



สถาบันพระปกเกล้า
วิทยาลัยพัฒนา
การปกครองท้องถิ่น

คู่มือการจัดการ อุทกภัย

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



• โดย วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น •

คู่มือการจัดการอุทกภัย สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดย วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ภควัต อัจฉริยปัญญา.

คู่มือการจัดการอุทกภัย สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. -- กรุงเทพฯ :
สถาบันพระปกเกล้า, 2569.

133 หน้า.

1. การป้องกันอุทกภัย. 2. การป้องกันความเสียหายจากอุทกภัย. 3. ความเสียหาย
จากอุทกภัย. I. สุนิษา ฝึกฝน, ผู้แต่งร่วม. II. ปฏิภาณ ศรีผล, ผู้แต่งร่วม. III. ชื่อเรื่อง.

363.3493

ISBN 978-616-476-474-3

รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน วปท.69-07-00.00 (ebook)

คณะทำงาน
ภควัต อัจฉริยปัญญา
สุนิษา ฝึกฝน
ปฏิภาณ ศรีผล

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย
วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
<http://www.kpi.ac.th>

คำนำ

คู่มือ การจัดการอุทกภัยสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นความมุ่งมั่นตั้งใจของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านต่างๆ รวมถึงส่งเสริมการพัฒนาบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้จัดทำคู่มือการจัดการอุทกภัยสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คู่มือฯ ดังกล่าวนี้นี้เป็น Guidebook ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาเป็นแนวทางปฏิบัติได้อย่างง่าย เพื่อทำความเข้าใจในสถานะของการเกิดอุทกภัยจากสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงในปัจจุบันได้ ซึ่งได้ทำการสังเคราะห์ออกมาจาก หนังสือของ อาจารย์ ทวีดา กมลเวชช จำนวน 2 เล่ม คือ ทวีดา กมลเวชช. (2564). รัฐ ท้องถิ่น: ต้นทางแห่งอำนาจและปลายทางของศักยภาพการจัดการวิกฤตพื้นที่เสี่ยงภัย (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า. และ ทวีดา กมลเวชช. (2554). คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. และของอาจารย์ เสรี ศุภราทิตย์. (2568). ท้องถิ่นเข้มแข็ง ภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. โดยมีการนำเสนอออกเป็น 5 บท ประกอบด้วย

บทที่ 1 อุทกภัย การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผังเมือง
บทแรกนี้จะช่วยให้ผู้อ่านมีความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของอุทกภัย ผลกระทบจากอุทกภัย การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการจัดการ ผังเมืองกับภัยพิบัติ

บทที่ 2 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัย
บทนี้เป็นการทำให้ผู้อ่านมีความเข้าใจเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายและระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัย เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติ อุทกภัยในพื้นที่ได้อย่างทันที่

บทที่ 3 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการอุทกภัย บทนี้เป็นการทำให้ผู้อ่านมีความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของท้องถิ่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยผ่าน 3 บทบาทหลัก คือ มอง ผ่านพื้นที่ของวิกฤต 4 มิติ มองจากศักยภาพของพื้นที่วิกฤต และ มองจากการจัดการวิกฤต เป็นต้น ซึ่งการมองจาก 3 บทบาทหลักนี้จะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับบทบาทของท้องถิ่นในการจัดการอุทกภัย

บทที่ 4 บทเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการอุทกภัย บทนี้เป็นการทำให้ผู้อ่านได้มองเห็นภาพการเกิดอุทกภัยขึ้นจริง โดยได้ยกรณียของเทศบาลนครยะลาเกี่ยวกับการจัดการอุทกภัยเพื่อเป็นบทเรียน ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นต่อไปได้

บทที่ 5 ศักยภาพของพื้นที่ บทนี้เป็นบทสุดท้ายที่ทำการสรุปให้เห็นถึงปัจจัยเงื่อนไขที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นผลสำเร็จในพื้นที่โดยมองว่าปัจจัยเงื่อนไข ทั้ง 3 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยแรก : คน ทีม และผู้นำ ปัจจัยที่สอง : ข้อมูลความเสี่ยงและการตัดสินใจ และ ปัจจัยที่สาม : การใช้จ่ายเงินได้และใช้เงินเป็น ซึ่งทั้ง 3 ปัจจัยเป็นเงื่อนไขหลักที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลดพื้นที่และจัดการกับอุทกภัยได้

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น หวังเป็นอย่างยิ่งว่า **คู่มือการจัดการอุทกภัยสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถเป็นแนวทางคู่มือปฏิบัติที่สามารถทำความเข้าใจได้ง่ายขึ้นเกี่ยวกับการจัดการอุทกภัยได้ รวมถึงหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ที่มีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยจะถือคู่มือฯ เล่มนี้เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติกรณีเกิดอุทกภัยเพื่อความสำเร็จความยั่งยืนโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังอีกต่อไป

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

สารบัญ

บทที่	หน้า
คำนำ	3
สารบัญ	6
บทที่ 1 อุทกภัย การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ ผังเมือง	11
1. ความหมายและผลกระทบของอุทกภัย (Flood)	11
1.1 ความหมายและผลกระทบของอุทกภัย (Flood)	11
1.2 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change)	14
1.3 การจัดการผังเมืองกับภัยพิบัติ	22
บทที่ 2 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัย	31
2. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัย	31
2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	33
2.1.1 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พุทธศักราช 2550	33
2.2.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542	47
2.1.3 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560	51

บทที่	หน้า
2.2 ระเบียบ คำสั่ง และแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัย	56
2.2.1 แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พุทธศักราช 2564-2570	56
2.2.2 หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข การใช้จ่ายเงินอุดหนุน ราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2569	61
บทที่ 3 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการอุทกภัย	69
3. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการอุทกภัย	69
3.1 มองผ่านพื้นที่ของวิกฤต 4 มิติ (พื้นที่เชิงสถาบัน พื้นที่ปฏิบัติการ พื้นที่การบัญชาการ และพื้นที่การบูรณาการ)	69
3.1.1 การจัดการอุทกภัยในพื้นที่เชิงสถาบัน	70
3.1.2 การจัดการอุทกภัยในพื้นที่เชิงปฏิบัติการ	76
3.1.3 การจัดการอุทกภัยในพื้นที่การบัญชาการ	76
3.1.4 การจัดการอุทกภัยในพื้นที่การบูรณาการ	77
3.2 มองจากศักยภาพของพื้นที่วิกฤต	78
3.2.1 รากฐานของการจัดการวิกฤต: ว่าด้วยการกระจายอำนาจและนิยามความเสี่ยงใหม่	79

บทที่	หน้า
3.2.2 สมการความเสี่ยง 4 มิติ (H-E-V-C Framework)	80
3.2.3 ศักยภาพของพื้นที่: ว่าด้วยสมรรถนะเฉพาะภัย และข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ	81
3.2.4 การกำหนดยุทธศาสตร์ด้านหน้า: ว่าด้วยทรัพยากร มนุษย์ในฐานะ "เซนเซอร์" และกลุ่มเปราะบาง	82
3.2.5 กลยุทธ์การบริหารทีมและผู้นำในภาวะวิกฤต (Hybrid Logic)	83
3.2.6 มาตรฐานการปฏิบัติงาน (SOPs) และกรอบสากล Sendai Framework	84
3.2.7 การจัดสรรงบประมาณผ่าน 9-Cell Matrix	85
3.3 มองจากการจัดการวิกฤต	87

บทที่	หน้า
บทที่ 4 บทเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการอุทกภัย	95
4. บทเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการอุทกภัย	95
4.1 เทศบาลนครยะลา	95
4.2 บทเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับแนวทางการใช้จ่ายเงินกรณีภัยพิบัติฉุกเฉิน	105
4.3 บทเรียนของการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพื่อการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนและมีท้องถิ่น เป็นศูนย์กลาง	110
บทที่ 5 ศักยภาพของพื้นที่	119
5. ศักยภาพของพื้นที่	119
5.1 คน ทิม และผู้นำ (ท้องถิ่น ท้องที่ และคนอื่นๆ)	120
5.2 ข้อมูลความเสี่ยงและการตัดสินใจ	125
5.3 การใช้เงินได้และใช้เงินเป็น	128
บรรณานุกรม	133



บทที่ 1

อุทกภัย การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ พังเมือง

1. ความหมายและผลกระทบของอุทกภัย (Flood)

1.1 ความหมายและผลกระทบของ อุทกภัย (Flood)

หากว่าด้วยเรื่องของ “อุทกภัย” (Flood) ล้วนแล้วแต่ต้องคิดถึงเหตุการณ์ของน้ำท่วมไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำสายหลัก แม่น้ำสายรอง หรือน้ำทะเล ซึ่งการเกิดอุทกภัยแต่ละครั้งได้สร้างผลกระทบตั้งแต่ระดับครัวเรือนไปจนถึงระดับโครงสร้างพื้นฐานของแต่ละพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็น บ้านเรือนที่พังเสียหาย ถนนเส้นทางคมนาคม ระบบไฟฟ้า ระบบการสื่อสาร ระบบการอุปโภคบริโภค ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งการเกิดอุทกภัยล้วนแล้วแต่มาจากสาเหตุหลักทั้งจากทั้งมนุษย์และปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ ดังนั้น การเกิดอุทกภัยจึงเป็นภัยพิบัติ¹ (Disaster) ที่ส่งผลกระทบ

¹ ทวีดา กมลเวชช. (2564). รัฐ ท้องถิ่น: ต้นทางแห่งอำนาจและปลายทางของศักยภาพการจัดการวิกฤตพื้นที่เสี่ยงภัย (พิมพ์ครั้งที่ 2).

ต่อการหยุดชะงักอย่างรุนแรงของการปฏิบัติหน้าที่ของชุมชน หรือสังคม อันเป็นผลมาจากการเกิดภัยทางธรรมชาติหรือเกิดจากมนุษย์ ซึ่งส่งผลต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง เกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว จะรับมือได้โดยใช้ทรัพยากรที่มี โดยผลกระทบที่เป็นวงกว้างและรุนแรง มีความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพยากรหลัก และหน่วยงานที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ จะต้องการตอบสนองด้วยเครือข่ายหน่วยงานรัฐ ที่ต้องใช้แผนภัยพิบัติที่มีความยืดหยุ่นต่อสิ่งท้าทายต่างๆ และภาคสาธารณะมีส่วนในการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งมีความยากในการฟื้นฟูบูรณะ

สำหรับความหมายของอุทกภัย ² (Flood) พบว่า อุทกภัยเป็นภัยที่เกิดจากน้ำท่วมบนแผ่นดิน ซึ่งแบ่งออกเป็น Pluvial flood, River flood, Flash flood, Coastal flood เป็นต้น ขึ้นอยู่กับกระบวนการเกิด ช่วงเวลา การเกิด และสถานที่เกิด โดยทั่วไป พื้นที่อุทกภัยวัดได้ค่อนข้างยาก หลายงานวิจัยจึงใช้ปริมาณการไหลเป็นตัววัดอุทกภัยเกี่ยวข้องปริมาณฝนตกหนักสุดขีด เช่น กรณีของ River flood เกิดจากการเกิดฝนตกหนักสุดขีดในพื้นที่ตอนบน ทำให้เกิดปริมาณการไหลเกินกว่าความสามารถในการรับของแม่น้ำ จึงเกิดการล้นฝั่งท่วมพื้นที่ด้านข้าง Pluvial และ Urban flood เกิดจากกรณีที่ปริมาณฝนตกหนักสุดขีด (ความเข้มข้น) ในเมือง เกินกว่าความสามารถของระบบระบายน้ำในเมือง Coastal flood เกิดขึ้นบริเวณพื้นที่ริมชายฝั่งทะเลที่มีระดับต่ำ ซึ่งเมื่อเกิดน้ำทะเลหนุนสูงหรือระดับน้ำทะเลสูงจากภาวะโลกร้อนจึงหลากเข้าท่วมพื้นที่ เป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถย้อนกลับได้ โดยกล่าวได้ว่า กลไกและแรงขับเคลื่อนอุทกภัยเป็นเหตุการณ์ความสลับซับซ้อน

กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 10

² เสรี ศุภราทิตย์. (2568). ท้องถิ่นเข้มแข็งภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ.

กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 75-76

ของกระบวนการทางอุทกวิทยา (วัฏจักรของน้ำการหมุนเวียนของน้ำ) สภาพภูมิอากาศ และการจัดการโดยมนุษย์ นอกเหนือจากปัจจัยด้านปริมาณ และความชื้นผืน ยังมีปริมาณความชื้นในดินก่อนฝนตก (Antecedent soil moisture) ลักษณะทางกายภาพของแม่น้ำ (River morphology) และ ลุ่มน้ำการใช้ที่ดิน ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของอุทกภัย

ผลกระทบของอุทกภัย³ (Flood) นอกจากจะสร้างความเสียหาย และอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ ทั้งที่ประเมินค่าได้ และประเมินค่าไม่ได้ ซึ่งจะคุกคามความเป็นอยู่และกระทบหลายด้านอย่างซ้ำๆ ได้แก่ การกัดเซาะฝั่ง การรुक้าของน้ำทะเลเข้าไปในแหล่งน้ำใต้ดินและ น้ำจืด ส่วนการประมง การท่องเที่ยว ชายฝั่ง และเกาะเล็กเกาะน้อยต่างๆ ต้องเสี่ยงภัยจากระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น บางส่วนอาจจะเลวร้ายจนถึงขั้น ไม่สามารถอาศัยอยู่ได้ ต้องมีการอพยพครั้งใหญ่

ดังนั้น การเกิดการอุทกภัย (Flood) ในแต่ละครั้งจึงทำให้ผู้ที่ได้รับ ผลกระทบทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มีความจำเป็นต้องศึกษาเพื่อทำความเข้าใจถึงมูลเหตุของ การเกิดอุทกภัย (Flood) เพื่อเกิดแนวทางการป้องกันและการจัดการภัยพิบัติ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการเกิดภัยพิบัติของแต่ละแห่ง จะมีลักษณะเฉพาะของ พื้นที่ที่เกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องมีคู่มือเพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันอุทกภัย เพื่อเป็นการเตรียมตัวรับมือกับสถานการณ์อุทกภัยตั้งแต่ก่อนการเกิดอุทกภัย ระหว่างการเกิดอุทกภัย และหลังการเกิดอุทกภัย สำหรับการนำไปปฏิบัติใช้ ของแต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์อุทกภัย (Flood) ที่เกิดขึ้น

³ ทวีดา กมลเวชช. (2554). คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบัน พระปกเกล้า. หน้า 20

1.2 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change)

เมื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับ “อุทกภัย (Flood)” มูลเหตุของการเกิดอุทกภัยที่ส่งผลให้เกิดภัยพิบัติ (Disaster) และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากอุทกภัย (Flood) ทำให้สามารถวิเคราะห์ถึงภาพรวมและสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากอุทกภัยที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย ในประเด็นของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) โดยที่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ส่งผลกระทบโดยตรงต่อชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย ทั้งปัญหาน้ำท่วม ภัยแล้ง คลื่นความร้อน และภัยพิบัติทางธรรมชาติอื่นๆ ซึ่งจากผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) จึงมีความสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนให้สามารถปรับตัว และลดผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นโดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และภาคประชาสังคม เพื่อสร้างความเข้มแข็งและความสามารถในการปรับตัวของชุมชนให้สามารถรับมือกับผลกระทบที่เกิดขึ้นได้

ความหมายของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁴ (Climate Change) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงระยะยาว (ประมาณ 10-30 ปี) ของรูปแบบสภาพอากาศบนโลก ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากปัจจัยธรรมชาติ หรือกิจกรรมของมนุษย์ ในปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่วนใหญ่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ โดยเฉพาะการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gases) เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) มีเทน (CH₄) จากการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิลจากภาคพลังงาน การขนส่ง อุตสาหกรรม และเกษตรกรรม เช่น การทำนา การตัดไม้ทำลายป่า การเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

⁴ เสรี ศุภราทิพย์. (2568). ท้องถิ่นเข้มแข็งภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 13

โดยสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มาจาก 2 สาเหตุ ดังนี้⁵

1. **กิจกรรมของมนุษย์** ได้แก่ การเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิล (ถ่านหิน น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ) การตัดไม้ทำลายป่า (ทำให้ต้นไม้ไม่สามารถดูดซับ CO₂ ได้) การทำเกษตรกรรม และปศุสัตว์ (การทำน่าน้ำขัง การปล่อยก๊าซมีเทนจากการย่อยอาหารของสัตว์) และกระบวนการอุตสาหกรรมที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจก
2. **ปัจจัยทางธรรมชาติ** ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของวงโคจรโลก และกิจกรรมของดวงอาทิตย์ การระเบิดของภูเขาไฟที่ปล่อยเถ้าถ่าน และก๊าซสู่ชั้นบรรยากาศ และการเปลี่ยนแปลงของกระแสน้ำในมหาสมุทร

จากสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศข้างต้น ทำให้เกิดกระแสการตื่นตัวของนักเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับประเด็นของภาวะโลกร้อน (Global Warming) และ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) เพื่อช่วยสร้างความตระหนักแก่ประชาคมโลก และกระตุ้นให้เกิดการดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างมากที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) เพื่อให้สามารถวิเคราะห์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลต่อการเกิดภัยพิบัติในอนาคต โดยเมื่อพิจารณาถึงปรากฏการณ์ด้านภูมิอากาศ เป็นปฏิสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างชั้นบรรยากาศ พื้นดิน และผิวน้ำมหาสมุทร ทำให้เกิดสภาวะสุดขั้วของสภาพอากาศและภัยธรรมชาติ ปรากฏการณ์ด้านภูมิอากาศที่เกิดขึ้นในแต่ละภูมิภาค กับความแปรปรวน

⁵ เสรี สุรชาติพิทย. (2568). ท้องถิ่นเข้มแข็งภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.. หน้า 14

ของสภาพอากาศมีความสัมพันธ์กันผ่านกระบวนการเชื่อมโยงระยะไกล ซึ่งการเข้าใจถึงปรากฏการณ์ด้านภูมิอากาศจะช่วยในเรื่องการพยากรณ์ หรือการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้ ตัวอย่างปรากฏการณ์ ด้านภูมิอากาศที่สำคัญ และส่งผลกระทบต่อสภาพอากาศในประเทศไทย ประกอบด้วย 1) ลมมรสุม (Monsoon) 2) ปรากฏการณ์เอนโซ (EL Nino-Southern Oscillation, ENSO) 3) ปรากฏการณ์อินเดียนโอเชียนไดโพล (Indian Ocean Dipole, IOD) และ 4) ปรากฏการณ์ Madden Julian Oscillation (MJO) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) ลมมรสุม⁶ (Monsoon) คือ ลมประจำฤดูของประเทศไทย เกิดขึ้นจากอุณหภูมิที่แตกต่างกันระหว่างมวลอากาศเขตพื้นดินกับพื้นน้ำ จึงเกิดการหมุนเวียนของลมที่พัดตามฤดูกาล ในฤดูหนาวอุณหภูมิอากาศเหนือพื้นดินเย็นกว่าพื้นน้ำ อากาศเหนือพื้นน้ำที่มีอุณหภูมิสูงกว่าจึงลอยตัวขึ้น อากาศเหนือพื้นดินซึ่งเย็นกว่าจะไหลไปแทนที่และทำให้เกิดลมพัดออกจากพื้นดิน เมื่อฤดูร้อนอุณหภูมิอากาศเหนือพื้นดินสูงกว่าพื้นน้ำ จึงทำให้เกิดลมพัดในทิศทางตรงข้าม สำหรับประเทศไทยอยู่ภายใต้อิทธิพลของลมมรสุม 2 ชนิด คือ

(1.1) *ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ (Northeast Monsoon)* จะพัดปกคลุมประเทศไทยในช่วงกลางเดือนตุลาคมถึงกลางเดือนกุมภาพันธ์ ทำให้เกิดอากาศหนาวเย็นและแห้งแล้งในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนภาคใต้จะมีฝนตกชุกโดยเฉพาะฝั่งตะวันออก เนื่องจากมรสุมนี้ ได้พัดพามวลอากาศชื้นจากอ่าวไทยเข้ามาปกคลุม

⁶ เสรี ศุภราทิตย์. (2568). ท้องถิ่นเข้มแข็งภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 19

(1.2) ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ (Southwest Monsoon)

จะพัดปกคลุมประเทศไทยระหว่างกลางเดือนพฤษภาคม ถึงกลางเดือนตุลาคม มรสุมนี้จะนำมวลอากาศชื้นจาก มหาสมุทรอินเดียเข้าสู่ประเทศไทยมาปะทะแนวเขา เกิดเป็นฝนตกชุก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคใต้ฝั่งอันดามัน

2) ปรากฏการณ์เอนโซ⁷ (EL Nino-Southern Oscillation, ENSO) เป็นคำที่ใช้เรียกร่วมปรากฏการณ์ (EL Nino) กับความผันแปรของ ระบบอากาศในซีกโลกใต้ (Southern Oscillation) ซึ่งปรากฏการณ์ ENSO เป็นความแปรผันของอุณหภูมิผิวน้ำทะเลในมหาสมุทรแปซิฟิก และเอลนีโญ รู้จักกันในรูปแบบความแห้งแล้งของปรากฏการณ์ ENSO เกิดจากลมสินค้า ที่พัดปกคลุมเหนือมหาสมุทรแปซิฟิกเขตศูนย์สูตรอ่อนกำลังลง ทำให้ กระแสน้ำอุ่นไหลจากบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิกเขตศูนย์สูตรอ่อนกำลังลง ทำให้กระแสน้ำอุ่นไหลจากบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตกไปยังทวีปอเมริกาใต้ ส่งผลให้บริเวณดังกล่าวมีอัตราการก่อตัวของเมฆและปริมาณฝนเพิ่มขึ้น

3) ปรากฏการณ์อินเดียเนียนโอเชียนไดโพล⁸ (Indian Ocean Dipole, IOD) เป็นการผันแปรของอุณหภูมิผิวน้ำทะเลในมหาสมุทรอินเดีย ในสภาวะปกติด้านฝั่งตะวันออกของมหาสมุทรอินเดีย หรือบริเวณเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้เป็นอาณาเขตมวลน้ำอุ่น ซึ่งเป็นค่าความแตกต่างของ อุณหภูมิผิวน้ำทะเลที่ผิวดินระหว่างฝั่งตะวันตกและตะวันออกเฉียงใต้ ของมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งปรากฏการณ์ IOD มีผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศ ของประเทศไทย ทั้งด้านอุณหภูมิ และปริมาณฝนเพิ่มขึ้น

⁷ เสรี ศุภราทิพย์. (2568). ท้องถิ่นเข้มแข็งภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 20-21

⁸ เสรี ศุภราทิพย์. (2568). ท้องถิ่นเข้มแข็งภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 23-24

4) ปรากฏการณ์ Madden Julian Oscillation (MJO)⁹

เป็นการก่อตัวอย่างเป็นระบบของกลุ่มเมฆฝนเป็นบริเวณกว้าง เรียกว่า Positive MJO สลับกับบริเวณความกดอากาศสูงและฝนแล้ง เรียกว่า Negative MJO ซึ่งเกิดขึ้นในเขตร้อนเหนือมหาสมุทรอินเดีย และเคลื่อนตัวผ่านไปทางตะวันออกจนสลายตัวบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตก ปรากฏการณ์ MJO มีอิทธิพลในการปรับเปลี่ยนระดับความรุนแรงและลักษณะการเคลื่อนตัวของพายุหมุนเขตร้อน และก่อให้เกิดความแปรปรวนภายในฤดูกาลของมรสุม ซึ่งพื้นที่ประเทศไทยอยู่บริเวณที่ได้รับอิทธิพลจากปรากฏการณ์ MJO ทั้งในฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงใต้และฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีการเปลี่ยนแปลงของบริเวณที่ได้รับผลกระทบตามฤดูมรสุม

นอกจากปรากฏการณ์ด้านภูมิอากาศที่สำคัญ และส่งผลกระทบต่อสภาพอากาศในประเทศไทยทั้ง 1) มรสุม (Monsoon) 2) ปรากฏการณ์เอนโซ (EL Nino-Southern Oscillation, ENSO) 3) ปรากฏการณ์อินเดียเนียนไดโพล (Indian Ocean Dipole, IOD) และ 4) ปรากฏการณ์ Madden Julian Oscillation (MJO) แล้ว พบว่าสภาพอากาศในสภาวะสุดขีด¹⁰ (Defining Extreme weather) ซึ่งได้เกิดขึ้นทั่วโลกทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความถี่ (frequency) และความเข้ม (Intensity) ที่เกิดขึ้น ในขณะที่ความเข้าใจโดยทั่วไปในเรื่องของเหตุการณ์ที่รุนแรงสุดขีดมีพื้นฐานมาจากความผิดปกติจากสถานะปกติของการเกิดเหตุการณ์¹¹ โดยภาวะสุดขีด

⁹ เสรี สุภราทิพย์. (2568). ท้องถิ่นเข้มแข็งภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 24

¹⁰ เสรี สุภราทิพย์. (2568). ท้องถิ่นเข้มแข็งภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 26-30

¹¹ เสรี สุภราทิพย์. (2568). ท้องถิ่นเข้มแข็งภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 26-30

(Extreme) ถูกใช้อย่างกว้างขวางทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวกับสภาพอากาศ เช่น การเกิดอุณหภูมิสูงสุดรายวันหรือการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิรายวัน เป็นต้น สภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงความถี่ ความเข้ม ขอบเขตการกระจายตัว และช่วงเวลาของการเกิดเหตุการณ์ที่รุนแรงสุดขีด เป็นผลให้เกิดเหตุการณ์สภาพอากาศที่รุนแรงสุดขีดอย่างไม่เคยมีมาก่อน ซึ่งความเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับเหตุการณ์ ในภาวะสุดขีดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามอุณหภูมิที่เพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบต่อ หลายภาคส่วน เป็นที่แน่ชัดว่าการกระทำของมนุษย์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศมีส่วนสำคัญต่อความรุนแรงสภาพอากาศ และสภาพ ภูมิอากาศในภาวะสุดขีดหลายเหตุการณ์บนโลก เช่น คลื่นความร้อน ฝนตกหนัก ภัยแล้ง และพายุหมุน เป็นต้น โดยปรากฏการณ์ความเชื่อมโยง ระหว่างการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับเหตุการณ์ในภาวะสุดขีด ประกอบด้วย

1) อุณหภูมิสุดขีด¹² (Temperature extreme) โดยกล่าวได้ว่า “การปลดปล่อยแก๊สเรือนกระจก” เป็นตัวการที่สำคัญที่ทำให้เกิดภาวะสุดขีด ซึ่งเป็นกลไก และแรงขับเคลื่อนอุณหภูมิสุดขีดของอุณหภูมิ เช่น การเพิ่มขึ้น ของเหตุการณ์ความร้อน และการลดลงของเหตุการณ์ความหนาวเย็น แม้ว่าจะมีปัจจัยอื่นๆ ด้านความแปรปรวนในระยะสั้น และระยะยาว ปัจจัยดังกล่าว ได้แก่ ผลสะท้อนกลับระหว่างแผ่นดินกับชั้นบรรยากาศ แรงขับเคลื่อนเฉพาะแห่งที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินหรือ ความเข้มข้นของละอองลอย (Aerosol) รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงการไหลเวียน อากาศจากกิจกรรมมนุษย์ที่ทำให้อุณหภูมิสูงขึ้น

¹² เสรี สุรภาทิพย์. (2568). ท้องถิ่นเข้มแข็งภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 50-61

2) ฝนตกหนัก¹³ (Heavy precipitation) หมายถึง ปริมาณฝนตก ในระยะเวลาสั้นๆ เช่น 1-5 วัน โดยกลไกและแรงขับเคลื่อนที่ทำให้ปริมาณ ฝนตกหนักเกิดจากรูปแบบของการไหลเวียนของอากาศ (Circulation) และ เกิดเป็นการก่อดั้วของพายุที่ทำให้เกิดปริมาณฝนตกหนัก อีกทั้งการเปลี่ยนแปลง การใช้ที่ดินและการทำให้เป็นเมือง (Urbanization) ทำให้มีปริมาณฝนตกเพิ่มขึ้น ในเมือง นอกจากนี้ยังมี 4 ปัจจัยของความเป็นไปได้ 1) การเพิ่มขึ้นของ ความชื้นในชั้นบรรยากาศเกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ความร้อน 2) การเพิ่มขึ้น การควบแน่นจากการปลดปล่อยไอน้ำในเมือง 3) มลภาวะอากาศ จากฝุ่นละออง และ 4) โครงสร้างของเมือง และสิ่งกีดขวางทำให้เกิด ความแปรปรวนของกระแสลม เป็นต้น

3) ภัยแล้ง¹⁴ (Drought) เป็นภัยที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์ โดยผลกระทบที่เกิดจากภัยแล้งได้ก่อ ให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย มีผลทำให้บางพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งอาจต้อง ประสบภัยแล้งเป็นเวลานาน และส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อชุมชน สังคม สภาพเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงผลกระทบทางสังคม เช่น การอพยพย้ายถิ่นฐานของประชากรในเขตพื้นที่แห้งแล้งและสิ่งแวดล้อม

4) พายุรุนแรง¹⁵ (Extreme storm) การเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศต่อความรุนแรงของพายุ มีความทำลาย เนื่องมาจากพายุ ที่รุนแรงมีโอกาสดังขึ้นยาก มีอายุสั้น เกิดเฉพาะพื้นที่ ซึ่งแต่ละเหตุการณ์ ยังได้รับอิทธิพลจากความแปรปรวนสภาพอากาศ คุณลักษณะของพายุหมุน เขตร้อนมีการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาต่างๆ กัน

¹³ เสรี สุภราทิพย์. (2568). ท้องถิ่นเข้มแข็งภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 65-73

¹⁴ เสรี สุภราทิพย์. (2568). ท้องถิ่นเข้มแข็งภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 81-82

¹⁵ เสรี สุภราทิพย์. (2568). ท้องถิ่นเข้มแข็งภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 89-90

5) ระดับน้ำทะเลสูงขึ้น¹⁶ (Sea level rise) ปัจจัยที่ทำให้ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นระหว่างช่วง 5 ปี ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่ามาจากปัจจัยหรือตัวแปรที่ทำให้ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นบนโลกประกอบไปด้วย 1) การขยายตัวของมวลน้ำทะเลจากอุณหภูมิที่สูงขึ้น 2) การละลายของธารน้ำแข็งขั้วโลก 3) การละลายของแผ่นน้ำแข็ง Greenland 4) การละลายของแผ่นน้ำแข็ง Antarctic และ 5) ปริมาณน้ำจืดจากแผ่นดินไหลลงทะเล ซึ่งผลส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการละลายแผ่นน้ำแข็งขั้วโลก

จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ส่งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสภาพอากาศแปรปรวน ทำให้อุณหภูมิโลกสูงขึ้น (Global Warming) ระดับน้ำทะเลสูงขึ้น จากการละลายของน้ำแข็งขั้วโลก การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้สภาพอากาศแปรปรวนมากขึ้น (เช่น พายุรุนแรง น้ำท่วม ภัยแล้ง เป็นต้น) ผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ (สัตว์บางชนิดสูญพันธุ์) ผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์ (โรคระบาดที่เกี่ยวข้องกับอุณหภูมิสูงขึ้น) เป็นต้น

และสำหรับการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ประกอบด้วย การลดการใช้พลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิล หันมาใช้พลังงานสะอาด เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ และลม การปลูกต้นไม้เพิ่มเพื่อดูดซับ CO₂ การลดการใช้พลาสติก และขยะที่สร้างมลพิษ การใช้ระบบขนส่งที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น รถยนต์ไฟฟ้าและระบบขนส่งสาธารณะ การสนับสนุนและมีส่วนร่วมในนโยบายลดโลกร้อน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) เป็นปัญหาระดับโลกที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายเพื่อลดผลกระทบและป้องกันการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงในอนาคต

¹⁶ เสรี สุภราทิพย์. (2568). ท้องถิ่นเข้มแข็งภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 92

1.3 การจัดการผังเมืองกับภัยพิบัติ

การจัดการผังเมืองกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นเรื่องเดียวกันในเชิงยุทธศาสตร์ เพราะ “ภัยพิบัติ” ไม่ได้เกิดจากตัวภัยธรรมชาติเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากการที่ภัยนั้นไปปะทะกับ “การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์” ระดับการเปิดรับความเสี่ยงของประชากรและทรัพย์สิน (exposure) ระดับความเปราะบาง (vulnerability) และขีดความสามารถในการรับมือ (capacity) ของสังคมด้วย ดังนั้น เมืองที่วางผังไม่ดี แม้เผชิญภัยธรรมชาติระดับเดียวกัน ก็อาจเกิดความเสียหายสูงกว่าเมืองที่วางผังอย่างรอบคอบมาก ¹⁷

กล่าวอีกอย่างหนึ่ง ผังเมืองเป็น “เครื่องมือเชิงโครงสร้าง” ที่ช่วยลดความเสี่ยงก่อนเกิดเหตุ ไม่ใช่เพียงเครื่องมือจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้น หากแต่เป็นกลไกกำหนดว่า คนจะอยู่อาศัยตรงไหน โครงสร้างพื้นฐานสำคัญจะตั้งอยู่ที่ใด พื้นที่ใดควรอนุรักษ์เป็นพื้นที่รับน้ำหรือแนวกันชน และเมืองจะเติบโตอย่างไรโดยไม่เพิ่มความเสี่ยงในอนาคต แนวคิดนี้สอดคล้องกับกรอบเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งเน้น 4 เรื่องสำคัญ ได้แก่ การเข้าใจความเสี่ยง การเสริมสร้างธรรมาภิบาลความเสี่ยง การลงทุนเพื่อลดความเสี่ยง และการเตรียมพร้อม พร้อมหลัก “Build Back Better” ในระยะฟื้นฟูและก่อสร้างใหม่ (UNDRR, 2015)

¹⁷ UNDRR. (2015). Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติผ่านผังเมืองมีสาระสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1) การใช้ข้อมูลความเสี่ยงเป็นฐานของการวางแผน (risk-informed planning) การทำผังเมืองสมัยใหม่ต้องเริ่มจากการอ่าน “ภูมิทัศน์ความเสี่ยง” ของพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นน้ำท่วม ดินถล่ม แผ่นดินไหว คลื่นพายุซัดฝั่ง การกัดเซาะชายฝั่ง ภัยแล้ง หรือคลื่นความร้อน โดยต้อง ซ้อนทับข้อมูลอันตราย (hazard maps) เข้ากับข้อมูลประชากร กลุ่มเปราะบาง โครงสร้างพื้นฐานสำคัญ โรงพยาบาล โรงเรียน ระบบไฟฟ้า ประปา และ โครงข่ายคมนาคม เพื่อให้เห็นว่าหากเกิดภัยแล้ว ใครจะได้รับผลกระทบ มากที่สุดและส่วนใดของเมืองจะล้มเหลวเป็นลำดับแรก UNDRR ชี้ชัดว่า การวางแผนเมืองที่คำนึงถึงความเสี่ยงต้องอาศัยความเข้าใจทั้งเรื่องภัย การเปิดรับความเสี่ยง และความเปราะบาง ไม่ใช่ดูแต่ตัวเหตุภัยเพียงมิติเดียว (UNDRR, 2020, 2025)

2) การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อลดการเปิดรับความเสี่ยง นี่คือหัวใจของความเชื่อมโยงระหว่างผังเมืองกับการลดภัยพิบัติ พื้นที่เสี่ยงสูง ไม่ควรถูกใช้ในลักษณะที่เพิ่มความเสียหาย เช่น พื้นที่ราบลุ่มน้ำท่วมซ้ำซาก ไม่ควรส่งเสริมเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นหรือศูนย์เศรษฐกิจสำคัญ พื้นที่ลาดชัน ไม่ควรมีการก่อสร้างโดยขาดมาตรการป้องกันดินถล่ม พื้นที่ชายฝั่งเสี่ยง คลื่นพายุซัดฝั่งไม่ควรปล่อยให้เกิดการพัฒนาเชิงพาณิชย์หนาแน่นโดยไม่ มีแนวกันชนหรือมาตรการถอยร่นจากชายฝั่ง (setback) ธนาคารโลกเสนอ ชัดเจนว่า การบูรณาการความเสี่ยงน้ำท่วมเข้าไปในกระบวนการใช้ประโยชน์ ที่ดินของเมืองเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญที่สุดในการลดความสูญเสีย ในเขตเมือง (World Bank, 2017)

3) การออกแบบโครงสร้างเมืองและโครงสร้างพื้นฐานให้มีความยืดหยุ่น (urban form and resilient infrastructure)

ผังเมืองไม่ได้จบที่การแบ่งสีผังหรือกำหนดโซนเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับ “รูปแบบของเมือง” เช่น ความหนาแน่น การกระจายศูนย์กิจกรรม ความเชื่อมโยงของถนน การมีเส้นทางสำรอง การกระจายจุดปลอดภัย และการคุ้มครองโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ หากเมืองพึ่งถนนสายหลักเพียงไม่กี่สาย เมื่อเกิดน้ำท่วมหรือแผ่นดินไหว การอพยพและการเข้าถึงบริการฉุกเฉินจะหยุดชะงักอย่างรุนแรง ในทางกลับกัน เมืองที่ออกแบบให้มีโครงข่ายเชื่อมโยงหลายระดับ มีพื้นที่เปิดโล่งและจุดรองรับเหตุฉุกเฉิน จะมีความสามารถในการฟื้นตัวสูงกว่า IPCC เน้นว่าเมืองและโครงสร้างพื้นฐานเป็นทั้งพื้นที่เสี่ยงและเป็นจุดยุทธศาสตร์ของการพัฒนาแบบยืดหยุ่น ต่อสภาพภูมิอากาศ (climate resilient development) ซึ่งต้องเชื่อมการปรับตัวและการพัฒนาเมืองเข้าด้วยกัน (IPCC, 2022a, 2022b)

4) การใช้โครงสร้างพื้นฐานสีเขียวและธรรมชาติเป็นฐาน (green/blue infrastructure and nature-based solutions)

ผังเมืองที่ดีไม่มองพื้นที่สีเขียวเป็นเพียงองค์ประกอบสุนทรีย์ แต่เป็นส่วนหนึ่งของระบบลดความเสี่ยง เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำช่วยหน่วงน้ำและกรองน้ำ ป่าต้นน้ำช่วยลดการไหลบ่าของน้ำและการพังทลายของดิน สวนสาธารณะและพื้นที่เปิดโล่งช่วยทำหน้าที่เป็น flood retention area ในช่วงวิกฤต แนวป่าชายเลนและระบบนิเวศชายฝั่งช่วยลดแรงคลื่นและการกัดเซาะ ขณะที่ต้นไม้ในเมืองช่วยลดปรากฏการณ์เกาะความร้อนเมืองและลดความเสี่ยงจากคลื่นความร้อนของ UNDRR และธนาคารโลกระบุว่าการบูรณาการ ecological infrastructure และ nature-based solutions เข้ากับการวางผังเมืองมีประโยชน์หลายด้าน ทั้งลดความเสี่ยงภัย เพิ่มคุณภาพสิ่งแวดล้อม และยกระดับสุขภาวะของคนเมือง (UNDRR, 2019; World Bank, 2019)

5) การควบคุมอาคารและมาตรฐานการพัฒนาให้สอดคล้องกับผัง

แม้ผังเมืองจะกำหนดทิศทางการใช้ที่ดิน แต่หากไม่มีมาตรฐานอาคารรองรับ ความเสี่ยงก็ยังคงสูง ตัวอย่างเช่น พื้นที่เสี่ยงน้ำท่วมอาจกำหนดให้ยกกระดาน พื้นอาคาร มีระบบระบายน้ำและทางหนีน้ำ พื้นที่เสี่ยงแผ่นดินไหวต้องใช้ อาคารตามมาตรฐานวิศวกรรมที่เหมาะสม พื้นที่เสี่ยงไฟฟ้าต้องจัดระยะ ปลอดภัยระหว่างพื้นที่ก่อสร้างกับเชื้อเพลิงธรรมชาติ รายงานประเมิน ความเสี่ยงระดับโลกของ UNDRR ชี้ว่า ความเสี่ยงจำนวนมากไม่ได้เพิ่มขึ้น เพราะภัยธรรมชาติรุนแรงขึ้นเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากการตัดสินใจ ของมนุษย์ เช่น การก่อสร้างไม่ปลอดภัยในพื้นที่เสี่ยง และการขยายเมือง โดยไม่คำนึงถึงความเปราะบาง (UNDRR, 2025)

6) การฟื้นฟูหลังภัยพิบัติผ่านการวางผังใหม่ ไม่ใช่สร้าง

กลับแบบเดิมแนวคิด “Build Back Better” มีความสำคัญมาก เพราะหลังภัยพิบัติ เมืองมักมีแรงกดดันให้เร่งฟื้นฟู แต่หากฟื้นฟูโดย สร้างกลับเหมือนเดิมในที่เดิม ความเสี่ยงจะถูกรื้อฟื้นกลับมาทั้งหมด ผังเมือง จึงต้องทำหน้าที่เป็นกรอบกำหนดการฟื้นฟู เช่น การย้ายชุมชนออกจาก พื้นที่อันตรายซ้ำซาก การจัดเขตพัฒนาใหม่ในพื้นที่ปลอดภัยกว่า การลงทุน โครงสร้างพื้นฐานป้องกันภัยควบคู่กับพื้นที่สาธารณะและทางอพยพ และการทบทวนกฎระเบียบเมืองจากบทเรียนภัยครั้งก่อน กรอบเช่นใด ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟู การบูรณะ และการก่อสร้างใหม่อย่างมี ความยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดการฟื้นฟูเป็นเพียงการกลับไปสู่จุดเปราะบาง เดิม (UNDRR, 2015)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าจากความสำคัญของการจัดการภัยพิบัติ ผ่านผังเมือง ทำให้เห็นถึงบทบาทของผังเมืองอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็น ในสถานการณ์หรือกรณีที่เกิดขึ้นของภัยพิบัติ ดังเช่น

กรณีน้ำท่วม

ผังเมืองต้องคุ้มครองทางน้ำเดิม พื้นที่รับน้ำ แก้มลิง พื้นที่ชุ่มน้ำ และหลีกเลี่ยงการพัฒนาหนาแน่นใน floodplain หากจำเป็นต้องพัฒนา ต้องมีข้อกำหนดเรื่องระดับพื้นอาคาร สัดส่วนพื้นที่ซึมน้ำ ระบบระบายน้ำ การจำกัด FAR/ความหนาแน่น และโครงสร้างพื้นฐานสำรอง ธนาคารโลกย้ำว่า การใช้ผังและกติกาดการใช้ที่ดินเป็นเครื่องมือหลักในการจัดการความเสี่ยง น้ำท่วมเมือง เพราะช่วยลดการสร้างทรัพย์สินใหม่ในพื้นที่เสี่ยง และช่วย กำหนดรูปแบบพัฒนาให้สอดคล้องกับความเสี่ยง (World Bank, 2017)

กรณีดินถล่มและพื้นที่ลาดชัน

ผังเมืองควรกำหนดเขตห้ามหรือเขตควบคุมพิเศษสำหรับพื้นที่ลาดชันสูง พื้นที่ต้นน้ำ และพื้นที่มีประวัติการพังทลายของดิน การอนุญาตก่อสร้างต้องผูกกับการประเมินเสถียรภาพลาดเขา การจัดการน้ำผิวดิน และการคงไว้ซึ่งพืชพรรณคลุมดิน มิฉะนั้นการตัดถนนหรือการถมดินอาจเร่งให้เกิดดินถล่มหนักขึ้น หลักการของ UNDRR ว่าด้วย land use and urban planning เน้นว่าการตัดสินใจใช้ที่ดินในพื้นที่เปราะบางเป็นตัวกำหนด ความเสี่ยงระยะยาวของเมืองอย่างมีนัยสำคัญ (UNDRR, 2020)

กรณีแผ่นดินไหว

ผังเมืองมีบทบาททั้งในแง่การคัดเลือกทำเลของกิจกรรมสำคัญ การกระจายศูนย์บริการฉุกเฉิน การกำหนดพื้นที่โล่งสำหรับรวมพล และการประสานกับมาตรฐานอาคารต้านแผ่นดินไหว โดยเฉพาะอาคารสาธารณะและ lifeline infrastructure เช่น โรงพยาบาล สถานีดับเพลิง โรงไฟฟ้า และศูนย์สื่อสาร หากเมืองรวมความเสี่ยงไว้ในจุดเดียวมากเกินไป ความเสียหายเชิงระบบจะสูงมาก UNDRR ระบุชัดว่า human choices

โดยเฉพาะ land-use planning และการก่อสร้างที่ไม่ปลอดภัย เป็นตัวหลัก ให้ความเสี่ยงแผ่นดินไหวสูงขึ้น แม้ตัว hazard ไม่ได้เปลี่ยนไป (UNDRR, 2025)

กรณีชายฝั่งและพายุรุนแรง

ผังเมืองชายฝั่งต้องมี setback zone เขตคุ้มครองแนวชายฝั่ง มาตรการจำกัดการพัฒนาอาคารในพื้นที่เสี่ยงน้ำทะเลหนุนและ storm surge รวมทั้งต้องรักษาระบบนิเวศกันชน เช่น ป่าชายเลนหรือเนินทรายตามบริบท พื้นที่ เมืองชายฝั่งที่พัฒนาเชิงท่องเที่ยวอย่างหนาแน่นโดยรุกพื้นที่ธรรมชาติ มักเพิ่มการเปิดรับความเสี่ยงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ IPCC ชี้ว่าเมืองและการตั้งถิ่นฐานชายฝั่งเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจาก climate change สูง และจำเป็นต้องใช้การวางแผนเพื่อสนับสนุนการปรับตัวระยะยาว (IPCC, 2022a)

กรณีคลื่นความร้อนและภัยแล้ง

ในอดีตมักมองว่าภัยพิบัติหมายถึงน้ำท่วมหรือแผ่นดินไหวเท่านั้น แต่ปัจจุบันคลื่นความร้อนเป็นความเสี่ยงเมืองที่รุนแรงขึ้นอย่างมาก ผังเมือง จึงต้องให้ความสำคัญกับความหนาแน่นที่เหมาะสม การระบายอากาศ ของเมือง ร่มเงา พื้นที่สีเขียว วัสดุที่ลดการสะสมความร้อน การเข้าถึงน้ำ และการคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้สูงอายุ เด็ก และแรงงานกลางแจ้ง แนวคิด climate resilient development ของ IPCC สนับสนุนให้ การออกแบบเมืองและการใช้ที่ดินทำหน้าที่ทั้งลดความเสี่ยงภูมิอากาศ และส่งเสริมความเป็นธรรมทางสังคมไปพร้อมกัน (IPCC, 2022a, 2022b)

ในเชิงกระบวนการบริหาร ผังเมืองกับการจัดการภัยพิบัติ ควรเชื่อมกันตลอดวงจร ไม่ใช่แยกส่วนระหว่าง “ฝ่ายผังเมือง” กับ “ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” กล่าวคือ ก่อนเกิดเหตุ ผังเมือง

ต้องทำหน้าที่ป้องกันและลดความเสี่ยง ระหว่างเกิดเหตุ โครงสร้างเมืองต้องเอื้อต่อการอพยพ การเข้าถึงหน่วยกู้ภัย และการทำงานของระบบสาธารณูปโภค หลังเกิดเหตุ ผังเมืองต้องทำหน้าที่กำหนดทิศทางการฟื้นฟู และการปรับใช้พื้นที่ใหม่โดยไม่สร้างความเสี่ยงซ้ำ กรอบการทำงานเช่นนี้สอดคล้องกับแนวคิด local disaster risk reduction strategies in urban areas ที่ให้เมืองเชื่อมการวางแผน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การมีส่วนร่วมของชุมชน และการฟื้นตัวหลังภัยเข้าไว้ในระบบเดียวกัน (UNDRR, 2019)

อีกประเด็นสำคัญคือ **ความเป็นธรรมเชิงพื้นที่ (spatial justice)** เพราะภัยพิบัติไม่กระทบทุกคนเท่ากัน ชุมชนรายได้น้อยมักอาศัยในพื้นที่เสี่ยงสูง เข้าถึงบริการสาธารณะต่ำ และมีทุนในการฟื้นตัวน้อยกว่า หากผังเมืองเน้นเพียงประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงความเสมอภาค เมืองจะยิ่งผลิตซ้ำความเปราะบางของคนกลุ่มเดิม UN-Habitat ชี้ว่า resilience ในเมืองต้องเชื่อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน และการลดความเสี่ยงต้องไม่ทำโดยละเลยคนจนเมืองหรือกลุ่มเปราะบาง แต่ต้องออกแบบผ่านการมีส่วนร่วมและการยกระดับคุณภาพถิ่นฐานอย่างเป็นธรรม (UN-Habitat, n.d.; UNDRR, 2019).

ดังนั้น หากจะสรุปอย่างเป็นระบบ การจัดการผังเมืองกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติมีความสัมพันธ์ในฐานะ **“แนวป้องกันด้านหน้า”** ของการพัฒนาเมือง กล่าวคือ ผังเมืองเป็นเครื่องมือกำหนดความเสี่ยงในอนาคต ว่าเมืองจะสร้างความเสียหายขึ้นใหม่หรือจะลดความเสียหายลงได้ เมืองที่ดีจึงไม่ใช่เพียงเมืองที่สวยงามหรือเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ต้องเป็นเมืองที่รู้จักภัยของตนเอง จัดวางการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่ยืดหยุ่น รักษาระบบนิเวศเมืองและภูมิทัศน์ธรรมชาติ คุ้มครองคนเปราะบาง และฟื้นฟูหลังภัยด้วยการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง ไม่ใช่สร้างกลับแบบเดิม

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เกิดข้อค้นพบของการจัดการผังเมืองที่มีประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติ โดยควรมีลักษณะที่สำคัญ กล่าวคือ

- 1) ควรมีการใช้ข้อมูลความเสี่ยงเป็นฐาน
- 2) จำกัดการพัฒนาในพื้นที่เสี่ยงสูง
- 3) ควรออกแบบโครงสร้างพื้นฐานและพื้นที่เปิดว่างเพื่อรองรับเหตุฉุกเฉิน
- 4) ใช้ธรรมชาติและระบบนิเวศเป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันภัย และ
- 5) ต้องมีการเชื่อมการฟื้นฟูหลังภัยเข้ากับการปรับผังและกตธิการเมืองใหม่ เพื่อให้เกิดความยั่งยืน เป็นต้น



บทที่ 2

กฎหมายและระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการอุทกภัย

2. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการอุทกภัย ¹⁸

อุทกภัยในบริบทปัจจุบันมีระดับของความอ่อนไหว (Different Levels of Vulnerabilities) ที่แปรผันไปตามสภาพชุมชน หน่วยงาน และประเทศ ระดับความรู้ในเรื่องภัย ความพร้อมของเครื่องมือ อุปกรณ์ และโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการเตรียมพร้อมให้ตอบสนองต่อภาวะที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ทั้งยังมีศักยภาพในการก่อให้เกิดความเสียหายอย่างกว้างขวาง ทั้งต่อชีวิต ทรัพย์สิน และโครงสร้างพื้นฐานของชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับนิยามของ “สาธารณภัย” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้สาธารณภัยเป็นสภาวะฉุกเฉินที่มีความรุนแรงสูงและสามารถขยายวงของความเสียหายได้ในระดับพื้นที่และเชิงระบบ

¹⁸ หัวข้อนี้จะอ้างอิงจากหนังสือคู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น ของ รองศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช

ภายใต้บริบทดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานรัฐที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนและพื้นที่มากที่สุด จึงมีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกด่านหน้าในการจัดการอุทกภัย ทั้งในมิติการป้องกันและเตรียมความพร้อม การเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย การตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน ตลอดจนการฟื้นฟูและเยียวยาหลังเกิดภัย โดยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ภายใต้หลักการกระจายภารกิจด้านการจัดการสาธารณภัยให้แก่ตัวแสดงในระดับพื้นที่ ควบคู่กับการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อให้การจัดการอุทกภัยเป็นไปอย่างเป็นเอกภาพและสอดคล้องกับโครงสร้างการจัดการสาธารณภัยของประเทศ

ในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดตั้งหรือกำหนดกลไกองค์กรที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง พร้อมทั้งบูรณาการการทำงานกับศูนย์บัญชาการเหตุฉุกเฉินในระดับอำเภอ จังหวัด และระดับชาติ เพื่อให้การสั่งการ การประสานงาน และการปฏิบัติการเป็นไปอย่างมีระบบ ลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อสถานการณ์ นอกจากนี้ การจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอาศัยทรัพยากรสนับสนุนที่เพียงพอทั้งในด้านงบประมาณ ซึ่งอาจมาจากงบประมาณรายจ่ายประจำ งบเงินอุดหนุนจากภาครัฐ และงบประมาณฉุกเฉิน ตลอดจนด้านกำลังพลและเครื่องมืออุปกรณ์ที่เหมาะสม เช่น ระบบแจ้งเตือนภัย อุปกรณ์กู้ภัย และเครื่องมือสนับสนุนการบริหารจัดการสถานการณ์ โดยการพัฒนาศักยภาพบุคลากรและการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง จะช่วยเสริมสร้างความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับมืออุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดผลกระทบต่อประชาชนและพื้นที่อย่างยั่งยืน

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พุทธศักราช 2550

การตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ถือเป็นหมุดหมายสำคัญในการปฏิรูประบบบริหารจัดการความปลอดภัยสาธารณะของประเทศไทย โดยเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิม 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และ พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 เพื่อยุติความซ้ำซ้อนและสร้างเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) สำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ไม่ใช่เพียงการรวมฉบับกฎหมาย แต่เป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) จากการตั้งรับ (Civil Defense) สู่การจัดการความเสี่ยงแบบองค์รวม (Holistic Disaster Management) ที่ครอบคลุมทุกวงจรของภัยพิบัติ

กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พุทธศักราช 2550 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้กำกับการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการอำนวยความสะดวก ส่งเสริม และบริหารจัดการสาธารณภัยของรัฐ ผ่านการรวมกฎหมายเดิมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 เข้าไว้ในกรอบกฎหมายเดียว เพื่อให้การจัดการภัยพิบัติเป็นไปอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และลดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน

กฎหมายฉบับนี้ได้ให้นิยามคำว่า “สาธารณภัย” ไว้อย่างครอบคลุม โดยหมายถึงภัยที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณชนทั้งจากธรรมชาติ อุบัติเหตุ หรือ การกระทำของมนุษย์ อาทิ อุทกภัย อัคคีภัย วาตภัย ภัยแล้ง โรคระบาด รวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรม ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ นิยามดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายมุ่งมองสาธารณภัยในฐานะปัญหาเชิงระบบที่ต้องอาศัย การบริหารจัดการแบบบูรณาการและมีเอกภาพในการสั่งการ

ในด้านโครงสร้าง พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยแบบลำดับชั้น (hierarchical command structure) โดยมีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเป็นกลไกระดับนโยบาย ทำหน้าที่กำหนดทิศทาง และให้ความเห็นชอบแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ขณะที่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการ สนับสนุน วิชาการ แผนงาน และการปฏิบัติการของหน่วยงานในทุกระดับ ส่วนอำนาจการสั่งการสูงสุดในภาวะสาธารณภัยอยู่ภายใต้ผู้บัญชาการ ซึ่งคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และในกรณีสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรีสามารถสั่งการหน่วยงานของรัฐทุกแห่งได้โดยตรง

สำหรับระดับพื้นที่ กฎหมายกำหนดให้มี “ผู้อำนวยการ” ในแต่ละระดับ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนายกเทศมนตรี ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการอำนวยความสะดวก สั่งการ และประสาน การปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัยในเขตพื้นที่ของตน ทั้งนี้ การจัดการสาธารณภัย ต้องดำเนินการภายใต้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่จัดทำไว้ใน หลายระดับ ตั้งแต่แผนแห่งชาติ แผนจังหวัด หรือแผนขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น โดยต้องมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันทั้งในด้านมาตรการงบประมาณ และการปฏิบัติการ

นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการและเจ้าพนักงานในการดำเนินการตามความจำเป็นเมื่อเกิดสาธารณภัย เช่น การสั่งอพยพประชาชน การห้ามเข้าพื้นที่ การใช้ทรัพยากรของรัฐและเอกชนเพื่อระงับภัย ตลอดจนการจัดตั้งสถานที่พักพิงชั่วคราวและการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย พร้อมทั้งกำหนดหลักการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต และกลไกการชดเชยความเสียหายแก่เอกชนที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติการของรัฐ รวมถึงบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งหรือขัดขวางการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ (1) ขอบเขตของสาธารณภัยและภัยสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ (2) การกำหนดบทบาทหน้าที่ให้กับตัวแสดงสำหรับการจัดการสาธารณภัย และ (3) กระบวนการจัดการสาธารณภัย ซึ่งทั้งสองส่วนมีความเกี่ยวข้องกัน ดังนี้

(1) ขอบเขตของสาธารณภัยและภัยสำคัญเชิงยุทธศาสตร์

นิยามของ “สาธารณภัย” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ถูกกำหนดไว้เพื่อให้รัฐสามารถตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ได้อย่างครอบคลุม โดยจำแนกประเภทได้ดังนี้

(1.1) ภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุ กล่าวคือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุ เช่น อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย และภัยแล้ง อยู่ในขอบเขตของสาธารณภัย อันเป็นฐานอำนาจ

สำคัญในการดำเนินการของรัฐ ภัยกลุ่มนี้มีลักษณะเด่นคือ เกิดขึ้นอย่างฉับพลันหรือมีแนวโน้มทวีความรุนแรงจาก ปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อชีวิต ทรัพย์สิน และโครงสร้าง พื้นฐานของชุมชน การกำหนดภัยธรรมชาติไว้ในนิยามของ สาธารณภัยสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของรัฐในการเตรียม ความพร้อม การเฝ้าระวัง และการตอบสนองเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะการมอบบทบาทสำคัญให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานด้านหน้าที่ต้องรับมือกับ สถานการณ์จริงในระดับพื้นที่

- (1.2) **ภัยด้านสาธารณสุขและเกษตรกรรม** นอกเหนือจาก ภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุแล้ว กฎหมายยังขยายขอบเขต ของสาธารณภัยไปสู่ภัยด้านสาธารณสุขและเกษตรกรรม ได้แก่ โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาด สัตว์น้ำ และการระบาดของศัตรูพืช ซึ่งเป็นภัยที่มีลักษณะ ค่อยเป็นค่อยไป แต่สามารถขยายผลกระทบในเชิงระบบ ได้อย่างกว้างขวาง ทั้งต่อความมั่นคงทางอาหาร เศรษฐกิจ ฐานราก และคุณภาพชีวิตของประชาชน การกำหนดภัย กลุ่มนี้ไว้ในนิยามสาธารณภัยสะท้อนมุมมองของรัฐที่มอง วิฤตด้านสุขภาพและการเกษตรในฐานะความเสี่ยงเชิง โครงสร้าง มิใช่เพียงปัญหาเฉพาะภาคส่วน และเปิดช่อง ให้ใช้กลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยแบบบูรณาการ แทนการดำเนินงานแบบแยกส่วน

(1.3) **ภัยด้านความมั่นคง** ในมิติด้านความมั่นคง พระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้รวมภัยทาง อากาศและการก่อวินาศกรรมไว้ในขอบเขตของสาธารณภัย ซึ่งครอบคลุมถึงการกระทำที่มุ่งทำลายสาธารณูปโภค หรือก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมืองและเศรษฐกิจ ภัยในกลุ่มนี้มีลักษณะเฉพาะคือเกี่ยวข้องกับเจตนาของ มนุษย์และมีนัยทางความมั่นคงของรัฐโดยตรง การจัดให้ ภัยด้านความมั่นคงอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายสาธารณภัย สะท้อนแนวคิดที่เชื่อมโยงความมั่นคงแบบดั้งเดิมเข้ากับ ความมั่นคงของมนุษย์ และเปิดโอกาสให้กลไกฝ่ายปกครอง และฝ่ายความมั่นคงสามารถทำงานร่วมกันภายใต้โครงสร้าง การสั่งการเดียวกันในยามวิกฤต

นอกจากการระบุประเภทของภัยไว้ข้างต้นแล้ว กฎหมายยังได้กำหนด นิยามปลายเปิดโดยใช้ถ้อยคำว่า “ภัยอื่นใดอันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด” ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน นิยามลักษณะนี้ มีนัยสำคัญเชิงยุทธศาสตร์อย่างยิ่ง เนื่องจากการมอบความยืดหยุ่น เชนนโยบายให้แก่รัฐ เพื่อให้สามารถใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นฐานอำนาจในการ จัดการภัยรูปแบบใหม่หรือภัยคุกคามที่เกิดขึ้นในอนาคต (emerging threats) เช่น ภัยไซเบอร์ที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศ หรือ วิกฤตเศรษฐกิจที่สร้างความปั่นป่วนในระดับระบบ เมื่อขอบเขตของสาธารณภัย ถูกกำหนดไว้อย่างครอบคลุมเช่นนี้ จึงนำไปสู่ความจำเป็นในการออกแบบ โครงสร้างตัวแสดงและกลไกการสั่งการของรัฐที่สามารถรองรับการบริหาร จัดการภัยในทุกมิติเพื่อลดโอกาสการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน และสังคม

(2) การกำหนดบทบาทหน้าที่ให้กับตัวแสดงสำหรับการจัดการ สาธารณภัย

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พุทธศักราช 2550 ได้ออกแบบโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัยในลักษณะของการจัดการแบบลดหลั่นตามพื้นที่ (area-based management) โดยมุ่งให้อำนาจและความรับผิดชอบในการปฏิบัติการกระจายลงสู่ระดับพื้นที่อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกันยังคงรักษาหลักเอกภาพในการสั่งการจากราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อน ความสับสน และความล่าช้าในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนแนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ผสมผสานระหว่างการรวมศูนย์เชิงนโยบายกับการกระจายอำนาจเชิงปฏิบัติการ ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้าง ดังนี้

(2.1) บทบาทระดับนโยบายและหน่วยงานราชการส่วนกลาง

ในระดับนโยบาย กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ทำหน้าที่เป็นกลไกกำหนดทิศทางและบูรณาการระบบการจัดการสาธารณภัยของประเทศ ตามมาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน คณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี อันเป็นการกำหนดกรอบนโยบายและทิศทางการดำเนินงานในภาพรวมของประเทศ

(2.2) ลำดับชั้นผู้อำนวยการสั่งการ (Hierarchy of Directors)

ในระดับหน่วยงานกลาง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำหน้าที่เป็น “หน่วยงานกลาง” (central agency) ตามมาตรา 11 โดยรับผิดชอบในการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ การศึกษา วิจัย การพัฒนาองค์ความรู้ ตลอดจนการสนับสนุนและติดตามประเมินผล การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกกระดับ บทบาทของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงเป็นเสมือนแกนกลางด้านวิชาการ แผนงาน และการประสานระบบการจัดการสาธารณภัยของรัฐทั้งระบบ

เพื่อให้การสั่งการในภาวะฉุกเฉินเป็นไปอย่างชัดเจน กฎหมายได้กำหนดลำดับชั้นของ “ผู้อำนวยการ” ตามพื้นที่และระดับของภัยไว้ โดยในระดับชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการ ตามมาตรา 13 วรคหนึ่ง มีอำนาจควบคุม กำกับ และสั่งการการปฏิบัติ การด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร ขณะที่ ปลัดกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นรองผู้บัญชาการตามมาตรา 13 วรคสอง เพื่อช่วยเหลือและรองรับการสั่งการในระดับนโยบาย ส่วนอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการกลางตามมาตรา 14 รับผิดชอบการควบคุม กำกับ และปฏิบัติหน้าที่ในภาพรวมของประเทศ

ในระดับพื้นที่ กฎหมายมอบอำนาจการอำนวยการและสั่งการ ให้แก่ผู้บริหารฝ่ายปกครองตามลำดับชั้น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการจังหวัดตามมาตรา 15 รับผิดชอบการจัดการสาธารณภัย ในเขตจังหวัด รวมถึงการจัดทำแผนจังหวัดและการสั่งการหน่วยงานในพื้นที่ นายอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการอำเภอตามมาตรา 19 เพื่อรับผิดชอบ การดำเนินงานในระดับอำเภอและสนับสนุนการทำงานของผู้อำนวยการ

จังหวัด ขณะที่ในระดับท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารเมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่นตามมาตรา 20 มีหน้าที่สำคัญในการเข้าดำเนินการระงับเหตุและช่วยเหลือประชาชนในเขตพื้นที่ของตนโดยทันที นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครมีโครงสร้างเฉพาะ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครตามมาตรา 32 ซึ่งมีสถานะเทียบเท่าระดับจังหวัด ทั้งนี้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีบทบาทเป็นรองผู้อำนวยการจังหวัดตามมาตรา 18 เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานในภาพรวมของจังหวัด

(2.3) เจ้าพนักงานและอาสาสมัคร

นอกจากโครงสร้างผู้สั่งการแล้ว กฎหมายยังให้ความสำคัญกับกลไกการปฏิบัติในระดับปฏิบัติการ โดยเปิดโอกาสให้ผู้อำนวยการสามารถแต่งตั้งเจ้าพนักงานและจัดให้มีอาสาสมัครตามมาตรา 39 และมาตรา 41 เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการป้องกัน ฝ่าระวัง และระงับเหตุสาธารณภัย อาสาสมัครจึงถือเป็นฟันเฟืองสำคัญที่เชื่อมโยงระบบการจัดการสาธารณภัยของรัฐเข้ากับระดับชุมชนและประชาชน โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่ต้องการการตอบสนองอย่างรวดเร็วในพื้นที่รากหญ้า

ตารางที่ 21 ลำดับชั้นผู้อำนวยการสั่งการ (Hierarchy of Directors)¹⁹

ระดับ/พื้นที่	ผู้รับผิดชอบ (ตำแหน่งตาม กฎหมาย)	ฐานอำนาจ (มาตรา)	บทบาทหน้าที่หลัก
ระดับชาติ (ผู้บัญชาการ)	รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย	13 วรรคหนึ่ง	ควบคุม กำกับการทั่วราชอาณาจักร สั่งการได้ทุกระดับ
ระดับชาติ (รอง ผู้บัญชาการ)	ปลัดกระทรวง มหาดไทย	13 วรรคสอง	ช่วยเหลือผู้บัญชาการ และมีอำนาจสั่งการรองลงมา
ส่วนกลาง (ผู้อำนวยการ กลาง)	อธิบดีกรมป้องกัน และบรรเทา สาธารณภัย	14	ควบคุม กำกับการ และปฏิบัติหน้าที่ทั่วราชอาณาจักร
ระดับจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด	15	รับผิดชอบในเขตจังหวัด จัดทำแผนจังหวัด และสั่งการหน่วยงานในพื้นที่
ระดับอำเภอ	นายอำเภอ	19	รับผิดชอบในเขตอำเภอ และช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัด
ระดับท้องถิ่น	ผู้บริหารท้องถิ่น (นายก อบต./ เทศบาล/เมืองพัทยา)	20	เข้าดำเนินการระงับเหตุทันทีในเขตพื้นที่ของตน
กรุงเทพมหานคร	ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร	20	ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร (มีโครงสร้างเทียบเท่าระดับจังหวัด)

¹⁹ หมายเหตุ: นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ทำหน้าที่เป็นรองผู้อำนวยการจังหวัด (มาตรา 18) เพื่อสนับสนุนการทำงานในภาพรวมของจังหวัด

(3) กระบวนการจัดการสาธารณภัย

เมื่อพิจารณาจากกรอบแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัย²⁰ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มิได้มีบทบาทจำกัดอยู่เพียงการจัดให้มีบริการสาธารณะในสภาวะปกติเท่านั้น หากยังทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการหลักในการจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนและสามารถเข้าถึงข้อมูลความเสี่ยงในระดับพื้นที่ได้อย่างละเอียด บทบาทดังกล่าวสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งมุ่งเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการป้องกัน บรรเทา และรับมือกับสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้กรอบกฎหมายดังกล่าว อปท. จึงไม่ได้เป็นเพียงผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐส่วนกลาง หากแต่เป็นกลไกสำคัญของการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ตั้งอยู่บนฐานของพื้นที่และชุมชน

²⁰ กรอบแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัย หมายความว่า การพิจารณาประเด็นทางนโยบาย หรือการบริหารงานภาครัฐผ่านกรอบแนวคิดและพัฒนาการทางทฤษฎีของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมุ่งให้ความสำคัญกับรูปแบบการบริหารที่ตอบสนองต่อความซับซ้อนของสังคมร่วมสมัยมากกว่าการบริหารแบบรวมศูนย์ตามโครงสร้างราชการดั้งเดิม แนวคิดดังกล่าวครอบคลุมประเด็นสำคัญหลายด้าน อาทิ การกระจายอำนาจสู่ระดับพื้นที่ (Decentralization) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตัดสินใจเชิงปฏิบัติ ธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่เน้นความโปร่งใสและความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ในกระบวนการกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ การบริหารแบบเครือข่าย (Network Governance) ซึ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ตลอดจนแนวคิดการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area Based Approach) ที่ให้ความสำคัญกับบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่ เพื่อรับมือกับปัญหาสาธารณะที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ในเชิงโครงสร้างการบริหาร ความสัมพันธ์ด้านอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 สะท้อนหลักการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัดมีหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นแก่ อปท. ไม่ว่าจะเป็นวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือยานพาหนะ เพื่อใช้ในการปฏิบัติการในพื้นที่ โครงสร้างดังกล่าวก่อให้เกิดรูปแบบการบริหารที่ผสมผสานระหว่างการสนับสนุนเชิงนโยบายจากส่วนบนกับการดำเนินการเชิงปฏิบัติจากระดับพื้นที่ กล่าวคือ ส่วนกลางและระดับจังหวัดทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรและกำหนดกรอบการดำเนินงาน ขณะที่ อปท. ทำหน้าที่บริหารจัดการสถานการณ์ในพื้นที่ตามบริบทของชุมชน รูปแบบการทำงานเช่นนี้สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภัยพิบัติที่มีพื้นที่เป็นฐาน ซึ่งให้ความสำคัญกับการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นและการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ชุมชน และภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อให้การจัดการสาธารณภัยสามารถตอบสนองต่อเงื่อนไขของพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ กระบวนการจัดการสาธารณภัย ประกอบด้วย 3 ระยะของการจัดการภัยพิบัติ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(3.1) ระยะก่อนเกิดภัย (Pre-Disaster Phase)

ระยะก่อนเกิดภัยถือเป็นช่วงสำคัญของการบริหารจัดการภัยพิบัติ เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่มุ่งลดความเสี่ยงและจำกัดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การดำเนินงานในระยะนี้จึงมีลักษณะเป็นการบริหารจัดการเชิงป้องกันและการเตรียมความพร้อม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับพื้นที่จำเป็นต้องดำเนินการประเมินความเสี่ยงและความเปราะบางของพื้นที่อย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถระบุพื้นที่เสี่ยงและวางมาตรการรองรับได้อย่างเหมาะสม การจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ เช่น กำลังคน เครื่องมือ

อุปกรณ์ และศักยภาพของเครือข่ายในพื้นที่ จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการเฝ้าระวังและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ การเตรียมความพร้อมยังครอบคลุมถึงการจัดสรรงบประมาณ การเตรียมกำลังเจ้าหน้าที่ และการสร้างความตระหนักรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับแนวทางการรับมือกับภัยพิบัติ โดยเฉพาะการกำหนดแผนอพยพและการจัดเตรียมพื้นที่ปลอดภัยสำหรับรองรับประชาชนในกรณีฉุกเฉิน การดำเนินมาตรการเหล่านี้อย่างเป็นระบบจะช่วยให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถตัดสินใจและระดมทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเกิดเหตุการณ์วิกฤต และมีส่วนสำคัญในการลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติในพื้นที่

(3.2) ระยะเกิดภัย (Emergency Response Phase)

ระยะเกิดภัยเป็นช่วงที่การบริหารจัดการต้องดำเนินไปภายใต้สภาวะฉุกเฉินซึ่งต้องอาศัยการตัดสินใจที่รวดเร็วและการสั่งการที่มีเอกภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในฐานะหน่วยปฏิบัติการหลักของพื้นที่ โดยทำหน้าที่ประสานข้อมูลจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น กรมอุตุนิยมวิทยาและศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ เพื่อนำมาประเมินสถานการณ์ในระดับพื้นที่และแจ้งเตือนประชาชนผ่านเครือข่ายอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ตลอดจนช่องทางการสื่อสารของท้องถิ่น เมื่อสถานการณ์ทวีความรุนแรง กลไกการบริหารในระดับพื้นที่จะถูกปรับให้เป็นศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจสำหรับการป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการระดมทรัพยากรและประสานการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภารกิจสำคัญในระยะนี้ครอบคลุมการค้นหาและกู้ภัย การจัดการทางการแพทย์ฉุกเฉิน การอพยพประชาชนไปยังพื้นที่ปลอดภัย รวมทั้งการดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ประสบภัย ควบคู่ไปกับการจัดทำข้อมูลความเสียหายและบัญชีผู้ประสบภัยเพื่อใช้ในการบริหารจัดการความช่วยเหลือ

ในด้านการบริหารงบประมาณ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในระยะฉุกเฉินสามารถดำเนินการผ่านกลไกเงินอุดหนุนราชการ (ซึ่งผู้เขียนจะได้อธิบายต่อไปในหัวข้อที่ 2.2.2) เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามระเบียบกระทรวงการคลัง ซึ่งกำหนดวงเงินสนับสนุนไว้ในระดับจังหวัด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สำคัญในการรวบรวมข้อมูล ความเสียหายและประสานการใช้ทรัพยากรเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในระยะต้น อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการในช่วงวิกฤตขึ้นอยู่กับความต่อเนื่องและความถูกต้องของข้อมูลสารสนเทศ เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวเป็นฐานสำคัญในการตัดสินใจเชิงปฏิบัติการ และเป็นกลไกที่เชื่อมโยงการดำเนินงานในระยะเผชิญเหตุไปสู่กระบวนการฟื้นฟูภายหลังภัยพิบัติอย่างมีระบบ

(3.3) ระยะหลังเกิดภัย (Recovery and Rehabilitation Phase)

ระยะหลังเกิดภัยเป็นช่วงสำคัญของกระบวนการจัดการสาธารณภัย ที่มุ่งฟื้นฟูพื้นที่และเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบให้สามารถกลับมาดำรงชีวิตได้ตามปกติ การกิจในระยะนี้จึงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการซ่อมแซมหรือฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานที่เสียหายเท่านั้น หากยังครอบคลุมถึงการฟื้นคืนสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ภายใต้กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สำคัญในการสำรวจและประเมินความเสียหาย พร้อมทั้งจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่ได้รับผลกระทบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยการออกหนังสือรับรองให้แก่ผู้ประสบภัยถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่ทำให้ประชาชนสามารถใช้เป็นหลักฐานในการขอรับความช่วยเหลือและการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการฟื้นฟูจากหน่วยงานของรัฐ

นอกจากนี้ กระบวนการฟื้นฟูยังเป็นโอกาสสำคัญในการทบทวน ประสิทธิภาพจากการจัดการสถานการณ์ที่ผ่านมา หน่วยงานท้องถิ่นจึงควร ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานภายหลังเหตุการณ์เพื่อรวบรวม บทเรียนจากการดำเนินงาน ทั้งในด้านการตัดสินใจ การประสานงาน และ การใช้ทรัพยากร ข้อมูลที่ได้จากการประเมินดังกล่าวสามารถนำมาใช้ปรับปรุง แผนการจัดการภัยพิบัติของพื้นที่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาจริง มากยิ่งขึ้น กระบวนการเรียนรู้เชิงองค์กรในลักษณะนี้ช่วยยกระดับศักยภาพ ของหน่วยงานท้องถิ่นจากการตอบสนองต่อเหตุการณ์เฉพาะหน้า ไปสู่ การพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติที่มีความพร้อมและสามารถรับมือกับ ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสรุป การจัดการภัยพิบัติในบริบทปัจจุบันชี้ให้เห็นว่า ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภัยพิบัติไม่ได้ขึ้นอยู่กับศักยภาพ ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หากแต่เกิดจากการประสานการทำงาน ของหลายภาคส่วนภายใต้โครงสร้างการบริหารแบบเครือข่าย ซึ่งต้องอาศัย การบูรณาการทั้งในมิติของความสัมพันธ์เชิงลำดับชั้นและความร่วมมือ ระหว่างองค์กรในระดับเดียวกัน ในมิติแรก การบูรณาการแนวดิ่งมีความสำคัญ ต่อการเชื่อมโยงการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด และราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อให้การสั่งการ การสนับสนุนทรัพยากร และการจัดสรรงบประมาณสามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกัน ขณะเดียวกัน การบูรณาการแนวระนาบก็มีบทบาทสำคัญในการสร้าง ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน องค์กร การกุศล และภาคประชาสังคมในพื้นที่ ซึ่งช่วยเสริมศักยภาพในการระดม ทรัพยากร ความรู้ และเครือข่ายการช่วยเหลือให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาโดยรวม การจัดการภัยพิบัติที่ให้ความสำคัญกับพื้นที่และ

บทบาทนำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ที่มุ่งเน้นความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ และการตัดสินใจที่ยึดโยงกับบริบทของพื้นที่ อันเป็นปัจจัยสำคัญในการลดผลกระทบจากสาธารณภัยและเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ชุมชนและสังคมโดยรวม

2.1.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542

เมื่อแนวคิดการกระจายอำนาจได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการปรับโครงสร้างการจัดการความมั่นคงและความปลอดภัยของประชาชนจากระบบรวมศูนย์ไปสู่การดำเนินงานในระดับพื้นที่มากขึ้น การถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสะท้อนแนวโน้มของการบริหารจัดการภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับความใกล้ชิดของหน่วยงานต่อบริบทของพื้นที่และความต้องการของประชาชนในกระบวนการดังกล่าว กฎหมายทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงสถาบันที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่นอย่างชัดเจน ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีบทบาทเพียงการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะตามภารกิจพื้นฐานเท่านั้น หากยังทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการดูแลความปลอดภัยของประชาชนและการจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ ภายใต้กรอบอำนาจตามกฎหมายที่มุ่งให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการป้องกัน เตรียมความพร้อม และตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างเหมาะสมกับเงื่อนไขของแต่ละพื้นที่

(1) ฐานอำนาจตามกฎหมายและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการสาธารณภัยในระดับท้องถิ่นได้รับการกำหนดฐานอำนาจทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจนภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะมาตรา 16 ซึ่งบัญญัติให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหนึ่งในภารกิจสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการในฐานะผู้จัดบริการสาธารณะและผู้ดูแลความสงบเรียบร้อยของพื้นที่ บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการจัดการภัยพิบัติไม่ได้เป็นเพียงภารกิจเสริมที่หน่วยงานท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินการได้ตามความเหมาะสม หากแต่เป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับผิดชอบภายในเขตพื้นที่ของตนเอง เมื่อพิจารณาในเชิงโครงสร้างการปฏิบัติงาน จะพบว่ากฎหมายได้กำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่แตกต่างกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบ โดยเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการหลักในพื้นที่ เนื่องจากเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนและสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ได้โดยตรง ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในฐานะหน่วยสนับสนุน ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสาธารณภัยที่มีขนาดและความซับซ้อนเกินขีดความสามารถของพื้นที่ การกำหนดบทบาทในลักษณะดังกล่าวช่วยให้ระบบการจัดการสาธารณภัยมีลำดับการปฏิบัติงานที่ชัดเจน โดยเริ่มต้นจากการดำเนินการในระดับพื้นที่ก่อน และสามารถยกระดับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่มีศักยภาพสูงกว่าเมื่อสถานการณ์มีความรุนแรงเพิ่มขึ้น

(2) ยุทธศาสตร์และภารกิจหลักในการจัดการสาธารณสุข ระดับพื้นที่

เพื่อให้การจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความสอดคล้องระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ แผนการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติจึงทำหน้าที่เป็นกรอบยุทธศาสตร์ที่กำหนดบทบาทและ แนวทางการดำเนินงานของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในเขตพื้นที่ไว้อย่างชัดเจน โดยสาระสำคัญของภารกิจประกอบด้วยสามด้านหลัก ได้แก่ การอำนวยการและควบคุมการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยภายในพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้การดำเนินงาน ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสามารถตอบสนอง ต่อสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังรวมถึงภารกิจในการ ให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนพื้นที่ใกล้เคียงเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เกิน ขีดความสามารถของพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ซึ่งสะท้อนถึงลักษณะของการจัดการภัย พิบัติที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างพื้นที่ที่มีความเชื่อมโยงกัน ขณะเดียวกัน การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในพื้นที่ก็เป็นอีกองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยเสริมศักยภาพของระบบการจัดการ สาธารณภัยในระดับท้องถิ่น เมื่อพิจารณาในเชิงแนวคิด การดำเนินการกิจ ทั้งสามด้านดังกล่าวมีส่วนสำคัญต่อการเสริมสร้างความสามารถของชุมชน ในการรับมือและฟื้นตัวจากภัยพิบัติ เนื่องจากการมีระบบอำนวยการที่ชัดเจน กลไกความร่วมมือระหว่างพื้นที่ และการระดมทรัพยากรจากหลายภาคส่วน จะช่วยลดผลกระทบจากสาธารณภัยและสนับสนุนให้กระบวนการฟื้นฟู ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ยังขึ้นอยู่กับศักยภาพด้านทรัพยากรและความพร้อมในการบริหารจัดการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามบริบทของพื้นที่

(3) ข้อจำกัดทางทรัพยากรและความท้าทายในเชิงปฏิบัติการ

แม้กรอบกฎหมายและยุทธศาสตร์ระดับชาติจะกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสาธารณภัยไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติ ศักยภาพของแต่ละพื้นที่กลับไม่ได้อยู่ในระดับเดียวกัน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญเงื่อนไขด้านทรัพยากรและข้อจำกัดเชิงสถาบันที่แตกต่างกัน โดยหลักการดำเนินงานตามระเบียบปฏิบัติทั่วไปกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ทรัพยากรและงบประมาณของตนเองเป็นฐานในการจัดการสถานการณ์ในระยะเริ่มต้นก่อน ซึ่งส่งผลให้ความสามารถในการตอบสนองต่อภัยพิบัติขึ้นอยู่กับศักยภาพด้านการเงิน บุคลากร และเครื่องมือของแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ ความแตกต่างดังกล่าวก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในเชิงขีดความสามารถระหว่างพื้นที่ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดในการจัดสรรงบประมาณและการสะสมทรัพยากรที่จำเป็นต่อการรับมือกับเหตุการณ์ฉุกเฉิน ในบริบทเช่นนี้ การจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่จึงมิได้เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งสามารถดำเนินการได้โดยลำพัง หากแต่ต้องอาศัยกลไกการสนับสนุนจากเครือข่ายหน่วยงานในระดับที่สูงขึ้น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดและหน่วยงานระดับจังหวัด ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเสริมศักยภาพด้านทรัพยากรและการประสานงานเมื่อสถานการณ์มีขนาดหรือความรุนแรงเกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

โดยสรุป ภารกิจด้านการจัดการสาธารณภัยตามกรอบกฎหมายและนโยบายของรัฐได้วางบทบาทสำคัญไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานของพื้นที่ โดยเฉพาะเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีความเข้าใจบริบทของพื้นที่มากที่สุด หน่วยงานเหล่านี้จึงทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการป้องกัน

เตรียมความพร้อม และตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติในระดับพื้นที่ ขณะเดียวกัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดและหน่วยงานของรัฐในระดับ จังหวัดมีบทบาทในการสนับสนุนทรัพยากร การประสานงาน และการเสริม ศักยภาพการปฏิบัติงานเมื่อสถานการณ์มีความรุนแรงหรือมีขนาดเกินขีด ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ความสัมพันธ์ เชิงหน้าที่ระหว่างหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่และหน่วยงานสนับสนุนในระดับ ที่สูงขึ้นจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการจัดการสาธารณสุขของประเทศ การพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะต่อไปจึงไม่ควร มุ่งเน้นเพียงการกำหนดภารกิจตามกฎหมายเท่านั้น หากยังต้องให้ความสำคัญ กับการจัดสรรทรัพยากร การพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร และ การสร้างกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างระดับ เพื่อให้ระบบ การจัดการสาธารณสุขสามารถดำเนินงานได้อย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ ในการคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในทุกพื้นที่

2.1.3 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

การจัดการด้านสาธารณสุขภายหลังสถานการณ์สาธารณสุข ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการฟื้นฟูพื้นที่ เนื่องจากการบรรเทา ความเสียหายไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานหรือที่อยู่อาศัย เท่านั้น หากยังรวมถึงการจัดการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันไม่ให้เกิด ปัญหาด้านสาธารณสุขที่ตามมาภายหลังภัยพิบัติ สภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม หลังเหตุการณ์ เช่น การสะสมของขยะ ซากสัตว์ หรือสิ่งปฏิกูล สามารถ ก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านสุขภาพของประชาชนและนำไปสู่การแพร่ระบาดของ โรคได้ หากไม่มีการจัดการที่เหมาะสม ปัญหาดังกล่าวอาจทำให้ผลกระทบ จากภัยธรรมชาติขยายตัวไปสู่ภาวะวิกฤตทางสาธารณสุขที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนในระยะต่อมา

ในเชิงกฎหมาย พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดนิยามของสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไว้อย่างชัดเจน ซึ่งครอบคลุมของเสียที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์และชุมชน เช่น อุจจาระ ปัสสาวะ เศษอาหาร หรือซากสัตว์ วัสดุเหล่านี้เมื่อสะสมอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ถูกสุขลักษณะ โดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์อุทกภัยหรือภัยธรรมชาติอื่น อาจกลายเป็นแหล่งสะสมเชื้อโรคและพาหะนำโรคได้อย่างรวดเร็ว กระบวนการเน่าเสียของของเสียอินทรีย์เมื่อรวมกับสภาพน้ำขังจะเอื้อต่อการเพิ่มจำนวนของจุลินทรีย์ก่อโรคและการแพร่กระจายของแมลงหรือสัตว์พาหะ เช่น แมลงวัน และหนู ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการแพร่กระจายของโรคติดต่อ โดยเฉพาะโรคที่เกี่ยวข้องกับระบบทางเดินอาหารและโรคที่เกิดจากการปนเปื้อนของสิ่งแวดล้อม หากปราศจากมาตรการจัดการด้านสุขาภิบาลที่มีประสิทธิภาพ สถานการณ์ดังกล่าวอาจทำให้ผลกระทบจากภัยธรรมชาติขยายตัวไปสู่ปัญหาสาธารณสุขในวงกว้าง ซึ่งยิ่งเพิ่มภาระต่อระบบการฟื้นฟูและการดูแลประชาชนภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายด้านสาธารณสุขในพื้นที่ โดยมีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่โดยตรงในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติซึ่งมักทำให้เกิดการสะสมของขยะ ซากสัตว์ และวัสดุเหลือทิ้งจำนวนมาก การดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดของเสียเหล่านี้จึงเป็นมาตรการสำคัญในการลดความเสี่ยงด้านสาธารณสุข นอกจากนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดแนวทางการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ รวมทั้ง

ควบคุมการกำจัดของเสียที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน หากมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดบทลงโทษไว้เพื่อสร้างกลไกบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ

นอกเหนือจากการจัดการของเสีย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจควบคุมเหตุรำคาญและสภาพแวดล้อมที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งให้ระงับหรือกำจัดเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในพื้นที่ รวมทั้งประกาศพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญในกรณีที่มีปัญหามีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจในการกำหนดมาตรการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่กระจายของโรคจากสัตว์สู่คน ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญภายหลังเหตุการณ์อุทกภัยหรือภัยธรรมชาติอื่นที่อาจทำให้ระบบนิเวศและสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ในกรณีที่สถานการณ์ด้านสาธารณสุขมีความรุนแรงและเกินขีดความสามารถของหน่วยงานในพื้นที่ กฎหมายยังเปิดช่องให้หน่วยงานส่วนกลางเข้ามาใช้อำนาจสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน ขณะเดียวกันก็มีมาตรการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน

จะเห็นได้ว่า การจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่มิได้เป็นภารกิจของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว หากแต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนและภาคประชาสังคมในฐานะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับสภาพแวดล้อมของชุมชน ความรับผิดชอบในระดับครัวเรือนจึงเป็นฐานสำคัญของระบบการจัดการสุขภาพโดยรวม โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารไว้อย่างชัดเจนให้ต้องดูแลรักษาอาคารสถานที่ให้อยู่ในสภาพที่ถูกต้องสุขลักษณะ ไม่ปล่อยให้เกิด

การชำรุดทรุดโทรมหรือกรงรังจนกลายเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์พาหะนำโรคหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารไม่ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานสามารถเข้าไปดำเนินการแก้ไขแทนได้ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายที่มุ่งสร้างความรับผิดชอบร่วมกันในการรักษาสภาพแวดล้อมของชุมชนให้ปลอดภัยต่อสุขภาพสาธารณะ

นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขในการตรวจสอบสถานที่ที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพของประชาชน โดยสามารถเข้าตรวจสอบอาคารหรือสถานที่ในเวลาที่เหมาะสมเพื่อตรวจสอบสภาพสุขลักษณะ รวมถึงมีอำนาจยึดอายัดหรือเก็บตัวอย่างวัตถุหรือสิ่งของที่สงสัยว่าอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพเพื่อนำไปตรวจสอบ ทั้งนี้ การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบังคับใช้กฎหมายเชิงพื้นที่ที่มุ่งป้องกันความเสี่ยงด้านสาธารณสุขก่อนที่จะขยายตัวเป็นปัญหาในวงกว้าง ขณะเดียวกัน ประชาชนมีหน้าที่ให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกแก่เจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสะท้อนแนวคิดของการจัดการสาธารณสุขที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและสังคม เพื่อรักษาคุณภาพชีวิตและความปลอดภัยด้านสุขภาพของประชาชนโดยรวม

จึงกล่าวได้ว่า การจัดการด้านสาธารณสุขภายหลังสถานการณ์ภัยพิบัติเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการฟื้นฟูพื้นที่ เนื่องจาก การฟื้นฟูมิได้จำกัดอยู่เพียงการซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานหรือการเยียวยาความเสียหายทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังครอบคลุมถึงการดูแลอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาสาธารณสุขที่อาจตามมาในระยะต่อไป

ความมั่นคงด้านสุขภาพจึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความสามารถของสังคมในการกลับคืนสู่ภาวะปกติ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติซึ่งมักเผชิญกับปัญหาการสะสมของขยะ สิ่งปฏิกูล และสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม การจัดการด้านสาธารณสุขในช่วงหลังเหตุการณ์จึงมีลักษณะเป็นกลไกสำคัญของการฟื้นฟูเมืองและชุมชน ซึ่งช่วยลดความเสี่ยงของการแพร่ระบาดของโรคและสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการฟื้นตัวของระบบสังคมและเศรษฐกิจในพื้นที่

ในเชิงนโยบาย การดำเนินงานด้านสาธารณสุขภายหลังภัยพิบัติควรตั้งอยู่บนการบูรณาการเครื่องมือทางกฎหมายและกลไกการบริหารจัดการในระดับพื้นที่อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เข้ากับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การใช้อำนาจตามกฎหมายสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินพร้อมกันนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่เกิดขึ้นในภาวะวิกฤต รวมทั้งเสริมสร้างระบบเฝ้าระวังด้านสุขภาพสิ่งแวดล้อมที่อาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ การดำเนินการดังกล่าวไม่เพียงช่วยลดความเสี่ยงของการเกิดโรคระบาดภายหลังภัยพิบัติเท่านั้น หากยังเป็นการสร้างหลักประกันด้านสุขภาพสาธารณะและเสริมสร้างความมั่นคงให้กับชุมชนในกระบวนการฟื้นฟูภายหลังวิกฤตการณ์

2.2 ระเบียบ คำสั่ง และแผนที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการอุทกภัย

2.2.1 แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พุทธศักราช 2564-2570

ท่ามกลางบริบทของโลกที่กำลังเผชิญความผันผวนจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ซึ่งส่งผลให้ความถี่และความรุนแรงของสาธารณภัยเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564–2570 จึงถูกกำหนดขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นกรอบนโยบายระดับมหภาค (macro-level policy framework) สำหรับกำหนดทิศทางการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศอย่างเป็นระบบ ข้อมูลสถิติระดับโลกสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มดังกล่าวอย่างชัดเจน โดยพบว่าทวีปเอเชียเป็นภูมิภาคที่เกิดสาธารณภัยมากที่สุด คิดเป็นประมาณร้อยละ 40 ของเหตุการณ์ภัยพิบัติทั่วโลก และภัยที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุด ได้แก่ อุทกภัยและวาตภัย ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชากรในวงกว้าง ขณะเดียวกันประเทศไทยยังถูกจัดให้อยู่ในลำดับที่ 8 ของประเทศที่มีความเสี่ยงสูงต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งมักนำไปสู่การเกิด “ภัยพิบัติซ้ำซ้อน” (compound hazards) เช่น อัคคีภัยที่นำไปสู่อาคารถล่ม หรือแผ่นดินไหวที่ก่อให้เกิดสึนามิ ในเชิงแนวคิด แผนฉบับนี้ยังได้รับแรงบันดาลใจจากพระราชดำริด้านการจัดการภัยพิบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ที่ทรงเน้นการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่าง “ฉับพลัน ต่อเนื่อง และระยะยาว” รวมถึงพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 10 ที่ทรงเน้นย้ำถึงความสำคัญของการเตรียมพร้อมและการป้องกันอย่างรอบคอบ แนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกระบวนการทศน์ด้าน

การจัดการภัยพิบัติของประเทศจากแนวทางที่เน้นการตอบสนองต่อเหตุการณ์ (reactive approach) ไปสู่การจัดการความเสี่ยงเชิงรุก (proactive risk management) ภายใต้หลักการสำคัญว่า “การลงทุนในวันนี้เพื่อความปลอดภัยในอนาคต” (Invest today for a safer tomorrow) ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ที่ชี้ว่า การลงทุนด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติทุก 1 ดอลลาร์สหรัฐ สามารถลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นได้ถึง 7 ดอลลาร์สหรัฐ

กรอบแนวคิดสำคัญที่ใช้ขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564–2570 คือแนวคิด “Smart Disaster Risk Management for 3s (Smart DRM for 3s)” ซึ่งเป็นการบูรณาการระหว่างปรัชญาการพัฒนาในบริบทของประเทศไทยกับกรอบมาตรฐานสากลด้านการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เพื่อสร้างพลังเสริมเชิงนโยบาย (policy synergy) ในการเพิ่มขีดความสามารถของประเทศในการรับมือกับภัยพิบัติอย่างยั่งยืน โดยองค์ประกอบแรกคือ ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy Philosophy: SEP) ซึ่งทำหน้าที่เป็นรากฐานเชิงคุณค่าในการเสริมสร้าง “ภูมิคุ้มกัน” ให้แก่สังคม ทั้งในระดับบุคคล ชุมชน และโครงสร้างสังคม ผ่านหลักความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกันต่อความเสี่ยง ขณะเดียวกัน แผนดังกล่าวยังเชื่อมโยงกับกรอบเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction: SFDRR) ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลที่มุ่งเน้นการจัดการความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการลดความเสี่ยงที่มีอยู่เดิม และการป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงใหม่ผ่านแนวคิดการพัฒนาที่ตระหนักถึงความเสี่ยง (risk-informed development) นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งมุ่งสร้างความสมดุลระหว่างมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

เพื่อความยั่งยืนในระยะยาว ภายใต้กรอบดังกล่าว กลไก “Smart” ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนสำคัญ ได้แก่ การใช้เทคโนโลยีและข้อมูลขนาดใหญ่ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ (Smart Digital) การพัฒนาระบบที่มีความยืดหยุ่นและสามารถฟื้นตัวได้รวดเร็ว (Smart Resilience) และการเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติ (Smart Man) โดยมีเป้าหมายสูงสุดคือการสร้าง สังคมที่มีความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติ (Resilience) ซึ่งหมายถึงความสามารถของสังคมในการ “รู้รับ ปรับตัว และฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วและยั่งยืน” เพื่อลดความเปราะบางของระบบสังคมและเสริมสร้างศักยภาพในการฟื้นฟูให้ดีกว่าเดิมตามหลักการ การฟื้นฟูที่ดีกว่าเดิม (Build Back Better)

การดำเนินงานตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564–2570 ถูกกำหนดภายใต้กรอบยุทธศาสตร์หลัก 5 ด้าน ซึ่งสะท้อนแนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยอย่างเป็นระบบ โดยครอบคลุมทั้งมิติของการพัฒนาเชิงโครงสร้างและการจัดการภาวะฉุกเฉินในเชิงปฏิบัติ ยุทธศาสตร์ที่หนึ่งมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการประเมินความเสี่ยงในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งผลักดันให้การลดความเสี่ยงถูกบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาในภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อลดความเปราะบางและความอ่อนแอของสังคมต่อภัยพิบัติ ยุทธศาสตร์ที่สองให้ความสำคัญกับการพัฒนานวัตกรรมและการบริหารจัดการสมัยใหม่ โดยส่งเสริมการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ระบบฐานข้อมูล และการสื่อสารความเสี่ยง เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและเตรียมความพร้อมต่อสถานการณ์ภัยพิบัติได้อย่างทั่วถึง ยุทธศาสตร์ที่สามมุ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อยกระดับมาตรฐานการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากล

และเสริมบทบาทของประเทศในความร่วมมือด้านมนุษยธรรมในระดับภูมิภาค ยุทธศาสตร์ที่มุ่งพัฒนาระบบการจัดการภาวะฉุกเฉินแบบบูรณาการ โดยกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานและพัฒนาระบบบัญชาการเหตุการณ์ผ่านศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน เพื่อสร้างเอกภาพในการบังคับบัญชาและเพิ่มประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติ ขณะที่ยุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูหลังเกิดภัยอย่างยั่งยืน ผ่านการประเมินความต้องการหลังเกิดภัยและการฟื้นฟูตามหลักการฟื้นฟูที่ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม เพื่อให้พื้นที่ประสบภัยสามารถกลับคืนสู่สภาวะปกติได้โดยเร็ว พร้อมทั้งยกระดับความปลอดภัยและความสามารถของสังคมในการรับมือกับสาธารณภัยในอนาคต

ยุทธศาสตร์ (Strategic Pillars)	แนวคิดหลัก และกลยุทธ์สำคัญ (Key Strategies)	เป้าประสงค์ การพัฒนา
1. การมุ่งเน้น การลด ความเสี่ยง	• พัฒนาระบบประเมินความเสี่ยง ทุกระดับ (ชาติ-อปท.) และการ ทำให้การลดความเสี่ยงเป็น ภารกิจหลัก (Mainstreaming)	• ลดความเปราะบางและ ความอ่อนแอต่อภัยพิบัติ อย่างเป็นระบบ
2. นวัตกรรม และการ บริหารจัดการ	• ประยุกต์ใช้ Smart Digital, การส่งเสริมการสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication) และการลงทุนแบบมีส่วนร่วม	• สร้างภูมิคุ้มกันด้วย เทคโนโลยีและข้อมูลที่ เข้าถึงได้อย่างเสมอภาค
3. หุ่นส่วน ระหว่าง ประเทศ	• เสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วน ยุทธศาสตร์ และยกระดับ มาตรฐานงานด้านมนุษยธรรม ระดับสากล	• ยกระดับประเทศไทยสู่ บทบาทนำด้านการจัดการ สาธารณภัยในระดับภูมิภาค

ยุทธศาสตร์ (Strategic Pillars)	แนวคิดหลัก และกลยุทธ์สำคัญ (Key Strategies)	เป้าประสงค์ การพัฒนา
4. การจัดการ ภาวะฉุกเฉิน บูรณาการ	• พัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน (SOP) และระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) ผ่านศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (EOC)	• สร้างความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) เพื่อลดความสูญเสีย
5. การฟื้นฟู อย่างยั่งยืน	• การประเมินความต้องการหลังเกิดภัย (PDNA) และหลักการ Build Back Better and Safer	• ฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาวะปกติโดยเร็ว หรือ “ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม”

โครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยถูกออกแบบภายใต้กรอบแนวคิดการกำกับดูแลแบบหลายระดับ (multi-level governance) เพื่อให้การจัดการภัยพิบัติมีความชัดเจนในสายการบังคับบัญชา และสอดคล้องกับขนาดและความรุนแรงของสถานการณ์ โดยระบบดังกล่าวแบ่งระดับการจัดการออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับที่หนึ่งซึ่งเป็นเหตุการณ์ขนาดเล็ก โดยมีนายอำเภอหรือผู้อำนวยการท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุม สั่งการ และบัญชาการ ระดับที่สองซึ่งเป็นเหตุการณ์ขนาดกลาง อยู่ภายใต้การบัญชาการของผู้ว่าราชการจังหวัด ระดับที่สามซึ่งเป็นเหตุการณ์ขนาดใหญ่ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับควบคุมผ่านกลไกกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และระดับที่สี่ซึ่งเป็นสถานการณ์ร้ายแรงยิ่ง มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้บัญชาการสูงสุด โครงสร้างดังกล่าวได้รับการสนับสนุนด้วยกลไกเชิงนโยบาย และเชิงปฏิบัติหลายประการ โดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

แห่งชาติทำหน้าที่กำหนดทิศทางการเงินนโยบายและบูรณาการทรัพยากรของรัฐ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเป็นหน่วยปฏิบัติการด้านหน้าที่รับผิดชอบการจัดทำแผนเผชิญเหตุและการตอบสนองต่อสถานการณ์ในพื้นที่ ทั้งยังสามารถใช้เครื่องมือทางการคลัง เช่น การจ่ายขาดเงินสะสมตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานได้อย่างคล่องตัว นอกจากนี้ การจัดการสาธารณสุขยังอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และเครือข่ายจิตอาสา ซึ่งถูกบูรณาการเข้ากับระบบการบริหารจัดการผ่านกลไกธรรมาภิบาล เพื่อเสริมศักยภาพด้านทรัพยากรและกำลังคนในการรับมือกับภัยพิบัติในทุกระดับ

2.2.2 หลักเกณฑ์ วิธีการ เชื้อไข การใช้จ่ายเงิน กตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2569

พลวัตของภัยพิบัติในปัจจุบันมีแนวโน้มทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น จนเกินขีดความสามารถของกรอบระเบียบทางการคลังที่ใช้อยู่เดิม โดยเฉพาะระเบียบกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2562 และหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินตรองราชการ พ.ศ. 2563 ที่อาจไม่สอดคล้องกับลักษณะของความเสี่ยงและความต้องการในการตอบสนองต่อภัยพิบัติที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การประกาศใช้ “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการใช้จ่ายเงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2569” ซึ่งออกตามอำนาจของระเบียบกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2568 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม 2569 จึงถือเป็นพัฒนาการสำคัญของระบบการบริหารจัดการการคลังในภาวะฉุกเฉินของรัฐ การปรับปรุงหลักเกณฑ์ดังกล่าวสะท้อนความพยายามในการเสริมสร้างความพร้อมทางการคลังของภาครัฐ เพื่อให้สามารถสนับสนุนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างทันท่วงที

ขณะเดียวกันยังคงรักษาหลักการด้านวินัยทางการเงินคลังไว้เป็นพื้นฐานสำคัญ การยกเลิกหลักเกณฑ์เดิมและกำหนดหลักเกณฑ์ฉบับใหม่จึงมิได้เป็นเพียง การปรับปรุงอัตราหรือรูปแบบการช่วยเหลือเท่านั้น หากยังเป็นการพัฒนา กลไกเชิงนโยบายที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพของระบบการบริหารจัดการ ความเสี่ยงจากภัยพิบัติของรัฐให้สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

การปรับใช้ระบบ e-Payment เป็นช่องทางสำคัญในการจ่ายเงินช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2569 สะท้อนพัฒนาการของระบบ การบริหารจัดการการคลังภาครัฐที่มุ่งยกระดับประสิทธิภาพและความโปร่งใส ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย การเปลี่ยนผ่านจากรูปแบบการจ่ายเงิน ที่อาศัยดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่และการใช้เงินสดเป็นหลัก ไปสู่การใช้ระบบ อิเล็กทรอนิกส์ที่มีขั้นตอนตรวจสอบได้มากขึ้น ช่วยลดต้นทุนธุรกรรมของ ภาครัฐและเพิ่มความรวดเร็วในการส่งมอบความช่วยเหลือให้ถึงผู้ได้รับ ผลกระทบ ระบบดังกล่าวยังช่วยสร้างกลไกการตรวจสอบย้อนกลับของ การใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งมีส่วนสำคัญในการจำกัดช่องว่างของการใช้ดุลยพินิจ และลดความเสี่ยงต่อการทุจริต อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ยังคงเปิดช่อง ให้สามารถใช้เงินสดหรือเช็คในบางกรณี เพื่อให้การช่วยเหลือสามารถ ดำเนินการได้อย่างเหมาะสมกับข้อจำกัดของแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ ที่โครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลยังไม่ครอบคลุม ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไข การใช้จ่ายยังคงยึดโยงกับนิยามของ “ภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน” อย่างเคร่งครัด เพื่อให้การใช้ทรัพยากรทางการเงินคลังมุ่งตอบสนองต่อการบรรเทาความเดือดร้อน ของประชาชนได้อย่างตรงเป้าหมาย และสนับสนุนกลไกการคุ้มครองทาง สังคมในระดับครัวเรือนในระยะต่อไป

หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2569 ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างกลไกคุ้มครองทางสังคมของรัฐ โดยมุ่งจัดให้มีมาตรการช่วยเหลือด้านการดำรงชีพที่สะท้อนต้นทุนการครองชีพในปัจจุบันและให้ความสำคัญกับกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบางเป็นพิเศษ มาตรการช่วยเหลือขั้นพื้นฐานครอบคลุมการจัดอาหารสำหรับผู้ประสบภัยไม่เกินมื้อละ 80 บาท วันละสามมื้อ รวมถึงการสนับสนุนค่าดำรงชีพเบื้องต้นในกรณีที่ที่อยู่อาศัยได้รับความเสียหายทั้งหลังจำนวน 4,900 บาทต่อครอบครัว ในด้านที่อยู่อาศัย หลักเกณฑ์กำหนดวงเงินช่วยเหลือสำหรับการซ่อมแซมบ้านตามความเสียหายจริงไม่เกิน 88,600 บาทต่อหลัง และในกรณีผู้เช่าบ้านที่ไม่สามารถอยู่อาศัยได้เนื่องจากความเสียหายจากภัยพิบัติ รัฐสามารถสนับสนุนค่าเช่าที่พักชั่วคราวได้เดือนละไม่เกิน 2,500 บาท เป็นระยะเวลาไม่เกินสองเดือน นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ยังระบุการช่วยเหลือแบบมุ่งเป้าต่อกลุ่มเปราะบาง โดยเพิ่มวงเงินถุงยังชีพอีก 1,000 บาทสำหรับเด็กเล็ก คนพิการ และผู้สูงอายุที่ปรากฏในฐานข้อมูลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้การช่วยเหลือสอดคล้องกับระดับความเปราะบางของประชากรแต่ละกลุ่ม ขณะเดียวกัน การเยียวยายังครอบคลุมมิติด้านสิทธิและสถานะจิตใจของผู้ได้รับผลกระทบ โดยกำหนดค่าจัดการศพและเงินสงเคราะห์ครอบครัวสำหรับกรณีเสียชีวิต รวมถึงเงินปลอบขวัญสำหรับผู้ได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์รุนแรง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการขยายบทบาทของมาตรการช่วยเหลือจากการบรรเทาความเสียหายทางกายภาพไปสู่การดูแลผลกระทบทางสังคมและจิตใจของผู้ประสบภัย

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2569 ยังมีบทบาทสำคัญต่อการฟื้นฟูภาคเกษตรกรรม ซึ่งถือเป็นฐานเศรษฐกิจสำคัญของชุมชนในหลายพื้นที่ของ

ประเทศ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวถูกออกแบบให้ทำหน้าที่เป็นกลไกสนับสนุนการบริหารความเสี่ยงในภาคเกษตร เพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของครัวเรือนเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ทั้งนี้ การให้ความช่วยเหลือกำหนดเงื่อนไขสำคัญว่าผู้ได้รับสิทธิต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกรไว้ก่อนเกิดภัย เพื่อให้รัฐสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวเป็นฐานในการตรวจสอบและประเมินความเสียหายได้อย่างเป็นระบบ มาตรการช่วยเหลือด้านพืชกำหนดให้ชดเชยตามพื้นที่เสียหายจริงไม่เกินครัวเรือนละ 30 ไร่ โดยพิจารณาตามประเภทของพืชที่ได้รับผลกระทบ และกำหนดเกณฑ์การช่วยเหลือในกรณีพืชได้รับความเสียหายบางส่วนหรือชะงักการเจริญเติบโตในอัตราร้อยละ 40 ของเกณฑ์ปกติ เพื่อให้เกษตรกรมีทรัพยากรเพียงพอสำหรับการฟื้นฟูผลผลิตในรอบถัดไป นอกจากนี้ ยังมีมาตรการสนับสนุนการฟื้นฟูพื้นที่เกษตร เช่น การช่วยเหลือค่าขุดลอกดินหรือทรายที่ทับถมในพื้นที่เพาะปลูกไม่เกิน 5 ไร่ รวมถึงการช่วยเหลือค่าเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตในอัตราร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายจริง ตลอดจนการสนับสนุนด้านปุ๋ยสัตว์และประมงตามความจำเป็น มาตรการดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อลดผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อครัวเรือนเกษตรกรและช่วยให้กิจกรรมการผลิตสามารถกลับมาดำเนินการได้โดยเร็ว อย่างไรก็ตาม ความเสียหายในภาคเกษตรกรรมมักเชื่อมโยงกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในลำดับต่อมา เช่น การเผาตอซังหลังน้ำลดหรือปัญหาฝุ่นควันในพื้นที่ที่ประสบภาวะแห้งแล้งซ้ำซาก ซึ่งสะท้อนถึงความจำเป็นที่ภาครัฐต้องพัฒนามาตรการและหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อรองรับภัยรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะปัญหามลพิษทางอากาศจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก เช่น PM 2.5

หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2569 ยังสะท้อนการปรับตัวของนโยบายสาธารณะให้สอดคล้องกับความเสี่ยงรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะภัยที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะซับซ้อนมากขึ้น มาตรการสำคัญประการหนึ่งคือ

การกำหนดแนวทางรับมือปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 โดยระบุให้มีการจัดหาหน้ากากอนามัยสำหรับกลุ่มเสี่ยง รวมถึงการสนับสนุน “มุ้งสู้ฝุ่น” สำหรับเด็กเล็ก ผู้สูงอายุ และผู้ป่วยโรคระบบทางเดินหายใจ ซึ่งสะท้อนความพยายามของรัฐในการใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เป็นฐานในการกำหนดมาตรการช่วยเหลือ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ยังระบุเงื่อนไขการช่วยเหลือกรณีภัยจากอากาศหนาว โดยกำหนดเกณฑ์อุณหภูมิต่ำกว่า 15 องศาเซลเซียส ติดต่อกันเกินสามวันเป็นตัวชี้วัดในการพิจารณาจ่ายค่าเครื่องกันหนาวให้แก่ประชาชน ขณะเดียวกัน มาตรการด้านสาธารณสุขยังครอบคลุมการปรับปรุงสุขาภิบาลและการจัดหาน้ำดื่มที่สะอาด เช่น การล้างบ่อน้ำและการสนับสนุนอาหารเสริมโปรตีนสำหรับครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ รวมถึงการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายสำหรับการฟื้นฟูสุขาภิบาลในกรณีอุทกภัยอย่างชัดเจน ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน หลักเกณฑ์ยังเปิดช่องให้สามารถซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ได้รับความเสียหายได้ในกรณีเร่งด่วน เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ หากการดำเนินการต้องใช้ระยะเวลานานเกินกว่าที่กำหนด จะต้องปรับไปใช้กระบวนการงบประมาณปกติตามระบบของรัฐต่อไป ซึ่งสะท้อนความพยายามในการรักษาสมดุลระหว่างความคล่องตัวในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยกับหลักการบริหารงบประมาณภาครัฐอย่างมีวินัย

หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัย พ.ศ. 2569 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการงบประมาณที่ผสมผสานระหว่างการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการกำกับดูแลจากส่วนกลาง เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณมีความคล่องตัว ขณะเดียวกันยังสามารถตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล ในเชิงโครงสร้างหน่วยงานเจ้าสังกัดที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงสาธารณสุข และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ย่อยที่สอดคล้องกับภารกิจเฉพาะด้านของตนได้ โดยต้องอยู่ภายใต้กรอบการพิจารณาและความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลหลักในด้านการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ยังให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ โดยกำหนดจำนวนบุคลากรและค่าตอบแทนสำหรับภารกิจเฉพาะ เช่น การติดตั้งเครื่องสูบน้ำหรือการควบคุมการปฏิบัติงานภาคสนาม เพื่อให้การดำเนินงานสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกัน ระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานของจังหวัดต่อหน่วยงานส่วนกลางในช่วงเวลาที่กำหนด ยังทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ ซึ่งมีส่วนช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณะ

กล่าวได้ว่า หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2569 สะท้อนให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของภาครัฐจากการมุ่งเน้นการเยียวยาความเสียหายภายหลังการเกิดเหตุเป็นหลัก ไปสู่การออกแบบกลไกเชิงนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองและการลดความเสี่ยงควบคู่กันไป โครงสร้างของหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ผนวกการใช้ข้อมูลดิจิทัล ระบบฐานข้อมูลภาครัฐ และเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์เข้ามาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดมาตรการช่วยเหลือและการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งมีส่วนช่วยให้การตัดสินใจเชิงนโยบายมีความแม่นยำมากขึ้น ตลอดจนลดความสูญเสียทางการคลังที่อาจเกิดจากการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับระดับความเสียหายจริง ในเชิงโครงสร้างเชิงสถาบัน ความสำเร็จของการนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้ยังขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการประสานงาน

ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและการเชื่อมโยงระบบข้อมูลระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารจัดการความช่วยเหลือสามารถดำเนินการได้อย่างบูรณาการและทันต่อสถานการณ์ ด้วยเหตุนี้ หลักเกณฑ์ฉบับ พ.ศ. 2569 จึงมิได้เป็นเพียงเครื่องมือด้านการเบิกจ่ายงบประมาณในภาวะฉุกเฉินเท่านั้น หากแต่ยังทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างความมั่นคงและความสามารถในการรับมือภัยพิบัติของสังคมไทยภายใต้บริบทของความเสี่ยงที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต

จากการพิจารณากรอบกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่ พบว่าบทบัญญัติและแนวทางเชิงนโยบายดังกล่าวได้วางรากฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกิจด้านการป้องกัน บรรเทา และฟื้นฟูจากสถานการณ์อุทกภัยอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม การทำความเข้าใจบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางปฏิบัติจำเป็นต้องพิจารณาเชื่อมโยงกับบริบทของพื้นที่และลักษณะของวิกฤตที่เกิดขึ้น มิใช่อาศัยเพียงตัวบทกฎหมายเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการอุทกภัยจึงควรพิจารณาผ่านมุมมองต่าง ๆ ได้แก่ การพิจารณาจากลักษณะและพลวัตของน้ำที่ก่อให้เกิดอุทกภัย การพิจารณาการจัดการสาธารณภัยผ่านพื้นที่ของวิกฤตซึ่งสะท้อนระดับความรุนแรงและขอบเขตของผลกระทบ การพิจารณาศักยภาพและทรัพยากรของพื้นที่ที่ต้องรับมือกับสถานการณ์ รวมถึงการพิจารณากระบวนการจัดการวิกฤตในแต่ละระยะของการดำเนินการวิเคราะห์ในมิติดังกล่าวจะช่วยให้เห็นภาพกลไกการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างรอบด้าน และนำไปสู่การอธิบายรายละเอียดในหัวข้อถัดไปเกี่ยวกับ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการอุทกภัย ซึ่งจะพิจารณาทั้งในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานในสถานการณ์จริง



บทที่ 3

บทบาทของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการจัดการอุทกภัย

3. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการจัดการอุทกภัย ²¹

3.1 มองผ่านพื้นที่ของวิกฤต 4 มิติ (พื้นที่เชิงสถาบัน พื้นที่ปฏิบัติการ พื้นที่ การบัญชาการ และพื้นที่การบูรณาการ)

การจัดการสาธารณภัยที่มีเหตุมาจากอุทกภัยนั้น ไม่ควรถูกมองว่าเป็นเพียงปัญหาของน้ำที่ล้นตลิ่งหรือท่วม พื้นที่ทางภูมิศาสตร์เท่านั้น หากแต่เป็นวิกฤตที่เกิดขึ้นพร้อมกัน ในหลายพื้นที่ของการบริหารจัดการ ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องเรียนรู้ วิธีคิดและวิธีลงมือทำผ่านพื้นที่ของวิกฤตทั้ง 4 มิติ ได้แก่ พื้นที่เชิงสถาบัน พื้นที่เชิงปฏิบัติการ พื้นที่การบัญชาการ และ พื้นที่การบูรณาการ ดังต่อไปนี้

²¹ หัวข้อนี้จะอ้างอิงจากหนังสือรัฐ ท้องถิ่น ต้นทางแห่งอำนาจและปลายทาง ของศักยภาพ การจัดการวิกฤตพื้นที่เสี่ยงภัย ของ รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีดา กมลเวชช

3.1.1 การจัดการอุทกภัยในพื้นที่เชิงสถาบัน

ในมิติของการจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะอุทกภัยที่ทวีความซับซ้อนและมีผลกระทบเชิงระบบมากขึ้น โครงสร้างพื้นฐานที่กำหนดความอยู่รอดและความสามารถในการรับมือของสังคมไทยมิได้จำกัดอยู่เพียงเขื่อน ฝังกั้นน้ำ หรือโครงสร้างทางกายภาพอื่น ๆ (hard infrastructure) เท่านั้น หากแต่ปัจจัยกำหนดความสำเร็จที่แท้จริงกลับอยู่ที่พื้นที่เชิงสถาบัน (institutional space) ซึ่งทำหน้าที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่มีตัวตน (non-physical infrastructure) ในเชิงนโยบายสาธารณะ พื้นที่เชิงสถาบันหมายถึงกระบวนการหลอมรวมของกฎหมาย ระเบียบ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และค่านิยมของระบบราชการ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ร่วมกันทำหน้าที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรม (determinants of behavior) ของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานท้องถิ่นภายใต้ภาวะกดดันจากวิกฤต หากพื้นที่เชิงสถาบันมีความคลุมเครือหรือไม่เอื้อต่อการตัดสินใจ ข้าราชการมักเลือกการไม่ปฏิบัติหน้าที่ (inaction) เพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงจากการถูกตรวจสอบภายหลัง ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ

ในทางตรงกันข้าม พื้นที่เชิงสถาบันที่เข้มแข็งและชัดเจนจะเอื้อให้เกิดพื้นที่การบูรณาการ (integrated location) และเอกภาพการประสานงาน (unity of coordination) ซึ่งสามารถหลอมรวมอำนาจหน้าที่แบบแยกส่วน (silo) และเปิดทางให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำงานร่วมกันได้อย่างไร้รอยต่อ ภายใต้บริบทของประเทศไทย พัฒนาการสำคัญของพื้นที่เชิงสถาบันดังกล่าวสามารถสืบย้อนกลับไปถึงการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการโอนถ่ายภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไปสู่ระดับท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นฐานสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพการจัดการอุทกภัยในระดับพื้นที่จนถึงปัจจุบัน

พื้นที่เชิงสถาบันของการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทยได้ผ่านการปรับเปลี่ยนเชิงกรอบความคิด (paradigm shift) อย่างมีนัยสำคัญ โดยมีเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ทำหน้าที่เป็นตัวเร่ง (catalysts) ที่บีบให้ระบบราชการต้องทบทวนและปรับตัว จากเดิมในยุคของพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 การจัดการภัยพิบัติของรัฐไทยมีรากฐานมาจากภารกิจด้านความมั่นคงแบบดั้งเดิม โดยมุ่งเน้นการป้องกันการก่อวินาศกรรมและการรับมือกับสถานการณ์สงครามเป็นหลัก แม้ประเทศจะเผชิญกับภัยธรรมชาติรุนแรง เช่น พายุไต้ฝุ่นเกย์ในปี พ.ศ. 2532 ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างมหาศาล แต่รัฐไทยยังคงมองภัยพิบัติผ่านเลนส์ของเทคนิควิทยาศาสตร์และการสงเคราะห์ (relief) หลังเกิดเหตุ โดยขาดมิติของการบริหารจัดการความเสี่ยงเชิงโครงสร้างและการเตรียมความพร้อม

จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นจากเหตุการณ์คลื่นสึนามิในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งเผยให้เห็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของกรอบกฎหมายเดิมอย่างชัดเจน โดยพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ไม่สามารถรองรับภัยอุบัติใหม่ที่มีความรุนแรงและซับซ้อนสูงได้ เหตุการณ์ดังกล่าวจึงทำหน้าที่บังคับให้ระบบราชการต้องเกิดกระบวนการเรียนรู้ใหม่ (relearning) นำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเปลี่ยนกรอบแนวคิดจากการมุ่งป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ไปสู่การคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ ในความหมายที่กว้างขึ้น ครอบคลุมภัยธรรมชาติภัยจากกิจกรรมของมนุษย์ และภัยรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ได้สะท้อนให้เห็นว่าการมีกรอบกฎหมายใหม่เพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ หากปราศจากขีดความสามารถในการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ (data-driven decision making) ในบริบทของปัญหาที่มีความซับซ้อนสูง เงื่อนไขทางการเมือง

และเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าวได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างเอกภาพในการจัดการอุทกภัย ส่งผลให้การบูรณาการข้อมูล การสั่งการ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ภาพรวมของวิวัฒนาการดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนผ่านของพื้นที่เชิงสถาบันจากการมุ่งเน้นเพียง การตอบสนอง (response) ต่อภาวะฉุกเฉินไปสู่การให้ความสำคัญกับการลดความเสี่ยง (risk reduction) และการจัดการภัยพิบัติในเชิงป้องกันตามมาตรฐานสากล ซึ่งไม่เพียงเน้นการช่วยเหลือหลังเกิดเหตุ แต่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์ความเสี่ยง การเตรียมความพร้อม การใช้ข้อมูลเชิงระบบ และการเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานและชุมชน อันเป็นฐานสำคัญของการจัดการอุทกภัย

ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โครงสร้างกฎหมายลูกและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัยของไทยได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่มีลักษณะการพัฒนาที่กระจัดกระจายตามภารกิจของหน่วยงานเจ้าของกฎหมาย มากกว่าการออกแบบในภาพรวมเชิงระบบ เมื่อพิจารณาเชิงพัฒนาการตามบริบทเวลา สามารถจำแนกกฎหมายและระเบียบที่มุ่งวางโครงสร้างหลักของระบบภายหลังปี พ.ศ. 2550 โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นทางการ (formalization) กับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ใหม่ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งเจ้าพนักงาน การกำหนดเครื่องแบบ การจัดตั้งและบริหารกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ซึ่งทำหน้าที่รองรับการใช้อำนาจตามกฎหมายหลักในเชิงโครงสร้าง

กลุ่มที่สองเป็นกฎหมายและระเบียบที่เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งสะท้อนการตอบสนองต่อคอขวดเชิงนโยบายด้านการคลังและการเยียวยา โดยมุ่งแก้ไขปัญหาการใช้เงินทอนราชการ หลักเกณฑ์การชดเชยความเสียหาย และการให้ความช่วยเหลือด้านการเกษตรและที่อยู่อาศัย กลุ่มกฎหมายนี้มีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในเชิงกลไกทางการเงิน เพื่อให้รัฐสามารถจ่ายเงินช่วยเหลือได้รวดเร็วขึ้นในภาวะวิกฤต อย่างไรก็ตาม การพัฒนาในลักษณะดังกล่าวมักเกิดขึ้นแบบแยกส่วนและผูกโยงกับเหตุการณ์เฉพาะ มากกว่าการออกแบบให้สอดคล้องกับโครงสร้างการสั่งการโดยรวม

กลุ่มที่สามเป็นกฎหมายและระเบียบที่ปรับตัวเพื่อรองรับภัยอุบัติใหม่และความผันแปรของสภาพอากาศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 เป็นต้นมา โดยมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ค่าใช้จ่ายอาสาสมัคร และขยายขอบเขตของนิยาม “ภัยพิบัติ” ให้ครอบคลุมสถานการณ์ที่ซับซ้อนมากขึ้น เช่น ภัยจากสภาพอากาศสุดขั้วและโรคระบาดในมนุษย์อย่างโควิด-19 กลุ่มกฎหมายนี้สะท้อนความพยายามของรัฐในการปรับตัวให้ทันต่อบริบทความเสี่ยงใหม่ แต่ขณะเดียวกันก็ยังเพิ่มจำนวนกติกาและกลไกที่ต้องทำงานร่วมกันในภาวะวิกฤต

กลุ่มของระเบียบ/ กฎหมาย	ช่วงเวลา สำคัญ	วัตถุประสงค์และจุดเน้นเชิงยุทธศาสตร์
กลุ่มที่ 1: การวาง โครงสร้างหลัก ของระบบ	หลังการ ประกาศใช้ พ.ร.บ. ป้องกันและ บรรเทา สาธารณภัย พ.ศ. 2550	มุ่งสร้างความเป็นทางการของระบบการจัดการ สาธารณภัย (Formalization) เพื่อรองรับ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใหม่ เช่น การกำหนด หลักเกณฑ์การแต่งตั้งเจ้าพนักงาน การกำหนด เครื่องแบบ การจัดตั้งและบริหารกิจการอาสา สมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) และ การจัดโครงสร้างหน่วยปฏิบัติการ
กลุ่มที่ 2: การคลัง การเยียวยา และการชดเชย ความเสียหาย	หลัง เหตุการณ์ มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554	มุ่งแก้ไขข้อขาดด้านการเงินการคลังในภาวะ วิกฤต เช่น การใช้เงินทดรองราชการ หลักเกณฑ์ การจ่ายเงินช่วยเหลือและชดเชยความเสียหาย ด้านการเกษตร ที่อยู่อาศัย และการฟื้นฟู ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ประสบภัย โดยเน้น ความรวดเร็วในการช่วยเหลือ
กลุ่มที่ 3: ภัยอุบัติใหม่และ ความผันแปร ของสภาพ อากาศ	พ.ศ. 2559 – ปัจจุบัน	ปรับปรุงและขยายขอบเขตของระเบียบให้ รองรับภัยรูปแบบใหม่ เช่น การปรับหลักเกณฑ์ ค่าใช้จ่ายอาสาสมัคร การขยายคำนิยาม “ภัยพิบัติ” ให้ครอบคลุมสภาพอากาศรุนแรง ภัยสุขภาพ และโรคระบาด (เช่น โควิด-19) เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นของระบบ

ภาพที่ 1 โครงสร้างกฎหมายและระเบียบปฏิบัติด้านการจัดการ
สาธารณภัยของไทย จำแนกตามบริบทเวลา

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในชั้น “So What?” หรือชั้นของผลกระทบเชิงโครงสร้าง ปัญหาที่สำคัญที่สุดของระบบกฎหมายการจัดการสาธารณภัยไทยมิใช่การขาดกฎหมาย หากแต่เป็นการเกิดขึ้นของความทับซ้อนทางอำนาจจากการตรากฎหมายใหม่หลายฉบับที่มีขอบเขตการกำกับดูแลใกล้เคียงกัน ตัวอย่างสำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดกลไกการบริหารจัดการน้ำในภาวะวิกฤตไว้ในมาตรา 5 และพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 ซึ่งจัดตั้งกลไกด้านความมั่นคงทางทะเล (ศรชล.) กฎหมายเหล่านี้ได้สร้างความคลุมเครือในทางปฏิบัติว่า เมื่อเกิดอุทกภัยขนาดใหญ่หรือวิกฤตที่เกี่ยวข้องกับน้ำและพื้นที่ชายฝั่ง ใครคือผู้มีอำนาจสั่งการสูงสุด ระหว่างผู้บัญชาการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กับคณะกรรมการหรือกลไกตามกฎหมายเฉพาะด้านน้ำหรือทะเล ความลักลั่นเชิงโครงสร้างดังกล่าวส่งผลให้การสนธิกำลังและการประสานงานในพื้นที่จริงขาดเอกภาพ ลดทอนประสิทธิภาพของการตอบสนองต่อวิกฤต และสะท้อนข้อจำกัดเชิงสถาบันที่ยังคงเป็นโจทย์สำคัญของการจัดการอุทกภัยในประเทศไทย

เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดอุทกภัย ชั้นแรกที่หน่วยงานต้องพิจารณา คือการระบุตำแหน่งของตนเองในโครงสร้างเชิงสถาบัน ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใด สามารถใช้กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และงบประมาณประเภทใดได้บ้าง การจัดการในพื้นที่นี้หมายถึงการปลดล็อกอำนาจที่มีอยู่แล้วให้ถูกนำมาใช้จริง เช่น การอาศัยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระเบียบการใช้งบประมาณฉุกเฉิน หรือคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ผู้ปฏิบัติต้องตระหนักว่าข้อจำกัดสำคัญของพื้นที่เชิงสถาบันของไทยคือ ความรวมศูนย์และความล่าช้าของระเบียบ ดังนั้น วิธีปฏิบัติที่เหมาะสมคือ การใช้ดุลยพินิจภายใต้กรอบกฎหมายอย่างกล้าแต่รอบคอบ เพื่อให้การจัดการอุทกภัยไม่สะดุดตั้งแต่ต้นทาง

3.1.2 การจัดการอุทกภัยในพื้นที่เชิงปฏิบัติการ

เมื่อเข้าสู่การปฏิบัติจริง อุทกภัยจะปรากฏตัวในฐานะปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทางกายภาพภายใต้ขอบเขตการปกครอง การทำงานในพื้นที่นี้ต้องเริ่มจากการยอมรับว่า “ท้องถื่นคือด่านหน้า” ขณะที่อำเภอ จังหวัด และส่วนกลางทำหน้าที่สนับสนุนและเสริมกำลัง การจัดการอุทกภัยในมิตินี้จึงต้องให้ความสำคัญกับการแบ่งบทบาทหน้าที่ตามระดับพื้นที่อย่างชัดเจน เช่น ท้องถิ่นดูแลการแจ้งเตือน การอพยพ และการช่วยเหลือเบื้องต้น ขณะที่ระดับสูงขึ้นรับผิดชอบทรัพยากรขนาดใหญ่และการประสานข้ามพื้นที่ วิธีคิดแบบ How to ในพื้นที่เชิงปฏิบัติการคือการทำให้ทุกระดับ “เห็นภาพเดียวกัน” ว่าใครทำอะไร ที่ไหน และเมื่อใด เพื่อลดความซ้ำซ้อนและความสับสนในการทำงานภายใต้วิกฤตน้ำท่วม

3.1.3 การจัดการอุทกภัยในพื้นที่การบัญชาการ

เมื่อสถานการณ์อุทกภัยทวีความรุนแรง การบริหารงานตามปกติไม่เพียงพออีกต่อไป พื้นที่การบัญชาการจึงถูกเปิดใช้งานเพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่รวดเร็วและเป็นเอกภาพ วิธีปฏิบัติในมิตินี้คือการยอมรับระบบบัญชาการแบบเอกภาพ (single command) และให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้บัญชาการเหตุการณ์ โดยเน้นการสั่งการที่ชัดเจนในประเด็นเร่งด่วน เช่น การเตือนภัย การอพยพ และการจัดตั้งศูนย์พักพิง ในขณะเดียวกัน ผู้ปฏิบัติต้องตระหนักถึงบทเรียนจากวิกฤตที่ผ่านมา ที่ชี้ว่าระบบบัญชาการอาจเผชิญข้อจำกัดเมื่อปัญหามีความซับซ้อนสูง ดังนั้น How to ที่สำคัญคือการใช้ระบบบัญชาการเพื่อ “จัดลำดับความสำคัญ” ไม่ใช่เพื่อควบคุมทุกเรื่องจนขาดความยืดหยุ่น

3.1.4 การจัดการอุทกภัยในพื้นที่การบูรณาการ

อุทกภัยไม่เคยหยุดอยู่ในกรอบภารกิจของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง การจัดการที่มีประสิทธิภาพจึงต้องสร้างพื้นที่การบูรณาการที่เชื่อมโยงการทำงานข้ามหน่วยงาน ข้ามขั้นตอน และข้ามภาคส่วน วิธีปฏิบัติในมิตินี้คือการออกแบบการทำงานที่ส่งต่อกันได้อย่างราบรื่น เช่น การเชื่อมโยงข้อมูลจากระบบเตือนภัยไปสู่การแจ้งเตือนประชาชนรายบุคคล การส่งต่อผู้ประสบภัยระหว่างหน่วยกู้ชีพและหน่วยดูแลพื้นที่ หรือการสนธิกำลังระหว่างหน่วยเทคนิคกับหน่วยสังคมสงเคราะห์ นอกจากนี้ การทำงานร่วมกับชุมชนผ่านแนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน (CBDRM) ถือเป็นหัวใจของพื้นที่การบูรณาการที่ช่วยเสริมความยืดหยุ่นและความยั่งยืนของการจัดการอุทกภัยในระยะยาว

โดยสรุป การจัดการสาธารณะที่มีเหตุมาจากอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพจึงไม่ใช่เพียงการระบายน้ำหรือแก้ปัญหเฉพาะหน้า แต่คือการทำงานข้ามพันธกิจ (cross-functional) ในทุกพื้นที่ของวิกฤต โดยให้ส่วนกลางทำหน้าที่เป็น “ผู้ปลดล็อก” ข้องจำกัดเชิงกฎหมายและทรัพยากร ภูมิภาคทำหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” เชิงเทคนิคและการประสานงาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็น “ผู้ตัดสินใจและลงมือทำ” ในพื้นที่จริง เพื่อให้การจัดการอุทกภัยมีเอกภาพ ยืดหยุ่น และตอบสนองต่อบริบทของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

3.2 มองจากศักยภาพของพื้นที่วิกฤต

ภายใต้บริบทที่ภัยพิบัติในปัจจุบันมีความซับซ้อนและมีความไม่แน่นอนเพิ่มสูงขึ้น แนวทางการจัดการสาธารณภัยของภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนจากการดำเนินการที่มุ่งเน้นการตอบสนองหลังเกิดเหตุไปสู่การบริหารจัดการความเสี่ยงในเชิงป้องกันและเชิงรุกมากยิ่งขึ้น แนวคิดดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนผ่านของกระบวนทัศน์ด้านการจัดการภัยพิบัติจากรูปแบบที่เน้นการบรรเทาความเดือดร้อนหลังเหตุการณ์ ไปสู่การบริหารจัดการความเสี่ยงที่มุ่งลดโอกาสการเกิดความสูญเสียตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ ในมุมมองของทวิดา กมลเวชช²² การจัดการวิกฤตที่มีประสิทธิภาพมิได้ขึ้นอยู่กับศักยภาพในการตอบโต้เพียงอย่างเดียว หากต้องตั้งอยู่บนความสามารถของหน่วยงานรัฐในการทำความเข้าใจและบริหารจัดการสมการความเสี่ยงของพื้นที่อย่างเป็นระบบ ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยด้านภัยคุกคาม ความเปราะบางของสังคม และศักยภาพในการรับมือกับสถานการณ์ เมื่อพิจารณาในบริบทของการกระจายอำนาจ การปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยท้องถิ่นมิได้เป็นเพียงหน่วยปฏิบัติการในลำดับท้ายของระบบราชการ แต่ต้องทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการกำกับดูแลพื้นที่เสี่ยงและตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ตามบริบทของพื้นที่ ภายใต้หลักการความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ด้านความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยการกระจายอำนาจที่แท้จริง ทั้งในด้านอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และกลไกการบริหารจัดการ เพื่อให้การจัดการสาธารณภัยสามารถตอบสนองต่อความเสี่ยงที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

²² หัวข้อนี้จะอ้างอิงจากหนังสือรัฐ ท้องถิ่น ต้นทางแห่งอำนาจและปลายทางของศักยภาพ การจัดการวิกฤตพื้นที่เสี่ยงภัย ของ รองศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช

3.2.1 รากฐานของการจัดการวิกฤต: ว่าด้วยการกระจายอำนาจและนิยามความเสี่ยงใหม่

การจัดการความเสี่ยงในระดับพื้นที่จำเป็นต้องตั้งอยู่บนหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ ซึ่งมีได้หมายถึงการถ่ายโอนภาระหน้าที่จากราชการบริหารส่วนกลางไปสู่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่เป็นกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพและอำนาจการตัดสินใจให้แก่หน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับพื้นที่และเข้าใจบริบทของปัญหาได้อย่างลึกซึ้ง แนวคิดดังกล่าวสะท้อนมุมมองที่ว่าจัดการวิกฤตที่มีประสิทธิภาพต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจดำเนินการหรือระงับการดำเนินการบางประการได้ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง พร้อมทั้งรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ด้านความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ของตนเอง ภายใต้กรอบความรับผิดชอบเชิงสถาบัน (accountability) ในเชิงนโยบายจึงจำเป็นต้องแยกแยะความแตกต่างระหว่างแนวคิดเรื่อง “วิกฤต” ซึ่งหมายถึงสถานการณ์ที่องค์ความรู้หรือเครื่องมือเดิมไม่สามารถรับมือได้ และต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านเวลา กับแนวคิดเรื่อง “ความเสี่ยงภัยพิบัติ” ซึ่งมุ่งเน้นการประเมินผลกระทบเชิงกายภาพและสังคมที่อาจทำให้ระบบการดำรงชีวิตของชุมชนหยุดชะงัก การกระจายอำนาจจึงมีบทบาทสำคัญในการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเปลี่ยนบทบาทจากหน่วยปฏิบัติการตามคำสั่งของส่วนกลาง ไปสู่การเป็นกลไกหลักในการกำกับดูแลและบริหารจัดการความปลอดภัยของพื้นที่ โดยสามารถออกแบบมาตรการรับมือกับวิกฤตที่สอดคล้องกับเงื่อนไขและความเสี่ยงเฉพาะของแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ

3.2.2 สมการความเสี่ยง 4 มิติ (H-E-V-C Framework)

การทำความเข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติจำเป็นต้องพิจารณาในลักษณะเชิงระบบ มิใช่จำกัดอยู่เพียงการประเมินความรุนแรงของภัยเท่านั้น แนวคิดกรอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงแบบสี่มิติ หรือ **H-E-V-C Framework** ชี้ให้เห็นว่า ระดับความเสียหายจากภัยพิบัติเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยหลายด้านที่เชื่อมโยงกัน ได้แก่ **ภัย (Hazard)** ซึ่งหมายถึงลักษณะและความรุนแรงของปรากฏการณ์ทางธรรมชาติหรือเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น ปริมาณน้ำฝน ความเร็วกระแสน้ำ หรือระยะเวลาของน้ำท่วม **ความล่อแหลมต่อการได้รับผลกระทบ (Exposure)** ซึ่งเกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่ตั้งของชุมชนหรือโครงสร้างพื้นฐานที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยง เช่น พื้นที่ลุ่มต่ำ ร่องน้ำ หรือพื้นที่รับน้ำตามธรรมชาติ **ความเปราะบาง (Vulnerability)** ซึ่งสะท้อนสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และกายภาพที่ทำให้ประชาชนหรือชุมชนมีข้อจำกัดในการป้องกันตนเองจากผลกระทบของภัยพิบัติ เช่น การมีประชากรกลุ่มเปราะบางจำนวนมาก หรือการออกแบบอาคารที่ไม่สอดคล้องกับความเสี่ยงของพื้นที่ และ **ศักยภาพในการรับมือ (Capacity)** ซึ่งหมายถึงทรัพยากร เครื่องมือ และความสามารถเชิงสถาบันที่พื้นที่สามารถบริหารจัดการกับสถานการณ์วิกฤตได้จริง เมื่อพิจารณาในเชิงกลยุทธ์ การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติไม่อาจมุ่งควบคุมตัวภัยซึ่งมักเป็นปัจจัยภายนอกเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องให้ความสำคัญกับการลดระดับความล่อแหลมและความเปราะบางของสังคมควบคู่กับการเสริมสร้างศักยภาพของพื้นที่ เพื่อให้ระบบชุมชนสามารถปรับตัวและฟื้นตัวจากเหตุการณ์วิกฤตได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาความยืดหยุ่นของพื้นที่ต่อภัยพิบัติในระยะต่อไป

3.2.3 ศักยภาพของพื้นที่: ว่าด้วยสมรรถนะเฉพาะ กายและข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ

ศักยภาพของพื้นที่ในการจัดการภัยพิบัติสามารถพิจารณาได้จากองค์ประกอบพื้นฐานหลายด้านที่สะท้อนความพร้อมของระบบการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น โดยทั่วไปประกอบด้วยทรัพยากรหลักสี่ประการ ได้แก่ กำลังคน เครื่องมือและอุปกรณ์ ปัจจัยยังชีพที่จำเป็นต่อการช่วยเหลือประชาชน และงบประมาณสำหรับการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจในภาวะวิกฤตคือ “ข้อมูลความเสี่ยง” ซึ่งทำหน้าที่เป็นฐานข้อมูลสำคัญสำหรับการประเมินสถานการณ์และกำหนดแนวทางการตอบสนองต่อเหตุการณ์ได้อย่างเหมาะสม ข้อมูลดังกล่าวช่วยให้ผู้รับผิดชอบในพื้นที่สามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างมีเหตุผลและสอดคล้องกับลักษณะความเสี่ยงที่แท้จริงของพื้นที่

นอกจากการพัฒนาสมรรถนะทั่วไปของบุคลากรภาครัฐแล้ว การจัดการภัยพิบัติในบริบทพื้นที่ยังจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาสมรรถนะเฉพาะภัย ซึ่งเป็นทักษะและความเชี่ยวชาญที่สอดคล้องกับลักษณะภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่นั้น ๆ แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรฐานด้านการจัดการเหตุฉุกเฉินที่เน้นการเตรียมความพร้อมของบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานภายใต้สถานการณ์กดดันได้จริง สมรรถนะเฉพาะภัยจึงครอบคลุมทั้งความรู้เกี่ยวกับวงจรภัยพิบัติ ขั้นตอนการปฏิบัติงานตามมาตรฐานในภาวะฉุกเฉิน และทักษะเชิงเทคนิคที่จำเป็นต่อการช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น การกักภัยในเขตเมือง การปฐมพยาบาลขั้นสูง หรือการใช้อุปกรณ์เฉพาะทาง ตลอดจนการฝึกฝนผ่านสถานการณ์จำลองที่สะท้อนความเสี่ยงจริงของพื้นที่ การพัฒนาศักยภาพในลักษณะนี้มีเป้าหมายสำคัญเพื่อยกระดับความเชื่อถือได้ของระบบการตอบสนองต่อภัยพิบัติ โดยมุ่งให้การปฏิบัติงานสามารถคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ข้อจำกัดของสถานการณ์วิกฤต

3.2.4 การกำหนดยุทธศาสตร์ด้านหน้า: ว่าด้วย ทรัพยากรมนุษย์ในฐานะ “เซนเซอร์” และกลุ่มเปราะบาง

การบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่จำเป็นต้องตระหนักว่าประชาชนมิได้เป็นเพียงผู้รับผลกระทบจากวิกฤตเท่านั้น หากยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเฝ้าระวังและการตอบสนองต่อภัยพิบัติในระยะเริ่มต้น ความพร้อมของสังคมในการรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินจึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของปัจจัยสำคัญสามประการ ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยง ข้อมูลที่ถูกต้องและเข้าถึงได้ และระดับความพร้อมของประชาชนในการปฏิบัติตามมาตรการด้านความปลอดภัย เมื่อประชาชนมีความเข้าใจต่อสถานการณ์และสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเพียงพอ ก็จะสามารถรับรู้สัญญาณเตือนภัยและดำเนินการป้องกันตนเองได้อย่างทันท่วงที ส่งผลให้การจัดการภัยพิบัติในภาพรวมมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติของประชาชนไม่ได้กระจายตัวอย่างเท่าเทียมกันในสังคม กลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้สูงอายุ เด็ก และผู้พิการ มักเผชิญข้อจำกัดทั้งด้านการเข้าถึงข้อมูล การเคลื่อนย้าย และการปกป้องสิทธิของตนเองในสถานการณ์วิกฤต ภาครัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าว โดยเฉพาะการจัดเตรียมข้อมูลและองค์ความรู้ที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของกลุ่มเปราะบาง รวมถึงการวางระบบการสื่อสารและการเตือนภัยที่สามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงในเชิงยุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมของสังคมจึงควรดำเนินควบคู่กับการออกแบบสภาพแวดล้อมและโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกับหลักการออกแบบเพื่อคนทั้งมวล (Universal Design) เพื่อให้สถานที่อพยพระบบเตือนภัย และโครงสร้างพื้นฐานด้านความปลอดภัยสามารถรองรับความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มได้โดยอัตโนมัติ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความเท่าเทียมในการเข้าถึงความปลอดภัยและเพิ่มศักยภาพของชุมชนในการรับมือกับภัยพิบัติได้อย่างยั่งยืน

3.2.5 กลยุทธ์การบริหารทีมและผู้นำในภาวะวิกฤต (Hybrid Logic)

การจัดการอุทกภัยในระดับพื้นที่จำเป็นต้องอาศัยรูปแบบการบริหารทีมที่ผสมผสานระหว่างความเชี่ยวชาญเชิงวิชาชีพกับพลังของเครือข่ายสังคมในพื้นที่ แนวคิดดังกล่าวสะท้อนตรรกะการจัดการแบบผสมผสานซึ่งประกอบด้วยทีมปฏิบัติการมืออาชีพที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและเครือข่ายอาสาสมัครหรือภาคประชาชนที่มีบทบาทสำคัญในการเข้าถึงพื้นที่และสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาคสนาม การผสมผสานทั้งสองลักษณะช่วยให้การจัดการวิกฤตสามารถครอบคลุมทั้งมิติด้านเทคนิคและมิติทางสังคมของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในเชิงโครงสร้างการปฏิบัติงานมักมีการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการเฉพาะกิจเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจและการจัดการสถานการณ์ เช่น ทีมประเมินสถานการณ์ที่ทำหน้าที่ติดตามและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างต่อเนื่อง ทีมวิเคราะห์ความเสียหายและความต้องการของประชาชนเพื่อใช้ประกอบการจัดสรรทรัพยากร รวมถึงทีมสนับสนุนการบริหารจัดการเหตุการณ์ซึ่งช่วยลดภาระของผู้บัญชาการพื้นที่และเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ภายใต้โครงสร้างการทำงานดังกล่าว บทบาทของผู้นำในภาวะวิกฤตมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการปฏิบัติการ ผู้นำจำเป็นต้องสามารถจัดระบบการทำงานให้มีความชัดเจนและเป็นระเบียบผ่านการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การใช้ข้อมูลและระบบสารสนเทศในการสื่อสาร และการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากการจัดระบบแล้ว ผู้นำยังต้องทำหน้าที่นำการปฏิบัติ โดยให้ความหมายต่อภารกิจของทีมงานเพื่อสร้างแรงจูงใจและรักษาขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงติดตามสถานการณ์อย่างต่อเนื่องจนกว่าวิกฤตจะคลี่คลาย ในสถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนสูง ผู้นำยังต้องแสดงบทบาท

เชิงตัดสินใจอย่างเด็ดขาด สามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า พื้นฟูระบบการสื่อสารเมื่อเกิดความขัดข้อง และปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์จริง เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนและการบริหารจัดการภัยพิบัติสามารถดำเนินไปได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ

3.2.6 มาตรฐานการปฏิบัติงาน (SOPs) และกรอบสากล Sendai Framework

การจัดการอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องตั้งอยู่บนระบบการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานและสามารถใช้เป็นแนวทางร่วมกันของทุกหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม หนึ่งในข้อจำกัดสำคัญของระบบการจัดการภัยพิบัติของไทยคือปัญหาการกระจายตัวของข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งส่งผลให้การตัดสินใจเชิงนโยบายและการปฏิบัติการในภาวะวิกฤตขาดความต่อเนื่องและไม่สามารถบูรณาการข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อลดข้อจำกัดดังกล่าว การพัฒนามาตรฐานขั้นตอนการปฏิบัติงาน หรือ Standard Operating Procedures (SOPs) จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจาก SOPs ทำหน้าที่กำหนดแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนและสามารถนำไปใช้ได้อย่างสม่ำเสมอในทุกสถานการณ์ ช่วยให้การปฏิบัติงานมีความน่าเชื่อถือและลดความแปรผันที่เกิดจากการพึ่งพาประสบการณ์เฉพาะบุคคลของผู้ปฏิบัติงาน

ในระดับนโยบาย การพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัตียังควรเชื่อมโยงกับกรอบแนวคิดสากลด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยเฉพาะ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction ซึ่งกำหนดทิศทางสำคัญในการบริหารจัดการความเสี่ยงผ่านภารกิจหลักสี่ประการ ได้แก่ การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การเสริมสร้างธรรมาภิบาลด้านการจัดการความเสี่ยง การลงทุนเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งของระบบการป้องกัน

และรับมือกับภัยพิบัติ และการเตรียมความพร้อมเพื่อการฟื้นฟูที่ดีกว่าเดิม หลังเหตุการณ์วิกฤต ทั้งนี้ การนำกรอบดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในระดับพื้นที่ จำเป็นต้องอาศัยระบบข้อมูลที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นเอกภาพ การพัฒนาฐานข้อมูลความเสี่ยงแบบบูรณาการ (Integrated Risk Database) จึงเป็นกลไกสำคัญในการรวบรวมข้อมูลด้านกายภาพ สังคม และโครงสร้างพื้นฐานของพื้นที่ไว้ในระบบเดียว เพื่อสนับสนุนการวิเคราะห์สถานการณ์และการตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่

3.2.7 การจัดสรรงบประมาณผ่าน 9-Cell Matrix

การบริหารจัดการงบประมาณเพื่อรองรับความเสี่ยงจากภัยพิบัติ จำเป็นต้องดำเนินการภายใต้หลักธรรมาภิบาลและการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้ทรัพยากรทางการคลัง เช่น งบประมาณประจำ งบกลาง หรือ เงินอุดหนุนราชการ ควรหลีกเลี่ยงการจัดสรรแบบแยกส่วนตามโครงสร้างหน่วยงาน ซึ่งมักนำไปสู่การดำเนินงานที่ขาดการบูรณาการและไม่สอดคล้องกับระดับความเสี่ยงของพื้นที่ แนวทางหนึ่งที่สามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณคือการใช้กรอบวิเคราะห์แบบ **Risk-Capacity Matrix** ซึ่งพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างระดับความเสี่ยงของพื้นที่กับศักยภาพในการรับมือของหน่วยงานท้องถิ่น การวิเคราะห์ในลักษณะดังกล่าวช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถจัดลำดับความสำคัญของการลงทุนได้อย่างเหมาะสม โดยพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงแต่มีศักยภาพต่ำควรได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากร และโครงสร้างพื้นฐานเป็นลำดับแรก ขณะที่พื้นที่ที่มีศักยภาพสูงอาจเน้นการพัฒนากลไกการบริหารจัดการ การฝึกซ้อมแผน และการเสริมสร้างเครือข่ายชุมชนเพื่อเพิ่มความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์วิกฤต

การประยุกต์ใช้กรอบวิเคราะห์ดังกล่าวยังช่วยสนับสนุนแนวคิดการจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ ซึ่งมุ่งให้การลงทุนด้านการจัดการภัยพิบัติสอดคล้องกับระดับความเสี่ยงและศักยภาพของแต่ละพื้นที่อย่างแท้จริง แทนที่จะดำเนินการตามรูปแบบงบประมาณที่กำหนดจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว การกำหนดนโยบายการคลังภายใต้กรอบวิเคราะห์ความเสี่ยงเช่นนี้ไม่เพียงช่วยเพิ่มความคุ้มค่าของการใช้จ่ายภาครัฐ แต่ยังช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสรุป การพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นให้มีความมั่นคงและมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องตั้งอยู่บนการบูรณาการองค์ประกอบสำคัญหลายประการที่ทำงานเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ประการแรกคือการมีฐานข้อมูลความเสี่ยงที่มีความถูกต้อง ทันสมัย และสามารถเข้าถึงได้โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการวิเคราะห์สถานการณ์และการตัดสินใจเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประการที่สองคือการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้มีสมรรถนะเฉพาะด้านที่สอดคล้องกับลักษณะภัยพิบัติของพื้นที่ เพื่อให้การปฏิบัติงานในภาวะวิกฤตสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ และประการที่สามคือการจัดสรรงบประมาณที่สะท้อนระดับความเสี่ยงที่แท้จริงของพื้นที่ โดยมุ่งให้การใช้ทรัพยากรสอดคล้องกับลำดับความสำคัญของปัญหาและลักษณะความเสี่ยงเฉพาะของแต่ละพื้นที่ เมื่อองค์ประกอบทั้งสามส่วนได้รับการพัฒนาและเชื่อมโยงกันอย่างเหมาะสม จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพของระบบการจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่ให้สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เป้าหมายสำคัญของการพัฒนาระบบดังกล่าวคือการสร้างชุมชนที่มีความสามารถในการปรับตัวและฟื้นตัวจากภัยพิบัติได้ด้วยตนเอง โดยมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่สามารถตรวจจับความเสี่ยง ประเมินสถานการณ์ และปรับมาตรการรับมือได้อย่างทันท่วงที แนวทางนี้สะท้อนถึงผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจที่มุ่งเสริมสร้างบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกหลักในการดูแลความปลอดภัยของพื้นที่ ภายใต้หลักความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญคือการคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน พร้อมทั้งเสริมสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยของชุมชนอย่างต่อเนื่อง

3.3 มองจากการจัดการวิกฤต

การจัดการวิกฤตในมิติของรัฐประศาสนศาสตร์สามารถอธิบายได้ผ่านอุปมาเรื่องการสร้างและดูแลบ้านซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นของการประสานงานระหว่างกลไกเชิงสถาบันหลายส่วนอย่างเป็นระบบ ความมีประสิทธิภาพของระบบมิได้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างอำนาจของรัฐเพียงลำพัง หากแต่ขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการทำงานร่วมกันอย่างสอดคล้องประสานเพื่อรักษาความปลอดภัยของสังคมโดยรวม ในโครงสร้างดังกล่าว ระบบเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System: EWS) ทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงการดำเนินงาน “หลังบ้าน” ซึ่งเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเทคนิค การประเมินความเสี่ยง และการกำหนดมาตรการเชิงนโยบาย เข้ากับการดำเนินงาน “หน้าบ้าน” ที่เน้นการสื่อสารต่อสาธารณะและการปฏิบัติการในพื้นที่ กระบวนการดังกล่าวเริ่มต้นจากการสร้างความตระหนักรู้ต่อสถานการณ์ผ่านการตรวจจับสัญญาณความเสี่ยงและการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ ก่อนถ่ายทอดออกมาเป็นสัญญาณเตือนภัยที่ครอบคลุมตลอดกระบวนการเตือนภัย ตั้งแต่การเฝ้าระวังจนถึงการตอบสนองของประชาชน

ภายใต้กระบวนการดังกล่าว ศูนย์ข้อมูลประชาสัมพันธ์ร่วม (Joint Information Center: JIC) มีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกส่วนสนับสนุนที่ทำหน้าที่กลั่นกรองและบูรณาการข้อมูลจากหลายหน่วยงานให้มีความสอดคล้องเป็นเอกภาพก่อนเผยแพร่สู่สาธารณะ หลักการสำคัญของการสื่อสารในภาวะวิกฤตจึงต้องยึดแนวคิด “เสียงเดียวของรัฐ” เพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนและเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชน การสื่อสารดังกล่าวควรดำเนินการภายใต้กรอบแนวคิด SMCR Model ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้ส่งสาร ความชัดเจนของสาร ช่องทางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และการทำความเข้าใจผู้รับสารในเชิงจิตวิทยาและสังคม ในทางปฏิบัติการสื่อสารในภาวะวิกฤตมักปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น การแถลงการณ์เพื่อกำหนดทิศทางเชิงนโยบาย การแถลงข่าวเพื่อให้ข้อมูลและตอบข้อซักถามของสื่อมวลชน และการรายงานสถานการณ์อย่างต่อเนื่องเพื่อปรับการรับรู้ของสังคมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ การกำหนดระดับการเตือนภัยที่ชัดเจนเป็นลำดับขั้นช่วยให้ประชาชนสามารถประเมินความรุนแรงของสถานการณ์และตัดสินใจตอบสนองได้อย่างเหมาะสม ซึ่งการดำเนินงานด้านการสื่อสารดังกล่าวจะมีประสิทธิผลได้ก็ต่อเมื่อได้รับการสนับสนุนจากระบบแผนและกรอบนโยบายที่มั่นคง ซึ่งทำหน้าที่เป็นเสมือน “โครงสร้างหลังคา” ของระบบการจัดการวิกฤตในลำดับต่อไป

ในระบบการจัดการภัยพิบัติ “แผน” ทำหน้าที่เป็นกรอบกำกับเชิงนโยบายที่กำหนดทิศทางและขอบเขตของการทำงานทั้งหมดเปรียบเสมือนโครงสร้างหลังคาที่คุ้มครองและจัดระเบียบการปฏิบัติการของหน่วยงานรัฐให้สอดคล้องกันในเชิงยุทธศาสตร์ ในบริบทของประเทศไทย โครงสร้างของแผนด้านการจัดการสาธารณภัยถูกจัดวางเป็นลำดับขั้นอย่างมีระบบ เริ่มจากแผนระดับชาติซึ่งมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเป็นกรอบหลัก โดยเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติในหลายมิติ เช่น

ความมั่นคงของรัฐ การเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม และการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบบริหารภาครัฐ เป้าหมายและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์จากระดับชาติดังกล่าวจะถูกถ่ายทอดลงสู่แผนระดับจังหวัดและอำเภอ ซึ่งทำหน้าที่เป็นแผนปฏิบัติการสำหรับการอำนวยความสะดวกและบูรณาการทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ ก่อนจะเชื่อมโยงไปสู่แผนปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์จริงในพื้นที่ การดำเนินงานภายใต้โครงสร้างแผนดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยขั้นตอนปฏิบัติ มาตรฐานและแผนเฉพาะภัยเพื่อสร้างความสม่ำเสมอของการปฏิบัติงาน และยกระดับมาตรฐานให้สอดคล้องกับแนวทางสากล โดยเฉพาะกรอบการดำเนินงานของ Sendai Framework ที่เน้นการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การป้องกันความเสี่ยงใหม่ และการฟื้นฟูพื้นที่ให้มีความปลอดภัย และมีความเข้มแข็งมากกว่าเดิม แนวทางดังกล่าวทำให้แผนไม่ได้เป็นเพียงเอกสารเชิงนโยบาย หากแต่เป็นกลไกกำหนดทิศทางการบริหารจัดการภัยพิบัติ ก่อนที่จะนำไปสู่การดำเนินมาตรการเชิงปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในระดับพื้นที่ต่อไป

ความมั่นคงของระบบการจัดการภัยพิบัติสามารถอธิบายได้ผ่านอุปมาเรื่อง “เสาเอกของบ้าน” ซึ่งทำหน้าที่รองรับโครงสร้างทั้งหมดของระบบ เปรียบได้กับมาตรการลดความเสี่ยงที่ได้รับการออกแบบอย่างเป็นระบบบนพื้นฐานของการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับความเสี่ยงของพื้นที่และศักยภาพเชิงสถาบันในการบริหารจัดการ (Risk–Capacity Matrix) การวิเคราะห์ดังกล่าวช่วยจำแนกพื้นที่ออกเป็นหลายกลุ่มตามระดับความเสี่ยงและความพร้อมของหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ โดยมาตรการลดความเสี่ยงควรประกอบด้วยทั้งมาตรการเชิงโครงสร้าง เช่น การเสริมความมั่นคงทางวิศวกรรมของอาคาร

ระบบป้องกันน้ำท่วม หรือโครงสร้างพื้นฐานด้านความปลอดภัย และมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง เช่น การพัฒนาระบบเตือนภัย การฝึกอบรมบุคลากร และการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน สัดส่วนของมาตรการทั้งสองประเภท ควรถูกกำหนดให้สอดคล้องกับระดับความเสี่ยงของพื้นที่ กล่าวคือ พื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับมาตรการเชิงโครงสร้างในสัดส่วนที่สูงเพื่อแก้ไขความเปราะบางทางกายภาพของพื้นที่ ขณะที่พื้นที่ที่มีความเสี่ยงปานกลางควรใช้แนวทางผสมผสานระหว่างมาตรการทั้งสองประเภทอย่างสมดุล ส่วนพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่ำควรเน้นการพัฒนามาตรการไม่ใช่เชิงโครงสร้างเพื่อเสริมสร้างความพร้อมของระบบและความตระหนักรู้ของสังคม นอกจากการใช้งบประมาณภาครัฐแล้ว แนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะสมัยใหม่ยังให้ความสำคัญกับการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการลดความเสี่ยง เช่น มาตรการทางภาษีสำหรับสถานประกอบการที่ปรับปรุงอาคารให้เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัย หรือการจัดตั้งกองทุนบริหารความเสี่ยงระดับพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการดำเนินมาตรการเชิงป้องกัน การจัดสรรทรัพยากรบนพื้นฐานของข้อมูลความเสี่ยงที่เป็นระบบเช่นนี้จะช่วยให้การบริหารจัดการภัยพิบัติสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพความเสี่ยงของพื้นที่ ทั้งยังเปิดโอกาสให้ระบบการจัดการเรียนรู้จากประสบการณ์และปรับปรุงกลไกการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

ในโครงสร้างอุปมาของการจัดการวิกฤต “ไต้ฝุ่นบ้าน” เปรียบเสมือนพื้นที่สำหรับการสะสมองค์ความรู้และการเรียนรู้เชิงสถาบัน ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติให้สามารถปรับปรุงและยกระดับได้อย่างต่อเนื่อง กระบวนการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกระบวนการรวม วิเคราะห์ และถอดบทเรียนจากการปฏิบัติการจริงเพื่อนำไปสู่การพัฒนานวัตกรรมเชิงสถาบันที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ การเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ

จำเป็นต้องเริ่มจากการทบทวนการปฏิบัติงานในพื้นที่หลังจากเสร็จสิ้นภารกิจรายวัน หรือที่เรียกว่า Hotwash ซึ่งช่วยให้สามารถบันทึกข้อมูลเชิงประสบการณ์ที่ยังคงสดใหม่และระบุช่องว่างของการดำเนินงานในระดับปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็ว จากนั้นจึงดำเนินการทบทวนเชิงลึกภายหลังสิ้นสุดปฏิบัติการทั้งหมดผ่านกระบวนการ After Action Review (AAR) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่เอื้อต่อความสำเร็จหรือเป็นข้อจำกัดของการดำเนินงาน

ควบคู่ไปกับกระบวนการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง การพัฒนาศักยภาพของระบบยังต้องอาศัยการฝึกซ้อมเชิงระบบในหลายระดับความซับซ้อน เริ่มตั้งแต่การฝึกซ้อมแผนเชิงอภิปรายหรือ Tabletop Exercise (TTX) ซึ่งมุ่งทดสอบกรอบแนวคิดและกระบวนการตัดสินใจ การฝึกซ้อมเฉพาะหน้าที่ เช่น Functional Exercise หรือ Command Post Exercise (FE/CPX) เพื่อประเมินความพร้อมของระบบบัญชาการและการประสานงานภายใต้สถานการณ์กดดัน ไปจนถึงการฝึกซ้อมเต็มรูปแบบ (Full Scale Exercise: FSE) ซึ่งจำลองสถานการณ์เสมือนจริงที่มีความซับซ้อนสูงและสร้างแรงกดดันทางจิตวิทยาใกล้เคียงกับเหตุการณ์จริง กระบวนการเรียนรู้และการฝึกซ้อมดังกล่าวจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับแนวคิดการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Management: RBM) ซึ่งเน้นการประเมินผลลัพธ์ของนโยบายและการปฏิบัติการในระดับผลกระทบต่อสังคมมากกว่าการประเมินเพียงจำนวนกิจกรรมหรือขั้นตอนการดำเนินงาน โดยตัวชี้วัดสำคัญจึงอยู่ที่ระดับความปลอดภัยของสังคมและความสามารถของชุมชนในการปรับตัวต่อความเสี่ยง อย่างไรก็ตาม แม้กระบวนการเรียนรู้เชิงสถาบันจะเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับประสิทธิภาพของระบบการจัดการภัยพิบัติ แต่ในทางปฏิบัติการพัฒนากลไกดังกล่าวมักเผชิญกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและข้อจำกัดทางระบบราชการ ซึ่งอาจเป็นอุปสรรค

ต่อการนำบทเรียนไปใช้ปรับปรุงนโยบายและการปฏิบัติการในระดับพื้นที่อย่างแท้จริง

พลวัตของการจัดการภัยพิบัติในบริบทของประเทศไทยสะท้อนให้เห็นถึงการทำงานร่วมกันของทั้งปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนาและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ยังคงดำรงอยู่ ในด้านหนึ่ง การขับเคลื่อนระบบการจัดการความเสี่ยงได้รับแรงสนับสนุนจากปัจจัยผลักดันสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของความตระหนักรู้ของสังคมต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีความซับซ้อนและทวีความรุนแรงมากขึ้น ตลอดจนแรงกดดันจากพันธกรณีในเวทีระหว่างประเทศ เช่น กรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) และกรอบการดำเนินงานเซนไดว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Sendai Framework) ซึ่งกำหนดมาตรฐานและแนวทางที่รัฐจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสากล อย่างไรก็ตาม แม้จะมีแรงผลักดันดังกล่าว ระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติยังคงเผชิญกับอุปสรรคเชิงสถาบันที่ฝังรากลึกอยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการ โดยเฉพาะปัญหาการกระจายตัวของข้อมูลระหว่างหน่วยงานหรือที่เรียกว่า Data Silos ซึ่งมีได้เป็นเพียงข้อจำกัดทางเทคนิค แต่สะท้อนถึงวัฒนธรรมการทำงานแบบแยกส่วนที่ทำให้การบูรณาการข้อมูลและการตัดสินใจเชิงนโยบายเป็นไปอย่างยากลำบาก

นอกจากนี้ ความไม่ไว้วางใจเชิงระบบระหว่างหน่วยงานส่วนกลางที่ทำหน้าที่กำกับและจัดสรรงบประมาณ กับหน่วยงานระดับพื้นที่ซึ่งเป็นผู้เสนอและดำเนินโครงการ ยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบการจัดการความเสี่ยง ความไม่สอดคล้องดังกล่าวมักนำไปสู่กระบวนการพิจารณาโครงการที่ยึดติดกับกรอบระเบียบมากกว่าการคำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะของพื้นที่ ส่งผลให้มาตรการลดความเสี่ยงจำนวนมากไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทันท่วงทีหรือไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาจริงของพื้นที่ ในขณะเดียวกัน บทบาทของหน่วยงานส่วนกลางในการสนับสนุน

ท้องถิ่นมักจำกัดอยู่ภายใต้พันธกิจเฉพาะด้าน ทำให้การพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ที่มีความเปราะบางยังคงเผชิญข้อจำกัดทั้งในด้านทรัพยากรและนวัตกรรมเชิงนโยบาย ดังนั้น ความท้าทายสำคัญของระบบการจัดการภัยพิบัติในระยะต่อไปจึงอยู่ที่การปรับปรุงโครงสร้างการประสานงานและการบูรณาการอำนาจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น เพื่อให้การจัดการความเสี่ยงสามารถดำเนินไปอย่างสอดคล้องกับบริบทพื้นที่และตอบสนองต่อความซับซ้อนของภัยพิบัติร่วมสมัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ



บทที่ 4

บทเรียนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการจัดการอุทกภัย

4. บทเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการจัดการอุทกภัย

4.1 เทศบาลนครยะลา ²³

หากจะกล่าวถึงพลวัตของภัยพิบัติและบทบาทใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนังสือพิมพ์จะต้องกล่าวถึงว่า

²³ หัวข้อนี้ประมวลจาก เทศบาลนครยะลา. (ม.ป.ป.). GOV14 ระบบบริหารจัดการอุทกภัย เทศบาลนครยะลา [เอกสารประกอบการบรรยาย]. เทศบาลนครยะลา.; The Better. (2568). ยะลาโมเดลรับมือน้ำท่วม: ทำงานเชิงรุก-เตือนเร็ว-ช่วยทันใจ ประชาชนทะเล้นความเชื่อมั่น. สืบค้นเมื่อ 7 มีนาคม 2569 จาก <https://www.thebetter.co.th/news/news/38003>; Bedrock. (2569). น้ำมาเร็ว เมืองต้องเร็วกว่า บทเรียนจากเทศบาลนครยะลาที่บริหารน้ำท่วมภาคใต้ด้วยข้อมูลเทคโนโลยี และประสบการณ์. สืบค้นเมื่อ 7 มีนาคม 2569 จาก <https://bedrockanalytics.ai/th/blog/technology/water-comes-quickly-the-city-must-be-faster-lessons-from-yala-municipality-managing-flooding-in-the-southern-region-with-data-technology-and-experience>

ในสถานะที่โลกเผชิญกับความสุดขีดของสภาพภูมิอากาศ (Climate Extremes) ภัยพิบัติไม่ได้เป็นเพียงเหตุการณ์ธรรมชาติที่อุบัติขึ้นเป็นครั้งคราว แต่ได้กลายเป็นความท้าทายเชิงโครงสร้างที่ทดสอบประสิทธิภาพของการจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น (Local Disaster Governance) โดยเฉพาะในบริบทพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีความเปราะบางทั้งทางกายภาพและเชิงซ้อนด้วยประเด็นความมั่นคง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องยกระดับบทบาทจากหน่วยบรรเทาทุกข์ (Relief Agency) ที่เน้นการตั้งรับ ไปสู่การเป็นหน่วยบริหารจัดการความเสี่ยงเชิงรุก (Proactive Risk Management Unit)

ในส่วนนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อถ่ายทอดบทเรียนเชิงยุทธศาสตร์จากยะลาโมเดล ซึ่งเป็นต้นแบบการใช้ข้อมูลน่านโยบาย (Data-Driven Policy) หัวใจสำคัญคือการเปลี่ยนผ่านจากการพึ่งพาประสบการณ์ส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงานเพียงอย่างเดียว ไปสู่การสร้างระบบนิเวศข้อมูลที่แม่นยำเพื่อปิดช่องว่างในการตัดสินใจ (Decision Gap) และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ภาคประชาชนผ่านความโปร่งใสของข้อมูล

บริบทเชิงพื้นที่ของเทศบาลนครยะลาสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นของการพัฒนานวัตกรรมจัดการอุทกภัยในระดับท้องถิ่น ซึ่งนำไปสู่การก่อรูปของยะลาโมเดล ในฐานะกลไกการกำกับดูแลภัยพิบัติภายใต้บริบทการกระจายอำนาจ (decentralized disaster governance) โดยพื้นฐานแล้ว เมืองยะลาตั้งอยู่ในพื้นที่ลุ่มต่ำที่ทำหน้าที่เป็นจุดรับมวลน้ำสำคัญจากลุ่มน้ำปัตตานีและแม่น้ำสายบุรี โดยเฉพาะน้ำหลากที่ไหลมาจากพื้นที่ต้นน้ำในอำเภอยะหา บันนังสตา และกรงปินัง ปัจจัยเชิงชลศาสตร์ดังกล่าวเมื่อประกอบกับการขยายตัวของเมืองที่ก่อให้เกิดสิ่งกีดขวางทางระบายน้ำ เช่น ถนนที่ยกระดับสูงกว่าบ้านเรือนหรือระบบระบายน้ำที่ถูกปิดกั้น ส่งผลให้ความสามารถในการระบายน้ำของเมืองลดลงอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม ความท้าทาย

ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงมิติทางกายภาพ หากยังรวมถึงข้อจำกัดเชิงสถาบัน โดยเฉพาะภาวะ “bureaucratic lag” ที่เกิดจากการพึ่งพาข้อมูลพยากรณ์จากส่วนกลางซึ่งขาดความละเอียดระดับพื้นที่ ส่งผลให้การแจ้งเตือนภัยและการตัดสินใจเชิงนโยบายเกิดความล่าช้า ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว เทศบาลนครยะลาจึงต้องเสริมสร้างศักยภาพเชิงสถาบันผ่านรูปแบบความร่วมมือแบบพหุภาคี (multi-level governance) โดยการร่วมมือกับภาคเอกชนอย่าง Bedrock Analytics เพื่อพัฒนาระบบข้อมูลเรียลไทม์ในระดับพื้นที่ ซึ่งไม่เพียงช่วยลดช่องว่างของข้อมูลเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงบทบาทที่เพิ่มขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบนโยบายและนวัตกรรมการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ตอบโจทย์บริบทเฉพาะของพื้นที่

แม้เทศบาลนครยะลาจะได้ลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยภายในเขตเมืองอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมหลายจุดเสี่ยงสำคัญ เช่น การติดตั้งเครื่องสูบน้ำ การวางระบบป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจและชุมชนดั้งเดิม รวมถึงการเตรียมขยายระบบสูบน้ำเพิ่มเติมในพื้นที่ตลาดเก่า ตลาดเมืองใหม่ และจุดรับน้ำสำคัญอื่น ๆ แต่ประสบการณ์จากเหตุอุทกภัยครั้งใหญ่ที่ผ่านมาได้ทำให้ฝ่ายบริหารเทศบาลตระหนักอย่างชัดเจนว่า ต้นตอของปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลมิได้เกิดจากปริมาณฝนที่ตกภายในเขตเมืองเป็นหลัก หากแต่เกิดจากมวลน้ำจำนวนมากที่ไหลบ่ามาจากพื้นที่ภายนอกเขตเทศบาลโดยรอบ ด้วยเหตุนี้ ยุทธศาสตร์การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครยะลาจึงได้เปลี่ยนผ่านจากแนวทาง “ป้องกันเมืองจากภายใน” ไปสู่แนวทาง “บริหารจัดการลุ่มน้ำและทางน้ำจากภายนอกเมือง” ซึ่งสะท้อนมุมมองเชิงระบบที่มองปัญหาอุทกภัยในฐานะปัญหาข้ามเขตปกครอง มิใช่ปัญหาเฉพาะพื้นที่ของเทศบาลเพียงลำพัง

ในเชิงปฏิบัติ เทศบาลนครยะลาได้เผชิญข้อจำกัดสำคัญ ด้านโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะกรณีโครงการงบประมาณ 95 ล้านบาทที่รัฐบาลอนุมัติเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ ซึ่งแม้จะได้รับความเห็นชอบในระดับคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่การเบิกจ่ายและดำเนินการก่อสร้างกลับล่าช้า เนื่องจากงบประมาณไม่ได้โอนเข้าสู่เทศบาลโดยตรง หากโอนไปยังระดับจังหวัดและอยู่ภายใต้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานโยธาธิการ และผังเมืองจังหวัด ส่งผลให้การลงนามสัญญาและเริ่มดำเนินงานเกิดขึ้นในช่วงปลายปีงบประมาณ ซึ่งไม่สอดคล้องกับจังหวะความเร่งด่วนของปัญหาในพื้นที่ กรณีดังกล่าวสะท้อนปัญหาเชิงสถาบันของระบบราชการไทยที่ยังมีลักษณะรวมศูนย์สูง และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเผชิญปัญหาโดยตรงไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างทันท่วงที

จากการสำรวจพื้นที่และการหารือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรอบ เทศบาลนครยะลาพบว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้น้ำท่วมเขตเมืองมีความรุนแรงขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินและการสูญเสียโครงข่ายทางน้ำเดิมในพื้นที่นอกเขตเทศบาล โดยเฉพาะในบริเวณเขาป้อยอ สเต็งนอก วังพญา และแนวคลองเชื่อมต่อไปยังพื้นที่ปลายน้ำ ซึ่งในอดีตเคยทำหน้าที่กระจายน้ำออกจากตัวเมือง แต่ต่อมากลับถูกถม ถูกปิดกั้น หรือขาดการขุดลอกอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานหลายสิบปี จนน้ำจำนวนมากไหลเข้ามาสะสมในเขตเทศบาลแทบทั้งหมด เพื่อลดแรงกดดันดังกล่าว เทศบาลจึงได้ดำเนินยุทธศาสตร์ “การแบ่งทางน้ำ” โดยพยายามปรับเส้นทางไหลของน้ำจากพื้นที่ต้นน้ำให้กระจายออกเป็นหลายสายแทนการไหลรวมเข้าตัวเมืองเพียงจุดเดียว เช่น การผลักดันน้ำไปทางเนินงาม ทางสเต็งนอก และทางวังพญา ผ่านการขุดลอกคลองเดิม การวางท่อ การเปิดทางลอดทางรถไฟ และการเชื่อมต่อทางน้ำที่เคยถูก

ตัดขาด ทั้งนี้ เป้าหมายสำคัญคือการลดปริมาณน้ำที่ไหลเข้าสู่ย่านตลาดเก่า เมืองทอง ธนวิถี และพื้นที่ชุมชนหนาแน่นของเทศบาลในช่วงฝนตกหนัก

อย่างไรก็ดี การดำเนินงานดังกล่าวเผยให้เห็นข้อเท็จจริงสำคัญว่า การบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่จริงไม่อาจอาศัยกรอบอำนาจตามกฎหมายท้องถิ่นแบบแยกส่วนได้อย่างเคร่งครัด เนื่องจากหลายจุดวิกฤตที่จำเป็นต้องเข้าไปขุดลอก เปิดทางน้ำ หรือเจรจาแก้ไขปัญหา กลับตั้งอยู่นอกเขตอำนาจของเทศบาลนครยะลาโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลใกล้เคียง หรือแม้แต่พื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานส่วนกลาง เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย หรือกรมทางหลวงชนบท ในทางปฏิบัติ เทศบาลจึงต้องใช้กลไกความร่วมมือเชิงไม่เป็นทางการ การประสานกับผู้นำท้องถิ่นอื่น การเจรจากับชาวบ้าน และการลงมือปฏิบัติด้วยทรัพยากรของตนเอง แม้จะส่อเสี่ยงต่อข้อทักท้วงด้านระเบียบกฎหมายก็ตาม สถานการณ์เช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของระบบการบริหารราชการแบบแบ่งเขตอำนาจตายตัว ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะธรรมชาติของปัญหาอุทกภัยที่ไหลข้ามพรมแดนการปกครองอยู่เสมอ

อีกประเด็นหนึ่งที่มีนัยสำคัญคือ การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครยะลาไม่ได้จำกัดอยู่เพียงมิติของโครงสร้างทางกายภาพ แต่ยังขยายไปสู่การพัฒนาาระบบข้อมูลและการเตือนภัยที่มีความละเอียดระดับพื้นที่มากขึ้น เทศบาลได้พัฒนาระบบติดตามสถานการณ์น้ำโดยอาศัยข้อมูลจากหลายแหล่ง ได้แก่ ระบบโทรมาตรของเทศบาลเอง ข้อมูลจากดาวเทียม และข้อมูลจากกรมอุตุนิยมวิทยา เพื่อนำมาสร้างแบบจำลองเฉพาะพื้นที่สำหรับการคาดการณ์น้ำท่วม นอกจากนี้ ยังได้ติดตั้งระบบเตือนภัยในชุมชนที่เชื่อมโยงกับสัญญาณไซเรนและแพลตฟอร์มดิจิทัล โดยเฉพาะการเตรียมใช้ Line Official Account เฉพาะกิจด้านอุทกภัยเพื่อสื่อสารข้อมูลถึงครัวเรือนจำนวนมากอย่างต่อเนื่องในช่วงวิกฤต แนวทางดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากการบริหารจัดการ

นำท่วงแบบอาศัยดุลยพินิจเฉพาะหน้า ไปสู่การบริหารจัดการเชิงคาดการณ์ (anticipatory governance) ที่ใช้ข้อมูลจริงเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายและลดความสูญเสียของประชาชน

นวัตกรรมระบบ GOV14 ของเทศบาลนครยะลาสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาขีดความสามารถเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลหลายระดับ (multi-level governance) โดยระบบดังกล่าวถูกออกแบบให้เป็นระบบบัญชาการหนึ่งเดียว (Unified Command System) ที่บูรณาการข้อมูลจากทั้งระดับมหภาค (macro-level) และระดับพื้นที่ (micro-level) เพื่อลดปัญหาภาวะอัมพาตในการตัดสินใจของผู้บริหารในช่วงวิกฤต (decision paralysis) ในเชิงโครงสร้าง ระบบ GOV14 ประกอบด้วยเครือข่ายสถานีโทรมาตรจำนวน 11 จุดที่ติดตั้งตามพื้นที่ยุทธศาสตร์ของกลุ่มน้ำ เช่น บริเวณต้นน้ำในอำเภอยะหา บันนังสตา และกรงปินัง เพื่อเฝ้าติดตามปริมาณฝนและระดับน้ำก่อนที่จะไหลเข้าสู่เขตเมือง ข้อมูลจากสถานีเหล่านี้ถูกผสมผสานกับข้อมูลมหภาคจากราชากรบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน และสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ รวมถึงข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียม SAR ของ European Space Agency ซึ่งนำมาวิเคราะห์ร่วมกับปัญญาประดิษฐ์เพื่อจำลองสถานการณ์น้ำท่วมล่วงหน้าได้ถึง 80 ชั่วโมง นอกจากนี้ การพัฒนา Single Dashboard ที่รวบรวมข้อมูลจากเซนเซอร์ IoT แบบเรียลไทม์ยังช่วยลดปัญหา data silos และทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถรับรู้สถานการณ์เดียวกันทั้งระบบ ผลลัพธ์ของการบูรณาการดังกล่าวไม่เพียงเพิ่มประสิทธิภาพการตัดสินใจเชิงนโยบายในระดับพื้นที่ แต่ยังสะท้อนบทบาทที่เพิ่มขึ้นของท้องถิ่นในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเสริมสร้างระบบการกำกับดูแลภัยพิบัติที่ยืดหยุ่นและตอบสนองต่อบริบทพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ เทศบาลนครยะลาให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชนและเครือข่ายสังคมในการรับมือภัยพิบัติ โดยจัดฝึกอบรมบุคลากรภาคประชาชนในชุมชนเสี่ยงน้ำท่วม การจัดเตรียมเรือและอุปกรณ์ช่วยเหลือ การกำหนดศูนย์พักพิงในโรงเรียน วัด และมัสยิด ตลอดจนการติดตั้งระบบพลังงานแสงอาทิตย์ในจุดพักพิงบางแห่งเพื่อรองรับกรณีไฟฟ้าดับระหว่างเกิดอุทกภัย การออกแบบมาตรการดังกล่าวยังสะท้อนความเข้าใจต่อบริบทวัฒนธรรมของพื้นที่ เนื่องจากประชาชนในบางชุมชนโดยเฉพาะชุมชนมุสลิม อาจไม่ประสงค์ย้ายเข้าสู่ศูนย์พักพิงแบบรวมศูนย์เหมือนในพื้นที่อื่น เทศบาลจึงพยายามออกแบบระบบช่วยเหลือที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนมากขึ้น ซึ่งถือเป็นลักษณะสำคัญของการจัดการภัยพิบัติที่มีความไวต่อบริบททางสังคมและวัฒนธรรม

ยุทธศาสตร์การจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครยะลาสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนากระบวนการกำกับดูแลภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นที่มีลักษณะเชิงรุกและบูรณาการ โดยตั้งอยู่บนหลักการสำคัญว่า “เมืองต้องเร็วกว่าน้ำ” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดด้าน local governance และ institutional capacity ภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ในเชิงโครงสร้าง ยุทธศาสตร์ดังกล่าวถูกออกแบบเป็นวงจรการจัดการภัยพิบัติสามระยะ ได้แก่ การเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัย (pre-disaster), การตอบสนองระหว่างเกิดภัย (during-disaster) และการฟื้นฟูหลังเกิดภัย (post-disaster) โดยในระยะเตรียมความพร้อม เทศบาลได้พัฒนากลไก 4-Level Rehearsal เพื่อซ้อมแผนเผชิญเหตุร่วมกันระหว่างบุคลากรเทศบาล หน่วยงานภายนอก อาสาสมัครชุมชน และพันธมิตรเทคโนโลยี ควบคู่กับการใช้ Digital Vulnerability Mapping เพื่อระบุกลุ่มเปราะบางผ่านระบบฐานข้อมูลเมืองดิจิทัล (CDDP) ในระยะตอบสนอง ระบบ Targeted Warning ที่เชื่อมโยงกับระดับน้ำเชิงวิเคราะห์ช่วยให้การแจ้งเตือนภัยมีความแม่นยำ

และเฉพาะพื้นที่มากขึ้น ขณะที่การจัดสรรความช่วยเหลือค้ำึงถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมของชุมชน ส่วนในระยะฟื้นฟู เทศบาลใช้ระบบ Digital Damage Survey เพื่อเร่งกระบวนการเยียวยาและส่งเสริมการเรียนรู้เชิงนโยบายผ่านความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดยะลา กลไกดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบ multi-level governance ที่ผสานเทคโนโลยี ข้อมูล และความร่วมมือเชิงเครือข่าย เพื่อยกระดับประสิทธิภาพของการจัดการภัยพิบัติในระดับเมืองอย่างเป็นระบบ

แม้ว่าการพัฒนาเทคโนโลยีและระบบข้อมูลจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครยะลาอย่างมีนัยสำคัญ แต่การดำเนินงานในทางปฏิบัติยังคงเผชิญกับข้อจำกัดและความขัดแย้งเชิงโครงสร้างที่สะท้อนปัญหาการประสานอำนาจภายใต้ระบบการกำกับดูแลหลายระดับ (multi-level governance) ประการแรก ความขัดแย้งด้านกฎหมาย (structural legal conflict) ระหว่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในสายการบังคับบัญชา (line of command) ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การสั่งการในภาวะวิกฤตเกิดความซ้ำซ้อนหรือล่าช้า ซึ่งสะท้อนข้อจำกัดเชิงสถาบันของกระบวนการกระจายอำนาจในด้านการจัดการภัยพิบัติ นอกจากนี้ ความล้มเหลวของการสื่อสารเชิงนโยบายยังเป็นอุปสรรคสำคัญ เนื่องจากการใช้ศัพท์เทคนิค เช่น “มวลน้ำขนาดใหญ่” หรือ “ระดับน้ำในหน่วย ม.รทก. ไม่สามารถถ่ายทอดความเสี่ยงให้ประชาชนเข้าใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากไม่มีการแปลงข้อมูลเป็นภาษาที่สอดคล้องกับประสบการณ์ของชุมชน ขณะเดียวกัน ข้อจำกัดทางกายภาพของโครงสร้างเมือง เช่น ถนนที่ยกระดับสูงกว่าบ้านเรือนและการปิดกั้นคูระบายน้ำจากการขยายตัวของเมือง ยังสะท้อนความท้าทายเชิงโครงสร้างที่ไม่สามารถ

แก้ไขได้ด้วยเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว ปัจจัยเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าการจัดการ ภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องบูรณาการการปฏิรูปเชิงสถาบัน การสื่อสารสาธารณะ และการวางแผนเมืองเข้าด้วยกัน เพื่อเสริมสร้างขีด ความสามารถของระบบการกำกับดูแลภัยพิบัติ

บทเรียนเชิงนโยบายจากกรณีเทศบาลนครยะลาชี้ให้เห็นว่า การจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัย การเสริมสร้างขีดความสามารถของสถาบันภายใต้กรอบการกระจายอำนาจ และการกำกับดูแลหลายระดับ (multi-level governance) โดยปัจจัย สำคัญสำคัญประการแรกคือหลักการ “Data Speed vs. Water Speed” ซึ่งเน้นว่าความเร็วของข้อมูลต้องเหนือกว่าความเร็วของภัยพิบัติ การติดตั้ง ระบบสถานีโทรมาตรในระดับพื้นที่ช่วยให้ท้องถิ่นสามารถเข้าถึงข้อมูลแบบ เรียลไทม์และลดการพึ่งพาการรายงานจากส่วนกลาง อันเป็นการเสริมสร้าง institutional autonomy ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจ เชิงนโยบาย ประการที่สอง แนวคิด data-driven politics มีบทบาทสำคัญ ในการยกระดับความโปร่งใสและความชอบธรรมของการตัดสินใจ โดยการใช้ ข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อจัดลำดับความสำคัญของการช่วยเหลือและการจัดสรร ทรัพยากร ลดแรงกดดันทางการเมืองที่อาจเกิดจากการใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคล ประการสุดท้าย การผสมผสานองค์ความรู้เชิงวิทยาศาสตร์เข้ากับภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือ synthesis of wisdom เช่น การนำสัญญาณธรรมชาติที่ชุมชนสังเกต ได้มาประกอบกับข้อมูลดาวเทียมและแบบจำลองน้ำท่วม ช่วยเสริมสร้าง ความเชื่อมั่นระหว่างรัฐกับชุมชนและเพิ่มประสิทธิภาพของการสื่อสาร ความเสี่ยง บทเรียนเหล่านี้สะท้อนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย สามารถพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพได้ หากสามารถ บูรณาการเทคโนโลยี ข้อมูล และองค์ความรู้ของชุมชนเข้ากับกระบวนการ กำหนดนโยบายอย่างเป็นระบบ

บทสรุปจากกรณีศึกษาเทศบาลนครยะลาชี้ให้เห็นว่า การสร้างเมืองที่มีความสามารถในการรับมือภัยพิบัติ (resilient city) ในบริบทของการกระจายอำนาจจำเป็นต้องตั้งอยู่บนการเสริมสร้างขีดความสามารถเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กับการบูรณาการข้อมูล เทคโนโลยี และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในหลายระดับการปกครอง (multi-level governance) ประการแรก การถือครองและบริหารจัดการข้อมูลท้องถิ่น (local data ownership) เป็นกลไกสำคัญในการเพิ่มความคล่องตัวของการพยากรณ์ภัยและการตัดสินใจเชิงนโยบาย เนื่องจากข้อมูลระดับเมืองหรือระดับย่าน (micro-scale digital city data) ช่วยให้ผู้บริหารสามารถประเมินความเสี่ยงและตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างแม่นยำมากขึ้น ประการที่สอง การเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม (appropriate technology) ซึ่งเน้นความเรียบง่าย การเข้าถึงได้ และการให้ข้อมูลที่นำไปใช้ตัดสินใจได้จริง (actionable insights) มีบทบาทสำคัญต่อประสิทธิภาพของการจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในบริบทที่ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัด ประการสุดท้าย การจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำ (watershed management) จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระบบนิเวศเดียวกันผ่านกลไกความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (inter-local cooperation) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อนพื้นที่อื่น บทเรียนจาก “ยะลาโมเดล” จึงสะท้อนว่าการผสมผสาน strong governance เข้ากับ smart integration ของข้อมูลและเทคโนโลยี สามารถเปลี่ยนภัยพิบัติจากวิกฤตเชิงโครงสร้างให้กลายเป็นโอกาสในการยกระดับความมั่นคงและคุณภาพชีวิตของเมือง

โดยสรุป กรณีของเทศบาลนครยะลาชี้ให้เห็นว่า การจัดการอุทกภัยในเมืองมิใช่เพียงประเด็นของการเพิ่มเครื่องสูบน้ำหรือขยายท่อระบายน้ำภายในเขตเทศบาลเท่านั้น แต่เป็นโจทย์เชิงนโยบายที่ต้องอาศัยการมอง

ทั้งระบบลุ่มน้ำ การบูรณาการระหว่างหน่วยงานหลายระดับ การฟื้นฟูทางน้ำเดิม การจัดการข้อจำกัดทางกฎหมายและโครงสร้างราชการ ตลอดจนการใช้ข้อมูล เทคโนโลยี และความร่วมมือกับชุมชนอย่างสอดคล้องกัน ประสบการณ์ของยะลาจึงสะท้อนให้เห็นบทเรียนสำคัญของการบริหารกิจการสาธารณะของท้องถิ่นไทยว่า เมืองจะมีความสามารถในการรับมือภัยพิบัติได้อย่างแท้จริง ก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทั้งอำนาจ ทรัพยากร และความยืดหยุ่นเชิงสถาบันเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาที่มีลักษณะข้ามเขตและซับซ้อนเช่นอุทกภัยในบริบทเมืองร่วมสมัย

4.2 บทเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับแนวทางการใช้จ่ายเงินกรณีภัยพิบัติฉุกเฉิน²⁴

การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักนิติรัฐตั้งอยู่บนพื้นฐานของ **หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality)** ซึ่งกำหนดให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีฐานอำนาจตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับรองรับอย่างชัดเจน หลักการดังกล่าวสะท้อนลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชนที่มุ่งจำกัดการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยพลการ อันแตกต่างจากกฎหมายเอกชนซึ่งตั้งอยู่บนหลักเสรีภาพในการกระทำของเอกชนภายในกรอบที่กฎหมายมิได้ห้ามไว้ หลักการนี้ได้รับการต่อยอดผ่านบทบัญญัติในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดนิยามของ “การตรวจเงินแผ่นดิน” ให้ครอบคลุมการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย

²⁴ สรุปรจาก มณเฑียร เจริญผล. (2569). เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง แนวทางการใช้จ่ายเงินกรณีภัยพิบัติฉุกเฉิน. ในการประชุมและสัมมนาทางวิชาการสมาคมสันนิบาตเทศบาลเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 1 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ระหว่างวันที่ 3 - 5 มีนาคม 2569.

การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา ตลอดจนการบริหารเงิน ทรัพย์สิน และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจ ในบริบทของการกำกับดูแลการคลังสาธารณะ บทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้พัฒนาจากการตรวจสอบความถูกต้องตามระเบียบแบบแผน (compliance auditing) ไปสู่การตรวจสอบผลการดำเนินงาน (performance auditing) ที่ให้ความสำคัญกับหลักการ “3Es” ได้แก่ ความประหยัดและความคุ้มค่า (economy) ประสิทธิภาพ (efficiency) และผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายงบประมาณ (effectiveness) แนวทางดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะและเสริมสร้างเสถียรภาพทางการคลังของรัฐ ในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นกรอบกำกับสำคัญที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการมาตรการตอบสนองต่อสถานการณ์วิกฤต โดยให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบ โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

เมื่อพิจารณาถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า โครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับการรับรองผ่านกฎหมายจัดตั้งของแต่ละรูปแบบองค์กร และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา 16 และมาตรา 17 ซึ่งกำหนดขอบเขตภารกิจของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะในหลายมิติ อาทิ การรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน การส่งเสริมและคุ้มครองสุขภาพของประชาชน ตลอดจนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แม้ระบบการกระจายอำนาจจะเปิดโอกาสให้ อปท. มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการกิจการท้องถิ่นตามบริบทของพื้นที่ แต่การใช้อำนาจอ้างกล่าวยังคงต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การพิจารณาขอบเขตภารกิจตามบทบัญญัติ

กฎหมายจึงชี้ให้เห็นว่า การดำเนินมาตรการรับมือภัยพิบัติของ อปท. มิใช่เพียงดุลยพินิจทางนโยบาย หากแต่เป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติ ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดของระเบียบการคลังของรัฐ ความเข้าใจในกรอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์กลไกการดำเนินงานของท้องถิ่นในสถานการณ์วิกฤต รวมทั้งเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจมาตรการเฉพาะที่กำหนดไว้ในระเบียบเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชน ซึ่งได้รับการปรับปรุงขึ้นเพื่อรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินในปัจจุบัน

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชน ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 นับเป็นพัฒนาการสำคัญของกรอบกฎหมายที่มุ่งเพิ่มความคล่องตัวให้แก่ท้องถิ่นในการดำเนินมาตรการช่วยเหลือประชาชน โดยเฉพาะในสถานการณ์ภัยพิบัติหรือภาวะวิกฤตที่ต้องการการตอบสนองอย่างทันด่วนที่ ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างการช่วยเหลือไว้ในหลายมิติ ได้แก่ การช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต การช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย การป้องกันและระงับโรคติดต่อ และการช่วยเหลือประชาชนในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อการฟื้นฟู เยียวยา และบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยสาระสำคัญของระเบียบฉบับนี้อยู่ที่การเปิดช่องให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพิจารณาดำเนินการช่วยเหลือได้โดยตรงภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กร ซึ่งช่วยลดข้อจำกัดเชิงขั้นตอนที่เคยเป็นอุปสรรคต่อการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในอดีต ขณะเดียวกัน ระเบียบดังกล่าวยังใช้กลไกการอ้างอิงหลักเกณฑ์ของหน่วยงานส่วนกลาง “โดยอนุโลม” เพื่อให้มาตรฐานการช่วยเหลือสอดคล้องกับแนวทางทางวิชาการและมาตรฐานของหน่วยงานที่รับผิดชอบเฉพาะด้าน เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แนวทางดังกล่าวจึงมีส่วนช่วยยกระดับความเป็นระบบของการช่วยเหลือประชาชน

ทำให้การดำเนินงานของท้องถิ่นมีทั้งความยืดหยุ่นในการตัดสินใจและความสอดคล้องกับมาตรฐานเชิงนโยบายของภาครัฐในระดับประเทศ

ในด้านโครงสร้างการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการบรรเทาสาธารณภัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องยึดถือแนวทางตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ซึ่งกำหนดกรอบการช่วยเหลือไว้ครอบคลุมหลายมิติ ได้แก่ การดำรงชีพของประชาชน การสังคมสงเคราะห์ การแพทย์และสาธารณสุข การช่วยเหลือด้านการเกษตร การดำเนินมาตรการบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติภารกิจในพื้นที่ หลักการสำคัญของระเบียบดังกล่าวคือการกำหนดให้การจ่ายเงินเป็นไปตามค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง แต่ต้องไม่เกินวงเงินสูงสุดที่กำหนดไว้ ซึ่งทำหน้าที่เป็นมาตรฐานกลางในการกำกับการใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะ หลักการเช่นนี้มีนัยสำคัญต่อการบริหารนโยบายสาธารณะ เนื่องจากช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรความช่วยเหลือระหว่างท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังแตกต่างกัน อีกทั้งยังช่วยป้องกันการใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะที่อาจนำไปสู่การแข่งขันชิงงบประมาณระหว่างหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งอาจก่อให้เกิดแรงจูงใจเชิงประชาณิยมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยปราศจากความยั่งยืนในระยะยาว การกำหนดกรอบมาตรฐานดังกล่าวจึงมีบทบาทสำคัญทั้งในด้านการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงความช่วยเหลือของประชาชน และการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐในภาพรวม เพื่อไม่ให้เกิดภาระงบประมาณจากมาตรการช่วยเหลือในสถานการณ์ภัยพิบัติขยายตัวเกินขีดความสามารถของระบบการคลังสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม การยึดมั่นในหลักวินัยการเงินการคลังและความรับผิดชอบทางปกครองยังคงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง ประสบการณ์จากกรณีศึกษาในอดีตซึ่งปรากฏข้อบกพร่องทาง

การคลังอย่างมีนัยสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีราคาสูงเกินความเหมาะสม หรือกรณีการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อสวัสดิการของประชาชนที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ สะท้อนให้เห็นว่าการอ้างเหตุผลด้านสาธารณประโยชน์ไม่อาจใช้เป็นข้ออ้างในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยปราศจากความรอบคอบและการปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดไว้ บทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในบริบทดังกล่าวจึงมิได้จำกัดอยู่เพียงการตรวจสอบความถูกต้องตามขั้นตอนเท่านั้น แต่ยังมุ่งประเมินว่าการใช้จ่ายงบประมาณก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ ภายใต้หลักกฎหมายมหาชน การมีเจตนาดีในการช่วยเหลือประชาชนมิได้เป็นเหตุยกเว้นความรับผิดชอบการดำเนินการดังกล่าวฝ่าฝืนระเบียบหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ โดยเฉพาะในกรณีที่เข้าข่ายความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งอาจนำไปสู่ความรับผิดชอบทางละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ รวมถึงมาตรการให้ชดใช้ค่าเสียหายและการลงโทษทางปกครองหรือทางอาญาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กลไกกำกับดูแลดังกล่าวจึงมีบทบาทสำคัญในการตอกย้ำหลักความรับผิดชอบส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณะ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างรอบคอบ โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการภาครัฐ

ข้อสรุปเชิงนโยบายสำหรับการบริหารจัดการงบประมาณในสถานการณ์วิกฤตสะท้อนความจำเป็นในการสร้างดุลยภาพระหว่างความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและการดำเนินการที่สอดคล้องกับกรอบกฎหมายและระเบียบทางการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยปฏิบัติการระดับพื้นที่ต้องเผชิญกับความคาดหวังของประชาชนในการตอบสนองต่อภัยพิบัติอย่างทันที่ ขณะที่การดำเนินการดังกล่าวยังต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายและหลักวินัยการเงินการคลังความสำเร็จของการบริหารจัดการงบประมาณในบริบทดังกล่าวจึงมิได้ขึ้นอยู่กับ

ขนาดของทรัพยากรทางการเงินคลังเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ปฏิบัติงานในการตีความขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและการใช้เครื่องมือทางระเบียบอย่างถูกต้อง โดยเฉพาะระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 ในเชิงยุทธศาสตร์ การพัฒนาศักยภาพด้านกฎหมายและการบริหารการคลังของเจ้าหน้าที่จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การตัดสินใจในการช่วยเหลือประชาชนตั้งอยู่บนหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายงบประมาณตามแนวคิด 3Es ซึ่งไม่เพียงช่วยเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่เป็นกลไกคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ดำเนินการด้วยความสุจริตภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ

4.3 บทเรียนของการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพื่อการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนและมีท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง ²⁵

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในเวทีวิชาการระดับโลกได้มีการใช้คำอธิบายถึงสถานการณ์ดังกล่าวเป็นยุคของ “โลกเดือด” (Global Boiling) ประเทศไทยกำลังเผชิญกับภัยพิบัติที่มีทั้งความถี่ ความซับซ้อน และระดับความรุนแรงเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ หลักฐานเชิงประจักษ์จากสถิติในช่วงปี พ.ศ. 2532–2566 แสดงให้เห็นว่าอุทกภัยเพียงประเภทเดียวได้ก่อให้เกิดความเสียหายทาง

²⁵ สรุปรจาก สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (2569). ข้อเสนอเชิงนโยบายการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพื่อการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนและท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง (ฉบับปรับปรุง). พิมพ์ครั้งที่ 2. บริษัท วาย.เค.เอช.กราฟิก แอนด์ เพรส จำกัด, นนทบุรี.

เศรษฐกิจรวมมากกว่า 1.6 แสนล้านบาท และมีประชาชนได้รับผลกระทบสะสมกว่า 143 ล้านคน ขณะที่ภัยแล้งได้สร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจเพิ่มเติมอีกกว่า 2.1 หมื่นล้านบาท ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าภัยพิบัติมิได้เป็นเพียงเหตุการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราว หากแต่เป็นความเสี่ยงเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศในภาพรวม ภายใต้บริบทดังกล่าว แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ยังคงพึ่งพากระบบการตัดสินใจแบบรวมศูนย์และการสั่งการจากส่วนกลางเป็นหลักอาจไม่สามารถตอบสนองต่อความซับซ้อนของความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังอาจไม่สอดคล้องกับกรอบความร่วมมือระดับนานาชาติที่ประเทศไทยได้ให้คำมั่นไว้ อาทิ กรอบการดำเนินงานเซนได ว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 13 ซึ่งมุ่งเน้นการเสริมสร้างความสามารถในการปรับตัวและรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างเป็นระบบ

การวิเคราะห์เชิงโครงสร้างชี้ให้เห็นว่าปัญหาในการบริหารจัดการภัยพิบัติไม่ได้มีสาเหตุมาจากความรุนแรงของปรากฏการณ์ทางธรรมชาติเพียงประการเดียว หากแต่เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดของระบบการบริหารราชการที่มีลักษณะรวมศูนย์ ซึ่งขาดความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ภัยพิบัติในบริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในปัจจุบันมักมีลักษณะเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นพร้อมกัน ในหลายพื้นที่และมีความเชื่อมโยงกันในเชิงระบบ (multi-hazard events) ส่งผลให้การบริหารจัดการแบบสั่งการจากส่วนกลางเพียงลำพังไม่สามารถตอบสนองต่อความผันผวนของสถานการณ์ในระดับพื้นที่ได้อย่างทันท่วงที โครงสร้างการบริหารแบบแนวดิ่งจึงมีข้อจำกัดในการประมวลข้อมูลและ

ตัดสินใจภายใต้เงื่อนไขที่ต้องการความรวดเร็วและความละเอียดอ่อนต่อบริบทของพื้นที่ ความสูญเสียทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา จึงสะท้อนถึงความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติให้มีลักษณะกระจายอำนาจและเปิดพื้นที่ให้กับการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น หากปราศจากการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างดังกล่าว การจัดสรรทรัพยากรของรัฐอาจยังคงมุ่งเน้นไปที่การเยียวยาความเสียหายภายหลังการเกิดเหตุเป็นหลัก โดยไม่สามารถสร้างกลไกเชิงระบบในการลดความเสี่ยงและเสริมสร้างความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติได้อย่างยั่งยืนต่อไป

การวิเคราะห์เชิงโครงสร้างของระบบกฎหมายด้านการจัดการสาธารณภัยในประเทศไทยชี้ให้เห็นว่าหนึ่งในข้อจำกัดสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายคือการอบกฎหมายที่ยังไม่สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงของความเสี่ยงสมัยใหม่ได้อย่างเพียงพอ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แม้จะทำหน้าที่เป็นกฎหมายหลักในการกำหนดกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศ แต่เนื้อหาหลายประการยังไม่สอดคล้องกับพลวัตของภัยพิบัติที่มีลักษณะซับซ้อนมากขึ้นในปัจจุบัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือการที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ “การกักตุนชายฝั่ง” เป็นภัยพิบัติไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้การบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งซึ่งมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและระบบนิเวศของประเทศขาดกรอบนโยบายที่มีเอกภาพและขาดเครื่องมือทางงบประมาณในการดำเนินการมาตรการป้องกันหรือแก้ไขอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ นิยามของ “ผู้ประสบภัย” ตามกฎหมายยังมีลักษณะจำกัดสิทธิในการเข้าถึงความช่วยเหลือ เนื่องจากยังไม่ครอบคลุมกลุ่มประชากรที่มีสถานะเปราะบาง เช่น บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยหรือผู้ที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนในระบบราชการ ช่องว่างดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของกฎหมายในการรองรับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือ

ด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์วิกฤต ซึ่งเป็นประเด็นที่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาปรับปรุงเชิงนโยบายเพื่อให้ระบบการจัดการภัยพิบัติของประเทศมีความครอบคลุมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

ในมิติของโครงสร้างสถาบันและการบริหารงบประมาณ ข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่งของระบบการจัดการภัยพิบัติของรัฐปรากฏอยู่ในกรอบระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ซึ่งกำหนดเงื่อนไขในการขยายวงเงินงบประมาณโดยผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ไม่เกิน 20 ล้านบาท และต้องมีการประกาศเขตพื้นที่ประสบภัยพิบัติก่อนจึงจะสามารถดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณได้ เงื่อนไขดังกล่าวส่งผลให้กลไกการดำเนินงานของภาครัฐมีลักษณะเป็นการตอบสนองภายหลังการเกิดเหตุเป็นหลัก มากกว่าการดำเนินมาตรการเชิงป้องกันหรือการลดความเสี่ยงก่อนเกิดภัย ในเชิงเศรษฐศาสตร์นโยบาย แนวทางเช่นนี้สะท้อนรูปแบบการใช้ทรัพยากรสาธารณะที่ยังไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการความเสี่ยงได้อย่างเต็มที่ ขณะเดียวกัน การขาดระบบบัญชาการเหตุการณ์ในระดับพื้นที่ที่มีความชัดเจน รวมถึงการกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยปฏิบัติการด้านหน้าอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานขาดความเป็นเอกภาพ และอาจนำไปสู่ความล่าช้าในการตัดสินใจและการปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ข้อจำกัดดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ลดทอนศักยภาพของระบบการจัดการภัยพิบัติในการปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การยกระดับประสิทธิภาพของระบบการจัดการภัยพิบัติจำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับพื้นที่และบริบทของชุมชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับสากลที่เน้นการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในสามช่วงสำคัญ ได้แก่ ช่วงก่อนเกิดภัย ช่วงเผชิญเหตุ และช่วงฟื้นฟู ในระยะก่อนเกิดภัย การดำเนินมาตรการ

ควรมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงและการป้องกันผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เช่น การจัดทำฐานข้อมูลความเสี่ยงและแผนที่เสี่ยงภัยโดยชุมชน เพื่อให้การวางแผนป้องกันสอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศและรูปแบบความเสี่ยงเฉพาะพื้นที่ ในช่วงเผชิญเหตุ จำเป็นต้องมีมาตรฐานการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถตัดสินใจและดำเนินการได้อย่างทันท่วงที ขณะที่ในช่วงฟื้นฟูควรมุ่งเน้นการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ และสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในลักษณะที่ช่วยเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนให้สามารถปรับตัวต่อความเสี่ยงในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้แนวคิดดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายภาคประชาชนจึงมิได้ทำหน้าที่เพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐส่วนกลางเท่านั้น หากแต่เป็นกลไกสำคัญในการสร้างความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม

ในขณะเดียวกัน การเสริมสร้างศักยภาพของระบบดังกล่าวยังต้องอาศัยการบูรณาการบทบาทของหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานในระดับพื้นที่ เช่น การนำองค์ความรู้ด้านการประเมินผลกระทบทางสุขภาพมาใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบจากภัยพิบัติ รวมถึงการใช้ผลงานวิจัยและนวัตกรรมเพื่อพัฒนามาตรการจัดการความเสี่ยงที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ โครงสร้างการบริหารจัดการที่เปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวจะช่วยเพิ่มความคล่องตัวในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการรับมือกับภัยพิบัติที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ การกระจายอำนาจสู่ระดับพื้นที่จึงมิได้เป็นเพียงแนวทางด้านการบริหารจัดการเชิงนโยบาย หากแต่เป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่ช่วยให้การตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากร และการจัดการข้อมูลสามารถดำเนินการโดยผู้ที่มีความใกล้ชิดกับปัญหาและเข้าใจบริบทของพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างการจัดการภัยพิบัติของประเทศสามารถสังเคราะห์ได้จากหลักฐานเชิงประจักษ์และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่แนวทางการปรับปรุงเชิงระบบในลักษณะของมาตรการแบบบูรณาการ ประการแรก คือการปรับปรุงกรอบกฎหมายผ่านการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อให้ครอบคลุมภัยรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะการกำหนดให้การกักตุนชายฝั่งเป็นภัยพิบัติในความหมายของกฎหมาย รวมทั้งการปรับปรุงนิยามของผู้ประสบภัยให้ครอบคลุมบุคคลทุกกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยไม่จำกัดสถานะทางทะเบียนหรือสัญชาติ ทั้งนี้เพื่อให้การคุ้มครองด้านมนุษยธรรมและการเข้าถึงความช่วยเหลือเป็นไปอย่างทั่วถึงและไม่เกิดช่องว่างเชิงสิทธิ

ประการที่สอง คือการปรับปรุงกลไกทางการคลังเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่ โดยเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนการจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นควบคู่กับการปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ทรัพยากรทางการคลังสำหรับการเตรียมความพร้อมและการลดความเสี่ยงก่อนเกิดภัยได้อย่างเหมาะสม แนวทางดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อปรับทิศทางการใช้จ่ายงบประมาณจากการมุ่งเน้นการเยียวยาความเสียหายภายหลังเหตุการณ์ ไปสู่การลงทุนเชิงป้องกันที่ช่วยลดต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวม นอกจากนี้ การยกระดับระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศยังเป็นอีกองค์ประกอบสำคัญ โดยการพัฒนากระบวนข้อมูลแบบเปิดสามารถเพิ่มความโปร่งใสและเอื้อต่อการตรวจสอบจากสาธารณะ ขณะเดียวกันการนำเทคโนโลยีสื่อสารสมัยใหม่มาใช้ในระบบเตือนภัย เช่น ระบบแจ้งเตือนผ่านเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ จะช่วยให้การสื่อสารความเสี่ยงไปถึงประชาชนได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำยิ่งขึ้น

ท้ายที่สุด การสร้างกลไกความร่วมมือเชิงสถาบันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคมถือเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพของการจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะบทบาทของหน่วยงานด้านนโยบายสุขภาพและสถาบันอุดมศึกษาในฐานะแหล่งสนับสนุนองค์ความรู้และการวิเคราะห์เชิงวิชาการ ซึ่งสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกสนับสนุนในการจัดทำแผนแม่บทการจัดการภัยพิบัติของชุมชน และท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับจังหวัดและการวางแผนเมืองในภาพรวม การดำเนินมาตรการตามแนวทางดังกล่าวจะช่วยลดความซ้ำซ้อนของกระบวนการสั่งการ เพิ่มประสิทธิภาพของการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และเสริมสร้างศักยภาพของเครือข่ายอาสาสมัครและภาคประชาชนในการรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อสังเกตเชิงนโยบายจากการศึกษานี้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดการภัยพิบัติของประเทศจากโครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์ที่เน้นการสั่งการจากส่วนกลางไปสู่รูปแบบการกระจายอำนาจที่เปิดพื้นที่ให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญมากขึ้น ทั้งในด้านการจัดสรรงบประมาณ การเข้าถึงข้อมูล และการตัดสินใจเชิงปฏิบัติการ แนวทางดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานสำคัญว่าประสิทธิภาพของระบบการจัดการภัยพิบัติไม่ได้ขึ้นอยู่กับการพัฒนาเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของโครงสร้างทางสังคมในระดับพื้นที่ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความสามารถของชุมชนในการรับมือกับความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ภายใต้บริบทที่ภัยพิบัติมีแนวโน้มเกิดขึ้นบ่อยครั้งและมีความซับซ้อนมากขึ้น การวางโครงสร้างการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับพื้นที่และการมีส่วนร่วมของชุมชนจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเสริมสร้างความสามารถในการปรับตัวของสังคมโดยรวม การปรับเปลี่ยนดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติจากรูปแบบที่มุ่งเน้นการเยียวยาความเสียหายภายหลังเหตุการณ์ ไปสู่ระบบที่ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อม การป้องกัน และการลดความเสี่ยง ซึ่งจะช่วยลดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการภัยพิบัติยังเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงความช่วยเหลือของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ พร้อมทั้งสนับสนุนให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถใช้ศักยภาพและทรัพยากรของตนในการปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้อย่างเหมาะสมด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปโครงสร้างการจัดการภัยพิบัติจึงควรถูกพิจารณาเป็นวาระเชิงนโยบายที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศและความสามารถของสังคมไทยในการรับมือกับความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมที่มีแนวโน้มทวีความซับซ้อนมากขึ้น



บทที่ 5

ศักยภาพของพื้นที่

5. ศักยภาพของพื้นที่

กล่าวได้ว่าจากกรณีการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครยะลา อำเภอเมือง จังหวัดยะลา เป็นการฉายภาพขององค์ประกอบของศักยภาพ สมรรถนะ และความสามารถในการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ เป็นหนึ่งในตัวแปรของสมการความเสี่ยง ไม่ว่าจะเป็นวิเคราะห์ในภาวะปกติ อันหมายความว่าถึง การเตรียมพร้อมศักยภาพเหล่านั้นมาตั้งแต่ต้น อาทิ การให้มีการดำเนินการจัดทำข้อมูล ความเสี่ยงพื้นที่ การใช้มาตรการลดความเสี่ยงทั้งเชิงโครงสร้างและไม่เชิงโครงสร้าง เพื่อการป้องกันและลดผลกระทบของพื้นที่นั้น ๆ การฝึกฝนหน่วยงานในการให้ความช่วยเหลือ และการให้องค์ความรู้ภาคประชาชน รวมทั้งครอบคลุมความสามารถของ หน่วยงานเวลาที่เกิดวิกฤตของภัยเหล่านั้น จนต้องทำให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้าสู่ภาวะฉุกเฉินเพื่อตอบสนองต่อภาวะที่กำลังเกิดขึ้น ด้วยทรัพยากรและศักยภาพที่หน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่มี ดังนั้น จึงต้องรวมถึงศักยภาพ

ของพื้นที่ในลักษณะเครือข่าย ด้วย ว่าเครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่ ไม่ว่าจะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง แต่ข้ามพื้นที่ หรือระหว่างหน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับกำนันผู้ใหญ่บ้าน หรือการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเหนือพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน ²⁶

โดยกล่าวได้ว่า ศักยภาพทางพื้นที่ของเทศบาลนครยะลา จากกรณีของการจัดการอุทกภัยที่ทำให้พื้นที่สามารถรับมือและจัดการกับอุทกภัยเพื่อให้รอดพ้นจากวิกฤตเชิงพื้นที่ได้ มาจากศักยภาพขององคัพพที่สามารถเป็นต้นแบบหรือเป็นแนวทางคู่มือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ สามารถใช้เป็นแนวทางเพื่อจัดการกับวิกฤตได้ โดยเกิดจากภาพความสำเร็จและความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ดังนี้

5.1 คน ทีม และผู้นำ (ท้องถิ่น ท้องที่ และคนอื่นๆ)

พื้นที่ที่ความเสี่ยงภัยพิบัติปรากฏนั้น เป็นพื้นที่ปฏิบัติการของปลายทางเสมอ ทั้งในมิติของการเป็นปลายทางที่เป็นพื้นที่ที่เกิดเหตุภัยพิบัติจากความเสี่ยงนั้น ๆ และ การเป็นปลายทางของการปฏิบัติงาน ที่ต้องเน้นเรื่องของการที่ปลายทางเป็นพื้นที่ของ หน่วยงานในพื้นที่เสมอ เกิดจากประเด็นของการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติเป็นประเด็น ที่ภาระงานมีความเป็นเทคนิคสูง ดังนั้นหากการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติเป็นงาน

²⁶ ทวีดา กมลเวชช. รัฐ ท้องถิ่น: ต้นทางแห่งอำนาจและปลายทางของศักยภาพการจัดการวิกฤตพื้นที่เสี่ยงภัย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2564. หน้า 201

1) คน

ในที่นี้หมายถึงประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย ซึ่งจะแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ 1) ประชาชนทั่วไปที่สามารถกลายเป็นผู้ประสบภัยหรือผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ และ 2) ประชาชนที่เป็นเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัด เจ้าพนักงานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยท้องถิ่น และประชาชนที่เป็นอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) และหน่วยงานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยในลักษณะอื่น ๆ ในพื้นที่ ที่จะต้องเข้าปฏิบัติงาน ร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานหลักที่มีปฏิบัติการเหนือ ในขอบเขต การปกครอง แต่ในส่วนนี้ จะให้หมายความถึงศักยภาพและสมรรถนะ ในฐานะปัจเจกบุคคล และการพัฒนาปัจเจกแต่ละปัจเจกให้สามารถเป็นกลไก ความร่วมมือ ในการปฏิบัติงานได้ ส่วนศักยภาพและสมรรถนะในฐานะทีม²⁷

ซึ่งจากกรณีของเทศบาลนครยะลา พบว่า เทศบาลนครยะลา ยังให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชนและเครือข่าย สังคมในการรับมือภัยพิบัติ โดยจัดฝึกอบรมบุคลากรภาคประชาชนในชุมชน เสี่ยงน้ำท่วม การจัดเตรียมเรือและอุปกรณ์ช่วยเหลือ การกำหนดศูนย์พักพิง ในโรงเรียน วัด และมัสยิด ตลอดจนการติดตั้งระบบพลังงานแสงอาทิตย์ ในจุดพักพิงบางแห่งเพื่อรองรับกรณีไฟฟ้าดับระหว่างเกิดอุทกภัย การออกแบบ มาตรการดังกล่าวยังสะท้อนความเข้าใจต่อบริบทวัฒนธรรมของพื้นที่ เนื่องจาก ประชาชนในบางชุมชน โดยเฉพาะชุมชนมุสลิม อาจไม่ประสงค์ย้ายเข้าสู่ ศูนย์พักพิงแบบรวมศูนย์เหมือนในพื้นที่อื่น เทศบาลจึงพยายามออกแบบ ระบบช่วยเหลือที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนมากขึ้น ซึ่งถือเป็นลักษณะสำคัญของการจัดการภัยพิบัติที่มีความไวต่อบริบททาง สังคมและวัฒนธรรม

²⁷ ทวีดา กมลเวชช. รัฐ ท้องถิ่น: ต้นทางแห่งอำนาจและปลายทางของศักยภาพ การจัดการวิกฤตพื้นที่เสี่ยงภัย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2564. หน้า 205

2) ทีมและคนอื่นๆ

การปฏิบัติงานในการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัตินั้น สามารถใช้มิติในการพิจารณาทีมได้สามแบบด้วยกัน คือ เป็นการมองทีมในแบบวิชาการ การมอง ทีมแบบตามภาระหน้าที่ ก่อน - ระหว่าง - หลัง และการมองทีมแบบผู้ปฏิบัติการ อุทกภัย เหตุผลที่ต้องมีการพิจารณาทีมในลักษณะนี้เป็นเพราะในการจัดการความเสี่ยง ภัยพิบัตินั้น ปัญหาใหญ่ที่สุด คือ การมองว่าทีมเข้าทีมเรา และไม่ปฏิบัติงานร่วมกัน ดังนั้น เรามีความจำเป็นที่จะต้องทำให้พื้นฐานการสร้างทีม เกิดขึ้นไม่ใช่เฉพาะเพื่อ ทำความเข้าใจศักยภาพของทีมเท่านั้น แต่เพื่อให้การสร้างศักยภาพสัมพันธ์กับลักษณะ ทีมและลักษณะงาน²⁸

ซึ่งจากกรณีของเทศบาลนครยะลา พบว่า เทศบาลนครยะลา จะได้ลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยภายในเขตเมืองอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมหลายจุดเสี่ยงสำคัญ เช่น การติดตั้งเครื่องสูบน้ำ การวางระบบป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจและชุมชนดั้งเดิม รวมถึงการเตรียมขยายระบบสูบน้ำเพิ่มเติมในพื้นที่ตลาดเก่า ตลาดเมืองใหม่ และจุดรับน้ำสำคัญอื่น ๆ แต่ประสบการณ์จากเหตุอุทกภัยครั้งใหญ่ที่ผ่านมาได้ทำให้ฝ่ายบริหารเทศบาลตระหนักอย่างชัดเจนว่า ต้นตอของปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลมิได้เกิดจากปริมาณฝนที่ตกภายในเขตเมืองเป็นหลัก หากแต่เกิดจากมวลน้ำจำนวนมากที่ไหลบ่ามาจากพื้นที่ภายนอกเขตเทศบาลโดยรอบ ด้วยเหตุนี้ ยุทธศาสตร์การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครยะลาจึงได้เปลี่ยนผ่านจากแนวทาง “ป้องกันเมืองจากภายใน” ไปสู่แนวทาง “บริหารจัดการลุ่มน้ำและทางน้ำจากภายนอกเมือง” ซึ่งสะท้อนมุมมองเชิงระบบที่มองปัญหาอุทกภัยในฐานะปัญหาข้ามเขตปกครอง

²⁸ ทวีดา กมลเวชช. รัฐ ท้องถิ่น: ต้นทางแห่งอำนาจและปลายทางของศักยภาพ การจัดการวิกฤตพื้นที่เสี่ยงภัย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2564. หน้า 201

มิใช่ปัญหาเฉพาะพื้นที่ของเทศบาลเพียงลำพัง และ การบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่จริงไม่อาจอาศัยกรอบอำนาจตามกฎหมายท้องถิ่นแบบแยกส่วนได้อย่างเคร่งครัด เนื่องจากหลายจุดวิกฤตที่จำเป็นต้องเข้าไปขุดลอกเปิดทางน้ำ หรือเจรจาแก้ไขปัญหา กลับตั้งอยู่นอกเขตอำนาจของเทศบาลนครยะลาโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลใกล้เคียง หรือแม้แต่พื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานส่วนกลาง เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย หรือกรมทางหลวงชนบท ในทางปฏิบัติ เทศบาลจึงต้องใช้กลไกความร่วมมือเชิงไม่เป็นทางการ การประสานกับผู้นำท้องถิ่นอื่น การเจรจากับชาวบ้าน และการลงมือปฏิบัติด้วยทรัพยากรของตนเอง แม้จะสุมเสี่ยงต่อข้อทักท้วงด้านระเบียบกฎหมายก็ตาม สถานการณ์เช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของระบบการบริหารราชการแบบแบ่งเขตอำนาจตายตัว ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะธรรมชาติของปัญหาอุทกภัยที่ไหลข้ามพรมแดนการปกครองอยู่เสมอ

3) ผู้นำ

“ผู้นำในวิกฤต” ภาวะที่ทำให้เกิดวิกฤต และภาวะที่ความเสี่ยงภัยพิบัติไม่สามารถถูกยับยั้ง ไว้ได้แล้วนั้น เราเคยเข้าใจในแนวคิดเก่า ๆ ว่า ต้องเป็นผู้นำตามสถานการณ์ ซึ่ง “คุณลักษณะของผู้นำในวิกฤต” และ “การนำให้ผ่าน วิกฤต” ที่ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นหัวหน้าส่วนราชการสูงสุด ประธานบริษัท เจ้าของ กิจการ หัวหน้าชนเผ่า หรือผู้นำทางศาสนาเท่านั้น บางกรณีศึกษาเราพบผู้นำตาม ธรรมชาติ อาทิ ผู้อาวุโส ผู้นำสตรี ผู้นำเยาวชน และพระ ก็ล้วนมีคุณลักษณะและการนำ อันสามารถนำมาสรุปได้ดังนี้²⁹

²⁹ ทวีดา กมลเวช. รัฐ ท้องถิ่น: ต้นทางแห่งอำนาจและปลายทางของศักยภาพการจัดการวิกฤตพื้นที่เสี่ยงภัย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2564. หน้า 215-216

ซึ่งจากกรณีของเทศบาลนครยะลา พบว่า ยุทธศาสตร์การจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครยะลาสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนากระบวนการกำกับดูแลภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นที่มีลักษณะเชิงรุกและบูรณาการ โดยตั้งอยู่บนหลักการสำคัญว่า “เมืองต้องเร็วกว่าน้ำ” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดด้าน local governance และ institutional capacity ภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ในเชิงโครงสร้าง ยุทธศาสตร์ดังกล่าวถูกออกแบบเป็นวงจรการจัดการภัยพิบัติสามระยะ ได้แก่ การเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัย (pre-disaster), การตอบสนองระหว่างเกิดภัย (during-disaster) และการฟื้นฟูหลังเกิดภัย (post-disaster) โดยในระยะเตรียมความพร้อม เทศบาลได้พัฒนากลไก 4-Level Rehearsal เพื่อซ้อมแผนเผชิญเหตุร่วมกันระหว่างบุคลากรเทศบาล หน่วยงานภายนอก อาสาสมัคร ชุมชน และพันธมิตรเทคโนโลยี ควบคู่กับการใช้ Digital Vulnerability Mapping เพื่อระบุกลุ่มเปราะบางผ่านระบบฐานข้อมูลเมืองดิจิทัล (CDDP) ในระยะตอบสนอง ระบบ Targeted Warning ที่เชื่อมโยงกับระดับน้ำเชิงวิเคราะห์ช่วยให้การแจ้งเตือนภัยมีความแม่นยำและเฉพาะพื้นที่มากขึ้น ขณะที่การจัดสรรความช่วยเหลือคำนึงถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมของชุมชน ส่วนในระยะฟื้นฟู เทศบาลใช้ระบบ Digital Damage Survey เพื่อเร่งกระบวนการเยียวยาและส่งเสริมการเรียนรู้เชิงนโยบายผ่านความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดยะลา กลไกดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบ multi-level governance ที่ผสานเทคโนโลยี ข้อมูล และความร่วมมือเชิงเครือข่าย เพื่อยกระดับประสิทธิภาพของการจัดการภัยพิบัติในระดับเมืองอย่างเป็นระบบ โดยบทเรียนเชิงนโยบายจากกรณีเทศบาลนครยะลาชี้ให้เห็นว่าการจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยการเสริมสร้างขีดความสามารถของสถาบันภายใต้กรอบการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลหลายระดับ (multi-level governance)

โดยปัจจัยความสำเร็จสำคัญประการแรกคือหลักการ “Data Speed vs. Water Speed” ซึ่งเน้นว่าความเร็วของข้อมูลต้องเหนือกว่าความเร็วของภัยพิบัติ การติดตั้งระบบสถานีโทรมาตรในระดับพื้นที่ช่วยให้ท้องถิ่นสามารถเข้าถึงข้อมูลแบบเรียลไทม์และลดการพึ่งพาการรายงานจากส่วนกลาง อันเป็นการเสริมสร้าง institutional autonomy ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ประการที่สอง แนวคิด data-driven politics มีบทบาทสำคัญในการยกระดับความโปร่งใสและความชอบธรรมของการตัดสินใจ โดยการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อจัดลำดับความสำคัญของการช่วยเหลือและการจัดสรรทรัพยากร ลดแรงกดดันทางการเมืองที่อาจเกิดจากการใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคล ประการสุดท้าย การผสมผสานองค์ความรู้เชิงวิทยาศาสตร์เข้ากับภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือ synthesis of wisdom เช่น การนำสัญญาณธรรมชาติที่ชุมชนสังเกตได้มาประกอบกับข้อมูลดาวเทียม และแบบจำลองน้ำท่วม ช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นระหว่างรัฐกับชุมชน และเพิ่มประสิทธิภาพของการสื่อสารความเสี่ยง บทเรียนเหล่านี้สะท้อนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยสามารถพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพได้ หากสามารถบูรณาการเทคโนโลยี ข้อมูล และองค์ความรู้ของชุมชนเข้ากับกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างเป็นระบบ

5.2 ข้อมูลความเสี่ยงและการตัดสินใจ

การสร้างตระหนักรู้ความเสี่ยงว่า หน่วยงาน องค์กร หรือระบบสังคม ต้องมีการใช้ข้อมูลสถิติ ข้อมูลในอดีต และบทเรียนต่าง ๆ มาร่วมกันกับการวิเคราะห์สถานการณ์แวดล้อม และแนวโน้มของสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น ที่อยากให้เป็น และที่ไม่อยากให้เกิดขึ้น ดังนั้นถึงแม้จะเป็นการคาดคะเน หรือการสร้างฉากทัศน์ ขึ้น ก็ล้วนแล้วแต่ต้องอยู่บนฐานของข้อมูลความเสี่ยง

นั่นเอง³⁰ ซึ่งการสร้างข้อมูลความเสี่ยงไม่ใช่เรื่องง่าย อาจเริ่มต้นจากฐานข้อมูลกลุ่มเปราะบางต่อประเด็นความปลอดภัย ไม่ใช่การกำหนดการเก็บข้อมูลตามพันธกิจ แต่เป็นการร่วมกันสร้างรูปแบบของการใช้ข้อมูลจากเป้าหมาย “การลดความเสี่ยงในทุก มิติ” เพื่อพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลภาครัฐภายใต้แนวคิด “การสร้างฐานข้อมูลเพื่อ การตัดสินใจ” และสร้างกลไกของการประสานการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ ด้วยการปรับรูปแบบระบบข้อมูลภาครัฐให้เป็นรูปแบบเดียวกัน และมีการวางแผนร่วมกันในการออกแบบระบบการจัดเก็บข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางแบบฐานเดียวที่ทุกหน่วยงานสามารถแลกเปลี่ยน ข้อมูลและนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้ ขณะเดียวกันควรมีการสร้างกลไกของการประสาน การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจัดการข้อมูลภาครัฐที่เข้าถึงได้ ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วระบบข้อมูลฐานเดียว จะช่วยให้ภาครัฐมีข้อมูลที่เพียงพอและช่วยใน การตัดสินใจในภาวะวิกฤตที่สำคัญ

จากกรณีของเทศบาลนครยะลา พบว่า จากการสำรวจพื้นที่และการหารือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรอบ เทศบาลนครยะลาพบว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้น้ำท่วมเขตเมืองมีความรุนแรงขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินและการสูญเสียโครงข่ายทางน้ำเดิมในพื้นที่นอกเขตเทศบาล โดยเฉพาะในบริเวณเขาปียอย สดิงนอกวังพญา และแนวคลองเชื่อมต่อไปยังพื้นที่ปลายน้ำ ซึ่งในอดีตเคยทำหน้าที่กระจายน้ำออกจากตัวเมือง แต่ต่อมากลับถูกถม ถูกปิดกั้น หรือขาดการขุดลอกอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานหลายสิบปี จนน้ำจำนวนมากไหลเข้ามามีสะสมในเขตเทศบาลแทบทั้งหมด เพื่อลดแรงกดดันดังกล่าว เทศบาลจึงได้

³⁰ ทวีดา กมลเวช. รัฐ ท้องถิ่น: ต้นทางแห่งอำนาจและปลายทางของศักยภาพการจัดการวิกฤตพื้นที่เสี่ยงภัย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2564. หน้า 245

ดำเนินยุทธศาสตร์ “การแบ่งทางน้ำ” โดยพยายามปรับเส้นทางไหลของน้ำจากพื้นที่ต้นน้ำให้กระจายออกเป็นหลายสายแทนการไหลรวมเข้าตัวเมืองเพียงจุดเดียว เช่น การผลักดันน้ำไปทางเนินงาม ทางสแตงนอก และทางวังพญา ผ่านการขุดลอกคลองเดิม การวางท่อ การเปิดทางลอดทางรถไฟ และการเชื่อมต่อทางน้ำที่เคยถูกตัดขาด ทั้งนี้ เป้าหมายสำคัญคือการลดปริมาณน้ำที่ไหลเข้าสู่ย่านตลาดเก่า เมืองทอง ธนวิถี และพื้นที่ชุมชนหนาแน่นของเทศบาลในช่วงฝนตกหนัก โดยอีกประเด็นหนึ่งที่มีนัยสำคัญคือ การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครยะลาไม่ได้จำกัดอยู่เพียงมิติของโครงสร้างทางกายภาพ แต่ยังขยายไปสู่การพัฒนาระบบข้อมูลและการเตือนภัยที่มีความละเอียดระดับพื้นที่มากขึ้น เทศบาลได้พัฒนาระบบติดตามสถานการณ์น้ำโดยอาศัยข้อมูลจากหลายแหล่ง ได้แก่ ระบบโทรมาตรของเทศบาลเอง ข้อมูลจากดาวเทียม และข้อมูลจากกรมอุตุนิยมวิทยา เพื่อนำมาสร้างแบบจำลองเฉพาะพื้นที่สำหรับการคาดการณ์น้ำท่วม นอกจากนี้ ยังได้ติดตั้งระบบเตือนภัยในชุมชนที่เชื่อมโยงกับสัญญาณไซเรนและแพลตฟอร์มดิจิทัล โดยเฉพาะการเตรียมใช้ Line Official Account เฉพาะกิจด้านอุทกภัยเพื่อสื่อสารข้อมูลถึงครัวเรือนจำนวนมากอย่างต่อเนื่องในช่วงวิกฤต แนวทางดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากการบริหารจัดการน้ำท่วมแบบอาศัยดุลยพินิจเฉพาะหน้าไปสู่การบริหารจัดการเชิงคาดการณ์ (anticipatory governance) ที่ใช้ข้อมูลจริงเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายและลดความสูญเสียของประชาชน และการเกิดขึ้นของนวัตกรรมระบบ GOV14 ของเทศบาลนครยะลาสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาขีดความสามารถเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลหลายระดับ (multi-level governance) โดยระบบดังกล่าวถูกออกแบบให้เป็นระบบบัญชาการหนึ่งเดียว (Unified Command System) ที่บูรณาการข้อมูลจากทั้งระดับมหภาค (macro-level) และ

ระดับพื้นที่ (micro-level) เพื่อลดปัญหาภาวะอัมพาตในการตัดสินใจของผู้บริหารในช่วงวิกฤต (decision paralysis) ในเชิงโครงสร้าง ระบบ GOV14 ประกอบด้วยเครือข่ายสถานีโทรมาตรจำนวน 11 จุดที่ติดตั้งตามพื้นที่ยุทธศาสตร์ของกลุ่มน้ำ เช่น บริเวณต้นน้ำในอำเภอยะหา บ้านนังस्ता และกรงปินัง เพื่อเฝ้าติดตามปริมาณฝนและระดับน้ำก่อนที่จะไหลเข้าสู่เขตเมือง ข้อมูลจากสถานีเหล่านี้ถูกผสมผสานกับข้อมูลมหภาคจากราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน และสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ รวมถึงข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียม SAR ของ European Space Agency ซึ่งนำมาวิเคราะห์ร่วมกับปัญญาประดิษฐ์เพื่อจำลองสถานการณ์น้ำท่วมล่วงหน้าได้ถึง 80 ชั่วโมง นอกจากนี้ การพัฒนา Single Dashboard ที่รวบรวมข้อมูลจากเซนเซอร์ IoT แบบเรียลไทม์ยังช่วยลดปัญหา data silos และทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถรับรู้สถานการณ์เดียวกันทั้งระบบ ผลลัพธ์ของการบูรณาการดังกล่าวไม่เพียงเพิ่มประสิทธิภาพการตัดสินใจเชิงนโยบายในระดับพื้นที่ แต่ยังสะท้อนบทบาทที่เพิ่มขึ้นของท้องถิ่นในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเสริมสร้างระบบการกำกับดูแลภัยพิบัติที่ยืดหยุ่นและตอบสนองต่อบริบทพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.3 การใช้เงินได้และใช้เงินเป็น

เป็นอีกมิติหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในการขับเคลื่อนแผนงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในเป้าหมายของการลดความเสี่ยงสาธารณภัย โดยมี การวางแผน ปฏิบัติราชการและโครงการกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์แบบมุ่งเป้า โดยงบประมาณ ในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนแผนไปสู่ การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม³¹

³¹ ทวีดา กมลเวช. รัฐ ท้องถิ่น: ต้นทางแห่งอำนาจและปลายทางของศักยภาพ การจัดการวิกฤตพื้นที่เสี่ยงภัย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2564. หน้า 271

จากกรณีของเทศบาลนครยะลา พบว่า ในเชิงปฏิบัติ เทศบาลนครยะลาได้เผชิญข้อจำกัดสำคัญด้านโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะกรณีโครงการงบประมาณ 95 ล้านบาทที่รัฐบาลอนุมัติเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ ซึ่งแม้จะได้รับความเห็นชอบในระดับคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่การเบิกจ่ายและดำเนินการก่อสร้างกลับล่าช้า เนื่องจากงบประมาณไม่ได้โอนเข้าสู่เทศบาลโดยตรง หากโอนไปยังระดับจังหวัดและอยู่ภายใต้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ส่งผลให้การลงนามสัญญาและเริ่มดำเนินงานเกิดขึ้นในช่วงปลายปีงบประมาณ ซึ่งไม่สอดคล้องกับจังหวะความเร่งด่วนของปัญหาในพื้นที่ กรณีดังกล่าวสะท้อนปัญหาเชิงสถาบันของระบบราชการไทยที่ยังมีลักษณะรวมศูนย์สูง และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเผชิญปัญหาโดยตรงไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างทันทั่วทั้งที่

แม้ว่าการพัฒนาเทคโนโลยีและระบบข้อมูลจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครยะลาอย่างมีนัยสำคัญ แต่การดำเนินงานในทางปฏิบัติยังคงเผชิญกับข้อจำกัดและความขัดแย้งเชิงโครงสร้างที่สะท้อนปัญหาการประสานอำนาจภายใต้ระบบการกำกับดูแลหลายระดับ (multi-level governance) ประการแรก ความขัดแย้งด้านกฎหมาย (structural legal conflict) ระหว่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในสายการบังคับบัญชา (line of command) ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การสั่งการในภาวะวิกฤตเกิดความซ้ำซ้อนหรือล่าช้า ซึ่งสะท้อนข้อจำกัดเชิงสถาบันของกระบวนการกระจายอำนาจในด้านการจัดการภัยพิบัติ นอกจากนี้ ความล้มเหลวของการสื่อสารเชิงนโยบายยังเป็นอุปสรรค

สำคัญ เนื่องจากการใช้ศัพท์เทคนิค เช่น “มวลน้ำขนาดใหญ่” หรือค่าระดับน้ำในหน่วย ม.รทก. ไม่สามารถถ่ายทอดความเสี่ยงให้ประชาชนเข้าใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากไม่มีการแปลงข้อมูลเป็นภาษาที่สอดคล้องกับประสบการณ์ของชุมชน ขณะเดียวกัน ข้อจำกัดทางกายภาพของโครงสร้างเมือง เช่น ถนนที่ยกระดับสูงกว่าบ้านเรือนและการปิดกั้นคุระบายน้ำจากการขยายตัวของเมือง ยังสะท้อนความท้าทายเชิงโครงสร้างที่ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว ปัจจัยเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าการจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องบูรณาการการปฏิรูปเชิงสถาบัน การสื่อสารสาธารณะ และการวางแผนเมืองเข้าด้วยกัน เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของระบบการกำกับดูแลภัยพิบัติ

กลไกในการบริหารจัดการงบประมาณแบบบูรณาการที่มีความเหมาะสมนั้นต้องออกแบบเพื่อให้เกิดการถ่ายทอดเป้าหมายสู่การปฏิบัติ และการกำกับผลผลิต ผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ เพื่อการปรับปรุง ปรับตัว และแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยมอง ส่วนของเป้าหมายอย่างมีเอกภาพ และจะได้ผลดีที่สุด หากสามารถทำให้กระทบไปยัง การประเมินผลการปฏิบัติงานรายหน่วยงาน และรายบุคคล

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ทวิดา กมลเวชช. (2564). รัฐ ท้องถิ่น: ต้นทางแห่งอำนาจและปลายทางของ
ศักยภาพการจัดการวิกฤตพื้นที่เสี่ยงภัย (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ.
สถาบันพระปกเกล้า.

เสรี สุรภาทิตย์. (2568). ท้องถิ่นเข้มแข็งภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพ
ภูมิอากาศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

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

เทศบาลนครยะลา. (ม.ป.ป.). GOV14 ระบบบริหารจัดการอุทกภัย เทศบาล
นครยะลา [เอกสารประกอบการบรรยาย]. เทศบาลนครยะลา.

The Better. (2568). ยะลาโมเดลรับมือน้ำท่วม: ทำงานเชิงรุก-เตือนเร็ว-
ช่วยทันใจ ประชาชนทะเลาะแฉความเชื่อมั่น. สืบค้นเมื่อ 7 มีนาคม
2569 จาก

<https://www.thebetter.co.th/news/news/38003>

Bedrock. (2569). น้ำมาเร็ว เมืองต้องเร็วกว่า บทเรียนจากเทศบาลนครยะลา
ที่บริหารน้ำท่วมภาคใต้ด้วยข้อมูล เทคโนโลยี และประสบการณ์.
สืบค้นเมื่อ 7 มีนาคม 2569 จาก

<https://bedrockanalytics.ai/th/blog/technology/water-comes-quickly-the-city-must-be-faster-lessons-from-yala-municipality-managing-flooding-in-the-southern-region-with-data-technology-and-experience>

ภาษาอังกฤษ

IPCC. (2022a). Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability. Chapter 6: Cities, settlements and key infrastructure. Intergovernmental Panel on Climate Change.

IPCC. (2022b). Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability. Chapter 18: Climate resilient development pathways. Intergovernmental Panel on Climate Change.

UNDRR. (2015). Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

UNDRR. (2019). Local disaster risk reduction strategies and plans in urban areas. In Global assessment report on disaster risk reduction. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

UNDRR. (2020). Words into Action guidelines: Implementation guide for land use and urban planning. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

UNDRR. (2025). GAR 2025: Resilience pays: Financing and investing for our future. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

UN-Habitat. (n.d.). Resilience and risk reduction. United Nations Human Settlements Programme.

World Bank. (2017). Land use planning for urban flood risk management. World Bank Group / GFDRR.

World Bank. (2019). Nature-based solutions for disaster risk management. World Bank Group.

ภายใต้บริบทที่ภัยพิบัติมีแนวโน้มเกิดขึ้นบ่อยครั้ง
และมีความซับซ้อนมากขึ้น การวางโครงสร้าง
การบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับพื้นที่
และการมีส่วนร่วมของชุมชนจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญ
ของการเสริมสร้างความสามารถในการปรับตัว
ของสังคมโดยรวม

การปรับเปลี่ยนดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาระบบ
การจัดการภัยพิบัติจากรูปแบบที่มุ่งเน้นการเยียวยา
ความเสียหายภายหลังเหตุการณ์ ไปสู่ระบบ
ที่ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อม
การป้องกัน และการลดความเสี่ยง ซึ่งสอดคล้องกับ
แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับสากล
ที่เน้นการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในสามช่วงสำคัญ
ได้แก่ ช่วงก่อนเกิดภัย ช่วงเผชิญเหตุ และช่วงฟื้นฟู



สถาบันพระปกเกล้า
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 02-141-9600 www.kpi.ac.th



ISBN 978-616-476-474-3

