



การศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี
A STUDY ON THE DISASTER MANAGEMENT CAPACITY OF SURAT THANI
MUNICIPALITY



แพรวพรรณ ศิริเลิศ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

2567

การศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี



ปริญญานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายและการจัดการสาธารณะ
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ปีการศึกษา 2567
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

A STUDY ON THE DISASTER MANAGEMENT CAPACITY OF SURAT THANI
MUNICIPALITY



PRAEWPAN SIRILURT

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION
(Public Policy and Management)

Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University

2024

Copyright of Srinakharinwirot University

ปริญญานิพนธ์

เรื่อง

การศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

ของ

แพรวพรรณ ศิริเลิศ

ได้รับอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายและการจัดการสาธารณะ
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

(รองศาสตราจารย์ นายแพทย์ฉัตรชัย เอกปัญญาสกุล)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบปากเปล่าปริญญานิพนธ์

..... ที่ปรึกษาหลัก ประธาน
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กานต์วี วิชัยปะ) (รองศาสตราจารย์ ดร.สมพร คุณวิจิต)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.กัลยา แซ่อึ้ง)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กานต์วี วิชัยปะ)

ชื่อเรื่อง	การศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี
ผู้วิจัย	แพรวพรรณ ศิริเลิศ
ปริญญา	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2567
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กานต์วี วิชัยปะ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ประกอบด้วย 1) ศึกษาศักยภาพการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี 2) วิเคราะห์ความสอดคล้องของการดำเนินงานด้านการลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบเซนไดของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานีและภาพรวมของประเทศ และ 3) เสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี โดยใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้แทนเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี บุคลากรฝ่าย/งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติ นโยบายสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีมีศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ แต่กระบวนการปฏิบัติงานที่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นยังคงมีข้อจำกัดในการตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากร เช่น บุคลากร งบประมาณ และเครื่องมืออุปกรณ์ ซึ่งสร้างข้อจำกัดในการเตรียมรับมือและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ขณะที่ดำเนินการตามกรอบเซนได พบว่ามีความสอดคล้องในภาพรวม เนื่องจากกรอบดังกล่าวถูกนำมาขับเคลื่อนภายใต้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จำเป็นในการปรับปรุงกระบวนการทำงานและการจัดสรรทรัพยากร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ให้สามารถเตรียมรับมือและตอบสนองต่อภัยได้ดียิ่งขึ้นและสอดคล้องกับเป้าหมายระดับสากลในระยะยาว

คำสำคัญ : ศักยภาพ, ทรัพยากร, กรอบเซนได, การจัดการปกครองหลายระดับ

Title	A STUDY ON THE DISASTER MANAGEMENT CAPACITY OF SURAT THANI MUNICIPALITY
Author	PRAEW PAN SIRILURT
Degree	MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION
Academic Year	2024
Thesis Advisor	Assistant Professor Dr. Kanrawee Wichaipa

The purposes of this research are as follows: 1) examine the disaster management capacity of Surat Thani Municipality, 2) analyze the alignment of disaster risk reduction efforts under the Sendai Framework between Surat Thani Municipality, Surat Thani Province, and the national context, and 3) propose strategies to enhance the disaster management efficiency of Surat Thani Municipality. A qualitative research approach was employed, involving data collection through document reviews and in-depth interviews with key informants, including representatives from Surat Thani Municipality, personnel from the Disaster Prevention and Mitigation Division, and experts in disaster management, public policy, and local government. The results of the analysis showed that Surat Thani Municipality has a disaster management capacity within its jurisdiction. However, operational processes, involving decentralizing authority from the central government to local authorities, face limitations in decision-making regarding resources, such as personnel, budget, and equipment. These constraints hinder the municipality's preparedness and its ability to address the needs of the local population effectively. The implementation of the Sendai Framework was found to be generally aligned, as this international framework has been integrated into disaster prevention and mitigation plans at all levels, including national, provincial, and local government levels. To address these challenges, Surat Thani Municipality must enhance its operational processes and resource allocation to improve disaster management efficiency. Strengthening these aspects will enable better preparedness and response to disasters while ensuring long-term alignment with international goals.

Keyword : Capacity, Resource, Sendai Framework, Multi-level Governance

กิตติกรรมประกาศ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จได้ หากขาดความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากผู้ให้ความอนุเคราะห์เหล่านี้ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กานต์วี วัชรียะ ผู้เป็นอาจารย์สอนและอาจารย์ที่ปรึกษาปริญญานิพนธ์เล่มนี้ที่กรุณาให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการศึกษาค้นคว้า ตลอดจนคอยอยู่เคียงข้างในระหว่างที่แสวงหาความรู้ในการศึกษาระดับปริญญาโท และขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีชญาณ นักรัณ และคณาจารย์ทุกท่าน ที่ให้ความกรุณาช่วยเหลือและแนะนำตลอดกระบวนการศึกษาในหลักสูตรนี้ทำให้สามารถก้าวผ่านขั้นตอนของการศึกษามาได้จนตลอดรอดฝั่ง และขอขอบคุณพี่กิม (คุณณัฐวัฒน์ จันทรศรีธาดา) ที่เป็นส่วนหนึ่งที่คอยชี้แนะแนวทางและข้อถกเถียงทางวิชาการ เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาความรู้ให้แก่ตัวผู้ศึกษาอย่างมาก

ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.สมพร คุณวิจิต ในฐานะประธานกรรมการสอบ และอาจารย์ ดร.กัลยา แซ่อึ้ง กรรมการสอบปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ และช่วยแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการเขียนปริญญานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีและทำให้งานชิ้นนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และน้องสาว ที่คอยเป็นกำลังใจและให้การสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างเต็มที่ ทำให้ผู้ศึกษาสามารถดำเนินงานชิ้นนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณศิลปินจอง แฉยอน เดนล์ ชิตพล ลีชัยพรกุล และสมาชิกวง NCT ผู้เป็นกำลังใจสำคัญให้ทำวิจัยนี้สำเร็จได้ด้วยดี บุคคลเหล่านี้เป็นแรงจูงใจในความพยายามและมุ่งมั่นในการทำตามความฝันของตนเอง ทำให้เป็นแรงผลักดันในการทำวิจัยชิ้นนี้เสร็จอย่างสมบูรณ์ สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณตนเองที่บากบั่นจนทำวิจัยชิ้นนี้สำเร็จ ขอขอบคุณเพื่อน ๆ และทีม SDG Move ทุกท่านที่ให้คำปรึกษารับฟังข้อจำกัดของการทำวิจัยครั้งนี้ บุคคลทั้งหมดนี้ถือเป็นบุคคลที่มีส่วนสำคัญต่อผู้วิจัยที่ได้ส่งเสริมและสนับสนุน จนประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายที่ตั้งใจไว้ ข้าพเจ้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้จะมีส่วนช่วยในการพัฒนาพื้นที่ได้ไม่มากนัก

แพรวพรรณ ศิริเลิศ

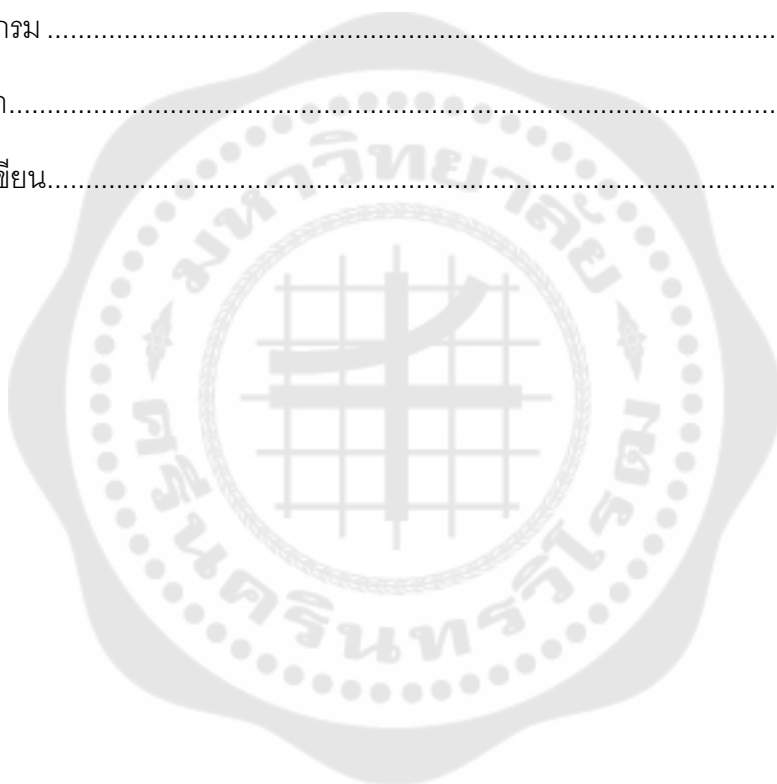
สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญรูปภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามการวิจัย.....	3
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	3
1.4 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา	3
1.4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่.....	4
1.4.3 ขอบเขตด้านประชากร	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ	6
2.1.1 นิยามและความหมายของภัยพิบัติ	7
2.1.2 แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management).....	8
2.1.2.1 วงจรการจัดการสาธารณภัย	9

2.1.2.2 การประเมินความเสี่ยงภัยพิบัติของพื้นที่	11
2.1.3 แนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management: DRM).....	13
2.1.4 แนวคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction: DRR).....	15
2.2 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ	17
2.2.1 กรอบการดำเนินงานเซนต์เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 – 2573	17
2.2.2 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550	20
2.2.3 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 - 2570	21
2.3 แนวคิดการจัดการปกครองหลายระดับ (Multi-level Governance).....	24
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	28
2.4.1 งานวิจัยในประเทศ.....	29
2.4.2 งานวิจัยต่างประเทศ.....	32
2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา	36
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	37
3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล	37
3.2 พื้นที่ในการศึกษาและผู้ให้ข้อมูลหลัก	38
3.2.1 พื้นที่ในการศึกษา.....	38
3.2.2 ผู้ให้ข้อมูลหลักในการวิจัย	38
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	38
3.4 การตรวจสอบของข้อมูล	39
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	39
บทที่ 4 ผลการศึกษา	41
4.1 บริบทพื้นที่และการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี.....	41
4.1.1 บริบทพื้นที่ของจังหวัดสุราษฎร์ธานี	41

4.1.2	บริบทพื้นที่ของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี.....	44
4.1.3	สถิติการเกิดภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี.....	46
4.1.3.1	ประเภทของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในจังหวัดสุราษฎร์ธานี.....	46
4.1.3.2	เหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งสำคัญของจังหวัดสุราษฎร์ธานี.....	48
4.1.4	ความล่อแหลมและความเปราะบางของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี.....	53
4.1.5	มาตรการการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในพื้นที่.....	56
4.1.6	กลไกการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติของจังหวัดสุราษฎร์ธานี.....	58
4.2	ศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี.....	63
4.2.1	โครงสร้างองค์กรในการบริหารจัดการภัยพิบัติ.....	63
4.2.2	ทรัพยากรบุคคลในการบริหารจัดการภัยพิบัติ.....	66
4.2.3	งบประมาณในการบริหารจัดการภัยพิบัติ.....	68
4.2.4	เครื่องมือและอุปกรณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ.....	70
4.3	วิเคราะห์ความสอดคล้องการดำเนินงานการลดความเสี่ยงภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี.....	74
4.3.1	การสร้างความเข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติ.....	75
4.3.2	กลไกในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ.....	76
4.3.3	การลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ.....	77
4.3.4	การพัฒนาศักยภาพในการรับมือและฟื้นฟูจากภัยพิบัติ.....	78
4.4	วิเคราะห์การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่.....	80
บทที่ 5	สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	83
5.1	สรุปผลการวิจัย.....	83
5.1.1	วิเคราะห์ศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี.....	83
5.1.2	การลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบเซนไคของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีในภาพรวม.....	85

5.1.3 ข้อเสนอการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี	87
5.2 อภิปรายผลการวิจัย	89
5.3 ข้อเสนอแนะ	93
5.3.1 ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย	93
5.3.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งถัดไป	94
บรรณานุกรม	95
ภาคผนวก.....	101
ประวัติผู้เขียน.....	104



สารบัญตาราง

	หน้า
ตาราง 1 แสดงระดับการจัดการสาธารณสุขภัย.....	23
ตาราง 2 แสดงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศและต่างประเทศ.....	33
ตาราง 3 แสดงหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดสุราษฎร์ธานี	43
ตาราง 4 แสดงสถิติการเกิดอุทกภัยของจังหวัดสุราษฎร์ธานีในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2565	47
ตาราง 5 แสดงเหตุการณ์ภัยพิบัติของจังหวัดสุราษฎร์ธานี.....	49
ตาราง 6 แสดงมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างจังหวัดสุราษฎร์ธานี.....	57
ตาราง 7 แสดงคณะกรรมการกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด	60
ตาราง 8 แสดงผลการการศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี.....	73

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
ภาพประกอบ 1 แสดงวงจรการจัดการสาธารณสุข 10	10
ภาพประกอบ 2 แสดงกรอบเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 – 2573 19	19
ภาพประกอบ 3 แสดงผังเส้นทางน้ำจังหวัดสุราษฎร์ธานี 55	55
ภาพประกอบ 4 แสดงโครงสร้างองค์การการปฏิบัติในการเตรียมความพร้อม 59	59
ภาพประกอบ 5 แสดงโครงสร้างศูนย์บัญชาการณเหตุการณ์จังหวัดสุราษฎร์ธานี 62	62



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันโลกกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรุนแรง ด้วยอุณหภูมิของโลกที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องส่งผลให้เกิดภัยพิบัติตามมาทั้งอัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง และดินโคลนถล่ม รวมถึงภัยอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งจากธรรมชาติหรืออันมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ ซึ่งสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนในแต่ละภูมิภาคอย่างมาก (นราทิพย์ แวหะมะ, 2565) ประเทศไทยเอง ถือเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาด้านภัยพิบัติมาอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะภัยพิบัติขนาดใหญ่ ซึ่งหากคิดมูลค่าเป็นตัวเงินก็นับเป็นมูลค่าจำนวนมหาศาล ยังไม่นับรวมถึงความเสียหายทางสภาพจิตใจที่ไม่อาจประเมินค่าเป็นเลขได้ (ทวิดา กมลเวชช, 2551) เพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จึงได้กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่รับผิดชอบในการกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง หากแต่ในสถานการณ์ที่เกิดภัยพิบัติขึ้น หน่วยงานส่วนกลางห่างไกลจากพื้นที่เกิดเหตุ ไม่สามารถบริหารจัดการหรือแก้ไขปัญหาภัยพิบัติได้อย่างทันทั่วถึงและยังขาดความเป็นเอกภาพ (สายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ, 2558) เพื่อแก้ไขปัญหาภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็วภายใต้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีฐานะเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและเข้าใจถึงสภาพของพื้นที่ทั้งลักษณะทางภูมิศาสตร์ โครงสร้างพื้นฐานและเข้าใจความเสี่ยงของพื้นที่ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยได้ดีกว่าหน่วยงานอื่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญอย่างมากในฐานะหน่วยงานแรกๆ ที่จัดการกับสาธารณภัยในพื้นที่นั้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2566)

จังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นหนึ่งในจังหวัดที่ประสบปัญหาด้านภัยพิบัติอยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะจากอุทกภัย เนื่องจากมีลักษณะทางกายภาพที่ได้รับอิทธิพลจากมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดมาจากมหาสมุทรอินเดีย รวมทั้งมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่พัดผ่านอ่าวไทยส่งผลให้เกิดฝนตกหนัก (กิตติกร เมืองเกิด, 2558) เป็นเหตุให้ทศวรรษที่ผ่านมา ในช่วงปี พ.ศ. 2558 - 2567 จังหวัดสุราษฎร์ธานีประสบอุทกภัยครั้งใหญ่มาแล้วกว่า 10 ครั้ง (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2563b) โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2560 ช่วงต้นเดือนมกราคมเป็นช่วงที่เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่มีพื้นที่ได้รับความเสียหายครอบคลุมทุกอำเภอในจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยมี

ประชาชนที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด 220,097 คน จำนวน 74,555 ครัวเรือน 609 หมู่บ้าน 79 ตำบล มีมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจถึง 87 ล้านบาท (สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร, 2560a) จากอิทธิพลของลมมรสุมทำให้เกิดฝนตกหนักและน้ำหลากท่วมพื้นที่ รวมถึงอำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นที่ตั้งของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เทศบาลนครที่ใหญ่เป็นอันดับ 2 ของภาคใต้ รองจากเทศบาลนครหาดใหญ่ และเป็นเมืองใหญ่ที่สุดอันดับที่ 8 ของประเทศ รวมทั้งเป็นแหล่งเศรษฐกิจสำคัญของจังหวัดสุราษฎร์ธานี เหตุการณ์อุทกภัยครั้งนี้ส่งผลกระทบต่อหลายภาคส่วนทั้งด้านอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งมีผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อภาคส่วนต่างๆ เพื่อช่วยลดผลกระทบจากปัญหายภัยพิบัติ เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จึงมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติภายในเขตพื้นที่ เพื่อมุ่งลดความเสี่ยงและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ซึ่งอาจร้ายแรงเกินกว่าที่จะคาดคะเนได้

เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ เนื่องจากมีบทบาทสำคัญและเป็นกลไกในการบริหารจัดการภัยพิบัติส่วนแรกที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในพื้นที่ ภายใต้หลักการกระจายอำนาจและการจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในการรับมือและตอบสนองต่อภัยพิบัติได้อย่างทันทั่วทั้ง มีศักยภาพและทรัพยากรที่เพียงพอ พร้อมทั้งกลไกความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในระดับพื้นที่ การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพจะช่วยลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานเช่นใดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 – 2573 หรือที่เรียกว่า “กรอบเช่นใด” ที่มุ่งเน้นการลดความเสี่ยงที่มีอยู่และป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งประกอบด้วย การป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ทั้งการเผชิญเหตุและการบรรเทาทุกข์ รวมทั้งการฟื้นฟูที่มุ่งเน้นการฟื้นฟูสภาพและการซ่อมสร้าง โดยให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) (กอบชัย บุญอรณะ, 2561) ทว่าในทางปฏิบัติจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทจำกัดในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เนื่องจากศักยภาพขององค์กรไม่เพียงพอในการรับมือและบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในด้านระเบียบและงบประมาณที่ลดทอนขีดความสามารถในการบริหารจัดการภัยพิบัติ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2566) ดังนั้น เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีบริบทพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงต่อภัยพิบัติ โดยเฉพาะอุทกภัย จำเป็นต้องพิจารณาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพ เพื่อช่วยลดความเสี่ยงและความเสียหายในพื้นที่

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยพิจารณาในประเด็นสำคัญ เช่น ด้านกำลังคน งบประมาณ เครื่องมืออุปกรณ์ และองค์ความรู้ที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี พร้อมทั้งวิเคราะห์ความสอดคล้องในการดำเนินงานลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบเซนไดของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดและประเทศในภาพรวม เพื่อเสนอแนวทางที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีในอนาคต

1.2 คำถามการวิจัย

- 1) ศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีเป็นอย่างไร
- 2) การดำเนินงานลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบเซนไดของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี และของประเทศในภาพรวมมีความสอดคล้องกันหรือไม่ อย่างไร
- 3) สามารถเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้อย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี
- 2) เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องของการดำเนินงานลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบเซนไดของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี และประเทศในภาพรวม
- 3) เพื่อเสนอการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ได้ทำการจำแนกขอบเขตการศึกษาออกเป็น 3 ด้าน คือ ขอบเขตด้านเนื้อหา ขอบเขตด้านพื้นที่ และขอบเขตด้านประชากร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี โดยมุ่งศึกษาเฉพาะภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในพื้นที่เนื่องจากลักษณะทางด้านภูมิศาสตร์เชิงพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ต้องมีการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ จึงเป็นที่มาของการมุ่งศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น เพื่อศึกษาถึงศักยภาพของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นสำคัญทั้งในด้านโครงสร้างองค์กร กำลังคน งบประมาณ และเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ พร้อมนำมาวิเคราะห์ศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี นอกจากนี้ นำมาเสนอเป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มุ่งศึกษาเฉพาะพื้นที่ คือ เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยได้กำหนดขอบเขตพื้นที่ศึกษาเฉพาะในเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นหน่วยในการวิเคราะห์หลักซึ่งมีลักษณะพื้นที่ที่มีความเสี่ยงของภัยพิบัติ ได้แก่ อุทกภัย ดินถล่ม วาตภัย อัคคีภัย และภัยแล้ง โดยเน้นการวิเคราะห์การดำเนินงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี โดยเฉพาะสถานการณ์อุทกภัยในช่วงปี 2558 - 2567 เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพในด้านโครงสร้างองค์กร กำลังคน งบประมาณ และเครื่องมืออุปกรณ์ สำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติภายในพื้นที่

1.4.3 ขอบเขตด้านประชากร

สำหรับขอบเขตประชากร ผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) แบบเฉพาะเจาะจงโดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ซึ่งประกอบไปด้วย 1) ฝ่ายนโยบาย ผู้บริหารหรือผู้แทนของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จำนวน 1 คน 2) บุคลากรฝ่าย/งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จำนวน 3 คน และ 3) ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติ ด้านนโยบาย สาธารณะ และด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน เพื่อรวบรวมข้อมูลจากหลาย ๆ ฝ่ายได้อย่างครบถ้วน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทราบถึงศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี
- 2) ทราบถึงการดำเนินการลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบเซนไคของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีที่มีความสอดคล้องในระดับจังหวัดและประเทศในภาพรวม
- 3) เกิดเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

1) ศักยภาพ (Capacity) หมายถึง สภาวะการณ์ความชำนาญ ความรู้ ความสามารถ หรือทรัพยากรต่าง ๆ ที่อยู่ในความครอบครองของพื้นที่นั้น ซึ่งมีคุณลักษณะที่สามารถพัฒนาต่อไปให้เป็นประโยชน์มากขึ้น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น

2) ทรัพยากร หมายถึง ทรัพยากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของพื้นที่ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญและแสดงถึงขีดความสามารถในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ในบริบทนี้คือบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมืออุปกรณ์

3) กรอบเซนได หมายถึง กรอบการดำเนินงานสำหรับการบริหารจัดการความเสี่ยง โดยมีเป้าหมายสำคัญในการป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงใหม่ ลดความเสี่ยงที่มีอยู่ และลดความล่าช้าและเปราะบางต่อภัยพิบัตินั้น ตลอดจนมุ่งเน้นการเตรียมความพร้อมสำหรับการเผชิญเหตุและฟื้นฟูให้ดียิ่งขึ้น เพื่อนำไปสู่ความสามารถในการรับมือและฟื้นคืนกลับอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

4) การจัดการปกครองหลายระดับ (Multi-level Governance) หมายถึง แนวคิดนี้ไม่ได้มุ่งเน้นการกำหนดนโยบายหรือจัดการปัญหภายในระดับใดระดับหนึ่ง แต่เป็นการจัดการปกครองหลายระดับที่เน้นการกำหนดนโยบายและการจัดการที่เชื่อมโยงกันตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับโลก โดยมองว่าปัญหามีลักษณะข้ามพรมแดนระหว่างหน่วยทางการเมืองต่าง ๆ เช่น รัฐ ภูมิภาค และท้องถิ่น ซึ่งต้องการความร่วมมือระหว่างรัฐในหลายระดับในการแก้ไขและรับมือกับปัญหา ดังนั้น การใช้อำนาจทางการเมืองในกระบวนการตัดสินใจนโยบายจึงต้องมีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลไปสู่การบริหารจัดการในภาคส่วนต่าง ๆ และข้ามระดับที่แตกต่างกัน

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่องการศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี 2) เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องของการดำเนินงานการลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบเซนไดของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี และประเทศในภาพรวม และ 3) เพื่อเสนอการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ

2.2 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ

2.3 แนวคิดการจัดการปกครองหลายระดับ (Multi-level Governance)

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ในส่วนนี้จะนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติใน 4 ประเด็นหลัก คือ 1) นิยามและความหมายของภัยพิบัติ 2) แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) 3) แนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management: DRM) และ 4) แนวคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction: DRR) แนวคิดเหล่านี้ถือเป็นกรอบสำคัญในการทำความเข้าใจถึงปรากฏการณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่มีความซับซ้อน อันเนื่องมาจากลักษณะของภัยพิบัติที่ไม่สามารถระบุรูปแบบที่แน่นอนได้อย่างชัดเจน เนื้อหานี้เป็นการบูรณาการชุดองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับภัยและภัยพิบัติ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในมิติต่าง ๆ เช่น ประเภทของภัย คุณลักษณะเฉพาะของภัยพิบัติ หลักการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน ตลอดจนการเชื่อมโยงองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1.1 นิยามและความหมายของภัยพิบัติ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ให้ความหมายของคำว่า “สาธารณภัย” (Public Hazardous Event) และ “ภัยพิบัติ” (Disaster) ว่าหมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ สัตว์ และสัตว์น้ำ หมายรวมถึงการระบาดของศัตรูพืช และภัยอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน อันเกิดจากธรรมชาติ การกระทำของมนุษย์ อุบัติเหตุ หรือสาเหตุอื่นที่ส่งผลให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของประชาชน รวมถึงความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ ทั้งนี้ยังครอบคลุมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย จะเห็นได้ว่า “สาธารณภัย” ครอบคลุมสถานการณ์ภัยที่เกิดขึ้นทั้งจากธรรมชาติและ การกระทำของมนุษย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงทรัพย์สินของรัฐในทุกกรณี โดยไม่ได้จำกัดเฉพาะสถานการณ์ที่เกินขีดความสามารถของชุมชนในการรับมือเท่านั้น

ขณะที่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2557) อธิบายว่า “ภัยพิบัติ” หมายถึงการหยุดยั้งอย่างรุนแรงในการปฏิบัติหน้าที่ของชุมชนหรือสังคม เหตุมาจากภัยทางธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบเป็นวงกว้างต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยเกินกว่าขีดความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบจะจัดการได้ด้วยทรัพยากรที่มีอยู่ของชุมชนหรือสังคม

ทวิดา กมลเวชช (2554) นิยามความหมายว่าภัยพิบัติ คือภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นเหตุการณ์ที่ประชาชนในพื้นที่ไม่พึงปรารถนา ด้วยความเสี่ยงต่อสาธารณภัยในรูปแบบต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐ ทั้งในระดับรัฐบาลส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จึงได้ร่วมมือกับหน่วยงาน องค์กร และเครือข่ายทุกภาคส่วน เพื่อเตรียมความพร้อม ในการป้องกันและค้นหาแนวทางลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากภัยในแต่ละรูปแบบ

นอกจากคำนิยามเบื้องต้นด้านวิชาการต่างประเทศ ได้ให้นิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” หมายถึงเป็นเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดความเสียหายรุนแรงต่อทรัพยากรทุกประเภท ซึ่งจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากระดับชาติหรือนานาชาติ ภัยพิบัติถือเป็นวิกฤตการณ์ร้ายแรง ที่นำไปสู่การหยุดชะงักของการดำเนินงานของชุมชนหรือสังคม อันส่งผลให้เกิดความสูญเสียและผลกระทบต่อมนุษย์ สิ่งแวดล้อม หรือเศรษฐกิจ ในระดับที่เกินกว่ากำลังและความสามารถของพื้นที่นั้นได้รับผลกระทบจะจัดการได้ด้วยทรัพยากรที่มีอยู่ (UNISDR, 2009)

อย่างไรก็ดี แม้ว่า “ทุกภัยพิบัติเป็นสาธารณภัย แต่ไม่ใช่ทุกสาธารณภัยจะเป็นภัยพิบัติ” สาธารณภัย คืออันตรายที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อพื้นที่ส่วนรวมหรือชุมชน ซึ่งชุมชนหรือพื้นที่สามารถจัดการและรับมือได้เท่าที่กลไกและระบบที่มีอยู่ ส่วนคำว่า “ภัยพิบัติ” หมายถึง การ

หยุดชะงักอย่างรุนแรงของพื้นที่ ซึ่งเกินกว่าศักยภาพของพื้นที่ที่จะสามารถรับมือหรือจัดการได้ (ทวิดา กมลเวชช, 2563)

โดยเฉพาะในปัจจุบันที่สาธารณภัยหรือภัยพิบัติ มีลักษณะความซับซ้อนและรุนแรงมากขึ้น ซึ่งหากจำแนกประเภทของภัยแบบลักษณะของภัยสามารถแบ่งได้ ดังนี้ 1) ภัยธรรมชาติ เช่น ภัยทางธรณีวิทยา ภัยทางอุทกวิทยา – อุตุณิยมวิทยา และ 2) ภัยที่เกิดจากมนุษย์ เช่น ภัยทางเคมี ภัยทางเทคโนโลยี ขณะที่หากจำแนกตามลักษณะการเกิดภัย สามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ภัยหลัก (Primary Hazard) เป็นภัยที่เป็นสาเหตุหลักของภัยพิบัติโดยตรง 2) ภัยรอง (Secondary Hazard) คือภัยที่เป็นผลสืบเนื่องจากภัยหลัก และ 3) ภัยประจำถิ่น (Localized Hazard) ภัยขนาดเล็กที่มักเกิดขึ้นบ่อยครั้งในพื้นที่หนึ่ง ๆ เป็นต้น (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560)

จากมุมมองของนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า “สาธารณภัย” กับ “ภัยพิบัติ” มีความหมายแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยสาธารณภัยหมายถึงเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายและอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งอาจเกิดจากธรรมชาติหรือเป็นผลมาจากการกระทำของมนุษย์ ขณะที่ภัยพิบัติหมายถึงเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทุกประเภทอย่างรุนแรง ส่งผลให้เกิดการหยุดชะงักและจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากระดับชาติหรือนานาชาติในการบริหารจัดการสถานการณ์

2.1.2 แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management)

แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) กระบวนการทางการบริหารที่มุ่งเน้นการตัดสินใจและการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลดผลกระทบจากภัยพิบัติ การเตรียมความพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟูหลังจากเกิดภัยพิบัติ ซึ่งทั้งนี้สามารถเกิดขึ้นจากภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือจากกิจกรรมของมนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งลดผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจในระยะยาว โดยสหพันธ์สภากาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ (IFRC) อธิบายว่าการจัดการภัยพิบัติ เป็นการบริหารจัดการหน้าที่การระดมทรัพยากร สำหรับรับมือกับภารกิจงานด้านการช่วยเหลือทางมนุษยธรรม เนื่องจากเหตุหรือภาวะฉุกเฉินต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นครอบคลุมทั้งกระบวนการเตรียมความพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟู โดยมีเป้าหมายเพื่อจำกัดผลกระทบจากภัยพิบัติให้น้อยที่สุด ทำให้การจัดการภัยพิบัติ ณ ช่วงเวลานั้นเป็นในลักษณะของการจัดการตาม

สถานการณ์ภายใต้ความรู้ ความเข้าใจ และกลไกการจัดการที่มีอยู่ในขณะนั้นคือการเผชิญเหตุกับการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นหลัก (สมพร คุณวิจิต, 2561)

ประเทศไทยเริ่มมีการตื่นตัวเรื่องการจัดการภัยพิบัติอย่างชัดเจนในช่วงที่มีการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยภาครัฐได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นการปรับปรุงเชิงสถาบันที่สำคัญในการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ซึ่งใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 ถึง พ.ศ. 2550 กำหนดภัยหลักที่ต้องจัดการ ได้แก่ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย และภัยอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติหรือกิจกรรมของมนุษย์ ซึ่งสามารถก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและร่างกาย หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ ซึ่งภัยหลักที่กำหนดของพระราชบัญญัตินี้มุ่งเน้นเรื่องของเหตุไฟไหม้หรืออัคคีภัยเป็นหลัก

จากการดำเนินการเหล่านี้ประชาชนได้มีการตื่นตัวเชิงนโยบายที่ภาครัฐบาลกำหนดมากขึ้น ประชาชนเกิดความตระหนักถึงปัญหาของภัยพิบัติเกิดการรวมกลุ่มของประชาชนเกิดเป็นกลุ่มอาสาสมัครมีการทำงานเป็นทีม การจัดการภัยพิบัติได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2548 ได้มีการจัดตั้งศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ (National Disaster Warning Center) และมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จนเกิดเป็นพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งทำให้การจัดการภัยพิบัติมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้มีกลไกการจัดการภัยพิบัติแต่ในช่วงเริ่มต้นเน้นไปที่การเผชิญเหตุในสถานการณ์ฉุกเฉิน การฟื้นฟู และการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นหลัก รวมทั้งมีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติในประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (อรุณรัตน์ สิริภักดีกาญจน์, 2556)

2.1.2.1 วงจรการจัดการสาธารณภัย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2556) ระบุว่าแม้ในอดีตการจัดการภัยพิบัติจะมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์เป็นหลัก แต่ในปัจจุบันแนวโน้มการจัดการภัยพิบัติได้ปรับเปลี่ยนไปสู่การเตรียมการเชิงรุกมากขึ้น ซึ่งมีปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงและขยายวงกว้างขึ้น พบจำนวนผู้ได้รับความเสียหายที่เพิ่มขึ้น ทำให้ปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติต้องการการแก้ไขและดูแลในระยะยาว โดยในปัจจุบันมีการตระหนักถึงความสำคัญของความรู้และความเข้าใจในภาวะเสี่ยง โดยครอบคลุมทั้งการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพัฒนาระบบข้อมูล และการเชื่อมต่อความเข้าใจในวิถีชีวิตปกติและไม่ปกติของประชาชน เนื่องจากเหตุการณ์และ

สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน (Disruption) เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นที่ยากต่อการคาดการณ์และอาจมีรูปแบบการเกิดที่ไม่ซ้ำเดิมที่ไม่จำเป็นต้องมีการจัดการตามลำดับขั้นตลอดเวลา (Non-Linear) การดำเนินการจึงต้องเป็นไปในรูปแบบของวงรอบ (Closed Loop) อย่างต่อเนื่อง และมุ่งเน้นไปที่ ‘การบริหารและการลดความเสี่ยง’ ที่ทำให้การดำเนินงานของกระบวนการจัดการภัยพิบัติสมบูรณ์และครอบคลุม ตั้งแต่ก่อนเกิดภัยพิบัติ ระหว่างเกิดภัยพิบัติ และหลังเกิดภัยพิบัติ ที่ต่อเนื่องจนครบกระบวนการ เรียกว่า วงจรการจัดการสาธารณภัย (Disaster Management Cycle) (ดังภาพประกอบ 1)



ภาพประกอบ 1 แสดงวงจรการจัดการสาธารณสุข

ที่มา: การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Management: DRM) เพื่อความปลอดภัยอย่างยั่งยืน ปรับจากที่มา: (TorgAid, 2016)

ภาพประกอบ 1 แสดงให้เห็นความสำคัญของกระบวนการของวงจรการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติที่ไม่ได้แยกส่วนของการปฏิบัติออกจากกัน หากแต่เป็นการเชื่อมโยงระหว่างขั้นตอนต่าง ๆ เป็นการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยแบบองค์รวม (Holistic Approach) ครอบคลุมทั้งช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ ระหว่างเกิดภัยพิบัติ และภายหลังภัยพิบัติ ซึ่ง

รวมถึงการป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุ การบรรเทาทุกข์ และการฟื้นฟูพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติให้กลับคืนสู่ภาวะปกติ

2.1.2.2 การประเมินความเสี่ยงภัยพิบัติของพื้นที่

การประเมินความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่เป็นส่วนสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพของพื้นที่ในการบริหารจัดการและลดความเสี่ยงภัยพิบัติ รวมถึงการสร้างความตระหนักรู้ของประชาชนในการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการป้องกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติใหม่ ๆ ที่อาจเกิดขึ้น และลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่มีอยู่เดิมผ่านมาตรการการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558) ดังนั้น พื้นที่ควรให้ความสำคัญกับแนวคิดการจัดการและลดความเสี่ยงภัยพิบัติ โดยเฉพาะช่วงก่อนเกิดภัย ผ่านการประเมินความเสี่ยงภัยพิบัติ ซึ่งประกอบด้วยการระบุลักษณะความรุนแรงและโอกาสในการเกิดผลกระทบทางลบจากภัยพิบัติ โดยการวิเคราะห์ภัยที่อาจเกิดขึ้น ความอ่อนแอในพื้นที่ศึกษา และการประเมินสภาพความเปราะบาง ณ ขณะนั้น ซึ่งอาจทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม (UNISDR, 2009)

กระบวนการการประเมินความเสี่ยง มีลำดับขั้นตอนที่ชัดเจน โดยขั้นตอนแรกต้องมีการระบุความเสี่ยงของพื้นที่ (Risk Identification) ถึงสถานการณ์ในปัจจุบัน ประเมินภัย ประเมินความอ่อนแอ ประเมินความ เปราะบางและศักยภาพ เพื่อทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงของพื้นที่ (Risk Analysis) และการประเมินผลของความเสี่ยง (Risk Estimation) (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558) ซึ่งการประเมินความเสี่ยง ถือเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญในการวางแผนพัฒนาและตัดสินใจโดยคำนึงถึงความเสี่ยงที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ในหลายระดับ ได้แก่ ระดับภูมิภาค ชาติ ท้องถิ่น และชุมชน ดังนั้น การประเมินความเสี่ยงภัยพิบัติ ประกอบด้วยเหตุปัจจัย 4 ประการ ได้แก่ ภัย (Hazard) ความอ่อนแอ (Exposure) ความเปราะบาง (Vulnerability) และศักยภาพ (Capacity) (อารักษ์ พูลศักดิ์, 2562) ดังสมการต่อไปนี้

$$\text{ความเสี่ยง (Risk)} = \frac{\text{ภัย (Hazard)} \times \text{ความอ่อนแอ (Exposure)} \times \text{ความเปราะบาง (Vulnerability)}}{\text{ศักยภาพ (Capacity)}}$$

ภัย (Hazard) หมายถึง เหตุการณ์ที่มีสาเหตุจากธรรมชาติหรือฝีมือของมนุษย์ที่อาจนำมาซึ่งความสูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สิน รวมถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมด้วย ถ้าเป็น

กรณีของภัยธรรมชาติ การลดความถี่และความรุนแรงของภัยพิบัติอาจเป็นเรื่องยาก ด้วยปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของมนุษย์ เช่น พายุที่เกิดจากการหมุนเวียนของความกดอากาศและลมมรสุม เป็นต้น

ความล่อแหลม (Exposure) คือการที่ประชาชน บ้านเรือนที่อยู่อาศัย ทรัพย์สิน ระบบหรือองค์ประกอบใด ๆ ถูกตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย กล่าวคือเป็นสภาวะเปิดรับต่อความเสี่ยง ซึ่งความเสี่ยงนี้สามารถลดความล่อแหลมได้โดยจำกัดไม่ให้ประชาชน บ้านเรือน ชุมชน ทรัพย์สิน อาคาร พื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพื้นที่อื่น ๆ ตั้งอยู่ในเขตที่มีแนวโน้มเกิดภัยพิบัติบ่อยครั้ง เช่น การกำหนดเขตการใช้พื้นที่และจัดโซนนิ่ง หรือการหลีกเลี่ยงการสร้างบ้านเรือนในพื้นที่ที่มีปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก โดยการย้ายไปสร้างในพื้นที่สูงหลีกเลี่ยงตอภัยนั้น

ความเปราะบาง (Vulnerability) บั้จจยหรือสภาวะใด ๆ ที่ทำให้ชุมชนหรือสังคมขาดความสามารถในป้องกันตนเองจากภัย ส่งผลให้ขาดความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติ หรือการฟื้นฟูจากความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลจากบั้จจยที่มีอยู่ในชุมชนหรือสังคมมายาก่อนที่จะการเกิดภัยพิบัติขึ้น ซึ่งอาจทำให้ผลกระทบจากภัยพิบัติรุนแรงยิ่งขึ้น บั้จจยเหล่านี้สามารถลดลงได้โดยการลดความเปราะบาง หรือการเพิ่มความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติ เช่น การสร้างบ้านยกพื้นสูงแทนการสร้างบ้านชั้นเดียวในพื้นที่ที่มีปัญหาน้ำท่วม

ศักยภาพ (Capacity) คือความสามารถในการดำเนินการบางอย่างที่สามารถพัฒนาเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดประโยชน์มากขึ้นในการรับมือกับภัยพิบัติของประชาชน ชุมชน หรือสังคมนั้น เช่น การส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับธรรมชาติของภัย การรู้จักพื้นที่เสี่ยงภัยและพื้นที่ปลอดภัยในชุมชน การเตรียมแผนการก่อนเกิดน้ำท่วม การติดตามสถานการณ์ และการรู้แนวทางการปฏิบัติตน ตั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยนั้น ซึ่งจะช่วยให้ชุมชนมีความปลอดภัยและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้

จากสมการข้างต้น แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของบั้จจยที่ส่งผลต่อความเสี่ยงจากภัยพิบัติ กล่าวคือ การเกิดภัย ความล่อแหลม ความเปราะบาง และการขาดศักยภาพ นับเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลทำให้ความเสี่ยงจากภัยพิบัติสูงขึ้น ดังนั้น เพื่อจำกัดหรือลดความเสี่ยง จึงจำเป็นต้องจัดการกับบั้จจยที่ทำให้เกิดความเสี่ยง ได้แก่ การลดภัย ความล่อแหลม ความเปราะบาง และเพิ่มศักยภาพ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2559a) ซึ่งหากมีการจัดการและลดความเสี่ยงภัยพิบัติของพื้นที่นั้นให้ลดลงได้ จะทำให้โอกาสที่ชุมชน สังคม หรือ ‘พื้นที่’ นั้นได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมีลดลงด้วยเช่นกัน ดังนั้น การบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติของพื้นที่จึงมุ่งเน้นการประเมินความเสี่ยง เพื่อพัฒนาศักยภาพในการบริหารและจัดการความเสี่ยงภัย

พิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมเสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้กับชุมชน เพื่อให้สามารถพร้อมรับมือและฟื้นฟูได้อย่างรวดเร็ว

2.1.3 แนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management: DRM)

แนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติเริ่มได้รับการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนหลังจากที่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติประกาศในปี พ.ศ. 2533 เป็นปีทศวรรษสากลเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (International Decade for Natural Disaster Reduction: IDNDR) โดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มอบหมายให้สำนักงานว่าด้วยภัยพิบัติระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for Disaster Risk Reduction: UNISDR) รับผิดชอบในการปฏิบัติงานและประสานงานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลดภัยพิบัติทั่วโลก อันมีจุดประสงค์หลักคือการลดความสูญเสียจากภัยธรรมชาติโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและให้มีการปรับปรุงความสามารถในการป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติของแต่ละประเทศซึ่งรวมไปถึงการกำหนดแนวทางในการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้ามาเป็นเครื่องมือด้วย (วรรณวลี อินทรปิ่น, 2564) ทำให้ต่อมาในปี พ.ศ. 2532 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ประกาศให้มีการประชุมระดับโลกว่าด้วยการลดภัยพิบัติ โดยกำหนดแนวทางในการป้องกันและเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ จนกระทั่งช่วงต้นทศวรรษ 2000 แนวคิดเรื่องความจำเป็นในการสร้างกลยุธรร่วมกันระหว่างประเทศเพื่อลดการเกิดภัยพิบัติในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์โยโกฮามาเพื่อโลกที่ปลอดภัย (Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World) ซึ่งในปี พ.ศ. 2542 ได้จัดทำยุทธศาสตร์สากลเพื่อการลดภัยพิบัติที่เน้นการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัย (ทวิดา กมลเวช และนิตยา โพธิ์นอก, 2561)

จากจุดเริ่มต้นที่พยายามเปลี่ยนแปลงกรอบสากลในการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ในช่วงปลายของการดำเนินงานภายใต้แนวคิดเรื่องทศวรรษสากลเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ จึงเกิดเป็นการประชุมระดับโลกครั้งที่ 2 ว่าด้วยเรื่องการลดภัยพิบัติโดยการประชุมดังกล่าวมีการประกาศการดำเนินงานตามกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ พ.ศ. 2548 – 2558 (Hyogo Framework for Action: HFA) กล่าวคือเป็นการกำหนดเป้าหมายการบูรณาการเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติให้อยู่ในนโยบายและแผนการพัฒนาและสร้างเสริมองค์กร กลไก และศักยภาพ สำหรับการสร้างความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติ พร้อมกันนั้นยังได้มีการจัดทำแนวทางการลดความเสี่ยงอย่างเป็นระบบเพื่อการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน โดยเน้นการเตรียมความพร้อมเผชิญภัยและการฟื้นฟู พร้อมทั้งกำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557)

สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติมาปฏิบัติในช่วงปี พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นปีแห่งการเริ่มต้นใหม่ในการปฏิรูประบบงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ โดยประเทศไทยได้จัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง การดำเนินการดังกล่าวได้ปรากฏเป็นรูปธรรมขึ้นหลังจากที่นานาชาติได้มีการทบทวนกรอบการดำเนินงานสากลเฮียวโกะ และหลังจากเหตุการณ์คลื่นสึนามิที่ซัดถล่มชายฝั่งอันดามันในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งทำให้ประเทศไทยทบทวนบทเรียนและแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านการจัดการภัยพิบัติในระดับสถาบันของประเทศและนำมาสู่การประกาศใช้ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ให้เป็นกฎหมายหลักสำหรับการจัดการสาธารณภัยของประเทศ ทำให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ภายใต้พระราชบัญญัติฯ ได้ตราขึ้นใหม่นี้ ทำให้การดำเนินการบริหารจัดการภัยพิบัติมีความชัดเจนขึ้น มีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่และตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง โดยให้ความสำคัญกับวงจรการจัดการและการขับเคลื่อนการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย นอกจากนี้ ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังได้กำหนดอำนาจและรองรับการปฏิบัติภารกิจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งผลให้ภายหลังปี พ.ศ. 2550 จึงมีการให้ความสำคัญกับการสร้างระบบการป้องกันและระบบเตือนภัย การจัดทำแผนของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (ทวิดา กมลเวชช และคณะ, 2562)

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยเริ่มมีการตระหนักถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติและสาธารณภัยมากขึ้น โดยเน้นเพียงการบริหารจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management: DM) ในภาวะฉุกเฉิน การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย หรือการฟื้นฟูสภาพหลังจากภัยพิบัติได้เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ยังเริ่มมีการพัฒนาการดำเนินการเชิงรุกที่มุ่งเน้นการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management: DRM) มากขึ้น ซึ่งเป็นการจัดการกับปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสี่ยง ผ่านกระบวนการที่มีระบบโดยใช้คำสั่งทางการบริหารองค์กรและทักษะความสามารถเชิงปฏิบัติการ เพื่อดำเนินยุทธศาสตร์ นโยบาย มาตรการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ สำหรับหลีกเลี่ยง ลด หรือถ่ายโอนความเป็นไปได้ในการเกิดภัยพิบัติ รวมถึงการเพิ่มศักยภาพในการจัดการปัญหาเพื่อเตรียมพร้อมรับผลกระทบจากภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ (สรวิศ วิฑูรย์ และคณะ, 2559)

ดังนั้น เพื่อช่วยลดผลกระทบของภัยพิบัติลดน้อยลงเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยไม่เพียงแต่รอให้เกิดภัยพิบัติขึ้นก่อน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2559a) ทุกภาคส่วนได้

เริ่มนำแนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติไปปฏิบัติในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับส่วนกลาง ภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

2.1.4 แนวคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction: DRR)

แนวคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นทั้งแนวคิดและวิธีปฏิบัติในการลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบทางลบจากภัยพิบัติ โดยเน้นการวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นสาเหตุและผลกระทบของภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ เพื่อดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลดความล่อแหลม (Exposure) ลดปัจจัยที่เกิดความเปราะบาง (Vulnerability) และเพิ่มศักยภาพในการจัดการปัญหา โดยมุ่งหวังให้สามารถลดความเสี่ยงที่มีอยู่ในชุมชนและสังคมปัจจุบัน รวมถึงป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2559a)

ทั้งนี้ หลังจากสิ้นสุดกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ (HFA) ซึ่งได้รับการรับรองจาก 168 ประเทศสำหรับการใช้เป็นแผนปฏิบัติในช่วงปี พ.ศ. 2548 - 2558 การหารือใหม่ในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้เริ่มต้นขึ้น โดยมุ่งเน้นมาตรการเชิงโครงสร้างและไม่ใช้โครงสร้างภายใต้กรอบคิดเดิมที่มีข้อจำกัด เนื่องจากกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะเป็นเพียงการรับรองจากประเทศสมาชิก และไม่ได้กำหนดแนวทางในการนำไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจน ส่งผลให้ในการประชุมสหประชาชาติระดับโลกว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติครั้งที่ 3 มีการจัดทำและประกาศใช้กรอบการดำเนินงานเซนได (Sendai Framework) เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2573 กรอบปฏิญานี้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขของหัวใจของกรอบเฮียวโกะ ด้วยการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และมุ่งเน้นให้การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นส่วนหนึ่งของทุกขั้นตอนในกระบวนการจัดการภัยพิบัติที่ให้ความสำคัญต่อการลดความเสี่ยงเดิมและป้องกันความเสี่ยงที่เกิดขึ้นใหม่ อันประกอบด้วย การป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ได้แก่ การเผชิญเหตุและบรรเทาทุกข์ รวมทั้งการฟื้นฟูที่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูสภาพและการซ่อมสร้าง (Rehabilitation and Reconstruction) การสร้างความปลอดภัยที่กว่าเดิม เป็นกระบวนการที่ผลักดันให้การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระแสหลัก (Mainstreaming) การพัฒนา ซึ่งหมายถึงการบรรจุแนวคิดและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้เป็นส่วนหนึ่งของแผน นโยบาย และการปฏิบัติของประเทศนั้นโดยผนวกเข้าไปในกระบวนการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2559a)

กรอบการดำเนินงานเช่นใดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 – 2573 ได้มีการกำหนดพันธกิจที่แต่ละภาคส่วนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และในระดับโลก โดยกำหนดภารกิจสำคัญที่ควรปฏิบัติ (Priorities for Action) ประกอบด้วย 4 ประการ ได้แก่ 1) การเข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติ 2) การเสริมสร้างประสิทธิภาพกลไกในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติทุกภาคส่วน 3) การลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อสร้างความพร้อมรับมือและการฟื้นคืนกลับได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และ 4) การพัฒนาศักยภาพการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติและการเผชิญเหตุที่มีประสิทธิภาพ พร้อมซ่อมสร้างให้ดีกว่าเดิมในช่วงของการบูรณะและฟื้นฟู นอกจากนี้ ยังได้กำหนดเป้าหมายในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติตามแนวทาง “ลด 4 เพิ่ม 3” (7 Global Outcome) ดังนี้

แนวทางการลดความสูญเสียใน 4 ด้าน ประกอบด้วย 1) ลดอัตราการเสียชีวิต 2) ลดจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ 3) ลดความสูญเสียด้านเศรษฐกิจ และ 4) ลดความเสียหายต่อสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการพื้นฐาน ในขณะที่การเพิ่ม 3 ด้านสำหรับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ได้แก่ 1) เพิ่มจำนวนประเทศที่มีแผนยุทธศาสตร์การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับชาติและท้องถิ่น 2) เพิ่มการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนา และ 3) เพิ่มขีดความสามารถในการจัดการและการให้ประชาชนเข้าถึงระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่สามารถเตือนภัยได้หลากหลายประเภท รวมทั้งข้อมูลสารสนเทศและการประเมินความเสี่ยงภัยพิบัติ อย่างไรก็ดี แนวคิดการลดความเสี่ยงภัยพิบัติของประเทศไทยได้รับนำมาใช้เป็นหลักในการจัดการภัยพิบัติของประเทศ โดยมีการนำเสนออย่างเด่นชัดในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 และได้มีการพัฒนาต่อในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 - 2570

การทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติในปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่าผู้คนยอมรับว่าสาธารณภัยสามารถจัดการได้โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ภัยเกิดขึ้น ซึ่งต่างจากแนวคิดในอดีตที่มุ่งเน้นการ “จัดการภัยพิบัติ” เมื่อภัยเกิดขึ้นแล้ว โดยเป็นการจัดการในภาวะฉุกเฉิน เช่น การให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย หรือการฟื้นฟูสภาพหลังภัยพิบัติ โดยเริ่มให้ความสำคัญมากขึ้นกับการดำเนินการที่ยั่งยืน จึงได้นำแนวคิดที่เน้นการ “จัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ” ซึ่งเป็นการดำเนินงานเชิงรุก มุ่งลดปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสี่ยงก่อนที่จะภัยจะเกิดขึ้น โดยการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) เพื่อทำความเข้าใจถึงสาเหตุของความเสี่ยงและใช้เป็นแนวทางในการวางมาตรการเพื่อจัดการกับต้นตอของความเสี่ยงให้หมดไปหรือให้ลดลง ผ่านการดำเนินการในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ

(Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) ได้แก่ การเผชิญเหตุ (Response) และการบรรเทาทุกข์ (Relief) รวมถึงการฟื้นฟู (Recovery) โดยการฟื้นฟูสภาพและการซ่อมสร้างให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นการลงทุนในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เพื่อให้มีภูมิคุ้มกันและสามารถรับมือกับภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและฟื้นตัวได้รวดเร็วหลังที่เกิดภัย

2.2 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ประเทศไทยได้กำหนดให้มีการจัดการสาธารณภัยในเขตพื้นที่ของตน โดยมีหน่วยงานหลัก คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานในการจัดการภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความใกล้ชิดกับประชาชน รับรู้ และเข้าใจสภาพของพื้นที่มากที่สุด ทั้งลักษณะทางภูมิศาสตร์ โครงสร้างพื้นฐาน และความเสี่ยงของพื้นที่ในกรณีที่เกิดภัยมากกว่าหน่วยงานอื่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการจัดการกับภัยพิบัติในพื้นที่นั้นจึงมีบทบาทสำคัญ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการกำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติตามที่ระบุในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ของตนเองเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 - 2570 มีความสำคัญในการกำหนดชุดกฎเกณฑ์ กติกา และโครงสร้างเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับชาติอย่างเป็นทางการ โดยแผนนี้มีการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของภาคส่วนต่าง ๆ ภายในประเทศ โดยอธิบายรายละเอียดของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติดังต่อไปนี้

2.2.1 กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 – 2573

กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 – 2573 หรือ “กรอบเซนได” (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030) มีเป้าหมายในการป้องกันการเกิดความเสี่ยงใหม่และลดความเสี่ยงที่มีอยู่เดิม โดยมุ่งเน้นการลดความล่อแหลมหรือความเปราะบางให้ลดน้อยลง รวมถึงมีการเตรียมความพร้อมสำหรับการเผชิญเหตุและการฟื้นฟูที่มีประสิทธิภาพและทันเวลา เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการรับมือและฟื้นคืนกลับได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิผล ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการลดความเสี่ยงในทุกภาคส่วนของสังคมและประเทศ โดยครอบคลุมทั้งการป้องกันภัย การเตรียมการ การตอบสนอง และการฟื้นฟู

ในระยะยาว กรอบการดำเนินงานดังกล่าว เป็นกรอบสำหรับการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ให้การรับรองโดย ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติกว่า 187 ประเทศ เมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งยกให้เป็นพิมพ์เขียวของโลกในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ มีระยะเวลาในการดำเนินงาน 15 ปี โดยประเทศสมาชิกได้มีการทบทวนการดำเนินงานของกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ (HFA) ที่เคยใช้เป็นกรอบสากลในการดำเนินงานด้านภัยพิบัติในช่วงปี พ.ศ. 2548 จนถึง 2558 รวมถึงความคิดเห็นและประสบการณ์ของผู้มีส่วนได้เสียจากภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ทำให้เกิดเป็นแนวทางปฏิบัติที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2559a)

ภายใต้กรอบการดำเนินงานเซนได มีการกำหนดภารกิจสำคัญที่ควรปฏิบัติ (Priorities for Action) ทั้งหมด 4 ประการ ประกอบด้วย ประการแรก การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติจำเป็นต้องเริ่มจากการเข้าใจความเสี่ยงในทุกมิติ รวมถึงความเปราะบาง ศักยภาพ ความอ่อนแอ และลักษณะของภัยที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้สามารถวางแผนและดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประการที่สอง การเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับโลก การเชื่อมโยงทางกฎหมาย ข้อบังคับ และนโยบายสาธารณะ ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นจะช่วยสนับสนุนการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้อย่างยั่งยืนและครอบคลุมทุกภาคส่วน ประการที่สาม การลงทุนในด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้สามารถพร้อมรับมือและฟื้นคืนกลับได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การลงทุนจากทั้งภาครัฐและเอกชนในการป้องกันและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติทั้งในเชิงโครงสร้างและไม่เชิงโครงสร้างมีบทบาทสำคัญในการสร้างการตั้งรับปรับตัว หรือที่เรียกว่า ‘Resilience’ ซึ่งหมายถึงความสามารถของระบบ ชุมชน หรือสังคมที่มีความเสี่ยงในการเรียนรู้และปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพความเสี่ยงในพื้นที่ตนเอง และประการที่สี่ การพัฒนาศักยภาพสำหรับเตรียมความพร้อมในการเผชิญเหตุภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการฟื้นฟูสภาพและซ่อมสร้างที่ดีกว่าเดิม ดังนั้นในช่วงการบูรณะฟื้นฟูภายหลังเกิดภัยพิบัติถือเป็นส่วนสำคัญในการเตรียมความพร้อมและการป้องกันภัยพิบัติ การสนับสนุนการเตรียมการรับมือและฟื้นฟูได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วทั้งจึงจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งช่วยเพิ่มโอกาสในการสร้างคืนใหม่ให้ดีกว่าเดิม และส่งเสริมการผสานแนวคิดของการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างยั่งยืน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2559b)

นอกจากนี้ กรอบการดำเนินงานเซนไดยังมีกำหนดว่าแต่ละประเทศควรให้ความสำคัญในการปฏิบัติตามแนวทางการดำเนินงานด้านการป้องกันที่ไม่ให้เกิดความเสี่ยงใหม่

และลดความเสี่ยงที่มีอยู่ เพื่อป้องกันและลดความล่อแหลมและความเปราะบางต่อภัยพิบัติ พร้อมเสริมสร้างการเตรียมความพร้อมในการเผชิญเหตุและฟื้นฟูให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถในการรับมือและฟื้นคืนกลับได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การดำเนินงานสามารถแบ่งออกเป็น “ลด 4 อย่าง เพิ่ม 3 อย่าง” เป็นเหมือนตัวชี้วัดเพื่อให้สามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินงานได้ โดยลด 4 อย่าง ประกอบด้วย การลดอัตราการเสียชีวิต ลดจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ ลดความสูญเสียด้านเศรษฐกิจ และลดความเสียหายต่อสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการพื้นฐาน ส่วนการเพิ่ม 3 อย่าง ประกอบด้วย การเพิ่มจำนวนประเทศที่มีแผนยุทธศาสตร์การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เพิ่มการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ และเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ รวมถึงการให้ประชาชนเข้าถึงระบบเตือนภัยล่วงหน้าได้มากขึ้น



ภาพประกอบ 2 แสดงกรอบเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 – 2573

ที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2564

นอกจากนี้ กรอบการดำเนินงานเซนได มีการเชื่อมโยงกับบรรลุปเป้าหมายของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในวาระการพัฒนาภายหลังปี พ.ศ. 2558 ที่มุ่งเน้นการปฏิบัติที่มีผลกระทบสำคัญต่อการลดความยากจนและบูรณาการมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยไม่ทิ้งผู้ใดไว้ข้างหลัง ภายในปี พ.ศ. 2573 ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายที่ 1 ที่มุ่งยุติความยากจน โดยเฉพาะการสร้างภูมิคุ้มกันด้านทานและลดผลกระทบจากเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดจากสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมต่อกลุ่มคนยากจนและผู้ที่อยู่ในสถานการณ์เสี่ยง รวมถึงเป้าหมายที่ 11 เมืองและการตั้งถิ่นฐานของชุมชนที่ยั่งยืน ด้วยการลดผลกระทบและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พร้อมทั้งมีภูมิคุ้มกันด้านทานต่อภัยพิบัติและการพัฒนาและดำเนินการตามการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติในทุกระดับอย่างองค์รวม และเป็นเป้าหมายที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่ 13 การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยมุ่งเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ความยืดหยุ่น และความสามารถในการปรับตัวของประเทศเพื่อรับมือกับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบจากภัยธรรมชาติ

กล่าวโดยสรุป กรอบการดำเนินงานเซนไดถือเป็นกลไกในการบริหารจัดการความเสี่ยงและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งมีความเชื่อมโยงและส่งเสริมการดำเนินงานในการลดผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดจากภัยพิบัติ ผ่านการมุ่งเน้นการดำเนินงานด้านการป้องกันและลดความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติ ภายใต้กลไกและมาตรการที่มีอยู่เดิม พร้อมทั้งป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงใหม่ โดยกรอบแนวคิดนี้นำไปสู่การปรับกระบวนการจัดการภัยพิบัติแบบเดิมสู่การให้ความสำคัญกับการจัดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และการบูรณาการการลดความเสี่ยงนี้เข้าสู่ทุกระบวนการจัดการสาธารณภัย

2.2.2 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย ซึ่งกำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยตามมาตรา 11 ของกฎหมายนี้ กำหนดให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับประเทศ และกำหนดให้กรมฯ เป็นหน่วยงานกลางของรัฐที่รับผิดชอบในการจัดการภัยพิบัติในประเทศ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553) โดยมีกลไกการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ 2 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับแนวนโยบาย ซึ่งได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการ

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ตามมาตรา 6 โดยมีกรรมการทั้งหมด 23 คน มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ และ 2) ระดับการประสานและการปฏิบัติในการจัดการสาธารณภัยจะมีการจัดการตามกลไกของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยระบุไว้ในมาตรา 15-21 ซึ่งเป็นการกำหนดหน้าที่และอำนาจในการจัดการภัยพิบัติของแต่ละหน่วยงานในแต่ละระดับ รวมถึงการมอบหมายหน้าที่ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับของการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 20 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายในเขตพื้นที่ถิ่นของตน โดยผู้บริหารท้องถิ่นจะมีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และยังคงช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดหรือผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมายจากระดับสูง (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550)

ดังนั้นตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2557 ข้อ 3 กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบไปด้วย สำนักงานเลขาธิการหน่วยงานระดับกอง 7 กอง ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักช่วยเหลือผู้ประสบภัย และราชการส่วนกลางที่มีสำนักงานในภูมิภาค (ส่วนราชการระดับเขต) คือ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 1-18 และ 2) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด 76 จังหวัด และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (สาขา) ในพื้นที่ 16 จังหวัด จำนวน 30 สาขา ครอบคลุมพื้นที่ 133 อำเภอ (ญาณิศา พลายชุม, 2560) การแบ่งส่วนราชการเช่นนี้ช่วยให้การจัดการภัยพิบัติสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับกลางและภูมิภาค

2.2.3 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 - 2570

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 – 2570 เป็นแผนการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยที่มีเป้าหมายสูงสุดในการสร้างความรู้สึกระหนักและเตรียมพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติผ่านการปรับตัวและการฟื้นฟูอย่างรวดเร็วและยั่งยืนที่เน้นการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และกรอบแนวคิดทั้งในระดับภายในประเทศและต่างประเทศ โดยพิจารณาจากสถานการณ์ภัยพิบัติที่เพิ่มขึ้นทั้งในโลกและประเทศไทย รวมถึงบทเรียนจากการจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในอดีต แผนนี้ได้รับการทบทวน ปรับปรุง และจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองต่อการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่มีทิศทางการดำเนินการที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยเป็นแผนแม่บท (Master Plan) ที่หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ใน

การดำเนินการเพื่อให้การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและได้มีการกำหนดมาตรฐาน เป้าหมายและการปฏิบัติงานให้มีความเชื่อมโยงในทุกระดับ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ส่วนหลัก ประกอบด้วย หนึ่ง ภาคการพัฒนาในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพ และสอง ภาคการปฏิบัติในการจัดการสาธารณภัยให้มีมาตรฐาน เพื่อให้ทุกภาคส่วนจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างบูรณาการ ดังนั้นแผนฉบับนี้จึงกำหนดให้เป็นกรอบทิศทางการทำงานและแนวทางการปฏิบัติ (Concept of Operations : CONOPS) ภายใต้แนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติจากหน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ ได้แก่ องค์การภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่บูรณาการอย่างเป็นระบบสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในทุกระดับ เพื่อให้การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าประสงค์ได้ตามที่วางไว้ อันประกอบด้วยแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และแผนสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินด้านต่าง ๆ เป็นต้น

ภายใต้งกล่าวได้พยายามมุ่งเน้นการพัฒนาขีดความสามารถการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ประกอบด้วย การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟูให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิมตั้งแต่ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด ถึงระดับประเทศและนานาชาติ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนด 5 ยุทธศาสตร์หลักที่ครอบคลุมการจัดการสาธารณภัยในทุกมิติ ตั้งแต่ในะยะการเตรียมความพร้อม การป้องกันและลดผลกระทบ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน การฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัย การเป็นหุ้นส่วนการจัดการสาธารณภัยระหว่างประเทศ เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายตลอดจนยกระดับการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยไปสู่มาตรฐานตามหลักสากล สามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วนหลักจาก 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ส่วนที่ 1 การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการและประยุกต์ใช้นวัตกรรมด้านภัยพิบัติ และยุทธศาสตร์ที่ 3 การส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ขณะที่ ส่วนที่ 2 การจัดการภัยพิบัติให้มี

มาตรฐาน ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดการเหตุการณ์ในภาวะฉุกเฉินแบบบูรณาการ และ ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเพิ่มประสิทธิภาพในการฟื้นฟูให้ยั่งยืนยิ่งขึ้น

ภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 – 2570 ได้กำหนดระดับการจัดการสาธารณภัยไว้ 4 ระดับ โดยพิจารณาจากปัจจัย ดังนี้ ขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร ความซับซ้อนของเหตุการณ์ภัยพิบัติ และความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ รวมถึงศักยภาพด้านทรัพยากร โดยการตัดสินใจเกี่ยวกับความสามารถในการควบคุมสถานการณ์จะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ดังนี้

ตาราง 1 แสดงระดับการจัดการสาธารณภัย

ระดับ	การจัดการ	ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย	องค์กรปฏิบัติ
1	สาธารณภัยขนาดเล็ก	ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการท้องถิ่น และ / หรือ ผู้ช่วย ผู้ อำนวยการ กรุงเทพมหานคร ควบคุมและสั่งการ	กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ/สำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร/ เมืองพัทยา/เทศบาล/ องค์การบริหารส่วนตำบล หากในกรณีเกิดหรือคาดว่าจะเกิด สาธารณภัยให้กองอำนวยการดังกล่าว ข้างต้นจัดตั้ง : - ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ/สำนักงานเขต - ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเมืองพัทยา/เทศบาล/ องค์การบริหารส่วนตำบล
2	สาธารณภัยขนาดกลาง	ผู้อำนวยการจังหวัด หรือ ผู้อำนวยการ กรุงเทพมหานคร ควบคุมสั่งการและบัญชาการ	กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัด/กรุงเทพมหานคร หากในกรณีเกิดหรือคาดว่าจะเกิด สาธารณภัยให้กองอำนวยการดังกล่าว ข้างต้นจัดตั้ง : ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ จังหวัด/ กรุงเทพมหานคร
3	สาธารณภัยขนาดใหญ่	ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ ควบคุม สั่งการและบัญชาการ	กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ
4	สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง	นายกรัฐมนตรีหรือรอง นายกรัฐมนตรีที่ นายกรัฐมนตรี มอบหมาย ควบคุม สั่งการ และบัญชาการ	กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

2.3 แนวคิดการจัดการปกครองหลายระดับ (Multi-level Governance)

แนวคิดการจัดการปกครองหลายระดับ (Multi-level Governance :MLG) เป็นนวัตกรรมทางการจัดการปกครองที่มีต้นกำเนิดของแนวคิดและแนวปฏิบัติมาจากโครงสร้างการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายของสหภาพยุโรป (European Union) ซึ่งเป็นสหภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เชื่อมโยงกับเรื่องความสามารถและความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของชาติ โดยมีความร่วมมือจากหลากหลาย ทั้งจากระดับชาติหรือต่างประเทศ (Upward) ความร่วมมือระหว่างรัฐในหลายระดับ ได้แก่ สหภาพยุโรป องค์การการค้าโลก (the World Trade Organizations) หรือ ธนาคารโลก (World Bank) และระดับที่ต่ำกว่าชาติลงไปหรือภายในประเทศ (Downward) ได้แก่ ภูมิภาค (Regional) ท้องถิ่น (Local) ทำให้พัฒนาการของแนวคิดนี้กลายเป็นส่วนหนึ่งของคลื่นการปฏิรูปความคิดเกี่ยวกับการจัดโครงการและกลไกทางการเมือง ดังนั้นในปัจจุบันแนวคิดนี้ขยายความสนใจจากยุโรปไปยังรัฐทั่วโลก ด้วยแนวคิดที่มีความเชื่อมโยงการดำเนินนโยบายในหลายระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติเข้าหากัน โดยทั่วไปแล้วแนวคิดการจัดการปกครองหลายระดับได้ขยายขอบเขตของรูปแบบการปกครองทั้งในแนวดิ่งและแนวระนาบ ซึ่งในแนวดิ่งนั้นได้เน้นย้ำถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐในระดับเขตการปกครองต่าง ๆ เช่น ท้องถิ่น ชาติ และนานาชาติ ขณะที่ในแนวระนาบ มุ่งความสนใจที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐและหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ เช่น ธุรกิจเอกชน และประชาสังคม ดังนั้น แนวคิดการจัดการปกครองหลายระดับ จึงเป็นแนวคิดที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจไปที่ระบบของการปกครองต่าง ๆ และแสดงถึงขอบเขตที่พัวเลือนหรือไม่ชัดเจนระหว่างตัวแสดง กลไก และโครงสร้างที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

Hooghe และ Gary (2002) ได้เสนอว่าการปกครองแบบหลายระดับ (Multi-Level Governance) แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบหลัก คือ 1) การจัดการปกครองโดยตัวแสดงที่มีหน้าที่ดูแลระบบในวงกว้าง มีขอบเขตอำนาจชัดเจนทำงานอยู่ในระดับที่ได้รับการจัดวางไว้ตามภารกิจ โดยไม่ทับซ้อนกับใคร และ 2) การจัดการปกครองที่ซับซ้อนและยืดหยุ่นกว่ารูปแบบแรก โดยตัวแสดงที่มีอำนาจหน้าที่หรือภารกิจเฉพาะมาร่วมกันขับเคลื่อนประเด็นนโยบายที่เฉพาะ โดยตัวแสดงในการจัดการปกครองลักษณะนี้จะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันและไม่ได้รับการจัดวางอย่างตายตัวว่าทำงานอยู่ในระดับใด อย่างไรก็ตาม การจัดการปกครองรูปแบบที่สองนี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดชุมชนนโยบาย (Policy Communities) ที่ไม่ได้สนใจเพียงตัวแสดงรัฐเป็นหลักอย่างเดียวเท่านั้น

Piattoni (2010) เสนอว่าการปกครองแบบหลายระดับสามารถเข้าใจได้ใน 3 ด้าน ได้แก่ ดังนี้

1) แนวคิดการจัดการปกครองหลายระดับ ในฐานะเป็นการระดมสรรพกำลังทางการเมือง (Political Mobilization) เป็นการท้าทายวิธีคิดความร่วมมือที่ยึดรัฐเป็นศูนย์กลางที่ว่าตัวแสดงนอกรัฐจำเป็นต้องกระทำการผ่านตัวแทนของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นผู้เฝ้าประตู (Gatekeeper) หากต้องการเข้ามาร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ที่ชี้ให้เห็นว่าตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐชาติและองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ควรมีบทบาทที่ชัดเจนและมีส่วนร่วมโดยตรงในพื้นที่การใช้อำนาจ เพื่อส่งเสริมการบริหารจัดการที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากตัวแสดงเหล่านี้มีความสำคัญต่อประชาชนในชีวิตประจำวันอยู่แล้ว แนวคิดนี้จึงเป็นการส่งเสริมให้การระดมพลหรือการรวมเอาฝ่ายต่าง ๆ มาร่วมในกระบวนการปกครองโดยลดเงื่อนไขและข้อจำกัดลงให้มากที่สุดโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของรัฐชาติในฐานะผู้เฝ้าประตู

2) แนวคิดการจัดการปกครองหลายระดับ ในฐานะการจัดการทางการกำหนดนโยบาย (Policy-Making Arrangement) โดยอธิบายเรื่องการจัดการเพื่อผลิตนโยบายได้เป็นอย่างดี และทำให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่หลากหลายซึ่งเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายรูปแบบต่าง ๆ เช่น เครือข่าย และคณะกรรมการ เป็นต้น

3) แนวคิดการจัดการปกครองหลายระดับ ในฐานะการจัดโครงสร้างหรือระบอบของรัฐ (Structuring/Polity) เป็นแนวคิดที่มีมุมมองที่กว้างมากพอในการทำให้เห็นถึงพลวัตของระบอบและโครงสร้างต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กันในกระบวนการทางการเมืองและการกำหนดนโยบาย ดังนั้นจึงเป็นวิถีทางที่ความสัมพันธ์ในกระบวนการกำหนดนโยบายและรูปแบบของการระดมสรรพกำลังทางการเมืองส่งผลและปรับโครงสร้างของตัวแสดงหนึ่ง ๆ กล่าวอีกนัยคือแนวคิดนี้ไม่ได้มองเพียงมิติของโครงสร้างเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์ที่โครงสร้างมีกับตัวแสดงในกระบวนการด้วย

อย่างไรก็ดี แนวคิดการจัดการปกครองหลายระดับ ได้รับความนิยมในการศึกษาและพัฒนาการจัดการประเด็นทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากแนวคิดนี้ไม่ได้จำกัดหรือแบ่งตัวเองอยู่ภายใต้ขอบเขตการปกครองของสังคมใดสังคมหนึ่งที่มนุษย์คิดค้นขึ้นอย่างตายตัว ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและเขตการปกครองในระดับและภาคส่วนต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำเนินนโยบายและการแก้ปัญหาที่ประสบความสำเร็จ จากการเสนอแนวคิดของนักวิชาการดังกล่าว ธีรพัฒน์ อังศุขवाल (2565) ได้สรุปองค์ประกอบ 5 ประการสำคัญของแนวคิดการจัดการปกครองหลายระดับที่ประสบความสำเร็จ ดังนี้

1) การร่วมผลิตความรู้ (Co-Production of Knowledge) การขาดแคลนความรู้จากท้องถิ่น และพื้นที่มักทำให้การจัดการปัญหามีประสิทธิภาพน้อยลง แนวคิดนี้ส่งเสริมให้ความรู้จากท้องถิ่นมีสถานะเท่าเทียมกับความรู้ที่มาจากผู้เชี่ยวชาญจากส่วนกลาง เพื่อให้เกิดความร่วมมือมีอนามาสู่ การร่วมผลิตความรู้ใหม่ ๆ จากมุมมองและสถานการณ์ที่แตกต่างไปจากเดิม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความรู้ทุกประเภทควรได้รับความสนใจและกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของวาทกรรมในภาคีความร่วมมือ ทั้งนี้การร่วมผลิตความรู้ยังเกี่ยวกับความเชื่อมั่นและการยอมรับกันและกันซึ่งเป็นคุณค่าที่สำคัญของการดำเนินนโยบายที่ประสบผลสำเร็จ

2) การสร้างกรอบผลประโยชน์ร่วม (Framing of Co-benefits) ผลประโยชน์ร่วมคือสิ่งที่เชื่อมโยงฝ่ายต่าง ๆ เข้าหากัน การทำให้เห็นว่ามีผลประโยชน์ร่วมอยู่ในประเด็นที่ทำ จะช่วยลดทัศนคติหรือพฤติกรรมในการต่อต้านส่งเสริมความเห็นพ้องต้องกันและกระตุ้นการกระทำของท้องถิ่นให้มาร่วมกับรัฐมากขึ้น

3) การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาสังคม (Engagement of Civil Society) โดยทั่วไปพลเมืองสามารถที่จะกดดันให้รัฐบาลกระทำหรือไม่ทำอะไรบางอย่างซึ่งรวมถึงการกดดันให้รัฐบาลสร้างความร่วมมือในการดำเนินนโยบายและเฝ้าระวังหรือจับตามนโยบายด้วย การทำให้ประชาสังคมมาร่วมกับรัฐนั้นส่งผลดีกับผลลัพธ์เชิงนโยบายที่จะออกมาโดยในแง่ที่ทำให้นโยบายนั้นยั่งยืนขึ้น

4) ศักยภาพในการจัดหาทรัพยากร (Provision of Capacity) การพัฒนานโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องใช้ทรัพยากร ซึ่งรัฐต้องมีทรัพยากรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการ โดยทรัพยากรนี้อาจมาจากในภาครัฐเองหรือนอกภาครัฐ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรัฐบาลระดับชาติสามารถระดมทรัพยากรและศักยภาพได้ดีกว่าแตกต่างจากรัฐบาลขนาดเล็กหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถส่วนนี้น้อยกว่า อย่างไรก็ตาม หน่วยงานระดับชาติและท้องถิ่นก็อาจจะมีประเภทของทรัพยากรที่แตกต่างกัน ดังนั้นความร่วมมือกันในระดับนี้จะเพิ่มศักยภาพในการระดมทรัพยากรเพื่อให้งานบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ แนวคิดนี้จึงช่วยเพิ่มศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐเองในการดำเนินนโยบายด้วย

5) การมีกลไกเชื่อมโยงที่ใช้อำนาจ (Sanctioning And Coordinating Authority) ความร่วมมือหลายระดับจำเป็นต้องมีกลไกเชิงอำนาจที่สามารถช่วยตีกรอบและนิยามปัญหา ตัดสินใจกระจายผลกระทบ สนับสนุนความช่วยเหลือในเชิงองค์กรและการจัดการ รวมถึงสามารถบังคับให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่อยู่อย่างกระจัดกระจายกันมาร่วมดำเนินการด้วยกันได้หรือกระทำตามการตัดสินใจที่มีอยู่ โดยกลไกนี้ไม่ได้ผูกขาดอำนาจแบบการปกครองแบบดั้งเดิม แต่แบ่งปันอำนาจระหว่างฝ่าย

ต่าง ๆ ในเครือข่าย ซึ่งกลไกนี้ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมในระดับท้องถิ่นอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ด้วยความที่มีฝ่ายต่าง ๆ มาเกี่ยวข้องอย่างหลากหลาย กลไกนี้ต้องสามารถลงโทษคนที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือการตัดสินใจได้อีกด้วย เพื่อให้ฝ่ายต่าง ๆ เชื่อมประสานไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน

ดังนั้น ภายหลังจากแนวคิดการจัดการปกครองหลายระดับจึงได้รับการพัฒนาและผนวกเข้ามา กับแนวคิดด้านการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance) สำหรับทำความเข้าใจและขับเคลื่อน การกำหนดนโยบายในโลกที่ซับซ้อนซึ่งมีหลายศูนย์กลางอำนาจ โดยศูนย์กลางอำนาจเหล่านี้ล้วน มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างยุ่งเหยิง ทำให้ขอบเขตอำนาจของรัฐบาลแบบเดิมเสื่อมความศักดิ์สิทธิ์ลง และการเคลื่อนที่ของทุนและทรัพยากรมีอิสระเกินกว่าจะควบคุมได้หมด แนวคิดนี้จึงเป็นตัว ช่วยที่ดีต่อทั้งภาครัฐที่จะสามารถจัดการกำหนดนโยบายที่มาจากหลายศูนย์กลางอำนาจและต่อ ประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของโลก

จากแนวคิดการจัดการปกครองหลายระดับ (MLG) แสดงให้เห็นว่าแนวคิดดังกล่าว ครอบคลุมการดำเนินนโยบายตั้งแต่ในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติเข้าหากัน โดย สามารถขยายขอบเขตของรูปแบบการปกครองทั้งในแนวดิ่งและแนวระนาบ ซึ่งเปรียบเสมือนภาพ ใหญ่ที่เข้ามาอธิบายระบบของการปกครองที่ถูกกระจายอำนาจไปที่ส่วนต่าง ๆ หรือการดำเนินงาน ที่มีขอบเขตอาจไม่ชัดเจนระหว่างตัวแสดง กลไก ทั้งโครงสร้างที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แนวคิดนี้จึงมีความสัมพันธ์กับ “ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ” (Integumental Relations :IGR) และ “การจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ” (Intergovernmental Management :IGM) กล่าวคือการปกครองหลายระดับเข้ามาช่วยขยายแนวคิดความสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (IGR) ซึ่งมีลักษณะเป็นมุมมองและกรอบในการวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์ ด้านกระบวนการทางนโยบายสาธารณะซึ่งเน้นพิจารณาไปที่ “ปฏิสัมพันธ์” (Interactions) ที่ เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานในทุกประเภทและระดับของรัฐบาล ซึ่งปรากฏออกมาในรูปของ พฤติกรรมการจัดแบบแผน การพึ่งพาซึ่งกันและกัน และการเจรจาต่อรองระหว่างเจ้าหน้าที่ของ หน่วยงานรัฐบาลทั้งในระดับชาติ ระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น ซึ่งปรากฏขึ้นอย่างต่อเนื่องและมี พลวัตเกิดขึ้นตลอดเวลา จุดเน้นของการศึกษาด้านนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ถึงปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว

ขณะที่แนวคิดการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (IGM) ถูกวางอยู่บนสมมติฐาน ที่ว่าบทบาทของกลไกภาครัฐต่าง ๆ จะต้องมีการปรับบทบาทหน้าที่ใหม่จากผู้จัดทำบริการไปสู่ บทบาทในเชิงเกื้อหนุนให้การบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ เกิดขึ้น ผ่านการมีบทบาทร่วมกันกับตัว แสดงอื่น ๆ ซึ่งการจะทำให้สิ่งดังกล่าวเกิดขึ้นได้นั้นภาครัฐจำเป็นต้องวางระบบกฎเกณฑ์ที่ เกื้อหนุนให้ตัวแสดงอื่น ๆ เข้ามามีบทบาทสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ และรวมถึงการทำให้

ตัวแสดงต่าง ๆ ยอมรับและพอใจในบทบาทของตนเอง โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการในการส่งผ่านนโยบายจากรัฐบาลระดับหนึ่งไปสู่รัฐบาลในอีกระดับหนึ่ง (Policy Transferring) แต่กระบวนการส่งผ่านดังกล่าวมีอาจกระทำในลักษณะเชิงบังคับสั่งการได้อีกต่อไป ซึ่งนอกจากจะไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและความเป็นอิสระในเชิงการบริหารปกครองของรัฐบาลระดับรองลงไปแล้ว บริบทของการบริหารปกครองในปัจจุบันก็ได้ปรับเปลี่ยนไปมาก กล่าวคือ รัฐบาลในแต่ละระดับต่างมีทักษะในเชิงเทคนิควิทยาการที่แตกต่างกันออกไป อีกทั้งความรู้ ความเข้าใจในประเด็นนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ และบริบทในเชิงเศรษฐกิจสังคมในระดับพื้นที่ก็มีระดับที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดสภาพการณ์ที่รัฐบาลระดับต่าง ๆ ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence Between Levels of Government) มากยิ่งขึ้นในการทำงาน เช่นนั้นแล้วกระบวนการในการส่งผ่านนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกให้เกิดความร่วมมือ (Collaboration) ของรัฐบาลระดับต่าง ๆ (กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น, 2553)

ดังนั้น แนวคิดการปกครองหลายระดับได้เข้ามาช่วยขยายแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (IGR) ที่ถือเป็นพื้นฐานของการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐบาลหลายระดับ จึงนำแนวคิดการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (IGM) มาใช้เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารจัดการความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น และทำความเข้าใจและกำหนดนโยบายในโลกที่ซับซ้อนซึ่งมีหลายศูนย์กลางอำนาจในการกระจายออกไปในหลายระดับ ทำให้มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างยุ่งเหยิง พร้อมกันนี้การเคลื่อนที่ของทุนและทรัพยากรธรรมชาติมีอิสระจนเกินกว่าจะควบคุมได้หมด ทำให้แนวคิดการจัดการปกครองหลายระดับ เป็นแนวคิดที่เข้ามาอธิบายแนวการปกครองที่มีหลายระดับนี้ เพื่อช่วยให้ภาครัฐสามารถจัดการกับการกำหนดนโยบายที่มาจากหลายศูนย์กลางอำนาจ รวมถึงการจัดการต่อประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบายในหลายระดับของรัฐบาล ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับรัฐ/จังหวัด ระดับชาติ จนถึงระดับนานาชาติอย่างครอบคลุมในทุกมิติ

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการค้นคว้าเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ศึกษาเรื่องศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ทำการทบทวนและรวบรวมผลงานวิจัยต่างประเทศและในประเทศ ดังต่อไปนี้

2.4.1 งานวิจัยในประเทศ

วิศาล ศรีมหาวโร (2557) เรื่อง ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างบูรณาการ โดยการมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคประชาชน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบริบทการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ปัญหาการป้องกันและแก้ไขภัยพิบัติทางธรรมชาติ การกำหนดยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อม การประเมินยุทธศาสตร์ปรับและพัฒนายุทธศาสตร์ ผลการวิจัยด้านบริบทการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ พบว่าจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน สถานการณ์ทางสังคม ประชากร การปกครอง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลมาจากการพัฒนา ปัญหาการป้องกันและการแก้ไข ทำให้พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับข้อระเบียบกฎหมายที่ต้องประกาศเป็นเขตภัยพิบัติก่อน ทั้งขาดความรู้ ความเข้าใจ และทักษะการใช้เครื่องมือที่ทันสมัย เนื่องจากบุคลากรมีน้อยและทำงานหลายหน้าที่ เก่งนำและผู้นำชุมชนให้ความสำคัญน้อย ขาดการเตรียมความพร้อมและระบบการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ ประชาชนช่วยเหลือตัวเองได้ไม่มาก และขาดระบบบริหารจัดการแก้ไขเชิงบูรณาการ ด้านการกำหนดยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมปรับแก้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายภัยพิบัติทางธรรมชาติ พบว่าประเด็นยุทธศาสตร์เชิงรุก ได้แก่ การปรับแก้กฎระเบียบและสร้างระบบการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมและบูรณาการ ระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการแก้ปัญหายภัยพิบัติ การสร้างชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง พัฒนาระบบการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ จัดตั้งและพัฒนาศูนย์ช่วยเหลือภัยพิบัติและเครือข่ายชมรมวิทยุ ประเด็นยุทธศาสตร์เชิงแก้ไข ได้แก่ การผลักดันโครงการและงบประมาณ ปรับแก้และพัฒนาระบบการปฏิบัติงาน พัฒนาระบบข่าวสารสารสนเทศ การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้และสร้างความเข้าใจถึงภัยพิบัติรูปแบบใหม่ ประเด็นยุทธศาสตร์เชิงป้องกัน ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพผู้นำ การจัดโครงสร้างพื้นฐานที่สอดคล้องกับการแก้ปัญหายภัยพิบัติ ให้ความรู้และสร้างความเข้าใจการปฏิบัติงานของการไฟฟ้าในพื้นที่และการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง ประเด็นยุทธศาสตร์เชิงแก้วิกฤติ ได้แก่ การปรับแก้ระบบบริหารจัดการ การฝึกอบรมให้ความรู้แก้ปัญหายภัยพิบัติ ระบบการสื่อสารให้ครอบคลุมทุกพื้นที่และการเตรียมความพร้อมเครื่องมืออุปกรณ์โดยเฉพาะพื้นที่เศรษฐกิจการท่องเที่ยว

อุดม โกษากุล (2560) ได้ศึกษาเรื่องการยกระดับศักยภาพกำลังพลสำรองในการปฏิบัติงานสนับสนุนสาธารณภัยพื้นที่ ผลการศึกษาค้นคว้า พบว่าการยกระดับศักยภาพของกำลังพลสำรองในการปฏิบัติงาน สนับสนุนสาธารณภัยพื้นที่นั้น มีผลสืบเนื่องจากการประกาศพระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยกำลังพลสำรองโดยเฉพาะ

เพื่อให้กำลังพลสำรองสนับสนุนการปฏิบัติ ภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม มีการกำหนดหน้าที่และสิทธิประโยชน์ของกำลังพลสำรองในการเข้ารับราชการทหาร เพื่อการพัฒนา ภารกิจกำลังพลสำรองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการเรียกกำลังพลสำรองเพื่อปฏิบัติ ราชการให้กระทำในกรณีจำเป็นในการปฏิบัติภารกิจที่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นการ เฉพาะหรือเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ ตามที่กฎหมายการ ปฏิบัติงานและความสัมพันธ์ของงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยระหว่างกองทัพบกและกำลังพล สำรอง พบว่ากองทัพบกได้กำหนดโครงสร้างการควบคุมกำลังพลสำรอง ทั้งการควบคุมกำลังพล สำรองทางบัญชีและการควบคุมกำลังพลสำรองทางการปฏิบัติ ซึ่งแผนแม่บทการพัฒนากิจการ กำลังพลสำรองของกองทัพบก ระบุเป้าหมายการจัดเตรียมกำลังพลสำรองที่มีคุณภาพและ สามารถปฏิบัติงานร่วมกับกำลังประจำการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการเรียกเข้ารับราชการ ทหารตามกำหนดเวลาการเป็นกำลังพลสำรองเพื่อรองรับตามที่กฎหมายกำหนด และพบว่า กองทัพจะต้องดำเนินการฝึกอบรมให้การศึกษาและการพัฒนาด้านความรู้ ความสามารถ และ ทักษะในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้แก่กำลังพลสำรองก่อนที่จะจัดส่งกำลังพล สำรองเข้าปฏิบัติงานในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติและกองทัพควรเลือกใช้กำลังพล สำรองแบบอาสาสมัครหรือจิตอาสาเข้ามาปฏิบัติราชการทหาร โดยเฉพาะในงานด้านการบรรเทา สาธารณภัย ซึ่งสามารถกำหนดคุณสมบัติของกำลังพลสำรองได้ตรงตามที่ต้องการและ ส่งผลให้สามารถยกระดับศักยภาพของกำลังพลสำรองได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่งและ ปัญหาการประสานงานร่วมกันของกองทัพบกและกำลังพลสำรองในการสนับสนุนสาธารณภัย พื้นที่นั้น พบว่ากองทัพบกสามารถปฏิบัติงานร่วมกับกำลังพลสำรองได้เป็นอย่างดีเพราะกำลังพล สำรอง คือกำลังพลประเภทหนึ่งของกองทัพบกอยู่แล้วสามารถติดต่อประสานงานจัดการแบ่งมอบ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กำลังพลสำรองปฏิบัติงานทุกภารกิจตามสายการบังคับบัญชาตั้งแต่ยามปกติ จนถึงภาวะวิกฤติหรือภาวะสงครามได้ ตามระบบการบริหารราชการของ กองทัพบก

อรรถัย เลียงจินดาถาวร และคณะ (2563) ได้ศึกษาเรื่องแนวทางการเพิ่ม ประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่น้ำท่วม ช้ำซาก อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่าอำเภอวารินชำราบประสบ อุทกภัยซ้ำซากใน 16 ชุมชนที่ตั้งอยู่ในลุ่มริมฝั่งแม่น้ำมูล มีระยะเวลาน้ำท่วมขัง 1-3 เดือน ส่งผล กระทบต่อการอยู่อาศัย การประกอบอาชีพ และสุขภาพ การจัดการอุทกภัยของชุมชนที่ผ่านมา มี การดำเนินการเป็น 3 ระยะ คือ ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัยแนวทางการเพิ่ม

ประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัย จากการศึกษาพบว่าชุมชนควรตระหนักและให้ความสำคัญในการเตรียมพร้อมรับภัย และควรมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาศักยภาพด้านการประเมินความเสี่ยงภัยและสร้างเครือข่ายความร่วมมือของชุมชนและหน่วยงานในพื้นที่และหน่วยงานสังกัดส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรพัฒนาระบบและกลไกสนับสนุนความรู้ให้ชุมชน และการจัดการอุทกภัยด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม

เอกราช บุญเรือง และอโณทัย หาระสาร (2562) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การและเสนอแนะการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติถูกนำมาใช้ในการศึกษาและการอภิปราย ด้วยวิธีการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล จากผลการศึกษา พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบกับปัญหาการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น เจ้าหน้าที่มีจำนวนไม่เพียงพอและขาดความเชี่ยวชาญด้านการป้องกันภัยพิบัติ นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นการจัดการภัยพิบัติในเชิงรับมากกว่าเชิงรุกและนโยบายที่เกี่ยวกับการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นนโยบายที่สำคัญต่อประเทศชาติ ข้อเสนอแนะคือท้องถิ่นควรดำเนินการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ควรจัดทำแผนและซ้อมรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ไม่ว่าจะเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือไม่ก็ตามในปีนั้น ๆ ควรสร้างเครือข่ายด้านการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงหรือที่มีสภาพปัญหาล้ายกัน และควรให้ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติได้มีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ ผ่านทางการจัดเวทีเสวนาการให้เข้าร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาโครงการและการให้มีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

ศุภการ กอผจญ (2565) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาศักยภาพของรัฐในการจัดการปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นขึ้นเขต เทศบาลนครอุบลราชธานี ใน ปี 2562 แม้ว่าน้ำท่วมในครั้งดังกล่าวไม่ใช่การเกิดน้ำท่วมครั้งแรกของจังหวัด แต่อุทกภัยครั้งนี้แสดงให้เห็นศักยภาพในการจัดการปัญหาอุทกภัยของภาครัฐว่ามีปัญหาและผลลัพธ์เป็นอย่างไร ซึ่งพบว่านอกจากเรื่องศักยภาพรัฐในการจัดการปัญหาอุทกภัยแล้ว ยังมีปัจจัยทางการเมืองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับศักยภาพของรัฐด้วย ผลการศึกษาพบว่า ภาครัฐมีศักยภาพในการวางแผนรับมือกับสถานการณ์อุทกภัยที่จะเกิดขึ้น และมีศักยภาพในการปฏิบัติตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในแผนการรับมือสถานการณ์อุทกภัยแต่ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่ทั้งในด้านการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ด้าน

ความสามารถในการสร้างความมั่นคงของรัฐและป้องกันสิทธิเสรีภาพและความมั่นคงในชีวิตของประชาชน และด้านการมีทรัพยากรที่เพียงพอ ซึ่งยังมีปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามามีผลต่อศักยภาพรัฐทั้งในระดับการเมืองท้องถิ่นและชาติ

2.3.2 งานวิจัยต่างประเทศ

Erramilli (2009) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดการภัยพิบัติในประเทศอินเดีย : การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างศักยภาพ เนื่องจากรัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการด้านการบริหารเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ นโยบายที่มีประสิทธิภาพมีบทบาทสำคัญในการลดผลกระทบจากภัยพิบัติและลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สิน โดยพบข้อสังเกตว่าความสูญเสียดังกล่าวกลับเพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้เกิดคำถามถึงประสิทธิผลของนโยบายรัฐบาลและปัจจัยที่ทำให้นโยบายเหล่านั้นมีประสิทธิภาพ การศึกษานี้ใช้วิธีการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างรัฐ 4 รัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อระบุปัจจัยที่สำคัญในการปฏิรูปนโยบายเพื่อสร้างขีดความสามารถในการจัดการ ซึ่งผลการศึกษพบว่าปัจจัยที่มีผลกระทบต่อศักยภาพของรัฐในระดับที่แตกต่างกัน ทรัพยากรทางเศรษฐกิจเป็นส่วนสำคัญที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการจัดการภัยพิบัติ แต่ไม่ได้แปลว่าทรัพยากรจะนำไปสู่การปฏิรูปนโยบายเสมอไป ขณะที่สถาบันปंचायต (Panchayati Raj Institutions) ซึ่งเป็นองค์กรประชาธิปไตยที่กระจายอำนาจมีศักยภาพอย่างมากแต่บทบาทยังจำกัดอยู่แค่ในช่วงการตอบสนองต่อภัยพิบัติโดยรัฐได้จำกัดการมีส่วนร่วมของสถาบันเหล่านี้

Mutch (2016) ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทของโรงเรียนในการเตรียมความพร้อมเมื่อเกิดภัยพิบัติ: เรียนรู้จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่นิวซีแลนด์ในปี 2010 - 2011 ในกรณีนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพของโรงเรียนที่ประสบภัยแผ่นดินไหวที่เมืองไครสต์เชิร์ช ในปี 2010 - 2011 จำนวน 5 โรงเรียน พบว่า 3 สิ่งสำคัญของกิจกรรมในการเตรียมความพร้อม คือ 1) เตรียมงานด้านสถานที่ของโรงเรียนในการรับมือและฟื้นฟูภัยพิบัติที่เกิดในชุมชน 2) บทบาทความเป็นผู้นำของผู้บริหารและครูในการรับมือและฟื้นฟู และ 3) รูปแบบวิธีการที่โรงเรียนให้การสนับสนุนและเยียวยาสภาพจิตใจของเจ้าหน้าที่และตัวนักเรียน

Archer และ Dodman (2015) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารจัดการและการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการปัญหาอุทกภัยในเทศบาลเมืองโบโจเนโกร ประเทศอินโดนีเซีย ผลการศึกษาพบว่าการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นและจังหวัดมีความยืดหยุ่นพร้อมรับมือกับภัยพิบัติได้และการพัฒนาศักยภาพ ยังนำไปสู่โอกาสในการเกิดความตระหนักต่อภัยพิบัติ ทั้งนี้การพัฒนาศักยภาพควรต้องมีการบูรณาการกันทั้งในด้านประเภทของภัยพิบัติ คือ น้ำท่วมและน้ำแล้ง และในด้านระดับการบริหาร คือ

นโยบายและการปฏิบัติ และการบูรณาการนั้นต้องให้ความสำคัญในทุกขั้นตอนของวงจรการจัดการภัยพิบัติตั้งแต่การตอบสนองในระยะสั้น คือช่วงระหว่างเกิดภัยพิบัติ และการป้องกันและเตรียมความพร้อมในระยะยาว คือช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสามารถนำงานวิจัยที่ศึกษาข้างต้นมาใช้ต่อยอดขององค์ความรู้ในการศึกษาเกี่ยวกับการศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี โดยสามารถสรุปได้ ดังแสดงตารางที่ 2

ตาราง 2 แสดงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศและต่างประเทศ

ผู้แต่ง / ปี / เอกสาร	จุดเน้น	ข้อค้นพบสำคัญของศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติ
1) งานวิจัยในประเทศ		
วิศาล ศรีมหาวโร (2557) เรื่อง ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหากลภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างบูรณาการ	ก่อนเกิดภัยพิบัติ	1) ข้อระเบียบกฎหมายที่ต้องประกาศเป็นเขตภัยพิบัติก่อน 2) ขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะการใช้เครื่องมือทันสมัย 3) บุคลากรมีน้อยและทำงานหลายหน้าที่ 4) ขาดการเตรียมความพร้อมและระบบการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ 5) ขาดระบบบริหารจัดการแก้ไขเชิงบูรณาการ
อุดม โกษากุล (2560) เรื่องการยกระดับศักยภาพกำลังพลสำรองในการปฏิบัติงานสนับสนุนสาธารณภัยพื้นที่	ระหว่างที่เกิดภัยพิบัติ	1) มีการกำหนดโครงสร้างการควบคุมกำลังพลสำรอง 2) มีการฝึกอบรมและการพัฒนาด้านความรู้ ความสามารถ และทักษะ

ตาราง 2 (ต่อ)

ผู้แต่ง / ปี / เอกสาร	จุดเน้น	ข้อค้นพบสำคัญของศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติ
1) งานวิจัยในประเทศ		
อรรถัย เลียงจินดาถาวร และคณะ (2563) เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี	ก่อนเกิดภัยพิบัติ	1) ความตระหนักและให้ความสำคัญในการเตรียมพร้อมรับมือของชุมชน 2) การมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยของชุมชนในการพัฒนาศักยภาพด้านการประเมินความเสี่ยงภัย 3) กลไกสนับสนุนความรู้ให้ชุมชน และกระบวนการมีส่วนร่วม
เอกราช บุญเรือง และอโนทัย หาระสาร (2562) เรื่อง การพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ระหว่างที่เกิดภัยพิบัติ/การจัดการในภาวะฉุกเฉิน	1) เจ้าหน้าที่มีจำนวนไม่เพียงพอ 2) ขาดความเชี่ยวชาญด้านการป้องกันภัยพิบัติ 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นการจัดการภัยพิบัติในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก
ศุภการ กอผจญ (2565) เรื่อง การศึกษาศักยภาพของรัฐในการจัดการปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นขึ้นเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ในปี 2562	ระหว่างที่เกิดภัยพิบัติ/การจัดการในภาวะฉุกเฉิน	ภาครัฐมีศักยภาพในการวางแผนรับมือกับสถานการณ์อุทกภัยที่จะเกิดขึ้น แต่ทรัพยากรที่เพียงพอยังมีผลต่อศักยภาพรัฐทั้งในระดับการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ

ตาราง 2 (ต่อ)

ผู้แต่ง / ปี / เอกสาร	จุดเน้น	ข้อค้นพบสำคัญของศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติ
2) งานวิจัยต่างประเทศ		
Erramilli (2009) เรื่องการจัดการภัยพิบัติในประเทศอินเดีย: การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการสร้างศักยภาพ	ระหว่างที่เกิดภัยพิบัติ/การจัดการในภาวะฉุกเฉิน	ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อศักยภาพของรัฐในระดับที่แตกต่างกัน ทรัพยากรทางเศรษฐกิจเป็นส่วนสำคัญที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการจัดการภัยพิบัติ
Mutch (2016) เรื่อง บทบาทของโรงเรียนในการเตรียมความพร้อมเมื่อเกิดภัยพิบัติ: เรียนรู้จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่นิวซีแลนด์ในปี 2010 - 2011	ก่อนเกิดภัยพิบัติ	- เตรียมงานด้านสถานที่ของโรงเรียนในการรับมือและฟื้นฟูภัยพิบัติที่เกิดในชุมชน - บทบาทความเป็นผู้นำของผู้บริหารและครูในการรับมือและฟื้นฟู
Archer and Dodman (2015) เรื่อง การบริหารจัดการและการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการปัญหาอุทกภัยในเทศบาลเมืองโบโจเนโกร ประเทศอินโดนีเซีย	ระหว่างที่เกิดภัยพิบัติ/การจัดการในภาวะฉุกเฉิน	1) ควรต้องมีการบูรณาการกันทั้งในด้านประเภทของภัยพิบัติและการบริหาร 2) ต้องให้ความสำคัญกับทุกขั้นตอนของวงจรการจัดการภัยพิบัติตั้งแต่การตอบสนองในระยะสั้น และการป้องกันและเตรียมความพร้อมในระยะยาว

2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องการศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี สามารถพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดได้ดังต่อไปนี้



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษา เรื่อง การศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยตามหัวข้อต่าง ๆ ประกอบด้วย การเก็บรวบรวมข้อมูล พื้นที่ในการศึกษาและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย และการวิเคราะห์ข้อมูล ตามลำดับต่อไปนี้

- 3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล
- 3.2 พื้นที่ในการศึกษาและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
- 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- 3.4 การตรวจสอบของข้อมูล
- 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่

3.1.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ผู้วิจัยได้ค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ กรอบการดำเนินงานแผนใดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 – 2573 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 - 2570 หนังสือของหน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เอกสาร ตำรา บทความ และรายงานวิจัย ฐานข้อมูลออนไลน์ สิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ สำหรับการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อค้นหาคำตอบถึงศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติและวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ความสอดคล้องของการดำเนินการลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบแผนใดของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี และของประเทศในภาพรวม

3.1.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยผู้ศึกษาจะใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) แบ่งเป็นกลุ่มหลัก ได้แก่ ผู้แทนหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญ เพื่อรวบรวมข้อมูลจากหลาย ๆ ฝ่ายให้ได้อย่างครบถ้วน โดยครอบคลุมข้อคำถามตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี และวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อเสนอการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการ

ภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ร่วมกับการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) เพื่อได้ทราบถึงศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ในการวางแผนในการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่และจากการสัมภาษณ์ของกลุ่มต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

3.2 พื้นที่ในการศึกษาและผู้ให้ข้อมูลหลัก

3.2.1 พื้นที่ในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เน้นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ผ่านฐานข้อมูลออนไลน์ เป็นสำคัญ เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะสถานการณ์อุทกภัย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 - 2567 ในพื้นที่เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เพื่อพิจารณาสถานการณ์ปัญหา จากการดำเนินงานบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น รวมถึงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติและความสอดคล้องของการดำเนินงาน การลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบเซนไดของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ซึ่งแหล่งข้อมูลจาก เอกสารที่นำมาใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลด ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 – 2573 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 – 2570 รายงานสรุปผู้บริหาร ของหน่วยงานต่าง ๆ บทความและเอกสารเผยแพร่ เพื่อนำผลที่ได้ไปเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร จัดการภัยพิบัติในอนาคต

3.2.2 ผู้ให้ข้อมูลหลักในการวิจัย

ในขณะทำการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการคัดเลือก แบบเฉพาะเจาะจง จากผู้แทนหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับศักยภาพในการ บริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เพื่อแลกเปลี่ยนประเด็นต่าง ๆ สำหรับ สอบถามประเด็นทั่วไปในการบริหารจัดการภัยพิบัติและบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ประกอบด้วย กลุ่มผู้ให้ข้อมูล 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ฝ่ายนโยบาย ผู้บริหารหรือผู้แทนของเทศบาลนครสุ ราษฎร์ธานี จำนวน 1 คน 2) ผู้แทนจากฝ่าย/งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครสุ ราษฎร์ธานี จำนวน 3 คน และ 3) ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติ ด้านนโยบายสาธารณะ และด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูล ดังนี้

3.3.1 ข้อมูลจากเอกสาร ทั้งกรอบการดำเนินงานเสนอเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 – 2573 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 – 2570 รวมถึงเอกสารเผยแพร่และบทความจากสื่อออนไลน์ต่าง ๆ ในประเด็นเกี่ยวกับหน่วยงานที่ถูกกำหนดให้มีความรับผิดชอบในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี รวมทั้งประเด็นการค้นคว้าข้อมูลการดำเนินงานการลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบเสนอในภาพรวม

3.3.2 แบบสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญในประเด็นเกี่ยวกับศักยภาพ กลไก และการดำเนินงานในหลักการบริหารจัดการภัยพิบัติ ตามหลักการบริหารจัดการภัยพิบัติ การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ปัญหาที่เกิดขึ้นและข้อเสนอแนะการดำเนินงานต่อไปในอนาคต

3.3.3 การสังเกตแบบมีส่วนร่วม เพื่อได้ทราบถึงศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติ การวางแผนในการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ หรือจากการสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลหลักในกลุ่มต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้

3.4 การตรวจสอบของข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลด้วยวิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า (Methodological Triangulation) เพื่อยืนยันความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูล โดยมุ่งเน้นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่หลากหลายตามแนวทางของเดนซิน (Denzin, 2017) ซึ่งประกอบด้วย (1) การใช้การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) (2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยผู้ศึกษาจะใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง และ (3) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและจดบันทึกภาคสนามจากสิ่งที่สังเกตได้ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบข้อมูลโดยพิจารณา 3 ด้าน คือ ข้อมูลที่ได้มาจากบุคคลที่ต่างกัน ในเวลาที่ต่างกัน และมาจากสถานที่ที่ต่างกัน เพื่อป้องกันมิให้ข้อมูลบกพร่องหรือเกิดความคลาดเคลื่อน โดยข้อมูลที่ตรวจสอบจะยึดตามแนวคำถามและวัตถุประสงค์การวิจัยที่ได้กำหนดไว้

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

3.5.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการถอดเทปผลการ สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและวิเคราะห์ ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และเอกสารโดยการตีความข้อมูลและสังเคราะห์เนื้อหา เพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่มีความหมาย (Krippendorff, 2018) นอกจากนี้ยังสามารถใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งเน้นการทำความเข้าใจบริบทและประสบการณ์ของผู้ให้ข้อมูลเพื่อเพิ่มความลึกซึ้ง ในการวิเคราะห์

3.5.2 การบรรยายเชิงพรรณนา (Descriptive Method)

การบรรยายและอธิบายถึงปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้นในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่ง รวมถึงการศึกษาแนวทางการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพ (Paton และ Johnston, 2001) โดยการวิจัยนี้เป็นการอธิบายถึงแนวทางในการวิเคราะห์ศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติและเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาล นครสุราษฎร์ธานี และวิเคราะห์ความสอดคล้องของการดำเนินงานการลดความเสี่ยงภัยพิบัติตาม กรอบเซนไดของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี และประเทศในภาพรวม เพื่อนำ ผลการศึกษามาวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการ บริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง ศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งจากข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยผลการศึกษาแบ่งตามวัตถุประสงค์เป็น 4 ส่วน ดังนี้

4.1 บริบทพื้นที่และการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

ในส่วนนี้ผู้วิจัยนำเสนอบริบทพื้นที่ทั่วไปของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ในด้านลักษณะทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และสถิติการเกิดภัยพิบัติของพื้นที่ เพื่อให้เข้าใจ บริบทเฉพาะของพื้นที่ที่ได้ทำการศึกษา โดยข้อมูลส่วนนี้นำมาใช้ในการวิเคราะห์บริบทพื้นที่และ ทรัพยากรของพื้นที่ ซึ่งนำไปสู่การวิเคราะห์ศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนคร สุราษฎร์ธานีที่ดีขึ้นในอนาคต

4.1.1 บริบทพื้นที่ของจังหวัดสุราษฎร์ธานี

4.1.1.1 ลักษณะภูมิศาสตร์

จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่บนฝั่งตะวันออกของภาคใต้ มี ลักษณะภูมิศาสตร์เป็นเทือกเขาบรรทัดในพื้นที่ทางด้านตะวันตกของจังหวัด มีลักษณะเป็นที่ราบ สูงลาดเอียงไปตลอดแนว ส่วนทางด้านตะวันออกเป็นที่ราบสูงและภูเขาใหญ่น้อยสลับซับซ้อน รวมถึงเป็นต้นกำเนิดลุ่มน้ำใหญ่น้อยรวม 14 ลุ่มน้ำ ได้แก่ ลุ่มน้ำตาตาปี พุมดวง ท่าทอง ท่า กระเจา ไชยา ท่าฉาง เป็นต้น แม่น้ำลำคลองในจังหวัดทุกสาย ไหลลงสู่อ่าวไทยด้านทิศตะวันออก จึงขึ้นชื่อว่าเป็นเมืองแห่งลุ่มน้ำ เนื่องจากแม่น้ำลำคลองทุกสายล้วนไหลลงสู่อ่าวไทยจากฝั่ง ตะวันตกพื้นที่ลาดเอียงไปทางทิศตะวันออกมีลักษณะคล้ายกระทะหงาย สำหรับลักษณะภูมิ ประเทศของจังหวัดสุราษฎร์ธานี สรุปได้คือ 1) ภูมิประเทศเป็นที่ราบสูง ภูเขาสลับซับซ้อน ได้แก่ พื้นที่ในอำเภอคีรีรัฐนิคม พระแสง พนม ท่าฉาง ไชยา ท่าชนะ เวียงสระ ชัยบุรี และวิภาวดี 2) ภูมิ ประเทศเป็นที่ราบชายฝั่งทะเล ได้แก่ พื้นที่อำเภอเมือง และพุนพิน 3) ภูมิประเทศเป็นที่ราบสูงด้าน ตะวันออก ได้แก่ พื้นที่อำเภอดอนสัก กาญจนดิษฐ์ เวียงสระ และบ้านนาสาร และ 4) ภูมิประเทศที่ เป็นที่ราบสูงตอนกลาง ส่วนใหญ่อยู่ในอำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี พุนพิน เคียนซา พระแสง พนม บ้านนาเดิม ท่าชนะ ท่าฉาง และไชยา และเกาะในอ่าวไทย ได้แก่ พื้นที่อำเภอเกาะสมุย เกาะพะงัน

หมู่เกาะอ่างทอง และเกาะบริวาร รวม 42 เกาะ (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด สุราษฎร์ธานี, 2563a)

4.1.1.2 ลักษณะภูมิอากาศ

จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นจังหวัดที่ได้รับอิทธิพลสภาพภูมิอากาศมาจากมรสุมเขตร้อนที่มาจากมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่พัดผ่านอ่าวไทยเป็นส่วนใหญ่มากกว่าฤดูมรสุมตะวันตกเฉียงใต้จากมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งปกติจะมีแหล่งกำเนิดบริเวณทะเลจีนใต้และอ่าวไทย เนื่องจากพื้นที่อยู่ติดกับอ่าวไทยและไม่มีภูเขาสูงปิดกั้นจึงได้รับลมจากมรสุมนี้อย่างเต็มที่ ด้วยลักษณะภูมิอากาศเช่นนี้ทำให้พื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นพื้นที่มีฝนตกชุกในช่วงฤดูฝนยาวนานระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนมกราคม และด้วยสภาพภูมิประเทศที่เป็นชายฝั่งทะเลเป็นแนวยาวติดกับอ่าวไทย จึงมีโอกาสเสี่ยงสูงต่อการได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากพายุที่มีกำลังแรงกว่าพายุดีเปรสชันด้วย(กองพัฒนาอุดมศึกษา, 2566)

4.1.1.3 การใช้ประโยชน์ของพื้นที่

จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีการใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ จำแนกได้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม 5,086,782 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 62.12 ของจังหวัดไม่ยืนต้น 4,665,908 ไร่ ไม้ผล 289,447 ไร่ ไม้ยืนต้น 86,390 ไร่ นาข้าว 41,822 ไร่ เลี้ยงสัตว์ 1,643 ไร่ พืชสวน 593 ไร่ เกษตรผสมผสาน 979 ไร่ และพืชไร่ 20,26 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 37.88 ของพื้นที่จังหวัด ในด้านลักษณะภูมิสังคมของจังหวัดสุราษฎร์ธานี (สำนักงานสถิติจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2563) ส่วนด้านความหนาแน่นและการตั้งถิ่นฐานของประชากร เป็นจังหวัดที่มีประชาชนอาศัยอยู่ในพื้นที่ทั้งหมด 1,072,464 คน อันดับที่ 20 ของประเทศ ความหนาแน่นของประชากร 81.65 ตร.กม/คน อยู่ที่ อันดับที่ 59 ของประเทศ โดยมีจำนวนประชากร ชาย 527,349 คน หญิง 545,115 คน จำนวนผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) จำนวน 173,488 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 16.18 ขณะที่ผู้นับถือศาสนาในจังหวัดสุราษฎร์ธานี จากข้อมูลปี พ.ศ. 2560 พบว่า มีประชากรนับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 97.67 ศาสนาอิสลาม ร้อยละ 1.82 ที่เหลือนับถึงศาสนาคริสต์และอื่น ๆ (สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2561)

นอกจากนี้ เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทั้งด้านเศรษฐกิจและมีความมั่นคง เนื่องจากประชากรมีรายได้ค่อนข้างสูง ทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นในธุรกิจและสถานประกอบการจำนวนมากส่งผลให้มีประชากรจากพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ทั้งภาคกลาง ภาคอีสาน และภาคใต้ อพยพมาทำงานในจังหวัดจำนวนมาก ในปีพ.ศ. 2564 มีประชากรแฝง

ทั้งหมด 72,230 คน แยกเป็นประชากรแฝงกลางคืน 70,184 คน และประชากรแฝงกลางวันที่เข้ามาทำงาน 2,046 คน

4.1.1.4 โครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ

จังหวัดสุราษฎร์ธานี ถือเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ที่สุดในภาคใต้ และมีพื้นที่ขนาดใหญ่เป็นอันดับ 6 ของประเทศ ตั้งอยู่บริเวณภาคใต้ตอนบนมีเส้นทางคมนาคมสามารถเชื่อมต่อการคมนาคมทั้งทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ โดยการคมนาคมทางถนนสายหลักที่เชื่อมโยงจังหวัดสุราษฎร์ธานีไปยังภูมิภาคอื่น ๆ ได้แก่ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 41 เชื่อมต่อกับจังหวัดชุมพร และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 44 สายอ่าวลึก-หินโงก หรือที่เรียกกันว่า ถนนเซาท์เทิร์น เป็นทางหลวงแผ่นดินที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการสะพานเศรษฐกิจ (Land Bridge) เชื่อมโยงระหว่างทะเลอันดามันกับอ่าวไทย นอกจากนี้มีเส้นทางคมนาคมโครงสร้างพื้นฐานทางราง มีเส้นทางรถไฟเชื่อมโยงจากกรุงเทพมหานครไปยังจังหวัดสุราษฎร์ธานีไปยังจังหวัดภาคใต้ตอนล่างและภาคใต้ตอนบน ส่วนด้านการคมนาคมทางอากาศในจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีสนามบินพาณิชย์ จำนวน 2 สนามบิน คือท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี และท่าอากาศยานนานาชาติสมุย และด้านการขนส่งทางน้ำ จังหวัดสุราษฎร์ธานีมีท่าเทียบเรือสำหรับขนถ่ายสินค้าจำนวน 18 ท่า (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2560)

4.1.1.5 การปกครองพื้นที่ของจังหวัด

จังหวัดสุราษฎร์ธานี ประกอบไปด้วย การจัดแบ่งส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ ในลักษณะหน่วยงานในพื้นที่ หน่วยงานตามภารกิจ โดยมีหน่วยงานตามโครงสร้างการบริหารราชการ (สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2566) ดังนี้

ตาราง 3 แสดงหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดสุราษฎร์ธานี

ส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดสุราษฎร์ธานี		
ราชการบริหาร	ส่วนราชการ	จำนวน (หน่วยงาน/หน่วย)
หน่วยงานราชการบริหาร	หน่วยงานในรัฐวิสาหกิจ	
ส่วนกลาง ที่ตั้งสำนักงานในจังหวัดสุราษฎร์ธานี	สังกัดกระทรวงอื่น ๆ และหน่วยงานอิสระของรัฐ	150

ตาราง 3 (ต่อ)

ส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดสุราษฎร์ธานี		
ราชการบริหาร	ส่วนราชการ	จำนวน (หน่วยงาน/หน่วย)
หน่วยงานราชการบริหาร	หน่วยงานในรัฐวิสาหกิจ	
ส่วนกลาง ที่ตั้งสำนักงานใน	สังกัดกระทรวงอื่น ๆ และ	150
จังหวัดสุราษฎร์ธานี	หน่วยงานอิสระของรัฐ	
หน่วยงานราชการบริหารส่วน	ส่วนราชการภูมิภาคประจำ	34
ภูมิภาค	จังหวัด	
ส่วนราชการบริหารส่วน	อำเภอ	19
ภูมิภาค (การจัดเขตการ	ตำบล	131
ปกครองพื้นที่)	หมู่บ้าน	1,075
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1
	องค์การบริหารส่วนตำบล	101
	เทศบาลตำบล	32
	เทศบาลเมือง	3
	เทศบาลนคร	2

ที่มา : สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2566

4.1.2 บริบทพื้นที่ของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

4.1.2.1 ลักษณะทางภูมิศาสตร์

เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีที่ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นเมืองใหญ่อันดับที่ 8 ของประเทศ โดยเป็นเมืองศูนย์กลางธุรกิจของจังหวัดในภาคใต้ ซึ่งเดิมมีการปกครองรูปแบบสุขาภิบาล แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 หลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ได้มีการตรากฎหมายของเทศบาลขึ้นฉบับแรก คือพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีผลทำให้ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีในวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2478 โดยมีพื้นที่ 2.67 ตาราง

กิโลเมตร และขยายพื้นที่เทศบาลในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ทำให้มีพื้นที่ 6.95 ตารางกิโลเมตร ซึ่งต่อมาท้องถิ่นมีความเจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว พื้นที่ดังกล่าวได้พัฒนาจนกลายเป็นชุมชนที่มีความเจริญและเป็นย่านการค้าทั้งภายในและนอกเขตเทศบาล ซึ่งพื้นที่ที่ติดกับเขตเทศบาลมีลักษณะทางกายภาพที่คล้ายคลึงกัน นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์กลางการปกครองในระดับจังหวัด ขณะเดียวกัน พื้นที่ตำบลใกล้เคียงก็เติบโตจนกลายเป็นชุมชนที่เชื่อมต่อกับพื้นที่เทศบาลด้วยเหตุนี้ จึงมีการขยายเขตเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 59 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2537 ครอบคลุมพื้นที่รวม 68.97 ตารางกิโลเมตร ต่อมาเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2550 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีการลงนามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง เปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี กลายเป็นเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา (เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี, 2567)

4.1.2.2 ลักษณะทางภูมิประเทศ

เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีตั้งอยู่บนพื้นที่ราบลุ่มริมแม่น้ำตาปี ซึ่งเป็นจุดบรรจบของลำน้ำหลายสาย เช่น คลองท่ากูบและคลองมะขามเตี้ยที่ไหลมารวมกับแม่น้ำตาปี โดยพื้นที่นี้ยังมีแม่น้ำแยกออกเป็นสองสายที่ไหลลงสู่ทะเล ได้แก่ แม่น้ำตาปีและคลองฉนาก ลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำตาปีไหลผ่านกลางเขตเทศบาล โดยแบ่งพื้นที่อาณาเขตเป็น 4 ทิศ ได้แก่ ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลบางชนะ ตำบลคลองฉนากและตำบลท่าทองใหม่ ทิศใต้ ติดต่อกับ ตำบลวัดประดู่และตำบลขุนทะเล ทิศตะวันออก ติดต่อกับ แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติเขาท่าเพชร และอำเภอกาญจนดิษฐ์ และทิศตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลบางชนะ ตำบลบางไผ่และตำบลวัดประดู่

4.1.2.3 การตั้งถิ่นฐานของประชากร และเส้นทางคมนาคม

เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ในด้านความหนาแน่นและการตั้งถิ่นฐานของประชากรของ มีจำนวนประชากรทั้งหมดประมาณ 130,202 คน แบ่งเป็น ชาย 61,964 คน หญิง 68,238 คน และมีจำนวนครัวเรือน 71,973 หลังคาเรือน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 1,877.39 คนต่อตารางกิโลเมตร ส่วนด้านเส้นทางคมนาคมเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เป็นที่ตั้งของสถานีขนส่งสุราษฎร์ธานี มีเส้นทางรถไฟเชื่อมโยงจากกรุงเทพมหานครไปยังจังหวัดสุราษฎร์ธานีถือเป็นศูนย์กลางการขนส่งระบบรางของภาคใต้ตอนบน และด้านการขนส่งทางน้ำ เป็นที่ตั้งท่าเทียบเรือ

นอนไปเกาะสมุย เกาะพะงัน เกาะเต่า และท่าเทียบเรือนอนเฟอร์รี่ไปเกาะเต่า (สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2566)

จากสภาพทั่วไปของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี พบว่าในเขตเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีต้องเผชิญกับปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากแต่จะท่วมในระยะเวลาอันสั้น เพราะเดิมพื้นที่ในเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีไม่มีสิ่งปลูกสร้าง บ้านเรือน และประชากรมากเท่าในปัจจุบัน ทำให้ในอดีตเมื่อเกิดน้ำท่วมซังยังสามารถระบายน้ำสู่แหล่งรองรับน้ำตามธรรมชาติได้ แต่ในปัจจุบันพื้นที่ส่วนใหญ่เต็มไปด้วยสิ่งปลูกสร้างและมีพื้นที่บ้านเรือนในหลายส่วนที่สร้างขวางทางระบายน้ำ ส่งผลให้เมื่อเกิดอุทกภัยกลายเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายต่อการคมนาคม สังคม และเศรษฐกิจ

4.1.3 สถิติการเกิดภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี

สถิติการเกิดภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ด้วยลักษณะภูมิประเทศเป็นภูเขาประมาณร้อยละ 49 ของพื้นที่จังหวัด มีเทือกเขาสูงทอดยาว ตามแนวเหนือใต้ของพื้นที่จังหวัด และมีลักษณะภูมิอากาศทำให้อยู่ในเขตพื้นที่ที่ได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่พัดผ่านอ่าวไทยและมรสุมตะวันออกเฉียงใต้จากมหาสมุทรอินเดีย ทำให้มีช่วงฤดูฝนยาวนานระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนมกราคม ส่งผลให้ความเสี่ยงด้านภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีสร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินต่อประชาชนสามารถสรุปประเภทของภัยพิบัติและปรากฏการณ์ของภัยพิบัติในพื้นที่ได้ ดังนี้

4.1.3.1 ประเภทของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในจังหวัดสุราษฎร์ธานี

สถานการณ์ภัยพิบัติของจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่เกิดขึ้นและสร้างความสูญเสียต่อชีวิตและ ทรัพย์สินของประชาชน พบว่าประเภทของภัยที่เกิดขึ้น มีดังนี้

1) อุทกภัย (Flood) เป็นภัยพิบัติที่เกิดจากฝนตกหนัก หรือฝนตกสะสมเป็นเวลานานส่งผลให้เกิดน้ำป่าไหลหลาก น้ำท่วมฉับพลัน น้ำท่วมซัง หรือน้ำล้นตลิ่ง สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน ทั้งยังส่งผลให้สิ่งสาธารณประโยชน์และทรัพย์สินของประชาชนได้รับความเสียหาย สาเหตุหลักที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย เนื่องจากจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีท่าเลที่ตั้งอยู่บริเวณที่ได้รับอิทธิพล จากลมมรสุมตะวันออกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมทะเลอันดามันและประเทศไทย ที่ส่งผลให้ช่วงเดือนพฤษภาคมถึงกันยายน และอิทธิพลลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่พัดปกคลุมอ่าวไทยและภาคใต้ ในช่วงเดือนตุลาคมถึงธันวาคม ส่งผลให้ตลอดทั้งปีจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีความเสี่ยงเกิดภัยพิบัติจากอุทกภัยมากที่สุด (กองอำนวยการ

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2564) จากสถิติการเกิดอุทกภัยซึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2565 พบสถิติการเกิดอุทกภัยของจังหวัดสุราษฎร์ธานี ดังนี้

ตาราง 4 แสดงสถิติการเกิดอุทกภัยของจังหวัดสุราษฎร์ธานีในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2565

ปี พ.ศ.	จำนวน (ครั้ง)	จำนวน (อำเภอ)	มูลค่าความเสียหาย (บาท)
2558	3	12	25,400,000
2559	3	18	774,000,000
2560	2	18	87,000,000
2561	4	18	103,000,000
2562	1	17	107,050,000
2563	2	17	150,100,000
2564	2	15	339,040,000
2565	5	-	74,800,000
รวมทั้งหมด			ประมาณ 1,660 ล้านบาท

ที่มา: กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2565

2) วาตภัย (Storm) ภัยพิบัติที่เกิดจากพายุลมแรงเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ เช่น พายุฝนฟ้าคะนอง พายุฤดูร้อน และพายุหมุนเขตร้อน ซึ่งรวมถึงพายุดีเปรสชัน พายุโซนร้อน และไต้ฝุ่น เหตุการณ์เหล่านี้สามารถสร้างความเสียหายอย่างกว้างขวางต่ออาคาร บ้านเรือน พืชผลทางการเกษตร ต้นไม้ และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ รวมถึงชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะพายุหมุนเขตร้อนที่มีอิทธิพลกระทบพื้นที่ในบริเวณกว้างหลายร้อยตารางกิโลเมตร เมื่อพายุมีกำลังแรงในระดับดีเปรสชัน มักก่อให้เกิดฝนตกหนัก ซึ่งอาจนำไปสู่อุทกภัย และหากพายุทวีความรุนแรงเป็นพายุโซนร้อนหรือไต้ฝุ่น อาจเกิดภัยพิบัติหลายรูปแบบพร้อมกัน เช่น วาตภัย อุทกภัย และคลื่นพายุซัดฝั่ง (Storm Surge) ที่เป็นอันตรายอย่างยิ่ง อาจสร้างความเสียหายร้ายแรงทั้งต่อทรัพย์สินและชีวิตของประชาชน ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมากในบางกรณี

3) อัคคีภัย (Fire) เป็นภัยพิบัติประเภทหนึ่งที่เกิดจากไฟ อันเป็นพลังงานอย่างหนึ่งที่ทำให้ความร้อน โดยความร้อนที่ขาดการควบคุม ดูแล ก่อให้เกิดการติดต่อกลุกลามไปตาม

บริเวณที่มีเชื้อเพลิงเกิดการลุกไหม้ต่อเนื่องหากปล่อยเวลาของการลุกไหม้นานเกินไปส่งผลให้เกิดการลุกลามมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ถ้าการลุกไหม้มีเชื้อเพลิงหนุ่นหรือมีไอของเชื้อเพลิงถูกขับออกมา มาก ความร้อนแรงจะมากขึ้น โดยสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดอัคคีภัย ได้แก่ เชื้อเพลิง สารเคมีหรือวัตถุใด ๆ ที่มีสถานะเป็นของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซของสภาวะพร้อมจะเกิดการสันดาปสามารถจุดติดได้ตลอดเวลา พบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2563 จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีสถิติการเกิดอัคคีภัยจำนวน 195 ครั้ง ซึ่งสร้างความสูญเสียทั้งแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่

4) ภัยจากดินโคลนถล่ม (Landslide) ภัยนี้จะเกิดขึ้นพร้อมหรือเกิดตามมาหลังจากมีน้ำป่าไหลหลาก ด้วยสาเหตุจากพายุฝนที่ทำให้เกิดฝนตกหนักอย่างต่อเนื่องรุนแรง ส่งผลให้มวลดินและหินไม่สามารถรองรับการอุ้มน้ำได้ จึงเกิดการเคลื่อนตัวตามอิทธิทธิพลของแรงโน้มถ่วงของโลก ปัจจุบันปัญหาดินโคลนถล่มเกิดบ่อยมากขึ้นและมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น อันมีสาเหตุมาจากพฤติกรรมของมนุษย์ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า การทำการเกษตรในพื้นที่ลาดชัน การทำลายหน้าดิน เป็นต้น

จากผลการศึกษาประเภทของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในจังหวัดสุราษฎร์ธานี สะท้อนให้เห็นว่าภัยหลักที่เป็นสาเหตุหลักของภัยพิบัติโดยตรงเกิดจากภัยพิบัติด้านอุทกภัย โดยมีภัยคู่แฝด คือ วาตภัย ส่วนภัยที่มักเกิดขึ้นบ่อยครั้งในพื้นที่ คือ อัคคีภัย ลักษณะของภัยดังกล่าว สะท้อนให้เห็นรูปแบบของภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อให้สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติของพื้นที่ได้มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงลักษณะของภัยทั้งภัยเฉพาะ รวมถึงภัยที่อาจตามมาในพื้นที่ด้วย เนื่องจากความซับซ้อนของภัยถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดการภัยพิบัติในช่วงระหว่างที่เกิดภัย

4.1.3.2 เหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งสำคัญของจังหวัดสุราษฎร์ธานี

จากผลการศึกษาสถิติการเกิดภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า เหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งสำคัญที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยพิบัติที่สร้างผลกระทบและสร้างความเสียหายในพื้นที่ของจังหวัดสุราษฎร์ธานีมากที่สุด คือ “อุทกภัย” โดยพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ประสบอุทกภัยมากกว่า 20 ครั้ง ในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2567 โดยเกิดจากปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ทั้งจากน้ำท่วมฉับพลันและน้ำป่าไหลหลาก ส่งผลให้เกิดระดับน้ำที่เพิ่มสูงขึ้นในหลายอำเภอของพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื่องจากลักษณะสภาพภูมิประเทศที่เป็นชายฝั่งทะเลแนวยาวติดกับอ่าวไทย เกิดเป็นน้ำทะเลหนุนทำให้มีโอกาสเสี่ยงสูงที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากพายุที่มีกำลังแรงกว่าพายุดีเปรสชัน รวมทั้งไม่มีภูเขาสูงปิดกั้น ส่งผลให้ได้รับลมมรสุมอย่างเต็มที่ ด้วยลักษณะภูมิอากาศเช่นนี้ จึงทำให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีมี

พื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยได้ทุกช่วงขณะ โดยอุทกภัยครั้งสำคัญที่ก่อให้เกิดความเสียหายและสร้างผลกระทบต่องานชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมากที่สุด ได้แก่ เหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2558, 2559, 2560, 2562, 2564 และ 2565 โดยสามารถสรุปภาพรวมได้ ดังตารางที่ 5

ตาราง 5 แสดงเหตุการณ์ภัยพิบัติของจังหวัดสุราษฎร์ธานี

เหตุการณ์ภัยพิบัติ	สรุปเหตุการณ์ของจังหวัดสุราษฎร์ธานี
พายุหว่ามก้อ (VAMCO) ในปี พ.ศ. 2558	พายุดีเปรสชัน หรือ 'หว่ามก้อ' (VAMCO) เริ่มก่อตัวขึ้นบริเวณทะเลจีนใต้ตอนกลาง เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2558 หลังจากนั้นได้ทวีกำลังแรงขึ้นเป็นพายุโซนร้อนในวันเดียวกัน ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมขังและน้ำป่าไหลหลากในระหว่างวันที่ 13 - 25 กันยายน 2558 ทำให้เกิดน้ำล้นตลิ่งในหลายจังหวัด เช่น ชัยภูมิ นครราชสีมา สุรินทร์ บุรีรัมย์ ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี ระยอง ชุมพร สุราษฎร์ธานี พังงา สตูล และสงขลา (สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร, 2558) จากเหตุการณ์นี้จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้รับผลกระทบ ทั้งหมด 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเวียงสระ อำเภอยะแสง อำเภอพนม เนื่องจากระดับน้ำเอ่อท่วมสูง
อุทกภัยภาคใต้ ในปีพ.ศ. 2559	ในปี พ.ศ. 2559 เมื่อวันที่ 1- 6 ธันวาคม 2559 เนื่องจากเป็นช่วงที่หย่อมความกดอากาศต่ำ มีกำลังแรงได้เคลื่อนเข้าปกคลุมบริเวณภาคใต้ตอนล่างของประเทศไทย หลังจากนั้นได้เคลื่อนตัวลงสู่ทะเลอันดามัน และทวีกำลังแรงขึ้นเป็นพายุดีเปรสชันในวันที่ 6 ธันวาคม 2559 ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าว เป็นช่วงที่มรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่พัดปกคลุมภาคใต้และฝั่งอ่าวไทย ด้วยพายุฝนที่มีกำลังแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดฝนตกหนัก น้ำท่วมฉับพลันและน้ำป่าไหลหลากใน 13 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ ตรัง สตูล พัทลุง สงขลา ยะลา ปัตตานี นราธิวาส ระนอง และประจวบคีรีขันธ์ (สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร, 2559) โดยจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีอำเภอได้รับผลกระทบ ได้แก่ อำเภอพุนพิน อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี อำเภอกะสมุย อำเภอกาญจนดิษฐ์ อำเภอพระแสง อำเภอไชยา

ตาราง 5 (ต่อ)

เหตุการณ์ภัยพิบัติ	สรุปเหตุการณ์ของจังหวัดสุราษฎร์ธานี
อุทกภัยภาคใต้ ในปี พ.ศ. 2560	ในปี พ.ศ. 2560 เนื่องจากอิทธิพลของหย่อมความกดอากาศต่ำที่ปกคลุมบริเวณอ่าวไทย บริเวณภาคใต้ตอนล่างและทะเลอันดามันทำให้มีกลุ่มเมฆปกคลุมในหลายพื้นที่ของภาคใต้ ส่งผลให้ภาคใต้เกิดอุทกภัย 2 ช่วง คือ 1) ในช่วงวันที่ 30 ธันวาคม 2559 - 10 มกราคม 2560 และ 2) ในช่วงกลางถึงปลายเดือนมกราคม วันที่ 17 - 26 มกราคม 2560 โดยพื้นที่ได้รับผลกระทบจากฝนตกหนักและน้ำท่วมฉับพลัน ได้แก่ จังหวัดชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส ชุมพร ระนอง ตรัง และประจวบคีรีขันธ์ ขณะที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้รับผลกระทบจากน้ำไหลหลากเข้าท่วมพื้นที่ 13 อำเภอ ได้แก่ อำเภอกาญจนดิษฐ์ อำเภอบ้านนาสาร อำเภอดอนสัก อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี อำเภотаชนะ อำเภอเกาะสมุย อำเภอไชยา อำเภอบ้านนาเดิม อำเภอชัยบุรี อำเภอเกาะพะงัน อำเภอท่าฉาง อำเภอพระแสง และอำเภอชัยบุรี ประเมินความเสียหายรวมทั้งหมด 79 ตำบล 609 หมู่บ้าน 25 ชุมชน มีประชาชนได้รับผลกระทบ 74,555ครัวเรือน 220,097 ราย และมีผู้เสียชีวิต 4 ราย (สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร, 2560b)
พายุโซนร้อนปาบึก ในปี พ.ศ. 2562	เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2561 เกิดจากหย่อมความกดอากาศต่ำบริเวณทะเลจีนใต้ตอนล่าง และมีทิศทางการเคลื่อนตัวมาทางทิศตะวันตกมุ่งเข้าสู่อ่าวไทยตอนล่าง อิทธิพลของพายุเริ่มส่งผลให้เกิดฝนตกหนัก บริเวณภาคใต้ตอนล่างตั้งแต่วันที่ 2 มกราคม 2562 และได้เคลื่อนขึ้นฝั่งบริเวณ อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ขณะที่ในช่วงวันที่ 4 มกราคม 2562 ระดับความรุนแรงของพายุอยู่ในระดับพายุโซนร้อน และต่อมาพายุได้เคลื่อนตัวเข้าปกคลุมบริเวณจังหวัดพังงาพร้อมกับลดกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชันในช่วงเช้าของวันที่ 5 มกราคม 2562 ก่อนที่จะเคลื่อนตัวลงทะเลอันดามันไปในวันเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ส่งผลให้ในเขตพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีฝนตกหนักและเกิดน้ำไหลหลากเข้าท่วมพื้นที่ในพื้นที่เฉพาะแห่ง 12 อำเภอ ได้แก่ อำเภอไชยา ท่าชนะ ดอนสัก เกาะพะงัน บ้านนาเดิม พุนพิน เกาะสมุย

ตาราง 5 (ต่อ)

เหตุการณ์ภัยพิบัติ	สรุปเหตุการณ์ของจังหวัดสุราษฎร์ธานี
พายุโซนร้อนปาบึก ในปี พ.ศ. 2562	และเมืองสุราษฎร์ธานี บ้านนาสาร พระแสง ท่าฉาง และกาญจนดิษฐ์ จาก ประเมินความเสียหายรวมทั้งหมด 57 ตำบล 316 หมู่บ้าน 25 ชุมชน มี ประชาชนได้รับผลกระทบ 9,511 ครัวเรือน 23,987 ราย และบ้านเรือน เสียหาย 19 หลัง ไม่มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต (สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ และการเกษตร, 2562)
อุทกภัยภาคใต้ ในปี พ.ศ. 2564	ในเดือนพฤศจิกายนปี พ.ศ. 2564 บริเวณอ่าวไทยและภาคใต้เกิดมรสุม ตะวันออกเฉียงเหนือพัดปกคลุมตลอดทั้งเดือน ประกอบกับในช่วงต้นเดือน ลมตะวันออกและหย่อมความกดอากาศต่ำปกคลุมบริเวณประเทศมาเลเซีย ในช่วงวันที่ 2 - 5 พฤศจิกายน 2564 อีกทั้งช่วงกลางเดือน 12 - 14 และ 17 - 18 พฤศจิกายน 2564 ได้มีหย่อมความกดอากาศต่ำเคลื่อนเข้าปกคลุม ทำให้ ต่อมาในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2564 หย่อมความกดอากาศต่ำดังกล่าวได้ เคลื่อนเข้าปกคลุมบริเวณภาคใต้ของไทย ส่งผลให้บริเวณภาคใต้ เกิดฝนตก หนักถึงหนักมากเกือบตลอดทั้งเดือนพฤศจิกายนและต่อเนื่องจนถึงช่วงต้น เดือนธันวาคม 2564 โดยเฉพาะในจังหวัดเพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี สงขลา พัทลุง ยะลา นราธิวาส และปัตตานี (สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ, 2563) ขณะที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้รับ ผลกระทบจากน้ำไหลหลากเข้าท่วมพื้นที่ 9 อำเภอ ได้แก่ อำเภอพระแสง เวียงสระ เคียนซา พุนพิน บ้านนาสาร บ้านนาเดิม ไชยา ท่าฉาง และเมืองสุ รราษฎร์ธานี
อุทกภัยภาคใต้ ในปี พ.ศ. 2565	ในเดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2565 บริเวณภาคใต้อ่าวไทยและทะเลอันดามัน ได้รับอิทธิพลจากมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือพัดปกคลุม ทำให้ในช่วง กลางเดือนธันวาคม 2565 เกิดฝนตกอย่างหนักในพื้นที่ภาคใต้ โดยเฉพาะช่วง วันที่ 18 - 21 ธันวาคม 2565 ส่งผลให้มีน้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก ดิน สไลด์ และลมกระโชกแรง โดยสร้างผลกระทบครอบคลุมพื้นที่ 9 จังหวัด ขณะที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้รับผลกระทบจากน้ำไหลหลากเข้าท่วมพื้นที่ 8 อำเภอ ได้แก่ อำเภอกาญจนดิษฐ์ ท่าชนะ ไชยา ท่าฉาง พุนพิน ดอนสัก และ เมืองสุราษฎร์ธานี (สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ, 2565)

ผลการศึกษาสถิติการเกิดภัยพิบัติอุทกภัย (ตารางที่ 4) และเหตุการณ์ภัยพิบัติของจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ตารางที่ 5) ในช่วงระยะเวลา 10 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2567 สามารถสรุปได้ว่าเหตุการณ์อุทกภัยในปีพ.ศ. 2560 โดยนับตั้งแต่ช่วงปลายเดือนธันวาคมปี พ.ศ. 2559 จนถึงต้นมกราคมปี พ.ศ. 2560 เป็นปีที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีประสบปัญหาอุทกภัยหนักที่สุด โดยความเสียหายที่ได้รับครอบคลุม 13 เขตอำเภอ จากทั้งหมด 18 อำเภอ มีมูลค่าความเสียหายกว่าพันล้านบาท นับตั้งแต่หลังเกิดเหตุการณ์มหาอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554 โดยในอุทกภัย ปีพ.ศ. 2560 เป็นเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดมาก่อนว่าจะเกิดอุทกภัยอย่างรุนแรงขึ้นในพื้นที่ จึงเป็นปีที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีวิกฤติมากที่สุด โดยสาเหตุสำคัญของเหตุการณ์อุทกภัยในปีพ.ศ. 2560 เกิดจากสภาพอากาศที่แปรปรวนเป็นเวลาค่อนข้างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดฝนตกหนักอย่างต่อเนื่องในบริเวณหลายพื้นที่ประกอบกับพื้นที่ตอนกลางของภาคใต้เป็นเทือกเขาสูงและมีถนนสายหลักทอดยาวตามแนวเขา เมื่อฝนตกหนักติดต่อกันส่งผลให้ขวางทางไหลของน้ำจากเทือกเขาสูงสู่ทะเล อีกทั้งยังมีปัญหาเรื่องสิ่งปลูกสร้างที่กีดขวางทางน้ำเกิดเป็นสภาวะน้ำท่วมฉับพลันและน้ำป่าไหลหลาก รวมถึงน้ำท่วมขังอย่างรุนแรงในหลายพื้นที่สร้างความเดือดร้อนและความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

นอกจากนี้ ข้อมูลเหตุการณ์อุทกภัยในปีพ.ศ. 2560 ยังแสดงถึงกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติในสถานการณ์ดังกล่าว เนื่องด้วยสถานการณ์อุทกภัยครั้งนี้มีความรุนแรงและสร้างความเสียหายอย่างมาก ตามอำนาจและกรอบแนวทางปฏิบัติ ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือนายกรัฐมนตรี ซึ่งในรัฐบาลสมัยนั้น คือพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีอำนาจเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ กำกับควบคุมอำนวยการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งการให้ยกระดับการจัดการสาธารณภัยในเหตุอุทกภัยครั้งนี้ จากสาธารณภัยระดับ 2 ขนาดกลางเป็นสาธารณภัยระดับ 3 ขนาดใหญ่ ด้วยอำนาจสั่งการดังกล่าว จึงมีการจัดตั้งกองบัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าที่ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 สุราษฎร์ธานี และเขต 12 สงขลา สำหรับกำกับควบคุมพื้นที่ และสนับสนุนการปฏิบัติ รวมถึงประสานจัดสรรกำลังเจ้าหน้าที่และทรัพยากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างรวดเร็วที่สุด นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งระบบสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) จำนวน 14 ส่วนงาน เพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ

จากการทบทวนข้อมูลจากเอกสารเหตุการณ์อุทกภัยในปีพ.ศ. 2560 ครั้งนี้ จึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่าการบริหารจัดการภัยพิบัติของจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีความชัดเจนในด้าน โครงสร้างองค์กร และกลไกการจัดการตั้งแต่การเฝ้าระวังติดตามสถานการณ์ การแจ้งเตือนภัย การเผชิญเหตุ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ทั้งขณะเกิด เหตุการณ์จนถึงการเยียวยาฟื้นฟูผู้ประสบภัยและพื้นที่ ด้วยกลไกที่เป็นระบบและมีเอกภาพทำให้ ไม่เกิดความสับสนซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานส่งผลให้แต่ละส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างเต็มขีดความสามารถของแต่ละตัวแสดง นอกจากนี้ อีกปัจจัย สำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติครั้งนี้มีประสิทธิภาพ คือการยกระดับสาธารณภัยเป็น ระดับ 3 ทำให้เกิดการระดมทรัพยากรทั้งด้านกำลังคน วัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องจักรกล ประสานไป ยังกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (ส่วนหน้า) ณ ศูนย์ป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยเขต 11 สุราษฎร์ธานี และศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 สงขลา ซึ่งช่วย ให้การจัดระบบทรัพยากรในการนำไปช่วยเหลือพื้นที่ประสบภัยมีประสิทธิภาพอย่างมาก (กอบชัย บุญอรณะ, 2561)

4.1.4 ความล่อแหลมและความเปราะบางของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

ผลการศึกษาความล่อแหลมของพื้นที่เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี พบว่าเทศบาล นครสุราษฎร์ธานี ซึ่งตั้งอยู่ในอำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี เป็นพื้นที่ที่มีความล่อแหลมและความเสี่ยง สูงต่อการเกิดอุทกภัย โดยเฉพาะปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากลักษณะภูมิประเทศ ที่เป็นที่ราบลุ่มและมีลักษณะคล้ายแอ่งกระทะและมีบริเวณพื้นที่อยู่ติดกับลุ่มแม่น้ำตาปี ทำให้เมื่อ เกิดฝนตกหนักหรือระดับน้ำในแม่น้ำเพิ่มสูงขึ้น น้ำจะหนุนสูงเข้าท่วมพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ต้องเผชิญกับความเสี่ยงภัยต่อชีวิตและ ทรัพย์สิน รวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นซ้ำบ่อยครั้งในช่วงฤดูน้ำหลาก ความล่อแหลมของพื้นที่นี้ ยังเกิดจากการขาดระบบการระบายน้ำที่มีประสิทธิภาพและการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ที่เพิ่มความรุนแรงของอุทกภัย ซึ่งทั้งหมดนี้ยังทำให้ประชาชนในพื้นที่ต้องแบกรับผลกระทบจากภัย พิบัติมากขึ้น

ส่วนความเปราะบางของพื้นที่เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี พบว่าเทศบาลนครสุ ราษฎร์ธานีเป็นพื้นที่ที่มีความเปราะบางสูงต่ออุทกภัย เนื่องจากตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำตาปี ซึ่งเมื่อเกิด ฝนตกหนักหรือระดับน้ำในแม่น้ำเพิ่มสูงขึ้น น้ำจะไหลเข้าสู่พื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและเกิดการสะสม โดยระบบระบายน้ำในพื้นที่บางครั้งไม่สามารถระบายน้ำได้ทัน อีกทั้งเขตพื้นที่เทศบาลยังเป็นจุด บรรจบของลำน้ำหลายสาย เช่น คลองท่ากูบและคลองมะขามเตี้ย ที่ไหลมารวมกับแม่น้ำตาปี

บริเวณเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นพื้นที่ชุมชนริมน้ำมีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น จากสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อชุมชน โรงเรียน และสำนักงานราชการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ และระบบคมนาคม นอกจากนี้ จากสถิติการเกิดภัยพิบัติในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2567 แสดงให้เห็นว่าจังหวัดสุราษฎร์ธานีประสบเหตุการณ์อุทกภัยครั้งสำคัญถึง 6 ครั้ง ความเปราะบางทางกายภาพของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ทำให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อครัวเรือนในพื้นที่ รวมถึงสร้างมูลค่าความเสียหายที่ประเมินได้ในระดับมหาศาล

ด้วยเหตุนี้ เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีจึงเป็นพื้นที่ที่มีทั้งความอ่อนแอจากการตั้งอยู่ในบริเวณที่เสี่ยงต่ออุทกภัย และความเปราะบางสูงจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากต้องเผชิญกับผลกระทบจากอุทกภัยเป็นประจำทุกปีในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ดังนั้นการจัดการปัญหานี้ต้องอาศัยการวางแผนที่ครอบคลุม ทั้งการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน การฟื้นฟูพื้นที่ธรรมชาติ และการสร้างความตระหนักรู้แก่ชุมชน เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ในระยะยาว





ภาพประกอบ 3 แสดงผังเส้นทางน้ำจังหวัดสุราษฎร์ธานี

ที่มา: สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2564

ดังนั้น เพื่อให้สามารถประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่และแสดงให้เห็นถึงลักษณะความรุนแรงและโอกาสในการเกิดผลกระทบทางลบจากภัยที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ ด้วยเหตุผลนี้ ผู้วิจัยจึงได้วิเคราะห์ความล่าช้าและความเปราะบางในพื้นที่ดังกล่าว เพื่อนำไปเป็นข้อมูลสำคัญในการศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

4.1.5 มาตรการการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในพื้นที่

แนวทางสำคัญการดำเนินมาตรการในการจัดการและลดความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่ ภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ.2564 - 2570 ได้มีการกำหนดแนวทางในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในพื้นที่ ผ่าน 2 มาตรการ ทั้งมาตรการที่ใช้โครงสร้างและมาตรการที่ไม่ใช้โครงสร้าง โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1.5.1 มาตรการเชิงโครงสร้าง (Structural Measures)

มาตรการเชิงโครงสร้าง เป็นมาตรการที่หน่วยงานเลือกนำมาใช้เพื่อป้องกันและลดผลกระทบในพื้นที่ที่กำหนดโดยใช้โครงสร้างที่พิจารณาตามความสอดคล้องของสภาพพื้นที่ว่าควรใช้การป้องกันแบบใดจึงเหมาะสมกับสภาพพื้นที่เสี่ยงภัยนั้น ๆ โดยใช้แนวทางทางวิศวกรรมที่เหมาะสมกับพื้นที่ มาตรการเชิงโครงสร้างเป็นแนวทางแบบดั้งเดิมในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่อาศัยการออกแบบที่คำนึงถึงประเภทและลักษณะของภัยที่เกิดขึ้น ลักษณะทางกายภาพ และความเสี่ยงภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นของพื้นที่ เช่น การออกแบบระบบไฟฟ้าและสาธารณูปโภคด้านการขนส่งเพื่อให้ทนทานต่อสภาพอากาศและแผ่นดินไหวการนำสายรับส่งสัญญาณลงดินเพื่อป้องกันภัยจากพายุหมุน การสร้างฝาย และเขื่อนเพื่อลดการเกิดน้ำท่วมในพื้นที่ที่เสี่ยงภัย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557, น. 108)

ผลการศึกษามาตรการเชิงโครงสร้างของพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่าเป็นพื้นที่ที่มีระดับความเสี่ยงสูงและได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและดินถล่ม และจากสถิติการเกิดภัยพิบัติตั้งในอดีตจนถึงปัจจุบัน มีเหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น อุทกภัยและดินโคลนถล่ม ปี พ.ศ. 2554 อุทกภัยภาคใต้ปี พ.ศ. 2560 และพายุโซนร้อนปาบึก ปีพ.ศ. 2562 จากเหตุการณ์เหล่านี้นำมาสู่การแก้ไขปัญหาการลดความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่ ทำให้ในปัจจุบันภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ.2564 – 2570 พบว่ามีแนวทางการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติตามมาตรการเชิงโครงสร้าง โดยวิธีการขุดลอกคูคลอง โครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำ โครงการก่อสร้างฝายน้ำล้น รวมถึงโครงการจัดซื้อเพื่อเสริมประสิทธิภาพการทำงานด้านสาธารณูปโภค เช่น เรือพontonสำหรับบรรทุก รถชุดไฮโดรลิก รถชุดไฮโดรลิกตีนตะขาคานชนิดแขนยาว และรถบรรทุกเอนกประสงค์ เป็นต้น แนวทางดังกล่าวเป็นการดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพที่มีความรวดเร็วในการปฏิบัติงานในพื้นที่ เพื่อลดปัญหาการระบายน้ำไม่ทัน จึงมีการขุดลอกคูคลองในพื้นที่ที่เข้าถึงยาก พร้อมจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ในการเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติและเสริมสร้างความแข็งแรงของพื้นที่ อย่างไรก็ตาม มาตรการเชิงโครงสร้าง ไม่ใช่มาตรการที่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนในระยะ

ยาว รวมถึงยังต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการทะนุบำรุงตลอดอายุการใช้งานของอุปกรณ์ ดังนั้น ในระยะยาว การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติต้องมีการดำเนินการควบคู่ไปพร้อมกับมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างด้วย

4.1.5.2 มาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง (Non-Structural Measures)

มาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง เป็นมาตรการที่นำใช้ก่อนในช่วงเกิดภัยเพื่อลดผลกระทบของภัยพิบัติที่กระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยวิธีการที่ไม่ได้เกิดจากวิศวกรรม ไม่พึ่งพาการปลูกสร้างอาคารหรือโครงสร้างใดที่สามารถเป็นได้ทั้งมาตรการเพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบที่ลดโอกาสในการเกิดภัย เช่น การให้การศึกษาและการอบรมแก่สาธารณะเกี่ยวกับการบรรเทาผลกระทบ และมาตรการเพื่อเตรียมความพร้อมมุ่งเน้นแนวทางการแก้ไขปัญหา เช่น การร่างกฎหมายหนังสือการจัดเขตการใช้พื้นที่ การให้การศึกษา การฝึกอบรม และสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัย การกู้ชีพกู้ภัย เป็นต้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557, น. 84) ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ.2564 – 2570 มีมาตรการเชิงโครงสร้างรายละเอียดดังตารางที่ 6

ตาราง 6 แสดงมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างจังหวัดสุราษฎร์ธานี

ประเภทของภัย	มาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างจังหวัดสุราษฎร์ธานี
อุทกภัย วาตภัย และดินถล่ม	1. โครงการฝึกอบรมหลักสูตรหนึ่งโรงเรียนหนึ่งทีมกู้ภัย 2. โครงการพัฒนาศักยภาพอาสาสมัคร กู้ชีพ กู้ภัย จังหวัดสุราษฎร์ธานี 3. โครงการฝึกอบรมทวนอาสาสมัครป้องกันฝ่ายพลเรือน ประชาชน และฝึกซ้อมแผน 4. โครงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ 5. โครงการพัฒนาระบบแจ้งเตือนภัยและการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ 6. โครงการฝึกอบรมจิตอาสาสมัครภัยพิบัติ 7. โครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนในการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัย จังหวัดสุราษฎร์ธานี
อัคคีภัย	1. โครงการอบรมหลักสูตรการป้องกันและระงับอัคคีภัยในสถานประกอบการและสถานศึกษา 2. โครงการฝึกซ้อมอพยพหนีไฟประจำปี
แผ่นดินไหว	1. โครงการฝึกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่เสี่ยงต่อแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม
ภัยแล้ง	1. โครงการด้านการจัดการและพัฒนาข้อมูลเพื่อรับมือภัยพิบัติ 2. โครงการพัฒนาระบบการแจ้งเตือนภัย

ที่มา : กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2564

ผลการศึกษามาตรการเชิงโครงสร้างของพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่าการดำเนินมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างที่ปรากฏในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ.2564 – 2570 มีการดำเนินการสอดคล้องกับแนวคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งมาตรการเน้นที่การเตรียมความพร้อม ผ่านการพัฒนาศักยภาพของกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ ทั้งการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ การดำเนินการมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างของจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นไปตามการบริหารจัดการภัยพิบัติ กล่าวคือการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ช่วยให้พร้อมที่จะเผชิญกับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

4.1.6 กลไกการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติของจังหวัดสุราษฎร์ธานี

จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2564 - 2570 ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 มาตรา15(1) ที่กำหนดให้จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดที่มีความต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และต้องมีสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 44 สอดคล้องตามแนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ โดยนำกรอบนโยบาย ยุทธศาสตร์ กรอบแนวคิดทั้งในและต่างประเทศ แนวโน้มสถานการณ์ภัยของโลกและประเทศไทยมากขึ้น และรวบรวมบทเรียนการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่ผ่านมา แนวทางในการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติและแนวทางระดับปฏิบัติ ตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และภายหลังภัยพิบัตินั้นสิ้นสุดลงแล้ว ในส่วนนี้อธิบายถึงรายละเอียดสำคัญ ภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2564 – 2570



ภาพประกอบ 4 แสดงโครงสร้างองค์การการปฏิบัติในการเตรียมความพร้อม

ที่มา: สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2564

ในภาวะปกติ จังหวัดสุราษฎร์ธานีมีแนวทางการดำเนินงานในช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติโดยมุ่งเน้นกลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยในระดับปฏิบัติการ เป็นศูนย์กลางในการอำนวยการและประสานการปฏิบัติงานของหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้ชื่อเรียก “กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ” หรือ “กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” ในแต่ละระดับ ซึ่งในระดับจังหวัด จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้จัดตั้งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอปภ.จ.) ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการหลัก ทำหน้าที่ควบคุม อำนวยการ สนับสนุน และประสานงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบ ดังนั้นในภาวะปกติ กอปภ.จ. ได้เตรียมการเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์สาธารณภัย พร้อมทั้งวิเคราะห์ข้อมูล และแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า เพื่อให้สามารถรับมือกับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งทีมเฉพาะกิจสำหรับการติดตามและประเมิน

สถานการณ์ รวมถึงการเตรียมความพร้อมในการเผชิญเหตุเมื่อคาดการณ์ว่าจะเกิดสาธารณภัย และรวบรวมข้อมูลทรัพยากรที่จำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในจังหวัดและพื้นที่ใกล้เคียง (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2564, น. 21-22)

ตาราง 7 แสดงคณะกรรมการกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด/ผู้ว่าราชการจังหวัด	ผู้อำนวยการ
2. รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย	รองผู้อำนวยการ
3. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	รองผู้อำนวยการ
4. รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด (ฝ่ายทหาร)	กรรมการ
5. ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด	กรรมการ
6. ผู้แทนกระทรวงกลาโหมที่ได้รับมอบหมาย	กรรมการ
7. ปลัดจังหวัด	กรรมการ
8. นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด	กรรมการ
9. ท้องถิ่นจังหวัด	กรรมการ
10. เกษตรจังหวัด	กรรมการ
11. ปศุสัตว์จังหวัด	กรรมการ
12. อุตสาหกรรมจังหวัด	กรรมการ
13. โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด	กรรมการ
14. พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด	กรรมการ
15. ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด	กรรมการ
16. ประชาสัมพันธ์จังหวัด	กรรมการ
17. ผู้แทนสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติภาค	กรรมการ
18. ผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรแต่งตั้ง	กรรมการ
19. ผู้แทนรัฐวิสาหกิจในจังหวัด	กรรมการ
20. ผู้แทนสถาบันการศึกษาในพื้นที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรแต่งตั้ง	กรรมการ
21. ผู้แทนองค์การสาธารณกุศลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรแต่งตั้ง	กรรมการ
22. ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต	กรรมการ
23. หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด	กรรมการและเลขานุการ

หมายเหตุ : อาจปรับเปลี่ยนหรือเพิ่มเติมกรรมการได้ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร อำนาจหน้าที่

ในภาวะฉุกเฉิน เมื่อเกิดสาธารณภัยขนาดกลาง (ระดับ 2) ในพื้นที่จังหวัด สุราษฎร์ธานี กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี (กอบภ.จ.) จะจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด (ศบก.จ.) ขึ้น โดยปรับโครงสร้างให้สอดคล้องกับระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด ทำหน้าที่ควบคุม สั่งการ และบัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ และเมื่อเกิดสถานการณ์สาธารณภัยในจังหวัดสุราษฎร์ธานี พร้อมมีการลูกกลมและขยายวงกว้างจนส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก หากผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ หรือ นายกรัฐมนตรี ตัดสินใจยกระดับการจัดการสาธารณภัยของจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็น สาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ 3) หรือ สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4) ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดสุราษฎร์ธานี (ศบก.จ. สุราษฎร์ธานี) จะปรับบทบาทเป็นศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยจะทำหน้าที่รับข้อสั่งการจาก กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และดำเนินการปฏิบัติตามคำสั่งเพื่อบริหารจัดการสถานการณ์ในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรเทาผลกระทบและช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ประสบภัย ดังภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 5 แสดงโครงสร้างศูนย์บัญชาการณเหตุการณ์จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ที่มา: สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2564 ดัดแปลงโดย ผู้วิจัย

4.2 ศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญอย่างมากในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 – 2570 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเผชิญเหตุและเตรียมความพร้อมที่ใกล้ชิดกับพื้นที่ เพื่อลดความเสี่ยงสาธารณภัยที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เนื่องจากเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่มีความสำคัญยิ่งในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะในเขตเมืองใหญ่ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการกระจายอำนาจของรัฐในการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในการกระจายอำนาจส่วนกลางลงมาสู่ท้องถิ่น ทว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่มีศักยภาพและมาตรฐานในการปฏิบัติงานด้านบุคลากร งบประมาณที่แตกต่างกันตามบริบทของพื้นที่และขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ โดยได้นำเอาข้อมูลที่ได้จากการจัดบันทึกในการสัมภาษณ์เชิงลึก นำมาวิเคราะห์เป็นประเด็นสำคัญ ได้ 4 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

- 1) โครงสร้างองค์กรในการบริหารจัดการภัยพิบัติ
- 2) ทรัพยากรบุคคลในการบริหารจัดการภัยพิบัติ
- 3) งบประมาณในการบริหารจัดการภัยพิบัติ และ
- 4) เครื่องมือและอุปกรณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.2.1 โครงสร้างองค์กรในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ผลการศึกษาโครงสร้างองค์กรในการบริหารจัดการภัยพิบัติ พบว่าเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีรูปแบบของโครงสร้างองค์กรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในรูปแบบ 'ฝ่าย' และ 'งาน' ภายใต้โครงสร้างสำนักปลัดเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี โดยในภาวะปกติ ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีภารกิจในการวางแผน เช่น การจัดทำแผนและขั้นตอนในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้และยานพาหนะ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการประสานงานและบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขณะที่ภารกิจของงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีบทบาทความรับผิดชอบภารกิจเฉพาะอย่างการเผชิญเหตุในงานกู้ภัย งานเตรียมความพร้อม และการฝึกอบรม ดังนั้น ในภาวะปกติ ภารกิจในระดับส่วนงาน จึงเป็นภารกิจที่ได้รับ

มอบหมายจากฝ่ายหรือกองที่สูงกว่า ทำให้การปฏิบัติงานเป็นการทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย และมีบุคลากรในการปฏิบัติงานด้านเทคนิคและความเชี่ยวชาญตามลักษณะของภัยไม่มากนัก ซึ่งสอดคล้องตามคำสัมภาษณ์ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนี้

“...ภัยที่เกิดขึ้นบ่อยในพื้นที่คืองานอัคคีภัย แบ่งย่อย เป็นเพลิงไหม้บ้าน รถ ภูเขา และไฟฟ้าลัดวงจร เป็น 4 หมวดย่อย เจ้าหน้าที่ 1 ชุด ทำงาน 24 ชม. หยุด 24 ชม. โดย 1 ชุดอยู่กัน 5 คน แบ่งตามหัวหน้าฝ่าย...” (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี คนที่ 1, 20 มีนาคม 2567: สัมภาษณ์)

“...การทำงานจริง ๆ แล้วต้องมองให้ดีบุคลากรหนึ่งคน อาจไม่ได้รับผิดชอบงานเพียงงานเดียว แต่บุคลากรหนึ่งคนอาจต้องรับผิดชอบงานถึง 2 ภารกิจ ซึ่งทำให้บางครั้งการทำงานเกิดความล่าช้าและลดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานได้ ควรจัดสรรบุคลากรให้เพียงพอกับหน้าที่และเหมาะสมกับภารกิจความรับผิดชอบ...” (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี คนที่ 2, 20 มีนาคม 2567: สัมภาษณ์)

“...มองว่าควรให้ความสำคัญต่อบทบาทและภารกิจของเจ้าหน้าที่ ไม่ควรจำกัดแค่การปฏิบัติงานภาคสนามเท่านั้น แต่ควรครอบคลุมงานจัดทำแผน งานฝึกอบรม การทดสอบสมรรถภาพ หรือว่าภารกิจที่เกี่ยวข้องแต่อยู่นอกเหนือจากงานสาธารณภัยโดยตรง...” (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี คนที่ 3, 20 มีนาคม 2567: สัมภาษณ์)

ในช่วงระหว่างเกิดภัยพิบัติ โดยเฉพาะเกิดเหตุอุทกภัย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีคำสั่งจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีขึ้น เพื่อใช้เป็นศูนย์ในการเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัย วาตภัย รวมถึงการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนและผู้ประสบภัยในเขตพื้นที่ ซึ่งพบว่าเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีการดำเนินการตามแนวทางตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2564 – 2570 แต่ประเด็นปัญหาหลักที่พบคือ ข้อจำกัดในการกระจายอำนาจตามกฎหมายและระเบียบจากส่วนราชการ แม้เจ้าหน้าที่พร้อมให้ความช่วยเหลือประชาชนตามแผนที่กำหนดไว้ แต่ด้วยการกำหนดให้ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ที่กำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยฝ่ายการเมือง โดยมีนายกเทศมนตรี สถาเทศบาล และฝ่ายราชการซึ่งกุมอำนาจในการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายในระบบราชการไว้ ทำให้มีกลไกการทำงานระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการยึดโยงกันอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ส่งผลให้ในการปฏิบัติจริงเกิดความขัดแย้งกันทั้งในเชิงขอบข่ายพื้นที่และการปฏิบัติตามภารกิจของแต่ละฝ่าย ทำให้เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี แม้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ มีทรัพยากรทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ และอุปกรณ์ แต่มีข้อจำกัดเรื่องอำนาจการตัดสินใจเนื่องจากถูกยึดโยงอยู่กับส่วนกลาง ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างทันท่วงทีและเกิดความล่าช้า

การแก้ปัญหาส่วนนี้ เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีมีการประสานงานขอการสนับสนุนกับหน่วยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ เช่น ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 11 สุราษฎร์ธานี และอาศัยความร่วมมือกับหน่วยงานอาสาสมัครในท้องถิ่น เช่น มูลนิธิกุศลศรัทธาสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับพื้นที่เข้ามาสนับสนุนการปฏิบัติงาน โดยหน่วยงานนี้ไม่จำเป็นต้องรอคำสั่งตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งสามารถเข้าช่วยเหลือและปฏิบัติงานภาคสนามแก่ผู้ประสบภัยได้โดยตรง ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนี้

“...องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการดำเนินภารกิจและมีศักยภาพในการจัดการงานต่าง ๆ แต่การตัดสินใจกลับขึ้นอยู่กับอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและราชการส่วนกลาง ซึ่งเต็มไปด้วยเงื่อนไขที่ส่งผลให้กระบวนการดำเนินงานในท้องถิ่นต้องรอการอนุมัติจากส่วนราชการภูมิภาค ซึ่งอาจทำให้การปฏิบัติงานในพื้นที่เกิดความล่าช้า...” (ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบาย, 13 มีนาคม 2567: สัมภาษณ์)

“...เวลาที่เกิดภัยพิบัติสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี จะเข้ามาช่วยเหลือในฐานะหน่วยสนับสนุน โดยทำหน้าที่ประสานจัดหาเครื่องจักรจาก ศูนย์ ปก. เขต 11 สุราษฎร์ธานี เพื่อให้สามารถรับมือสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ...” (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี คนที่ 1, 20 มีนาคม 2567: สัมภาษณ์)

“...มูลนิธิกุศลศรัทธาสุราษฎร์ธานี มีบทบาทสำคัญในการส่งกำลังเข้ามาช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งทำให้การช่วยเหลือประชาชนได้รวดเร็ว ...” (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี คนที่ 2, 20 มีนาคม 2567: สัมภาษณ์)

“...มูลนิธิกุศลศรัทธาสุราษฎร์ธานี เป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมในการเข้าช่วยเหลือภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในการเข้าไปจัดการกับภัยพิบัติหรือสาธารณภัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น อัคคีภัย เป็นภัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในพื้นที่...” (ผู้เชี่ยวชาญในพื้นที่, 18 เมษายน 2567: สัมภาษณ์)

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า โครงสร้างองค์กรในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ในภาวะปกติ มีการดำเนินงานตามภารกิจตามฝ่ายหรืองานที่กำหนดไว้ ขณะที่ในช่วงระหว่างเกิดภัย แม้มีแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัดอำเภอ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามโครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และแม้เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีทรัพยากรทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ และอุปกรณ์ แต่อำนาจการตัดสินใจยังถูกยึดโยงอยู่กับส่วนกลาง การปฏิบัติงานยังเป็นแบบการจัดการบนลงล่างของรัฐบาลส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ทั้งนี้ทำให้ยังต้องอาศัยการสนับสนุนและความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น มูลนิธิกุศลศรัทธาสุราษฎร์ธานี

4.2.2 ทรัพยากรบุคคลในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ผลการศึกษาทรัพยากรบุคคลในการบริหารจัดการภัยพิบัติ พบว่าเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เป็นกลไกในการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบุคลากรหรือกำลังคนด้านงานและ/ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งหมด 47 คน จากจำนวนดังกล่าว สามารถแบ่งบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ 3 กลุ่ม ดังนี้ 1) กลุ่มที่สถานะเป็นข้าราชการ จำนวน 9 คน จำนวนนี้เป็นเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จำนวน 5 คน 2) กลุ่มที่มีสถานะเป็นลูกจ้างประจำ จำนวน 2 คน 3) กลุ่มที่สถานะเป็นลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 36 คน จำนวนนี้เป็นพนักงานดับเพลิง จำนวน 10 คน คนงานทั่วไป 17 คน และพนักงานขับรถ 9 คน จะเห็นได้ว่ามีจำนวนลูกจ้างชั่วคราว โดยเฉพาะที่อยู่ในตำแหน่งคนงานทั่วไปมากกว่าจำนวนเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง

ในภาวะปกติ เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีการจัดสรรให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในส่วนงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขณะที่ในช่วงระหว่างเกิดภัย ได้กำหนดให้มีการดำเนินการของส่วนงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ แบ่งงานเป็น 3 สถานี แต่ละสถานีมีทั้งหมด 2 ชุด ซึ่ง 1 ชุด มีบุคลากรทั้งหมด 5 คน และแม้บุคลากรหรือกำลังคนในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกำลังหลักในการเผชิญเหตุและจัดการกับภัยพิบัติ แต่ประเด็นปัญหาหลักที่พบ คือข้อจำกัดที่เป็นผลมาจากกรอบอัตรากำลังการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลไม่เกินร้อยละ 40 ของพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลต่อศักยภาพและความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ รวมถึงสร้างความไม่ชัดเจนในความก้าวหน้าทางสายงานและจำกัดขีดความสามารถในการพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากร ด้วยผลผูกพันด้านงบประมาณในการฝึกอบรมและพัฒนาศักยภาพของบุคลากร ส่งผลให้ไม่สามารถพัฒนาความรู้ทักษะให้แก่บุคลากรบางกลุ่มได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนี้

“...การทำงานมีส่งบุคลากรไปอบรม เพราะบางคนมีประสบการณ์น้อย ส่วนใหญ่ก็จะได้เรียนรู้แค่ความรู้พื้นฐานเบื้องต้นเท่านั้น ซึ่งถ้าต้องการให้พนักงานดับเพลิงมีความรู้และความสามารถที่มากขึ้นจริง ๆ คงต้องส่งเสริมให้พวกเขาได้เข้าอบรมระดับก้าวหน้าให้มีความรู้มากขึ้น แต่ที่สำคัญไม่แพ้กันคือประสบการณ์ตรงจากการลงพื้นที่ปฏิบัติงาน เพราะการเผชิญเหตุการณ์จริงบ่อย ๆ จะช่วยให้พนักงานมีทักษะในการรับมือสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ...” (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี คนที่ 1, 20 มีนาคม 2567: สัมภาษณ์)

“...งานของเทศบาลเวลามีเหตุใหญ่ ๆ หรือเหตุฉุกเฉินที่นาน ๆ จะเกิดขึ้นสักครั้งมันทำให้เจ้าหน้าที่มีความคล่องตัวน้อย เพราะขาดประสบการณ์จากการเผชิญเหตุจริงบ่อย ๆ ทั้งในช่วงก่อนเกิดเหตุ ระหว่างรับมือ และหลังจากเหตุการณ์สิ้นสุด ซึ่งแต่ละช่วงก็มีขั้นตอนและรายละเอียดที่ต้องใช้ความชำนาญแตกต่างกัน...” (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี คนที่ 2, 20 มีนาคม 2567: สัมภาษณ์)

การแก้ปัญหาส่วนนี้ เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ได้อาศัยการปฏิบัติงานร่วมกับอาสาสมัคร หรือ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) โดยให้อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่าย

พลเรือนเข้ามาปฏิบัติงานเป็นกำลังในการสนับสนุนการเผชิญเหตุ นอกจากนี้ยังได้รับการแก้ไขผ่านการประสานงานและการให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างเครือข่ายภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการช่วยระดมทรัพยากรด้านกำลังคน งบประมาณ และอุปกรณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเหตุฉุกเฉินได้โดยตรง โดยเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ ดังนี้

“...ภาคเอกชนเองก็มีบทบาทสำคัญในการจัดการอัคคีภัยในพื้นที่อย่างห่าง เช่น ทรัสสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ในพื้นที่ หรือโรงงานอุตสาหกรรม และสถานประกอบการอื่น ๆ ที่มีกำลังคนและอุปกรณ์พร้อมใช้งาน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยจัดการอัคคีภัยในพื้นที่สาธารณะช่วยให้การรับมือกับสถานการณ์ต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว ...” (ผู้เชี่ยวชาญในพื้นที่, 18 เมษายน 2567: สัมภาษณ์)

“...ตัวอย่างเหตุเพลิงไหม้เซ็นทรัลสุราษฎร์ธานี มีทีมงาน FIREMAN ส่วนมูลนิธิกุศลศรัทธาสุราษฎร์ธานี มีอาสาสมัครกู้ภัย ทั้งสองหน่วยงานเข้ามาช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ทำให้มีเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครนับ 100 คนมาช่วยสนับสนุนการควบคุมเพลิง ทำให้การจัดการสถานการณ์ได้...” (ผู้เชี่ยวชาญในพื้นที่, 18 เมษายน 2567: สัมภาษณ์)

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอยู่น้อยมากเมื่อเทียบสัดส่วนกับลูกจ้างทั่วไป ส่งผลให้การปฏิบัติงานการบริหารจัดการภัยของเทศบาลได้ดีในช่วงระหว่างเกิดหรือแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เพื่อการแก้ปัญหาส่วนนี้ การปฏิบัติงานต้องอาศัยความร่วมมือกับอาสาสมัครและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เครือข่ายภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่

4.2.3 งบประมาณในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ผลการศึกษางบประมาณในการบริหารจัดการภัยพิบัติ พบว่าเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามภารกิจในการจัดทำและให้บริการสาธารณะที่ครอบคลุมแผนงาน โครงการ และกิจกรรม สำหรับภารกิจในการบริหารจัดการภัยพิบัติ หรือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณการรายจ่ายในภาวะปกติหรือช่วงก่อนเกิดภัย แต่งบเหล่านี้นำมาใช้ในการเผชิญเหตุเมื่อเกิดสาธารณภัยในพื้นที่ขึ้น ซึ่งตามรายการงบประมาณประจำปี พ.ศ.2567 พบว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นต่องบประมาณหรือรายได้ของรัฐบาล โดยเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2567 (ข้อมูล ณ วันที่ 14 กันยายน 2566) ระบุงบประมาณรายจ่ายจริงประจำปี พ.ศ.2565 ของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งสิ้น 12,176,917.67 บาท ซึ่งสามารถแบ่งสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็น 3 ส่วน ดังนี้ 1) งบประมาณด้านบุคลากร คิดเป็นร้อยละ 79.28 (9,656,200 บาท) ของรายจ่ายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สามารถแยกเป็นงบประมาณของบุคลากรที่เป็นข้าราชการ บุคลากรที่เป็นพนักงานและลูกจ้าง 2) งบประมาณลงทุน ร้อยละ 8.05 (982,000 บาท) ที่เป็นค่าครุภัณฑ์วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์ ได้แก่ เครื่องช่วยหายใจ และค่าครุภัณฑ์อื่น คือชุดประดาน้ำ และ 3) งบประมาณดำเนินงาน ได้แก่ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค คิดเป็นร้อยละ 12.64 (1,538,717.67 บาท)

ผลการศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า สัดส่วนงบประมาณส่วนใหญ่ถูกใช้ไปกับงบประมาณด้านบุคลากร ขณะที่งบประมาณสำหรับแผนงานการรักษาความสงบภายใน (งานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและระงับอัคคีภัย) ถูกจัดสรรงบประมาณการในปี พ.ศ. 2566 มีงบประมาณสำหรับโครงการฝึกอบรมซ้อมแผนป้องกันและระงับอัคคีภัย 100,000 บาท โดยเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยและแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้ถูกประมาณการไว้แล้ว ประเด็นปัญหาหลักที่พบคือ ข้อจำกัดในการจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะช่วงก่อนเกิดภัย สำหรับการป้องกัน การลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม ยังมีสัดส่วนที่น้อยกว่างบประมาณในการเผชิญเหตุในภาวะฉุกเฉิน ได้แก่ ซึ่งสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ ดังนี้

“...เมื่อเกิดเหตุ โดยเฉพาะเหตุฉุกเฉิน ถ้าเป็นในพื้นที่ท้องถิ่นขนาดเล็กที่ไม่มีการตั้งงบประมาณไว้ จะต้องยื่นเรื่องขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากจังหวัด แต่ในกรณีของเทศบาลนคร จะมีงบประมาณและคณะกรรมการของตนเองที่สามารถกำหนดและจัดสรรงบประมาณได้ตามความเหมาะสมในการช่วยเหลือประชาชน...” (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี คนที่ 1, 20 มีนาคม 2567: สัมภาษณ์)

“...แม้งบประมาณจะมีเพียงพอ แต่ต้องมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามลักษณะของงาน...” (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี คนที่ 2, 20 มีนาคม 2567: สัมภาษณ์)

“...แต่ละพื้นที่มีศักยภาพในการจัดการสาธารณภัยที่แตกต่างกัน เมื่อเทียบกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มักมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ เมื่อเทียบกับเทศบาลนครยังมีศักยภาพมากกว่า ในด้านความสามารถในการจัดซื้ออุปกรณ์กู้ภัยหรือจ้างบุคลากรที่มีความรู้และความสามารถในการดำเนินงานที่มีความเชี่ยวชาญ...” (ผู้เชี่ยวชาญด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 18 เมษายน 2567: สัมภาษณ์)

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีสัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรมุ่งเน้นไปที่การบริหารจัดการองค์กร โดยเฉพาะด้านบุคลากรและการจัดซื้อครุภัณฑ์ ซึ่งภารกิจด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในช่วงภาวะปกติ มีการตั้งงบรายจ่ายประจำปี สำหรับการดำเนินงานช่วยเหลือและความเดือดร้อนเฉพาะหน้า ขณะที่ในภาวะฉุกเฉินหากงบประมาณไม่เพียงพอจะโอนงบจากโครงการอื่นที่ยังไม่จำเป็นเร่งด่วนมาใช้เสริม ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขกระบวนการดำเนินงานจากส่วนราชการภูมิภาค การแก้ปัญหานี้ เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีต้องมีการวางแผนการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้เพียงพอและพร้อมเบิกจ่ายได้เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินขึ้น

4.2.4 เครื่องมือและอุปกรณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ผลการศึกษาทรัพยากรบุคคลในการบริหารจัดการภัยพิบัติ พบว่าเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ในภาวะปกติ มีการดำเนินการจัดสรรทรัพยากรในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยโดยการเตรียมความพร้อมรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติในระดับต่าง ๆ ซึ่งมีทรัพยากรพื้นฐานที่สามารถใช้ในการจัดการสาธารณภัยขนาดเล็ก (ระดับ 1) เช่น เพลิงไหม้หญ้า น้ำท่วมขัง เป็นต้น โดยเครื่องมือและอุปกรณ์ที่มี เช่น รถบรรทุกน้ำ ขนาด 12,000 ลิตร จำนวน 2 คัน รถบรรทุกน้ำขนาด 6,000 ลิตร จำนวน 4 คัน วิทยุสื่อสารแบบมือถือ สำหรับการสื่อสารในพื้นที่ ถังดับเพลิง ซึ่งทรัพยากรที่มีเหมาะสำหรับการจัดการสาธารณภัยขนาดเล็กเท่านั้น เช่น การดับไฟไหม้หญ้าหรือน้ำท่วมขังในพื้นที่ชุมชนเล็ก ๆ แต่เมื่อภัยพิบัติที่มีความรุนแรงมากขึ้นการรับมือ เช่น การจัดการสาธารณภัยขนาดกลาง (ระดับ 2) ซึ่งอาจเป็นน้ำท่วมในเขตเมือง ไฟไหม้อาคาร หรือเหตุการณ์ที่ต้องใช้กำลังพลและเครื่องจักรพิเศษ ทำให้จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรที่มีขีดความสามารถสูงขึ้น โดยเฉพาะในภาวะฉุกเฉิน

ประเด็นปัญหาหลักที่พบคือ ข้อจำกัดในการจัดหาอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยสำหรับใช้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ด้วยลักษณะของพื้นที่ที่มีภัยหลัก คืออัคคีภัย ทำให้

เครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องจักรกลสาธารณภัย หรือยานพาหนะส่วนใหญ่ของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เป็นอุปกรณ์ที่จำเป็นต่องานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ใช้ในสำหรับการช่วยเหลือเหตุอัคคีภัยเป็นหลัก เช่น รถน้ำ รถดับเพลิง เรือ เสื้อชูชีพ เครื่องสูบน้ำ และถังดับเพลิง เป็นต้น รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ที่มีบางอย่างมีอายุการใช้งานที่ยาวนานและมีอุปกรณ์ป้องกันส่วนตัวสำหรับให้เจ้าหน้าที่ในเผชิญเหตุไม่เพียงพอ

การแก้ปัญหาส่วนนี้ในช่วงระหว่างเกิดภัยพิบัติ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดจะระดมความช่วยเหลือจากส่วนราชการ อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 สุราษฎร์ธานี ซึ่งมีความแตกต่างกันด้านทรัพยากรของหน่วยงานระดับชาติและท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีภาคเอกชนและมูลนิธิ ที่ร่วมระดมสนับสนุนทรัพยากรทั้งด้านอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักรกล และกำลังพล ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับสัมพันธภาพของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ดังนี้

“...รถดับเพลิงมีอายุการใช้งานที่นาน กว่า 20 ปี ไม่มีความทันสมัย ส่งผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ดับเพลิงเป็นไปอย่างยากลำบาก เรามีการพึ่งพาขอสนับสนุนเครื่องมืออุปกรณ์จาก ปภ. จังหวัด เข้ามาช่วยในการจัดการภัย เช่น การขอเครื่องอัดอากาศเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานในสถานการณ์ฉุกเฉิน...” (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี คนที่ 1, 20 มีนาคม 2567: สัมภาษณ์)

“...มูลนิธิส่วนให้ความช่วยเหลือ และปภ. จังหวัดสุราษฎร์ สนับสนุนเครื่องมือและอุปกรณ์ แต่หากเทียบกับพื้นที่ข้างเคียง เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ก็ยังมีพร้อมกว่าสามารถช่วยเหลือพื้นที่ข้างเคียงได้ แต่มีการร้องขอแบบเป็นทางการมาเพื่อนำเครื่องจักรไปใช้งานทุกครั้ง ต้องเป็นไปตามระเบียบ...” (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี คนที่ 2, 20 มีนาคม 2567: สัมภาษณ์)

“...สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีบทบาทเข้ามาช่วยเหลือเมื่อเกิดภัย โดยเป็นหน่วยสนับสนุนและประสานเรื่องเครื่องจักรไปยังศูนย์เขต 11 อย่างกรณีรถดับเพลิงเทศบาล หรือหากต้องการอุปกรณ์เกินกว่าเทศบาลนครมี หรือ

มูลนิธิเข้ามาสนับสนุนกำลังในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย...” (ผู้แทนของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี, 20 มีนาคม 2567: สัมภาษณ์)

“...จังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นที่ตั้งของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 ซึ่งถือเป็นข้อได้เปรียบสำคัญ เพราะเวลาเกิดเหตุสาธารณภัย โดยเฉพาะอัคคีภัย ศูนย์ฯ จะสามารถสนับสนุนระดับเพลิง วัสดุอุปกรณ์ และกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถสูงมาช่วยปฏิบัติงานในพื้นที่...” (ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบาย, 18 เมษายน 2567: สัมภาษณ์)

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีประเด็นปัญหาหลัก คือข้อจำกัดด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เมื่อสาธารณภัยมีความรุนแรงขึ้น จำเป็นต้องอาศัยการประสานงานเพื่อขอรับการสนับสนุนในด้านทรัพยากร เช่น กำลังคน เจ้าหน้าที่ เครื่องมือ อุปกรณ์ ยานพาหนะ และทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็น เพื่อให้เพียงพอต่อการจัดการต่อสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน โดยจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 สุราษฎร์ธานี ที่สามารถเข้ามาช่วยระดมความช่วยเหลือทั้งกำลังคนและเครื่องมืออุปกรณ์ในการสนับสนุนพื้นที่ได้ พร้อมมีหน่วยงานภาคเอกชนและมูลนิธิเข้าให้การช่วยเหลือจัดการสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น

จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ สามารถสรุปศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้ดังตารางที่ 8

ตาราง 8 แสดงผลการการศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

ประเด็นสำคัญ	ข้อค้นพบ/ข้อจำกัด
1) โครงสร้างองค์กรในการบริหารจัดการภัยพิบัติ	- มีรูปแบบของโครงสร้างองค์กรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในรูปแบบ 'ฝ่าย' และ 'งาน' - ในภาวะปกติ ภารกิจในระดับส่วนงาน ทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย - บุคลากรในการปฏิบัติงานด้านเทคนิคและความเชี่ยวชาญตามลักษณะของภัยไม่มากนัก - ในระหว่างเกิดภัยพิบัติ เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีคำสั่งจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ มีการดำเนินการตามแนวทางที่แผน - กลไกการทำงานระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกยึดโยงกัน ส่งผลให้ในทางปฏิบัติจริงเกิดความซ้ำซ้อนทับกันในเชิงขอบข่ายพื้นที่และการปฏิบัติตามภารกิจของแต่ละฝ่าย
2) ทรัพยากรบุคคลในการบริหารจัดการภัยพิบัติ	- มีบุคลากรหรือกำลังคนด้านงานและฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งหมด 47 คน มีจำนวนลูกจ้างชั่วคราว โดยเฉพาะที่อยู่ในตำแหน่งคนงานทั่วไปมากกว่าจำนวนเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง - ในภาวะปกติ เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี กำหนดให้มีการดำเนินการของส่วนงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ แบ่งงานเป็น 3 สถานี แต่ละสถานีมีทั้งหมด 2 ชุด ซึ่ง 1 ชุด มีบุคลากรทั้งหมด 5 คน - ปัญหาหลักที่พบคือ ข้อจำกัดเป็นผลมาจากกรอบอัตรากำลังการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลไม่เกินร้อยละ 40 ของพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ.2542

ตาราง 8 (ต่อ)

ประเด็นสำคัญ	ข้อค้นพบ/ข้อจำกัด
3) งบประมาณในการบริหารจัดการภัยพิบัติ	- มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามภารกิจในการจัดทำและให้บริการสาธารณะที่ครอบคลุมแผนงาน โครงการ และกิจกรรม สำหรับภารกิจในการบริหารจัดการภัยพิบัติหรือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย - การจัดสรรงบประมาณการรายจ่ายในภาวะปกติหรือช่วงก่อนเกิดภัย แต่งบเหล่านั้นนำมาใช้ในการเผชิญเหตุเมื่อเกิดสาธารณภัยในพื้นที่ - ประเด็นปัญหาที่พบคือ การจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะช่วงก่อนเกิดภัย สำหรับการป้องกัน การลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม ยังมีสัดส่วนที่น้อยกว่างบประมาณการเผชิญเหตุในภาวะฉุกเฉิน
4) เครื่องมือและอุปกรณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ	- ด้วยลักษณะของพื้นที่ที่มีภัยหลักที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ คืออัคคีภัย ทำให้เครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องจักรกลสาธารณภัย หรือยานพาหนะส่วนใหญ่ของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เป็นอุปกรณ์ที่จำเป็นต่องานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ใช้ในสำหรับการช่วยเหลือเหตุอัคคีภัยเป็นหลัก - ข้อจำกัดการจัดหาอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ที่มีบางอย่างมีอายุการใช้งานที่ยาวนานและมีอุปกรณ์ป้องกันส่วนตัวสำหรับให้เจ้าหน้าที่ในเผชิญเหตุไม่เพียงพอ

4.3 วิเคราะห์ความสอดคล้องการดำเนินงานการลดความเสี่ยงภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีการปฏิบัติงานด้านการดำเนินงานการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ ภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 – 2570 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ.2564 – 2570 มีการดำเนินการสอดคล้องกับ

กรอบการดำเนินงานเช่นใดในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งมีเป้าหมายในการลดความเสี่ยงที่มีอยู่เดิมและป้องกันความเสี่ยงใหม่ ผ่านการเน้นมาตรการและวิธีการในการป้องกันและลดความเสียหาย ความเปราะบางต่อภัยพิบัติ และเพิ่มศักยภาพในการเตรียมพร้อมต่อการเผชิญเหตุและการฟื้นคืนให้รวดเร็วยิ่งขึ้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2559a) ทั้งนี้จากการศึกษาวิจัยประเมินผลการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ระบุว่าการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ หรือแม้แต่ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงขาดการคำนึงถึงการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ทำให้การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานกลายเป็นการทำงานที่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้า (ทวิดา กมลเวชช และคณะ, 2562) เนื่องจากการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย มีการออกแบบที่วางอยู่บนฐานของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และอำนาจในการตัดสินใจเป็นอำนาจของส่วนราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่สามารถตัดสินใจในการดำเนินการในบางเรื่องได้ ทำให้เป็นอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจตามที่กรอบสากลได้วางไว้

จากเหตุผลดังกล่าว เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีมีศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ของตนเอง อย่างไรก็ตาม ในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ จำเป็นต้องมุ่งเน้นทั้งการลดความเสี่ยงที่มีอยู่เดิมและการป้องกันความเสี่ยงใหม่ที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งนำไปสู่คำถามในการวิเคราะห์ว่า “การดำเนินงานการลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบเช่นใดของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี และของประเทศในภาพรวมมีความสอดคล้องกันหรือไม่ อย่างไร” โดยสามารถวิเคราะห์ตามภารกิจสำคัญของกรอบเช่นใดแบ่งเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

4.3.1 การสร้างความเข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

ผลการศึกษาจากเอกสารพบว่าเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ได้นำการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (CBDRM) มาใช้เป็นแผนในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่ในช่วงก่อนเกิดภัย มีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจความเสี่ยง ความเสียหายของพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่เข้าใจถึงความเสี่ยงของพื้นที่และรับทราบว่าการเสี่ยงมาจากสาเหตุใด โดยชุมชนได้ทราบว่าเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ตั้งอยู่ในพื้นที่ราบลุ่ม มีถนนตัดขวางทางเดินน้ำและมีประชากรอาศัยอยู่เป็นอย่างหนาแน่น เป็นสาเหตุให้เกิดน้ำท่วมในพื้นที่อยู่บ่อยครั้ง นอกจากนี้ยังมีการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการเตรียมรับมือกับภัยพิบัติเพิ่มความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการรับมือกับเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้น ขณะที่ในช่วงระหว่างเกิดภัย มีการนำเครื่องมือที่มีอยู่ในพื้นที่เกี่ยวกับการเฝ้าระวังภัยเหตุที่

จะเกิดขึ้น เช่น การประชาสัมพันธ์ผ่านวิทยุชุมชน หอกระจายข่าว หอเตือนภัย และโทรโข่ง เป็นการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็ว มีความชัดเจน ถูกต้อง และเข้าใจง่ายต่อการสื่อสารกับชุมชน

การดำเนินงานดังกล่าวของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ.2564 – 2570 ในช่วงก่อนเกิดภัย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้กำหนดให้มีการจัดอบรมสร้างความรู้ในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้แก่ภาคีเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาสาสมัคร เพื่อเข้าใจความเสี่ยงในพื้นที่รู้เท่าทันภัยและเตรียมความพร้อมรับมือกับสาธารณภัยในการวางแผนและการลงทุนในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่สนับสนุนให้มีการสื่อสารประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนในพื้นที่ ขณะเดียวกันการดำเนินเป็นตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 – 2570 สอดคล้องในยุทธศาสตร์ที่ 1 มุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่กำหนดให้ทุกภาคส่วนดำเนินการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติร่วมกันและจัดทำกรอบการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับสากล ระดับชาติ จังหวัด อำเภอ จนถึงระดับท้องถิ่น

เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี จึงมีการดำเนินการสร้างความรู้ความเข้าใจการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่นำไปสู่การปฏิบัติที่สอดคล้องกับแผนการดำเนินงานของประเทศในการสื่อสารความเสี่ยงของพื้นที่ให้แก่ประชาชนและทุกภาคส่วน พร้อมระบุให้สนับสนุนใช้สื่อประชาสัมพันธ์ทุกแขนงและถ่ายทอดแผนผ่านการจัดประชุมสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน มีการดำเนินการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ โดยมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในระดับภาคส่วน ซึ่งในระดับจังหวัดมีสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดสุราษฎร์ธานี และสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ดำเนินการสนับสนุนประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ความเข้าใจในการเรียกร้องขอความร่วมมือกับประชาชน รวมถึงสื่อสารข้อมูลข่าวสารในช่วงระหว่างเกิดภัย เพื่อป้องกันการตื่นตระหนกและให้ประชาชนรับรู้และเข้าใจความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น

4.3.2 กลไกในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

ผลการศึกษาจากเอกสารพบว่า เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการเชื่อมโยงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าหากันเกิดการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนและภาคีเครือข่าย โดยในช่วงก่อนเกิดภัย ชุมชนในเขตพื้นที่เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีส่วนร่วมในการดำเนินการในการวางแผน ตัดสินใจ กำหนดแนวทางแก้ปัญหาในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติของชุมชน เป็นการเพิ่ม

ขีดความสามารถในการระงับบรรเทาภัยด้วยตนเองก่อนที่จะเกิดภัย ขณะที่ในช่วงระหว่างเกิดภัย หากเหตุการณ์ภัยพิบัตินั้นเกินขีดความสามารถและศักยภาพที่ท้องถิ่นจะรับมือได้ มีการกำหนดบทบาทให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นได้เข้ามาสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากสาธารณภัยให้ยุติโดยเร็วก่อนที่หน่วยงานภายนอกจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือ

นอกจากนี้ ยังมีภาคีเครือข่ายภาคประชาชน เช่น อาสาสมัครเข้ามาช่วยเหลืองานเจ้าหน้าที่ในการเผชิญเหตุ เป็นการช่วยลดความเสี่ยงช่วยให้ชุมชนฟื้นตัวจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้รวดเร็วและสอดคล้องกับแผนงานและโครงการในแผนพัฒนาของจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่กำหนดให้พื้นที่ที่มีการประเมินความเสี่ยงก่อนเกิดภัย สำหรับลดความเสี่ยงและเพิ่มขีดความสามารถของชุมชน มีการส่งเสริมประสิทธิภาพและความสามารถของชุมชนทั้งหมด 19 อำเภอในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ส่งผลให้ชุมชนที่มีพื้นที่เสี่ยงภัยสามารถรับมือกับภัยพิบัติเพิ่มขึ้นจำนวน 5 ชุมชนต่อปี ถือเป็นการดำเนินงานเชิงรุกในพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่เสี่ยงเกิดภัย

ด้วยการดำเนินงานที่สอดคล้องกันระหว่างเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี ส่งผลให้การดำเนินงานตามกรอบเซนไดของและประเทศในภาพรวมของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีการดำเนินงานไปในทิศทางตามยุทธศาสตร์ของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 – 2570 ในการประสานการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในทุกระดับ โดยเฉพาะระดับประเทศและระดับจังหวัด ทว่าความร่วมมือในระดับสากลไม่ปรากฏการดำเนินงานที่ลงมาสู่ท้องถิ่น หากแต่กลไกมีการเชื่อมโยงอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือแผนชาติมีการดำเนินการบนฐานของกรอบในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเซนไดและความตกลงปารีส (Paris Agreement) ซึ่งกลไกเชิงอำนาจภายใต้กรอบเซนไดเช่นนี้ได้ช่วยกำหนดและนิยามปัญหาการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศ พร้อมนำไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด ท้องถิ่น และชุมชน โดยเป็นการเชื่อมโยงทางนโยบายสาธารณะจากระดับชาติลงสู่การดำเนินงานในพื้นที่

4.3.3 การลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

ผลการศึกษาจากเอกสารพบว่า เพื่อให้พร้อมรับมือและฟื้นคืนกลับของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีการลงทุนแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรก การลงทุนมาตรการในเชิงโครงสร้าง โดยเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีการวิเคราะห์สภาพพื้นที่เสี่ยงภัยและดำเนินการจัดการสร้างสิ่งก่อสร้าง เช่น อาคาร เขื่อน กำแพง ประตูระบายน้ำ เส้นทางคมนาคม เพื่อส่งกำลังบำรุง บำรุงสัญญาณขึ้น เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ โดยจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้จัดหาพื้นที่รองรับน้ำและกักเก็บน้ำ เช่น อ่างเก็บน้ำ เขื่อน สระน้ำ ทำนบ

เหมือง ฝาย รวมทั้งการขุดลอกคูคลอง แหล่งน้ำสาธารณะที่ตื้นเขิน สำหรับเพิ่มประสิทธิภาพการกักเก็บน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้ง ส่วนการระบายน้ำในฤดูฝน ก่อสร้างกำแพงพนัง หรือรอดักตะกอน เพื่อป้องกันการเอ่อล้นหรือสูญเสียพื้นดิน จากการกัดเซาะชายฝั่งของทะเลและแม่น้ำ ตัวอย่างเช่น โครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งคลองกระแดะ ถนนสายวังรี-ห้วยหอยบ้านปากฮาย เป็นเขื่อนเพื่อป้องกันตลิ่งและถนนริมตลิ่งไม่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกัดเซาะของกระแสน้ำ และส่วนที่สอง การลงทุนตามมาตรการไม่ใช้เชิงโครงสร้าง เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ได้ให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมของกับหน่วยงานภาครัฐในการฝึกอบรมป้องกันไม่ให้เกิดภัย เช่น อัคคีภัย มีการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน โดยมีการเตือนถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดภัย เช่น การเผาตอซังข้าว การเผา ใบอ้อย เป็นต้น ขณะที่การลงทุนส่วนนี้ จังหวัดสุราษฎร์ธานี มุ่งดำเนินการไปที่การตรวจสอบสถานะความพร้อมใช้ของทรัพยากรในช่วงก่อนเกิดภัย เพื่อให้มั่นใจว่าอุปกรณ์และเครื่องมือสามารถใช้งานได้จริงเมื่อเกิดภัยพิบัติ พร้อมทั้งมีการฝึกทักษะความชำนาญในการใช้งานอุปกรณ์และระบบในสนับสนุนการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

ส่วนในภาพรวมของประเทศมีการลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ มีการกำหนดแนวทางในการสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมบริการในสาขาต่าง ๆ จากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชน ซึ่งสนับสนุนการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เขื่อน อาคาร สถานที่สำคัญ และการฟื้นฟูซ่อมสร้าง ได้แก่ การวางผังเมือง การวางแผนใช้ประโยชน์ที่ดิน และการเลือกใช้สิ่งก่อสร้างตามมาตรฐานที่กำหนด เป็นการมุ่งการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการฟื้นฟูอย่างยั่งยืนหลังการเกิดภัยพิบัติ เพื่อให้เกิดการฟื้นฟูที่ดีกว่าและปลอดภัยกว่า ซึ่งเป็นกรอบการทำงานหลักให้เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานีนำไปปฏิบัติใช้ในท้องถิ่น จากการศึกษาเห็นได้ว่าการดำเนินงานลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบเซนไดของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีการลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติตามความรับผิดชอบของหน่วยงาน ซึ่งเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานีทำงานหลักในความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน แผนงานโครงการในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติจึงมีการดำเนินงานเป็นไปตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน

4.3.4 การพัฒนาศักยภาพในการรับมือและฟื้นฟูจากภัยพิบัติ

ผลการศึกษาจากเอกสารพบว่า ในช่วงหลังเกิดภัยพิบัติเมื่อเข้าสู่ระยะฟื้นฟูได้ใช้กระบวนการฟื้นฟูสภาพและซ่อมสร้างที่เป็นกรดำเนินการเพื่อปรับสภาพระบบสาธารณูปโภค การดำรงชีวิต และสภาวะวิถีความเป็นอยู่ของชุมชนที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาวะปกติหรือพัฒนาให้ดีขึ้น

ขึ้นกว่าเดิมตามความเหมาะสม การดำเนินการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของจังหวัดสุราษฎร์ธานี แบ่งเป็น 3 ระยะ ได้แก่ 1) ระยะสั้น เป็นการให้ความช่วยเหลือและตอบสนองความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบและรักษาความปลอดภัย พร้อมประเมินความเสียหายขั้นพื้นฐานและจัดหาที่พักอาศัยชั่วคราวหลังเกิดภัยพิบัติ 2) ระยะกลาง เป็นการประสานและสนับสนุนชุมชนที่ประสบภัยให้อยู่ในพื้นที่ปลอดภัย พื้นฟูหรือสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตขึ้นใหม่ และ 3) ระยะยาว เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากระยะกลาง เป็นการวางแผนการซ่อมสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น อาคารบ้านเรือน ในพื้นที่ที่ประสบภัยอยู่บ่อยครั้งให้มีความแข็งแรงมั่นคง ด้วยการดำเนินนี้สอดคล้องตามที่เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี นำไปดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบจากความเสียหาย และประเมินความสามารถของผู้ประสบภัยในการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินของชุมชนต่อจากการดำเนินการของจังหวัด

ดังนั้นการดำเนินการของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีในการฟื้นฟูและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในการวางแผนฟื้นฟูที่ประยุกต์ใช้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการวางแผนและประสานความต้องการที่ยังไม่ได้รับการช่วยเหลือ รวมถึงมีการบูรณะและการก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่ถูกทำลายหรือพัฒนาที่อยู่อาศัยเสริมสร้างความถาวรยั่งยืนและความต้านทานต่อภัยพิบัติของที่อยู่อาศัยให้แก่ชุมชน เมื่อชุมชนมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงแข็งแรงจะสามารถช่วยลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในครั้งถัดไปและเพิ่มโอกาสการสร้างคืนใหม่ที่ดีกว่าเดิม ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ประสานแนวคิดของการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 – 2570 โดยเฉพาะในยุทธศาสตร์ที่ 5 การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน ได้ระบุถึงการดำเนินการฟื้นฟูให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิมที่สร้างมาตรการการช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้และสามารถกลับไปดำรงชีวิตได้ในภาวะปกติ โดยไม่จำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือจากภายนอกแต่เพียงอย่างเดียว จะเห็นได้ว่าชุมชนมีบทบาทในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันนับแต่การดำเนินการของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี และจากการประเมินถึงความเสี่ยงและมีการซ่อมสร้างที่อยู่อาศัยให้มั่นคงแข็งแรงกว่าเดิมทั้งในส่วนของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีและจังหวัดสุราษฎร์ธานี การดำเนินการตามกรอบเซนไดในประเด็นนี้ช่วยให้ภาครัฐสามารถใช้งบประมาณในการลงทุนดำเนินลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่ามากขึ้น

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมด 4 ประเด็น สรุปได้ว่าการดำเนินงานการลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบเซนไดของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานีและของประเทศในภาพรวม มีความสอดคล้องกันในทุกระดับทั้งเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์

ธานี และประเทศในภาพรวม ทั้งหมด 3 ประเด็น ได้แก่ การสร้างความเข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติ กลไกในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และการพัฒนาศักยภาพในการรับมือและฟื้นฟูจากภัยพิบัติ ส่วนอีก 1 ประเด็น คือประเด็น การลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่มีการดำเนินการตามแผนโครงการและงบประมาณของแต่ละหน่วยงานระหว่างเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี อย่างไรก็ตามการดำเนินการหลักเป็นไปตามกรอบการลดความเสี่ยงตามกรอบเซนไดที่ถูกระบุไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 – 2570 ซึ่งเป็นตามระบบโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศ

4.4 วิเคราะห์การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่

จากการศึกษาศักยภาพของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีและวิเคราะห์ความสอดคล้องของการดำเนินงานการลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบเซนไดของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี และประเทศในภาพรวม เพื่อเสนอการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เมื่อนำมาพิจารณาโดยยึดหลักแนวทางการจัดการปกครองหลายระดับ พบว่าการบริหารจัดการภัยพิบัติต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและเขตการปกครองในภาคส่วนต่าง ๆ ในการดำเนินนโยบายและการแก้ปัญหา เพื่อให้ประสบความสำเร็จ การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติสามารถนำมาวิเคราะห์การดำเนินการที่สอดคล้องตามองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการจากแนวคิดการจัดการปกครองหลายระดับ ได้ดังนี้

1) **การร่วมผลิตความรู้** เพื่อจัดการการปัญหามีประสิทธิผลการนำกรอบการดำเนินเซนไดซึ่งเป็นกรอบในระดับสากลมาใช้ในการขับเคลื่อนในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัด จนถึงระดับท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นก็ช่วยส่งเสริมให้ส่งเสริมให้ความรู้จากท้องถิ่นมีสถานะเท่าเทียมกับความรู้ที่มาจากผู้เชี่ยวชาญจากส่วนกลางในการดำเนินการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้ ซึ่งภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาตินี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงานเสริมสร้างศักยภาพความรู้ชุมชนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ได้ ผ่านหลักการการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (CBDRM) สามารถทำให้ประชาชนและคนในพื้นที่ที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินนโยบายและทบทวนบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง

2) **การสร้างกรอบผลประโยชน์ร่วม** กรอบการดำเนินเซนไดได้เชื่อมโยงฝ่ายต่าง ๆ เข้าหากันการทำให้เห็นว่ามีผลประโยชน์ร่วมอยู่ในประเด็นที่ท่าจะช่วยลดทัศนคติหรือพฤติกรรมในการต่อต้านส่งเสริมความเห็นพ้องต้องกันและกระตุ้นการกระทำของท้องถิ่นให้มาร่วมกันในการพัฒนาพื้นที่และบุคคลร่วมกันกับรัฐมากขึ้น ทั้งมีติดตามผลตัวชี้วัดสำหรับประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่ง

เป็นการดำเนินการทั้งในระดับชาติ จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการการดำเนินการที่แสดงถึงการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน

3) การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาสังคม ภาคประชาสังคมมีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เช่น มูลนิธิกุศลศรัทธา ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกระตุ้นการปฏิบัติงานช่วยเหลือประชาชน ซึ่งการที่ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐนั้นส่งผลดีกับผลลัพธ์เชิงนโยบายที่จะออกมา โดยในแง่ที่ทำให้นโยบายนั้นยั่งยืนขึ้น กล่าวคือเพื่อหาวิธีการขับเคลื่อนการจัดการความเสี่ยงในระดับท้องถิ่นเกิดการฟื้นฟูและการสร้างใหม่จะประสบความสำเร็จมากที่สุดเมื่อขับเคลื่อนโดยชุมชนเองและให้การสนับสนุนโครงสร้างในท้องถิ่นและกลไกการสร้างความสามารถในการตั้งรับปรับตัวที่อยู่เดิม เนื่องจากนโยบายของภาครัฐยังคงทำงานในเชิงรับทำให้มีข้อจำกัดในความเข้าใจเรื่องความเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับภัยพิบัติที่อุบัติใหม่และจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งภาคประชาสังคม มีส่วนสำคัญในการสร้างความร่วมมือในการดำเนินนโยบายร่วมกับรัฐให้ผลลัพธ์เชิงนโยบายที่ดีขึ้นได้

4) ศักยภาพในการจัดหาทรัพยากร การดำเนินการตามกรอบเซนไดเป็นเป้าหมายสำคัญในระดับโลกในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งจำเป็นต้องทำงานร่วมกับประเทศสมาชิกทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการเตรียมความพร้อมและการทำงาน รวมถึงการขยายโอกาสและแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือทางการเงิน เทคโนโลยี และวิชาการในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เนื่องจากหน่วยงานในระดับนานาชาติ ระดับชาติ จังหวัด และท้องถิ่นมีทรัพยากรที่แตกต่างกัน การพัฒนานโยบายและการนำไปปฏิบัติต้องใช้ทรัพยากร ซึ่งอาจมาจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกจึงช่วยสนับสนุนการจัดหาทรัพยากร เช่น เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และกลไกการเงินเพื่อสนับสนุนการปรับตัวและฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ การเพิ่มประสิทธิภาพของกองทุนช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะช่วยเสริมสร้างศักยภาพให้รัฐบาลระดับชาติในการระดมทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความร่วมมือในหลายระดับจะเพิ่มศักยภาพในการดำเนินนโยบายจากระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด ไปจนถึงระดับประเทศและระดับนานาชาติ ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายสูงสุดของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติในการสร้างสังคมที่ปลอดภัยและลดความเสี่ยงภัยพิบัติ ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศและการสร้างรากฐานที่มั่นคงในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

5) การมีกลไกเชื่อมโยงที่ใช้อำนาจ ความร่วมมือหลายระดับจำเป็นต้องมีกลไกเชิงอำนาจที่ช่วยในการกำหนดกรอบและนิยามปัญหา ตัดสินใจกระจายผลกระทบ และสนับสนุนความ

ช่วยเหลือในด้านองค์กรและการจัดการ ภายใต้การขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับและกรอบเขตได้ การดำเนินการต้องอาศัยกลไกเชื่อมโยงที่ใช้อำนาจร่วมกันทั้งภายในและนอกประเทศ ซึ่งเกิดจากกระบวนการทำงานร่วมกันขององค์กรในช่วงเวลาหนึ่ง โดยมีเป้าหมายในการจัดระเบียบการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับนานาชาติตามที่ได้กำหนดไว้ ทำให้เกิดมาตรฐานและกลไกที่ประสานกัน ทั้งในเรื่องโครงสร้าง จรรยาบรรณที่ได้รับมอบอำนาจ นโยบาย และขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมถึงการจัดสรรทรัพยากร โดยกลไกนี้มีความก้าวหน้าอย่างมากในช่วงเวลาที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญ โดยเฉพาะแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แม้การดำเนินการตามองค์ประกอบลดความเสี่ยงจะครบถ้วน แต่ยังมีปัจจัยหลายอย่างที่ส่งผลให้นโยบายไม่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นในระดับชาติ จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีเครื่องมือในการสนับสนุนการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่มีความปลอดภัยยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่มีการกระจายอยู่สามารถร่วมกันดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกรอบได้ถือเป็นหนึ่งในเครื่องมือนี้ ทั้งนี้การปฏิบัติตามกรอบปฏิญญาเซนต์ได้ แม้ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย แต่มีผลในการสร้างแรงจูงใจให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามข้อตกลงและเชื่อมความร่วมมือในทุกระดับอย่างสอดคล้องกัน

จากการวิเคราะห์สามารถสรุปได้ว่าการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เมื่อนำมาพิจารณาโดยยึดหลักแนวทางการจัดการปกครองหลายระดับ แสดงให้เห็นถึงการดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ โดยสามารถขยายขอบเขตของการปกครองทั้งในแนวตั้งและแนวนอน ซึ่งเป็นระบบการปกครองที่กระจายอำนาจไปยังส่วนต่าง ๆ โดยการบริหารจัดการภัยพิบัติเองนั้นก็ต้องการพึ่งพากันและกันระหว่างหน่วยงานรัฐบาลในระดับชาติ มลรัฐ และท้องถิ่น เพื่อให้ภาครัฐสามารถจัดการกับการกำหนดนโยบายที่มาจากหลายศูนย์อำนาจซึ่งช่วยให้ทุกฝ่ายสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายจากระดับท้องถิ่นจนถึงระดับนานาชาติอย่างครอบคลุมในทุกมิติ

บทที่ 5

สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัย เรื่อง การศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เป็นการวิจัยที่มีจุดประสงค์ในการศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี และวิเคราะห์ความสอดคล้องของการดำเนินงานการลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบเซนไดของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานีและประเทศในภาพรวม เพื่อเสนอแนะทางการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีในอนาคต โดยแบ่งหัวข้อออกเป็น 3 ส่วนหลัก ดังต่อไปนี้

5.1 สรุปผลการวิจัย

5.2 อภิปรายผลการวิจัย

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัย

5.1.1 วิเคราะห์ศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

จากการศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีมีการวิเคราะห์เป็นประเด็นสำคัญ แบ่งออกเป็น 4 ประเด็น ดังนี้ 1) โครงสร้างองค์กรในการบริหารจัดการภัยพิบัติ 2) ทรัพยากรบุคคลในการบริหารจัดการภัยพิบัติ 3) งบประมาณในการบริหารจัดการภัยพิบัติและ 4) เครื่องมือและอุปกรณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ พบว่าประเทศไทยมีแผนในการบริหารจัดการภัยพิบัติทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2564 – 2570 มีโครงสร้างที่กำหนดให้มีการเตรียมพร้อมรับมือกับสาธารณภัยของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอปภ.จ.) จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการทำหน้าที่ควบคุม สนับสนุน และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัดที่รับผิดชอบ พร้อมจัดตั้งทีมเฝ้าระวัง ติดตาม ประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์สาธารณภัยและแจ้งเตือนภัย เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในการจัดการสาธารณภัยขนาดกลาง (ระดับ 2) และให้จัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดขึ้นเพื่อควบคุม สั่งการ และบัญชาการในพื้นที่ พร้อมทั้งรวบรวมข้อมูลและทรัพยากรด้านกำลังคน งบประมาณ และอุปกรณ์เครื่องมือในการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัด

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานในการบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จึงมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและพื้นที่ข้างเคียงในการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัด โดยเฉพาะสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 สุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนทรัพยากรและการปฏิบัติงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของจังหวัด ทั้งด้านอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักรกล และกำลังพล ถือเป็นหน่วยงานสำคัญที่ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานในพื้นที่ เป็นการบูรณาการงานบริหารจัดการภัยพิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่และมีการปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นภายในพื้นที่ เพื่อช่วยให้จัดการกับปัจจัยความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการภัยพิบัติไม่สามารถดำเนินการได้จากหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว ด้วยโครงสร้างที่มีพลวัตของโครงสร้างต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กันในกระบวนการทางการปกครองและการกำหนดนโยบาย เป็นวิถีทางที่ความสัมพันธ์ในกระบวนการกำหนดนโยบายและรูปแบบของการระดมสรรพกำลังทางการเมืองที่ส่งอิทธิพลต่อการดำเนินการปฏิบัติงาน ทำให้มีปฏิสัมพันธ์ตามโครงสร้างระหว่างตัวแสดงในกระบวนการนั้นด้วย

การบริหารจัดการภัยพิบัติ เป็นกระบวนการปฏิบัติงานที่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงมาสู่ท้องถิ่น ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่มีศักยภาพและมาตรฐานในการปฏิบัติงานด้านบุคลากรและงบประมาณที่แตกต่างกันตามบริบทของพื้นที่และขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติต้องอาศัยปฏิสัมพันธ์ของโครงสร้างในการบริหารจัดการภัยพิบัติกับตัวแสดงในหน่วยงานราชการส่วนกลางและหน่วยงานพื้นที่ รวมถึงภาคเอกชน บริษัท ห้างร้าน ภาคประชาสังคม และประชาชนในพื้นที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเพิ่มศักยภาพในการจัดหาทรัพยากรทั้งจากในภาครัฐเองหรือนอกภาครัฐ กล่าวคือรัฐบาลระดับชาติสามารถระดมทรัพยากรและศักยภาพได้ดี แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ความสามารถดำเนินการได้น้อยกว่า ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้เป็นมีกลไกความเชื่อมโยงที่ใช้อำนาจตัดสินใจในการกระจายผลกระทบและสนับสนุนความช่วยเหลือในเชิงองค์กรที่สามารถบังคับให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่อยู่อย่างกระจัดกระจายกันมาร่วมดำเนินการด้วยกันได้ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงประสานไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน เพราะหน่วยงานแต่ละระดับต่างมีทักษะในเชิงเทคนิควิทยาการที่แตกต่างกัน อีกทั้งความรู้ความเข้าใจในประเด็นนโยบายสาธารณะและบริบทในเชิงเศรษฐกิจและสังคมในระดับพื้นที่ในระดับที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดสภาพการณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และท้องถิ่นต้องพึ่งซึ่งกันและกัน

(Interdependence Between Levels of Government) ในการทำงานมากยิ่งขึ้น เช่นนั้นแล้ว กระบวนการในการส่งผ่านนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะหนึ่งจำเป็นต้องสร้างกลไกให้เกิดความร่วมมือกันในหลายระดับเพื่อเพิ่มศักยภาพของหน่วยงานที่ดำเนินการบริหารจัดการภัยพิบัติ

5.1.2 การลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบเซนไดของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ในภาพรวม

การลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบเซนไดของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีในภาพรวม มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี และประเทศทั้งหมด 4 ประเด็น ได้แก่ 1) การสร้างความเข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พบว่าการนำกรอบการดำเนินเซนไดมาใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เพื่อช่วยให้การจัดการปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ กรอบเซนได เป็นกรอบการดำเนินการระดับสากลที่ถูกนำมาขับเคลื่อนในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัด จนถึงระดับท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งช่วยส่งเสริมความรู้ให้ท้องถิ่นมีสถานะความรู้ที่เท่าเทียมกับผู้เชี่ยวชาญจากส่วนกลาง มีตัวชี้วัดในการดำเนินการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับสากลอย่าง เช่น “ลด 4 อย่าง เพิ่ม 3 อย่าง” มาปฏิบัติ เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติไม่ให้เกิดความเสี่ยงใหม่และลดความเสี่ยงที่มีอยู่มาปฏิบัติ ภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 – 2570 เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยให้แก่ประชาชนในพื้นที่ สอดคล้องกับการกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงานเสริมสร้างศักยภาพความรู้ชุมชนภายใต้หลักการการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (CBDRM) ซึ่งชุมชนได้มีส่วนร่วมในการผลิตความรู้และการยอมรับที่เป็นไปตามนโยบายการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติตามกรอบเซนได

2) กลไกในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พบว่าการนำกรอบเซนไดมาใช้สามารถเชื่อมโยงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าหากันได้ โดยหน่วยงานเหล่านี้ล้วนมีผลประโยชน์ร่วมอยู่ในประเด็นที่ทำการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งช่วยลดทัศนคติหรือพฤติกรรมในการต่อต้าน และเกิดการส่งเสริมความเห็นพ้องต้องกันและกระตุ้นการกระทำของท้องถิ่นให้มาร่วมกับรัฐมากขึ้น กล่าวคือกรอบเซนได ได้กำหนดว่าแต่ละประเทศควรให้ความสำคัญในการปฏิบัติตามแนวทางการดำเนินงานป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงใหม่และลดความเสี่ยงที่มีอยู่ ผ่านการมีติดตามผลตัวชี้วัดสำหรับประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งเป็นกรอบเป้าหมายให้แผนในระดับชาติ จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดการติดตามประเมินผลลด 4 อย่าง คือ ลดอัตราการเสียชีวิต ลดจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ ลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และลดความเสียหายของ

สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อันมีสาเหตุเกิดจากภัยพิบัติของโลกให้ลดลง และการเพิ่ม 3 อย่าง คือ เพิ่มจำนวนประเทศที่มีแผนยุทธศาสตร์การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น เพิ่มการยกระดับการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ประเทศกำลังพัฒนา และเพิ่มความสามารถเข้าถึงข้อมูลการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าและข้อมูลความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่ง การดำเนินการเหล่านี้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายตามแผนในทุก ระดับ

3) การลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พบว่ากรอบเซนได เป็นเป้าหมาย สำคัญระดับโลกในการบริหารจัดการภัยพิบัติ จึงมีการทำงานร่วมกับประเทศสมาชิกอื่นทั้งใน ระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานเตรียมการทำงานและช่วย ขยายโอกาสในการแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือทางการเงิน เทคโนโลยี และด้านวิชาการในการ บริหารจัดการภัยพิบัติ โดยหน่วยงานระดับนานาชาติ ระดับชาติ จังหวัด และท้องถิ่นมีทรัพยากรที่ แตกต่างกัน ดังนั้น การพัฒนานโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องใช้ทรัพยากร เพื่อให้ การดำเนินการเป็นไปตามกรอบการทำงานที่กำหนดรัฐมีการระดมทรัพยากรในรูปแบบต่าง ๆ มา ลงทุนสนับสนุนโดยทรัพยากรอาจมาจากในภาครัฐเองหรือนอกภาครัฐ ซึ่งภายใต้กรอบเซนได ทำ ให้การทำงานระดับชาติสามารถสร้างความร่วมมือกับประเทศสมาชิกในการขอการสนับสนุนการ จัดหาทรัพยากรในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเข้ามาในประเทศ เช่น กลไกการเงินด้านการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเพิ่มประสิทธิภาพของกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากภัย พิบัติ ซึ่งช่วยเพิ่มศักยภาพและความสามารถให้รัฐบาลระดับชาติสามารถระดมทรัพยากรและเพิ่ม ศักยภาพของประเทศในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้ดีขึ้น ดังนั้นความร่วมมือกันในหลาย ระดับช่วยเพิ่มศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐเองในการดำเนินการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและ บรรลุเป้าหมายสูงสุดของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติที่ต้องการสร้างสังคมที่มี ความปลอดภัยและสามารถลดความเสี่ยงภัยพิบัติ รวมถึงทำให้เกิดการพัฒนาการลดความเสี่ยง ภัยพิบัติที่เพิ่มขึ้น

ประเด็นสุดท้าย 4) การพัฒนาศักยภาพในการรับมือและฟื้นฟูจากภัยพิบัติ พบว่ากรอบเซนไดสามารถช่วยตีกรอบและนิยามปัญหา ตัดสินใจกระจายผลกระทบ สนับสนุน ความช่วยเหลือในเชิงองค์กรและการจัดการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งเป็นผลจาก กระบวนการที่เกิดขึ้นกับองค์กรในช่วงเวลาหนึ่งที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันในการรับมือและฟื้นฟู ปัญหาจากภัยพิบัติที่เป็นไปตามมาตรฐานของสากล เป็นผลความมุ่งมั่นและความตกลงร่วมกันที่ มีผลผูกพันทางกฎหมายของกรอบเซนไดที่นำมาผูกยึดโยงกับแผนการป้องกันและบรรเทาสา

ธารณภัยทุกระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงให้เห็นถึงเครื่องมือของประเทศในการสนับสนุนการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติภัยที่ปลอดภัยยิ่งขึ้น และทำให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่อยู่อย่างกระจัดกระจายกันมาร่วมดำเนินการด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเชื่อมประสานความร่วมมือในทุกระดับไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน

นอกจากนี้ กรอบเซนได ยังมีภาคประชาสังคมเข้ามาเป็นตัวแสดงสำคัญในการดำเนินการร่วมกับรัฐ ซึ่งส่งผลต่อผลลัพธ์เชิงนโยบายในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในแง่ที่ทำให้ให้นโยบายนั้นยั่งยืนมากขึ้น กล่าวคือเพื่อหาวิธีการขับเคลื่อนการจัดการความเสี่ยงในระดับท้องถิ่นจนถึงระดับโลก การฟื้นฟูและการสร้างใหม่จะประสบความสำเร็จมากที่สุดเมื่อขับเคลื่อนโดยชุมชนเอง และให้การสนับสนุนโครงสร้างในท้องถิ่นและกลไกการสร้างความสามารถในการตั้งฟื้นคืนกลับ เนื่องจากหากดำเนินด้วยภาครัฐเพียงอย่างเดียว นโยบายการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติอาจมุ่งเน้นในเชิงรับเท่านั้น ภาคประชาสังคม มีส่วนสำคัญในการกระตุ้นการดำเนินนโยบายร่วมกับรัฐ ซึ่งอาจทำให้ผลลัพธ์เชิงนโยบายที่จะออกมาใช้ในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นระบบและมีทิศทางเดียวกัน

5.1.3 ข้อเสนอการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

จากการศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี พบว่าเทศบาลนครสุราษฎร์ธานียังคงเผชิญกับข้อจำกัดและปัญหาในการแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน การศึกษาผู้วิจัยสามารถสังเคราะห์ผลการศึกษาที่ได้ นำมาเป็นข้อเสนอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ดังต่อไปนี้

5.1.3.1 การทบทวนโครงสร้างและภารกิจขององค์กร

ปัญหาหลักเรื่องโครงสร้างองค์กรในการบริหารจัดการภัยพิบัติของภาครัฐคือปัญหาด้านกำลังคนที่ไม่เพียงพอ ทำให้การดำเนินภารกิจไม่อาจเป็นไปตามบทบาทหน้าที่นั้น ผู้วิจัยเสนอให้เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีทบทวนศักยภาพในการบริหารจัดการด้านบุคลากรงบประมาณ และภารกิจของหน่วยงาน เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพโครงสร้างองค์กรในปัจจุบัน เมื่อเล็งเห็นถึงปัญหาของงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย นำไปสู่การวางแผนการเพิ่มอัตรากำลังของบุคลากรในอนาคต นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดภารกิจของบุคลากรให้ชัดเจน โดยบุคลากรระดับปฏิบัติการ ควรได้มุ่งเน้นภารกิจงานปฏิบัติการเฉพาะทางด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ และระดับบริหาร มุ่งเน้นด้านการวางแผนและดำเนินนโยบาย ซึ่งปัจจุบันไม่เป็นเช่นนั้นเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรงต้องรับภาระงานทั้งงานด้านธุรการและงาน

ปฏิบัติการ เพื่อให้การดำเนินภารกิจด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติดำเนินไปสู่การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้ในอนาคต

5.1.3.2 การพัฒนาทรัพยากรบุคคลในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

พบว่าเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีข้อจำกัดด้านบุคคลเป็นผลมาจากกรอบอัตรากำลังการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลไม่เกินร้อยละ 40 ของพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งมีผลต่อศักยภาพและความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานและสร้างความไม่ชัดเจนในการก้าวหน้าทางสายงานและจำกัดขีดความสามารถในการพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากร เสนอให้เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีการจัดสรรเพิ่มบุคลากรหรือกำลังคนในกลุ่มเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าทางอาชีพ ต้องส่งเสริมให้บุคลากรเกิดความเชี่ยวชาญในหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การที่บุคลากรทราบถึงลักษณะงานและเส้นทางอาชีพของงานตนเองสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่

นอกจากการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารบุคคลในการบริหารจัดการภัยของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีแล้วนั้น เจ้าหน้าที่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ถือเป็นกำลังคนสำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ ดังนั้น เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ควรมีการเปิดโอกาสให้อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ที่มีบทบาทเข้ามาช่วยเหลือหรือดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเป็นการเฉพาะได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมฝึกอบรมกับบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นการเรียนรู้แนวทางการดำเนินการซึ่งกันและกัน ซึ่งจะช่วยให้เสริมสร้างความเข้มแข็งในการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติให้แก่เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

5.1.3.3 การจัดสรรงบประมาณในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

การจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมาโดยเฉพาะช่วงก่อนเกิดภัย ยังมีสัดส่วนที่น้อยกว่างบประมาณการเผชิญเหตุในภาวะฉุกเฉิน ส่งผลให้เกิดเป็นข้อจำกัดในการป้องกัน การลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อมต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยเสนอให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำหรับใช้จ่ายในแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการหรือแผนงานด้านการลดความเสี่ยงสาธารณภัยโดยตรง สำหรับส่วนงานของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง ซึ่งคำนึงถึงการดำเนินการครอบคลุมตั้งแต่การป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุ และการบรรเทาทุกข์ ตลอดจนการฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยพิบัติกลับคืนสู่ความเป็นปกติ ซึ่งการเตรียมพร้อม

รับมือที่มีประสิทธิภาพในช่วงก่อนเกิดภัย อาจช่วยให้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคตไม่เสียหายรุนแรงหรือผ่อนเบาลงได้

5.1.3.4 การสนับสนุนเครื่องมือและอุปกรณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

การบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยลักษณะของพื้นที่ที่มีภัยหลักที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ คืออัคคีภัย ทำให้เครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องจักรกลสาธารณภัย หรือยานพาหนะส่วนใหญ่ของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เป็นอุปกรณ์ที่จำเป็นต่องานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ใช้ในการช่วยเหลือเหตุอัคคีภัยเป็นหลัก ซึ่งอุปกรณ์ที่มีบางอย่างมีอายุการใช้งานที่ยาวนานและมีอุปกรณ์ป้องกันส่วนตัวสำหรับให้เจ้าหน้าที่ในเผชิญเหตุไม่เพียงพอซึ่งในการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติหรือการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ เป็นการปฏิบัติงานที่ใช้เทคนิคและมีความเฉพาะเจาะจงของการใช้ความรู้ ความเข้าใจ และสมรรถนะค่อนข้างสูง จึงต้องมีเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการบริหารจัดการที่มีความพร้อม ดังนั้น เสนอให้เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ควรมีการจัดสรรเครื่องมือและอุปกรณ์ที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรและเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน กล่าวคือควรมีการสนับสนุนเครื่องมือและอุปกรณ์ที่มีคุณภาพและทันสมัยเหมาะสมตามลักษณะของภัยในพื้นที่

ทั้งนี้ หากเครื่องมือและอุปกรณ์ในเขตพื้นที่ไม่เพียงพอ เพื่อให้การทำงานนั้นมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว พื้นที่จำเป็นต้องมีการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแลกเปลี่ยนและสนับสนุนทรัพยากรระหว่างพื้นที่เพื่อช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานนอกเหนือจากทรัพยากรที่มีอยู่ และสามารถตอบสนองความช่วยเหลือกับประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5.2 อภิปรายผลการวิจัย

1) ศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ประกอบด้วย 4 ประเด็น ได้แก่ ด้านโครงสร้างองค์กร ทราบว่าถึงภารกิจของหน่วยงานความพร้อมและความจำเป็นของงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีเนื่องจากโครงสร้างองค์กรมีผลต่อการกำหนดบทบาทและภารกิจของบุคลากรและงบประมาณที่จัดการต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ด้านทรัพยากรบุคคล ทราบถึงข้อจำกัดในการจัดสรรบุคลากรหรือกำลังคนในกลุ่มเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในพื้นที่ ด้านงบประมาณ ทราบถึงแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ สำหรับใช้จ่ายในแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการหรือแผนงาน

ด้านการลดความเสี่ยงสาธารณสุขภัย และด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานทางด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติหรือการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ เป็นการปฏิบัติงานที่ใช้ทางเทคนิคและมีความเฉพาะเจาะจง ต้องมีการจัดสรรอุปกรณ์และเครื่องมือในการบริหารจัดการที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร ทั้งด้านคุณภาพและความทันสมัยของอุปกรณ์และเครื่องมือที่เหมาะสมช่วยให้การปฏิบัติงานนั้นมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากมีระบบการเตรียมความพร้อมที่ดีจะช่วยลดผลกระทบให้การเผชิญภัยและการฟื้นฟูภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีทั้ง 4 ประเด็น สะท้อนถึงความสามารถในการปฏิบัติการกิจของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีตั้งแต่ก่อนเกิดภัยและระหว่างเกิดภัยได้เป็นอย่างดีว่าจะสามารถตอบสนองในการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ สอดคล้องกับงานวิจัยของ เอกราช บุญเรือง และอโณทัย หาระสาร (2562) ที่ศึกษาการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้ระบุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบกับปัญหาการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น เจ้าหน้าที่มีจำนวนไม่เพียงพอ และขาดความเชี่ยวชาญด้านการป้องกันภัยพิบัติ เพื่อเพิ่มศักยภาพให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ควรจัดทำแผนและซ้อมรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ไม่ว่าจะเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือไม่ก็ตามในปีนั้น ๆ ควรสร้างเครือข่ายด้านการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงหรือที่มีสภาพปัญหาคล้ายกัน สอดคล้องกับงานวิจัยของ ศุภการ กอผจญ (2565) ที่ศึกษาศักยภาพของรัฐในการจัดการปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ในปี 2562 แม้ว่าน้ำท่วมในครั้ง ดังกล่าวไม่ใช่การเกิดน้ำท่วมครั้งแรกของจังหวัด แต่พบว่ามีความสามารถในการวางแผนรับมือกับสถานการณ์อุทกภัยที่จะเกิดขึ้น และมีศักยภาพในการปฏิบัติตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในแผนการรับมือสถานการณ์อุทกภัยแต่ก็ยังมีความจำกัดอยู่ ทั้งในด้านการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ด้านความสามารถในการสร้างความมั่นคงของรัฐและป้องกันสิทธิเสรีภาพและความมั่นคงในชีวิตของประชาชน และด้านการมีทรัพยากรที่เพียงพอ ซึ่งยังมีปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามามีผลต่อศักยภาพรัฐทั้งในระดับการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ สอดคล้องกับงานวิจัยของ Archer and Dodman (2015) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการและการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการปัญหาอุทกภัยในเทศบาลเมืองโบโจเนโกร ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งพบว่าการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นและจังหวัดมีความยืดหยุ่นสามารถรับมือกับภัยพิบัติและการพัฒนาศักยภาพได้จะนำไปสู่โอกาสในการเกิดความตระหนักต่อ

ภัยพิบัติทั้งนี้การพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งต้องมีการบูรณาการกันและให้ความสำคัญกับทุกขั้นตอนของวงจรการจัดการภัยพิบัติตั้งแต่การตอบสนองในระยะสั้น คือ ช่วงระหว่างเกิดภัยพิบัติ และการป้องกันและเตรียมความพร้อมในระยะยาว คือ ช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ

2) การลดความเสี่ยงภัยพิบัติตามกรอบเซนไดของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีในภาพรวมประกอบด้วย 4 ประเด็น ได้แก่ การสร้างความเข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติ กลไกในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และการพัฒนาศักยภาพในการฟื้นฟูและรับมือจากภัยพิบัติ เป็นการวิเคราะห์ตามแนวการปฏิบัติการกิจสำคัญ ทั้ง 4 ประการของกรอบการดำเนินงานเซนได เพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 - 2573 เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงขาดการคำนึงถึงการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ทำให้การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานกลายเป็นการทำงานที่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเนื่องจากการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย มีการออกแบบที่วางอยู่บนฐานของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ทำให้กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และอำนาจในการตัดสินใจเป็นอำนาจของส่วนราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถตัดสินใจในการดำเนินการในบางเรื่องได้ตามภารกิจของกรอบสากลวางไว้ได้สอดคล้องกับงานวิจัยของวิศาล ศรีมหาโร (2557) ที่ศึกษายุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างบูรณาการ จังหวัดสุราษฎร์ธานีมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน สถานการณ์ทางสังคม ประชากร การปกครอง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลมาจากการพัฒนา

นอกจากนี้ เนื่องจากเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ไม่สามารถดำเนินการได้จากหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว ด้วยโครงสร้างที่มีพลวัตของโครงสร้างต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กันในกระบวนการทางการปกครองและการกำหนดนโยบาย ที่ระบุถึงระบบบริหารจัดการแก้ไขที่ยังขาดการบูรณาการ จึงต้องมีการปรับแก้กฎระเบียบและสร้างระบบ การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมและบูรณาการ ระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการแก้ปัญหายภัยพิบัติ การสร้างชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง เพื่อเป็นไปตามกรอบการดำเนินเซนได การบริหารจัดการความเสี่ยงและการลดความเสี่ยงต้องมีความเชื่อมโยงและส่งเสริมการดำเนินการลดผลกระทบทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ภายใต้กลไกและมาตรการที่ใช้อยู่เดิม โดยป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงใหม่ ซึ่งจะทำให้การปรับกระบวนการทัศน์จากการจัดการภัยพิบัติแบบเดิมที่มุ่งเน้นที่การเผชิญเหตุ นำมาสู่การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติการที่ให้ความสำคัญต่อการลดความเสี่ยงที่บูรณาการเข้าสู่ทุกระบวนงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติในทุกระดับได้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ

Mutch (2016) ที่ศึกษาบทบาทของโรงเรียนในการเตรียมความพร้อมเมื่อเกิดภัยพิบัติ: เรียนรู้จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่นิวซีแลนด์ในปี 2010 - 2011 พบว่า 3 สิ่งที่สำคัญในกิจกรรมการเตรียมความพร้อม คือ 1) เตรียมงานด้านสถานที่ของโรงเรียนในการรับมือและฟื้นฟูภัยพิบัติที่เกิดในชุมชน 2) บทบาทความเป็นผู้นำของผู้บริหารและครูในการรับมือและฟื้นฟู และ 3) รูปแบบวิธีการที่โรงเรียนให้การสนับสนุนการเยียวยาสภาพจิตใจของเจ้าหน้าที่และตัวนักเรียน

3) การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ประกอบด้วย 4 ประเด็น ได้แก่ การทบทวนโครงสร้างและภารกิจขององค์กร การพัฒนาทรัพยากรบุคคลในการบริหารจัดการภัยพิบัติ การจัดสรรงบประมาณในการบริหารจัดการภัยพิบัติ และการสนับสนุนเครื่องมือและอุปกรณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เนื่องจากพบว่าเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี เป็นพื้นที่ที่มีระดับการเปิดรับหรือมีความอ่อนแอต่อภัยสูงด้วยลักษณะพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำ มีทั้งพื้นที่ต่ำและพื้นที่เป็นแอ่งกระทะลุ่ม ตั้งอยู่ริมบริเวณที่ราบแม่น้ำตาปีและเป็นที่บรรจบของลำน้ำหลายสาย ได้แก่ คลองท่ากูบและคลองมะขามเตี้ยที่ไหลลงมาบรรจบกับแม่น้ำตาปีบริเวณเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี โดยบริเวณแม่น้ำตาปี ยังได้แยกออกเป็น 2 สาย ไหลลงสู่ทะเล คือ แม่น้ำตาปี และคลองฉนาก ซึ่งเป็นบริเวณพื้นที่ชุมชนริมน้ำ มีผู้คนอยู่อาศัยหนาแน่น เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ศูนย์ราชการ สถานศึกษา และระบบขนส่งคมนาคม เมื่อเกิดเหตุอุทกภัยซึ่งมีน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี จะเห็นได้ว่าสถิติการเกิดภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2567 มีเหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งสำคัญในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ทั้งหมด 6 ครั้ง ทำให้พื้นที่ที่มีความเปราะบางทางกายภาพ สร้างความเสียหายแก่ครัวเรือน และมีมูลค่าความเสียหายคิดเป็นจำนวนมหาศาล ดังนั้นต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ สอดคล้องกับงานวิจัยของ อรทัย เลียงจินดาถาวร และคณะ (2562) ที่ศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่าอำเภอวารินชำราบประสบอุทกภัยซ้ำซากใน 16 ชุมชนที่ตั้งอยู่ที่ลุ่มริมฝั่งแม่น้ำมูล มีระยะเวลาน้ำท่วมขัง 1-3 เดือน ส่งผลกระทบต่ออยู่อาศัย การประกอบอาชีพ และสุขภาพ การจัดการอุทกภัยของชุมชนที่ผ่านมา ดังนั้นชุมชนควรตระหนักและให้ความสำคัญในการเตรียมพร้อมรับภัย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาศักยภาพด้านการประเมินความเสี่ยงภัยของชุมชน และสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับชุมชนและหน่วยงานในพื้นที่และหน่วยงานสังกัดส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรพัฒนาระบบและกลไกสนับสนุนความรู้ให้ชุมชน และการจัดการอุทกภัยด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

การศึกษานี้มีเป้าหมายหลัก คือการนำเสนอศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีมาใช้ประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างองค์กรบุคลากรและกำลังคน ปัญหาด้านงบประมาณ และความพร้อมด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ ดังนั้น

1) โครงสร้างองค์กรและบุคลากร ควรมีการจัดสรรเพิ่มบุคลากรหรือกำลังคนในกลุ่มเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการในการพัฒนาบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เป็นการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานของพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในท้องถิ่นให้มีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น ผ่านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและเขตการปกครองในระดับและภาคส่วนต่าง ๆ

2) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในเรื่องนี้ผู้วิจัยมองว่าเทศบาลควรมีการกำหนดประมาณการรายรับเพิ่มเติม นอกเหนือจากวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรและประมาณการไว้ พร้อมทั้งกำหนดให้แผนงานที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ คำนึงถึงการขับเคลื่อนตามแผนงานลดความเสี่ยงสาธารณภัยในส่วนงานของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี สำหรับใช้จ่ายในแผนงาน โครงการกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการหรือแผนงานด้านการลดความเสี่ยงสาธารณภัยโดยตรงเพื่อรองรับการบริหารจัดการภัยพิบัติในทุกระดับ และเป็นไปตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่แนวคิดการพัฒนาระบบการป้องกัน การเตรียมความพร้อม และการสร้างภูมิคุ้มกันด้วยการพัฒนาองค์ความรู้และการเสริมสร้างความเข้มแข็งในระดับชุมชนในการเฝ้าระวังและรับมือกับสาธารณภัยที่เป็นไปตามกรอบการดำเนินงานของแผนฯ เพื่อส่งเสริมการระดมพลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการปกครองโดยลดเงื่อนไขและข้อจำกัดลงให้มากที่สุด

3) การปรับปรุงด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ เพื่อให้เครื่องมือและอุปกรณ์พร้อมใช้งาน ทั้งด้านคุณภาพและความทันสมัยของอุปกรณ์และเครื่องมือที่เหมาะสม สำหรับช่วยในการปฏิบัติงานนั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเมื่อเกิดภัยพิบัติ ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความเหมาะสมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ควรมีนโยบายพัฒนาระบบการเตรียมความพร้อมด้านเครื่องมือ วัสดุ และอุปกรณ์ที่ใช้ในเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและให้การช่วยเหลือแก่ประชาชน โดยมีแนวทางในการระดมทรัพยากรและแลกเปลี่ยน เพื่อลดช่องว่างและ

แก้ไขปัญหารวมถึงสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแลกเปลี่ยนและสนับสนุนทรัพยากรระหว่างพื้นที่ ซึ่งเป็นการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของเครื่องมือและอุปกรณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่

5.3.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งถัดไป

หากงานวิจัยนี้ไปพัฒนาต่อควรดำเนินการวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูลรอบด้านครั้งต่อไปจึงควรมีการศึกษา ดังนี้

1) ควรมีการศึกษาโดยการเปรียบเทียบศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขนาดอื่น ๆ เช่น เทศบาลนครกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งจะทำให้ทราบถึงข้อค้นพบที่เหมือนและแตกต่างด้านข้อจำกัดของศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านโครงสร้างองค์กร บุคลากร งบประมาณ และเครื่องมือและอุปกรณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพื่อให้ได้ชุดข้อมูลที่น่าไปเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่อไปในอนาคต

2) การศึกษาการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของการบริหารจัดการภัยพิบัติในอนาคต ต้องพิจารณาประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศร่วมด้วย เนื่องจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ มีผลต่อเหตุการณ์น้ำท่วมโดยเฉพาะในช่วงปีนี้ ที่ทำให้วิกฤติปัญหาด้านภัยพิบัติมีความถี่และความรุนแรงที่เพิ่มขึ้น ซึ่งมีผลต่อการรับมือกับสถานการณ์ความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในครั้งต่อไป

บรรณานุกรม

- Archer, D., และ Dodman, D. (2015). Making capacity building critical: Power and justice in building urban climate resilience in Indonesia and Thailand. *Urban Climate*, 14(1), 68-78.
- Denzin, N. K. (2017). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. Routledge.
- Erramilli, B. P. (2009). *Disaster management in India: Analysis of factors impacting capacity building* [Dissertation or Thesis, Georgia State University].
- Hooghe, L., และ Gary, M. (2002). Types of multilevel governance. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 5(11), 1-7.
- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Sage publications.
- Mutch, C. (2016). Schools as communities and for communities: Learning from the 2010-2011 New Zealand earthquakes. *School Community Journal*, 26(1), 115.
- Paton, D., และ Johnston, D. (2001). Disasters and communities: vulnerability, resilience and preparedness. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 10(4), 270-277.
- Piattoni, S. (2010). The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges. 9780199562923, 1-320.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199562923.001.0001>
- TorqAid. (2016, 25 November). *disaster risk management framework: seven key diagrams*. <https://www.preventionweb.net>
- UNISDR. (2009). *Terminology on Disaster Risk Reduction*.
<http://www.unisdr.org/we/inform/>
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2566). โครงการศึกษาศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.
<https://research.disaster.go.th/upload/userfiles/research%20FN..pdf>
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2550). พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.

2550 และอนุบัญญัติ. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2553). แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติพ.ศ.

2553 – 2557. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2557). หนังสือคำศัพท์ด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2558). กรอบการดำเนินงานแผนได้ เพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ.2558-2573. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2559a). การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน.

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประเทศไทย.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2559b). การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (พิมพ์ครั้งที่ 3.).

กรุงเทพมหานคร.

กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น. (2553). รายงานการวิจัย "โครงการวิจัยเรื่องการปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น".

https://www.dla.go.th/servlet/EbookServlet?_mode=detail&ebookId=2012&random=1355739736920

กองพัฒนาอุตุนิยมวิทยา. (2566, 4 มกราคม). ภูมิอากาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี.

<http://climate.tmd.go.th>

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี. (2564). แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานีพ.ศ.2564-2570.

<https://backofficeminisite.disaster.go.th>

กอบชัย บุญอรณะ. (2561). การจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ : บทเรียนการแก้ไขปัญหาอุทกภัยภาคใต้ 2560. วารสารรัฐสารสิทธิ์, 60(1).

กิตติกร เมืองเกิด. (2558). ผลกระทบของการท่องเที่ยวต่อวิถีชุมชน ตำบลดอนสัก อำเภอดอนสัก จังหวัดสุราษฎร์ธานี [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตร (นิเทศ)].

ญาณิศา พลายชุม. (2560). การศึกษาวิเคราะห์กลไกและกระบวนการในการขับเคลื่อน แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].

- ทวิดา กมลเวช. (2551). *Disaster and Emergency Management, Thailand* (ประจำปีการศึกษา 2552 – 2553.). คู่มือการศึกษาตามหลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
- ทวิดา กมลเวช. (2554). คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ทวิดา กมลเวช. (2563). มหัตศวรรษของอุทกภัยแบบไทยไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 9(3), 1-22.
- ทวิดา กมลเวช และคณะ. (2562). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยประเมินผลการขับเคลื่อน แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย
- ทวิดา กมลเวช และนิตยา โพธิ์นอก. (2561). “หน่วยที่ 11 นโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติในบริบทโลก,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา 82328 นโยบายสาธารณะในบริบทโลก. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี. (2567). ข้อมูลพื้นฐาน.
https://www.suratcity.go.th/web/index.php/th/content_page/item/7955-art-information-th
- ธีรพัฒน์ อังศุขาล. (2565). *Governance 101: ความหมายและรูปแบบที่หลากหลาย*. สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย.
- นราทิพย์ แวะมะมะ. (2565). การทำงานแบบเครือข่ายด้านการจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉินด้านอุทกภัย: กรณีศึกษาพื้นที่บังคับใช้กฎหมายพิเศษ จังหวัดปัตตานี [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].
- วรรณวลี อินทรปิ่น. (2564). ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น: ลำดับที่ 24 นโยบายความร่วมมือของประเทศญี่ปุ่นกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงในการจัดการภัยพิบัติ. กรุงเทพฯ: โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น (Japan Watch).
- วิศาล ศรีมหาโร. (2557). ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ทางธรรมชาติอย่างบูรณาการโดยการมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคประชาชน จังหวัดสุราษฎร์ธานี [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี].
- ศุภการ กอผจญ. (2565). ศักยภาพของภาครัฐในการจัดการปัญหาน้ำท่วม: กรณีศึกษาเทศบาลนครอุบลราชธานี ปี 2562 [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2560). รายงานสรุปผลการศึกษา (ฉบับสมบูรณ์) โครงการ “พัฒนาระบบฐานข้อมูลและรูปแบบการประเมินความต้องการช่วยเหลือ

ผู้ประสบภัยจากภัยพิบัติ". <https://shorturl.asia/2gfjN>

สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ. (2563). เหตุการณ์น้ำท่วมปี 2563 <https://www.thaiwater.net>

สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ. (2565). สรุปเหตุการณ์น้ำท่วมภาคใต้ ธันวาคม 2565.

<https://www.thaiwater.net>

สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร. (2558). บันทึกเหตุการณ์น้ำท่วมจากอิทธิพลของพายุ "หว่ามก่อ" (VAMCO).

https://tiwrm.hii.or.th/current/2015/vamco/vamco_sep57.html

สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร. (2559). บันทึกเหตุการณ์น้ำท่วมภาคใต้จากอิทธิพลของหย่อมความกดอากาศต่ำ (1-10 ธันวาคม 2559) <https://tiwrm.hii.or.th>

สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร. (2560a). บันทึกเหตุการณ์น้ำท่วมภาคใต้จากอิทธิพลของมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือกำลังแรง และหย่อมความกดอากาศต่ำ (มกราคม 2560).

https://tiwrm.hii.or.th/current/2017/floodsouthjan2017/floodsouth_jan2017.html

สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร. (2560b, 21 มกราคม). บันทึกเหตุการณ์น้ำท่วมภาคใต้จากอิทธิพลของมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือกำลังแรง และหย่อมความกดอากาศต่ำ (มกราคม 2560).

https://tiwrm.hii.or.th/current/2017/floodsouthjan2017/floodsouth_jan2017.html

สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร. (2562). บันทึกเหตุการณ์น้ำท่วมจากอิทธิพลของพายุโซนร้อน "ปาบึก" (PABUK).

<https://tiwrm.hii.or.th/current/2019/pabuk/pabuk2019.html>

สมพร คุณวิจิต. (2561). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัยแบบเบ็ดเสร็จ (พิมพ์ครั้งที่ 1.). สงขลา: พี.ซี.พรีนติ้ง.

สรวีศ วิฑูรทัศน์ และคณะ. (2559). คู่มือการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ. (พิมพ์ครั้งที่ 1.). สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (ประเทศไทย).

สายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ. (2558). การจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายองค์กรชุมชน. วารสารบริหารท้องถิ่น, 8(4), 112–123.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2556, 28 สิงหาคม). แผนกลยุทธ์ประจำปี พ.ศ. 2556 – 2560. https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=2953

สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี. (2561). แผนพัฒนาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-

2580).

https://www.suratthani.go.th/home/document/ITA63/e_plan20y/mobile/index.html#p=26

สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี. (2566). โครงสร้างองค์กรของจังหวัดสุราษฎร์ธานี.

<https://www.suratthani.go.th/home/>

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี. (2563a). แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2558 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2563).

https://www.disaster.go.th/upload/download/file_attach/5fad08b04f933.pdf

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี. (2563b, 4 เมษายน). แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี. <https://sni.disaster.go.th/sni/cms?id=7942>

สำนักงานสถิติจังหวัดสุราษฎร์ธานี. (2563). รายงานสถิติจังหวัดสุราษฎร์ธานี.

https://surat.nso.go.th/images/Provincial_Statistics_Report/2.pdf

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2560). รายงานการสำรวจสถานการณ์โลจิสติกส์ระดับจังหวัด: จังหวัดสุราษฎร์ธานี. <http://statdw.nso.go.th>

อรทัย เลียงจินดาถาวร และคณะ. (2563). การมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่น และหน่วยงาน จังหวัดอุบลราชธานีในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ อุทกภัยในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 11(2), 1-31.

อรุณรัตน์ สิริภักดีกาญจน์. (2556). การศึกษาการจัดการภาวะภัยพิบัติทางการพยาบาล [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย].

อารักษ์ พูลศักดิ์. (2562). การใช้มาตรการเชิงโครงสร้างในการลดความเสี่ยงอุทกภัยในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์].

อุดม โกษากุล. (2560). การยกระดับศักยภาพกำลังพลสำรองในการปฏิบัติงานสนับสนุนสาธารณภัยพื้นที่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].

เอกราช บุญเรือง และอโณทัย หาระสาร. (2562). การพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วารสารการเมืองการปกครอง, 11(1), 236-252.



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

เรื่อง การศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

คำถามสำหรับผู้แทนของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีและผู้เชี่ยวชาญ

แนวประเด็นคำถามดังต่อไปนี้

- 1) ท่านคิดว่าพื้นที่เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีมีความเปราะบางต่อภัยพิบัติประเภทใดมากที่สุด และส่งผลกระทบต่อด้านกายภาพ สิ่งแวดล้อม และสังคมอย่างไร
- 2) ท่านคิดว่ากลไกการจัดการภัยพิบัติในเชิงนโยบายสามารถนำมาใช้จริงในทางปฏิบัติได้หรือไม่ เพราะเหตุผลใด
- 3) การปฏิบัติเป็นไปตามกลไกในการปฏิบัติการจัดการภัยพิบัติก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัยหรือไม่ อย่างไร
- 4) อะไรเป็นอุปสรรค หรือปัญหาที่เป็นข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้การจัดการภัยพิบัติของจังหวัดสุราษฎร์ธานีกลายเป็นสถานการณ์วิกฤติ
- 5) ในฐานะผู้เชี่ยวชาญอะไรคือศักยภาพที่สำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถทำงานได้อย่างเป็นเอกภาพและสามารถที่จะทำงานร่วมกันในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 6) ท่านคิดว่าการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ความรู้และ/หรือสิ่งสมควรระหว่างหน่วยงานระดับส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติของจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นอย่างไร
- 7) ท่านคิดว่าในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดการภัยพิบัติที่เหมาะสมและเพียงพอต่อสถานการณ์ภัยพิบัติมากน้อยเพียงใด เพราะเหตุผลใด
- 8) ท่านมีข้อเสนอแนะอย่างไรในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

เรื่อง การศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

คำถามสำหรับบุคลากรฝ่าย/งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

แนวประเด็นคำถามดังต่อไปนี้

- 1) เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีมีพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบ่งเป็นกี่หน่วย
- 2) แต่ละหน่วยงานมีการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นอย่างไร
- 3) ภัยพิบัติส่วนใหญ่ที่ต้องเผชิญเป็นภัยจากอะไร เช่น อุทกภัย วาตภัย และมีการทำงานในการจัดการสาธารณภัยนั้นอย่างไร
- 4) เมื่อเกิดสาธารณภัยดังกล่าวในเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี หน่วยงานหรือภาคส่วนเข้ามามีส่วนช่วยในการปฏิบัติงาน และ/หรือช่วยเหลือในลักษณะใด
- 5) คิดว่าอะไรคือปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี
- 6) หากเพิ่มประสิทธิภาพในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลได้ อยากเพิ่มเรื่องอะไร ด้านไหน ที่จะช่วยให้การทำงานดีขึ้น
- 7) ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

แพรวพรรณ ศิริเลิศ

