkbox"/> ท่านทราบถึงความเสี่ยง แต่ท่านไม่มีการเตรียมพร้อมต่อความเสี่ยงนั้น ๆ <input type="checkbox"/> ท่านทราบถึงความเสี่ยง ท่านจึงมักเตรียมพร้อมต่อความเสี่ยงนั้น ๆ เสมอ <input type="checkbox"/> ท่านทราบถึงความเสี่ยง ท่านจึงมักเตรียมพร้อมและแนะนำให้เพื่อนร่วมเดินทางเตรียมพร้อมต่อความเสี่ยงเสมอ	<input type="checkbox"/> ท่านไม่ทราบความเสี่ยงในพื้นที่ <input type="checkbox"/> ท่านทราบถึงความเสี่ยง แต่ท่านไม่มีการเตรียมพร้อมต่อความเสี่ยงนั้น ๆ <input type="checkbox"/> ท่านทราบถึงความเสี่ยง ท่านจึงมักเตรียมพร้อมต่อความเสี่ยงนั้น ๆ เสมอ <input type="checkbox"/> ท่านทราบถึงความเสี่ยง ท่านจึงมักเตรียมพร้อมและแนะนำให้เพื่อนร่วมเดินทางเตรียมพร้อมต่อความเสี่ยงเสมอ
4. การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอื่น ๆ

ส่วนที่ 5: ข้อมูลทัศนคติและความคาดหวังของนักท่องเที่ยว

- หลังเกิดภัยพิบัติ ท่านสังเกตเห็นความเปลี่ยนแปลงของแหล่งท่องเที่ยวและแนวทางการจัดการหรือไม่
 ไม่เปลี่ยนแปลง เปลี่ยนแปลง (โปรดระบุ:)
- เพราะเหตุใดท่านจึงตัดสินใจเดินทางกลับมาท่องเที่ยวในประเทศไทยอีกครั้งหลังประสบภัยพิบัติ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)
 เพราะภัยพิบัติไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายมาก
 เพราะสถานที่ท่องเที่ยวที่ต้องการเยี่ยมชมมีเพียงในประเทศไทยเท่านั้น
 เพราะสนใจรายการส่งเสริมการขายการท่องเที่ยวของประเทศไทย
 เพราะมั่นใจว่าจะไม่เกิดภัยอีก เนื่องจากเป็นภัยที่มีโอกาสเกิดน้อยในประเทศไทย
 เพราะมั่นใจว่าประเทศไทยพัฒนาระบบป้องกันการเกิดภัยและการจัดการในภาวะวิกฤติให้ดีขึ้นแล้ว
 อื่น ๆ โปรดระบุเหตุผล :

3. ท่านเชื่อมั่นในระบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของประเทศไทยอย่างไร

คำถาม	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	เหตุผล
1) ท่านเชื่อมั่นว่า จะได้รับข้อมูลเตือนภัยและความเสี่ยงต่าง ๆ ก่อนเดินทางท่องเที่ยว			
2) ท่านเชื่อมั่นว่า จะได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินและการรักษาพยาบาลหากประสบภัยพิบัติต่าง ๆ			
3) ท่านเชื่อมั่นว่า จะได้รับการดูแลจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ประสบภัยพิบัติจนถึงการส่งตัวกลับบ้าน			

4. จากการเดินทางมาท่องเที่ยวครั้งนี้ โปรดให้คะแนนการรับรู้ความเสี่ยงในปัจจุบัน

รู้สึกเสี่ยงมาก รู้สึกเสี่ยงเล็กน้อย รู้สึกเฉย ๆ รู้สึกไม่ค่อยเสี่ยง รู้สึกไม่เสี่ยงเลย

5. ท่านคิดว่า อะไรอุปสรรคที่ส่งผลต่อนักท่องเที่ยวในการกลับมา/ไม่กลับมาท่องเที่ยวในประเทศไทยอีกครั้ง

.....

.

.....

.

.....

.

.....

.

6. ท่านคาดหวังอยากให้ประเทศไทยพัฒนา/ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างไร

.....

.

.....

.

.....

.

.....

.

ขอบพระคุณมากค่ะ

ตุลาคม 2018

สำหรับผู้ที่ไม่เคยประสบภัยพิบัติในประเทศไทย

ส่วนที่ 2: การสื่อสารความเสี่ยงต่อนักท่องเที่ยว

1. ข้อมูลใดที่ช่วยสร้างการรับรู้ความเสี่ยงต่อภัยพิบัติของนักท่องเที่ยวมากที่สุด (เรียงลำดับ 3 ลำดับแรก)

() ระดับของความเสี่ยง	() ผลกระทบและความเสียหายที่อาจเกิดจากความเสียหาย
() จุดกำเนิดของความเสี่ยง	() อื่น ๆ โปรดระบุ:
2. ช่องทางให้ข้อมูลใดที่สามารถเข้าถึงท่านได้มากที่สุด (เรียงลำดับ 3 ลำดับแรก)

() ประกาศ/เอกสารอย่างเป็นทางการจากหน่วยงาน	() โทรทัศน์
() วิทยุ	() หนังสือพิมพ์
() เว็บไซต์หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	() สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เช่น Facebook
() เพื่อน/ญาติ/คนรู้จัก	() อื่น ๆ โปรดระบุ:
3. ผู้ให้ข้อมูลใดที่ท่านเชื่อถือในความถูกต้องของข้อมูลมากที่สุด (เรียงลำดับ 3 ลำดับแรก)

() กระทรวงการต่างประเทศ/สถานทูต/สถานกงสุล	() กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
() การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.)	() บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
() ศูนย์ติดตามสถานการณ์การท่องเที่ยว	() ศูนย์ส่งเสริมการท่องเที่ยวกรุงเทพฯ
() คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาท่องเที่ยวแห่งชาติ	() อื่น ๆ โปรดระบุ:

ส่วนที่ 3: พฤติกรรมที่ตอบสนองต่อความเสี่ยงของท่านในปัจจุบัน

คำถาม	คำตอบ
1. การเตรียมตัวก่อนเดินทาง	
a. เตรียมอุปกรณ์ยังชีพ	<input type="checkbox"/> เตรียม <input type="checkbox"/> ไม่เตรียม
b. ซื้อประกันภัย	<input type="checkbox"/> ซื้อ <input type="checkbox"/> ไม่ซื้อ
c. อุปกรณ์ปฐมพยาบาล	<input type="checkbox"/> เตรียม <input type="checkbox"/> ไม่เตรียม
2. การศึกษาข้อมูลที่จำเป็นก่อนการเดินทาง	
a. เบอร์โทรสายด่วนฉุกเฉิน	<input type="checkbox"/> ศึกษา <input type="checkbox"/> ไม่ศึกษา
b. แนวทางการรับมือความเสี่ยงเบื้องต้น	<input type="checkbox"/> ศึกษา <input type="checkbox"/> ไม่ศึกษา
c. ช่องทางการติดตามข่าวสาร	<input type="checkbox"/> ศึกษา <input type="checkbox"/> ไม่ศึกษา
3. พฤติกรรมในการป้องกันตัวเองของท่านระหว่างการเดินทางท่องเที่ยวคือข้อใด	<input type="checkbox"/> ท่านไม่ทราบความเสี่ยงในพื้นที่ <input type="checkbox"/> ท่านทราบถึงความเสี่ยง แต่ท่านไม่มีการเตรียมพร้อมต่อความเสี่ยงนั้น ๆ <input type="checkbox"/> ท่านทราบถึงความเสี่ยง ท่านจึงมักเตรียมพร้อมต่อความเสี่ยงนั้น ๆ เสมอ <input type="checkbox"/> ท่านทราบถึงความเสี่ยง ท่านจึงมักเตรียมพร้อมและแนะนำให้เพื่อนร่วมเดินทางเตรียมพร้อมต่อความเสี่ยงเสมอ
4. การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอื่น ๆ

ส่วนที่ 4: ข้อมูลทัศนคติและความคาดหวังของนักท่องเที่ยว

1. ท่านเชื่อมั่นในระบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในภาวะวิกฤติของประเทศไทยหรือไม่

คำถาม	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	เหตุผล
1) ท่านเชื่อมั่นว่า จะได้รับข้อมูลเตือนภัยและความเสี่ยงต่าง ๆ ก่อนเดินทางท่องเที่ยว			
2) ท่านเชื่อมั่นว่า จะได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินและการรักษาพยาบาลหากประสบภัยพิบัติต่าง ๆ			
3) ท่านเชื่อมั่นว่า จะได้รับการดูแลจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ประสบภัยพิบัติจนถึงการส่งตัวกลับบ้าน			

2. จากการเดินทางมาท่องเที่ยวครั้งนี้ โปรดให้คะแนนการรับรู้ความเสี่ยงในปัจจุบันของท่าน

รู้สึกเสี่ยงมาก รู้สึกเสี่ยงเล็กน้อย รู้สึกเฉย ๆ รู้สึกไม่ค่อยเสี่ยง รู้สึกไม่เสี่ยงเลย

3. ท่านคาดหวังอยากให้ประเทศไทยพัฒนา/ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างไร

.....

.

.....

.

.....

.

.....

.

.....

.

ขอขอบคุณมากค่ะ

ตุลาคม 2018

Thailand's crisis and tourism management

Part 1: General information

1. Please identify your destination or destination which you are planning to stay/ had stayed the longest?

- Bangkok Pattaya Phuket Phung Nga Chiang Rai

2. What is your main purpose of travelling (Please choose one)

- Natural based: Ecotourism, Marine Ecotourism, Geo-Tourism
 Cultural based: Agro Tourism, Historical Tourism
 Special Interest: Astrological Tourism, Cultural and Traditional Tourism, Health Tourism, Edu-Meditation Tourism, Ethnic Tourism, Sports Tourism, Adventure Travel, Home Stay & Farm Stay, Longstay, Incentive Travel, MICE - M=Meeting/I= Incentive/ C=Conference / E=Exhibition

3. What is the average spending during your stay for a day?

- Less than 1,000 THB 1,001 - 2,000 THB 2,001 – 3,000 THB
 3,001 – 4,000 THB 4,001 – 5,000 THB More than 5,001 THB

3. Do you normally buy travel insurance?

- Never Always Sometime, if I can perceive risk
 Other, please

clarify.....

4. Did you buy any insurances for the trip?

- No, I did not.
 Yes, I did. Please clarify what kinds of insurance did you buy

5. Do you have congenital disease?

- None Yes, I have. Please clarify:

.....

7. Have you ever experienced disaster crisis in Thailand?

- No, I do not have Yes, I have

For tourists who has experience in being a disaster victim in Thailand

Part 2: Disaster risk experiences

1. In your past trips in Thailand, which types of disaster were you faced? (you can choose more than 1 choice)

<input type="checkbox"/> Earthquake	<input type="checkbox"/> Tsunami	<input type="checkbox"/> Typhoon/ Storm	<input type="checkbox"/> Flood
<input type="checkbox"/> Fire			
<input type="checkbox"/> Landslide	<input type="checkbox"/> Epidemic	<input type="checkbox"/> Other, please clarify:	
2. During disaster, what kinds of assistance did you receive? (you can choose more than 1 choice)

<input type="checkbox"/> Contacting relatives/ acquaintance	<input type="checkbox"/> Providing temporarily shelter
<input type="checkbox"/> Providing public service during crisis	<input type="checkbox"/> Contacting Insurance company
<input type="checkbox"/> Rehabilitation after disaster	<input type="checkbox"/> Medical check and injury
<input type="checkbox"/> Compensation	<input type="checkbox"/> Donation
<input type="checkbox"/> Providing useful information to deal with disaster	<input type="checkbox"/> Other, please clarify:
3. During disaster, whom did you contact first?.....
4. Which organizations were being helpful for you the most during crisis? (Please rank your first three)

<input type="checkbox"/> Ministry of Foreign Affairs /Embassy/ Consular Affairs	<input type="checkbox"/> Ministry of Tourism and Sports
<input type="checkbox"/> Tourism Authority of Thailand: TAT	<input type="checkbox"/> Airports of Thailand: AOT
<input type="checkbox"/> Tourism Monitoring & Communication Center: TMCC	<input type="checkbox"/> National Institute for Emergency Medicine
<input type="checkbox"/> Association of Thai Travel Agent: ATTA	<input type="checkbox"/> Royal Thai Police
<input type="checkbox"/> Thai Red Cross Society	<input type="checkbox"/> Other charities or foundations
<input type="checkbox"/> Tourist fund	<input type="checkbox"/> Other, please clarify:.....
5. What Information/ Information channel/ Information sources were helpful to you the most?
 - 1) Information:
 - 2) Information channel:
 - 3) Information sources:

Part 3: Risk communication for tourist

1. Which **data** can assist you in perceiving disaster risk the most? (Please rank your first three)

<input type="checkbox"/> Risk possibility	<input type="checkbox"/> Impact and Hazard
<input type="checkbox"/> Risk area	<input type="checkbox"/> Other, please clarify:
2. Which **information channel** can reach you the most (Please rank your first three)

<input type="checkbox"/> Announcement from relevant organizations	<input type="checkbox"/> Television
<input type="checkbox"/> Radio	<input type="checkbox"/> Newspaper
<input type="checkbox"/> Websites of relevant organizations	<input type="checkbox"/> Social Media (Such as Facebook/ Twitter)
<input type="checkbox"/> Other, please clarify:	

3. Who are the most accurate **data sources** related to disaster risk in your opinion? (Please rank your first three)
- () Ministry of Foreign Affairs /Embassy/ Consular Affairs () Ministry of Tourism and Sports
 () Tourism Authority of Thailand: TAT () Airports of Thailand: AOT
 () Tourism Monitoring & Communication Center: TMCC () Bangkok Tourist Bureau Centre
 () National Tourism Promotion and Development Committee () Other, please clarify:.....

Part 4: Responsive behavior towards disaster risk

Questions	Before experiencing	After experiencing
1. Before travelling		
d. Prepare provisions	<input type="checkbox"/> Prepared <input type="checkbox"/> Did not prepare	<input type="checkbox"/> Prepared <input type="checkbox"/> Did not prepare
e. Travel insurance	<input type="checkbox"/> Bought <input type="checkbox"/> Did not buy	<input type="checkbox"/> Bought <input type="checkbox"/> Did not buy
f. First aid kits	<input type="checkbox"/> Prepared <input type="checkbox"/> Did not prepare	<input type="checkbox"/> Prepared <input type="checkbox"/> Did not prepare
2. Gather necessary information before travelling		
g. Emergency call	<input type="checkbox"/> Had information <input type="checkbox"/> Did not have	<input type="checkbox"/> Had information <input type="checkbox"/> Did not have
h. Basic disaster risk responsiveness knowledge/ data	<input type="checkbox"/> Had information <input type="checkbox"/> Did not have	<input type="checkbox"/> Had information <input type="checkbox"/> Did not have
i. Disaster risk information channel	<input type="checkbox"/> Had information <input type="checkbox"/> Did not have	<input type="checkbox"/> Had information <input type="checkbox"/> Did not have
3. Self – protection behavior during travelling	<input type="checkbox"/> You <u>know nothing</u> about disaster risk in the areas you are travelling to <input type="checkbox"/> You <u>know</u> about disaster risk in the areas you are travelling to <u>but you prepare nothing</u> <input type="checkbox"/> You <u>know</u> about disaster risk in the areas you are travelling to and you <u>always prepare yourself before travelling</u> <input type="checkbox"/> You <u>know</u> about disaster risk in the areas you are travelling to. Before travelling, you <u>always prepare yourself and everyone who travels with you.</u>	<input type="checkbox"/> You <u>know nothing</u> about disaster risk in the areas you are travelling to <input type="checkbox"/> You <u>know</u> about disaster risk in the areas you are travelling to <u>but you prepare nothing</u> <input type="checkbox"/> You <u>know</u> about disaster risk in the areas you are travelling to and you <u>always prepare yourself before travelling</u> <input type="checkbox"/> You <u>know</u> about disaster risk in the areas you are travelling to. Before travelling, you <u>always prepare yourself and everyone who travels with you.</u>

4. Other changing behaviors

Part 5: Attitude and expectation toward tourism management in Thailand

- After disaster, did you notice changes in tourism destinations and new management strategies?
 - Did not notice change There is change (Please clarify:
- Why did you decide to return to Thailand after experience disaster?
 - There was small loss for me in my last experience
 - The place that I want to visit is only exists here in Thailand
 - There was an interesting tourism promotion
 - I am positive that the disaster will not happened again and/or the risk has low possibility to happen again
 - I am positive that Thailand had improved its tourism and disaster management strategy, Thailand now can deal with crisis better.
 - Other, please clarify:

3. Do you believe in disaster crisis management for tourist in Thailand?

Statement	Agree	Disagree	Remark
1) You believe that you will receive early warning information and other risk information before travelling in Thailand.			
2) You believe that financial assistant will be provided along with medical/ health care assistants if needed during disaster strikes.			
3) You believe that you will be taking care of by responsible organizations from once disaster strikes till returning home			

4. Please rate your risk perception level while travelling in Thailand for this current trip?

- Highly perceive disaster risk while travelling
- Somewhat perceive disaster risk while travelling
- Merely perceive disaster risk while travelling
- Rarely perceive disaster risk while travelling
- Do not perceive any disaster risk while travelling

5. In your opinion, what obstruct tourist from returning to Thailand after disaster

.....
.
.....
.
.....
.

6. Do you expect to see Thailand develop and enhance its tourism management in what way?

.....
.
.....
.
.....
.
.....
.

Thank you very much

October 2018

	<u>always prepare yourself before travelling</u> <input type="checkbox"/> You <u>know</u> about disaster risk in the areas you are travelling to. Before travelling, you <u>always prepare yourself and everyone who travels with YOU.</u>
9. Other changing behaviors

Part 4: Attitude and expectation toward tourism management in Thailand

5. Do you believe in disaster crisis management for tourist in Thailand?

Statement	Agree	Disagree	Remark
4) You believe that you will receive early warning information and other risk information before travelling in Thailand.			
5) You believe that financial assistant will be provided along with medical/ health care assistants if needed during disaster strikes.			
6) You believe that you will be taking care of by responsible organizations from once disaster strikes till returning home			

6. Please rate your risk perception level while travelling in Thailand for this current trip?

- Highly perceive disaster risk while travelling
- Somewhat perceive disaster risk while travelling
- Merely perceive disaster risk while travelling
- Rarely perceive disaster risk while travelling
- Do not perceive any disaster risk while travelling

4. Do you expect to see Thailand develop and enhance its tourism management in what way?

.....

.....

.....

.....

.....
.
.....
.
.....
.

Thank you very much

October 2018