



อุปถัมภ์และสาธารณภัยในยุคปฏิรูประบบราชการ

สุชชัย เมธาวีกุล*

อุปถัมภ์และสาธารณภัย นับเป็นปัญหาสาธารณะที่สำคัญปัญหาหนึ่งของประเทศไทยในปัจจุบัน เพราะทุกครั้งที่เกิดอุปถัมภ์ร้ายแรงหรือสาธารณภัยขึ้นย่อมนำมาซึ่งความสูญเสียทั้งแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนเศรษฐกิจของประเทศชาติ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ถือเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐบาลที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ เพราะว่ามีหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันบรรเทาและดูแลรักษาผู้ประสบสาธารณภัย และรัฐบาลชุดปัจจุบัน ซึ่งมีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้กำหนดเป็นนโยบายด้านความปลอดภัยของประชาชน กล่าวคือ จัดระบบป้องกันสาธารณภัย และอุปถัมภ์อย่างมีประสิทธิภาพทั่วถึง และทันทั่วถึง ตลอดจนสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมและสงครามภายในชุมชน และท้องถิ่นของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคของการปฏิรูป ระบบราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงต้องตื่นตัวเตรียมความพร้อมอยู่

เสมอ เนื่องจากในการปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์หลักคือ การยกระดับขีดความสามารถและสร้างประสิทธิภาพหน่วยงานราชการ เพื่อนำบริการที่ดีมีคุณภาพสู่ประชาชน รวมถึงการสร้างระบบการทำงานและบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงเท่าเทียมกับมาตรฐานสากล โดยจะเห็นได้จากสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง "การปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ" เมื่อวันที่ 4-5 สิงหาคม 2545 ณ เมืองพัทลุง ก็ได้มีการหยิบยกปัญหาที่เป็นปัจจัยให้ความไม่มั่นคงของรัฐ และได้เสนอภารกิจที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การป้องกันอุปถัมภ์ และภัยธรรมชาติ ซึ่งภาครัฐจะต้องดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ประเด็นปัญหาดังกล่าวยังได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 โดยกำหนดในเรื่อง การปรับระบบบริหารจัดการด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน กล่าวคือ ให้มีการพัฒนา

* เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย



ระบบการป้องกันและการแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุ
อย่างมีประสิทธิภาพ ในการสนองตอบปัญหา
ได้ทันทั้งที่ภายใต้การมีส่วนร่วมและประสาน
การดำเนินงานของทุกฝ่าย โดยมีฐานข้อมูลที่
ทันสมัย และมีเครือข่ายเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ

สำหรับกระทรวงมหาดไทยเอง ก็ได้
มีการกำหนดให้การป้องกันและบรรเทา
สาธารณภัย เป็น ยุทธศาสตร์ประการหนึ่ง ใน
แปดยุทธศาสตร์สำคัญของกระทรวง โดยมี
เป้าหมายให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการ
ป้องกัน การบรรเทา และการฟื้นฟูสาธารณภัย
ภัยฝ่ายพลเรือน และอุบัติเหตุต่างๆ อย่างเป็น
ระบบ รวดเร็ว ทันถึง และเป็นธรรม ภายใน
ปี 2547 ซึ่งภารกิจในการดำเนินงานตาม
ยุทธศาสตร์ ดังกล่าว ปัจจุบันมีหน่วยงาน
รับผิดชอบ หรือเจ้าภาพหลัก คือ กรมป้องกัน
และบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้ง
ขึ้นใหม่จากผลของการปฏิรูประบบราชการ

ความแตกต่างระหว่างอุบัติเหตุและ สาธารณภัย

เนื่องจากอุบัติเหตุและสาธารณภัย เป็น
ปัญหาสาธารณะที่จะต้องอาศัยความร่วมมือ
จากหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐ และเอกชนที่ดำเนินการ
ร่วมกัน ซึ่งในมุมมองของนักวิชาการหลาย
สาขาต่างเห็นว่า มีความจำเป็นต้องเข้าใจ
ความหมาย หรือคำนิยามของคำว่า "อุบัติเหตุ"
และ "สาธารณภัย" ให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์
ในการกำหนดบทบาทหน้าที่ และแนวทางการ
ดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ เช่น

แนวคิดในการศึกษาอุบัติเหตุ และ
สาธารณภัยทางด้านระบาดวิทยา เห็นว่า
จำเป็นต้องให้คำนิยามของคำว่า อุบัติเหตุและ
สาธารณภัย ให้ชัดเจน เพราะการรวบรวม
ข้อมูลเพื่อทราบถึงความมากน้อยของปัญหา

(ซึ่งเป็นการศึกษาเบื้องต้นทางระบาดวิทยา)
จำเป็นจะต้อง define คำจำกัดความให้ได้ก่อน
ขณะนี้มีคำความหมายที่ใช้ในเรื่องนี้มีอยู่หลายคำ
เช่น อุบัติเหตุ, อุบัติภัย, สาธารณภัย

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน
พ.ศ. 2525 (พิมพ์ครั้งที่ 6 พ.ศ. 2539) ได้ให้
ความหมายของคำเหล่านี้ไว้ดังนี้

อุบัติเหตุ, อุบัติ - (อุบัติเหตุ, อุบัติ-) น. การ
เกิดขึ้น, กำเนิด, การบังเกิด; รากเหง้า, เหตุ,
ก. เกิด, เกิดขึ้น.

อุบัติเหตุ น. เหตุที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด,
ความบังเอิญเป็น

อุบัติเหตุ น. ภัยที่เกิดจากอุบัติเหตุ

สาธารณ-, สาธารณะ สาธารณะ
(-ระนะ) ชั่วไป, เกี่ยวกับประชาชน

สาธารณภัย น. ภัยที่เกิดแก่ประชาชน
ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีมาเป็นสาธารณะไม่ว่า
เกิดจากธรรมชาติ หรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่ง
ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน
หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินประชาชนหรือ
ของรัฐ

นายแพทย์วิจิต บุญยโทระ ได้ให้
คำจำกัดความไว้ใน วิทยาการระบาดและการ
ควบคุมอุบัติเหตุ (พ.ศ. 2530) ดังนี้

อุบัติเหตุ (Accident) คือ อุบัติการซึ่ง
เกิดขึ้นโดยไม่คาดหมายมาก่อนทำให้เกิดการ
บาดเจ็บ, ตาย และการสูญเสียทรัพย์สินโดยที่
เราไม่ต้องการ

อุบัติเหตุ คือ ภัยซึ่งเกิดจากอุบัติเหตุ

การบาดเจ็บ (Injury) คือ ผลซึ่งเกิดจาก
ร่างกายกระทบกับวัตถุหรือสารเคมีในอัตรา
ความรุนแรงที่เกินกว่าร่างกาย หรือส่วนหนึ่ง
ส่วนใดของร่างกายจะทนทานได้



ระบบการป้องกันและการแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุอย่างมีประสิทธิภาพ ในการสนองตอบปัญหาได้ทันทั้งที่ภายใต้การมีส่วนร่วมและประสานการดำเนินงานของทุกฝ่าย โดยมีฐานข้อมูลที่ทันสมัย และมีเครือข่ายเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ

สำหรับกระทรวงมหาดไทยเอง ก็ได้มีการกำหนดให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็น ยุทธศาสตร์ประการหนึ่งใน แผนยุทธศาสตร์สำคัญของกระทรวง โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการป้องกัน การบรรเทา และการฟื้นฟูสาธารณภัยภัยฝ่ายพลเรือน และอุบัติเหตุต่างๆ อย่างเป็นระบบ รวดเร็ว ทันถึง และเป็นธรรม ภายในปี 2547 ซึ่งภารกิจในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ ดังกล่าว ปัจจุบันมีหน่วยงานรับผิดชอบ หรือเจ้าภาพหลัก คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่จากผลของการปฏิรูประบบราชการ

ความแตกต่างระหว่างอุบัติเหตุและสาธารณภัย

เนื่องจากอุบัติเหตุและสาธารณภัย เป็นปัญหาสาธารณะที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายทั้งภาครัฐ และเอกชนที่ดำเนินการร่วมกัน ซึ่งในมุมมองของนักวิชาการหลายสาขาต่างเห็นว่า มีความจำเป็นต้องเข้าใจความหมาย หรือคำนิยามของคำว่า "อุบัติเหตุ" และ "สาธารณภัย" ให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการกำหนดบทบาทหน้าที่ และแนวทางการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ เช่น

แนวคิดในการศึกษาอุบัติเหตุ และสาธารณภัยทางด้านระบาดวิทยา เห็นว่าจำเป็นต้องให้คำนิยามของคำว่า อุบัติเหตุและสาธารณภัย ให้ชัดเจน เพราะการรวบรวมข้อมูลเพื่อทราบถึงความมากน้อยของปัญหา

(ซึ่งเป็นการศึกษาเบื้องต้นทางระบาดวิทยา) จำเป็นจะต้อง define คำจำกัดความให้ได้ก่อน ขณะนี้มีความหมายที่ใช้ในเรื่องนี้มีอยู่หลายคำ เช่น อุบัติเหตุ, อุบัติภัย, สาธารณภัย

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 (พิมพ์ครั้งที่ 6 พ.ศ. 2539) ได้ให้ความหมายของคำเหล่านี้ไว้ดังนี้

อุบัติเหตุ, อุบัติ - (อุบัติเหตุ, อุบัติ-) น. การเกิดขึ้น, กำเนิด, การบังเกิด; วากเหิงฯ, เหตุ, ก. เกิด, เกิดขึ้น.

อุบัติเหตุ น. เหตุที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด, ความบังเอิญเป็น

อุบัติเหตุ น. ภัยที่เกิดจากอุบัติเหตุ

สาธารณ-, สาธารณะ สาธารณะ (-ระนะ) ทั่วไป, เกี่ยวกับประชาชน

สาธารณภัย น. ภัยที่เกิดแก่ประชาชนตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีมาเป็นสาธารณะไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ หรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินประชาชนหรือของรัฐ

นายแพทย์วิจิต บุญโตตระ ได้ให้คำจำกัดความไว้ใน วิทยาการระบาดและการควบคุมอุบัติเหตุ (พ.ศ. 2530) ดังนี้

อุบัติเหตุ (Accident) คือ อุบัติการซึ่งเกิดขึ้นโดยไม่คาดหมายมาก่อนทำให้เกิดการบาดเจ็บ, ตาย และการสูญเสียทรัพย์สินโดยที่เราไม่ต้องการ

อุบัติเหตุ คือ ภัยซึ่งเกิดจากอุบัติเหตุ

การบาดเจ็บ (Injury) คือ ผลซึ่งเกิดจากร่างกายกระทบกับวัตถุหรือสารเคมีในอัตราความรุนแรงที่เกินกว่าร่างกาย หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายจะทนทานได้



ในทางกฎหมาย พ.ร.บ.ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ได้กำหนดว่า สาธารณภัย หมายถึง อัคคีภัย วาดภัย อุทกภัย ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีมาเป็นสาธารณะ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ หรือมีผู้มาทำให้ง่เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือรัฐ แต่ในรายงานสถิติสาธารณสุข ซึ่งเป็นข้อมูลที่ทำให้สามารถทราบถึงขนาดของปัญหา ไม่มีคำว่าอุบัติเหตุ หรือสาธารณภัยอยู่ในรายงาน แต่จะรายงานสถิติที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในเรื่องของการเกิดอุบัติเหตุ (Accident) (พหพันธ์บุญรัตพันธุ์ ชไมพันธุ์ สันติกาญจน์ แท้จริงศิริพานิช, 2541)

ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้คำนิยามคำว่า "อุบัติเหตุ" หมายความว่า ภัยที่เกิดจากอุบัติเหตุเนื่องจากการจราจรทางบก ทางน้ำ หรือ ทางอากาศ อุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน หรืออุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในบ้านหรือในสาธารณะ

สำหรับนักวิชาการด้านกฎหมายเห็นว่า อุบัติภัยและสาธารณภัยมีความหมายที่ต่างกัน โดยเห็นว่า "สาธารณภัย" ตามคำนิยามของพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 มาตรา 4 นั้นหมายถึง "ภัยอันมีมาเป็นสาธารณะ" ซึ่งโดยสามัญสำนึกเราย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าเป็น พหุติการณ์ที่เกิดเหตุร้าย อันก่อให้เกิดภัยอันตราย หรือความเสียหายอย่างกว้างขวางใหญ่หลวงเกินกว่าที่ควรคาดหมายได้ตามปกติ และบุคคลผู้ประสบภัย หรือองค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยในท้องที่นั้นๆ ไม่อาจขจัดปิดเบาให้บรรเทาหรือสิ้นสลายไปโดยอาศัยกลไกหรือปัจจัยที่ดำรงอยู่ในท้องที่นั้นๆ ได้โดย

ลำพัง ภัยอะไรก็ตามหากผู้ประสบภัย หรือองค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยในท้องที่สามารรถขจัดปิดเบาได้ก็ไม่จำเป็นต้องร้องขอความช่วยเหลือ จากแหล่งอื่น และไม่มีเหตุให้ต้องเรียกภัยนั้นว่าเป็นสาธารณภัย

"สาธารณภัย" จึงมีลักษณะสำคัญสองประการ คือเป็นภัยที่ก่อผลร้ายแก่สาธารณะ หรือแก่คนหมู่มากประการหนึ่ง และเป็นภัยชนิดที่ผู้ประสบเหตุไม่อยู่ในฐานะที่จะเยียวยาแก้ไขด้วยกำลังของตนเองหรือ ด้วยกำลังของหมู่คณะ คือ เกินกำลังที่จะอาศัยมาตรการหรือกลไกในท้องที่ที่เกิดเหตุเข้าแก้ไขเยียวยาได้อีกประการหนึ่งนั่นเอง และลักษณะสำคัญประการหลังที่ผู้ประสบภัยไม่อยู่ในฐานะที่จะเยียวยาแก้ไขด้วยกำลังของตนเองนี้ เป็นมูลเหตุสำคัญที่รัฐต้องถือเป็นหน้าที่ในการเข้าป้องกัน หรือปิดเบาบรรเทาอันตรายอันเกิดแก่คนเหล่านั้น

สาธารณภัยแตกต่างจากอุบัติเหตุ คือ "อุบัติเหตุ" นั้นเป็นภัยที่เกิดจากอุบัติเหตุ ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงเหตุอันมีมาโดยนอกเหนือความคาดหมาย และเกิดแก่ผู้เสียหายคนใดคนหนึ่งหรือคณะบุคคลจำนวนจำกัด แต่สาธารณภัยมักเป็นเหตุร้ายอันมีมาเป็นสาธารณะ คือ เป็นภัยที่มีผลกระทบเป็นวงกว้าง แม้อุบัติเหตุเป็นภัยที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้คาดหมายหรือระวังป้องกัน และอาจก่อผลเสียหายร้ายแรงแก่ผู้ประสบเหตุจำนวนมากหรือเป็นวงกว้างเช่นเดียวกับสาธารณภัยก็ตาม แต่ควรเข้าใจว่า สาธารณภัยมุ่งหมายถึง ภัยอันเกิดเป็นสาธารณะ และจำเป็นต้องมีการจัดองค์กรทางสังคม หรือองค์กรของรัฐสำหรับให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในวงกว้างเป็นสำคัญ สาธารณภัยจึงมีความหมายกว้างและมุ่งหมายถึง ภัยซึ่งกินขอบเขตกว้างขวาง โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าเป็น



ภัยที่เกิดขึ้นโดยนอกเหนือความคาดหมายหรือไม่

สาธารณภัย (disaster) นั้นหากพิจารณาในแง่ความร้ายแรงเราอาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็น "พิบัติภัย" (catastrophy) ด้วย โน้ตความร้ายแรงนี้เราอาจแยกความแตกต่างระหว่างพิบัติภัยกับอุบัติเหตุขนาดใหญ่ ได้ กล่าวคือ แม้อุบัติเหตุขนาดใหญ่หรือภัยจากอุบัติเหตุอาจเป็นภัยที่ร้ายแรง ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่สาธารณะหรือคนจำนวนมาก หรือก่อให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้าง แต่อุบัติเหตุขนาดใหญ่ก็ยังคงต่างจากพิบัติภัยตรงที่อุบัติเหตุนั้นแม้จะมีขนาดใหญ่หรือรุนแรงเพียงใด โดยทั่วไปแล้วหมายถึงภัยซึ่งย่อมสามารถบรรเทาเบาบางลงได้ โดยอาศัยเวลา หรืออาศัยปัจจัยเครื่องไม้เครื่องมือรอบๆ ตัวของผู้ประสบภัยช่วยกอบกู้สถานการณ์ให้ดีขึ้นได้ ส่วนพิบัติภัยนั้นหมายถึงภัยอันมีมาแก่สาธารณะ และมีความรุนแรงหรือส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมถึงขนาดที่ทำให้ผู้ประสบภัยไม่อาจช่วยเหลือตนเองให้พ้นภัยได้ การป้องกันบรรเทาพิบัติภัยหรือสาธารณภัยจึงจำเป็นต้องอาศัยองค์การต่างๆ ของรัฐและของสังคมระดมกันให้ความช่วยเหลือบรรเทาภัยภายใต้การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ตัวอย่างอุบัติเหตุที่สำคัญๆ ได้แก่ กรณีเครื่องบินตกใส่บ้านเรือนราษฎร อุบัติเหตุรถไฟตกราง หรือกรณีรถบรรทุกแก๊สเกิดพลิกคว่ำและเกิดระเบิดเพลิงไหม้ หรือกรณีมีการก่อวินาศกรรมหรือการก่อการร้ายเป็นต้น ส่วนกรณีที่อาจเรียกได้ว่าเป็นพิบัติภัยเห็นจะได้แก่กรณีเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูเกิดชำรุดและปล่อยกัมมันตภาพรังสีออกมา น้ำป่าไหลหลากท่วมหมู่บ้านหรือตัวเมือง พายุไต้ฝุ่นพัดทำลายบ้านเรือนพังทลาย น้ำในแม่น้ำเป็นพิษเพราะสารเคมี น้ำมันจากเรือขนถ่ายน้ำมันรั่วลงทะเลเป็นจำนวนมาก หรือกรณีเกิดภัยสงคราม เป็นต้น จะเห็นได้ว่ากรณีเครื่องบินตก หรือรถไฟตกราง แม้จะเป็นภัยที่เกิดขึ้นแก่คน เป็นวงกว้างแต่ราวใดที่ภัยนั้นยังไม่ถึงขนาดที่ผู้ประสบภัยจะเป็นอันหมดสิ้นหนทางช่วยเหลือตนเอง หรืออย่างน้อยก็ยังมีคนรอบข้างที่พอจะคอยช่วยได้ โดยอาศัยเครื่องมือเครื่องมือ หรือปัจจัยที่อยู่รอบตัวเป็นเครื่องช่วยก็ยังจัดเป็นเพียงอุบัติเหตุ แต่กรณีเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูชำรุด หรือกรณีน้ำท่วมใหญ่ แม้ในบางกรณีจะยังไม่ทันส่งผลร้ายรุนแรง แต่หากภัยนั้นจะส่งผลเป็นวงกว้าง และก่อความเสียหายถึงขนาดที่ผู้ประสบภัยต่างไม่อยู่ในฐานะที่จะช่วยเหลือตนเองได้แล้ว ก็ต้อง





จัดเป็นสาธารณภัย และจัดระบบบริหารจัดการในการป้องกันบรรเทาภัยนั้นในฐานะที่รัฐและองค์กรสาธารณะทั้งหลายต้องระดมช่วยกัน ในฐานะที่เป็นสาธารณภัย

อย่างไรก็ดี ภัยพิบัติภัยกับภัยพิบัติภัย หรือสาธารณภัยก็อาจเกี่ยวพันต่อเนื่องถึงกันได้ หรือซ้อนกันอยู่ก็ได้ หากเราพิจารณาจากความหมายข้างต้น จะเห็นได้ว่า จุดแบ่งแยกที่สำคัญอยู่ที่ขอบเขตและผลกระทบของภัยที่เกิดขึ้นนั้นว่า จะถึงขนาดที่ผู้ประสบภัยสามารถช่วยเหลือบรรเทาภัยได้ด้วยตนเองหรือไม่ ซึ่งย่อมต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจขององค์กรที่มีหน้าที่ป้องกันช่วยเหลือ และบรรเทาภัยในท้องถิ่นๆ เป็นเกณฑ์ ราวกับใดที่องค์กรท้องถิ่นยังอยู่ในวิสัยที่จะช่วยเหลือบรรเทาได้ด้วยตนเองก็ต้องจัดเป็นภัยพิบัติภัย แต่เมื่อใดก็ตามที่องค์กรในท้องถิ่นเห็นว่าเหลือบ่ากว่าแรงที่จะบรรเทาได้ด้วยตนเองก็ต้องประกาศให้ภัยนั้นเป็นสาธารณภัย และระดมสรรพกำลังทั้งของหน่วยงานของรัฐและองค์กรช่วยเหลืออื่นๆ ใช้นโยบายและแผนงานที่กำหนดไว้ในการบรรเทาสาธารณภัย ในการปฏิบัติการช่วยเหลือบรรเทาภัยต่อไป

จากจุดแบ่งแยกความแตกต่างข้างต้นนี้เอง การบริหารจัดการในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติภัย และสาธารณภัยจึงย่อมมีองค์ประกอบพื้นฐานที่แตกต่างกัน กล่าวคือภัยพิบัติภัยนั้นเรามุ่งหมายถึง ภัยอันเกิดจากเหตุไม่คาดหมายหรือไม่ทันระวังป้องกัน พังเสื่อที่สาเหตุแห่งภัยและความสามารถช่วยตนเองในการบรรเทาภัย ดังนั้นการจัดการจึงต้องมุ่งไปที่การวางแผนป้องกันหลีกเลี่ยงอุบัติเหตุ มีเป้าหมายในการระวังป้องกันตั้งแต่องค์กรขนาดใหญ่เรื่อยลงไปถึงจนถึงหน่วยย่อยของสังคมและเอกชนแต่ละคน การวางแผน จัดการต้องมุ่งให้แก่บุคคล

หน่วยงานหรือองค์กรปรับปรุงตนให้อยู่ในฐานะที่จะบรรเทาและช่วยเหลือตนเองได้เป็นสำคัญ ส่วนสาธารณภัยนั้นลักษณะสำคัญอยู่ที่ขอบเขตแห่งภัยกว้างขวางและกระทบถึงคนหมู่มาก ซึ่งไม่อยู่ในฐานะที่จะช่วยเหลือตนเองได้ การจัดการป้องกันภัย และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจึงต้องมุ่งไปที่การวางแผน และการจัดองค์กรและการประสานงานเครือข่ายองค์กรทางกว้าง การสร้างความเป็นปึกแผ่นทางสังคม การระดมอาสาสมัคร การอบรมบุคลากรให้มีความพร้อม และการเตรียมอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนเทคโนโลยีให้อยู่ในสถานะที่จะสู้ภัยขนาดใหญ่ที่อาจต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญพิเศษ และสามารถช่วยเหลือคนจำนวนมากๆ (กิตติศักดิ์ ปกติ และแสงบุญเฉลิมวิภาส, 2541)

สถานการณ์และแนวโน้มของภัยพิบัติภัยและสาธารณภัยในประเทศไทย

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมายทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวแม้จะส่งผลให้ประชาชนมีสุขภาพอนามัย การศึกษา วิถีชีวิต และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงหลายประการกลับส่งผลกระทบต่อภาวะสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เนื่องจากความเสี่ยงต่อภัยต่างๆ ที่เพิ่มสูงขึ้น ทั้งจากการกระทำของมนุษย์และจากธรรมชาติ นำไปสู่ภัยพิบัติภัยและสาธารณภัย ทั้งในรูปของการบาดเจ็บ ความเจ็บป่วย ความพิการ ความตาย สภาวะหตุทางจิตใจและความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่ไม่อาจวัดเป็นมูลค่าได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยพิบัติภัยจากการ



จรรยา ซึ่งได้สร้างความสำเร็จต่อชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินอย่างมหาศาล โดยในปี 2544 เพียงปีเดียว มีผู้เสียชีวิตจำนวน 12,544 ราย (ประมาณ 1.5 คนต่อชั่วโมง) บาดเจ็บ 946,900 ราย ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจต่อปี จากการเสียชีวิตก่อนวัยอันสมควร 94,950 - 113,940 ล้านบาท ความพิการ 19,905 - 62,700 ล้านบาท ต้นทุนค่ารักษาพยาบาล 4,500 - 8,100 ล้านบาท ทรัพย์สินเสียหาย 1,200 - 1,300 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น 122,400 - 189,040 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.25 - 3.48 ของรายได้ประชาชาติ (หน่วยจัดการความรู้เพื่อถนนปลอดภัย คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี, 2546)

นอกจากนี้ยังมีอุบัติเหตุจากอัคคีภัย อุบัติภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย และอุบัติเหตุจาก การทำงาน เป็นต้น

ในส่วนของภัยธรรมชาตินั้น ความรุนแรงของภัยธรรมชาติ เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพ

ภูมิอากาศของโลก ประกอบด้วย ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ทำให้ประเทศไทย มีแนวโน้มที่จะต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติเป็นประจำทุกปี ได้แก่ อุทกภัย วาดภัย ภัยหนาว ภัยแล้ง และไฟฟ้า ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างมหาศาล จากรายงานของ กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง แสดงให้เห็นว่า ในช่วงปี 2540 - 2544 ภัยธรรมชาติที่มีความรุนแรงและสร้างความเสียหายมากที่สุด ได้แก่ อุทกภัย มูลค่าความเสียหายรวมกันแล้วมากถึงประมาณ 20,000 ล้านบาท ผู้คนเสียชีวิตจำนวนถึง 470 คน บาดเจ็บหลายร้อยคน รองลงมาคือ ภัยแล้ง วาดภัย ภัยหนาว และไฟฟ้า ตามลำดับ. โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุทกภัยที่ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ครอบคลุมพื้นที่มากที่สุดในทุกภูมิภาคของประเทศไทย





ตัวอย่างอุบัติเหตุและสาธารณภัยที่ร้ายแรงในประเทศไทย

วันที่เกิดเหตุ	อุบัติเหตุและสาธารณภัย (คน)	ผู้เสียชีวิต (คน)	ผู้บาดเจ็บ
5 ต.ค. 05	วาทภัยที่แหลมตะลุมพุก อ.ปากพนัง จ.นครศรีธรรมราช	870	422
1 ส.ค. 30	โบอิง 737 ดิ่งทะเลภูเกิด	83	-
เม.ย. 31	รถทัวร์บริษัทดาวฟาร์ม ออกจากนครสวรรค์ไปโคราช เกิดเหตุยางแตกเสียหลักพุ่งลงคลองชลประทาน	54	-
19-21 พ.ย. 31	อุทกภัยภาคใต้ ในพื้นที่ 14 จังหวัด	374	2,022
พ.ย. 32	วาทภัยจากใต้ฝุ่นเกย์ ที่จังหวัดชุมพร	602	5,495
22 ก.ย. 33	เรือประมงดัดแปลงเป็นเรือนำเที่ยว ล่มที่เขื่อนอุบลรัตน์	39	5
4 ก.ย. 33	รถบรรทุกแก๊สระเบิดที่ถนนเพชรบุรีตัดใหม่	81	131
1 พ.ย. 33	เครื่องบินโดยสารแควซ 8 สายการบินบางกอกแอร์เวย์ ร่อนลงถูกเงินที่สมุย	38	-
ต.ค.- พ.ย. 33	อุทกภัยจากพายุดีเปรสชัน อีรา ใน 34 จังหวัด ประชาชนไม่มีที่อยู่อาศัย 860,192 คน มูลค่า ความเสียหาย 6,011,353,765 บาท	-	-
15 ก.พ. 34	รถบรรทุกแก๊สระเบิดที่จังหวัดพังงา	17	123
25 พ.ค. 34	เครื่องบินเลาด้าแอร์ ตกที่จังหวัดสุพรรณบุรี	223	-
8 มี.ค. 35	เรือนาวาประทีป 111 แล่นจากศรีราชา-สีซัง ชนกับเรือบรรทุกน้ำมัน	95	-
10 พ.ค. 36	ไฟไหม้ที่โรงงานตุ๊กตาเคเคอร์ จังหวัดนครปฐม	188	485
13 ส.ค. 36	ตึกถล่มที่โรงแรมรอยัลพลาซ่า จังหวัดนครราชสีมา	136	364
15 ม.ค. 37	รถทัวร์เชียงใหม่ชนกับรถพ่วงสิบล้อที่จังหวัดตาก	31	3
14 มิ.ย. 38	โประสำหรับเทียบท่าเรือข้ามฟากและเรือด่วนล่ม ที่ท่าหน้าพรานนก กรุงเทพมหานคร	30	36
11 ก.ค. 40	ไฟไหม้โรงแรมรอยัลจอมเทียน รีสอร์ท พัทยา	91	53
ส.ค. - ก.ย. 44	อุทกภัยจากพายุโซนร้อนอุซางิ ถล่มภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	191	-
25 ต.ค. 44	คลังแสงกรมสรรพาวุธทหารบก อ.ปากช่อง จ.นครราชสีมา ระเบิด	18	69
31 ต.ค. 44	เหตุระเบิดบริเวณโรงงานผสมสี จี เอฟ ประเทศไทย	16	17



สำหรับแนวโน้มของอุบัติเหตุและสาธารณภัยที่มีการคาดหมายกันว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต อาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

1. อุบัติภัยจากการคมนาคม และขนส่ง ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ จะมีปริมาณยานพาหนะในการคมนาคมและขนส่งเพิ่มขึ้น สภาพการจราจรจะหนาแน่นขึ้น โดยเฉพาะการจราจรทางอากาศ และทางน้ำ หากไม่มีมาตรการป้องกันที่ดีแล้วจะทำให้เกิดอุบัติเหตุมากขึ้น

2. อุบัติภัยจากการอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมเคมี อุตสาหกรรมเครื่องจักรกล อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และในอนาคตคาดว่า จะมีการนำพลังงานนิวเคลียร์ มาทดแทนพลังงานน้ำมัน แก๊ส และถ่านหินที่ใช้ในปัจจุบัน ประเทศไทยจึงควรเตรียมพร้อมเพื่อมีมาตรการรักษาความปลอดภัยจากอุตสาหกรรมที่มีเทคโนโลยีสูงที่จะมีมากขึ้นในอนาคต พร้อมทั้งรองรับการใช้พลังงานนิวเคลียร์

3. จากการศึกษาบรรยากาศของโลก เกิดสภาวะเรือนกระจก ส่งผลให้ชั้นบรรยากาศและฤดูกาลของโลก มีความแปรปรวนมากขึ้น สภาพอากาศในแต่ละฤดูกาลมีความคลาดเคลื่อนไปจากอดีต มีการเปลี่ยนแปลงฤดูกาลอย่างฉับพลันในหลายพื้นที่ของโลก มีภัยธรรมชาติเกิดมากขึ้น เช่น ลมพายุ ฝนตกหนัก เกิดอุทกภัย เกิดพายุหิมะ นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงของเปลือกโลกและสภาพภายใต้เปลือกโลก ทำให้เกิดภูเขาไฟระเบิด เกิดแผ่นดินไหว ภัยธรรมชาติเหล่านี้จะเกิดขึ้นบ่อยในอนาคต ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีภัยธรรมชาติไม่รุนแรงเท่ากับภูมิภาคอื่นของโลก แต่ก็ควร

จะเตรียมความพร้อมในการที่จะต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติ เพื่อลดความสูญเสียให้เหลือน้อยที่สุด (รายงานของคณะกรรมการการศึกษาธิการ สาธารณสุข วุฒิสภา, 2541)

การบริหารจัดการด้านอุบัติเหตุและสาธารณภัย

ในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุ และสาธารณภัยที่ผ่านมา นับว่าได้ผลในระดับหนึ่งโดยเฉพาะในช่วงของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งเป็นแผนที่เน้นให้คนเป็นจุดมุ่งหมายหลัก หรือเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา ซึ่งมีการพัฒนาแบบรวมส่วน หรือแบบบูรณาการที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ในส่วนของการพัฒนาระบบการจัดการด้านสาธารณภัยได้มีการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและได้รายงานสรุปผลการดำเนินงานที่สำคัญๆ คือ

1. การจัดทำโครงการด้านอุบัติเหตุ อุบัติภัยและสาธารณภัยต่างๆ เพื่อจัดทำเป็นแผนวางระบบสาธารณภัยของประเทศที่เป็นรูปธรรม และใช้ในการวางแผนการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป โดยความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ และกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กระทรวงมหาดไทย

2. พัฒนาระบบความปลอดภัยในการขนส่งสินค้าอันตราย ตามโครงการวางระบบการจัดการและป้องกันสาธารณภัยจากการขนส่งสารเคมีและวัตถุอันตราย โดยความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับส่วนราชการ



รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยความช่วยเหลือทางวิชาการจากรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

3. ดำเนินการในโครงการตามแผนแม่บทด้านการจัดการอุบัติเหตุแห่งชาติตามข้อตกลงในการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลสวีเดน ได้แก่ การปรับปรุงการจัดการอุบัติเหตุเบื้องต้นเกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัยแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทั่วไป การจัดทำคู่มือเกี่ยวกับการประสานงานในการจัดการอุบัติเหตุ คู่มือเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงสำหรับใช้เป็นแนวทางในการจัดอบรม และให้ความรู้แก่หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุบัติเหตุ

4. กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กระทรวงมหาดไทย จัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2541 เพื่อเตรียมการป้องกันอุบัติเหตุและสาธารณภัยต่างๆ ทั้งก่อนเกิด ขณะเกิดและหลังเกิดอุบัติเหตุเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป

ในส่วนปัญหาและอุปสรรค พบว่าแนวทางและมาตรการที่กำหนดไว้ในแผนฯ 8 และการปรับแผนฯ ในหลายๆ เรื่องที่มีความสำคัญ การเปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติยังเป็นอุปสรรค ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่งได้แก่

1. ขาดการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรประชาชนที่ดำเนินการด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชุมชนให้มีมาตรฐาน และมีประสิทธิภาพ โดยการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นระบบและต่อเนื่อง

2. การใช้สื่อสาธารณะทุกรูปแบบในการรณรงค์เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนในการร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุอุบัติเหตุยังไม่ครอบคลุม

และไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างทั่วถึง

3. การพัฒนาเทคโนโลยีในกระบวนการบริหาร และการพิจารณาคดียังมีข้อจำกัดไม่สามารถตามทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปรวมทั้งระบบการบังคับคดีตั้งในส่วนงานตุลาการและงานธุรการ ที่มีขั้นตอนเวลาและค่าใช้จ่ายที่ซ้ำซ้อนและเสียเวลาอยู่มาก

4. การส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคเอกชนและองค์กรประชาชนเข้ามามีบทบาทในการร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านอุบัติเหตุ สาธารณภัยในชุมชนและท้องถิ่นยังขาดความต่อเนื่อง

สำหรับข้อเสนอแนะที่ประชุมเห็นว่าควรดำเนินการ ดังนี้

1. เร่งพัฒนาระบบข้อมูลด้านอุบัติเหตุและการสนับสนุนด้านเทคนิค วิชาการและการจัดหาวัสดุ เครื่องมืออุปกรณ์ให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสถานการณ์

2. ควรจัดลำดับความสำคัญของแนวทางและมาตรการสำคัญที่กำหนดไว้ในแผนฯ 8 และแนวทางการปรับแผนฯ แต่ยังไม่มีการแปลงไปสู่การปฏิบัติ โดยเร่งรัดให้มีการดำเนินงานอย่างจริงจังในเรื่องที่มีความสำคัญสูง

3. ควรเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการด้านงบประมาณ และพัฒนาระบบข้อมูลการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

(รายงานเบื้องต้นการพัฒนาคนและสังคมในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2542)



สำหรับการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) นั้น ในส่วนของการป้องกันอุบัติเหตุได้มีการจัดทำแผนหลักด้านการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ (พ.ศ. 2546 - 2549) ซึ่งยกวางขึ้นโดยคณะอนุกรรมการจัดทำแผนหลักป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ ซึ่งมีรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นายบุญยงค์ เวทมนศิริ) เป็นประธานผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุประเภทต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมเป็นอนุกรรมการ แผนหลักป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ ดังกล่าว จัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์โดยกำหนดไว้เป็น 6 ยุทธศาสตร์ (ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา) มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การสร้างจิตสำนึกและลดพฤติกรรมเสี่ยง

เพื่อกระตุ้นและปลูกจิตสำนึกของสังคมและประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมาย ให้มีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงอันตรายและความสูญเสียจากอุบัติเหตุต่างๆ ตลอดจนเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบงานป้องกันอุบัติเหตุ โดยมีแนวทางการดำเนินงานประกอบด้วย

1.1 การรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้กลุ่มเป้าหมายได้รับรู้ถึงสถานการณ์และความสูญเสีย จากอุบัติเหตุต่างๆ รวมทั้งกระตุ้นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน

1.2 การปลูกฝังจิตสำนึกเรื่องความปลอดภัย เพื่อให้เกิดความระมัดระวังและมีจิตสำนึก ต่อการป้องกันอุบัติเหตุต่างๆ โดยการจัดทำและพัฒนาหลักสูตรการศึกษา ตลอดจน

ด้านจริยธรรมและ ความรับผิดชอบต่อสังคม ในเรื่องความปลอดภัยโดยเน้นภาคปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา

1.3 การส่งเสริมและจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อสร้างกระแส และกระตุ้นความสนใจให้กับส่วนราชการ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนทั่วไป

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยีการจัดทำมาตรฐาน และการปรับปรุงสภาพแวดล้อม

เพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากอุบัติเหตุต่างๆ ไม่ให้ก่อความเสียหายที่รุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ประสบภัย โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ประกอบด้วย

2.1 การพัฒนาเทคโนโลยีและการจัดการ โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการประดิษฐ์คิดค้นและออกแบบผลิตภัณฑ์เครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ที่ใช้สำหรับการป้องกันหรือช่วยลดความรุนแรงจากอุบัติเหตุ เช่น ถุงลมนิรภัย หมวกนิรภัย เสื้อผ้าหรือวัสดุทนไฟและเครื่องกรองอากาศ เป็นต้น

2.2 การจัดทำมาตรฐานความปลอดภัย โดยนำหลักเกณฑ์และมาตรการความปลอดภัยในเรื่องต่างๆ ตามหลักเกณฑ์สากลระหว่างประเทศมาเป็นแม่แบบในการดำเนินงานจัดทำมาตรฐานด้านความปลอดภัยให้เหมาะสมและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนไทย โดยเฉพาะการส่งเสริมให้มีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของความปลอดภัย

2.3 การปรับปรุงสภาพแวดล้อม โดยจัดทำหรือปรับปรุงผังเมือง ผังชุมชนให้เป็น



ระเบียบเรียบร้อย สวยงาม และมีมาตรฐาน เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ลดผลกระทบ และแก้ปัญหาอุบัติเหตุ

2.4 การวิจัยและพัฒนา โดยส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์และแนวโน้มของอุบัติเหตุที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

3. ยุทธศาสตร์การกำกับ ตรวจสอบ เฝ้าระวังและเตือนภัย

เพื่อติดตาม รวบรวมข้อมูลข่าวสาร วิเคราะห์สถานการณ์ความปลอดภัย และประเมินความเสี่ยงภัยต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ประกอบด้วย

3.1 การกำกับตรวจสอบ โดยให้สถานประกอบการหรือองค์กรท้องถิ่นรายงานผลการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์มาตรฐานความปลอดภัย ปัญหาอุบัติเหตุและสถานการณ์ความเสี่ยงภัยต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบอย่างสม่ำเสมอ

3.2 การเฝ้าระวังและเตือนภัย โดยให้มีการติดตามจัดเก็บข้อมูลข่าวสารด้านอุบัติเหตุทุกประเภทอย่างเป็นระบบรวมทั้งสาเหตุที่เกิดแก่ผู้ประกอบการอย่างต่อเนื่อง เพื่อวิเคราะห์ สถานการณ์ ประเมินความเสี่ยงภัย และสร้างระบบเตือนภัยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และทั่วถึง ทุกพื้นที่

4. ยุทธศาสตร์การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ

เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชนหรือสมาคมวิชาชีพ สื่อสารมวลชน และองค์กรอาสาสมัครต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการ

ดำเนินงานป้องกันอุบัติเหตุให้มากขึ้น โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ประกอบด้วย

4.1 การปรับปรุงบทบาทและหน้าที่ของภาคเอกชนและสมาคมวิชาชีพต่างๆ

4.2 การเพิ่มบทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรท้องถิ่น โดยให้เป็นแกนหลักในการประสานและอำนวยความสะดวกป้องกันอุบัติเหตุในพื้นที่รับผิดชอบ

5. ยุทธศาสตร์การบังคับใช้และปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย

เพื่อเอื้ออำนวยให้งานป้องกันอุบัติเหตุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิภาพ และเป็นระบบที่รวดเร็ว เด็ดขาดและชัดเจน โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ประกอบด้วย

5.1 การบังคับใช้ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย โดยบังคับใช้ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่อย่างเข้มงวด เอาจริง เอาจัง สม่าเสมอ และต่อเนื่อง เช่น เข้มงวดในการออกใบอนุญาตขับขี่

5.2 การปรับปรุง แก้ไข และพิจารณาเพิ่มเติมในเรื่องระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมาย โดยให้มีการพัฒนากฎหมายและระเบียบสำหรับใช้บังคับเพื่อความปลอดภัย เช่น การกำหนดให้มีอุปกรณ์ป้องกันและบรรเทาความเสียหายเมื่อเกิดอุบัติเหตุ

6. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

เพื่อพัฒนาการดำเนินงานป้องกันอุบัติเหตุให้มีประสิทธิภาพและมีเอกภาพ ภายใต้ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ประกอบด้วย

6.1 การกำหนดนโยบายและการจัดองค์กร โดยพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานและ



เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยจัดโครงสร้างรองรับในลักษณะองค์กรเครือข่ายเพื่อการปฏิบัติที่เชื่อมโยงและเป็นระบบ เน้นการระดมสรรพกำลังและกระจายความรับผิดชอบที่ชัดเจน

6.2 การจัดทำแผนและงบประมาณ โดยปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการแผนงาน แผนเงิน และแผนคนให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งปรับปรุงระบบงบประมาณให้เอื้อต่อการดำเนินงานในลักษณะองค์กรและบูรณาการที่มุ่งแก้ปัญหาในพื้นที่เป็นหลัก

6.3 การประสานงานและพัฒนาบุคลากร โดยปรับปรุงงานปฏิบัติในพื้นที่ให้เป็นระบบ โดยมีการประสานงานกับหน่วยงานและบุคลากรผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน ต่อเนื่อง และจริงจัง และพิจารณาคัดสรรบุคลากรที่มีความตั้งใจ ริเริ่ม และเต็มใจที่จะทำงานด้านปฏิบัติ รวมทั้งฝึกอบรมเพื่อพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

สำหรับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น ได้ปรากฏอยู่ในแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ซึ่งผ่านการพิจารณาและเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว โดยเป็นแผนหลักในการอำนวยความสะดวกอย่างมีเอกภาพ รวมทั้งการประสานงาน ติดตามผล ประเมินผล การป้องกัน บรรเทา และระงับสาธารณภัยจากธรรมชาติ และจากการกระทำของมนุษย์โดยมีหลักการสำคัญ เกี่ยวกับระบบบริหารจัดการดังนี้

1. องค์กรรับผิดชอบต้องมีเอกภาพ จะต้องมีผู้บัญชาการเหตุการณ์สูงสุด (Incident commander) เพียงคนเดียวในหนึ่งเหตุการณ์ โดยมีกองอำนวยการ (Command Post) ที่ผนึกกำลังจากทุกหน่วยงานเป็นศูนย์การประสานงานสั่งการและประชาสัมพันธ์

ผู้บัญชาการเหตุการณ์ และผู้ปฏิบัติงาน จะมีคู่มือการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือสำคัญช่วยในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาให้ลุกลางไป

ความรุนแรงของสาธารณภัยแต่ละระดับ จะต้องมีการรับผิดชอบลดหลั่นกันลงไป โดยเฉพาะในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจสั่งการเด็ดขาด

2. องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยเผชิญเหตุ กรุงเทพมหานคร องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรบริหารส่วนตำบล ต้องจัดให้มีระบบสัญญาณเตือนภัยระบบรับแจ้งเหตุ สำรวจพื้นที่เสี่ยงภัย จัดเตรียมบุคลากรเครื่องมือเครื่องใช้ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้เหมาะสมกับสภาพความเสี่ยงภัยของแต่ละพื้นที่ โดยเป็นหน่วยแรกที่จะต้องเข้าถึงพื้นที่เกิดเหตุเพื่อระงับเหตุ และให้ความช่วยเหลือ หากเกินความสามารถให้ร้องขอหน่วยข้างเคียง หรืออำเภอ จังหวัด แล้วแต่กรณี

3. ภาคเอกชนและองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) จะต้องมีบทบาทอย่างจริงจังในการช่วยเหลืองานด้านสาธารณภัย การปรับปรุงระบบการฝึกอบรม การสั่งใช้ระบบบริหารกลุ่มจำเป็นต้องพัฒนาให้สามารถเป็นกำลังสำรองที่มีประสิทธิภาพของประเทศได้อย่างแท้จริง



สำหรับองค์กรชุมชนอื่นๆ ที่มีบทบาทในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ภายใต้แผนและแนวทางของกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานสอดคล้องกัน และเอื้อประโยชน์ต่อชุมชนได้มากที่สุด

4. กองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาคเป็นหน่วยงานสนับสนุนจังหวัด กองอำนาจการป้องกันภัยพลเรือนภาคทั้ง 4 แห่ง ที่จังหวัดเชียงใหม่ ขอนแก่น สุราษฎร์ธานี และสงขลา และที่จะจัดตั้งใหม่ จะทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูล ศูนย์วิชาการ และศูนย์ฝึกอบรม ในภาวะที่ไม่เกิดภัย และจะต้องเป็นหน่วยปฏิบัติการพิเศษที่สนับสนุน ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด) ที่กองอำนาจการฯ ตั้งอยู่ เมื่อเกิดเหตุด้านสาธารณภัย และสามารถช่วยเหลือจังหวัดในเขตรับผิดชอบได้ นอกจากนี้จะต้องเตรียมความพร้อมด้านเครื่องมือเครื่องใช้และกำลังพลให้พร้อมปฏิบัติงานตลอด 24 ชั่วโมง

5. ระบบการสื่อสารที่รวดเร็วจับไว กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้โลกเล็กลง ด้วยวิธีการติดต่อสื่อสารที่หลากหลายรวดเร็ว ระบบการสื่อสารด้านป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะต้องมีความรวดเร็วและครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ จะต้องเชื่อมโยงระหว่างกระทรวงกับกระทรวง ในส่วนกลาง และส่วนกลางกับจังหวัด โดยหลายระบบประกอบกัน ได้แก่

- ระบบพื้นฐานเดิม ได้แก่ โทรศัพท์

โทรสาร วิทยุสื่อสาร

- ระบบก้าวหน้า เช่น ระบบ

อินเทอร์เน็ต ระบบสารสนเทศของกระทรวงมหาดไทย ระบบสารสนเทศของกรมการปกครอง

ระบบประชุมทางไกลผ่านจอภาพ ระบบโทรศัพท์ผ่านดาวเทียม

- การสื่อสารที่รวดเร็ว ชัดเจน จะเอื้อประโยชน์ให้การอำนวยความสะดวก เป็นไปด้วยความรวดเร็ว สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันเหตุการณ์ หันเวลา

6. ระบบการเตือนภัยที่แม่นยำและทันสมัย ส่วนกลางจะจัดทำและติดตั้งระบบเตือนภัยที่มีขีดความสามารถแจ้งเตือนภัยให้ประชาชน และเจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้า เพื่อสามารถเตรียมการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินให้ปลอดภัยได้ทันเวลา จังหวัดจะต้องมีระบบการส่งข่าวเตือนภัยทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และระบบการกระจายข่าวท้องถิ่น เช่น เสียงตามสาย หอกระจายข่าวหมู่บ้าน แจ้งข่าว และสนับสนุนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอย่างต่อเนื่อง การเตือนภัยที่ดีจะช่วยลดความเสียหายที่เกิดจากภัยฝ่ายพลเรือนได้มาก

7. การพัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้ ระบบการจัดการสาธารณภัย จะเน้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งมีจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานเครื่องมือเครื่องใช้ในแต่ละระดับให้ทันสมัยเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและคำนึงถึงมาตรฐานสากล ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการและจัดทดแทนทั่วประเทศดำเนินการภายใต้ระบบเดียวกัน

8. การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เจ้าหน้าที่และอาสาสมัครที่ปฏิบัติงานจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ทักษะความชำนาญในงานที่ปฏิบัติ จะต้องได้รับการอบรมเพิ่มเติมความรู้ใหม่ๆ ตลอดเวลาเพื่อให้มีขีดความสามารถจัดการกับภัยใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ตามความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมจำเป็นต้องปรับปรุงความ



ต้องการในการฝึกอบรม (training needs) อยู่เสมอตลอดจนการสร้างมาตรฐานหลักสูตรที่มีคุณภาพ

9. การเผยแพร่ความรู้ด้านภัยฝ่ายพลเรือน ประชาชน เยาวชน นักเรียน นักศึกษา จะต้องมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการป้องกันภัยใกล้ตัว เช่น ภัยจากการจลาจล ภัยจากไฟฟ้า ภัยจากก๊าซหุงต้ม ภัยจากธรรมชาติ ฯลฯ เพื่อจะได้รู้จักหลีกเลี่ยงอันตรายจากภัยในชีวิตประจำวัน หรือเอาตัวรอดจากอันตรายได้ เมื่อเกิดสาธารณภัยขนาดใหญ่

10. การรายงานผลและการประชาสัมพันธ์การบริหารจัดการฝ่ายพลเรือน จะต้องชัดเจน ตรวจสอบได้ ดังนั้น ระบบการรายงานจะต้องมีมาตรฐาน ภายในเวลาที่กำหนดการประชาสัมพันธ์สู่ประชาชน จะต้องให้ความรู้ ความเข้าใจเรียกร้องขอความร่วมมือจากประชาชน รวมทั้งสร้างขวัญและกำลังใจเมื่อเกิดภัย

11. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่มีคู่มือปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จะต้องดำเนินการภายใต้มาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ การตัดสินใจสั่งการหรือปฏิบัติการจะต้องอยู่บนหลักการสากล ผนวกกับสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ ดังนั้น จะต้องมียุติบัตร (Manual) การปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือช่วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี

12. มาตรฐานการช่วยเหลือ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในแต่ละพื้นที่ จะต้องมีความเสมอภาค และเป็นการช่วยเหลือจะต้องมีมาตรฐาน เช่น ดึงยั้งชีพ ควรประกอบด้วยสิ่งของจำเป็นอะไรบ้างที่สามารถยั้งชีพได้ในเบื้องต้น โดยไม่ต้องหุงหาอาหารเองในระยะสัปดาห์แรกหลังเกิดภัยพิบัติ

13. การปรับปรุงแก้ไขระเบียบกฎหมาย เนื่องจากสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เกิดภัยใหม่ๆ ขึ้น แต่อำนาจการจัดการอาจไม่ทันสมัย เช่นการเกิดระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ใต้ดิน การนำสารเคมีบางชนิดไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เช่น โปรตัสเซียมคลอไรด์ หรือ ดอกไม้เพลิง

14. ปรับเข้าสู่สากล ปัจจุบันสาธารณภัยเป็นเรื่องใหญ่ระดับภูมิภาค เช่น กรณีไฟป่าที่อินโดนีเซีย ส่งผลกระทบต่อไทย มาเลเซีย และบรูไน เป็นต้น ขณะที่มีการขอความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศอย่างมากมาย การจัดการภัยฝ่ายพลเรือนของไทยต้องปรับเข้าสู่ระบบสากล ต้องสามารถให้และรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศได้ สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับนานาชาติโดยถือหลักมนุษยธรรมและผลประโยชน์ของชาติเป็นที่ตั้ง

15. การแก้ไข้ปัญหาในระยะยาว จะมุ่งเน้นที่การป้องกันมากกว่าการบรรเทา ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาภัยธรรมชาติและภัยจากมนุษย์ เป็นเรื่องที่สามารถหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบที่รุนแรงได้ หากมีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า อีกทั้งค่าใช้จ่ายในการป้องกันจะต่ำกว่า ค่าใช้จ่ายในการบรรเทาภัยอีกด้วย

สรุป

อุบัติเหตุและสาธารณภัย เป็นปัญหาสำคัญของชาติ ที่ทุกคนมีส่วนประสบได้ทุกเวลา และทุกโอกาส จะหนักหรือเบาขึ้นอยู่กับสาเหตุและความรุนแรง ขอบข่ายของงานด้านอุบัติเหตุและสาธารณภัยนั้น กว้างขวางโดยในปัจจุบันมีหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก อีกทั้งมีกฎหมายและระเบียบที่



เกี่ยวข้องกับหลายสิบฉบับ โดยเฉพาะกฎหมายสำคัญที่มุ่งคุ้มครองป้องกัน เบียดเบียน และบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสาธารณภัย ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ซึ่งมีกระทรวงมหาดไทยโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นผู้บริหารจัดการและบังคับการตามกฎหมาย ในส่วนของอุบัติภัยนั้น มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 กำหนดแนวทางบริหารจัดการไว้ด้วย

สำหรับองค์การที่กำหนดนโยบายระดับชาติในเรื่องของอุบัติภัยและสาธารณภัย ขณะนี้มี 2 องค์การ คือ

1. คณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน (ปัจจุบันนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรงค์ ฉายแสง) เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ

2. คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนี้อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยัง เป็นเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนโดยตำแหน่ง ดังนั้น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงทำหน้าที่เป็นทั้งสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ และเป็นสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในขณะเดียวกันด้วย ซึ่งย่อมหมายถึงการเป็นเจ้าภาพในการอำนวยความสะดวกและประสานการปฏิบัติ เกี่ยวกับงานด้านอุบัติภัยและสาธารณภัยดังกล่าว อย่างไรก็ตาม โดยที่อุบัติภัยและสาธารณภัยเป็นปัญหาสาธารณะและกำลังเป็นภาวะวิกฤตการณ์ของสังคมไทย เพราะเป็นดัชนีบ่งชี้ถึงคุณภาพที่ดีของสังคม ดังนั้นการร่วมมือกันทุกๆ ฝ่าย ทุกๆ สาขาอาชีพอย่างจริงจัง จะช่วยลดปัญหาดังกล่าวลงได้และจะเป็นการเสริมความมั่นคงของชุมชนและของสังคมสมกับคำที่ว่า "บ้านเมืองนำอยู่" ตลอดไป