

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ สถานการณ์ภัยพิบัติ

ภัยพิบัติ หมายถึง สาธารณภัย ได้แก่ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง ภาวะฝนแล้ง ฝนทิ้งช่วง ภัยจากลูกเห็บ ภัยจากไฟฟ้า ภัยที่เกิดจากโรคหรือการระบาดของแมลงหรือศัตรูพืชทุกชนิด อากาศหนาวจัดผิดปกติ ภัยสงคราม และภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย กองกำลังจากนอกประเทศ ตลอดจนภัยอื่นๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ หรือมีบุคคลหรือสัตว์ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน (ระเบียบ กค. ว่าด้วยเงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖) และ หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ธรณีพิบัติภัย ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีมาเป็นสาธารณะ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ (คำสั่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารระบบการเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒)

ภัยพิบัติมีผลกระทบต่อมวลมนุษยชาติไม่ว่าจะเป็นยุคสมัยใด มนุษย์จึงพยายามลดการเผชิญกับภัยพิบัติไม่ว่าจะเป็นระยะเกิดเหตุ หลังเกิดเหตุ และการฟื้นฟูบูรณะ การหลีกเลี่ยงกับการเผชิญกับภัยพิบัตินี้ เรียกว่า “การจัดการภัยพิบัติ” (disaster management) เพราะเป็นการจัดการเพื่อลดอันตรายต่อชีวิต

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ

ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม แต่การจัดการภัยพิบัตินี้ไม่มีรูปแบบแน่ชัด ขึ้นอยู่กับชนิดความรุนแรงและการทำลายของภัยพิบัติ ตลอดจนการเมือง วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และเหตุผลอื่นๆ ทางสังคมที่เกี่ยวข้อง ภัยพิบัติจึงเป็นเหตุการณ์ที่ควรจดจำ นอกจากจะมีการทำลายยังเกิดซ้ำ เช่น โรคระบาด “Black plague” ในยุโรป เมื่อศตวรรษที่ ๑๔ ภัยธรรมชาติจาก El Nino ในศตวรรษที่ ๑๘ และ ๑๙ ที่เป็นผลต่อเนื่องที่ทำให้เกิดภัยแล้ง น้ำท่วม แผ่นดินไหว และสึนามิ เฉพาะเหตุการณ์แผ่นดินไหวเพียง ๔ ครั้ง คือ แผ่นดินไหวและสึนามิ (๒๕๔๗) แคมเมียร์ (๒๕๔๘) เซนวน (๒๕๕๑) และไฮติ (๒๕๕๓) มีประชากรเสียชีวิตเป็นจำนวนมากกว่า ๔๙๙,๐๐๐ คน

เมื่อศึกษาความเป็นมาของการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ จะพบว่า การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติมีมานานแล้ว

การจัดการภัยพิบัติแนวใหม่ (modern disaster management) ได้เริ่มขึ้นเมื่อกลางศตวรรษที่ ๒๐ โดยใช้เป็นมาตรฐานสากลในภาวะฉุกเฉินในหลายประเทศ เช่น อังกฤษ แคนาดา สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และแอลจีเรีย โดยกล่าวถึงการเตรียมการ (preparedness) การบรรเทาความรุนแรง (mitigation) และการรับมือ (response) และมีการพัฒนาขึ้นเป็นระบบปฏิบัติการประกอบด้วย การคาดการณ์ การเตือนภัยล่วงหน้า การจัดเตรียมที่พักพิง การค้นหาและช่วยเหลือที่เป็นทีม และการอำนวยความสะดวกประสานงาน ทั้งในส่วนท้องถิ่นและภูมิภาค

ในปี ๑๙๘๗ องค์การสหประชาชาติได้กำหนด “International Decade for Natural Disaster Reduction : IDNDR” เพื่อส่งเสริมการกำกับดูแลลดความสูญเสียและการทำลายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศในภาคีและอีก ๒ ปีถัดมา (๑๙๘๙) องค์การสหประชาชาติได้เพิ่มเติมในข้อกำหนดเลขที่ ๔๔/๒๓๖ ไว้ว่าองค์การสหประชาชาติจะเป็นผู้กำกับการปฏิบัติของ IDNDR และในปี ๑๙๙๔ องค์การสหประชาชาติได้มีการประชุมระดับโลกในเรื่องการ

ลดภัยพิบัติจากธรรมชาติ ที่โยโกฮามา ประเทศญี่ปุ่น โดยประเมินความก้าวหน้าของ IDNDR พร้อมกันนี้ได้พัฒนา The Yokohama Strategy และแผนปฏิบัติพิทักษ์โลก ซึ่งผู้เข้าร่วมจากนานาชาติได้ตกลงนำข้อปฏิบัติทั้ง ๑๐ ข้อไปใช้ปฏิบัติ ส่วน Hyogo framework ซึ่งนิยมใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวางแผนจัดการภัยพิบัตินั้น องค์การสหประชาชาติได้จัดขึ้น

เมื่อปี ๒๐๐๕ Hyogo framework กล่าวถึงยุทธศาสตร์เป้าหมาย ๓ ข้อ และข้อปฏิบัติสำคัญ ๕ ข้อ ในการปฏิบัติเพื่อลดความสูญเสียชีวิต สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมในระดับชุมชนและระดับประเทศ ส่วน ICN framework of disaster nursing competencies นั้น พัฒนาโดย The International Council of Nurses และ WHO ที่เป็นรูปธรรมชัดเจน

เมื่อปี ๒๐๐๙ โดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาสมรรถนะของพยาบาลในการช่วยชีวิต การบาดเจ็บ ความตายของผู้ประสบภัย และระบบสุขภาพให้ดำรงซึ่งสุขภาวะขณะที่มีสถานการณ์คุกคามจากภัยพิบัติ โดยกล่าวถึงความจำเป็นของสมรรถนะของการพยาบาลในภาวะภัยพิบัติ และสมรรถนะ ๔ ประการ คือ

๑. สมรรถนะในการบรรเทาความรุนแรง
๒. การป้องกัน (Mitigation/Prevention/Competencies)
๓. สมรรถนะในการรับมือ (Response competencies)
๔. และสมรรถนะในการฟื้นฟู/บูรณะ (Recovery/Rehabilitation/Competencies)

ในรอบหลายทศวรรษที่ผ่านมา โลกได้เผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติในลักษณะต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังมีแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องและเป็นลำดับ (Phisek, 2015) เช่น ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ (ค.ศ. ๒๐๑๐) เกิดเหตุแผ่นดินไหวอย่างรุนแรงในประเทศเฮติ มีผู้สูญหาย

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ

๒๒๒,๕๗๐ คน มีผู้ได้รับผลกระทบ ๓,๙๐๐,๐๐๐ คน และมีมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยรวมเป็นเงิน ๘,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (Guha-Sapir, Vos, Below, and Ponserre, 2011) เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย พบว่ามีแนวโน้มของการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติเพิ่มสูงขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง (Kanchanahati, 2014) โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาอุทกภัยในห้วงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ (ค.ศ. ๒๐๑๑) ที่ผ่านมานับเป็นอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดในรอบ ๗๐ ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๕ เป็นต้น อีกทั้งก่อให้เกิดความเสียหายมากที่สุด ทั้งในแง่ของจำนวนผู้ได้รับผลกระทบและมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจในรูปของงบประมาณ (Bangkok Fire and Rescue Department, 2012)

ผลสืบเนื่องจากมหาอุทกภัย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ผ่านมานั้น ก่อให้เกิดภาวะวิกฤตกับประเทศไทยในหลากหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคมจิตวิทยา เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้ประเทศไทยสามารถฝ่าวิกฤตดังกล่าวมาได้ คือความร่วมมือแรงร่วมใจของคนในชาติ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยดังกล่าว คือ กระทรวงกลาโหม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทัพบก ซึ่งได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบพื้นที่ส่วนใหญ่ในเขตกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีกำลังพลและยุทโธปกรณ์จำนวนมาก อีกทั้งมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ (Ministry of Defense, 2011, Royal Thai Air Force, 2013) ซึ่งกองทัพบกได้เข้ามามีบทบาทเป็นอย่างมากในการบรรเทาอุทกภัยภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินที่เรียกว่า ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพบก ทำให้การปฏิบัติงานในการป้องกันและช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยของกองทัพบกเป็นไปด้วย

ความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีความสอดคล้องกับกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และการดำเนินงานของส่วนราชการพลเรือน รวมทั้งการปฏิบัติของส่วนราชการอื่น (Royal Thai Army, 2013)

การปฏิบัติหน้าที่ของกองทัพบกในฐานะหน่วยงานให้การสนับสนุน การบรรเทาภัยพิบัติตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นการปฏิบัติงานภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม ซึ่งถูกกำหนดเอาไว้ ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบส่วนราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ “(๓) ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคง ตลอดจนสนับสนุนภารกิจของรัฐใน การพัฒนาประเทศ การป้องกัน และแก้ไขปัญหา จากภัยพิบัติ” และมาตรา ๑๙ คือ **“กองทัพบกมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพบก การป้องกันราชอาณาจักรและ ดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังกองทัพบกตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวง กลาโหม มีผู้บัญชาการทหารบกเป็นผู้รับผิดชอบ”**

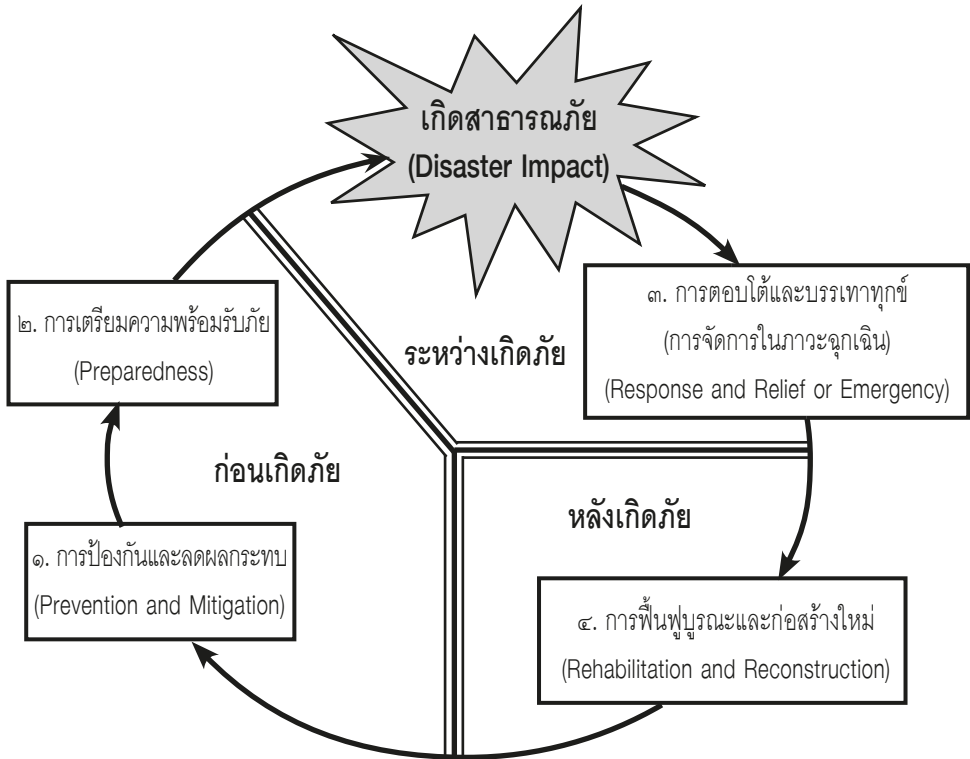
ผลการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือประชาชนจากเหตุมหาอุทกภัย ส่งผลให้กองทัพบกได้รับความเชื่อถือและยอมรับถึงศักยภาพและประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในยามสงครามและยามเกิดภัยพิบัติ (Center for Doctrine and Strategy Development, Army Training Command, 2012) ไม่ว่าจะเป็น การดูแลและการป้องกันอุทกภัย การอพยพผู้ประสบภัย การลำเลียงข้าวของ เครื่องอุปโภคและบริโภคที่จำเป็นไปยังพื้นที่ประสบอุทกภัย การดูแลและ ให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ การจัดที่พักอาศัยชั่วคราวและการซ่อมแซม บ้านเรือนของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย เป็นต้น

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ

การจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management)

สถิติการเกิดภัยพิบัติที่ต่อเนื่องและสม่ำเสมอทำให้นักวิทยาศาสตร์และนักจัดการภัยพิบัติต้องกลับมาพิจารณาถึงลักษณะธรรมชาติของภัยพิบัติที่มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว มีผลทำให้เกิดผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมีจำนวนทวีมากขึ้น การคาดการณ์แนวโน้มของภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นน่าจะเป็นความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ จึงมีการพัฒนาจัดการภัยพิบัติแนวใหม่ (Modern Disaster Management) ขึ้น ซึ่งเป็นการจัดการภัยพิบัติที่ครอบคลุมการปฏิบัติ ๔ ระยะ คือ การบรรเทาความรุนแรง (Mitigation) การเตรียมการ (Preparedness) การรับมือ (Response) และการฟื้นฟูบูรณะ (Recovery)

ขั้นตอนการปฏิบัติการตามวัฏจักรของสาธารณภัย



รูปที่ ๑.๑ แสดงขั้นตอนการปฏิบัติการตามวัฏจักรของสาธารณภัย

จากวงจรการจัดการภัยพิบัติจะเห็นว่าการเกิดเหตุจะมีระยะเวลาที่สั้น ในขณะที่ต้องใช้ระยะเวลานานมากในการฟื้นฟู การจัดการภัยพิบัติจึงเป็น กระบวนการจัดการความเสี่ยงต่อภัยที่ทำลายโครงสร้างของชุมชนในสังคม เป็นการบรรเทาความรุนแรงจากภัยพิบัติ (disaster mitigation) โดยการ ลดความเสี่ยงด้วยการเตือนภัยล่วงหน้า

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ

ตารางที่ ๑.๑ แสดงการปฏิบัติตามวัฏจักรของสาธารณภัย

การบรรเทาความรุนแรง (mitigation)	การเตรียมการ (preparedness)	การรับมือ (response)	การฟื้นฟูบูรณะ (recovery)
- การใช้บทเรียนจากผลกระทบและอันตรายต่อชีวิตและการทำลายสังคม สิ่งแวดล้อมของภัยพิบัติที่ผ่านมา ในการวางแผนป้องกันภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น - กำหนดมาตรการในการบรรเทาภัยพิบัติ รวมถึงการสร้างความตระหนักรู้ของประชาชนในการเฝ้าระวังภัยพิบัติ และการให้ความรู้ ฝึกอบรมเกี่ยวกับภัยพิบัติ - กำหนดมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงสร้างอาคารสถานที่ เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่ทำให้เกิดภัยพิบัติ หรือปัจจัยเสริมจากภัยพิบัติ	- การเพิ่มขีดความพร้อมของรัฐบาลและทุกภาคส่วนในการรับมือและฟื้นฟูบูรณะผลกระทบจากภัยพิบัติ - การเตรียมความพร้อมของบุคคลหรือผู้พร้อมให้การช่วยเหลือให้มีความเข้าใจในแผนและ การใช้แผนการช่วยเหลือขณะเกิดภัยพิบัติ - กำหนดมาตรการการเตือนภัยล่วงหน้า (การเกิดภัยทางธรรมชาติ) - กำหนดมาตรการอื่น ๆ เกี่ยวกับอันตรายที่ทำให้เกิดการบาดเจ็บ เช่น ภัยจากยานพาหนะ การระบาดของโรคอุบัติใหม่ - วางแผนเกี่ยวกับแผนเหตุการณ์ฉุกเฉิน ระบบการให้ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร หรือที่พักพิง	- เป็นการให้การช่วยเหลือฉุกเฉินในระยะเวลาด่วน ๆ ขณะเกิดเหตุทันที แผ่นดินไหว ไฟไหม้ โรงงาน - มุ่งให้การช่วยชีวิต การค้นหาให้การช่วยเหลือภาวะวิกฤตจากอาหาร น้ำดื่ม และที่อยู่อาศัย - ลดความเสี่ยงที่ทำให้เกิดการบาดเจ็บให้การช่วยเหลือความต้องการพื้นฐาน เช่น ติดตามค้นหาญาติ ให้การดูแลสุขภาพ สุขาภิบาล และที่พักพิง - ลดและป้องกันผลกระทบที่ทำให้เกิดความทุกข์ทรมาน การสูญเสียทางเศรษฐกิจ	- เป็นการดูแลช่วยเหลือหลังระยะเกิดภัยพิบัติให้กลับมาใช้ชีวิตดังปกติ - มีส่วนร่วมในการฟื้นฟูบูรณะของเจ้าของพื้นที่ และทุกภาคส่วน - กำหนดกิจกรรมการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมระยะยาว เพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตจากภัยพิบัติ - บูรณะก่อสร้างปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่อยู่อาศัย และการกลับคืนสภาพของชุมชน

อันตรายของภัยพิบัติ (Disaster Hazards) คือ สภาวะที่ทำให้เกิดผลกระทบ ต่อชีวิต การบาดเจ็บ การทำลาย และการสูญเสีย รวมถึงด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ เกิดจาก ๒ ประเภท ดังนี้

- **อันตรายที่เกิดจากธรรมชาติ (Natural hazards)** เช่น แผ่นดินไหว (earthquakes) แผ่นดินเลื่อน (landslides) สึนามิ (tsunami) ภัยแล้ง (drought) พายุ (storm) ไฟป่า (wildfire)

- **อันตรายที่เกิดจากเทคโนโลยี หรือมนุษย์กระทำ (Technological or man-made or intentional hazards)** เช่น การคมนาคมขนส่ง (transportation) ไฟดับ (power failure) การสื่อสารล้มเหลว (telecommunication system failures, computer network failures) เขื่อนแตก (dam failure) การก่อการร้าย (terrorism) การก่อความไม่สงบ (civil unrest)

- **อันตรายที่เกิดจากมนุษย์และธรรมชาติ (Mixed)** เป็นอันตรายที่เกิดจาก natural hazards และ man-made or intentional hazards เช่น ไฟป่า อาจเกิดจากการทิ้งเศษบุหรี่ ทำให้ไฟไหม้แล้วลุกลามกระทั่งใหญ่โต

ภัยพิบัติจึงทำให้เกิดความเสี่ยง (Risk) และกลุ่มเสี่ยง (Vulnerability) เพราะอันตรายที่เกิดขึ้นเป็นความเสี่ยงส่วนหนึ่งของชีวิตที่อาจหลีกเลี่ยงได้และไม่ได้ อาจเกิดจากการทำงาน เล่นกีฬา กิจกรรมประจำวัน หรือผลกระทบของภัยพิบัติที่ผ่านมา เช่น ถนน สภาพที่อยู่อาศัย หนี้สิน ธุรกิจ ความเสี่ยงของภัยพิบัติแบ่งการเกิดออกเป็น ๖ ช่วงเวลา คือ เกิดเหตุการณ์ทุกปี เกิดทุก ๑ - ๒ ปี เกิดทุก ๒ - ๒๐ ปี เกิดทุก ๒๐ - ๕๐ ปี และเกิดทุก ๕๐ - ๑๐๐ ปี เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอาจทำให้บุคคลเสียชีวิต บาดเจ็บ หรือสูญเสียทรัพย์สิน ชุมชนสูญเสียโครงสร้าง ประเทศสูญเสียความเป็นปึกแผ่น แต่ละภาคส่วนที่มีโอกาสได้รับภัยพิบัตินี้ เรียกว่า กลุ่มเสี่ยง

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ

ภูมิอากาศและภูมิประเทศของประเทศไทย

- **ภูมิอากาศ** ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ และลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ เป็นตัวกำหนดหลักของลักษณะอากาศของประเทศไทย ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ จะพัดระหว่างเดือนตุลาคมถึงกุมภาพันธ์ อากาศโดยทั่วไปจะหนาวเย็น และแห้งแล้งซึ่งเป็นช่วงฤดูหนาว ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้จะพัดระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงตุลาคม นำอากาศร้อนและความชื้นจากมหาสมุทรอินเดียเข้ามา ทำให้มีฝนตกเกือบทั่วไป โดยเฉพาะตามบริเวณชายฝั่งและเทือกเขาด้านรับลม จะมีฝนตกชุก ถือเป็นช่วงฤดูฝน การเปลี่ยนฤดูระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงพฤษภาคม มีลมไม่แน่ชัดและเป็นช่วงที่พื้นดินได้รับพลังงานจากดวงอาทิตย์ สูงสุด อากาศโดยทั่วไปร้อนอบอ้าวและแห้งแล้ง พายุฝนฟ้าคะนองที่เกิดขึ้น มักปรากฏมีความรุนแรงเป็นช่วงฤดูร้อน นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้รับอิทธิพลจากพายุหมุนเขตร้อนที่มักก่อตัวในทะเลจีนใต้และร่องความกดอากาศต่ำที่พัดผ่าน ก่อให้เกิดฝนตกปริมาณมากและเป็นบริเวณกว้างในบริเวณที่ปรากฏลักษณะอากาศดังกล่าวของช่วงเดือนต่าง ๆ ในฤดูฝน

- **ภูมิประเทศ** ประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตร้อนชื้น พื้นที่ส่วนบนเป็นภูเขาและที่ราบสูง พื้นที่ส่วนกลางเป็นที่ราบลุ่ม พื้นที่ทางใต้เป็นแหลมยื่นลงไป ในทะเล แสดงรายละเอียดลักษณะดังกล่าว และสามารถแบ่งภูมิประเทศตามลักษณะอุตุนิยมวิทยาได้เป็น ๕ ภาค ดังนี้

- **ภาคเหนือ** มีพื้นที่ประมาณ ๑๕๓,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ภูมิประเทศเป็นที่ราบสูง มีภูเขาติดกันเป็นแนวยาวในแนวเหนือ-ใต้ และเป็นแหล่งกำเนิดของแม่น้ำสำคัญ ๆ หลายสาย โดยแม่น้ำเหล่านี้ไหลมารวมกันในบริเวณภาคกลาง ทิวเขามีความสูงโดยเฉลี่ยประมาณ ๑,๖๐๐ เมตร เหนือระดับน้ำทะเล อากาศหนาวเย็นจัดในฤดูหนาวและร้อนจัดในฤดูร้อน และมีฝนตกในเกณฑ์ปานกลาง

- **ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** พื้นที่ที่เป็นที่ราบสูงและลาดต่ำไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ทางตะวันตกมีทิวเขาเพชรบูรณ์ เนื้อที่ประมาณ ๑๗๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร โดยมีพื้นที่ส่วนใหญ่สูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางประมาณ ๒๕๐ เมตร ทางด้านตะวันตกของภาคเป็นเทือกเขาตงพญาเย็นและเทือกเขาเพชรบูรณ์ ทางใต้มีเทือกเขาชันกำแพงและทิวเขาพนมดงรัก ซึ่งเป็นตัวการสำคัญที่กั้นลมตะวันตกเฉียงใต้ ใอน้ำ และความชื้น จากทะเลเข้าไปไม่ถึง ในฤดูฝนฝนตกไม่สม่ำเสมอ ในฤดูหนาวอากาศหนาวเย็นจัด เพราะได้รับลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือโดยตรง ในฤดูร้อนอากาศร้อนจัดและแห้งแล้งเนื่องจากอยู่ห่างไกลทะเล

- **ภาคกลาง** พื้นที่ที่เป็นที่ราบลุ่ม ระดับพื้นที่ลาดลงมาทางใต้ตามลำดับจนถึงอ่าวไทย มีพื้นที่โดยประมาณ ๗๓,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่สูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางน้อยกว่า ๓๐ เมตร มีภูเขาเตี้ยๆ ทางด้านตะวันตกและมีแม่น้ำสำคัญๆ หลายสายไหลผ่าน ลักษณะภูมิประเทศทำให้เกิดน้ำท่วมได้ง่ายในฤดูฝน ในฤดูหนาวอากาศไม่หนาวมากนัก และในฤดูร้อนอากาศไม่ร้อนจัดเนื่องจากอยู่ใกล้ทะเล

- **ภาคตะวันออก** พื้นที่เป็นภูเขาและที่ราบ มีเกาะเป็นจำนวนมาก พื้นที่รวมกันประมาณ ๓๔,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร อยู่สูงจากระดับน้ำทะเลน้อยกว่า ๔๐ เมตร มีฝนตกชุกในฤดูฝน ในฤดูหนาวอากาศไม่หนาวมากนักและในฤดูร้อนอากาศไม่ร้อนจัดเนื่องจากอยู่ติดกับทะเล

- **ภาคใต้** มีลักษณะเป็นแหลมยาวยื่นไปในทะเลฝั่งทะเลทั้งสองข้าง มีเกาะเป็นจำนวนมาก มีทั้งหมดประมาณ ๘๓,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร มีความยาวจากเหนือจรดใต้ประมาณ ๖๔๐ กิโลเมตร ประกอบด้วยป่าเขาเป็นส่วนมาก ทอดจากเหนือมาใต้และมีพื้นที่ราบทางชายฝั่งทั้งสองข้าง มีแม่น้ำสายสั้นๆ จำนวนมาก สามารถแบ่งตามลักษณะของภูมิประเทศได้เป็น ๒ ภาค คือ ภาคใต้

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือนภัยพิบัติ

ฝั่งตะวันออกและภาคใต้ฝั่งตะวันตก โดยมีฝนตกเป็นสองช่วงคือ ในช่วงฤดูมรสุมตะวันตกเฉียงใต้มีฝนตกชุกทางตะวันตกของภาค และในช่วงมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือมีฝนตกชุก ทางด้านตะวันออกของภาคไม่มีลักษณะของอากาศหนาวตลอดปี

- **ลักษณะอากาศทั่วไป** จากลักษณะภูมิอากาศและภูมิประเทศของภาคต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้ประเทศไทยมีลักษณะอากาศทั่วไป ดังนี้ อุณหภูมิโดยทั่วไปอยู่ในเกณฑ์ร้อนและไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก โดยมีค่าเฉลี่ยทั่วประเทศประมาณ ๒๗ องศาเซลเซียส มีค่าสูงสุดเฉลี่ย ๓๒ องศาเซลเซียส และต่ำสุด ๒๒ องศาเซลเซียส โดยมีค่าอุณหภูมิผันแปรตามสภาพภูมิประเทศ กล่าวคือ ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอากาศร้อนจัดและหนาวจัดกว่าภาคอื่น ๆ โดยมีค่าเฉลี่ยอุณหภูมิสูงสุดและค่าเฉลี่ยของอุณหภูมิต่ำสุดต่างกันมาก อุณหภูมิสูงสุดเฉลี่ย ๓๗ องศาเซลเซียส ในฤดูร้อนและอุณหภูมิต่ำสุดเฉลี่ยต่ำสุดในฤดูหนาวประมาณ ๒๑ องศาเซลเซียส มีพิสัยของอุณหภูมิในแต่ละวันประมาณ ๑๕ องศาเซลเซียส ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีบางส่วนของพื้นที่ติดกับทะเล ทำให้อุณหภูมิไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก อุณหภูมิเฉลี่ยทั่วไปประมาณ ๒๘ องศาเซลเซียส โดยอุณหภูมิต่ำสุดมีค่าเฉลี่ยประมาณ ๒๓.๔ องศาเซลเซียส ภาคใต้ทั้งสองฝั่งล้อมรอบด้วยทะเล อุณหภูมิไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก โดยมีอุณหภูมิเฉลี่ยประมาณ ๒๗.๓ องศาเซลเซียส อุณหภูมิต่ำสุดเฉลี่ย ๒๓.๒ องศาเซลเซียส อุณหภูมิสูงสุดเฉลี่ย ๓๑.๗ องศาเซลเซียส มีพิสัยของอุณหภูมิในประจำวันประมาณ ๘.๕ องศาเซลเซียส

๑.๒ สถานการณ์สาธารณภัยประเทศไทย

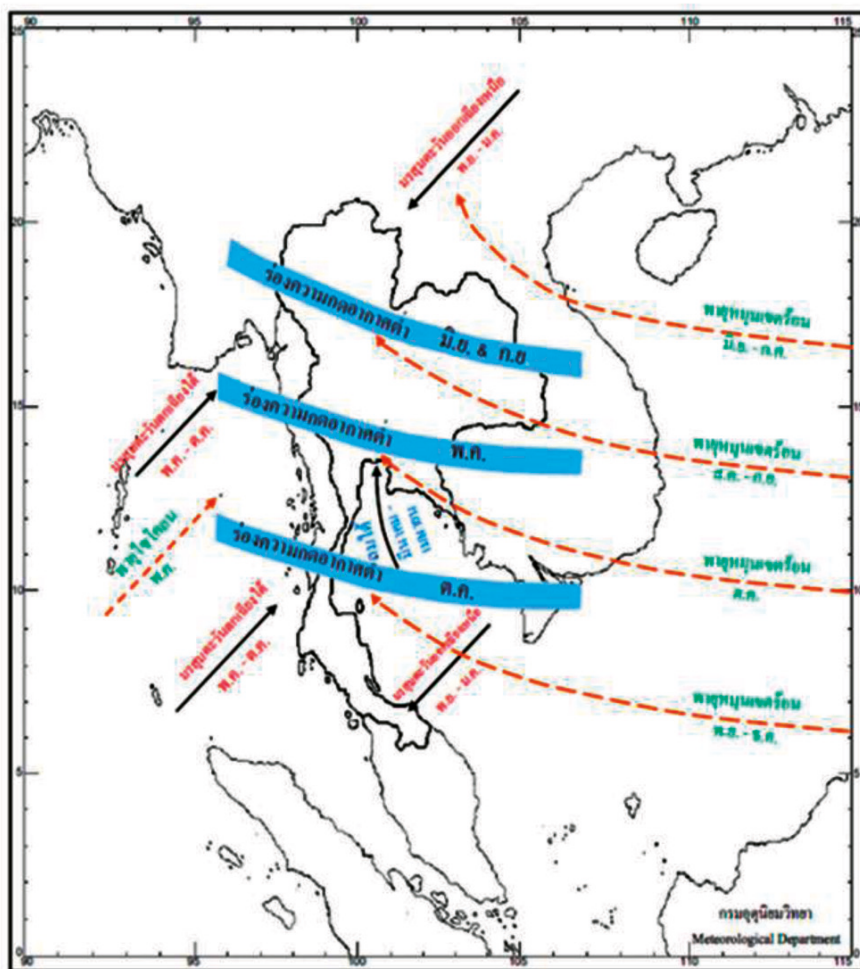
๑.๒.๑ **ภาพรวมภัยธรรมชาติในประเทศไทย** ภัยธรรมชาตินี้เป็นกระบวนการทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นทั้งในบรรยากาศภาคพื้นสมุทรและภาคพื้นดิน

ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นนับเป็นภัยพิบัติที่มีผลกระทบต่อมนุษย์ ทรัพย์สิน และสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาล ชีวิตและทรัพย์สินทั้งของส่วนตัวและของส่วนรวม รัฐและประชาชนต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากเพื่อช่วยเหลือและบูรณะฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ สำหรับประเทศไทยนับว่ายังโชคดีกว่าหลาย ๆ ประเทศในแถบเอเชียและแปซิฟิก เพราะตั้งอยู่ในภูมิประเทศที่เหมาะสม พื้นดินมีความอุดมสมบูรณ์ลมฟ้าอากาศดี มีฝนตกต้องตามฤดูกาลเป็นส่วนมาก และมีปริมาณฝนเพียงพอแก่กิจกรรมเรื่องภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเกิดจากสภาวะอากาศ หรือเกิดจากธรรมชาติเองก็ตาม จึงมักไม่เกิดได้บ่อยนัก และแม้จะเกิดขึ้นแต่ก็ไม่รุนแรง อันได้แก่ อุทกภัย (Flood), ภัยแล้ง (Drought), ภัยหนาว, ภัยจากดินโคลนถล่ม (Landslide), แผ่นดินไหวอาคารถล่ม, ภัยจากสึนามิ (Earthquake and Tsunami), วาตภัย (Storm), อัคคีภัย (Fire), ภัยจากไฟฟ้าและหมอกควัน (Forest Fire & Smoke), ภัยจากการคมนาคมและขนส่ง, โรคระบาด (Infectious Disease), ภัยจากเทคโนโลยีสารสนเทศ, ภัยจากการก่อวินาศกรรม, ภัยจากการชุมนุมประท้วง และการก่อการจลาจล และภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย

๑.๒.๒ ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีอยู่หลายรูปแบบที่สำคัญและสามารถสร้างความเสียหายได้เป็นอย่างมาก คือ อุทกภัย วาตภัย อัคคีภัยและแผ่นดินไหว ที่กล่าวมาถือเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นบ่อยในประเทศไทย พอสรุปตามสถิติได้ ดังนี้

๑.๒.๒.๑ วาตภัยและอุทกภัย มีสาเหตุหลักจากพายุหมุนเขตร้อนและพายุฝนฟ้าคะนองรุนแรง ในขณะที่อัคคีภัย มนุษย์มีส่วนกระทำให้เกิดขึ้น

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ



รูปที่ ๑.๒ แสดงตำแหน่งร่องความกดอากาศต่ำ ทิศทางลมมรสุม และทางเดินพายุหมุนเขตร้อน

๑.๒.๒.๒ พายุฝนฟ้าคะนอง มักปรากฏในบริเวณที่มีการก่อตัวขึ้นของมวลอากาศ เช่น ในเรื่องความกดอากาศต่ำ เป็นต้น และมีลักษณะการก่อตัวรุนแรงเป็นพิเศษในฤดูร้อน โดยเฉพาะในเดือนเมษายนพายุฟ้าคะนองเป็นลักษณะอากาศรายวันที่ก่อให้เกิดลมแรง ลูกเห็บ ฟ้าผ่า และบางครั้งเกิดพายุหมุน ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากทั้งชีวิตและทรัพย์สิน แม้จะเกิดในบริเวณแคบ ๆ ในขณะที่พายุหมุนเขตร้อนสามารถทำความเสียหายเป็นบริเวณกว้างแต่จะมีการก่อตัวน้อยกว่า พายุหมุนเขตร้อนเข้าสู่ประเทศไทย ปีละ ๓ - ๔ ลูก โดยเริ่มต้นในฤดูฝนถึงกลางฤดูหนาว และมีอัตราของจำนวนพายุหมุนเขตร้อนเข้าสู่ประเทศไทยมากที่สุด ในเดือนตุลาคมมีลมแรงและฝนตกหนักเนื่องจากพายุหมุนเขตร้อนทำลายอาคาร บ้านเรือน ชีวิตมนุษย์ และสัตว์เลี้ยง ฯลฯ ความรุนแรงของความเสียหายเป็นไปตามความรุนแรงของพายุหมุนเขตร้อนนั้น

๑.๒.๒.๓ อัคคีภัยและแผ่นดินไหว แม้จะเป็นภัยธรรมชาติซึ่งไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ แต่มนุษย์ก็มีส่วนทำให้เกิดภัยดังกล่าวขึ้น เช่น การทดลองระเบิดนิวเคลียร์ การทำสงคราม ฯลฯ มีส่วนในการก่อให้เกิดแผ่นดินไหว ความประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดอัคคีภัย ดังนั้นการบรรเทาความรุนแรงและการป้องกันภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพนั้น จึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของทุก ๆ ฝ่ายในการประสานงานความร่วมมือเพื่อลดความสูญเสียภัยอันเนื่องจากภัยธรรมชาติดังกล่าว

๑.๓ สรุปภัยธรรมชาติหรือสาธารณภัยที่เกิดในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย

ในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมา สาธารณภัยเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และเกิดเป็นประจำในช่วงระยะเวลาหนึ่ง จึงทำให้มีความสามารถคาดการณ์ได้มากขึ้น ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง ในขณะที่เดียวกันมีสาธารณภัยรูปแบบใหม่และ/หรือมีรูปแบบที่เปลี่ยนไปจากเดิม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ

(Climate Change) ซึ่งทำให้คาดการณ์ได้ยาก มีความไม่แน่นอนสูง อาทิ ภัยจากแผ่นดินไหว การกัดเซาะชายฝั่ง สึนามิ ดินโคลนถล่ม โรคระบาด นอกจากนี้ อุบัติเหตุทางถนนยังเป็นสาธารณภัยที่เกิดมากที่สุด ซึ่งการคาดการณ์ทำได้ยาก เพราะเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ เว้นแต่ในบางช่วงระยะเวลา หากมีการใช้ถนนมาก เช่น เทศกาลต่าง ๆ ก็มีแนวโน้มจะเกิดอุบัติเหตุมากขึ้น

ตารางที่ ๑.๑ แสดงผลกระทบจากสาธารณภัยที่เกิดจากธรรมชาติในประเทศไทย

เดือน/ภาค	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	กลาง	ตะวันออก	ใต้	
					ฝั่งตะวันออก	ฝั่งตะวันตก
มกราคม						อุทกภัย ฝนแล้ง
กุมภาพันธ์	ไฟฟ้า	ไฟฟ้า ฝนแล้ง	ฝนแล้ง			ฝนแล้ง
มีนาคม	พายุฤดูร้อน ไฟฟ้า ฝนแล้ง	พายุฤดูร้อน ไฟฟ้า ฝนแล้ง	พายุฤดูร้อน ฝนแล้ง	ฝนแล้ง	ฝนแล้ง	ฝนแล้ง
เมษายน	พายุฤดูร้อน ไฟฟ้า ฝนแล้ง			ฝนแล้ง		ฝนแล้ง
พฤษภาคม	อุทกภัย พายุฤดูร้อน	อุทกภัย พายุฤดูร้อน	อุทกภัย พายุฤดูร้อน	อุทกภัย	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย	อุทกภัย ฝนแล้ง
มิถุนายน	อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง	อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง	อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง	อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง	อุทกภัย	อุทกภัย
กรกฎาคม	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง ฝนทิ้งช่วง	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง ฝนทิ้งช่วง	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง ฝนทิ้งช่วง	อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง	อุทกภัย	อุทกภัย

กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ ■

เดือน/ภาค	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	กลาง	ตะวันออก	ใต้	
					ฝั่งตะวันออก	ฝั่งตะวันตก
สิงหาคม	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง	อุทกภัย	อุทกภัย
กันยายน	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง		พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง		
ตุลาคม			พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง	อุทกภัย	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย คลื่นพายุซัดฝั่ง
พฤศจิกายน					อุทกภัย	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย คลื่นพายุซัดฝั่ง ดินโคลนถล่ม
ธันวาคม						อุทกภัย

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ

๑.๔ พื้นที่เสี่ยงต่อสาธารณภัย ประเภทภัยที่สำคัญและมีผลกระทบ อย่างรุนแรงต่อประเทศไทย

ตารางที่ ๑.๒ แสดงลักษณะภัยพิบัติต่าง ๆ ในพื้นที่ ทภ.๑

เดือน/ภาค	กลาง
กุมภาพันธ์	ฝนแล้ง
มีนาคม	พายุฤดูร้อน ฝนแล้ง
เมษายน	ฝนแล้ง
พฤษภาคม	อุทกภัย พายุฤดูร้อน
มิถุนายน	อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง
กรกฎาคม	พายุหมุนเขตร้อน พายุฝนฟ้าคะนอง ฝนทิ้งช่วง
สิงหาคม	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง
กันยายน	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง
ตุลาคม	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง
พฤศจิกายน - มกราคม	(เข้าสู่หน้าหนาว)

ตารางที่ ๑.๓ แสดงลักษณะภัยพิบัติต่างๆ ในพื้นที่ ทภ.๒

เดือน/ภาค	ตะวันออกเฉียงเหนือ
กุมภาพันธ์	ไฟป่า ฝนแล้ง
มีนาคม	พายุฤดูร้อน ไฟป่า ฝนแล้ง
เมษายน	ฝนแล้ง
พฤษภาคม	อุทกภัย พายุฤดูร้อน
มิถุนายน	อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง
กรกฎาคม	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง ฝนทิ้งช่วง
สิงหาคม	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง
กันยายน	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง
ตุลาคม	พายุฝนฟ้าคะนอง (เข้าช่วงฤดูหนาว)
พฤศจิกายน - มกราคม	(เข้าช่วงฤดูหนาว)

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ

ตารางที่ ๑.๔ แสดงลักษณะภัยพิบัติต่างๆ ในพื้นที่ ทภ.๓

เดือน/ภาค	เหนือ
กุมภาพันธ์	ไฟป่า
มีนาคม	พายุฤดูร้อน ไฟป่า ฝนแล้ง
เมษายน	พายุฤดูร้อน ไฟป่า ฝนแล้ง
พฤษภาคม	อุทกภัย พายุฤดูร้อน
มิถุนายน	อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง
กรกฎาคม	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง ฝนทิ้งช่วง
สิงหาคม	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง
กันยายน	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย พายุฝนฟ้าคะนอง
ตุลาคม	พายุฝนฟ้าคะนอง (เข้าช่วงฤดูหนาว)
พฤศจิกายน - มกราคม	(เข้าช่วงฤดูหนาว)

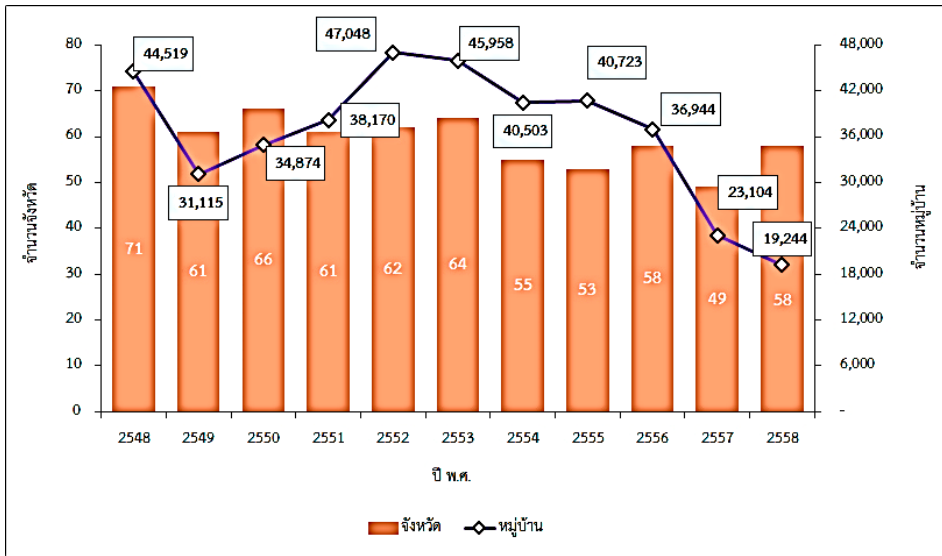
ตารางที่ ๑.๕ แสดงลักษณะภัยพิบัติต่างๆ ในพื้นที่ ทบ.๔

เดือน/ภาค	ใต้	
	ฝั่งตะวันออก	ฝั่งตะวันตก
มกราคม		อุทกภัย ฝนแล้ง
กุมภาพันธ์		ฝนแล้ง
มีนาคม	ฝนแล้ง	ฝนแล้ง
เมษายน		ฝนแล้ง
พฤษภาคม	พายุหมุนเขตร้อนอุทกภัย	อุทกภัย ฝนแล้ง
มิถุนายน	อุทกภัย	อุทกภัย
กรกฎาคม	อุทกภัย	อุทกภัย
สิงหาคม	อุทกภัย	อุทกภัย
กันยายน	อุทกภัย	อุทกภัย
ตุลาคม	อุทกภัย	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย คลื่นพายุซัดฝั่ง
พฤศจิกายน	อุทกภัย	พายุหมุนเขตร้อน อุทกภัย คลื่นพายุซัดฝั่ง ดินโคลนถล่ม
ธันวาคม		อุทกภัย

■ กองกัมบกในการช่วยเหลือนภัยพิบัติ

๑.๕ พื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ ประกอบด้วย พื้นที่ที่ประสบภัยแล้ง พื้นที่ที่ประสบอุทกภัย และพื้นที่ดินโคลนถล่ม

๑.๕.๑ พื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ : จำนวนพื้นที่ที่ประสบภัยแล้ง ประเทศไทยประสบปัญหาด้านปริมาณและด้านคุณภาพน้ำ โดยในช่วงที่ผ่านมา พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙ พบว่ามีปัญหาหลัก ได้แก่ ปัญหา น้ำท่วม และปัญหาการขาดแคลนน้ำหรือน้ำแล้ง ใน พ.ศ. ๒๕๕๘ ในหลายพื้นที่ของประเทศไทยได้เกิดสถานการณ์ภัยแล้งและภาวะฝนทิ้งช่วงเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยมีจำนวนพื้นที่ที่ประสบภัยแล้ง จำนวน ๕๘ จังหวัด ๑๙,๒๔๔ หมู่บ้าน มีพื้นที่การเกษตรที่ได้รับความเสียหายแล้ว จำนวน ๔,๑๙๖,๓๕๕ ไร่ คิดเป็นมูลค่าความเสียหาย ๗๓๖,๕๑๕,๔๒๘ บาท ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีสาเหตุหลักของการเกิดภัยแล้ง คือ ปรากฏการณ์เอลนีโญหรือสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงในมหาสมุทร ความผิดปกติของตำแหน่งร่องมรสุมทำให้ฝนตกในพื้นที่ไม่ต่อเนื่อง รวมถึงผลกระทบจากปรากฏการณ์ภาวะเรือนกระจกอันเนื่องมาจากกิจกรรมของมนุษย์ ทำให้ความร้อนสะสมอยู่ในอากาศบริเวณผิวโลกมากขึ้น นอกจากนี้ปริมาณความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มมากขึ้น เกินกว่าปริมาณน้ำที่นำไปใช้ได้ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำในหลายพื้นที่

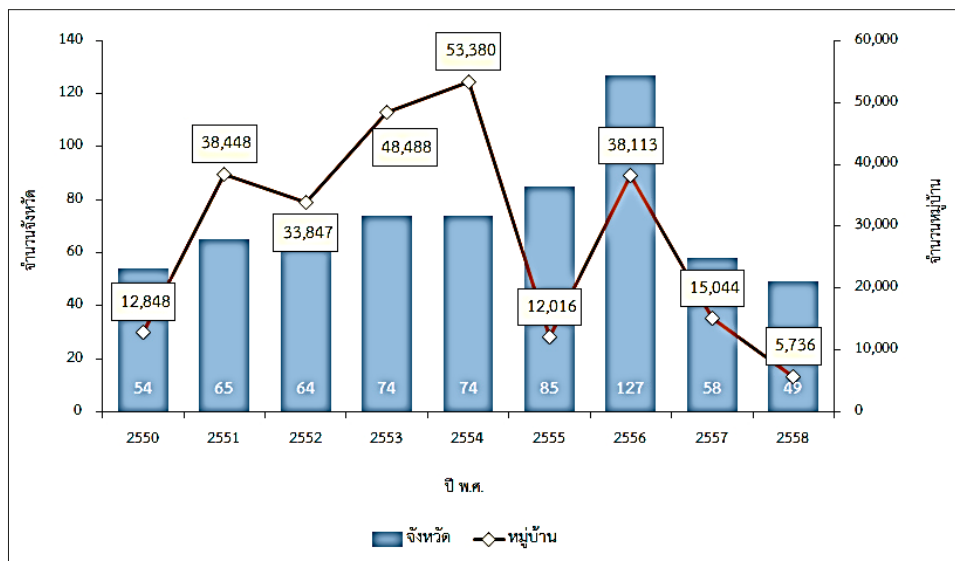


รูปที่ ๑.๓ แสดงจำนวนพื้นที่ที่ประสบภัยแล้ง พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๘
ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๒๕๕๙)

๑.๕.๒ พื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ : จำนวนพื้นที่ที่

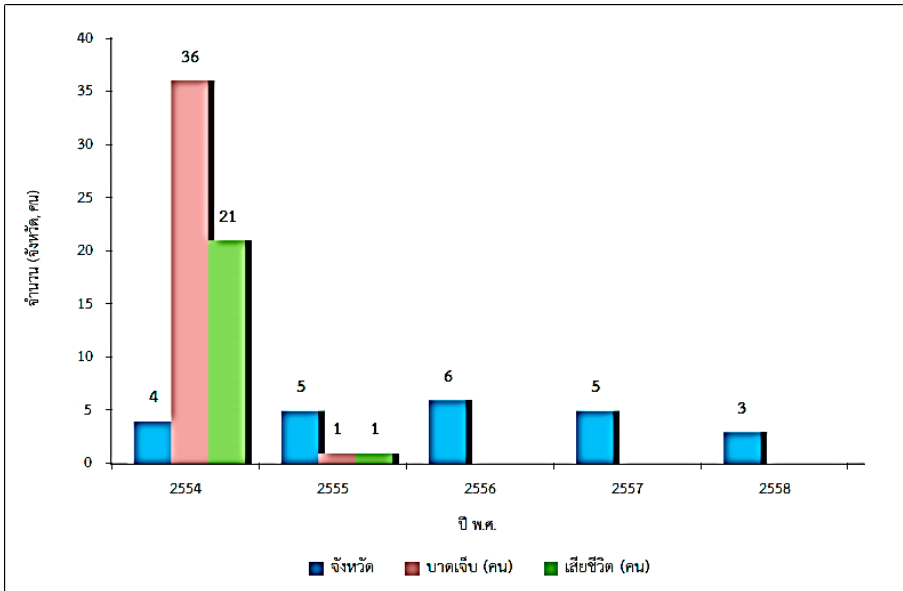
ประสบอุทกภัย ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘ ประเทศไทยประสบปัญหา น้ำท่วมในหลายจังหวัดและเกิดปัญหาน้ำท่วมหนักที่มีความรุนแรง คือ พ.ศ. ๒๕๕๔ มีพื้นที่ประสบอุทกภัยจำนวน ๗๔ จังหวัด ๕๓,๓๘๐ หมู่บ้าน มีพื้นที่เกษตร ได้รับความเสียหาย ๑๑,๗๙๘,๒๔๑ ไร่ มูลค่าความเสียหายสูงถึง ๒๓,๘๓๙,๒๑๙,๓๕๖ บาท ซึ่งเป็นภัยพิบัติที่มีความเสียหายเป็นอันดับ ๔ ของโลก อย่างไรก็ตาม ใน พ.ศ. ๒๕๕๘ จำนวนพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยของประเทศไทย เริ่มลดลงจาก พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยมีจำนวนพื้นที่ที่ประสบภัยแล้ง จำนวน ๔๙ จังหวัด ๕,๗๓๖ หมู่บ้าน มีพื้นที่การเกษตรที่ได้รับความเสียหายแล้ว จำนวน ๖๙๔,๒๘๒ ไร่ คิดเป็นมูลค่าความเสียหาย ๑๖๒,๐๖๓,๔๗๘ บาท

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ



รูปที่ ๑.๔ แสดงจำนวนพื้นที่ที่ประสบอุทกภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๘
ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๒๕๕๙)

๑.๕.๓ พื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ : จำนวนพื้นที่และความเสียหายจากดินโคลนถล่ม การเกิดดินไหลหรือดินถล่มในประเทศไทยส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากน้ำเป็นปัจจัยหลัก จากข้อมูลสรุปสถานการณ์ภัยดินโคลนถล่ม พ.ศ. ๒๕๕๘ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่าประเทศไทยมีเหตุการณ์ดินโคลนถล่มเกิดขึ้น ๕ ครั้งใน ๓ จังหวัด ซึ่งมีฝนตกหนักและน้ำป่าไหลหลาก ได้แก่ จว.พัทลุง จว.นครศรีธรรมราช และ จว.ตรัง มีผู้สูญหายจำนวน ๒ ราย ในพื้นที่จังหวัดพัทลุง เมื่อ ๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งเกิดฝนตกและมีน้ำป่าไหลหลากที่น้ำตกโดนแพร่ทอง ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาบรรทัด หมู่ที่ ๕ ตำบลลำสินธุ์ อำเภอสรีนครินทร์ จังหวัดพัทลุง



รูปที่ ๑.๕ แสดงจำนวนพื้นที่และความเสียหายจากดินโคลนถล่ม
พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘ ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๒๕๕๙)

สำหรับประเทศไทยจากสถิติด้านสาธารณภัยที่เกิดขึ้นนั้น สามารถประเมินระดับความรุนแรง ความล่าช้า การบริหารจัดการ และความเสียหายจากภัยพิบัติในประเทศไทยได้ ตามตารางต่อไปนี้

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ

ตารางที่ ๑.๖ แสดงการเปรียบเทียบสาธารณภัยต่างๆ ที่เกิดในประเทศไทย

ประเภทสาธารณภัย	ระดับความรุนแรง	ระดับความล่อแหลม	ระดับการบริหารจัดการ	ระดับความเสี่ยง
อุทกภัย	สูง	ปานกลาง	ปานกลาง	สูง
พายุไต้ฝุ่นและพายุหมุน	สูง	สูง	ปานกลาง	ปานกลาง
แผ่นดินไหว	ต่ำ	ต่ำ	ไม่ดี	ปานกลาง
แผ่นดินถล่ม	ปานกลาง	ต่ำ	ไม่ดี	ปานกลาง
ภัยแล้ง	สูง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง
อัคคีภัย	สูง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง
วัตถุระเบิด	สูง	ปานกลาง	ไม่ดี	สูง
อุบัติเหตุ	สูง	ปานกลาง	ไม่ดี	สูง
โรคระบาดมนุษย์	ต่ำ	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ
โรคพืช	ปานกลาง	ต่ำ	ไม่ดี	ปานกลาง

๑.๖ ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย เรียงลำดับตามสาธารณภัยที่พบบ่อยมีดังต่อไปนี้

อุทกภัย

ในอดีตประเทศไทยมีการจัดการภัยทางธรรมชาติในลักษณะตั้งรับ คือ เป็นการช่วยเหลือผู้ประสบภัยหลังการเกิดพิบัติภัย (Reactive approach) การช่วยเหลือฟื้นฟูบูรณะ การเข้ามาปฏิบัติการด้านสาธารณภัยของหน่วยงานต่างๆ ทำเฉพาะในภาวะฉุกเฉินแบบเฉพาะกิจซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น เพื่อลดความรุนแรงและลดผลกระทบจากอุทกภัยที่จะเกิดครั้งต่อไปให้ได้มากที่สุด จำเป็นต้องมีการปรับแนวความคิดให้เป็นการบริหารจัดการ

สาธารณภัยในเชิงรุก โดยเพิ่มการป้องกันลดผลกระทบและเตรียมพร้อมรับมือจากการปฏิบัติการในเชิงรับ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอุทกภัยมีหลายหน่วยงาน แต่ขาดประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกัน ส่วนใหญ่เป็นไปอย่างไม่มีระบบ ไม่มีการเตรียมแผนการจัดการสาธารณภัยและแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการช่วยเหลือให้ชัดเจน ทำให้ผู้ประสบภัยได้รับความช่วยเหลืออย่างล่าช้าไม่ทั่วถึง เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมาก จึงควรมีการจัดตั้งองค์กรกลางในการบริหารจัดการสาธารณภัย เพื่อให้การทำงานเป็นไปในลักษณะของการรวมแผนแบบบูรณาการทั้งในยามปกติและยามเกิดภัย ประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาคือ ปัญหาด้านการไม่สามารถปฏิบัติตามแผนและนโยบาย เนื่องจากขาดความชัดเจนในด้านนโยบายและแผนหลัก ปัญหาด้านกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และปัญหาด้านองค์กร บุคคล และการจัดการ ควรมีการปรับปรุงกฎระเบียบ พ.ร.บ. และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (*Policy Brief ฉบับนี้* เรียบเรียงและเขียนโดย ดร.นฤกมล จันทร์จิราวุฒิกุล (กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) จากรายงานการวิจัย “โครงการวิจัยการพัฒนาแผนหลักการจัดการภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ : น้ำท่วม น้ำแล้ง และแผ่นดินถล่ม” ของ ธวัชชัย ดิงส์ัญชลี และคณะ (๒๕๔๕) และเอกสารประกอบอื่น ๆ)

จากการศึกษาต่าง ๆ เกี่ยวกับภัยธรรมชาติในรอบทศวรรษที่ผ่านมา พบว่า ภัยจากน้ำท่วมหรืออุทกภัยก่อให้เกิดความเสียหายมากที่สุด ทั้งความสูญเสียด้านชีวิตและด้านเศรษฐกิจ ข้อมูลจากกรมป้องกันและบรรเทาอุทกภัย พบว่าระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๕๒ อุทกภัยเป็นภัยที่ต้องใช้งบประมาณ (เงินอุดหนุนราชการ) ในการป้องกันและบรรเทาความรุนแรงมากที่สุดถึง ๕๖.๙๒% สาเหตุหนึ่งที่ทำให้อุทกภัยมีความรุนแรงมากกว่าภัยธรรมชาติอื่นๆ

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ

คืออุทกภัยเป็นภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นบ่อยกว่าภัยพิบัติอื่นๆ ก่อให้เกิดหายนะในวงกว้าง ทั้งความสูญเสียด้านเศรษฐกิจและชีวิตของผู้คน การขยายตัวของชุมชนเมือง การบุกรุกพื้นที่ริมแม่น้ำ การเปลี่ยนแปลงไปทางกายภาพของพื้นที่ที่น้ำเคยซึมผ่านได้ เมื่อเกิดอุทกภัยจึงก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหนัก อีกทั้งการบริหารจัดการยังยากขึ้นด้วย

แม้ว่าประเทศไทยจะมีความตื่นตัวในเรื่องการบรรเทาสาธารณภัยมากขึ้น แต่ยังมีการดำเนินการในเชิงรุก (Proactive approach) ที่เน้นการป้องกันและลดผลกระทบไม่เพียงพอ ต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้วที่มักจะใช้หลักการบริหารจัดการสาธารณภัยเชิงรุกโดยตั้งเป้าหมายลดความรุนแรงและลดผลกระทบจากสาธารณภัยให้ได้มากที่สุด ซึ่งจะเน้นการป้องกันและมีการเตรียมการเพื่อลดผลกระทบ ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจโดยตรงตามกฎหมายคือกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

๑.๗ ระเบียบ คำสั่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑.๗.๑ ระเบียบ คำสั่ง และกฎหมายของกองทัพบกที่เกี่ยวข้อง

๑.๗.๑.๑ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กท. ๒๕๕๘

๑.๗.๑.๒ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทบ. ๒๕๕๘

๑.๗.๑.๓ ประกาศกระทรวงกลาโหม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน

๑.๗.๒ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ และกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ที่ยึดถือเป็นแนวทางการปฏิบัติในปัจจุบัน (ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ประกอบด้วย

๑.๗.๒.๑ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

พ.ศ. ๒๕๕๐ (ผนวก ข)

๑.๗.๒.๒ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย จากการบำบัดยันตรายจากสารอันตราย พ.ศ. ๒๕๕๔ (ผนวก ฉ)

- ประกาศกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เรื่อง การกำหนดแบบรายงาน ๓๙ ความเสียหาย แบบคำร้องขอและใบรับคำขอตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายจากการบำบัดยันตราย จากสารอันตราย พ.ศ. ๒๕๕๔ (ผนวก ฉ)

๑.๗.๒.๓ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกหนังสือรับรอง กรณีผู้ประสบภัย หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน ร้องขอหลักฐานเพื่อรับการสงเคราะห์หรือบริการอื่นใด พ.ศ. ๒๕๕๒

๑.๗.๒.๔ ประกาศกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เรื่อง แบบหนังสือรับรองผู้ประสบภัย

๑.๗.๒.๕ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘

๑.๘ บทเรียนการจัดการสาธารณภัยที่ผ่านมา

๑.๘.๑ ด้านโครงสร้างองค์กร และกลไกการจัดการสาธารณภัย
โครงสร้าง องค์กร และกลไกที่รับผิดชอบเมื่อเกิดสาธารณภัยของประเทศไทย มีหลายระดับหลายส่วนราชการและหน่วยงาน ตั้งแต่การเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ การแจ้งเตือนภัย การเผชิญเหตุการณจัดการในภาวะฉุกเฉิน การให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ขณะเกิดเหตุการณ์ จนถึงกาฟื้นฟูผู้ประสบภัย และพื้นที่ภายหลังการเกิดภัย ปัญหาพื้นฐาน คือ การขาดความเป็นเอกภาพในการจัดการสาธารณภัยทั้งในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบหลักตามกฎหมายไม่สามารถสั่งการได้

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ

ครอบคลุมทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชนที่เข้าร่วมในการเผชิญเหตุด้วยตนเอง

๑.๘.๒ ด้านกระบวนการวางแผน และการสนับสนุน เมื่อเกิดเหตุทุกหน่วยงานจะเข้าพื้นที่ประสบภัยด้วยตัวเอง ไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายในพื้นที่ ทำให้ขาดความพร้อมในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน เนื่องจากทุกหน่วยงานมุ่งให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นลำดับแรก แต่การปฏิบัติงานกลับไม่มีการวางแผนในภาพรวม

๑.๘.๓ ด้านองค์ความรู้/ข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณภัย การวิจัยและพัฒนาการจัดการสาธารณภัยของประเทศ ยังไม่มีความชัดเจนถึงยุทธศาสตร์ทิศทางรูปแบบ และระบบการจัดการในภาวะฉุกเฉินที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศ ในแต่ละประเภทภัยขาดข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยของแต่ละประเภทภัยที่แท้จริง เช่น พื้นที่แล้งซ้ำซาก พื้นที่ดินโคลนถล่ม ฯลฯ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน รวมถึงระดับนโยบายขาดการให้ความสำคัญและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

๑.๙ บทสรุป

เมื่อทบทวนผลการปฏิบัติด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระยะที่ผ่านมาได้สะท้อนปัญหาและความท้าทายต่อการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างกระบวนการ และองค์ความรู้ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบการป้องกัน การเตรียมความพร้อม และการสร้างภูมิคุ้มกันในการจัดการสาธารณภัยของประเทศให้เข้มแข็ง นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ให้ความสำคัญประการหนึ่งกับการพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติพร้อมไปกับการพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศ ที่ต้องมีการผนึกกำลังจากทุกภาคส่วนให้มี

ส่วนร่วมในการสนับสนุนการดำเนินงานของกองทัพตั้งแต่ในภาวะปกติ โดยมี ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติเป็นยุทธศาสตร์ความมั่นคงเฉพาะเรื่อง รองรับการเตรียมพร้อมของประเทศ เพื่อรับมือกับภัยคุกคามต่าง ๆ ทั้งที่เกิดจากภัยธรรมชาติและภัยที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยกำหนดให้มีแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๐ แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ นโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ และยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑) ซึ่งให้ความสำคัญกับการเตรียมพร้อมรองรับใน ๓ ด้าน คือ

- ด้านสาธารณภัย
- ด้านภัยจากการสู้รบ
- ด้านวิกฤตการณ์ความมั่นคง

ทั้งนี้ การดำเนินงานจะเชื่อมโยงกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๘

เป้าหมายการจัดการสาธารณภัย เน้นการสร้างองค์ความรู้ ความตระหนัก วัฒนธรรมความปลอดภัย พัฒนาศักยภาพสังคม ท้องถิ่น เพื่อเข้าสู่ “การรับรู้ - ปรับตัว - ปั่นเร็ว - อย่างยั่งยืน” วัตถุประสงค์ของแผนเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติให้แก่ทุกหน่วยงาน ในการจัดการอย่างเป็นระบบมีทิศทาง และพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยด้วยแนวทางต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชุมชนจนถึงระดับชาติ เพื่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด

นโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ๔ ด้าน ได้แก่ ส่งเสริมการลดความเสี่ยง การบูรณาการความร่วมมือ พัฒนาระบบฟื้นฟู และส่งเสริมมาตรฐานความร่วมมือระหว่างประเทศ ยุทธศาสตร์ ๔ ด้าน ได้แก่ มุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย การบูรณาการการจัดการ

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ

ในภาวะฉุกเฉิน การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการงบประมาณเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณประเภทอื่นๆ ได้แก่ งบกลางและเงินอุดหนุนราชการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ทั้งระดับหน่วยงาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๑๐ องค์การปฏิบัติในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

๑.๑๐.๑ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย)

๑.๑๐.๒ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย)

๑.๑๐.๓ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด/กทม.

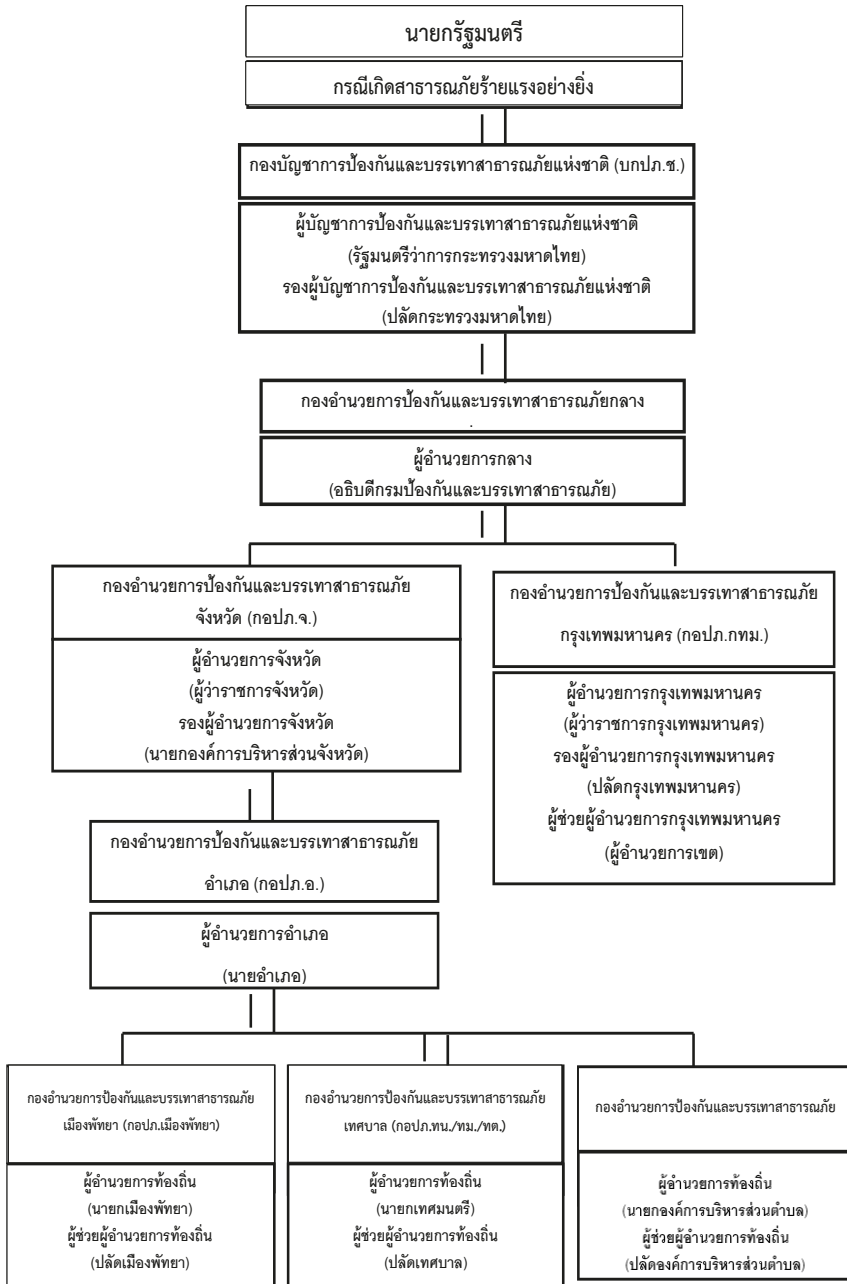
๑.๑๐.๔ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด/กทม. (ผู้ว่าราชการจังหวัด/ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร)

๑.๑๐.๕ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ (นายอำเภอ)

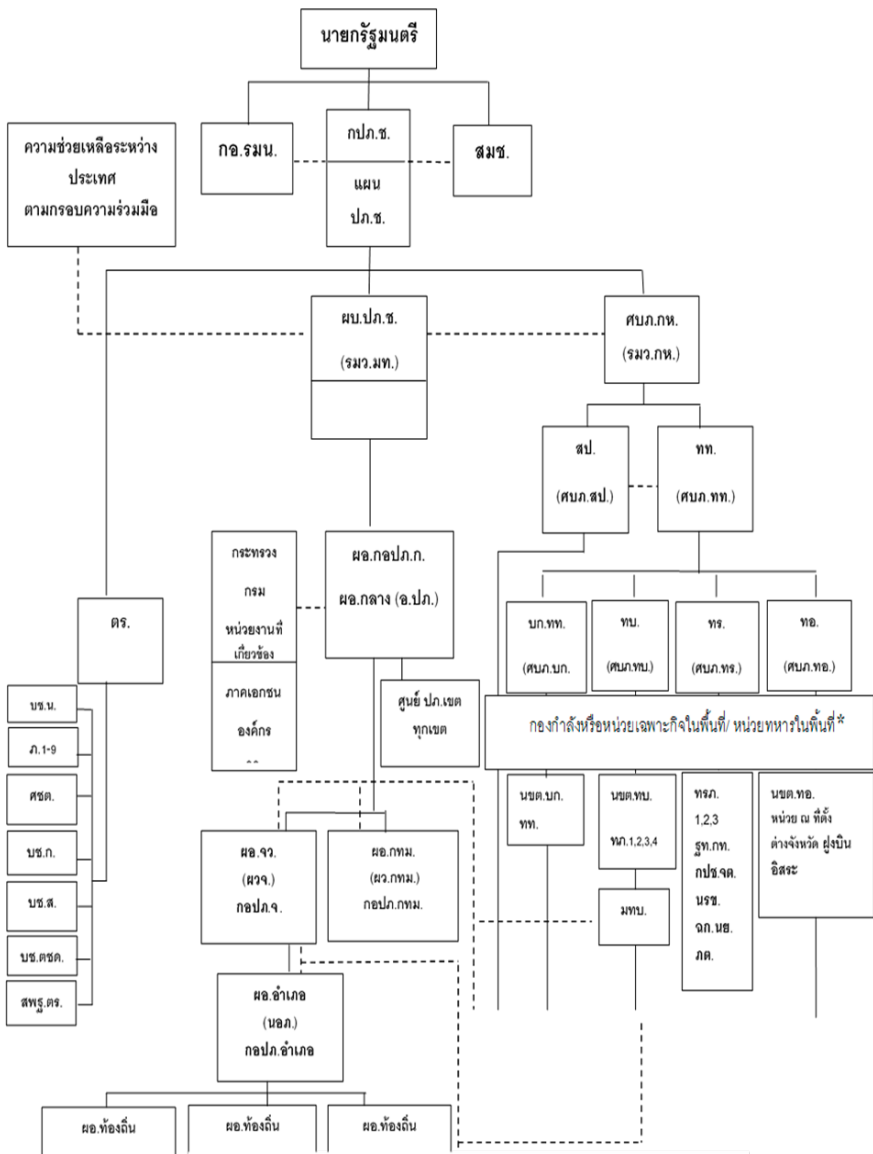
๑.๑๐.๖ ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๑๐.๗ เทศบาลนคร (ทน.)/เทศบาลเมือง (ทม.)/เทศบาลตำบล (ทต.)/อบต./เทศบาลเมืองพัทยา

สายการบังคับบัญชาในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย



■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ



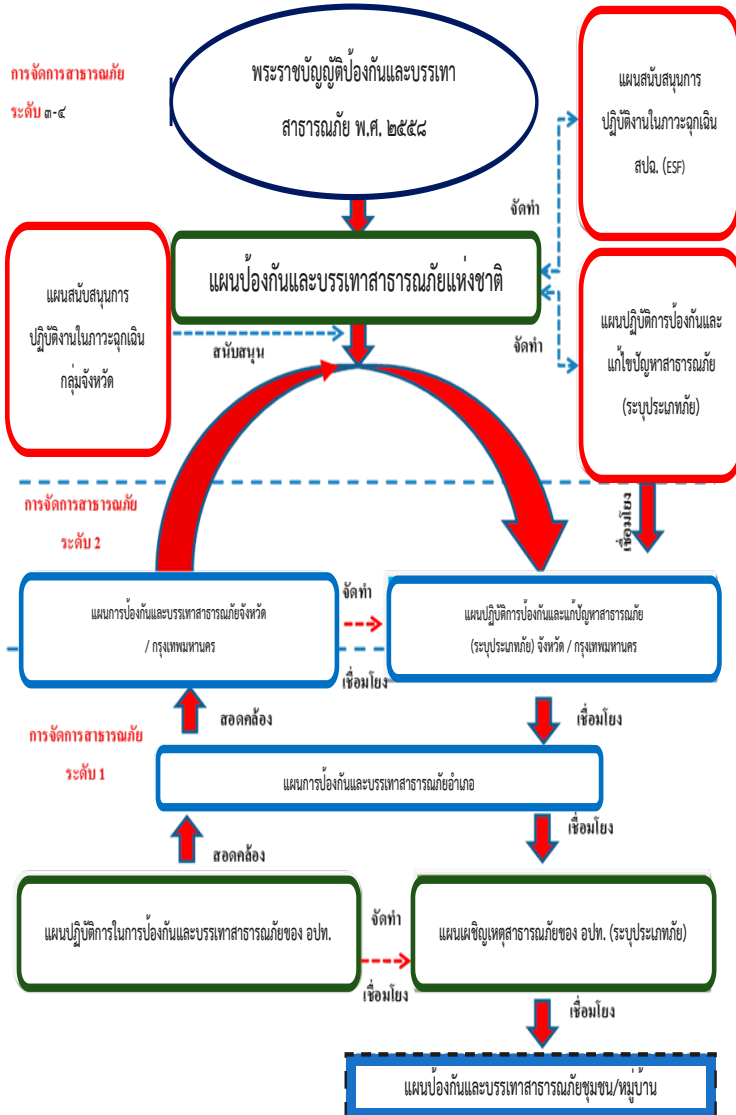
หมายเหตุ

-----สายการบินคัมภีร์

----- สายการประสานงาน

* การแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบให้เป็นไปตามแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม และหนังสือตกลงร่วมกันระหว่าง ผอ.จว. หรือผว.กทม. และ ผบ. ของทหารในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง

ระดับและความเชื่อมโยงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย

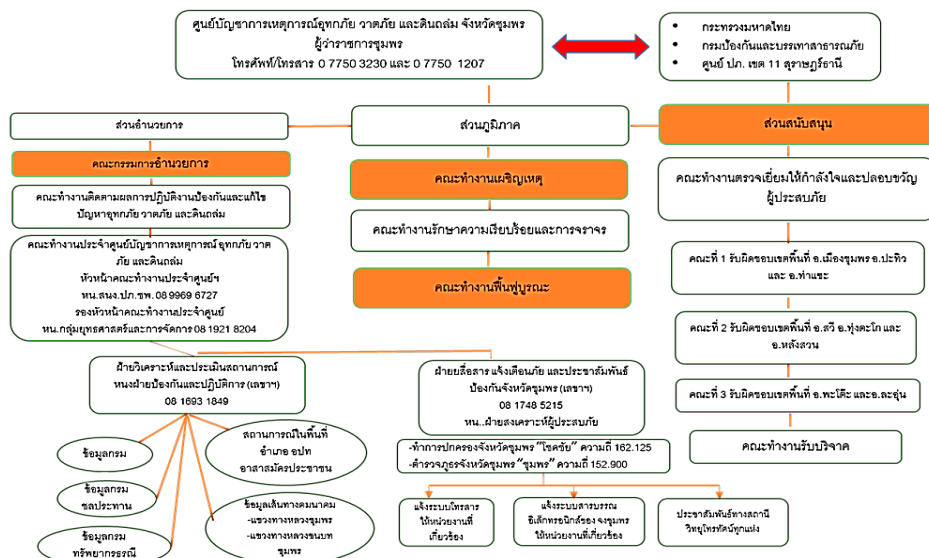


หมายเหตุ : แผนปฏิบัติการทุกระดับต้องมีคู่มือการปฏิบัติงาน / มาตรฐานการปฏิบัติงาน / ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน (SOP)

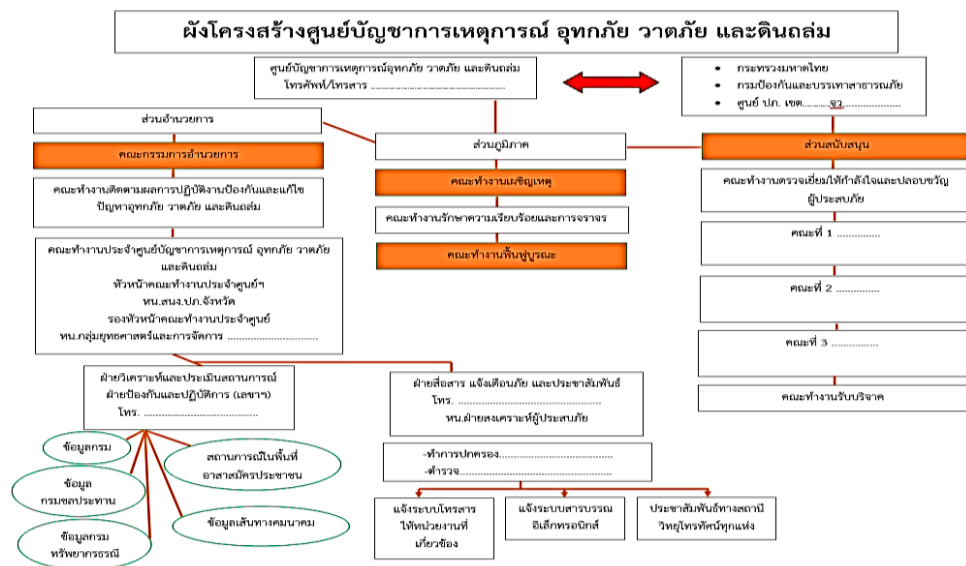
รูปที่ ๑.๗ ระดับความเชื่อมโยงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ

ผังโครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ อุทกภัย วาตภัย และดินถล่ม ชุมพร ๒๕๖๐



ผลการเก็บข้อมูลเพื่อจัดทำบทเรียนทางทหาร เรื่อง หลักนิยามกองทัพพบในการช่วยเหลือภัยพิบัติ



๑.๑๑ การประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน

เมื่อมีการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยแล้ว หากสาธารณภัยที่เกิดขึ้นนั้นเป็นภัยพิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการ (ผนวก ง) เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของผู้ประสบภัย แต่มิได้มุ่งหมายที่จะชดเชยความเสียหายแก่ผู้ใดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมกับคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัด (ก.ช.ภ.จ.) ดำเนินการประกาศเขตให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนดต่อไป โดยมี “คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ” (ก.ช.ภ.อ.) มีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอเป็นประธาน มีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้นหนึ่งคนสำรวจความเสียหายจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่รับผิดชอบและให้ความช่วยเหลือเสนอต่อ “คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัด” (ก.ช.ภ.จ.) เพื่อประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือต่อไป ทั้งนี้อำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้สำรวจความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ที่รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนด โดยมี ก.ช.ภ.อ. เป็นผู้ตรวจสอบและกลั่นกรองการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจากการสำรวจความเสียหายดังกล่าวข้างต้น

๑.๑๑.๑ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน : แนวทางปฏิบัติในการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command) กำหนดโครงสร้างองค์กรปฏิบัติรับผิดชอบในการจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินในแบบโครงสร้างของ

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ

ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินระดับหน่วย (หน่วยปฏิบัติงานด้านการช่วยเหลือภัยพิบัติ) โดยมีผู้อำนวยการเป็น ผบ. ของหน่วยนั้นๆ เป็นผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน มีอำนาจในการควบคุมสั่งการ และบัญชาการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ หากสาธารณภัยขนาดกลาง (ระดับ ๒) ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินรับข้อสั่งการจากกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดไปปฏิบัติ โดยได้กำหนดรูปแบบของครูปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยมีหลักในการปฏิบัติดังนี้

๑.๑๑.๑.๑ การรายงานตัวและทรัพยากรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้เจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัครต่างๆ ที่มาร่วมปฏิบัติงานเข้ารายงานตัวที่ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอในพื้นที่ที่เกิดภัย ก่อนรับมอบภารกิจและพื้นที่รับผิดชอบไปปฏิบัติ

๑.๑๑.๑.๒ การเข้าควบคุมสถานการณ์ คำนึงถึงหลักการควบคุมสถานการณ์และการเผชิญเหตุ องค์การบริหารส่วนตำบลได้วางแผนการเผชิญเหตุสาธารณภัยที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดโครงสร้างองค์กรข้อมูลการสนับสนุนการตัดสินใจ การควบคุม การสั่งการ และการใช้แนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่อให้การจัดการในภาวะฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประกอบด้วย

๑.๑๑.๑.๒ (๑) การรับแจ้งเหตุและการรายงาน : ให้ผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ทั้งด้านสถานการณ์สาธารณภัยด้านการปฏิบัติการระงับบรรเทาสาธารณภัย ด้านการให้ความช่วยเหลือ และด้านอื่นๆ ที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความถูกต้อง ชัดเจน รวดเร็ว โดยให้ชุมชน/หมู่บ้านสำรวจความเสียหายและความต้องการเบื้องต้น ตามแบบรายงานเหตุด่วนสาธารณภัยแล้ว รายงานต่อกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ ■

๑.๑๑.๑.๒ (๒) การประเมินสถานการณ์ในภาวะ
ฉุกเฉิน มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

๑.๑๑.๑.๒ (๒.๑) นำข้อมูลที่ได้
มาวิเคราะห์สถานการณ์สาธารณภัยที่เกิดขึ้น

๑.๑๑.๑.๒ (๒.๒) กำหนดแนวทาง
ปฏิบัติ เลือกทางที่ดีที่สุดและมีความเสี่ยงน้อยที่สุด

๑.๑๑.๑.๒ (๒.๓) มีการคาดการณ์
เพิ่มเติมในเรื่องปัจจัยความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้น การขอรับการสนับสนุนเพิ่มเติม

๑.๑๑.๑.๒ (๒.๔) การจัดการข้อมูล
ให้หัวหน้าทีมเป็นผู้นำในการสอบถามสำรวจข้อมูลสถานที่ สิ่งที่เป็นอันตราย
ต่อนักกู้ภัย พร้อมทั้งบันทึกวัน เวลา ชื่อที่อยู่ผู้ให้ข้อมูลและรายงานข้อมูล
ให้ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินทราบ มีการบรรยายสรุปให้ลูกทีมทราบ กำหนดพื้นที่
อันตราย พื้นที่ปฏิบัติการ พื้นที่ปลอดภัย รวมทั้งจัดระบบต่างๆ ได้แก่ แก๊สไฟฟ้า
ประปา เป็นต้น ซึ่งเป็นอันตรายต่อนักกู้ภัย

๑.๑๑.๑.๒ (๒.๕) การสั่งการผู้สั่งการ
ต้องเป็นคนเดียวที่สามารถชี้แจงการปฏิบัติได้ การสั่งการต้องชัดเจนไม่คลุมเครือ
มีความมั่นใจ และเด็ดขาด หัวหน้าหน่วยหรือผู้ควบคุมชุดปฏิบัติการต้องรายงานตัว
ต่อผู้อยู่ในเหตุการณ์ และต่อผู้บัญชาการเหตุการณ์ ณ จุดเกิดเหตุทั้งก่อนการ
ปฏิบัติและภายหลังเสร็จสิ้นภารกิจ

๑.๑๑.๑.๒ (๒.๖) การรวบรวมข้อมูล
ได้แก่ ปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้อง สาเหตุของการเกิดเหตุการณ์ ผลการปฏิบัติ
รวมทั้งแนวทางการแก้ไขและนำข้อเสนอแนะมาวิเคราะห์

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ

๑.๑๒ ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)

สามารถจัดกลุ่มทรัพยากรในการปฏิบัติการตามสถานการณ์ปฏิบัติงาน ได้เป็น ๓ กลุ่ม (ที่มา : โดยคณะวิทยากร ICS ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ดังต่อไปนี้

๑.๑๒.๑ ปฏิบัติงานอยู่ (Assigned) หมายถึง ทรัพยากรนั้นอยู่ระหว่างปฏิบัติการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

๑.๑๒.๒ พร้อมปฏิบัติงาน (Available) หมายถึง ทรัพยากรที่มีสภาพพร้อมปฏิบัติการได้ทันทีที่ได้รับมอบหมาย

๑.๑๒.๓ ไม่พร้อมปฏิบัติงาน (Out of Service) หมายถึง ทรัพยากรที่ไม่อยู่ในสภาพพร้อมปฏิบัติการ (ชำรุด, อยู่ระหว่างการซ่อมบำรุง, หยุดพักการปฏิบัติงานชั่วคราว เป็นต้น)

ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการแบ่งกลุ่มของทรัพยากรปฏิบัติการที่ชัดเจน พื้นที่เกิดเหตุ อาจใช้สัญลักษณ์เป็นป้ายบอกข้อมูลสถานะการใช้งานของทรัพยากรตามสีที่เป็นมาตรฐานร่วมกัน ดังนี้

๑.๑๒.๓.๑ สีเขียว (ปฏิบัติงานอยู่)

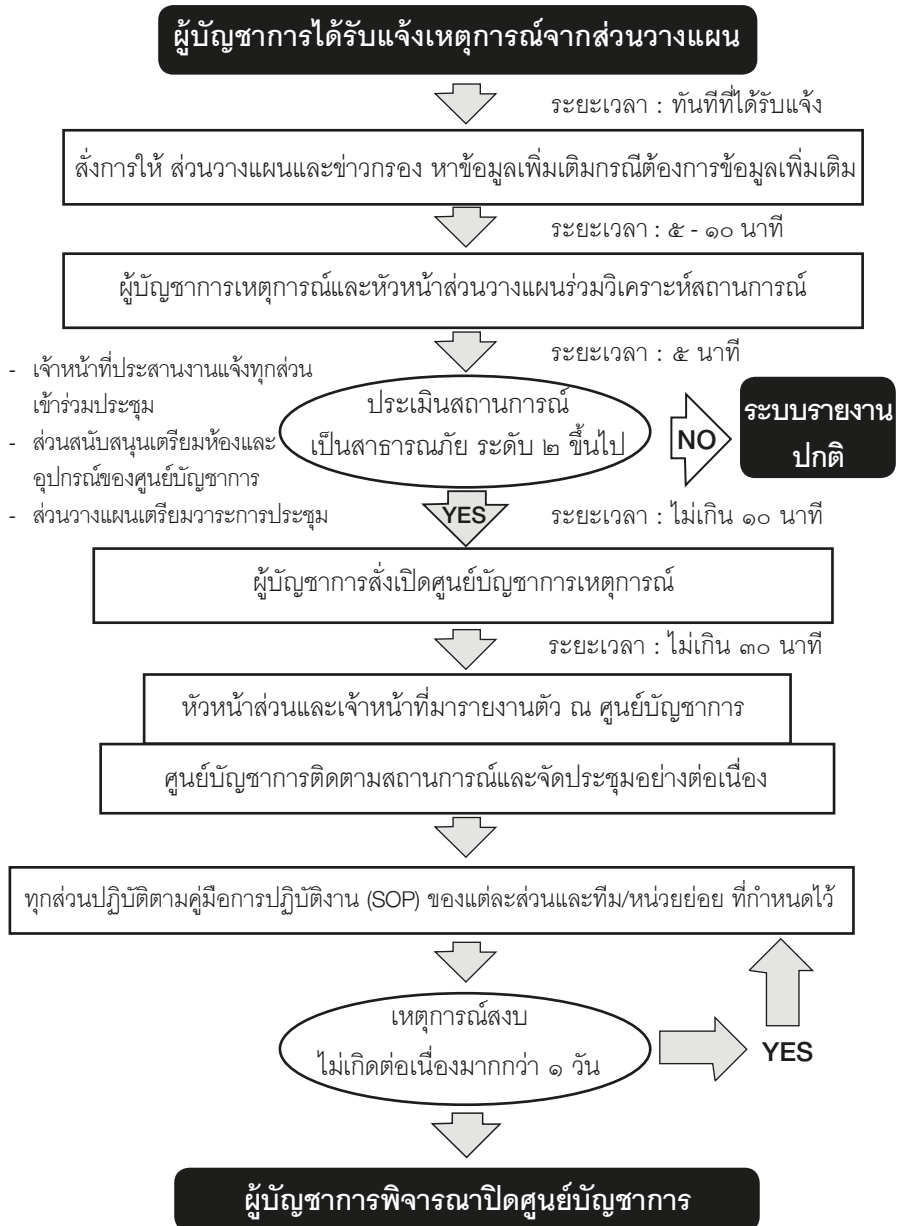
๑.๑๒.๓.๒ สีเหลือง (พร้อมปฏิบัติงาน)

๑.๑๒.๓.๓ สีแดง (ไม่พร้อมปฏิบัติงาน)

ตารางที่ ๑.๗ แสดงการเข้าควบคุมสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา

การปฏิบัติตามระยะเวลา	หลักการเข้าควบคุมสถานการณ์
๒๔ ชั่วโมงแรก	เน้นการค้นหาผู้รอดชีวิต การรักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บ น้ำดื่ม อาหารปรุงสำเร็จ เสื้อผ้า ฯลฯ
๒๔ - ๔๘ ชั่วโมง (๑ - ๒ วัน)	เน้นการค้นหาผู้รอดชีวิต และทรัพย์สิน สืบหาญาติ จัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว การรักษาพยาบาล การจัดการศพ อาหาร น้ำดื่ม ยารักษาโรค เครื่องครัว
๔๘ - ๗๒ ชั่วโมง (๒ - ๓ วัน)	เน้นการค้นหาผู้รอดชีวิต การสืบหาญาติ การรักษาพยาบาล การจัดการศพ การสงเคราะห์เบื้องต้น เงินชดเชย การค้นหาทรัพย์สินและข้อมูลการให้ความช่วยเหลือ ฯลฯ
๗๒ ชั่วโมงขึ้นไป (หลัง ๓ วันขึ้นไป)	ให้พิจารณาสนับสนุนการปฏิบัติการค้นหาระยะ ๑ - ๓ วันแรก โดยเน้นการช่วยเหลือชีวิตคนก่อน ตามด้วยทรัพย์สิน พร้อมทั้งสนับสนุนการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมและทั่วถึง ตลอดจนการปรับเปลี่ยนกำลังพลเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง ฯลฯ

■ กองทัพบกในการช่วยเหลือภัยพิบัติ



หมายเหตุ ให้มีการรายงานผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เป็นระยะ ๆ

ขั้นตอนการปฏิบัติงาน

ขั้นตอนปฏิบัติการ	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ
๑. ผู้รับแจ้งเหตุการณ์ ทราบเหตุการณ์	ทันทีที่ทราบเหตุการณ์	ผู้รับแจ้ง
๒. ผู้รับแจ้งเหตุการณ์ แจ้งส่วนแผนงาน	ทันทีที่ทราบเหตุการณ์	ส่วนแผนงาน
๓. หาข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อเตรียมการสั่งการ	๕ - ๑๐ นาที	ส่วนแผนงาน
๔. ส่วนแผนงานแจ้งผู้บัญชาการเหตุการณ์	๕ นาที	ส่วนแผนงาน
๕. ผู้บัญชาการเหตุการณ์และส่วนแผนงาน วิเคราะห์สถานการณ์เพื่อพิจารณาการใช้แผน	ภายใน ๑๐ นาที	ผู้บัญชาการ เหตุการณ์และ ส่วนแผนงาน
๕.๑ ประเมินสถานการณ์ กรณีเป็น สาธารณภัยระดับ ๑ ผู้บัญชาการเหตุการณ์ สั่งให้ส่วนแผนงานติดตามสถานการณ์และ รายงานเป็นระยะ	ทุก ๓๐ นาที ใน ๒ ชั่วโมงแรก และ ทุก ๑ ชั่วโมง จนกว่า เหตุการณ์จะปกติ	ส่วนแผนงาน
๕.๒ ประเมินสถานการณ์ กรณีเป็น สาธารณภัยระดับ ๒ ขึ้นไป ผู้บัญชาการ เหตุการณ์สั่งการตามความรุนแรงของ เหตุการณ์กรณีต้องเปิดศูนย์บัญชาการ แจ้งเจ้าหน้าที่ประสานงาน (LO) ประสาน ทีมงานตามโครงสร้าง ICS เข้าร่วมประชุม	ภายใน ๓๐ นาที หลังรับคำสั่ง	จนท. ประสานงาน แจ้งทุกส่วน เข้าร่วมประชุม ส่วนสนับสนุน เตรียมห้อง และอุปกรณ์ ส่วนวางแผน เตรียมวาระ การประชุม
๖. การดำเนินการในศูนย์บัญชาการให้แต่ละส่วน ดำเนินการตามแนวทางการปฏิบัติงาน (SOP) ของแต่ละส่วนที่กำหนดไว้	ตลอดระยะเวลาที่เปิด ศูนย์บัญชาการ	ผู้บัญชาการ เหตุการณ์ และส่วนต่างๆ
๗. ศูนย์บัญชาการติดตามสถานการณ์อย่าง ต่อเนื่อง และมีการประชุมอย่างต่อเนื่อง	ตลอดระยะเวลาที่เปิด ศูนย์บัญชาการ	ผู้บัญชาการ เหตุการณ์ และส่วนต่างๆ
๘. กรณีเหตุการณ์ต่อเนื่องเกิน ๑ วันต้องมีการ จัดเวรในศูนย์บัญชาการตามความเหมาะสม	ตลอดระยะเวลาที่เปิด ศูนย์บัญชาการ	ผู้บัญชาการ เหตุการณ์ และส่วนต่างๆ
๙. ผู้บัญชาการเหตุการณ์พิจารณา ปิดศูนย์บัญชาการ	เมื่อสถานการณ์ผ่อนคลาย /เข้าสู่ภาวะปกติ	ผู้บัญชาการ เหตุการณ์