

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยในหัวข้อ การจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. กฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการในการจัดการสาธารณภัย
2. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัย
4. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. สถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ
6. องค์การปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในการจัดการอุทกภัย
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการในการจัดการสาธารณภัย

1. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการสาธารณภัย จึงได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ขึ้น เพื่อให้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยในปัจจุบัน และมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน 2550 เป็นต้นมา โดยยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 52 ก วันที่ 7 กันยายน 2550)

1.1 ขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมสาธารณภัยทุกประเภท โดยได้มีการกำหนดคำนิยามของสาธารณภัย และภัยด้านความมั่นคงไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้อุทกภัยเป็นสาธารณภัยตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 4)

1.2 การกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ดำเนินการโดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ซึ่งมีกรรมการทั้งหมด 23 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ (มาตรา 6 และมาตรา 7)

1.3 หน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 11)

1.3.1 จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ กปภ.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

1.3.2 จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ

1.3.3 ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับภัยอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย

1.3.4 แนะนำ ให้คำปรึกษา และอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน

1.3.5 ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับ และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ กรมจะจัดให้มีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นในบางจังหวัดตามความจำเป็นเพื่อปฏิบัติงานในจังหวัดนั้น และจังหวัดใกล้เคียง และจะให้มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขึ้น เพื่อกำกับดูแลและสนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัด หรือตามที่ผู้อำนวยการจังหวัดมอบหมายก็ได้ (มาตรา 11) โดยให้ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตเดิมเป็นศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตาม พ.ร.บ.นี้ (มาตรา 57)

1.4 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำหนดให้มีการจัดทำแผน 3 ระดับ ดังนี้ (มาตรา 11 และมาตรา 12)

1.4.1 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจัดทำร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท และหน่วยงานภาคเอกชน โดยต้องมีสาระสำคัญตามที่กำหนด เช่น

1) แนวทางมาตรการ งบประมาณ ในการดำเนินการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และแนวทาง วิธีการในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ

2) แนวทางในการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ จัดระบบการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการฝึกบุคลากร และประชาชน

3) แนวทางในการซ่อมแซม บูรณะ และฟื้นฟู แล้วนำเสนอแผนขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและขออนุมัติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ

1.4.2 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามประกาศใช้ ซึ่งแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีสาระสำคัญอื่นดังต่อไปนี้ (มาตรา 16 และมาตรา 17)

1) การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น กำหนดโครงสร้าง และผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2) แผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3) แผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดให้มีเครื่องหมาย สัญญาณ หรือสิ่งอื่นใด ในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงการเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย

4) แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) แผนการประสานงานกับองค์การสาธารณกุศล

1.4.3 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร จัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ลงนามประกาศใช้ ซึ่งแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีสาระสำคัญอื่น ดังต่อไปนี้ (มาตรา 33 และ 34)

1) การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น โครงสร้าง และผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2) แผนและขั้นตอนในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3) แผนและขั้นตอนในการจัดให้มีเครื่องหมายสัญญาณ หรือสิ่งอื่นใด ในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงการเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย

4) แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร

5) แผนการประสานงานกับองค์การสาธารณสุขในเขตกรุงเทพมหานคร

1.5 การบัญชาการ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังต่อไปนี้

1.5.1 นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (มาตรา 31 กรณีเกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง)

1.5.2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีอำนาจควบคุมและกำกับกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร ให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัครได้ทั่วราชอาณาจักร(มาตรา 13)

1.5.3 ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้บัญชาการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้บัญชาการมอบหมาย โดยให้มีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการรองจากผู้บัญชาการ (มาตรา 13)

1.6 การปฏิบัติ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ เจ้าพนักงานและอาสาสมัครในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดังนี้

1.6.1 อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้อำนวยการกลาง มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร (มาตรา 14)

1.6.2 ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด (มาตรา 15)

1.6.3 นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรองผู้อำนวยการจังหวัด มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 18)

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

1.6.5 ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา และหัวหน้าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่อื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง) เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัด และผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 20)

1.6.6 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร (มาตรา 32)

1.6.7 ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นรองผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยจะมอบหมายรองปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ช่วยปฏิบัติด้วยก็ได้ (มาตรา 35)

1.6.8 ผู้อำนวยการเขตในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตรับผิดชอบ และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 36 และมาตรา 37)

1.6.9 เจ้าพนักงาน ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตรับผิดชอบ โดยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 39)

1.6.10 อาสาสมัคร ให้ผู้อำนวยการจัดให้มีอาสาสมัครในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เพื่อช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย และตามที่กำหนดในระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 41)

1.6.11 องค์กรสาธารณกุศลหรือบุคคลที่มาช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในระหว่างเกิดสาธารณภัย สามารถช่วยเหลือหรือบรรเทาสาธารณภัยได้ตามที่ผู้อำนวยการหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายได้มอบหมายภารกิจให้ (มาตรา 42)

1.7 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1.7.1 เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น โดยผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการท้องถิ่นในเขตอำเภอพื้นที่ของตน และในเขตจังหวัด แล้วแต่กรณี (มาตรา 21 และมาตรา 22)

1.7.2 กรณีที่พื้นที่ที่เกิดหรือจะเกิดสาธารณภัยอยู่ในความรับผิดชอบของผู้อำนวยการท้องถิ่นหลายคน ผู้อำนวยการท้องถิ่นคนหนึ่งคนใดจะใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ตาม

มาตรา 21 ไปพลาถก่อนก็ได้ แล้วให้แจ้งผู้อำนวยความสะดวกท้องถิ่นอื่นทราบโดยเร็ว และกรณีผู้อำนวยความสะดวกท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ของตน ให้แจ้งให้ผู้อำนวยความสะดวก หรือผู้อำนวยความสะดวกจังหวัด แล้วแต่กรณีเพื่อสั่งการโดยเร็วต่อไป (มาตรา 22)

1.7.3 ผู้อำนวยความสะดวกในเขตพื้นที่ที่ติดต่อกหรือใกล้เคียงมีหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่ผู้อำนวยความสะดวกซึ่งรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นนั้น (มาตรา 23)

1.7.4 เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น เจ้าพนักงานที่ประสบเหตุมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยความสะดวกท้องถิ่นเพื่อสั่งการต่อไป และในกรณีจำเป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้ (มาตรา 24)

1.7.5 กรณีเจ้าพนักงานจำเป็นต้องเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่เกิดสาธารณภัยเพื่อทำการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่แล้ว เว้นแต่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ในเวลานั้น หรือเมื่อมีผู้อำนวยความสะดวกอยู่ด้วย และหากทรัพย์สินนั้นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดสาธารณภัยได้ง่าย ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนย้ายทรัพย์สินนั้นออกจากอาคารหรือสถานที่ดังกล่าวได้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานมีอำนาจขนย้ายทรัพย์สินนั้นได้ตามความจำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเจ้าพนักงานไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว (มาตรา 26)

1.7.6 ให้ผู้อำนวยความสะดวกในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบสำรวจความเสียหายจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้นและทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์และฟื้นฟู (มาตรา 30)

1.7.7 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในพื้นที่กับหน่วยทหารในการบริหารจัดการสาธารณภัย (มาตรา 46) กำหนดให้หน่วยทหารเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนและกรณีเกิดสาธารณภัยขึ้น หากต้องมีหน่วยทหารเข้าร่วมดำเนินการ กำหนดให้ต้องจัดทำเป็นบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยความสะดวกจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้อำนวยความสะดวกกรุงเทพมหานคร กับผู้บัญชาทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่เป็นกรณีการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย



1.8 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดหรือหน่วยงานของรัฐใดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร แจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือหน่วยงานของรัฐผู้นั้นทราบ และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือหน่วยงานของรัฐผู้นั้น แล้วแต่กรณี ได้รับแจ้งแล้ว ให้เป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับแจ้งโดยเร็ว (มาตรา 38)

2. นโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ก็ได้มีการกำหนดนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการนำพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไปสู่การปฏิบัติ โดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ได้มีมติเมื่อคราวประชุมครั้งที่ 1/2552 วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2552 เห็นชอบกรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติไว้ 5 ด้าน ดังนี้ (แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, หน้า 27 - 30)

2.1 พัฒนาและส่งเสริมระบบการป้องกันสาธารณภัยและลดผลกระทบให้มีประสิทธิภาพ โดยนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความมีเหตุผล ความพอประมาณ และการมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีเป็นบรรทัดฐานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับภูมิสังคม

2.2 พัฒนาและส่งเสริมระบบการเตรียมความพร้อม ให้ทุกภาคส่วนในสังคมสามารถรับมือกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเพิ่มบทบาทของประชาชน หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง

2.3 พัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉิน ให้สามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และมีเอกภาพ

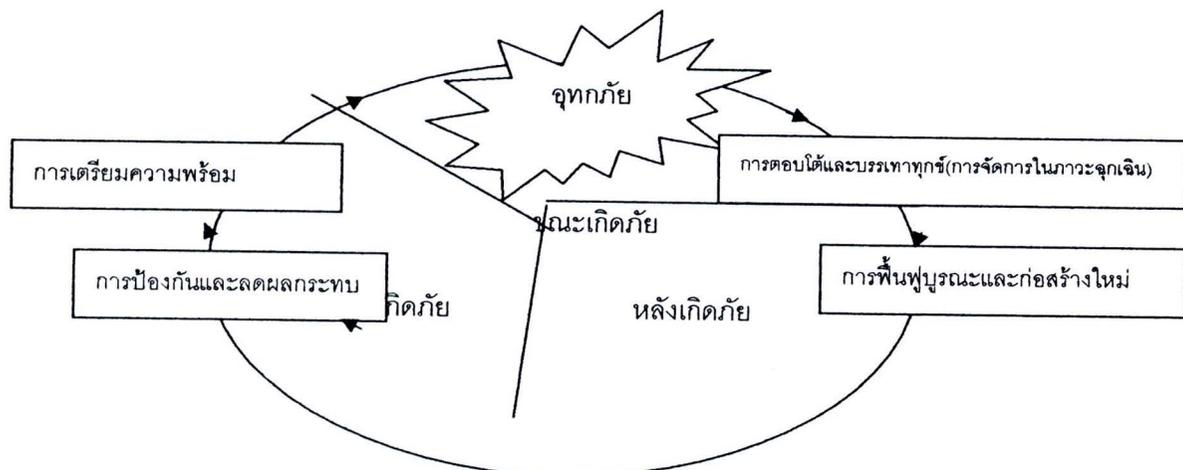
2.4 พัฒนาระบบการฟื้นฟูบูรณะ ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทันท่วงที และเป็นธรรม

2.5 พัฒนาระบบการเชื่อมโยงหน่วยงานเครือข่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ

3. แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 ได้กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยที่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายอันที่จะ

ยกระดับการบริหารจัดการสาธารณภัยตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกันและลดผลกระทบ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเตรียมความพร้อม ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน และยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดการหลังเกิดภัย



ภาพ 1 แสดงวัฏจักรการบริหารจัดการอุทกภัย

การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ทั้ง 4 ขั้นตอนดังกล่าวมาข้างต้นนี้ มีรายละเอียดที่สำคัญในการบริหารจัดการอุทกภัยดังนี้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2552, หน้า 111 - 118)

3.1 ก่อนเกิดภัย ประกอบด้วย

3.1.1 การป้องกันและลดผลกระทบ มีแนวทาง ดังนี้

1) ประเมินความเสี่ยงภัยจากอุทกภัย โดยประเมินความล่อแหลมเพื่อประเมินโอกาสและความเป็นไปได้ที่จะเกิดอุทกภัย รวมทั้งศึกษาวิธีลดผลกระทบเพื่อนำไปกำหนดเป็นมาตรการที่เหมาะสมในการบริหารจัดการภัยจากอุทกภัย

2) ตรวจสอบและปรับปรุงข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัย รวมทั้งข้อมูลพื้นที่ปลอดภัยเพื่อรองรับการอพยพให้เป็นปัจจุบัน

3) จัดทำแผนที่พื้นที่เสี่ยงอุทกภัย ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

4) เตรียมการด้านโครงสร้าง โดยการสำรวจและก่อสร้างหรือปรับปรุงแหล่งน้ำหรือเส้นทาง เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่รับผิดชอบ

5) จัดทำฐานข้อมูลกำลังเจ้าหน้าที่ อาสาสมัคร เครื่องจักร เครื่องมือ และอุปกรณ์การกู้ชีพกู้ภัย เพื่อให้พร้อมเรียกใช้งานได้ทันทีเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน

- 6) พัฒนาระบบเครือข่ายฐานข้อมูลสารสนเทศด้านอุทกภัยให้มีความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน
- 7) เสริมสร้างความรู้และความตระหนักแก่ประชาชน นักเรียน นักศึกษา และเยาวชน เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาและการปฏิบัติตนอย่างถูกต้องและปลอดภัยจากอุทกภัย
- 8) จัดทำสรุปบทเรียน ของการเกิดอุทกภัยครั้งสำคัญ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการในอนาคต

3.1.2 การเตรียมความพร้อม มีแนวทาง ดังนี้

- 1) จัดตั้งและฝึกอบรมอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลืองานเจ้าหน้าที่ เช่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) อาสาสมัครแจ้งเตือนภัย อาสาสมัครกู้ชีพกู้ภัย
- 2) ให้ความรู้แก่ชุมชนโดยเน้นการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management: CBDRM)
- 3) จัดทำบัญชีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านอุทกภัยและดินโคลนถล่ม หรือเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 4) จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยแบบบูรณาการในทุกกระดับ ทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และแผนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 5) พัฒนาระบบพยากรณ์และติดตั้งอุปกรณ์เตือนภัยในพื้นที่เสี่ยงภัย พร้อมทั้งจัดเจ้าหน้าที่เฝ้าระวังเพื่อการเตือนภัยจากอุทกภัย
- 6) ดำรงปัจจัยที่จำเป็นเพื่อรองรับการอพยพและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทันทีเมื่อเกิดภัย
- 7) เตรียมความพร้อมและสำรองพลังงาน
- 8) จัดเตรียมระบบสื่อสารหลัก ระบบสื่อสารรอง และระบบสื่อสารสำรองที่จำเป็น ให้พร้อมใช้และพอเพียงตลอดเวลา
- 9) จัดเตรียมสถานที่ปลอดภัยเพื่อรองรับผู้ประสบภัยพร้อมทั้งสิ่งสาธารณูปโภคที่จำเป็น
- 10) ฝึกซ้อมแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัย

3.2 ขณะเกิดภัย คือการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน มีแนวทาง ดังนี้

3.2.1 เมื่อได้รับข้อมูลการเกิดอุทกภัย ให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ตามระดับความรุนแรง

3.2.2 กรณีจำเป็นต้องรับบริจาคความช่วยเหลือด้านต่างๆ จากสาธารณชน ให้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ จัดตั้งศูนย์รับบริจาคและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดสถานที่เก็บรักษาสิ่งของและเงินบริจาค รวมทั้งวิธีการแจกจ่ายเพื่อให้เกิดความเสมอภาค และทันเหตุการณ์

3.2.3 กรณีจำเป็นต้องประสานความช่วยเหลือจากต่างประเทศให้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ประสานไปยังกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อแจ้งกระทรวงการต่างประเทศ ในการประสานความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

3.2.4 ดำเนินการตรวจพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลในกรณีมีผู้เสียชีวิต

3.3 หลังเกิดภัย คือการฟื้นฟูและบูรณะมีแนวทาง ดังนี้

3.3.1 ให้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดำเนินการประเมินความเสียหายและความต้องการเบื้องต้น โดยจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐานพร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์และฟื้นฟู

3.3.2 จัดหาที่พักอาศัยชั่วคราวและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยด้านสุขภาพอนามัย สภาพจิตใจ

3.3.3 การจัดการศพผู้เสียชีวิต ให้จัดหาสถานที่เก็บรักษาศพและพื้นที่ในการพิสูจน์เอกลักษณ์ศพผู้เสียชีวิต การเคลื่อนย้ายศพ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับอำเภอและจังหวัดควบคุมการเคลื่อนย้ายศพผู้เสียชีวิต

3.3.4 ป้องกัน และเฝ้าระวังโรคที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งด้านร่างกายและจิตใจ

3.3.5 ฟื้นฟูคุณภาพชีวิต และฟื้นฟูอาชีพของผู้ประสบภัย ทั้งด้านร่างกายและจิตใจ

3.3.6 ฟื้นฟูและจัดการระบบสิ่งแวดล้อมชุมชน

3.3.7 ฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับความเสียหาย

3.3.8 ให้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ในเขตพื้นที่ที่เกิดเหตุดำเนินการฟื้นฟูบูรณะความเสียหายโดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ก่อน กรณีเกินขีด

ความสามารถให้พิจารณาตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3.3.9 จัดให้มีการศึกษาผลกระทบจากอุทกภัยที่มีต่อชีวิตและทรัพย์สิน เพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการบริหารจัดการภัยจากอุทกภัยในอนาคต

ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 นี้ได้กำหนดโครงสร้างในการปฏิบัติการและหน่วยงานที่ร่วมบูรณาการในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยระดับจังหวัดไว้ชัดเจนดังนี้

4. แผนเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย จังหวัดพิษณุโลก พ.ศ. 2554

จังหวัดพิษณุโลกเป็นจังหวัดที่ได้รับผลกระทบและเสียหายจากคูทกภัยทุกปี เนื่องจากจังหวัดพิษณุโลกเป็นพื้นที่ราบลุ่ม ประกอบกับมีแม่น้ำสายหลักสำคัญไหลผ่านหลายสาย จึงทำให้เกิดคูทกภัยเป็นประจำ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพิษณุโลก จึงจัดทำแผนเฉพาะกิจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยประจำปี พ.ศ. 2554 ขึ้น วัตถุประสงค์เพื่อเตรียมการป้องกันและแก้ไข ตลอดจนให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย บรรเทาความเดือดร้อน พื้นที่พุนบูรณะ โดยสามารถดำเนินการได้อย่างมีระบบ ชัดเจน รวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ โดยแผนฉบับนี้ได้กำหนดให้อำเภอบางระกำเป็นพื้นที่ที่คาดว่าจะประสบคูทกภัย พื้นที่เสี่ยงภัยประกอบด้วย 4 ตำบล ได้แก่ ตำบลชุมแสงสงคราม เขตหมู่ 1-3 , 5-9 ตำบลท่านางงาม เขตหมู่ 1-3 , 8 , 10 ตำบลบางระกำ เขตหมู่ 7 , 11 ตำบลคุดมั่ง เขตหมู่ 6 , 9 , 15 โดยมีการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติไว้ดังนี้

4.1 แนวคิดในการปฏิบัติ

4.1.1 กอ.ปภ.จ.พิษณุโลก ทุกอำเภอ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ให้ความช่วยเหลือราษฎรที่ประสบภัย โดยมี กอ.ปภ.จ.พิษณุโลก เป็นศูนย์ประสานงานและสั่งการในเขตพื้นที่

4.1.2 สำรวจพื้นที่เสี่ยงภัย โดยจัดลำดับความรุนแรง พร้อมจัดทำทะเบียนข้อมูลไว้ให้เป็นปัจจุบัน

4.1.3 ติดตามการคาดการณ์ลักษณะอากาศอย่างใกล้ชิด และแจ้งเตือนให้ประชาชนทราบทุกระยะ

4.1.4 ตรวจสอบระดับน้ำในแม่น้ำ แต่ละสายอย่างใกล้ชิด

4.1.5 ประสานงานหน่วยงานรัฐ เอกชน รัฐวิสาหกิจ มูลนิธิ สมาคม กลุ่มพลังมวลชนเตรียมความพร้อมด้านกำลังคน เรือท้องแบน รถบรรทุก วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือไว้ให้พร้อมล่วงหน้า

4.1.6 จัดระบบติดต่อสื่อสาร การรายงานที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

4.1.7 ให้การสนับสนุนทันทีเมื่อร้องขอ

4.1.8 รายงานสถานการณ์ทุกระยะอย่างต่อเนื่อง ให้ตรวจสอบด้วยว่าปลายทางรับทราบแล้วหรือไม่

4.2 ระดับการปฏิบัติ การช่วยเหลือผู้ประสบคูทกภัย เป็นภารกิจที่จะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ยามปกติ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือ โดยสามารถแยกการปฏิบัติออกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

4.2.1 ระดับจังหวัด มีหน้าที่จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจังหวัด รายงานสถานการณ์ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทราบทุกระยะ และดำเนินการให้ความช่วยเหลือราษฎรและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนตามหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน

4.2.2 ระดับอำเภอ มีหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยตั้งแต่ยามปกติ จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอำเภอ เทศบาล และ อบต. รายงานสถานการณ์ให้จังหวัดทราบทุกระยะ และดำเนินการให้ความช่วยเหลือราษฎรและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนตามหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน โดยมีแนวทางในการปฏิบัติดังนี้

ก่อนเกิดภัย

- 1) สำรวจและจัดทำทะเบียนชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย
- 2) ตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร เชื้อน ฝายและลำน้ำสายต่างๆ

ในเขตความรับผิดชอบ

- 3) ติดตามระดับน้ำในแหล่งกักเก็บน้ำในเชื้อน ฝาย และลำน้ำสายต่างๆ ที่อาจเป็นสาเหตุให้เกิดอุทกภัยเนื่องจากฝนตกหนักและน้ำท่วมฉับพลัน
- 4) การจัดทำแผนปฏิบัติการต้องบรรจุรายละเอียดในการปฏิบัติการ การสั่งการ การควบคุม การกำหนดพื้นที่ และการประสานงานไว้ชัดเจน
- 5) จัดเตรียมพาหนะ อุปกรณ์ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทุกระดับให้มีความพร้อมในการปฏิบัติงานอยู่เสมอ
- 6) จัดให้มีช่างงานในการรับทราบข่าวและการแจ้งเตือนภัย โดยให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ประสานงานหลัก

ขณะเกิดภัย

- 1) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตท้องที่ มีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนนี้เมื่อได้รับแจ้งเหตุว่าเกิดอุทกภัย และดำเนินการเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเขตพื้นที่ของตนเอง แล้วให้ดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างเร่งด่วน ดังนี้

- 1.1) ให้ถือว่าการช่วยชีวิตผู้ประสบภัยเป็นหน้าที่สำคัญอันดับแรก
- 1.2) เคลื่อนย้ายทรัพย์สินของประชาชน และของทางราชการไปไว้ใน

พื้นที่ปลอดภัย

1.3) จัดส่งเครื่องอุปโภคบริโภค น้ำดื่ม ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพเข้าไปยังพื้นที่เกิดเหตุโดยเร่งด่วน และเตรียมแผนการช่วยเหลือด้านอุปโภคบริโภคสำหรับประชาชนไว้ให้เพียงพอให้ได้ในระยะ 30 วัน และให้เข้าช่วยเหลืออย่างน้อยทุกๆ 7 วัน ของ 30 วันแรก

1.4) สำรวจความเสียหายและให้ความช่วยเหลือตามขีดความสามารถของตนเอง

1.5) จัดระบบรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในพื้นที่อพยพ

1.6) รายงานความเสียหายและความช่วยเหลือผู้ประสบภัยไปยังกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพิษณุโลก

2) กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพิษณุโลก จะควบคุมสถานการณ์เมื่อเกินขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่แล้วจัดส่งเจ้าหน้าที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ให้การสนับสนุนไปยังพื้นที่เกิดเหตุและรายงานกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งราชอาณาจักรทราบ

3) หน่วยสนับสนุน ได้แก่ หน่วยทหารในพื้นที่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การประชาชน รวมทั้งประชาชน มีหน้าที่สำรวจเครื่องมือเครื่องใช้ กำลังเจ้าหน้าที่ของตนเพื่อประโยชน์ในการสนับสนุน โดยให้มีการประสานงานดังนี้

3.1) หน่วยงานในพื้นที่ ให้ประสานงานเพื่อให้การสนับสนุนกับกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องที่เกิดเหตุได้โดยตรง

3.2) เมื่อกำลังของหน่วยสนับสนุนมาถึง ให้รายงานต่อผู้อำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องที่ เพื่อประสานการปฏิบัติ

3.3) ให้ปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้อำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตท้องที่หรือผู้ได้รับมอบหมาย และรายงานสถานการณ์ให้ผู้อำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพิษณุโลกทราบ

หลังเกิดภัย

1) ให้คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) พิจารณาให้ความช่วยเหลือตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขทุกฉบับ หากจำนวนเงินที่อยู่ในอำนาจอนุมัติของนายอำเภอไม่เพียงพอ ให้ขอรับการสนับสนุนโดยตรงต่อคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัด (ก.ช.ภ.จ.) ทันที

2) แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือ

3) อพยพประชาชนกลับที่อยู่อาศัยตามปกติ หากที่อยู่อาศัยเสียหายชำรุด ต้องการรับความช่วยเหลืออุปกรณ์ซ่อมแซม ให้รายงานขอรับความช่วยเหลือจากกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดทันที

4) ช่วยเหลือปัจจัยที่สำคัญ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัยอย่างต่อเนื่องจนกว่าผู้ประสบภัยจะสามารถช่วยตัวเองได้

5) จัดหาน้ำสะอาดแจกจ่าย และตั้งหน่วยแพทย์สนามในพื้นที่ประสบภัย ตลอดจนจัดการด้านสาธารณสุข

6) จัดให้มีหน่วยบำรุงขวัญ ประชาสัมพันธ์ ให้ข้อมูลแนะนำและช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านเบ็ดเตล็ดต่างๆ

7) ฟื้นฟูบูรณะสิ่งสาธารณประโยชน์ เช่น ถนน สะพาน ที่ชำรุดเสียหายให้ได้ภายใน 7 - 15 วัน ภายหลังจากเกิดความสามารถให้รายงานขอรับความช่วยเหลือจากจังหวัด

8) ประสานกับหน่วยราชการต่างๆ เพื่อมอบหมายหน้าที่ในการปฏิบัติงานซ่อมแซมฟื้นฟูสภาพความเสียหายในด้านต่างๆ

9) ประเมินผลการปฏิบัติงานตั้งแต่ต้นว่า มีจุดบกพร่องใดบ้าง ซึ่งต้องปรับปรุงแก้ไขในขั้นตอนก่อนเกิดเหตุ เพื่อปรับปรุงแผนปฏิบัติให้ดียิ่งขึ้น

5. แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2554

แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในอำเภอ บางระกำทั้ง 5 แห่ง ซึ่งได้แก่ เทศบาลตำบลบางระกำเมืองใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบลคู่ม่วง องค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงคราม องค์การบริหารส่วนตำบลท่านางงาม และองค์การบริหารส่วนตำบลวังอิทก มีรูปแบบของการจัดทำแผน และสาระสำคัญของแผนที่เหมือนกัน เนื่องจากแผนดังกล่าว เป็นแนวทางที่ส่วนกลางกำหนดมาให้ เพื่อให้การดำเนินงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยแผนดังกล่าวสามารถสรุปสาระสำคัญของแผนได้ดังนี้

แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำเพื่อ 1) สร้างเสริมความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักเกี่ยวกับสาธารณภัยให้แก่ประชาชนและชุมชน 2) เพื่อให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ อันจะนำไปสู่การเตรียมความพร้อม และการสร้างความเชื่อมั่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 3) เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการให้บริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ 4) เพื่อให้ประชาชนที่ประสบภัยได้รับ

การช่วยเหลือฟื้นฟูอย่างทั่วถึงและทันเวลา 5) เพื่อบูรณาการระบบการสั่งการที่มีเอกภาพในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 6) เพื่อสร้างระบบบริหารจัดการสาธารณภัยที่ดีและสอดคล้องกับวิถีการเกิดภัย

โดยแผนดังกล่าวมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยทั้งก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย โดยแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

5.1 การปฏิบัติก่อนเกิดอุทกภัย เป็นลักษณะของการป้องกันและลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม โดยมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติดังนี้

5.1.1 การป้องกันและลดผลกระทบ

- 1) วิเคราะห์ความเสี่ยง
- 2) การเตรียมการด้านฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศ
- 3) การเสริมสร้างให้ความรู้ด้านการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย
- 4) การเตรียมการป้องกันด้านโครงสร้าง

5.1.2 การเตรียมความพร้อม

- 1) การจัดระบบปฏิบัติการฉุกเฉิน
- 2) การเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร
- 3) การเตรียมรับสถานการณ์

5.2 การปฏิบัติขณะเกิดภัย เป็นการปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน โดยมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ

ดังนี้

5.2.1 จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ

5.2.2 การเฝ้าระวัง ติดตาม และรับแจ้งเหตุ 24 ชั่วโมง

5.2.3 การแจ้งข่าวเตือนภัย

5.2.4 การระงับเหตุ

5.2.5 การช่วยเหลือผู้ประสบภัย

5.2.6 การรายงานสถานการณ์

5.2.7 การประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ

5.2.8 การอพยพ

5.3 การปฏิบัติหลังเกิดภัย เป็นการฟื้นฟูและบูรณะ โดยมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

5.3.1 การจัดทำแผนฟื้นฟูผู้ประสบภัย

5.3.2 การจัดตั้งหน่วยบรรเทาทุกข์

5.3.3 การให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟู

5.3.4 การจัดตั้งหน่วยควบคุมความปลอดภัย

5.3.5 การติดตามและประเมินผล

6. แผนการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย ปี 2554

เนื่องจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในวงกว้าง รัฐบาลจึงได้กำหนดแผนการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยที่ครอบคลุมกลุ่มต่างๆ ทั้งประชาชนทั่วไป เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม และผู้ประกอบการรายย่อย โดยแผนดังกล่าวเป็นการกำหนดเกณฑ์ในการชดเชยความเสียหาย และการช่วยเหลือต่างๆ ไว้ ดังนี้

6.1 ประชาชนทั่วไป รัฐบาลให้ความช่วยเหลือโดยการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อที่อยู่อาศัย และต่อบุคคล รวมถึงการลดภาระค่าสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่างๆ

6.2 เกษตรกร รัฐบาลให้ความช่วยเหลือโดยการชดเชยความเสียหายด้านพืช ด้านประมง ด้านปศุสัตว์ และด้านการเงิน

6.3 ผู้ใช้แรงงาน รัฐบาลให้ความช่วยเหลือโดยการช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ถูกเลิกจ้าง ผู้ว่างงาน การลดดอกเบี้ย และการให้สินเชื่อเพื่อนำไปปรับปรุง ซ่อมแซมที่อยู่อาศัย

6.4 ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม รัฐบาลให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน การให้สิทธิประโยชน์เพื่อส่งเสริมการลงทุนและการผ่อนผัน การให้ความช่วยเหลือด้านภาษี และการลดภาระค่าสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ

6.5 ผู้ประกอบการรายย่อย + SMEs รัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ช่วยเหลือทางด้านภาษี และการช่วยเหลืออื่นๆ

7. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน จัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 21 (5) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการมีเงินทดรองราชการในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามความจำเป็นและความเหมาะสม โดยมุ่งที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของผู้ประสบภัยพิบัติ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

7.1 กำหนดให้ อุทกภัย เป็นสาธารณภัย ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ข้อ 4)

7.2 การกำหนดวงเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน สำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์ ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย มีดังนี้ (ข้อ 7)

- 7.2.1 สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี 100,000,000 บาท
- 7.2.2 สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม 50,000,000 บาท
- 7.2.3 สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 10,000,000 บาท
- 7.2.4 สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 50,000,000 บาท
- 7.2.5 สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย 50,000,000 บาท
- 7.2.6 สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข 10,000,000 บาท
- 7.2.7 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 50,000,000 บาท
- 7.2.8 ที่ทำการปกครองจังหวัด แห่งละ 50,000,000 บาท

กรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินรุนแรง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจอนุมัติให้ขยายวงเงินอุดหนุนราชการ และให้ส่วนราชการอื่นมีวงเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินได้ตามความเหมาะสมจำเป็น (ข้อ 7 วรรคสาม)

7.3 ให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.)" หรือ "คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกิ่งอำเภอ (ก.ช.ภ.กอ.)" แล้วแต่กรณี ประกอบด้วย (ข้อ 10) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน ผู้แทนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้นหนึ่งคน เป็นกรรมการ และปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคง เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ (ข้อ 11) คือสำรวจความเสียหายจากภัยพิบัติและความต้องการรับความช่วยเหลือด้านต่างๆ ของผู้ประสบภัยพิจารณาช่วยเหลือผู้ประสบภัย แก้ไขความเดือดร้อนเฉพาะหน้าและรายงานผลให้กับ ก.ช.ภ.จ

7.4 ให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติระดับจังหวัด คณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัด (ก.ช.ภ.จ.)" ประกอบด้วย (ข้อ 12) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ปลัดจังหวัดหรือผู้แทน ผู้แทนกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนั้นหนึ่งคน เป็นกรรมการ หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจ

หน้าที่ (ข้อ 13) ลสำรวจความเสียหายจากภัยพิบัติและความต้องการรับความช่วยเหลือด้านต่างๆ ของผู้ประสบภัยพิบัติ พิจารณาช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ระดมสรรพกำลัง ควบคุม แรงรััด และ ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ จัดทำโครงการ ขอรับการสนับสนุนงบประมาณ กำลังคน อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ และอื่นๆ จาก ส่วนกลางในกรณีฉุกเฉินที่เกิดกว่าความสามารถของจังหวัด รายงานความเสียหายจากภัยพิบัติที่ เกิดขึ้นในจังหวัดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทราบ

7.5 เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นในท้องที่ใด หากเป็นกรณีฉุกเฉินให้ดำเนินการประกาศให้ภัย พิบัตินั้นเป็นภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธาณภัยกำหนด (ข้อ 16,17)

7.6 การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในแต่ละอำเภอ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ อนุมัติจ่ายเงินทดรองราชการเพื่อดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในวงเงินที่ผู้ว่าราชการ จัดสรรให้ ถ้ามีความจำเป็นที่ต้องใช้เงินมากกว่าที่ได้รับจัดสรร ให้ดำเนินการขอรับการสนับสนุน โดยตรงจากจังหวัดและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติจ่ายเงินทดรองราชการ ในกรณีที่วงเงินของ จังหวัดไม่เพียงพอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการขอรับการสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือจาก กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินให้ส่วนราชการส่วนกลางที่มีเงินทดรองราชการมีอำนาจโอนเงิน ดังกล่าวให้แก่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไป จ่ายตามภารกิจในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย (ข้อ 21 วรรคแรก และ วรรคสอง)

8. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนในการป้องกันและบรรเทาสาธาณภัยดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก วันที่ 29 พฤศจิกายน 2542)ให้องค์การ บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามมาตรา 16 และ 17

9. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดมีส่วนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 62 ก วันที่ 31 ตุลาคม 2540) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการสนับสนุน ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของ

สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งจัดทำกิจการอื่นใดตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 45

10. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาล เมือง และเทศบาลนคร ไว้ดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 14 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2496) เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล คือ ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำอยู่เสมอ ตามมาตรา 50, 51, 53, 54, 56 และ 57)

11. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล คือ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก วันที่ 2 ธันวาคม 2537) จัดให้มีการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตาม มาตรา 67 (4)

12. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนพิเศษ 61 ง วันที่ 29 พฤศจิกายน 2542) ข้อ 19 งบประมาณรายจ่ายจะกำหนดให้มีเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีที่ไม่จำเป็นได้ตามความเหมาะสม สำหรับการอนุมัติให้ใช้เงินสำรองจ่าย ให้เป็นอำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่น

13. มาตรฐานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดจากอุทกภัย ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, หน้า 69-89)

กล่าวว่าการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยให้ได้ผลดี ควรมีการแบ่งเขต โดยทั่วไปแบ่ง ออกเป็น 2 เขต คือ พื้นที่บริเวณลุ่มแม่น้ำตอนบน ส่วนมากพื้นที่บริเวณนี้จะเป็นพื้นที่ป่าไม้ มี ลักษณะเป็นภูเขาสูงชัน การไหลบ่าของน้ำรุนแรง แนวทางการป้องกัน โดยการปลูกต้นไม้ยืนต้น หรือพืชคลุมดิน เพื่อช่วยเพิ่มอัตราการดูดซึมและการเก็บกักน้ำ ส่วนพื้นที่บริเวณลุ่มน้ำตอนล่าง มัก เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของประชาชนอย่างหนาแน่น การไหลบ่าของน้ำเนื่องมาจากฝนตกหนัก ผิดปกติจนเกินความสามารถของลุ่มน้ำจะรับได้ แนวทางป้องกัน มักจะเน้นไปทางก่อสร้าง วิศวกรรมเป็นส่วนใหญ่ เช่น สร้างเขื่อนกักเก็บน้ำ การขุดลอกแม่น้ำ คลอง ทางระบายน้ำ

ขั้นตอนการปฏิบัติในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดจากอุทกภัย เป็นการ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถดำเนินการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากอุทกภัยได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่ง ประกอบด้วย

13.1 ขั้นตอนการปฏิบัติก่อนการเกิดอุทกภัย

13.1.1 การเตรียมการของผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย

1) ติดตามข้อมูลข่าวสารของกรมอุตุนิยมวิทยาหรือทางราชการ
 2) เคลื่อนย้ายคน สัตว์เลี้ยง พาหนะและสิ่งของต่างๆ ไปอยู่ในที่สูงซึ่งเป็นที่พื้นระดับน้ำที่เคยท่วมมาก่อน

- 3) ยกพื้นให้สูงเพื่อหนีน้ำ หรือทำคันดินกั้นน้ำรอบบริเวณ
- 4) พาหนะรถยนต์หรือเครื่องใช้ต้องยกให้สูงพ้นน้ำ
- 5) เตรียมเรือ หรือแพไว้เป็นพาหนะเมื่อน้ำท่วมเป็นเวลานาน
- 6) เตรียมสำรองอาหาร และน้ำสะอาดไว้ใช้อุปโภคบริโภค
- 7) เตรียมเครื่องเวชภัณฑ์สำหรับบรรเทาในเบื้องต้น

13.1.2 การเตรียมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะขึ้น มีหน้าที่วางแผนระเบียบวิธีการในการเผชิญภัยธรรมชาติ คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลในหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ ฝ่ายปกครอง ฝ่ายช่าง ฝ่ายโยธา เจ้าหน้าที่หน่วยคุ้มภัยหรือป้องกันภัย หน่วยดับเพลิง ฝ่ายสาธารณสุข ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สภากาชาด มูลนิธิสังเคราะห์ผู้ประสบภัย คณะกรรมการควรมีการประสานงานจัดแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ซักซ้อมและปรับปรุงวิธีการดำเนินงานให้มีสมรรถภาพ

2) ทบทวนและปรับปรุงแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่ให้เป็นปัจจุบัน และจัดให้มีการซ้อมแผนอยู่เสมอ

3) ประเมินพื้นที่เสี่ยงภัย สำรวจ รวบรวมข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน รวมทั้งสำรวจพื้นที่ปลอดภัยเพื่อการอพยพ

4) จัดเตรียมระบบการแจ้งเตือนภัย และรายงานข้อมูลที่จำเป็นให้ประชาชนทราบ

5) จัดเตรียมกำลังเจ้าหน้าที่ เครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็น และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ให้พร้อม

6) ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ในการป้องกันอุทกภัยให้ประชาชนในพื้นที่ทราบ

7) จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยเฉพาะกิจ และแผนป้องกันบรรเทาอุทกภัยระยะยาว รวมทั้งดำเนินการฝึกซ้อมแผนในพื้นที่เสี่ยงภัย

13.2 ขั้นตอนการปฏิบัติขณะเกิดอุทกภัย

13.2.1 การเตรียมการของผู้อาศัยในพื้นที่เสี่ยงภัย

- 1) ตัดสะพานไฟและแก๊สหยุดต้มให้เรียบร้อย
- 2) อยู่ในอาคารที่แข็งแรงหรืออยู่ในที่สูงพ้นระดับน้ำ
- 3) ติดตามเหตุการณ์และคำเตือนจากทางราชการ
- 4) เตรียมพร้อมที่จะอพยพไปอยู่ในที่ปลอดภัย

13.2.2 การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 1) รายงานเหตุการณ์ให้อำเภอและจังหวัดทราบ
- 2) แจ้งเตือนภัยให้ประชาชนทราบ ประสานงานอำเภอ หน่วยงานที่

กำหนดไว้ตามแผนและปฏิบัติหน้าที่ตามแผนทันที

3) จัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกเฉพาะกิจ ตามแผนที่กำหนดไว้ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีจุดเผชิญเหตุ เข้าไปช่วยขนย้ายคนให้ปลอดภัยเป็นอันดับแรก ทรัพย์สินเป็นอันดับรอง การช่วยเหลือกับประสานงานอำเภอ ด้านเครื่องอุปโภคบริโภค น้ำดื่ม ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพโดยด่วน ระดับสรรพกำลังด้านบุคลากร ยานพาหนะ เรือท้องแบน จากหน่วยงานทั้งภาคราชการและภาคเอกชน

4) ดูแลที่พักชั่วคราว อาหาร น้ำอุปโภคบริโภค เครื่องนุ่งห่มและอื่นๆ ให้กับผู้อพยพ

5) จัดหน่วยบรรเทาทุกข์การรักษาพยาบาล รวมทั้งจัดหาเวชภัณฑ์ยา รักษาโรคที่จำเป็น เพื่อดูแลสุขภาพอนามัยผู้ประสบภัย

6) รายงานสถานการณ์ความเสียหายให้อำเภอหรือจังหวัดทราบตามแต่กรณี

13.3 ขั้นตอนการปฏิบัติหลังเกิดอุทกภัย

13.3.1 การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชีวิตความเป็นอยู่

1) ให้การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย ด้านที่พักอาศัย น้ำอุปโภคบริโภค เครื่องนุ่งห่มเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน

2) สำรวจความเสียหายและความต้องการด้านต่างๆ ของผู้ประสบอุทกภัย

3) ทำความสะอาดโคลนตม รื้อสิ่งปรักหักพัง ซ่อมแซมบ้านเรือน ที่พักอาศัย อาคาร โรงเรียนและสิ่งชำรุดเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพปกติ

4) สร้างที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบอุทกภัย

5) ทำความสะอาด ทำลายซากสัตว์ที่ล้มตาย พร้อมทั้งจัดการเก็บฝัง เพื่อป้องกันโรคระบาด

6) ประสานงานกับอำเภอและจังหวัด (ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด) เกษตรจังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด สาธารณสุขจังหวัด พัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด เพื่อให้สำรวจและให้ความช่วยเหลือตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546

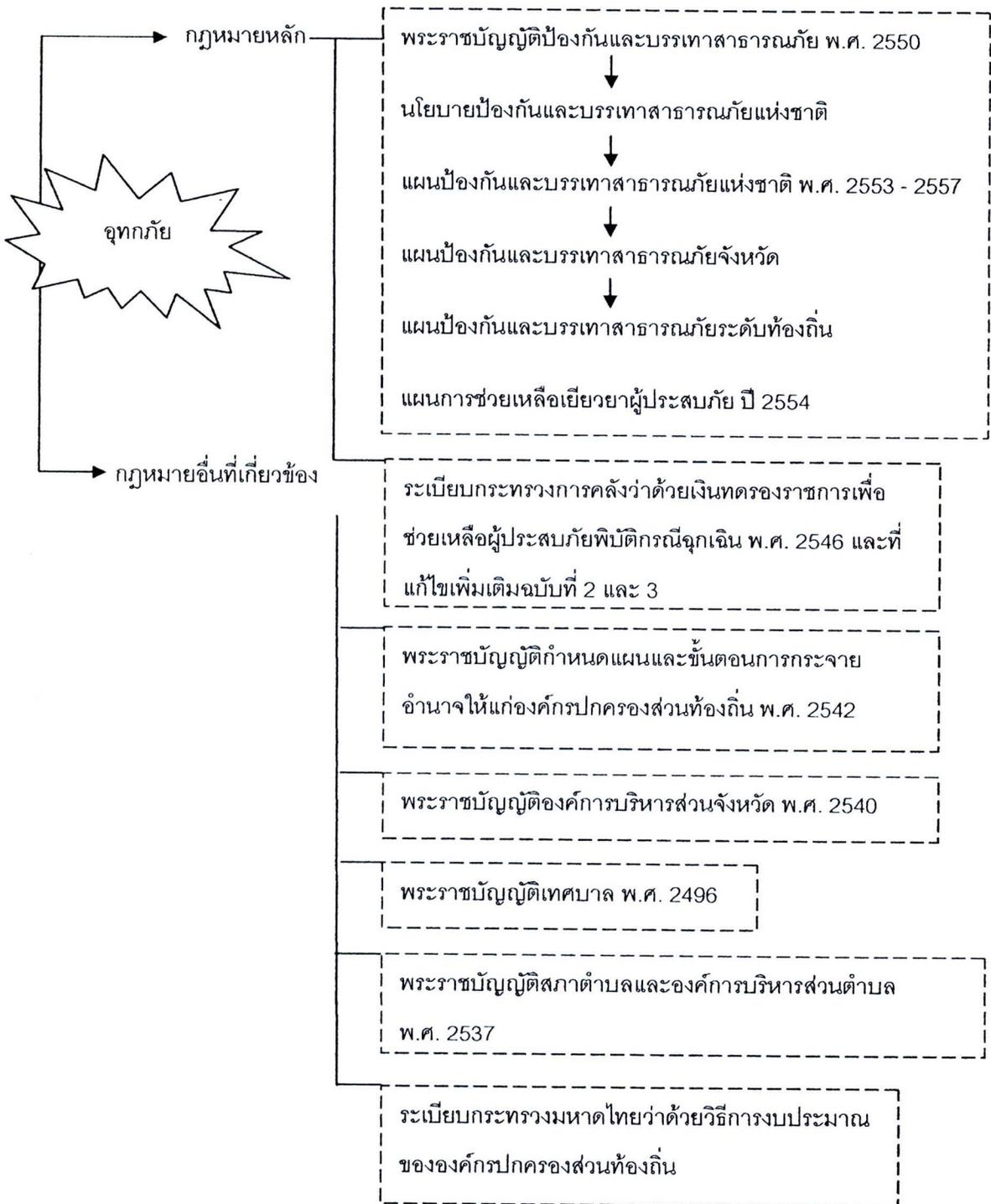
13.3.2 การฟื้นฟูทางด้านร่างกายและจิตใจผู้ประสบอุทกภัย

1) จัดให้มีการรักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บ ผู้ป่วย เพื่อรักษาชีวิตผู้ได้รับอันตรายในระยะแรก

2) จัดการประชุมสัมมนา เพื่อฟื้นฟูสภาพจิตใจและสร้างความเชื่อมั่นในการให้ความช่วยเหลือของทางราชการต่อผู้ประสบอุทกภัย

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการในการจัดการอุทกภัย สามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้





ภาพ 3 แสดงแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการในการจัดการอุทกภัย

เมื่อเกิดอุทกภัยขึ้นกฎหมายหลักที่นำมาใช้ในการจัดการอุทกภัย คือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัย โดยนำมาแปลงเป็นนโยบาย และแผนงาน เพื่อเป็นแนวทางในการนำไปปฏิบัติ การบริหารจัดการอุทกภัยตามกรอบพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 นั้น มีหน่วยงานต่างๆ เข้ามาร่วมบูรณาการในการบริหารจัดการ แต่หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยโดยตรงนั้น ได้แก่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในส่วนภูมิภาค และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด นอกจากนี้ยังกำหนดให้หน่วยงานในส่วนท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยด้วย ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นการบริหารจัดการจึงมีกรอบกฎหมายอื่นๆ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เข้ามามีเกี่ยวข้องด้วย

มาตรการในการบริหารจัดการอุทกภัยของส่วนภูมิภาค ตามกรอบพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และมาตรการในการบริหารจัดการอุทกภัยของส่วนท้องถิ่นนั้น มีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ และรายละเอียดของกิจกรรมย่อยในการปฏิบัติที่คล้ายคลึงกัน โดยเน้นการดำเนินงานที่ครอบคลุมในขั้นก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย โดยก่อนเกิดภัยนั้นจะเป็นลักษณะการดำเนินงานด้านการเตรียมพร้อม การป้องกันและลดผลกระทบ ในช่วงขณะเกิดภัยเป็นการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และหลังเกิดภัยจะเป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการฟื้นฟูบูรณะสภาพแวดล้อมต่างๆ ให้กลับสู่สภาพปกติ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักในการบริหารจัดการอุทกภัย ก็คือการช่วยเหลือ การป้องกันและการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ที่เกิดจากอุทกภัยให้ได้มากที่สุด

งบประมาณสำหรับการใช้จ่ายเพื่อการจัดการอุทกภัยของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 เป็นกรอบในการกำหนดวงเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในกรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์ ในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีงบ 50,000,000 บาท และที่ทำการปกครองจังหวัดแห่งละ 50,000,000 บาท และในกรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินรุนแรงสามารถขอขยายวงเงินอุดหนุนราชการได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม ส่วนงบประมาณสำหรับการใช้จ่ายเพื่อการ

จัดการอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น แม้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 จะไม่ได้กำหนดกรอบวงเงินสำหรับการใช้จ่ายเพื่อการจัดการสาธารณภัยไว้โดยตรง แต่ตามระเบียบข้อ 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อกรณีจำเป็นได้ตามอำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะตามความเหมาะสม

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย เป็นการนำกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ คำสั่ง ที่ผ่านการอนุมัติมากำหนดเป็นแนวทางและกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติ ซึ่งการปฏิบัติตามนโยบายนี้จะส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย จากความสำคัญที่กล่าวมาผู้วิจัยจึงรวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยสรุปตามประเด็นดังต่อไปนี้

1. ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549, หน้า 74) กล่าวว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการหรือวิธีการที่จะนำเอานโยบายที่รับได้รับความเห็นชอบแล้วไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องมากมาย

จุมพล นิมพานิช (2549, หน้า 140) กล่าวว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึง การวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล และกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

ศุภชัย ยาวะประภาส (2548, หน้า 90) กล่าวว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการมีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวชั่วคราว แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

สมพิศ สุขแสน (2551, หน้า 99) กล่าวว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึง สมรรถนะขององค์การ พฤติกรรมขององค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล การใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ตลอดจนความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งสภาพแวดล้อมและปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ระบุไว้

มยุรี อนุমানราชชน (2551, หน้า 218) กล่าวว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2551, หน้า 7) กล่าวว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็น กระบวนการหลังจากที่นโยบายได้รับการอนุมัติ เป็นกิจกรรมของการนำนโยบายที่อยู่ในรูปของ กฎหมาย นโยบาย ระเบียบ คำสั่ง หรือรูปแบบอื่นๆ ไปปฏิบัติ

สมพร เพ็ญจันทร์ (2552, หน้า 195) สรุปว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ คือ การปฏิบัติภายใต้ข้อกำหนดของนโยบาย โดยมีบุคคล คณะบุคคล ขั้นตอนหรือกระบวนการที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และส่งผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบาย

จากนানাทัศนะของนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปสู่การ ปฏิบัติ เป็นกระบวนการในการนำวัตถุประสงค์ของนโยบายมาแปลงเป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ประกอบไปด้วยกิจกรรมที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องต่างๆ มากมาย ซึ่งต้องอาศัยการบริหารนโยบาย เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของ นโยบาย

2. ความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2543, หน้า 410-413) สรุปความสำคัญของการนำนโยบาย สาธารณะไปสู่ปฏิบัติไว้ ดังนี้

1. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะส่งผล กระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย

2. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะส่งผล กระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง

3. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะส่งผล กระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อหน่วยปฏิบัติ

4. ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร เนื่องจากประเทศทุกประเทศมีทรัพยากรจำกัด ดังนั้น ถ้าหากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ แสดงว่าการ ใช้ทรัพยากรมีความคุ้มค่าเพราะสามารถแก้ไขปัญหาของกลุ่มเป้าหมายหรือของสังคมอย่างได้ผล

5. ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมี ความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ เพราะถ้าหากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ตามแผนงานและโครงการพัฒนาต่างๆ ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ จะส่งผลให้ประชาชนอยู่ดีกินดีและมีความสุข

สมพิศ สุขแสน (2551, หน้า 99 -100) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับสมบัติ ธัญวงศ์ ดังนี้

1. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย เป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้นโยบายดำเนินไปครบวงจร ไม่หยุดชะงัก

2. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นกระบวนการแปลงนโยบาย ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้างๆ หรือมีลักษณะเป็นนามธรรมของรัฐบาลให้มีลักษณะเป็นรูปธรรม โดยแปลงจากนโยบายให้เป็นแผนงาน (Program) และโครงการ (Project) ซึ่งจะง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ

3. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จะส่งผลกระทบต่อทางตรง และทางอ้อม ต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง และต่อหน่วยปฏิบัติงาน

4. ถ้าการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ย่อมเกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร ไม่เกิดความสูญเปล่าในด้านการลงทุน

5. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นมีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้านำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติตามแผนงาน โครงการพัฒนาต่างๆ ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายแล้ว ย่อมส่งผลให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีความสุข

ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2546, หน้า 177-178) กล่าวถึง ความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ในแนวความคิดที่อยู่ในความสนใจทั้งของนักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ ดังนี้

1. ในส่วนของนักรัฐศาสตร์สนใจ คือ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยนำออกของระบบการเมือง จะเห็นได้ว่าในระบบการเมืองสิ่งที่เป็นปัจจัยนำเข้า อาจประกอบด้วยความต้องการของประชาชนหรือกลุ่มต่างๆ ความต้องการเหล่านี้จะถูกนำมาพิจารณาและจัดสรรโดยฝ่ายการเมือง โดยฝ่ายการเมืองจะจัดสรรว่าในเวลาใดเวลาหนึ่ง ประเทศควรจะให้กลุ่มใดได้รับผลประโยชน์มากที่สุด แค่นั้นและเพียงใด ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่านี้อาจเป็นภารกิจที่สำคัญของระบบการเมือง

2. ในส่วนของนักรัฐประศาสนศาสตร์สนใจ อยู่ที่กระบวนการของการบริหารนโยบาย ได้แก่ กิจกรรมการแปลงนโยบายออกเป็นแผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่างๆ ความสนใจถึงองค์การที่เกี่ยวข้อง งบประมาณ และบุคลากรต่างๆ

จุมพล หนีมพานิช (2549, หน้า 140-141) ได้อธิบายความสำคัญของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไว้ 2 ประการ ดังนี้

1. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นส่วนประกอบหนึ่งของกระบวนการนโยบาย
2. จุดมุ่งหมายสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะคือ ความต้องการหรือความปรารถนาที่จะได้นโยบายสาธารณะที่ถูกต้องสมเหตุสมผลและสามารถทำให้บรรลุผลสำเร็จได้ ดังนั้นความสามารถในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ จึงเป็นการเพิ่มคุณค่าให้แก่กันนโยบายสาธารณะนั้นๆ

ความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติตามความหมายของนักวิชาการข้างต้น สรุปได้ว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินอกจากจะเป็นองค์ประกอบหนึ่งของกระบวนการนโยบาย ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวยังส่งผลโดยตรงต่อผู้กำหนดนโยบาย หน่วยปฏิบัติ ประชาชน และการพัฒนาประเทศในภาพรวมอีกด้วย

3. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำไปปฏิบัติหลายประการ ดังที่นักวิชาการหลายท่านกล่าวไว้ คือ

มยรี อนุমানราชธน (2551, หน้า 220-226) ได้สรุปปัจจัยที่ควรเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่

1. สภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
2. เวลาและทรัพยากรที่เพียงพอ สำหรับดำเนินการตามแนวทาง
3. การวางแผนจัดสรรทรัพยากรที่ต้องใช้ ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติต้องมีการผสมผสานทรัพยากร การไม่มีงบประมาณในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ก่อความเสียหายร้ายแรงน้อยกว่าการไม่มีทรัพยากรที่ต้องการใช้ เพราะงบประมาณอาจจะไม่สามารถแปรเปลี่ยนไปเป็นทรัพยากรที่ต้องการ
4. ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำ โดยทั่วไปการนำนโยบายไปปฏิบัติจนสัมฤทธิ์ผลระดับสูง ต้องอาศัยหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จต้องไม่พึ่งพาหน่วยงานอื่น ถ้ามีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องเป็นความสัมพันธ์ในระดับต่ำและความสัมพันธ์นั้นต้องไม่ค่อยมีความสำคัญนัก

5. ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์ ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์อย่างสมบูรณ์ เป็นสิ่งจำเป็นตลอดระยะเวลาที่มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ วัตถุประสงค์ของนโยบายควรจะถูกกำหนดในลักษณะเฉพาะเจาะจง และในลักษณะที่วัดได้เป็นตัวเลขหรือเชิงปริมาณ วัตถุประสงค์นั้นควรเป็นที่เข้าใจและเห็นพ้องกันในองค์การ

6. การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่ การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่ระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารโครงการเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

7. ผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติต้องได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง

Edwards and Sharkansky อ้างใน จุมพล หนิมพานิช (2549, หน้า 152) ได้เสนอ 5 ปัจจัยสำคัญ ที่มีผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่

1. ระบบสื่อสาร การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในการสั่งการ และคำสั่งต่างๆ ที่ตรงจุด ตรงหน่วย และต้องชัดเจนไม่ขัดแย้งกับคำสั่งอื่น

2. ทรัพยากรและการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งข้อมูลข่าวสาร อำนาจการสั่งการ ต้องมอบให้กับผู้ที่นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

3. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีลักษณะการเมืองภายใน การแข่งขันระหว่างหน่วยงาน และผลประโยชน์ของหน่วยงานในการดำเนินงานหรือไม่ อย่างไร

4. มาตรฐานของระเบียบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน มาตรฐานของระเบียบเหล่านี้ บางครั้งอาจเป็นประโยชน์ในการทำงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำแต่อาจไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานลักษณะใหม่

5. การติดตามผล เพื่อให้ทราบว่าการปฏิบัติงานจริงหรือไม่ รวมทั้งทราบถึงปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เพื่อหามาตรการและแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงวิธีการปฏิบัติตามนโยบายให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

Van Meter. and Van Horn. อ้างอิงใน สมพิศ สุขแสน (2551, หน้า 125-129) ปัจจัยที่สำคัญหลายประการมีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติซึ่งได้แก่

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องมีความชัดเจน สามารถวัดได้และมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ

2. งบประมาณและแรงจูงใจอื่นๆ

3. การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติและผู้รับบริการ องค์การที่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐาน และมีความรู้สึกเต็มใจในการทำงานจะทำให้ประสิทธิภาพในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เช่น มีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์องค์การ ร่วมดำเนินกิจกรรม ร่วมติดตามและควบคุม ตลอดจนการร่วมให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายนั้นๆ ย่อมทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์ได้ง่าย

4. การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน คือ การแลกเปลี่ยน ข้อเท็จจริง ความคิดเห็น ความรู้สึกต่างๆ ระหว่างบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป เพื่อช่วยให้การสั่งการต่างๆ และการรับข่าวสารเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้และช่วยเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างกัน

5. คุณลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ควรมีคุณลักษณะที่เหมาะสม คือ มีบุคลากรที่มีคุณภาพและเพียงพอ มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน สมาชิกในองค์การมีปฏิสัมพันธ์ที่ดี หน่วยปฏิบัติมีความกระตือรือร้น มีระดับการติดต่อสื่อสารแบบเปิด และมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างหน่วยปฏิบัติกับองค์การที่กำหนดนโยบาย

6. สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพราะถ้าสภาพทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวย ย่อมส่งผลกระทบต่องบประมาณของหน่วยปฏิบัติ หรือหากสถานการณ์ทางการเมืองขาดเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย อาจทำให้เกิดปัญหาการทุจริตในการดำเนินโครงการต่างๆ และส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของโครงการ

7. การสนับสนุนของหน่วยปฏิบัติ หน่วยปฏิบัติคือ ระบบราชการ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยปฏิบัติระดับสูง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หน่วยปฏิบัติระดับกลาง ได้แก่ หน่วยงานระดับภูมิภาค และหน่วยปฏิบัติระดับล่าง ได้แก่ หน่วยงานที่ปฏิบัติในระดับพื้นที่ หรือระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดประชาชน ถ้าทิศทางการสนับสนุนเป็นไปในลักษณะการยอมรับและเต็มใจปฏิบัติตามการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ย่อมเกิดผลสำเร็จได้โดยง่าย

จากปัจจัยที่มีอิทธิพลในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ดังนี้

ปัจจัยทางด้านนโยบาย

1. ความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบาย
2. การสนับสนุนนโยบายของผู้ปฏิบัติ
3. สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง
4. การติดต่อสื่อสาร การเข้าใจคำสั่งนโยบาย

ปัจจัยทางด้านองค์การหรือหน่วยงาน

1. คุณลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
2. ระยะเวลาในการดำเนินนโยบาย
3. ทรัพยากรและความสามารถในการจัดสรรทรัพยากร
4. ความร่วมมือ การมีส่วนร่วม และการประสานงานของหน่วยงาน
5. มาตรฐานในการปฏิบัติงานและการติดตามผลการปฏิบัติงาน
6. การยอมรับในตัวผู้มีอำนาจในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

4. ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 32-42) กล่าวว่ากระบวนการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ สามารถแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro)

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) สามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ

ขั้นตอนแรก ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย เป็นการตีความวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ให้ออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย จะเป็นราชการบริหารส่วนกลางจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายแปลงนโยบายนั้นออกมาเพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างถือปฏิบัติ

ดังนั้นความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในเบื้องต้นจึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายและการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ขั้นตอนที่สอง ขั้นตอนของการยอมรับ คือ การทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) เริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ มาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก ขั้นการระดมพลัง ในขั้นตอนนี้หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน เป็นการพิจารณาว่านโยบายที่รับมาจากส่วนกลางนั้นมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานและสามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่เพียงใด

ขั้นตอนที่สอง ขั้นการปฏิบัติ ขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องกับตัวผู้ปฏิบัติโดยตรง ในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจทำการตัดสินใจ หรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานประจำขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของตัวผู้ปฏิบัติเอง ดังนั้นการสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับการแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการหรือสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่

ขั้นตอนที่สาม ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง คือมีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าระยะเวลานโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้ว หมายความว่า นโยบายจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย

มยุรี อนุমানราชชน (2551, หน้า 226-229) ได้อธิบายการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติแบบบนลงล่างประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนระดับมหภาค และขั้นตอนระดับจุลภาค

ขั้นตอนระดับมหภาค การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับมหภาค ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นการแปลงนโยบายให้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ

เมื่อฝ่ายการเมืองระดับชาติ ได้แก่ รัฐสภา และคณะรัฐมนตรีได้กำหนดขอบเขตการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวงและระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับเป็นแนวทางนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแล้ว จะมีการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หน่วยงานราชการที่ได้รับมอบหมายซึ่งได้แก่ กระทรวงและกรมในส่วนกลาง จะทำหน้าที่แปลงนโยบายนั้นออกมาให้หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ

2. ขั้นการยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ

เมื่อหน่วยงานส่วนกลางได้ทำการแปลงนโยบายออกมาเป็น แนวทาง แผนงาน โครงการแล้ว หน่วยงานส่วนกลางต้องทำให้หน่วยงานระดับรองลงมาทั้งหน่วยงานระดับภูมิภาค และท้องถิ่น ยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการแล้วนำไปปฏิบัติ โดยหน่วยงานส่วนกลางต้องเข้าใจลักษณะของหน่วยงานในระดับท้องถิ่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของท้องถิ่นและจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ที่กระตุ้นให้เกิดการยอมรับนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติ

ขั้นตอนระดับจุลภาค ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นการระดมพลัง เมื่อหน่วยงานยอมรับว่าแนวทาง แผนงาน โครงการ จากส่วนกลางมีความเหมาะสม ตรงกับวัตถุประสงค์และหน้าที่หลักของหน่วยงานหรือสนองต่อความต้องการและปัญหาของท้องถิ่น ก็จะต้องหาความสนับสนุนจากสมาชิกในหน่วยงาน เพื่อร่วมกันกำหนดแผนงานหรือโครงการของท้องถิ่น

2. ขั้นการปฏิบัติ อาจจะมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของสมาชิกในหน่วยงานให้เข้ากับแผนงานหรือโครงการ หรือปรับแผนงานหรือโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมการทำงานปฏิบัติของสมาชิกในหน่วยงาน

3. ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง แนวทางของนโยบายจะถูกปรับเปลี่ยน และได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงาน โดยผู้ปฏิบัติงานเต็มใจที่จะดำเนินงานตามนโยบายในลักษณะของงานประจำ ในการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่กันนโยบายหรือสร้างความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานตามนโยบาย ผู้บริหารต้องชี้แนวความคิดพัฒนาองค์การ การสร้างแรงจูงใจ การมีส่วนร่วม การจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกผูกพันและยอมรับโครงการ

ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2546, หน้า 187-190) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติว่ามี 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนระดับมหภาค และขั้นตอนระดับจุลภาค แต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดต่อไปนี้

ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับมหภาค สามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนย่อย คือ

1. ขั้นตอนการแปลงนโยบาย เมื่อฝ่ายการเมืองได้กำหนดนโยบายออกมาในรูปของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือกฎกระทรวงแล้ว นโยบายดังกล่าวจะระบุให้หน่วยราชการใด หน่วยราชการหนึ่งเป็นผู้นำนโยบายดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบไปปฏิบัติ หน่วยงานที่ได้เข้ามารับผิดชอบในกระบวนการขั้นแรก คือ หน่วยงานราชการส่วนกลาง ซึ่งจะทำหน้าที่แปลงนโยบายนั้นออกมาให้หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ ดังนั้นขั้นตอนการแปลงนโยบายจึงถือได้ว่าเป็นขั้นตอนแรกของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องของการแปลงนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ นั้น ขึ้นอยู่กับความชัดเจน ความสัมพันธ์ของเป้าหมาย ประกอบกับการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมือง และมีความจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพียงใด

2. ขั้นตอนการยอมรับ เมื่อหน่วยงานส่วนกลางทำการแปลงนโยบายออกมาในรูปของแผน แผนงาน หรือโครงการแล้ว ขั้นตอนที่สำคัญต่อมาคือ การทำให้หน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นยอมรับแผน แผนงาน หรือโครงการดังกล่าวไปปฏิบัติต่อไป การที่หน่วยงานราชการส่วนกลางจะทำให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นยอมรับนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง อาทิเช่น ลักษณะของหน่วยงานในท้องถิ่นนั้น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองท้องถิ่น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐบาลจะจัดสรรให้กับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้น ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่แท้จริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค มี 3 ขั้นตอนย่อย ได้แก่

1. ขั้นตอนการระดมพลัง เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องดำเนินการพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน
2. ขั้นการปฏิบัติ เป็นขั้นตอนการปฏิบัติจริง จึงเป็นเรื่องของตัวผู้ปฏิบัติ หรือผู้ให้บริการตามโครงการโดยตรง ในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจจะยอมรับการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนให้เข้ากับแผน แผนงาน หรือโครงการที่กำหนดไว้ แต่ในบางครั้งผู้ปฏิบัติอาจจะปรับแผน แผนงาน หรือโครงการนั้นให้เข้ากับพฤติกรรมการปฏิบัติของตนก็ได้
3. ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่อง หน่วยงานส่วนกลางจะต้องพยายามสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่องให้เกิดขึ้น โดยผู้บริหารระดับท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้ชักจูงใจให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของการปฏิบัตินโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และจะต้องหาทางแปลงนโยบายนั้นให้เป็นภารกิจประจำวันของผู้ปฏิบัติไปโดยตลอด ขณะเดียวกันผู้ปฏิบัติเองก็ต้องยอมรับและปฏิบัติตามนโยบายนั้นอย่างเต็มใจเสมือนเป็นภารกิจประจำวันของตนเอง

จากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ข้างต้น นักวิชาการ 3 ท่าน ได้อธิบายเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มีความคล้ายคลึงกัน สามารถสรุปได้ว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการระบุหน่วยงานผู้รับผิดชอบนโยบายจากผู้กำหนดนโยบายเรียบร้อยแล้ว จากนั้นหน่วยงานผู้รับผิดชอบต้องทำหน้าที่ในการแปลงนโยบายดังกล่าวออกมาเป็นแผน แผนงาน และโครงการ เพื่อนำไปสู่การกำหนดกิจกรรมในการปฏิบัติ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค และขั้นตอนในระดับจุลภาค ขั้นตอนในระดับมหภาคประกอบด้วยขั้นตอนย่อย 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการแปลงนโยบายและการยอมรับ ส่วนขั้นตอนในระดับจุลภาคนั้น ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนย่อย คือ ขั้นการระดมพลัง ขั้นการปฏิบัติ และขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสาธารณสุข

การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสาธารณสุข จะทำให้เข้าใจความหมายและรูปแบบการจัดการสาธารณสุขมากยิ่งขึ้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้รวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสาธารณสุขไว้ ดังนี้

1. ความหมายของสาธารณสุข

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2546) ให้ความหมายสาธารณสุข หมายถึง ภัยที่เกิดแก่คนหมู่มาก เช่น อหิวาต์ วัณโรค อหิวาต์ ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีมาเป็นสาธารณะ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข (2550) ให้ความหมายสาธารณสุข หมายถึง อหิวาต์ วัณโรค อหิวาต์ ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

วันทนีย์ คงสมบูรณ์ (2544, หน้า 5) ได้ให้ความหมายของสาธารณสุข ไว้ว่าเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือน้ำมือของมนุษย์อย่างเฉียบพลันหรือค่อยเป็นค่อยไปซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนรุนแรงถึงระดับที่จำเป็นต้องวางมาตรการขึ้นจัดการเป็นพิเศษ

สมโภช รติโอฬาร (2544, หน้า 6) ให้ความหมาย สาธารณภัย หมายถึง ภัยหรืออันตรายที่ทำให้เกิดความสูญเสียทั้งมนุษย์ ทรัพย์สินและสิ่งอื่นๆ อย่างรุนแรง โดยภัยที่เกิดขึ้นจะมีผลกระทบกับประชาชนในจำนวนมาก มีลักษณะที่เกินขีดความสามารถของหน่วยบริการระดับภูมิภาคในการระงับและแก้ไขภัยนั้นได้

จากความหมายของสาธารณสุขดังกล่าว จึงสรุปได้ว่า สาธารณภัย หมายถึง ภัยหรืออันตรายที่เกิดขึ้นกับประชาชนในจำนวนมาก ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือน้ำมือมนุษย์ ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ

2. ประเภทสาธารณสุข

การแบ่งประเภทสาธารณสุขตามลักษณะการเกิดหรือสาเหตุ สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท คือ สาธารณภัยธรรมชาติและสาธารณสุขมนุษย์ (สมโภช รติโอฬาร, 2544, หน้า 11-12)

สาธารณสุขธรรมชาติ เป็นสาธารณสุขที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มักเกิดขึ้นตามฤดูกาลเป็นส่วนใหญ่ แต่บางครั้งอาจเกิดขึ้นโดยกะทันหัน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย

จิตใจ ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมต่างๆ ซึ่งได้แก่ 1. สาธารณภัยเชิงอุตุนิยมวิทยา เป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นตามฤดูกาลเป็นส่วนใหญ่ และเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ เช่น วาตภัย อากาศหนาวผิดปกติ คลื่นความร้อน และภัยแล้ง 2. สาธารณภัยตามสภาพภูมิประเทศ เป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพภูมิประเทศ เช่น อุทกภัย หิมะถล่ม 3. สาธารณภัยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของผิวโลก เช่น แผ่นดินถล่ม แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด 4. สาธารณภัยทางชีวภาพ เป็นสาธารณภัยที่มีสาเหตุเนื่องจากสิ่งที่มีชีวิต เช่น การระบาดของโรค ภัยจากฝูงสัตว์และฝูงแมลง เป็นต้น

สาธารณภัยมนุษย์ เป็นสาธารณภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ โดยอาจเกิดจากสิ่งประดิษฐ์ของมนุษย์ ที่ประดิษฐ์เพื่อความสะดวกสบาย หรือเพื่อประหยัดอาหารกัน ซึ่งได้แก่ 1) ภัยจากการจราจร ได้แก่ ภัยทางอากาศ ภัยทางบก ภัยทางน้ำ และภัยทางราง 2) ภัยจากการประกอบอาชีพ ทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เช่น อุบัติเหตุจากเครื่องจักร อุบัติเหตุจากการใช้เครื่องมือ 3) ภัยจากความไม่สงบของประเทศ เช่น การจลาจล การปฏิวัติ การก่อวินาศกรรม การก่อการร้าย สงคราม 4) ภัยจากไฟฟ้า เช่น อัคคีภัย 5) ภัยจากวัตถุอันตราย ได้แก่ ภัยจากวัตถุอันตรายที่ใช้ในอุตสาหกรรม การเกษตร สาธารณสุข การอุปโภคและบริโภค 6) ภัยจากความเจริญทางเทคโนโลยี เช่น อาคารสูง อาคารใหญ่พิเศษ รถไฟใต้ดิน โรงงานขนาดใหญ่ที่ใช้เทคโนโลยีสูง ซึ่งต่างๆ ที่กล่าวมานี้ทำให้เกิดความเสี่ยงสูงมากขึ้นเมื่อเกิดสาธารณภัย

3. ระยะการเกิดสาธารณภัย

ระยะการเกิดสาธารณภัยประกอบด้วยระยะต่างๆ คือ ระยะก่อนเกิดภัย ระยะเกิดภัย และระยะหลังเกิดภัย (สมโภช รติโอฬาร, 2544, หน้า 22-24)

3.1 ระยะก่อนเกิดภัย เป็นระยะเวลาก่อนเกิดภัย ซึ่งอาจจะสั้นหรือยาวแล้วแต่ชนิดของสาธารณภัย ทำให้มีโอกาสเตือนภัยกับประชาชนได้ ดังนั้นในระยะก่อนเกิดภัยจะเป็นระยะที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกหน่วยงานมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัยได้มีเวลาพอที่จะเตรียมการดำเนินการต่างๆ ในการรับสถานการณ์และเตรียมการในการช่วยเหลือประชาชนทั้งชีวิตและทรัพย์สินทำให้มีการสูญเสียน้อยที่สุด

3.2 ระยะเกิดภัย เป็นระยะในการเกิดสาธารณภัย ทำให้เกิดความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ระยะเวลาการเกิดภัยแตกต่างกันไปตามแต่ชนิดของสาธารณภัย สาธารณภัยที่เกิดในระยะเวลาสั้นๆ เป็นวินาทีหรือนาที เช่น การระเบิด แผ่นดินไหว สาธารณภัยที่เกิดในช่วงเวลาเป็นชั่วโมงหรือวัน เช่น อุทกภัย วาตภัย สาธารณภัยที่เกิดในช่วงระยะเวลาเป็นเดือนเป็นปี เช่น โรคระบาด ความแห้งแล้ง เป็นต้น ซึ่งผลกระทบของสาธารณภัยที่เกิดขึ้นนั้นจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับชนิดของสาธารณภัย

3.3 ระยะเวลาหลังเกิดภัย เป็นระยะที่สาธารณภัยเกิดขึ้นไปแล้วหรือยังคงอยู่แต่ลดความรุนแรงลงหรือสิ้นสุดการเกิดภัยแล้ว ซึ่งในระยะนี้จะเป็นระยะของการช่วยชีวิต การระงับภัย การฟื้นฟู สามารถแบ่งเป็นระยะย่อยๆ ได้ ดังนี้

3.3.1 ระยะเวลากู้ภัย (Rescue Phase) เป็นระยะของการช่วยชีวิตและระงับภัย โดยทำให้ภัยสงบลงโดยเร็ว หรือลดอันตรายให้น้อยลง การกู้ภัยควรทำทันทีในขณะเกิดสาธารณภัย งานกู้ภัย ได้แก่ การดับเพลิง การรื้อถอนซากปรักหักพัง การอพยพทรัพย์สินไปไว้ที่ปลอดภัย การปฐมพยาบาลและการดูแลฉุกเฉินแก่ผู้ประสบภัยทันที หน่วยกู้ภัยที่ทำงานในระยะนี้ส่วนใหญ่ได้แก่ อาสาสมัคร ทหาร ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

3.3.2 ระยะเวลาบรรเทาภัย (Relief Phase) เป็นระยะที่ภัยเริ่มสงบหรือไม่เป็นอันตรายต่อไป งานในระยะนี้เป็นการบรรเทาภัยหรือการบรรเทาทุกข์ที่ประชาชนกำลังประสบอยู่ โดยทีมงานที่มาจากสาขาวิชาชีพต่างๆ ร่วมกันสำรวจความเสียหาย ประเมินความจำเป็นเร่งด่วน และเริ่มดำเนินการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานรับผิดชอบต่างๆ ในการจัดเตรียมสิ่งของ เครื่องใช้ที่จำเป็น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และกระจายสิ่งของเหล่านั้นไปสู่ผู้ประสบภัยอย่างทั่วถึง การบรรเทาภัยขึ้นอยู่กับความรุนแรงของสาธารณภัย หากเป็นสาธารณภัยที่ไม่รุนแรงมากนัก เจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์การเอกชนของท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองได้ แต่ถ้าเป็นสาธารณภัยที่รุนแรงมาก การช่วยเหลืออาจได้รับความสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องนอกพื้นที่ ประสิทธิภาพของการดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายอย่าง เช่น การเตรียมความพร้อมเพื่อรับสาธารณภัย วัสดุ อุปกรณ์ บุคลากร ถ้าองค์ประกอบเหล่านี้มีการเตรียมความพร้อมในการรับสาธารณภัยอยู่เสมอก็จะทำให้การบรรเทาสาธารณภัยประสบความสำเร็จ

3.3.3 ระยะเวลาฟื้นฟูสภาพ (Rehabilitation Phase) ระยะนี้เป็นระยะหลังสาธารณภัยได้สงบแล้วและได้รับการบรรเทาภัยในระยะเร่งด่วนไปแล้ว งานในระยะนี้เป็นงานระยะยาวเกี่ยวกับการฟื้นฟูและบูรณะสิ่งชำรุดเสียหายที่เกิดจากสาธารณภัยให้กลับสู่สภาพเดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

4. ความหมายของการจัดการสาธารณภัย

วันทนีย์ คงสมบูรณ์ (2544, หน้า 5) ให้ความหมายการจัดการสาธารณภัย หมายถึง กระบวนการที่จำเป็นต้องมีความเป็นพลวัต เปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ และครอบคลุมการดำเนินงานทุกขั้นตอน ทั้งการวางแผน การจัดวางบุคลากร การปฏิบัติและควบคุมดูแล รวมทั้งการประสานและร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อการจัดการที่ดีในทุกๆ ระยะของวงจรการจัดการสาธารณภัย

5. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการจัดการสาธารณภัย

การจัดการสาธารณภัยมีวัตถุประสงค์ คือ (วันทนีย์ คงสมบูรณ์, 2544, หน้า 11)

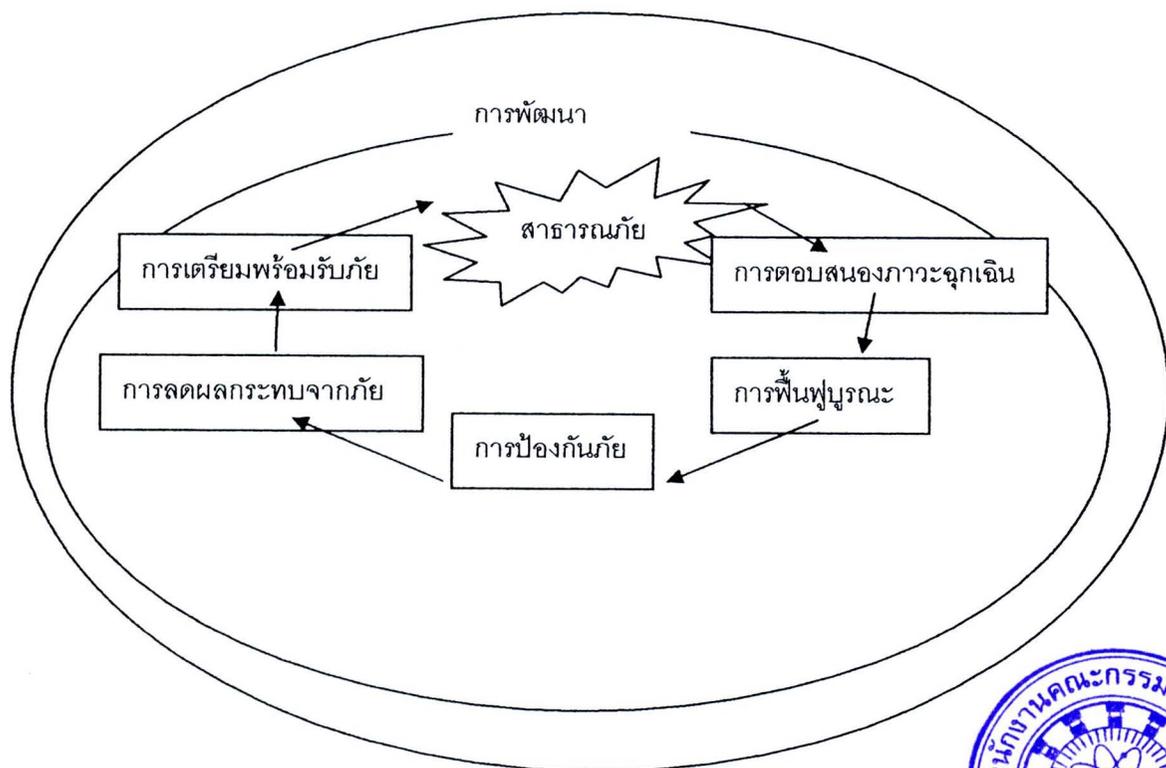
1. เพื่อหลีกเลี่ยงความสูญเสียชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในความเสี่ยงต่างๆ ควรมีหลักประกันความปลอดภัย
2. เพื่อปกป้องทรัพย์สินให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด รวมทั้งลดการสูญเสียทางเศรษฐกิจ
3. เพื่อรักษาภาวะแวดล้อมทางสังคมเศรษฐกิจซึ่งมีผลโดยตรงต่อความอยู่ดีกินดีของสังคม

โดยมีเป้าหมายของการจัดการสาธารณภัย ดังนี้

1. เพื่อการจัดทำแผนและสามารถนำมาตรการในการลดหรือหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดสาธารณภัยมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. เพื่อให้มีการจัดระบบการเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ
3. เพื่อให้มีการดำเนินการควบคุมสถานการณ์และดูแลชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัยและเพื่อสนับสนุนกิจกรรมลดผลกระทบจากสาธารณภัยในชุมชน
4. เพื่อให้การดำเนินงานบรรเทาสาธารณภัยขณะเกิดเหตุฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถคุ้มครองและช่วยชีวิตได้ทันเวลาที่
5. เพื่อให้มีการจัดการในเรื่องของมาตรการฟื้นฟูบูรณะสู่สภาวะปกติโดยเร็วที่สุดและกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องหลังประสบภัย

6. วงจรการจัดการสาธารณภัย

ลักษณะของวงจรการจัดการสาธารณภัย สามารถแสดงได้ ดังนี้ (วันทนีย์ คงสมบูรณ์, 2544, หน้า 13-21)



ภาพ 4 แสดงลักษณะของวงจรการจัดการสาธารณภัย



ลักษณะของวงจรการจัดการสาธารณภัย เป็นการแสดงถึงระยะต่างๆ ที่บ่งชี้ถึงความต่อเนื่องและความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันของกิจกรรมในการจัดการสาธารณภัย ซึ่งไม่มีช่วงเวลาแน่นอนและซ้ำซ้อนกันได้เสมอ ได้แก่

6.1 สภาพการเกิดสาธารณภัย (Disaster) ภัยหรือภัยพิบัติ มีความหมายในตัวของมันเอง เช่น พายุไซโคลน แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด อุทกภัย วาตภัย เรียกว่าสาธารณภัย

6.2 การตอบสนองภาวะฉุกเฉิน (Emergency Response) เป็นขั้นตอนการจัดการทันทีที่เกิดสาธารณภัยขึ้น เพื่อป้องกันรักษาชีวิตและทรัพย์สิน และจัดการกับความเสียหาย โดยการตอบสนองภาวะฉุกเฉินประกอบด้วยกิจกรรมต่อไปนี้ คือ การกู้ภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ถูกทอดทิ้ง การดูแลรักษาพยาบาล การขนย้ายอพยพผู้ประสบภัย การจัดที่พักชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัย การจัดหาและการแจกจ่ายอาหารแก่ผู้ประสบภัยและผู้ปฏิบัติงานอย่างทั่วถึง การติดต่อสื่อสาร การกำจัดสิ่งกีดขวางทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ การจัดระบบน้ำและไฟฟ้า การแจกจ่ายสิ่งของจำเป็น การสุขาภิบาลและรักษาสุขภาพอนามัย การกระจายข้อมูลข่าวสาร การดูแลความปลอดภัย การระคับระคองสภาพจิตของชุมชน

6.3 การฟื้นฟูบูรณะ (Recovery) เป็นขั้นตอนของกระบวนการที่รัฐบาล ชุมชน และหน่วยงานต่างๆ ร่วมกันฟื้นฟูสภาพความเสียหายสู่สภาวะปกติ ต่อเนื่องจากขั้นตอนตอบสนองภาวะฉุกเฉิน ขั้นตอนนี้อาจใช้ระยะเวลายาวนาน ห้าปี สิบปี หรือมากกว่า ในการจัดทำโครงการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ประสบสาธารณภัย ควรครอบคลุมความต้องการและความจำเป็นทั้ง 3 ระดับ คือ

6.3.1 ระดับรัฐบาล ได้แก่ เรื่องของสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการบริหาร การบริการสาธารณสุขปกแก่ประชาชน การบริการด้านการศึกษา การบริการทางสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การคมนาคม และอื่นๆ

6.3.2 ระดับภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ ระบบโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การค้าขาย เป็นต้น

6.3.3 ระดับชุมชน ได้แก่ การบริการทางสังคม การฟื้นฟูชุมชนในระยะยาว รวมทั้งทัศนคติและผลกระทบทางจิตใจที่ควรได้รับการบำรุงขวัญจากโครงการฟื้นฟูบูรณะ

6.4 การป้องกันภัย (Prevention) เป็นขั้นตอนของมาตรการป้องกันการเกิดสาธารณภัยและป้องกันชุมชนมิให้ได้รับอันตรายจากสาเหตุของสาธารณภัย เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อควบคุมระบบน้ำไม่ให้เกิดอุทกภัย การออกกฎหมายข้อบังคับเพื่อควบคุมการใช้พื้นที่ และกฎหมายอื่นๆ ที่มีผลในการลดความเสี่ยงของประชาชน เป็นต้น

6.5 การลดผลกระทบจากภัย (Mitigation) เป็นกิจกรรมที่อยู่ในรูปของมาตรการเฉพาะเรื่อง เฉพาะกิจ มีวัตถุประสงค์ในการลดผลกระทบของสาธารณภัยต่อประเทศหรือชุมชน ซึ่งปกป้องสิ่งที่จะถูกผลกระทบโดยตรง มิได้มุ่งเน้นการจัดการที่สาเหตุ เช่น การสร้างตึกโดยค้ำนั่งถึงระบบป้องกันการสั่นสะเทือนสามารถลดความเสี่ยงจากแผ่นดินไหวได้ การเปลี่ยนวงจรการปลูกพืชให้เก็บเกี่ยวได้ก่อนที่จะถึงหน้าพายุฝน เป็นต้น

6.6 การเตรียมพร้อมรับภัย (Disaster Preparedness) เป็นขั้นตอนของมาตรการที่ทำให้ภาครัฐ องค์กร ชุมชนและบุคคลทั่วไป สามารถตอบสนองภาวะฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วทันต่อเวลาเมื่อเกิดสาธารณภัย ซึ่งหมายรวมถึงการจัดทำแผนจัดการสาธารณภัยที่ปรับปรุงให้ทันเหตุการณ์อยู่เสมอ และสามารถคงไว้และกักตุนทรัพยากรที่จำเป็นและการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อการจัดการที่ดี

มาตรการเตรียมความพร้อมที่มีประสิทธิผลควรประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้

6.6.1 นโยบายการจัดการสาธารณภัยแห่งชาติต้องชัดเจนและครอบคลุมทุกขั้นตอนของการจัดการสาธารณภัย

6.6.2 จัดตั้งองค์กรเฉพาะเพื่อการจัดการสาธารณภัยระดับชาติ

6.6.3 มีการประเมินผลกระทบจากสาธารณสุขภัย

6.6.4 มีแผนการจัดการภัยพิบัติระดับชาติ ระดับกลาง และระดับท้องถิ่น ที่ชัดเจน

6.6.5 มีการรวบรวมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ บุคลากรและเครื่องมือเครื่องใช้ มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อความชัดเจน

6.6.6 ความร่วมมือและการประสานงานระหว่างองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

6.6.7 การเตรียมความพร้อมในการฝึกอบรมบุคลากร

6.6.8 การให้ความรู้และสร้างความรับรู้แก่สาธารณชน

7. ปัจจัยพื้นฐานในการจัดการสาธารณสุขภัย

ปัจจัยพื้นฐานในการจัดการสาธารณสุขภัย ประกอบด้วย (วันทนีย์ คงสมบูรณ์, 2544, หน้า 28-29)

7.1 ความตระหนักของสังคม คือ การประชาสัมพันธ์ให้สังคมได้รับรู้ เพื่อให้ประชาชนตื่นตัว ให้ความสนับสนุน และร่วมกิจกรรมเพื่อดูแลตัวเอง สมาชิกในครอบครัวและตนเอง โดยข้อมูลที่จำเป็นต้องสื่อสารให้ประชาชนรับทราบคือ ข้อมูลขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับชุมชน ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐ และข้อมูลก่อนฤดูกาลของสาธารณสุขภัย

7.2 นโยบายของรัฐบาล นโยบายของรัฐควรชัดเจนเพื่อเป็นกฎเกณฑ์สำคัญนำไปสู่การจัดการสาธารณสุขภัยที่ดี

7.3 งบประมาณและทรัพยากร เนื่องจากการจัดการสาธารณสุขภัยนั้นมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และนานาชาติ การระดมงบประมาณและจัดสรรทรัพยากรที่ดีจึงมีผลต่อการจัดการสาธารณสุขภัยให้ประสบผลสำเร็จ

7.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนหรือชุมชนคือเป้าหมายของการจัดการสาธารณสุขภัย แต่ถ้าหากประชาชนขาดการมีส่วนร่วม การจัดการก็ไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง

7.5 ศักยภาพของสถาบันหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการจัดการสาธารณสุขภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.6 ช่วงเวลาและความต่อเนื่องในการจัดการ

8. การจัดการสาธารณสุขภัยระยะต่างๆ

การจัดการสาธารณสุขภัยแบ่งได้เป็น 3 ระยะ คือ ระยะก่อนเกิดภัย ระยะเกิดสาธารณสุขภัย และระยะหลังการเกิดสาธารณสุขภัย ซึ่งมีหลักการและวิธีการแตกต่างกันออกไป ดังนี้(วันทนีย์ คงสมบูรณ์, 2544, หน้า 37-42)

8.1 การจัดการระยะก่อนเกิดภัย ประกอบด้วย

8.1.1 การประเมินลักษณะของสาธารณภัยที่คาดว่าจะเกิดขึ้น เพื่อจัดทำแผนที่แสดงบริเวณพื้นที่เสี่ยงภัยประเภทต่างๆ ในแต่ละภาค เพื่อการวางแผนจัดการเตรียมพร้อม ป้องกัน และลดผลกระทบ

8.1.2 การวิเคราะห์ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

8.1.3 การกระจายข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างความรับรู้สู่สาธารณะ

8.1.4 การกำหนดนโยบายจัดการสาธารณภัย

8.1.5 การจัดการระบบการพยากรณ์และระบบการเตือนภัย พัฒนาเครื่องมือที่ทันสมัย รวมทั้งพัฒนาระบบติดต่อสื่อสาร

8.1.6 การเตรียมพร้อมด้านต่างๆ เช่น การจัดทำแผนนโยบายระดับชาติ การเตรียมทรัพยากร การเตรียมพร้อมประชาชน เป็นต้น

8.1.7 การป้องกันและลดผลกระทบจากสาธารณภัย

8.2 การจัดการขณะเกิดสาธารณภัย ประกอบด้วย

8.2.1 ระดมทรัพยากรที่เหมาะสมทันเวลา

8.2.2 ประเมินสถานการณ์และความเสียหาย

8.2.3 วิเคราะห์ความต้องการความช่วยเหลือ

8.3 การจัดการหลังเกิดสาธารณภัย

8.3.1 การกู้ภัยและการช่วยเหลือระยะฉุกเฉิน

8.3.2 การฟื้นฟูและบูรณะ

8.3.3 การประเมินผลการดำเนินการหลังเกิดสาธารณภัย

9. การจัดการอุทกภัย

การศึกษาเกี่ยวกับการจัดการอุทกภัยจำเป็นที่จะต้องศึกษาความหมาย ลักษณะ รวมถึงผลกระทบที่เกิดจากอุทกภัยเสียก่อน เพื่อให้เกิดความเข้าใจการจัดการอุทกภัยมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงรวบรวมความหมาย ลักษณะ และผลกระทบของอุทกภัยไว้ ดังนี้ (พรสวัสดิ์ ศรีสวัสดิ์, 2544, หน้า 39-42)

อุทกภัย หมายถึง ภัยหรืออันตรายที่เกิดจากน้ำท่วม อาจเกิดขึ้นจากน้ำทะเลหรือน้ำในแม่น้ำลำคลองมีระดับสูงขึ้นกว่าปกติ หรืออาจเกิดจากฝนตกหนักติดต่อกันเป็นระยะเวลาอันนานทำให้น้ำไหลบ่าจากที่สูงลงสู่พื้นราบ หรืออาจเกิดจากการที่น้ำฝนตกลงมาในปริมาณมากไม่สามารถระบายได้ทันทำให้เกิดน้ำท่วมขัง จากสภาวะดังกล่าวทำให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สิน และมีผลกระทบต่อการค้าหรือความเป็นอยู่ของมนุษย์

ซึ่งลักษณะการเกิดของอุทกภัย สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ 1. การเกิดน้ำท่วมแบบฉับพลัน และ 2. การเกิดน้ำท่วมแบบค่อยเป็นค่อยไป การเกิดน้ำท่วมแบบฉับพลัน คือ การเกิดสภาวะน้ำท่วมที่มีระดับน้ำสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรง สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นลักษณะของน้ำไหลบ่าจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำ และไม่สามารถแจ้งเตือนล่วงหน้าได้ ส่วนการเกิดน้ำท่วมแบบค่อยเป็นค่อยไป เป็นการเกิดสภาวะน้ำท่วมที่ระดับค่อยๆ สูงขึ้น การเกิดน้ำท่วมลักษณะนี้มักจะเกิดขึ้นเป็นเวลานานและน้ำจะค่อยๆ ลดระดับลงอย่างช้าๆ ความเสียหายของทรัพย์สินมักเกิดจากการจมน้ำหรือแช่น้ำเป็นเวลานาน

ผลกระทบที่เกิดจากอุทกภัยมีทั้งผลกระทบโดยตรงซึ่งเกิดขึ้นขณะเกิดอุทกภัย เช่น ความแรงของกระแสน้ำที่ไหลบ่าลงจากที่สูงทำให้บ้านเรือน ชีวิต ทรัพย์สินและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ได้รับความเสียหาย และผลกระทบทางอ้อมที่เกิดจากอุทกภัยมักเกิดขึ้นหลังจากเกิดอุทกภัยเป็นระยะเวลาหนึ่ง เช่น การระบาดของโรคที่มีน้ำเป็นสื่อ ความยากลำบากในการดำรงชีวิตทั้งในขณะเกิดอุทกภัยและหลังจากอุทกภัยสิ้นสุดลง ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม ปัญหาความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สินของผู้ประสบภัย ซึ่งสามารถสรุปเป็นด้านใหญ่ๆ ได้ 3 ด้าน คือ 1. ผลกระทบด้านสุขภาพอนามัย ได้แก่ เสียชีวิต การบาดเจ็บ การเจ็บป่วยด้วยโรคต่างๆ สุขภาพจิตเสื่อม 2. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ สิ่งก่อสร้างเสียหาย พื้นที่เกษตรกรรมและการปศุสัตว์ได้รับความเสียหาย การระดมงบประมาณจากทางรัฐในการให้ความช่วยเหลือ และ 3. ผลกระทบด้านสังคมการเมือง

การเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดการอุทกภัย แบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ

9.1 ก่อนเกิดภัย

9.1.1 บุคคลทั่วไปควรปฏิบัติ ดังนี้

- 1) ติดตามข่าวสารจากทางราชการ ทางวิทยุ โทรทัศน์ หรือหนังสือพิมพ์
- 2) เตรียมยาและเวชภัณฑ์ที่จำเป็น
- 3) เตรียมน้ำดื่ม อาหารกระป๋องหรืออาหารสำเร็จรูป
- 4) เตรียมอพยพสมาชิกในครอบครัว พร้อมทั้งสัตว์เลี้ยงไปยังที่ปลอดภัย
- 5) เตรียมทำแนวกันน้ำเพื่อกันน้ำเข้าบ้าน รวมทั้งเตรียมขนย้ายสิ่งของไปยังที่สูงของบ้าน หรือยกพื้นบ้านให้สูงขึ้นเพื่อหนีน้ำ
- 6) เตรียมเรือ หรือแพ เพื่อใช้เป็นพาหนะ

9.1.2 เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง มีหน้าที่ ดังนี้

- 1) วางแผนปฏิบัติงาน กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน
- 2) ฝึกอบรม และฝึกซ้อมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ต่างๆ เพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) จัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ที่ต้องใช้ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย
- 4) เผยแพร่ความรู้ให้ประชาชนเข้าใจถึงอันตรายและการเตรียมความพร้อมในการเผชิญสถานการณ์
- 5) จัดทำหรือจัดให้มีระบบเตือนภัยที่สามารถแจ้งให้ประชาชนทราบเหตุการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

9.2 ขณะเกิดอุทกภัย

9.2.1 บุคคลทั่วไป ควรระวังดังนี้

- 1) ระวังอุบัติเหตุการจมน้ำ และกระแสไฟฟ้าช็อต
- 2) ระวังสัตว์มีพิษต่างๆ ที่อาจหนีน้ำขึ้นมาอาศัยบนอาคารบ้านเรือน
- 3) ติดตามฟังข่าวจากทางราชการอยู่ตลอดเวลา

9.2.2 เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

- 1) แจ้งเตือนอพยพผู้ประสบภัยจากพื้นที่เสี่ยงภัยไปยังพื้นที่ที่ปลอดภัย
- 2) ดูแลผู้ประสบภัยให้มีความเป็นอยู่ที่ดีตามความจำเป็น
- 3) ซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภคฉุกเฉิน เช่น ไฟฟ้า ประปา ให้ใช้งานได้

9.3 หลังจากอุทกภัยผ่านพ้นไปแล้ว

9.3.1 บุคคลทั่วไป

- 1) ค้นหาผู้ได้รับบาดเจ็บ และปฐมพยาบาล ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการค้นหาผู้สูญหาย
- 2) ซ่อมแซมอาคารบ้านเรือนที่พังกาศึกษาที่เสียหาย และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบถึงระบบสาธารณูปโภคที่เสียหายจากอุทกภัย

9.3.2 เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

1) ช่อมแซมระบบสาธารณูปโภค เส้นทางคมนาคม และบริการสาธารณะต่างๆ ให้กลับสู่สภาวะปกติ

2) ฟื้นฟูสุขภาพอนามัยและสุขภาพจิตของผู้ประสบภัย การป้องกันโรคระบาด และช่วยเหลือด้านการประกอบอาชีพแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัย ทำให้ทราบว่าลักษณะของการจัดการสาธารณภัยนั้นจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการแบบบูรณาการและสอดคล้องกันทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น บทบาทหน้าที่ของรัฐต่อการจัดการสาธารณภัยจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย นอกจากการดำเนินงานในการจัดการสาธารณภัยแล้ว รัฐยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสาธารณภัยอีกด้วย เนื่องจากความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักถึงความสำคัญของสาธารณภัยในประชาชนนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมให้การจัดการสาธารณภัยของรัฐประสบผลสำเร็จ

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน

ถวิลวดี บุรีกุล (2551, หน้า 5) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนมีทั้งสิทธิ และหน้าที่ ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาของเขา หรือในเรื่องที่จะมีผลกระทบ ต่อเขา

วีระกิตติ หาญปริพรรณ์ และคณะ (2551) ได้สรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประเทศ และการบริหารประเทศ โดยผ่านกระบวนการทางการเมือง และความหมายอย่างแคบ หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปช่วยสนับสนุนงานซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐโดยกระทำการภายในกรอบของกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ

ชรินทร์ จินเดหวา (2541) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง พฤติกรรมแสดงออกของประชาชนในการมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจร่วมรับผิดชอบแก้ไขปัญหาของตนเอง และชุมชนเพื่อให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

วิยดา อุ๋นวงศ์ (2553) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาท มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ด้วยความสมัครใจ ตามความสามารถ

ของแต่ละคน เช่น เข้าร่วมรับฟังแสดงความคิดเห็น วางแผน ตัดสินใจ ตลอดจนประเมินผล ของกิจกรรมเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม

จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การแสดงออกของประชาชนในการมีส่วนร่วมเข้าไปสนับสนุน ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ในการแก้ไขปัญหาหรือเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนเอง

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้ (บุญส่ง อินวรรณ, 2551)

2.1 ลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ต่างๆ

2.2 ลักษณะทางเศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ รายได้

2.3 การได้รับข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ ความถี่ในการรับรู้ข่าวสาร และแหล่งที่มาของข่าวสาร

3. ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

โคเฮน และ ฮัฟไฮฟ์ (อ้างอิงในวีระกิตติ์ หาญปริพรรณ์ และคณะ, 2551) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา

2. การมีส่วนร่วมในการเลือกวิธีแก้ไขปัญหา

3. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหา

4. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการ

5. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

บุญส่ง อินวรรณ (2551) ได้สรุปขั้นตอนการมีส่วนร่วมที่คล้ายคลึงกับโคเฮนและฮัฟไฮฟ์ไว้ 6 ขั้นตอน คือ

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา และแนวทางแก้ไข

2. ตัดสินใจกำหนดความต้องการ

3. ลำดับความสำคัญ

4. วางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน ทรัพยากร

5. ดำเนินงานตามโครงการ และหรือ สนับสนุนการดำเนินงาน

6. ประเมินผล

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวิเคราะห์ปัญหา การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการและเลือกวิธีการแก้ไข การมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

4. รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

โคเฮน และอ์โฮฟ (อ้างอิงใน สุริยัน ปันชัย, 2552) ได้อธิบายรูปแบบของการมีส่วนร่วม โดยแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision - making) ซึ่งอาจเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะเริ่ม การตัดสินใจในช่วงของกิจกรรม และการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม (Implementation) ซึ่งอาจเป็นไปในรูปของการเข้าร่วม โดยการให้มีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารและการร่วมมือรวมทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ทางวัตถุทางสังคม หรือโดยส่วนตัว

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งนับเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

องค์กรสหประชาชาติได้รวบรวมรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง เป็นไปโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันขึ้นเองเพื่อแก้ไขปัญหาของกลุ่มของตนเอง โดยเน้นการกระทำที่มีได้รับการช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งมีรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

2. การมีส่วนร่วมแบบชักนำ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมโดยต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาล เป็นรูปแบบโดยทั่วไปของประเทศที่กำลังพัฒนา

3. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ เป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินการนโยบายของรัฐบาลภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้รับผลระยะยาว และจะมีผลเสียคือไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

รูปแบบการมีส่วนร่วมกล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบใหญ่ๆ คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล โดยการเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวอาจเป็นไปด้วยความสมัครใจของประชาชนเอง ด้วยการชักนำ หรือการบังคับจากรัฐบาล

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ทราบว่าประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของภาครัฐได้ตั้งแต่ก่อนมีการดำเนินงาน ขณะดำเนินงาน และหลังจากดำเนินงานเรียบร้อยแล้ว โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน คือการมีส่วนร่วมด้วยความเต็มใจและสมัครใจ โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมนั้นมีหลาย

1.2 ข้อมูลพื้นที่และประชากร อำเภอบางระกำ มีพื้นที่ 936.04 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 93,725 คน ความหนาแน่นของประชากร 100.12 คนต่อตารางกิโลเมตร

2. การแบ่งเขตการปกครอง

การปกครองส่วนภูมิภาค อำเภอบางระกำแบ่งเขตการปกครองย่อยออกเป็น 11 ตำบล 135 หมู่บ้าน ได้แก่

ตำบลบางระกำ	มี	17	หมู่บ้าน
ตำบลปลักแรด	มี	10	หมู่บ้าน
ตำบลพันเสา	มี	11	หมู่บ้าน
ตำบลวังอิทก	มี	10	หมู่บ้าน
ตำบลบึงกอก	มี	11	หมู่บ้าน
ตำบลหนองกุลา	มี	21	หมู่บ้าน
ตำบลชุมแสงสงคราม	มี	11	หมู่บ้าน
ตำบลนิคมพัฒนา	มี	12	หมู่บ้าน
ตำบลบ่อทอง	มี	10	หมู่บ้าน
ตำบลท่านางงาม	มี	12	หมู่บ้าน
ตำบลคุยม่วง	มี	10	หมู่บ้าน

การปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องที่อำเภอบางระกำประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 13 แห่ง ได้แก่

เทศบาลตำบลบางระกำ ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลบางระกำ

เทศบาลตำบลปลักแรด ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลปลักแรด

เทศบาลตำบลพันเสา ครอบคลุมพื้นที่ตำบลพันเสาทั้งตำบล

เทศบาลตำบลบึงกระมาณ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลปลักแรด (นอกเขตเทศบาลตำบลปลักแรด)

เทศบาลตำบลบางระกำเมืองใหม่ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบางระกำ (นอกเขตเทศบาลตำบลบางระกำ)

องค์การบริหารส่วนตำบลวังอิทก ครอบคลุมพื้นที่ตำบลวังอิทกทั้งตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลบึงกอก ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบึงกอกทั้งตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกุลา ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหนองกุลาทั้งตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงคราม ครอบคลุมพื้นที่ตำบลชุมแสงสงครามทั้งตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลนิคมพัฒนา ครอบคลุมพื้นที่ตำบลนิคมพัฒนาทั้งตำบล
 องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อทอง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบ่อทองทั้งตำบล
 องค์การบริหารส่วนตำบลท่านางงาม ครอบคลุมพื้นที่ตำบลท่านางงามทั้งตำบล
 องค์การบริหารส่วนตำบลคูยม่วง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลคูยม่วงทั้งตำบล

3. อุทกภัยในอำเภอบางระกำ

อุทกภัยที่เกิดขึ้นในอำเภอบางระกำ เป็นลักษณะของน้ำที่ท่วมขังและน้ำเอ่อล้นตลิ่ง เกิดขึ้นซ้ำซากเป็นประจำทุกปี สาเหตุเกิดจากฝนตกต่อเนื่องทำให้มีปริมาณน้ำจำนวนมากไหลลงสู่แม่น้ำยมจนระบายลงสู่ลุ่มน้ำด้านล่างไม่ทัน ทำให้เกิดสภาวะน้ำล้นตลิ่งเข้าท่วมบ้านเรือน ไร่นา ตามสองฝั่งจนได้รับความเสียหาย ระดับน้ำที่ท่วมในพื้นที่มีระดับสูงโดยเฉลี่ย มากกว่า 2 เมตรทุกปี และมีลักษณะของน้ำที่ท่วมขังติดต่อกันเป็นระยะเวลาหลายเดือน ตำบลที่ได้รับผลกระทบเป็นประจำ มักเป็นตำบลที่เป็นทางผ่านของแม่น้ำยม ซึ่งได้แก่ ตำบลคูยม่วง ตำบลชุมแสงสงคราม ตำบลท่านางงาม ตำบลบางระกำ และตำบลวังอิทก ในปี พ.ศ. 2554 อำเภอบางระกำประสบอุทกภัย จำนวน 3 รอบ ดังนี้

รอบที่ 1 อิทธิพลร่องความกดอากาศกำลังแรง และพายุโซนร้อนไหหม่า ตั้งแต่วันที่ 18 พฤษภาคม 2554 ได้รับผลกระทบ ทั้ง 11 ตำบล แต่ที่ได้รับรับผลกระทบรุนแรง มี 3 ตำบล คือ ตำบลชุมแสงสงคราม ตำบลคูยม่วง และตำบลท่านางงาม

รอบที่ 2 อิทธิพลพายุโซนร้อนนกกเตน เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2554 ได้รับผลกระทบ ทั้ง 11 ตำบล แต่ที่ได้รับผลกระทบรุนแรง มี 5 ตำบล คือ ตำบลชุมแสงสงคราม ตำบลท่านางงาม ตำบลบางระกำ ตำบลวังอิทก และตำบลคูยม่วง

รอบที่ 3 ผลกระทบจากพายุไทม์มา นาแก ทำให้สถานการณ์ ขยายตัวสู่ตำบลบ่อทอง และตำบลอื่นๆ

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ ในปี พ.ศ. 2554 สร้างความเสียหายให้แก่อาคารบ้านเรือน พื้นที่เกษตรกรรม ปศุสัตว์ และประมง รวมมูลค่ากว่า 600 ล้านบาท และด้วยลักษณะของน้ำที่ท่วมขังเป็นเวลานาน ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ปศุสัตว์ และประมง ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ส่งผลให้ขาดรายได้ในการดำรงชีพ เพราะไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ โดยความเสียหายดังกล่าวสามารถสรุปได้ดังนี้

ตาราง 1 แสดงความเสียหายจากอุทกภัยต่อที่อยู่อาศัย

ตำบล	หลังคาเรือนที่ได้รับผลกระทบ
1. บางระกำ	3,962
2. ปลักแรด	1,606
3. พันเสา	412
4. วังอิทก	1,369
5. บึงกอก	1,247
6. นิคมพัฒนา	967
7. หนองกุลา	1,406
8. ชุมแสงสงคราม	2,146
9. บ่อทอง	558
10. คุยม่วง	2,154
11. ทำนางงาม	1,789
รวม	17,616

จากตารางแสดงจำนวนที่อยู่อาศัยใน 11 ตำบลในพื้นที่อำเภอบางระกำได้รับความเสียหายทั้งสิ้น 17,616 หลังคาเรือน

ตาราง 2 แสดงความเสียหายจากอุทกภัยต่อการเกษตร

พืชผลทางการเกษตร	ปศุสัตว์	ประมง
1. ข้าว 208,688 ไร่	1. โค 722 ตัว	1. บ่อปลา 1,409.25 ไร่
2. พืชไร่ 3,942 ไร่	2. กระบือ 23 ตัว	
3. พืชสวน 2,060 ไร่	3. สุกร 2,485 ตัว	
	4. ไก่ 44,275 ตัว	
	5. เป็ด 727 ตัว	
รวม 224,690 ไร่	รวม 48,232 ตัว	รวม 1,409.25 ไร่
คิดเป็นมูลค่า 518,020,430 บาท	คิดเป็นมูลค่า 1,095,320 บาท	คิดเป็นมูลค่า 5,954,081.25 บาท

จากตารางสามารถสรุปได้ว่าอุทกภัยที่เกิดขึ้นสร้างความเสียหายต่อการเกษตร ทั้งด้านพืช ด้านปศุสัตว์ และด้านประมง รวมแล้วคิดเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 525,069,831.25 บาท

องค์กรปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในการจัดการอุทกภัย

องค์กรปฏิบัติที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มีดังนี้

1. กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นผู้อำนวยการกลาง ผู้แทนจากทุกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชนที่เห็นสมควรร่วมปฏิบัติงานในกองบัญชาการ โดยมีเจ้าหน้าที่ของ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นเจ้าหน้าที่หลัก ทำหน้าที่อำนวยการ ควบคุม กำกับ ดูแล และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยในระดับต่างๆ

2. กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ ประกอบด้วย

2.1 กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบล มีนายก องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้อำนวยการ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วย กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน และภาคเอกชนในพื้นที่ร่วมปฏิบัติงานในกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณ ภัย รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็น หน่วยเผชิญเหตุเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่

2.2 กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล มีนายกเทศมนตรีเป็น ผู้อำนวยการ ปลัดเทศบาลเป็นผู้ช่วย หัวหน้าหน่วยงาน และภาคเอกชนในพื้นที่ร่วมปฏิบัติงานใน กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในเขตเทศบาล และเป็นหน่วยเผชิญเหตุเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่

2.3 กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเมืองพัทยา มีนายกเมืองพัทยาเป็น ผู้อำนวยการ ปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้ช่วย หัวหน้าหน่วยงาน และภาคเอกชนในพื้นที่ร่วมปฏิบัติงาน ในกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณ ภัยในเขตเมืองพัทยา และเป็นหน่วยเผชิญเหตุเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่

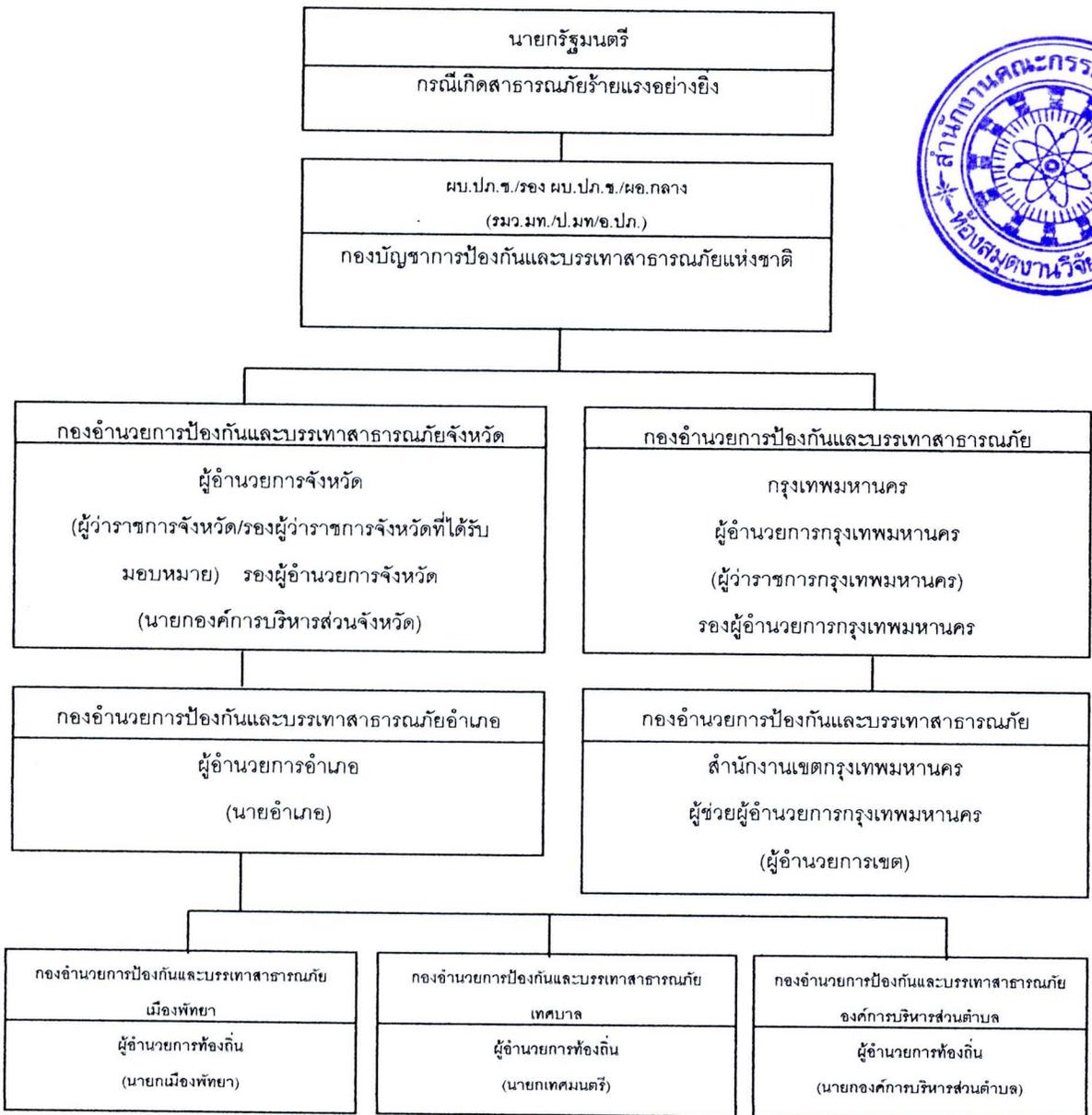
2.4 กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ มีนายอำเภอเป็น ผู้อำนวยการ ปลัดอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาคเอกชนในพื้นที่ร่วมปฏิบัติงานในกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอ และทำหน้าที่เป็นหน่วยช่วยเหลือจังหวัดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.5 กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสำนักงานเขต มีผู้อำนวยการเขตในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานครเป็นผู้อำนาจการ และเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งภาคเอกชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ร่วมปฏิบัติงานในกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และทำหน้าที่เป็นหน่วยช่วยเหลือกรุงเทพมหานครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

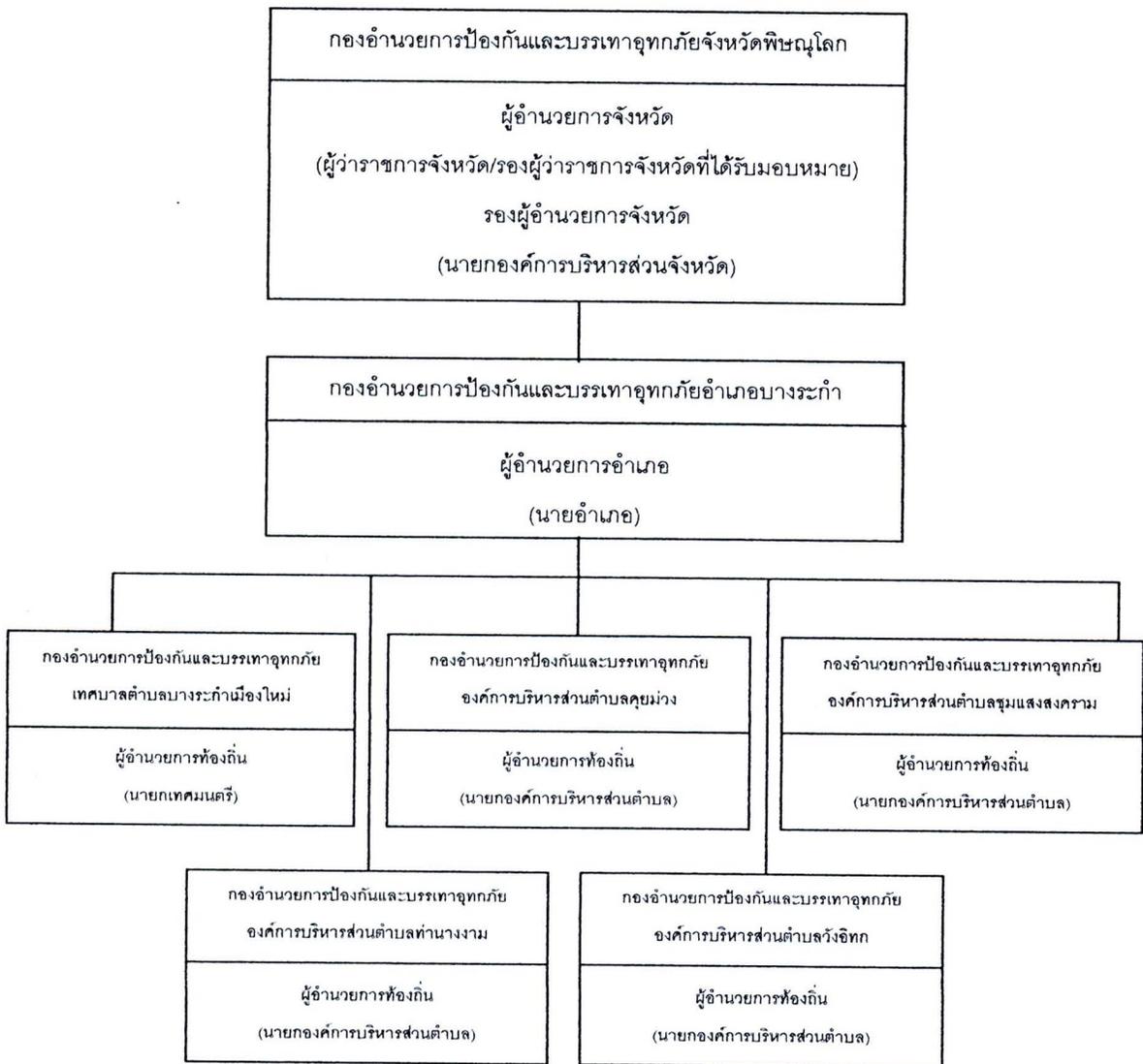
2.6 กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนาจการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นรองผู้อำนวยการ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองผู้อำนวยการ หัวหน้าส่วนราชการ และองค์กรต่างๆ ในจังหวัดร่วมปฏิบัติงานในกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.7 กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้อำนาจการ ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นรองผู้อำนวยการ รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร



ภาพ 6 แสดงผังการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

จากการศึกษาขององค์กรปฏิบัติที่มีหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ทำให้ทราบว่าเมื่อเกิดอุทกภัยขึ้นในพื้นที่ 5 ตำบล ในเขตอำเภอบางระกำ หน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการปฏิบัติโดยตรงในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย มีดังนี้



ภาพ 7 แสดงผังการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติเมื่อเกิดอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จิราภรณ์ นิมภาณุจนา (2554) ได้ทำการวิจัยเรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของเทศบาลเมืองทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ภายใต้ชุดโครงการวิจัยการเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยแบบบูรณาการของเทศบาลเมืองทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช" ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด ซึ่งได้แก่ มีส่วนร่วมในการร่วมคิด วางแผน และเข้าร่วมการประชุม และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ส่วนใหญ่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น กิจกรรมปลูกป่า ปลูกหญ้าแฝกเพื่อชะลอการไหลของน้ำ กิจกรรมสำรวจเส้นทางระบายน้ำ และกิจกรรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ ได้แก่ ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจ ปัจจัยด้านจิตสำนึก และปัจจัยด้านแรงจูงใจหรือความสัมพันธ์

สวัสดิ์ ทองศรีนุช (2554) ได้ทำการวิจัยเรื่อง "การพัฒนาศักยภาพของการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดของเทศบาลเมืองทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ภายใต้ชุดโครงการวิจัยการเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดแบบบูรณาการของเทศบาลเมืองทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช" ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดคอขวดประกอบด้วย 3 ประการ คือ ภูมิประเทศ การประกาศใช้พระราชบัญญัติผังเมืองรวม และการบุกรุกที่สาธารณะและลำเหมืองสาธารณะประโยชน์ ผลจากการพัฒนาศักยภาพของการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด พบว่า หลังติดตั้งเครื่องวัดระดับน้ำที่ฝายวังอ้ายวาว ทำให้การแจ้งเตือนภัยดีขึ้น ลดปัญหาความล่าช้าในการแจ้งเตือนภัย นอกจากนี้การจัดให้มีหลักสูตรฝึกอบรมมิสเตอร์แจ้งเตือนภัยให้แก่ตัวแทนชุมชน เจ้าหน้าที่เทศบาล และบุคคลที่สนใจ พบว่ามิสเตอร์เตือนภัยสามารถนำความรู้ที่ได้ไปปฏิบัติหน้าที่ ถ่ายทอดความรู้ให้แก่คนในชุมชนได้ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

อภิรักษ์ เพชรโชติ (2553) ได้ทำการวิจัยเรื่อง "การบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง อำเภอบางช้าง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา" ผลการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติได้มีการเตรียมความพร้อมสำหรับรับมือกับภาวะวิกฤติ ทั้งการจัดทำแผนปฏิบัติการ การกำหนดบุคลากรที่รับผิดชอบ การตรวจสอบอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ในการกู้ภัย การให้ความรู้และการฝึกทบทวนแก่บุคลากรและอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน แต่ทั้งนี้การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวยังไม่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากยังขาดการบูรณาการและการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานเครือข่าย ชุมชน และประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งผู้บริหารและบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ให้ความสำคัญในการจัดทำแผนปฏิบัติการจึงทำให้ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ในช่วงที่เกิดภาวะฉุกเฉิน องค์การบริหารส่วนตำบลบางช้างได้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยขึ้น มีการสำรวจ ติดตาม รายงาน และจัดเก็บข้อมูลความเสียหายของประชาชนในพื้นที่ให้ผู้บริหารรับทราบอย่างต่อเนื่อง เป็นระบบ

เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนตามสภาพเท็จจริงที่เกิดขึ้น สำหรับการฟื้นฟู ในระยะเร่งด่วนนั้น ได้มีการประเมินจัดลำดับความสำคัญตามลักษณะของผลกระทบ ความเสียหาย และระดับความรุนแรงจากสถานการณ์อุทกภัย การดำรงชีพ ที่อยู่อาศัย ระบบน้ำประปา และสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อดำเนินการซ่อมแซมฟื้นฟูบูรณะให้อยู่ในสภาพเดิมตลอดจนการ จ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายให้กับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน ในส่วนของการฟื้นฟูระยะยาวได้ เน้นการรวมพลังภายในชุมชน โดยให้ชาวบ้านได้เรียนรู้และการทำงานร่วมกัน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วม สานต่อ และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นกระบวนการ

นอกจากนี้ยังพบปัญหาในภาพรวมของการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาอุทกภัย โดย ส่วนใหญ่เป็นการช่วยเหลือฟื้นฟูปัญหาเฉพาะหน้า ผู้บริหารและบุคลากรยังไม่ให้ความสำคัญต่อ ภารกิจทางด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติเท่าที่ควร รวมทั้งการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปียังไม่ ครบถ้วนทุกประเด็น ไม่สอดคล้องกับสภาวะการเกิดอุทกภัย และมีลักษณะเป็นแผนเฉพาะกิจเพื่อ การป้องกันและช่วยเหลือเป็นรายปี ตลอดจนขาดการประสานบูรณาการการจัดทำแผนงานทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้อง

ฤทธิชัย ธรรมแสง (2553) ได้ทำการวิจัยเรื่อง "กระบวนการการจัดการปัญหาอุทกภัยของ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดในความรับผิดชอบของ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 16 ชัยนาท" ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. กระบวนการการจัดการปัญหาอุทกภัย ได้ดำเนินการในขั้นตอนขณะเกิดภัยมากที่สุด ซึ่งเป็นขั้นตอนในการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินหรือการเผชิญเหตุ โดยการให้ความสำคัญกับ การตั้งรับสถานการณ์มากกว่าการเตรียมความพร้อมหรือการป้องกัน หน่วยงานจึงใช้มาตรการใน การเผชิญเหตุเมื่อเกิดอุทกภัยแล้วเป็นหลัก

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการจัดการปัญหาอุทกภัย คือ ปัจจัยด้านบุคลากรและ ปัจจัยด้านเครื่องมือ อุปกรณ์

3. ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการจัดการปัญหาอุทกภัย พบว่าขั้นตอนขณะเกิดภัย หรือการเผชิญเหตุ เป็นปัญหาอุปสรรคของกระบวนการจัดการปัญหาอุทกภัยมากที่สุด

อดุลย์ พยุหะ (2550) ได้ทำการวิจัยเรื่อง "ความพึงพอใจของประชาชนต่อความช่วยเหลือ ในระหว่างและหลังประสบอุทกภัยจากหน่วยงานภาครัฐ อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด" ผล การศึกษาพบว่า ความพึงพอใจของประชาชนต่อความช่วยเหลือในระหว่างและหลังประสบอุทกภัย จากหน่วยงานภาครัฐ อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับพึงพอใจ ประชาชนมีความพึง พอใจด้านปัจจัยพื้นฐานเกี่ยวกับความสุภาพอ่อนโยนของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคในการ

ให้บริการ ความชัดเจนของข่าวสารประชาสัมพันธ์ ด้านจัดหาที่พักอาศัยชั่วคราว ประชาชนมีความพึงพอใจเกี่ยวกับความสุภาพอ่อนโยนของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกที่ให้บริการ ด้านการบูรณะและการฟื้นฟู ความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใสของผู้ให้บริการและความรวดเร็วในการให้บริการ

เมตตา ผิวซ่า (2549) ได้ทำการวิจัยเรื่อง "การปรับตัวของผู้ที่ประสบกับปัญหาอุทกภัยซ้ำซาก กรณีศึกษาชุมชนบ้านหาดสวนยา อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี" ผลการศึกษาพบว่า ชาวชุมชนมีการปรับตัวคล้ายๆ กัน คือ มีการเตรียมตัวเพื่อรับมือกับภวระน้ำท่วมในแต่ละปีอยู่เสมอ แต่ไม่ได้เตรียมตัวมากนักส่วนใหญเป็นการเตรียมเก็บของเพื่อรอขนย้าย ชาวชุมชนส่วนใหญ่รู้สึกเบื่อหน่ายกับภวระน้ำท่วมซ้ำซาก เพราะทำให้เกิดความลำบากในการอพยพและการเดินทางเข้าออกในชุมชน แต่รู้สึกพึงพอใจกับความช่วยเหลือของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน หรือส่วนอื่นๆ สภาพปัญหาที่พบส่วนใหญ่ คือ การปรับตัวของชาวชุมชนเรื่องการประกอบอาชีพ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชนที่ไม่เป็นระบบ

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้ทราบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการอุทกภัยนั้นประชาชนส่วนใหญ่เข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในด้านการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมดำเนินกิจกรรม การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการจัดการขณะเกิดภัยมากที่สุด การปฏิบัติงานเป็นการปฏิบัติเพื่อแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้าแต่การปฏิบัติงานในช่วงก่อนเกิดภัยคือการเตรียมความพร้อมและการป้องกันนั้นหน่วยงานยังไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการจัดการอุทกภัยของหน่วยงานภาครัฐนั้นได้แก่ การขาดแคลนบุคลากร เครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ ผู้บริหารและบุคลากรยังไม่ให้ความสำคัญต่อภารกิจทางด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยเท่าที่ควร อีกทั้งการดำเนินงานยังขาดการบูรณาการประสานความร่วมมือระหว่างประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวความคิดในการวิจัย

ประเด็นสำคัญที่ได้จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 นี้ ผู้วิจัยได้สรุปประเด็นสำคัญเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนากรอบแนวความคิด ดังต่อไปนี้

1. จากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมาย นโยบาย แผนงาน ในการจัดการสาธารณภัย ทำให้ทราบว่ากฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และเมื่อนักกฎหมายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติตามหลักแนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จึงมีความจำเป็นต้องมีการแปลงกฎหมายดังกล่าวให้เป็นแนวทางและกิจกรรมเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาความสอดคล้องของการแปลงกฎหมายดังกล่าว ไปสู่การจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในระดับส่วนกลาง ส่วน

ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อทราบความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ในการกำหนดแผนงานในแต่ละระดับ

2. จากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัย และการศึกษาแผนการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในระดับท้องถิ่นของอำเภอบางระกำ ทำให้ทราบว่ากระบวนการในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยนั้นมีมาตรฐานในการจัดการที่เน้นการดำเนินงานใน 3 ขั้นตอน ตามระยะเวลาการเกิดอุทกภัย คือ

2.1 การปฏิบัติก่อนเกิดอุทกภัย เป็นลักษณะของการป้องกันและลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม โดยมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

2.1.1 การป้องกันและลดผลกระทบ

- 1) วิเคราะห์ความเสี่ยง
- 2) การเตรียมการด้านฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศ
- 3) การเสริมสร้างให้ความรู้ด้านการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย
- 4) การเตรียมการป้องกันด้านโครงสร้าง

2.1.2 การเตรียมความพร้อม

- 1) การจัดระบบปฏิบัติการฉุกเฉิน
- 2) การเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร
- 3) การเตรียมรับสถานการณ์

2.2 การปฏิบัติขณะเกิดภัย เป็นการปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน โดยมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ

ดังนี้

2.2.1 จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ

2.2.2 การเฝ้าระวัง ติดตาม และรับแจ้งเหตุ 24 ชั่วโมง

2.2.3 การแจ้งข่าวเตือนภัย

2.2.4 การระงับเหตุ

2.2.5 การช่วยเหลือผู้ประสบภัย

2.2.6 การรายงานสถานการณ์

2.2.7 การประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ

2.2.8 การอพยพ

2.3 การปฏิบัติหลังเกิดภัย เป็นการฟื้นฟูและบูรณะ โดยมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติดังนี้

2.3.1 การจัดทำแผนฟื้นฟูผู้ประสบภัย

2.3.2 การจัดตั้งหน่วยบรรเทาทุกข์

2.3.3 การให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟู

2.3.4 การจัดตั้งหน่วยควบคุมความปลอดภัย

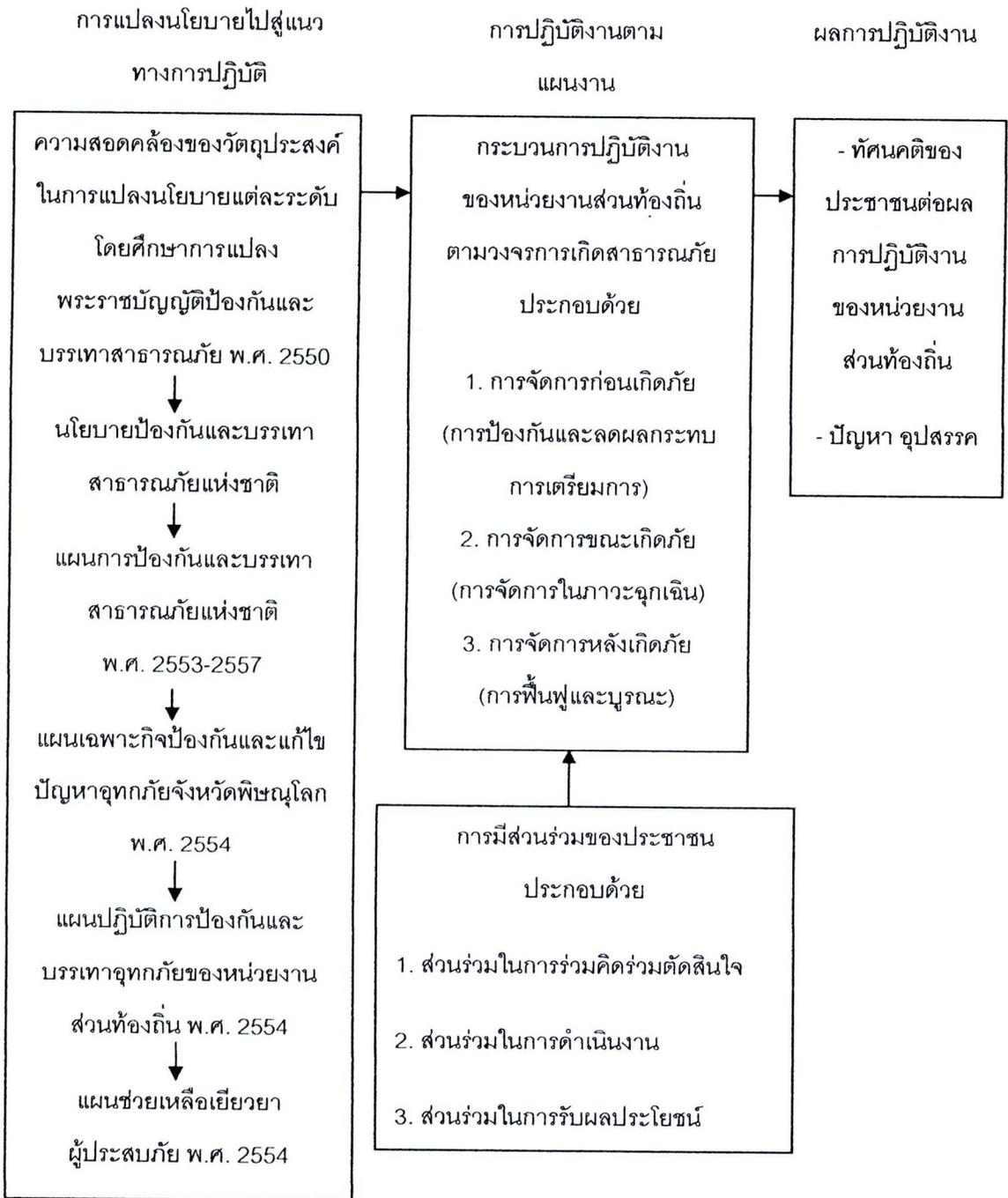
2.3.5 การติดตามและประเมินผล

3. การจัดการอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ นอกจากต้องดำเนินงานตามแผนงานที่กำหนดไว้แล้ว ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ คือการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นผู้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการดำเนินงานของภาครัฐ ถ้าประชาชนในพื้นที่ตระหนักถึงบทบาทของตนเองในการมีส่วนร่วมต่อการจัดการอุทกภัย นั้นหมายถึงการจัดการอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4. จากการศึกษาองค์การปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในการจัดการอุทกภัย ทำให้ทราบว่า การจัดการอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ มีทั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้อง การดำเนินงานจึงมีความจำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือกัน โดยหน่วยงานหลักที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำคือหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้พื้นที่เกิดเหตุมากที่สุด ส่วนหน่วยงานส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ อำเภอ และจังหวัด จะเป็นหน่วยงานสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือในกรณีที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นร้องขอ

5. จากการศึกษาแนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ทำให้ทราบว่าผู้ที่มีความสำคัญที่สุดในการตัดสินใจนำนโยบายสาธารณะที่นำไปปฏิบัตินั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวคือประชาชน เนื่องจากประชาชนคือผู้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หากการแก้ไขปัญหาอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นสร้างความพอใจแก่ประชาชนในพื้นที่ได้ นั้นหมายถึงความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

จากประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยสามารถสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษาการจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำตามแนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้ดังนี้



ภาพ 8 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้แบ่งประเด็นการศึกษาการจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำตามกรอบแนวความคิดไว้ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ศึกษาการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยศึกษาจากเอกสาร ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 นโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพิษณุโลก พ.ศ. 2554 แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับท้องถิ่น พ.ศ. 2554 และแผนการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย ปี พ.ศ. 2554 เพื่อทราบลักษณะการแปลงนโยบายเพื่อกำหนดแนวทางการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยจากส่วนกลางไปยังพื้นที่อำเภอบางระกำมีความสอดคล้องตรงตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดการสาธารณภัยหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่ 2 ศึกษากระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นตามวงจรการเกิดสาธารณภัย ซึ่งได้แก่การปฏิบัติก่อนเกิดภัย การปฏิบัติขณะเกิดภัย และการปฏิบัติหลังเกิดภัย เพื่อทราบผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นว่ามีการปฏิบัติงานตามแผนงานที่กำหนดไว้หรือไม่ และมีกระบวนการปฏิบัติงานอย่างไร โดยมีรายละเอียดในการศึกษา ประกอบด้วย

การปฏิบัติก่อนเกิดอุทกภัย เป็นลักษณะของการป้องกันและลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม โดยมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติดังนี้

1. การป้องกันและลดผลกระทบ
 - 1.1 วิเคราะห์ความเสี่ยง
 - 1.2 การเตรียมการด้านฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศ
 - 1.3 การเสริมสร้างให้ความรู้ด้านการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย
 - 1.4 การเตรียมการป้องกันด้านโครงสร้าง
2. การเตรียมความพร้อม
 - 2.1 การจัดระบบปฏิบัติการฉุกเฉิน
 - 2.2 การเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร
 - 2.3 การเตรียมรับสถานการณ์

การปฏิบัติขณะเกิดภัย เป็นการปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน โดยมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

1. จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ
2. การเฝ้าระวัง ติดตาม และรับแจ้งเหตุ 24 ชั่วโมง
3. การแจ้งข่าวเตือนภัย
4. การระงับเหตุ

5. การช่วยเหลือผู้ประสบภัย
6. การรายงานสถานการณ์
7. การประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ
8. การอพยพ

การปฏิบัติหลังเกิดภัย เป็นการฟื้นฟูและบูรณะ โดยมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติดังนี้

1. การจัดทำแผนฟื้นฟูผู้ประสบภัย
2. การจัดตั้งหน่วยบรรเทาทุกข์
3. การให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟู
4. การจัดตั้งหน่วยควบคุมความปลอดภัย
5. การติดตามและประเมินผล

ประเด็นที่ 3 ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการร่วมตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ เพื่อทราบระดับการมีส่วนร่วมและปฏิสัมพันธ์ของประชาชนต่อการจัดการอุทกภัยในพื้นที่

ประเด็นที่ 4 ศึกษาทัศนคติของประชาชนต่อผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งปัญหา อุปสรรคที่พบจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น เพื่อทราบผลลัพธ์ที่ได้จากการนำนโยบายเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่อำเภอบางระกำ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผนงานที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร