

CHAPTER

13

รูปแบบกระบวนการงานในการปฏิบัติการ ของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย และดินโคลนถล่มขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น จังหวัดแพร่

The Work Flow of Emergency Operations
Center for Flooding and Mudslides
A Case Study Local Government in Phrae

กานต์รวี วิชัยปะ*

ทวิตา กมลเวชข**

วสันต์ เหลืองประภัสร์***

มัทริกา พฤกษาพงษ์****

* นักศึกษาปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** ผศ. ดร. อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

*** ดร. อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**** นักวิชาการอิสระ

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาวิธีการทำงานที่ในการปฏิบัติงานศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ เพื่อสร้างกระบวนการหลักให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ท้องถิ่นเกิดการเรียนรู้งานของตนเองและสามารถเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ รวมทั้งลดความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นได้ โดยมีการวิจัยจากเอกสาร เช่น กฎหมาย แผนปฏิบัติการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่โดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดแพร่ จำนวน 15 คน นอกจากนั้นยังมีการศึกษาการปฏิบัติงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ในฐานะหน่วยงานสนับสนุน

การศึกษาครั้งนี้มีผลการศึกษาคือ การปฏิบัติการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มในแต่ละพื้นที่นั้นได้มีการปฏิบัติงานตามที่ส่วนกลางได้กำหนดไว้ แต่เนื่องจากการกำหนดการปฏิบัติงานเป็นการกำหนดเพียงกรอบในการทำงานทำให้วิธีการทำงานและประสิทธิภาพของการทำงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน อีกหนึ่งบทสรุปที่ผู้ศึกษาได้จัดทำขึ้นนั้น จึงเป็นกระบวนการที่จัดขึ้นเพื่อเป็นต้นแบบในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ด้วยเหตุผลที่ว่าการจัดการภัยพิบัติจำเป็นต้องมีการกำหนดการทำงานไว้ล่วงหน้าไว้แล้วว่าต้องทำงานอะไรเมื่อใดแล้วเรียนรู้และปฏิบัติงานนั้นๆ ให้คุ้นชินเพื่อลดความผิดพลาดเมื่อต้องปฏิบัติงานในสถานการณ์จริงในสภาวะฉุกเฉินที่มีความโกลาหล ซึ่งการกำหนดงานที่จะต้องทำหรือการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนจะทำให้เจ้าหน้าที่รู้ว่าตนเองควรทำงานตำแหน่งใดและมืงานที่จะต้องทำอะไรบ้างเพื่อให้สามารถเข้าควบคุมสถานการณ์ได้

คำสำคัญ: กระบวนการ/ ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ/ ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน/ อุทกภัย/ ดินโคลนถล่ม/ การจัดการภัยพิบัติ

Abstract

The study of the work flow of emergency operation center on floods and mudslides: a case study of local government in Phrae province, I certainly aims at studying and examining the operational approach of the emergency operation center on floods and mudslides in order to formulate the operational manual for Local government, to empower the local government on emergency self-working, and be prepared of preventing and mitigating the disaster, including eliminate the contingent or possible faults. This study is a qualitative research focusing on documentary research, for instance, laws and obligations, involving emergency operational plans, and the semi-structured interview with 15 actors consisting of operating sector and executive sector of local government in Phrae province.

The results from the documentary research, according to laws and involving emergency operational plans, finds that the disaster policy and implementation defined by central government is just broadly framework, in which assigns the local government to handle and manage the floods and mudslides as a local operational unit. Moreover, the results from the field study interview affirms that the Emergency Operation Center on Floods and Mudslides of local government in Phrae have pursued that framework, but it is inefficiency enough because of the broadly and general framework that does not respond to the various and diverse contexts of each.

The conclusion that I found from this study is the core work flow on how to implement and operate in the Emergency Operations

Center for Flooding and Mudslides in order to formulate a prototype or local manual. With the important reason of disaster management, it is necessary to prepare operational and action plan in which defines how to handle the emergency in time. In addition, the local government officers need to learn and practice following to the plan in order to be familiar with the implementation and situation so that they can reduce and confine any faults or further problems.

Keywords: Work flow/ Emergency operation center/ Floods/ Mudslides/ Disaster management

บทนำ

ในปัจจุบันประเทศไทยประสบกับภัยพิบัติมาอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ โดยในระยะย้อนหลังมานี้ความรุนแรงของภัยพิบัตินั้นทวีความรุนแรงมากขึ้น สร้างผลกระทบและความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นอย่างมาก จนเป็นสาเหตุให้แนวคิดและศาสตร์เรื่องการจัดการภัยพิบัติถูกให้ความสำคัญและความสนใจกันอย่างแพร่หลาย จึงเป็นผลทำให้การจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยได้รับการพัฒนาปรับปรุงเพิ่มเติมขีดความสามารถในการจัดการมาโดยตลอด ทั้งนี้ก็เพื่อเพื่อลดผลกระทบจากการเกิดภัยและลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน โดยแนวทางการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยนั้นจะเป็นรูปแบบนโยบายที่มีการสั่งการมาจากศูนย์กลางหรือส่วนกลางลงไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นโดยมีการวางโครงสร้างของการประสานงานตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 และตามหลักการในแผนแม่บทอุทกภัยดินโคลนถล่ม หากแต่ว่าการบริหารจัดการภัยพิบัติในประเทศไทยนั้นมักจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปรับปรุงเชิงนโยบาย การสร้างแผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และโครงสร้างการบัญชาการ ซึ่งละเลยส่วนที่สำคัญที่สุดในการจัดการภัยพิบัติ คือ การปฏิบัติงานขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่ส่วนกลางพยายามให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานและเผชิญภัยเป็น ลำดับแรก แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องการทรัพยากรในการบริหารและความรู้ในการจัดการภัยพิบัติตลอดจนกระบวนการในการปฏิบัติงานที่ยังไม่มีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติอย่างชัดเจน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการจัดการภัยพิบัติมาก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและภารกิจในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือและบรรเทาภัยเป็นหน่วยงานแรก ก่อนที่หน่วยงานภายนอกจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการปกป้องและบรรเทาสาธารณภัยและให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในท้องถิ่นของตน ดังนั้น การจัดการภัยพิบัติจึงถือเป็นภารกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องเตรียมความพร้อมในการป้องกันสาธารณภัยและพัฒนาขีดความสามารถในการเผชิญเหตุและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยภายหลังจากสถานการณ์ภัยพิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดจึงเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญอย่างมาก

ในทางกลับกันการกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนแม่บทรวมถึงแผนการปฏิบัติงานต่างๆ ไม่ได้มีการระบุถึงงานที่ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติอย่างชัดเจน ตลอดจนไม่มีแผนหรือกระบวนการที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามอย่างชัดเจน สิ่งที่เกิดขึ้นในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนั้นเป็นปฏิบัติการสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งโดยจะปฏิบัติตามความเคยชินและตามประสบการณ์ที่เคยปฏิบัติมาและในบางครั้งการบริหารจัดการจะแปรเปลี่ยนไปตามข้อจำกัดที่พบ เช่น ทรัพยากรในการช่วยเหลือไม่เพียงพอ ขาดความรู้เชิงเทคนิค ขอบประมาณมีจำกัด ซึ่งในหลักการนั้นการจัดการภัยพิบัติจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับการทำงาน

ของท้องถิ่นและชุมชน กล่าวคือ หากท้องถิ่นสามารถรับมือและปรับตัวกับภัย
ตอบสนองกับภัยอย่างทันที่ และรวบรวมทรัพยากรและประสานงานกับ
หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือได้ รวมทั้งหากเพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพ
ได้แล้วจนสามารถปกป้องชีวิตของประชาชนได้ ก็จะแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพ
ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยประสิทธิภาพเหล่านี้จะสามารถเกิดขึ้นได้นั้น
ก็ต่อเมื่อมีความชัดเจนในกระบวนการ กล่าวคือ หากท้องถิ่นมีกระบวนการ
ที่ชัดเจนและเป็นกระบวนการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ
การจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถพัฒนาขีดความ
สามารถ ของตนเองที่มีอยู่และสร้างประสิทธิภาพของการทำงานในด้านการ
จัดการภัยพิบัติอีกด้วย

กระบวนการที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น หมายถึง งานและวิธีการทำงานที่ได้
ปฏิบัติและขั้นตอนการทำงานที่ต่อเนื่องและเชื่อมโยงของชิ้นงานตามลำดับ
ก่อนหลัง กล่าวคือ ในการทำงานชิ้นหนึ่งๆ นั้น จำเป็นจะต้องมีขั้นตอนวิธีการใน
การทำงานให้ชัดเจน และจำเป็นจะต้องทราบว่าทำงานชิ้นหนึ่งๆ ได้นั้น ต้องมี
ทรัพยากรหรือต้องผ่านกระบวนการใดมาแล้วบ้าง และหลังจากทำงานเรียบร้อยแล้ว
แล้วนั้นจะต้องมีการเชื่อมโยงกับอีกงานหนึ่งอย่างไร หากเราสามารถนำการ
ทำงานทุกชิ้นงานมาร้อยเรียงเป็นกระบวนการ พร้อมกับจัดลำดับความสำคัญ
และลำดับงานให้เหมาะสมก็จะทำให้งานทั้งหมดทั้งกระบวนการเกิดประสิทธิภาพ
และประสิทธิผลสูงสุดเพื่อตอบสนองความต้องการของวัตถุประสงค์หลักของ
งานได้

กระบวนการงานหนึ่งที่สำคัญมากในการจัดการภัยพิบัติ คือ การจัดตั้งและ
บริหารของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขภัยพิบัติ* หรือศูนย์ปฏิบัติ
การฉุกเฉิน (Emergency Operation Center : EOC)** เนื่องจากจัดตั้งศูนย์นี้
นั้นจะปฏิบัติงานเสมือนเป็นศูนย์รวมการสั่งการ เพื่อให้แผนนโยบายการปฏิบัติ

* คำศัพท์ที่ใช้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. 2550.

** คำศัพท์ที่ใช้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

และการอำนวยความสะดวกด้านการประสานงานสำหรับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การตอบโต้ต่อเหตุฉุกเฉินมีประสิทธิภาพขณะเกิดเหตุฉุกเฉิน การมี ศูนย์กลางการประสานการปฏิบัติดังกล่าวจะช่วยให้การปฏิบัติงานด้านต่างๆ ที่เมื่อแยกส่วนกันทำแล้วไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จเป็นไปได้โดยง่าย แต่ใน ทางกลับกันการกระบวนงานและวิธีปฏิบัติงานการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ป้องกันและแก้ไขภัยพิบัติ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นก็ยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องของขอบข่ายอำนาจงาน และยังขาดความรู้เชิงเทคนิค ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานเมื่อมีภัยพิบัติเกิดขึ้น

วันที่เกิดเหตุ	จังหวัด	ความเสียหาย		
		บาดเจ็บ (คน)	เสียชีวิต (คน)	มูลค่า (ล้านบาท)
22 พฤศจิกายน 2531	นครศรีธรรมราช	NA	242	1000
11 กันยายน 2543	เพชรบูรณ์	NA	10	NA
4 พฤษภาคม 2543	แพร่	NA	43	100
11 สิงหาคม 2544	เพชรบูรณ์	109	136	645
20 พฤษภาคม 2547	ตาก	391	5	NA
23 พฤษภาคม 2549	แพร่ และอุดรดิตถ์	NA	83	308
15 สิงหาคม 2549	เพชรบูรณ์	NA	6	NA
11 ธันวาคม 2551	สุราษฎร์ธานี	Na	2	NA

ที่มา: กรมทรัพยากรธรณี

ตารางที่ 1 แสดงสถิติสถานการณ์ภัยจากดินโคลนถล่ม ระหว่างปี พ.ศ. 2531-2551

ประเทศไทยมีสถิติการประสบภัยพิบัติจากอุทกภัยและดินโคลนถล่มมา อย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีสาเหตุมาจากพายุฝนที่ทำให้เกิดฝนตกหนักอย่างต่อเนื่อง รุนแรง ทำให้มวลดินและหินไม่สามารถรองรับการอุ้มน้ำได้ จึงเกิดการเคลื่อนตัว

ตามแรงโน้มถ่วงของโลก โดยทั่วไปแล้วนั้นภัยจากดินโคลนถล่มมักเกิดขึ้นพร้อมกับหรือเกิดตามมาหลังจากเกิดน้ำป่าไหลหลาก และในปัจจุบันปัญหาดินโคลนถล่มเริ่มเกิดขึ้นในประเทศไทยบ่อยมากขึ้นและมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น อันมีสาเหตุมาจากพฤติกรรมของมนุษย์ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า การทำการเกษตรในพื้นที่ลาดชันการทำลายหน้าดิน ส่งผลให้เกิดปัญหาดินโคลนถล่มเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ทางภาคเหนือของประเทศไทยที่มีการเกิดภัยพิบัติอุทกภัย น้ำป่าไหลหลาก ดินโคลนถล่ม อยู่เป็นประจำ เนื่องจากลักษณะภูมิศาสตร์เป็นที่ภูเขาและราบสูง ประกอบกับตามมาตราที่ 20 ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กล่าวคือ “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการท้องถิ่น รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตนและมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมาย” และการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ตามหลักของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 นั้น ได้กล่าวว่า “ขณะเกิดภัยนั้น ให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยและดินโคลนถล่มตามระดับความรุนแรง พร้อมทั้งจัดเจ้าหน้าที่รับผิดชอบประจำศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ และดำเนินการตามแนวทางการปฏิบัติของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ” การปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยและดินโคลนถล่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการเกิดภัยนั้น มักจะเกิด

ปัญหาในการทำงานหลายประการ เช่น ความซับซ้อนของงานที่จะทำให้เกิดความสับสนของการปฏิบัติงานตลอดจนการบริหารงานตามความเคยชินจนไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการทำงานได้ การปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มจึงมีความสำคัญและต้องการกระบวนการงานที่ชัดเจน ในการปฏิบัติงานเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพสูงสุด

อุทกภัยและดินโคลนถล่ม

ปี พ.ศ.	จำนวนครั้งที่เกิดภัย (ครั้ง)	พื้นที่ประสบภัย (อำเภอ)	เสียชีวิต (คน)	บาดเจ็บ (คน)	มูลค่าความเสียหาย (ล้านบาท)
2550	11	8	-	-	3.641335
2551	16	8	-	-	4.671578
2552	26	8	-	-	1.381444

(ที่มา: สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่ ข้อมูล ณ วันที่ 30, เดือนกันยายน พ.ศ. 2552)

ตารางที่ 2 แสดงสถิติการเกิดอุทกภัยและดินโคลนถล่มในจังหวัดแพร่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดแพร่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งและบริหารศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มอยู่บ่อยเป็นประจำเนื่องจากสถิติแสดงสถิติการเกิดภัยอุทกภัยและดินโคลนถล่มจังหวัดแพร่นั้น จะเห็นได้ว่าภัยพิบัติจากอุทกภัยและดินโคลนถล่มเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในจังหวัดแพร่บ่อยครั้ง และเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมากที่สุดเมื่อเทียบกับภัยพิบัติประเภทอื่นๆ นั้นแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือจะเผชิญภัยพิบัติจากอุทกภัยและดินโคลนถล่มมาโดยตลอด โดยเฉพาะจังหวัดแพร่ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจากข้อมูลจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่สรุปออกมาว่าพื้นที่เสี่ยงภัยอุทกภัยน้ำป่าไหลหลาก และดินถล่ม จังหวัดแพร่ มีความเสี่ยงอยู่ 7 อำเภอ 31 ตำบล 212 หมู่บ้าน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าพื้นที่ภายในจังหวัดแพร่เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยง

จากภัยพิบัติจากอุทกภัยและดินโคลนถล่มเกือบทั้งจังหวัด ซ้ำยังประสบกับภัยพิบัติจากอุทกภัยและดินโคลนถล่มมาโดยตลอด ทั้งนี้เนื่องจากสภาพภูมิประเทศเป็นภูเขาล้อมรอบจังหวัด ทำให้สถิติการเกิดภัยมีการเกิดภัยอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ ซึ่งการเผชิญกับภัยพิบัติอุทกภัยและดินโคลนถล่มนั้น หากจะมองถึงในแง่การจัดตั้งและบริหารศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มของหน่วยงานท้องถิ่นจังหวัดแพร่เป็นการสะสมประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติและสามารถเห็นถึงประสิทธิภาพในกระบวนการงานที่ปฏิบัติอย่างต่อเนื่องได้

อนึ่ง การจัดการภัยพิบัตินั้นมีลักษณะการใช้ประโยชน์ของแผนและขั้นตอนการปฏิบัติงานที่แตกต่างจากการบริหารจัดการทั่วไป กล่าวคือ ด้วยเวลาอันจำกัดนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องช่วยเหลือผู้ประสบภัยและต้องดูแลตนเองด้วย ดังนั้น การทราบว่าควรจะทำอย่างไร เมื่อใดนั้น หากจะใช้แต่ประสบการณ์ที่เคยปฏิบัติตามความคุ้นชินแล้วดูเหมือนว่าจะไม่ได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การมีแผนในการปฏิบัติที่ชัดเจนและการแลกเปลี่ยนความรู้ว่าในการปฏิบัติงานควรทำงานอะไร ในเวลาใดบ้างจะเป็นการสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และในบางกรณีในพื้นที่มีลักษณะพิเศษทำให้ขั้นตอนการทำงานเพิ่มขึ้นมานั้น หากเจ้าหน้าที่สามารถเตรียมการและทราบว่าตนจะต้องทำอะไรล่วงหน้าและเตรียมพร้อมเพื่อปฏิบัติการณ์แล้วนั้น จะเป็นการเรียนรู้และเตรียมความพร้อมเพื่อปฏิบัติการณ์คุ้นชิน ซึ่งการมีแผนและขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนจะทำให้ความผิดพลาดน้อยลง

งานวิจัยนี้ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาการปฏิบัติการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ว่ามีกระบวนการงานอะไรบ้าง และในแต่ละงานมีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 ด้วยการเก็บข้อมูลในพื้นที่แล้วนำมาเขียนกระบวนการงาน

ของแต่ละพื้นที่ว่ามีกระบวนการที่แตกต่างกันอย่างไร เพื่อให้ได้ซึ่งรูปแบบกระบวนการหลักในการปฏิบัติงานศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิธีการทำงานในการปฏิบัติงานศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ตามที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการและงบประมาณ ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2553-2555) ภายใต้แผนแม่บทการป้องกันและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากอุทกภัย วาตภัย และโคลนถล่ม ระยะ 5 ปี แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และแผนเผชิญเหตุอุทกภัยและดินโคลนถล่มจังหวัดแพร่

2. เพื่อศึกษาการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ในการปฏิบัติการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม

3. สามารถจัดทำกระบวนการในปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบกระบวนการในการปฏิบัติการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่มีการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เนื่องจากความรู้ที่ต้องการแสวงหาเป็นความรู้ที่ต้องอาศัยประสบการณ์และมีผู้รู้หลายกลุ่ม อาทิ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น โดยการใช้วิธีการเก็บข้อมูลทั้งปฐมภูมิ (Primary Data) โดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) และ

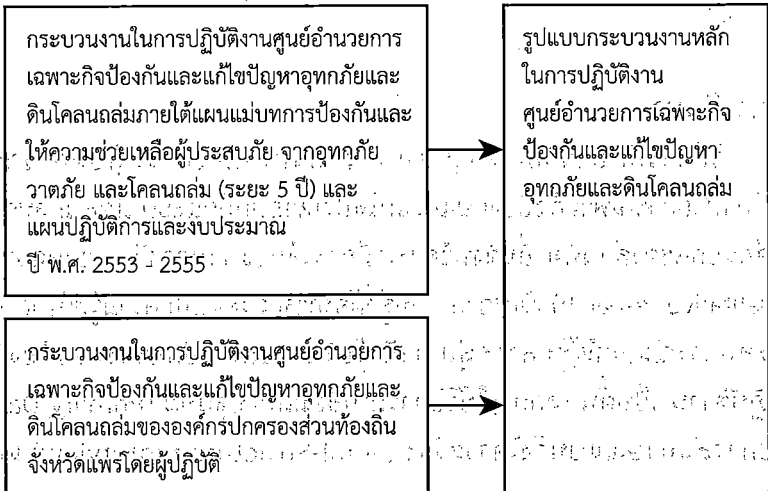
ทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยการศึกษาเป็นรูปแบบการวิจัยจากเอกสาร (Documentary research) หนังสือ บทความ วารสาร และสิ่งพิมพ์ต่างๆ ตลอดจน ข้อมูลและสถิติเพื่อให้ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์มีความครอบคลุมรอบด้าน

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตเชิงเนื้อหา งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาวิธีการปฏิบัติงานในการ ตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ นอกจากนั้นจะมีการศึกษาวิธีการ ทำงานที่ระบุไว้ตามแผนปฏิบัติการและงบประมาณ ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2553-2555) ภายใต้แผนแม่บทการป้องกันและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจาก อุทกภัย วาตภัย และโคลนถล่ม ระยะ 5 ปี

ขอบเขตเชิงพื้นที่ งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาในพื้นที่ที่แบ่งตามองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดแพร่โดยเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยและ ดินโคลนถล่มในระดับต่างๆ ตลอดจนพื้นที่ที่เกิดอุทกภัยและดินโคลนถล่ม

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ตารางแสดงรายละเอียดของกลุ่มพื้นที่เป้าหมายกับทรัพยากร
ในการจัดการและสถิติการเกิดภัย*

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นพื้นที่เป้าหมาย			จำนวนทรัพยากรในการจัดการ							สถิติใน การเกิดภัย***		
ระดับ ความ เสี่ยง ของ พื้นที่	องค์กร ปกครอง ส่วน ท้องถิ่น	กลุ่ม ทรัพยากร ในการ จัดการ	เครื่องมือ ในการกู้ภัย		ระบบเตือนภัย		การฝึกอบรม			3 ปี	5 ปี	10 ปี
			เรือ	อื่นๆ	เครื่องวัด ปริมาณ น้ำฝน	เครื่อง ไซเรน	อป พร.*	มิสเตอร์ ภัย	OTOS**			
ระดับ 1 (รุนแรง น้อย)	องค์การบริหาร ส่วนตำบล แม่วงตาล	น้อย				✓	✓			✓		
	เทศบาลตำบล หนองม่วงไซ	มาก	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
ระดับ 2 (รุนแรง ปาน กลาง)	องค์การบริหาร ส่วนตำบล แม่วงฮ่อ	น้อย						✓		✓		
	องค์การบริหาร ส่วนตำบล ห้วยม้า	มาก			✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
ระดับ 3 (รุนแรง มาก)	องค์การบริหาร ส่วนตำบล ห้วยไร่	น้อย			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	เทศบาล ตำบลช่อแฮ	มาก	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

* อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.)

** การเข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งทีมู้ชีพกู้ภัย (OTOS)

*** นับตั้งแต่ปี 2553 ลงไป

* ดัดแปลงข้อมูลให้เป็นตารางจากข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัย สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
จังหวัดแพร่ ปี 2555

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้มีทฤษฎีที่ได้นำมาใช้ ดังนี้ กลุ่มที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีการจัดการภัยพิบัติ แนวคิดการจัดการพิบัติภัยโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operations Center: EOC) หรือศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม เพื่อความเข้าใจในบริบทการจัดการภายใต้สภาวะวิกฤติ กลุ่มที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติงาน การวิเคราะห์งาน และแนวคิดริเอ็นจิเนียริง เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และจัดทำกระบวนการงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย

แนวคิดและทฤษฎีการบริหารจัดการภัยพิบัติ

หลักการบริหารภาวะวิกฤติ (ทวีดา กมลเวช, 2554) ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานตอบสนองต่อภาวะการณ์วิกฤตหรือฉุกเฉินนั้นจะต้องมีหลักในการทำงานดังนี้

1) หลักความครบถ้วนสมบูรณ์ทุกด้าน ทุกภัย ทุกผลกระทบ (Comprehensive) ภายใต้หลักการนี้หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องมีความรอบรู้และกว้างขวางในเนื้อหาของงานด้านภัยพิบัติเพราะจะต้องคำนึงถึงบริบททั้งทางกายภาพพื้นที่และความสามารถของหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งต้องรู้จักผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่รู้จักชุมชนและความอ่อนไหวหรือจุดอ่อนด้านต่างๆ และที่สำคัญคือ มีความตระหนักถึงภัยต่อเนื่องของภัยหลักที่สามารถเกิดขึ้นอันจะส่งผลกระทบต่อในด้านต่างๆ แก่พื้นที่

2) หลักการคาดการณ์ล่วงหน้า (Progressive) เป็นหลักในการคิดที่สืบเนื่องต่อจากหลักความครบถ้วน เพราะในความรับผิดชอบของการเป็นผู้จัดการสถานการณ์ท้องถิ่นนั้น ต้องมีความสามารถในการคาดการณ์เหตุการณ์ว่า พื้นที่ของตนนั้นต้องเตรียมพร้อมอย่างไร มีมาตรการใดที่จะช่วยให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติได้ดีขึ้น และรวมถึงการวางแผนแนวทางของการช่วยเหลือชุมชนฟื้นคืนจากภัยได้อย่างรวดเร็ว

3) หลักการขับเคลื่อนด้วยค่านึงถึงความเสี่ยง (Risk Driven) เป็นหลักการที่สำคัญมากหลักการหนึ่งในการเริ่มต้นกระบวนการจัดการ เพราะท้องถิ่นแต่ละพื้นที่นั้น มีความแตกต่างในด้านกายภาพ ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับระดับของความเสี่ยงต่อภัยประเภทต่างๆ รวมถึงศักยภาพของพื้นที่ในการรับมือต่อภัย ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์และออกแบบมาตรการการรับมือนั้น จะต้องคำนึงถึงคุณลักษณะ ทรัพยากร และจุดอ่อนของชุมชนแต่ละชุมชน ที่อาจส่งผลให้ประสิทธิภาพของมาตรการการจัดการกับความเสี่ยงต่อนั้นๆ ลดลงได้

4) หลักการบูรณาการทุกภาคส่วน (Integration) หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานในการจัดการภัยพิบัติ ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ที่มีขอบเขตอยู่ในพื้นที่ที่จำกัด หรือแม้แต่สถานการณ์ที่พื้นที่ขยายวงกว้างขึ้นนั่นคือ การผู้ที่บัญชาการและหน่วยงานหลักในพื้นที่ต้องมีความสามารถในการระบุและรวบรวมหน่วยงานในพื้นที่และนอกพื้นที่ในการจัดการให้สถานการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว เพราะนั่นหมายถึง การทราบถึงกำลังหลักและกองหนุนรวมทั้งทรัพยากร และยังหมายความรวมถึงการได้รับความร่วมมือจากชุมชนและประชาชนหรือแม้แต่อาสาสมัครต่างๆ ที่สามารถเข้าสนับสนุนการปฏิบัติการ

5) หลักการประสานสอดคล้อง (Coordination) สืบเนื่องจากหลักการบูรณาการที่ต้องระบุและรวบรวมทรัพยากรต่างๆ ในการจัดการภัยพิบัติ หากแต่การรวบรวมหน่วยงานหรือบุคลากรจำนวนมากนั้น จะไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด หากไม่มีการวางรูปแบบการประสานงานและความร่วมมือ ว่าหน่วยหลักจะปฏิบัติเนืองานใด หน่วยสนับสนุนที่ระบุไว้จะปฏิบัติเนืองานสนับสนุนใด และหากมีหน่วยงานเพิ่มเติมที่เพิ่งจะระบุได้จากสถานการณ์ จะมอบหมายงานและการเชื่อมโยงอย่างไร

6) หลักความร่วมมือรวมใจ (Collaboration) ซึ่งหลักการนี้เป็นความพิเศษของการจัดการภัยพิบัติโดยเฉพาะ ที่ผู้บริหารเหตุการณ์ต้องสร้างและรักษาความสัมพันธ์ที่กว้างขวางและจริงใจระหว่างบุคคลและองค์การต่างๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่น สนับสนุนบรรยากาศการทำงานเป็นทีม สร้างฉันทมติ

และส่งเสริมการติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในการจัดการภัยพิบัตินั้น เป็นการทำงานในภาวะที่มีการบีบคั้นของเวลาความปลอดภัยและการรักษาชีวิตของผู้อื่น ซึ่งทำให้ผู้ที่ปฏิบัติงานในด้านนี้นั้น ต้องการระดับของความเชื่อมั่นต่อทีมที่ทำงานร่วมกันอย่างสูง ทั้งในด้านความสามารถ ความชำนาญงานและการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานอย่างทันท่วงที

7) หลักความเป็นมืออาชีพ (Professional) เป็นหลักการที่เป็นเสมือนหลักประกันของผู้ปฏิบัติงานจัดการภัยพิบัติว่ามีความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง มีความตระหนักในศาสตร์และศิลป์ของการจัดการ ว่าต้องมีการศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับภัยและวิธีการในการทำงาน ต้องมีความเข้าใจและทักษะในการใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ และการใช้ระเบียบต่างๆ รวมถึงต้องมีการฝึกฝนตนเองและแสวงหาความรู้ใหม่ๆ อย่างสม่ำเสมอและปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง

8) หลักความยืดหยุ่น (Flexible) เป็นหลักการที่ต้องการกระตุ้นเตือนให้ผู้บริหารเหตุการณ์ตระหนักถึงความไม่แน่นอนของสถานการณ์ที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ดังนั้น จึงต้องอาศัยแนวทางปฏิบัติใหม่ๆ ที่สร้างสรรค์เพื่อแก้ปัญหาท้าทายต่างๆ ซึ่งมักจะเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ เนื่องจากแนวทางปฏิบัติซึ่งกำหนดไว้เดิมอาจไม่เพียงพอสำหรับสถานการณ์ที่กำลังเผชิญอยู่ การแสวงหาความรู้ การฝึกฝน และการปรับปรุงตนเองตามหลักความเป็นมืออาชีพจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการคิดวิเคราะห์ และปรับตัวตอบสนองต่อสถานการณ์ต่างๆ ได้

การจัดการกับภัยพิบัติที่เป็นสภาวะวิกฤติและซับซ้อนนั้นต้องอาศัยความสามารถของท้องถิ่นในการปฏิบัติงานช่วยเหลือประชาชนและพื้นที่ รวมไปถึงการประสานความช่วยเหลือกับหน่วยงานภายนอกเพื่อระดมทรัพยากร อีกทั้งยังต้องมีการประเมินสถานการณ์ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ด้วยงานที่มีมากมายและต้องทำงานภายใต้สภาวะวิกฤติจึงจำเป็นต้องใช้องค์ความรู้เรื่อง

หลักการบริหารภาวะวิกฤติ มาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงาน สามารถประสานความช่วยเหลือ และตอบสนองต่อความต้องการการช่วยเหลือของผู้ประสบภัยได้อย่างทันที่ทั้งที่และเกิดความเสียหายน้อยที่สุด (ทวิตา กมลเวชช, 2552)

ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operations Center: EOC) หรือศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม

ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินมีหน้าที่เป็นศูนย์กลางของการสั่งการและการปฏิบัติการของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในการตอบสนองต่อเหตุการณ์ฉุกเฉิน ทำให้แนวนโยบายการปฏิบัติและการอำนวยความสะดวก รวมถึงการประสานงานสำหรับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นั้น สามารถตอบโต้ต่อเหตุฉุกเฉินได้อย่างอัตโนมัติ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นการมีศูนย์กลางการประสานการปฏิบัติจะช่วยให้การปฏิบัติงานด้านต่างๆ เช่น ด้านอำนวยการ ด้านการปฏิบัติการเผชิญเหตุ ด้านสาธารณสุข ด้านรักษาความปลอดภัย ตลอดจนงานด้านการสนับสนุนการปฏิบัติ เช่น งานประชาสัมพันธ์ งานด้านการคลัง ที่ในบางครั้งเมื่อแยกส่วนกันทำแล้วไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยหลายสาเหตุ เช่น แนวนโยบายต่างกัน ความไม่เข้าใจในการทำงานร่วมกัน หรือแม้กระทั่งการทำงานที่ทับซ้อนกัน ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้า ไร้ประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น สามารถทำให้งานด้านต่างๆ ดำเนินการและปฏิบัติการได้อย่างเป็นระบบและมีเอกภาพในการทำงานจนทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานได้ ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจะมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในหลายๆ ด้านมารวมกันปฏิบัติงาน โดยจะมีผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเป็นผู้บริหารศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน และเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินแล้วนั้น ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจะเป็นผู้วิเคราะห์สถานการณ์ว่าศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจะเปิดหรือจัดตั้งขึ้นในระดับใด (NC Division of Emergency Management, 2009) ระดับของการเปิดใช้งานศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินมีการกำหนดไว้ในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

ระดับที่ 1 ระดับการเตรียมความพร้อมและการแจ้งเตือน (Standby/Alert) ระดับนี้เป็นระดับที่เกิดเหตุการณ์กรณีฉุกเฉินที่สามารถจัดการได้โดยใช้การดำเนินงานตามสภาวะปกติ ระดับการเปิดใช้งานระดับนี้จะไม่มีการเปิดใช้งานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน แต่จะมีบุคลากรที่เหมาะสมเตรียมพร้อมรับการแจ้งเตือนและติดตามสถานการณ์ และในกรณีที่เหตุการณ์เข้าสู่ภาวะปกติแล้วบุคลากรเหล่านี้สามารถแจ้งปิดศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินได้

ระดับที่ 2 ระดับการเปิดใช้งานบางส่วน (Partial Activation) ระดับนี้เป็นระดับที่เกิดเหตุการณ์กรณีฉุกเฉินที่ไม่สามารถจัดการได้โดยใช้การดำเนินงานตามสภาวะปกติได้ โดยจะเป็นการเปิดใช้งานศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเป็นบางส่วน แต่จะไม่ครบทุกส่วนงาน โดยการเปิดใช้ส่วนงานนั้นๆ จะเป็นไปตามลักษณะของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจะเป็นผู้กำหนดและวิเคราะห์สถานการณ์

ระดับที่ 3 ระดับการเปิดใช้งานเต็มรูปแบบ (Full Activation) ระดับนี้เป็นระดับที่เกิดเหตุการณ์กรณีฉุกเฉินที่สำคัญ เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วม สึนามิ หรือแม้กระทั่งการก่อการร้าย จะเป็นการเปิดใช้งานศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินทั้งหมด ทั้งสายงานหลักและสายงานสนับสนุน โดยจะเปิดใช้งานตั้งแต่ ฝ่ายงานเอกสาร ฝ่ายประสานงาน ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายอำนวยความสะดวก ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฯลฯ

การกำหนดผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินนั้น จำเป็นจะต้องมีการฝึกอบรมบุคลากรอย่างน้อย 3 ครั้ง เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการตอบสนองต่อสถานการณ์ โดยบุคลากรเหล่านี้จะต้องผ่านการอบรมและเข้าใจการทำงานในตำแหน่งของตนเองในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน รวมทั้งตำแหน่งงานอื่นๆ ด้วย เพื่อเตรียมความพร้อมเมื่อมีการมีเหตุที่ต้องโอนย้ายบุคลากรไปช่วยในฝ่ายงานอื่นหรือกรณีที่สถานการณ์มีขอบเขตที่ขยายวงกว้าง ทำให้งานในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน มีขอบเขตและภารกิจเพิ่มมากขึ้นจึงจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่สามารถเข้าใจงานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน ซึ่งการฝึกอบรมบุคคลากรรูปแบบนี้

จะทำให้ทำงานในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน สามารถตอบสนองความต้องการ การช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็ว และสามารถทำให้การฟื้นตัวหลังเกิดสถานการณ์ ฉุกเฉินเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเช่นกัน โครงสร้างการทำงาน ของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (EOC Organization) (The office of Emergency Preparedness, 2009) โครงสร้างงานในการทำงานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน จะมีโครงสร้างและตำแหน่งงานที่คล้ายกันโดยทั่วไปมักจะมีดังนี้

1. ผู้อำนวยการศูนย์ (Management: The Emergency Director (ED)) เป็นผู้ที่ได้รับผิดชอบโดยรวมของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน ตลอดจนเป็นผู้มีอำนาจ ในการสั่งการและจัดการทรัพยากรในการตอบสนองต่อสถานการณ์ เป็นผู้มีอำนาจ ในการตัดสินใจว่าศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจะมีนโยบายหรือจะมีแนวทางใน การทำงานไปในทิศทางเดียวกันด้วย ที่สำคัญคือเป็นผู้ประเมินสถานการณ์ว่าจะ เปิดใช้ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินในระดับใด โดยข้อมูลในการประเมินสถานการณ์ และการตัดสินใจเหล่านี้จะมาจากทำให้บุคลากรในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน หรือข้อมูลการแจ้งเตือนที่ได้รับมา

2. บุคลากรฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายเผชิญเหตุ (Operations Section) เป็นกลุ่มบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการเข้าไปเผชิญเหตุการณ์และสถานการณ์ ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น โดยบุคคลเหล่านี้จะต้องมีการฝึกอบรมและมีการฝึกภาคสนาม เพื่อเตรียมความพร้อมอยู่เป็นประจำ

3. การวางแผนและวิเคราะห์ข้อมูล (Planning and Intelligence Section) ฝ่ายงานที่ได้รับผิดชอบในการประเมินผล และการวิเคราะห์ ข้อมูล ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์และสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อนำข้อมูลที่วิเคราะห์ มาใช้ในการบริหารจัดการและดำเนินงานในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน โดยจะเป็น ฝ่ายที่วางแผนและวางนโยบายในการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน ทั้งนี้ ต้องรับผิดชอบในการประเมินความเสียหายจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ประเมินผล การทำงานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อพัฒนาการทำงานศูนย์ปฏิบัติการ ฉุกเฉินอยู่ตลอดเวลาที่มีการดำเนินการของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินอยู่

4. โลจิสติก (Logistics Section) มีความรับผิดชอบในการจัดหาอุปกรณ์ บุคลากรและวัสดุการสนับสนุนที่จำเป็น ในการดำเนินการ ตอบสนองต่อสถานการณ์หรือเหตุการณ์ฉุกเฉิน เช่น บุคลากร การจัดซื้อ อุปกรณ์ ที่พัก การขนส่งอาหาร ฯลฯ

5. การบริหารและการเงิน (Finance and Administration Section) รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายและการประเมินความเสี่ยง ตลอดจนเอกสาร ค่าใช้จ่าย การอนุมัติจัดซื้อ ความเสียหายให้ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อการใช้งาน ตลอดจนส่งและติดตามเอกสารแจ้งสถานการณ์ทั้งในระหว่างและหลังจากที่เกิดเหตุฉุกเฉิน

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติงาน

การเขียนคู่มือ การปฏิบัติงาน เป็นการพัฒนาการทำงานขององค์กรอย่างหนึ่ง เปรียบเสมือนแผนที่บอกเส้นทางการทำงานที่มีจุดเริ่มต้น และสิ้นสุดของกระบวนการที่ระบุถึงขั้นตอน และรายละเอียดของกระบวนการต่างๆ ขององค์กร และวิธีควบคุมกระบวนการนั้น คู่มือการปฏิบัติงานนั้นมักจัดทำขึ้นสำหรับลักษณะงานที่ซับซ้อนมีหลายขั้นตอน และเกี่ยวข้องกับคนหลายคน ทั้งสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานได้ งานวิจัยครั้งนี้ต้องการที่จะเขียนกระบวนการงานในการปฏิบัติการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ ผู้ศึกษาจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวทางในการวิจัยครั้งนี้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ได้มาซึ่งกระบวนการงานที่สามารถบ่งชี้ถึงงานที่จะต้องทำ ขั้นตอนการเรียงลำดับของงานต่างๆ วิธีการประสานงาน และแนวทางในการปฏิบัติงาน

ระเบียบปฏิบัติ/ คู่มือการปฏิบัติงาน (Procedure/ Work Manual) หมายถึง เอกสารที่แต่ละหน่วยงานสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น และใช้เป็นคู่มือสำหรับศึกษาการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน อีกทั้งยังสามารถปรับปรุงให้สอดคล้องกับระเบียบ วิธี และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต ดังนั้น คู่มือการปฏิบัติงานเปรียบเสมือนแผนที่บอก

เส้นทางการทำงานที่มีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดของกระบวนการ ระบุถึงขั้นตอนและรายละเอียดกระบวนการต่างๆ ขององค์กรและวิธีการควบคุมกระบวนการนั้น มักจัดทำขึ้นสำหรับลักษณะงานที่ซ้ำซ้อน มีหลายขั้นตอน และเกี่ยวข้งกันหลายคน สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการ, 2549, หน้า 12) วัตถุประสงค์ของการจัดทำระเบียบปฏิบัติ/ คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อให้การปฏิบัติงานในปัจจุบันเป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งยังทราบและเข้าใจว่าควรทำอะไรก่อนและหลัง และทราบว่าควรปฏิบัติงานอย่างไรและเพื่อให้การปฏิบัติงานสอดคล้องกับนโยบาย วิสัยทัศน์ ภารกิจ และเป้าหมายขององค์กร และผู้บริหารติดตามงานได้ทุกขั้นตอน รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการฝึกอบรมที่ใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการทำงานและประสานงาน (เรืองชัย จรุงศิริวัฒน์, ม.ป.ป.)

ผลการศึกษาวิธีการทำงานในการปฏิบัติงานศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหายุทธภัยและดินโคลนถล่ม ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายและแผนปฏิบัติการ

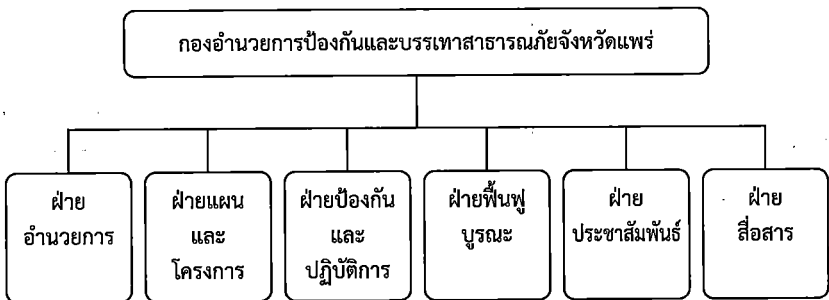
พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 การศึกษาถึงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 นั้น ผู้ศึกษาต้องการที่จะทราบถึงกรอบการจัดการแนวทางในการจัดการภัยพิบัติและแนวนโยบายของรัฐบาล รวมถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับจัดการภัยพิบัติประเทศไทยทั้งหมด นอกจากนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 นี้ยังกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานซึ่งเป็นประโยชน์ในการมองหาแนวทางในการประสานงานในปฏิบัติงานศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหายุทธภัยและดินโคลนถล่ม

แผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอคณะกรรมการป้องกันและบรรเทา

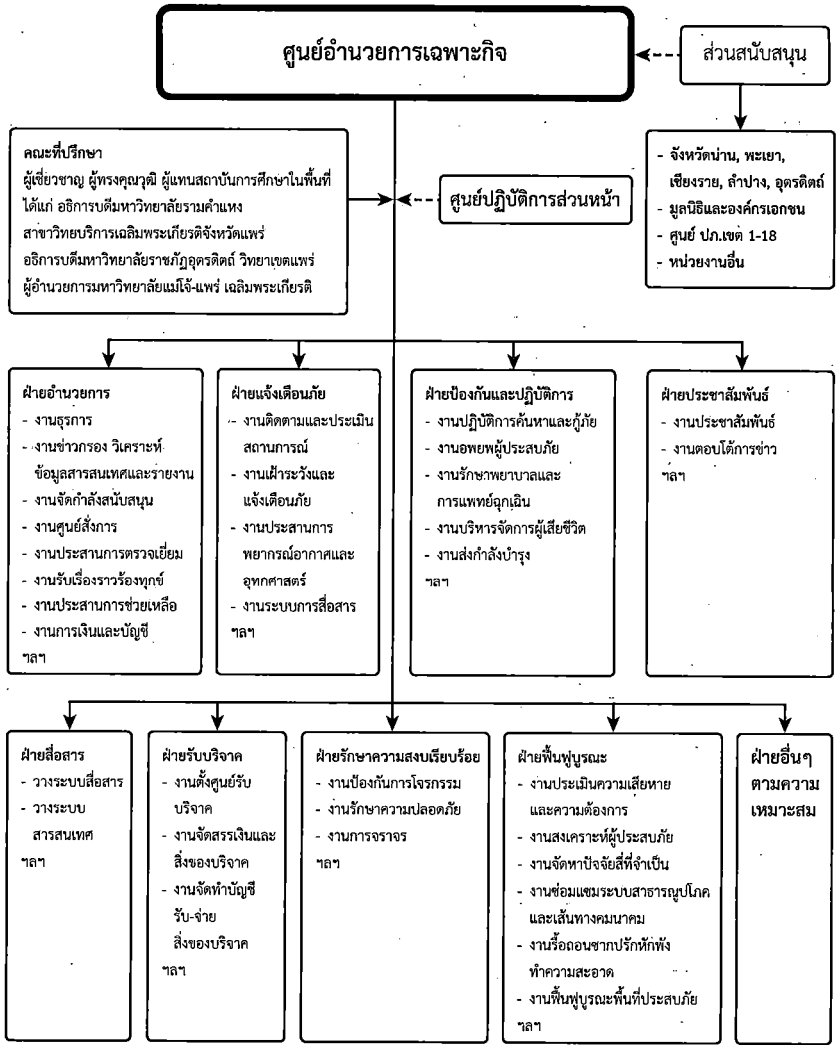
สาธารณสุขแห่งชาติ (กปภ.ช.) พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 จึงได้มีการจัดแผนนี้ขึ้นเพื่อเป็นกรอบและทิศทางให้หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศ ปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย อย่างเป็นระบบ มีทิศทางเดียวกันและเสริมกำลังกัน อย่างบูรณาการ เพื่อจัดระบบการดำเนินงานและการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ ไว้รองรับสถานการณ์สาธารณสุขตามลักษณะความเสี่ยงภัย ให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วน ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศทั้งในระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย และเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการป้องกัน การเตรียมความพร้อม การระงับและบรรเทา และการฟื้นฟูบูรณะ ให้หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพสูงสุดในทุกสถานการณ์ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในระบบการบริหารจัดการสาธารณสุข ทั้งในระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย มีความพร้อมด้านทรัพยากร ซึ่งประกอบด้วยงบประมาณ บุคลากร เครื่องจักรกลยานพาหนะ และเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ในการป้องกันสาธารณสุข บรรเทาและลดผลกระทบจากสาธารณสุข และการฟื้นฟูบูรณะ ประชาชนมีจิตสำนึกและมีความตระหนักด้านความปลอดภัย (Safety Mind) เพื่อร่วมกันสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัย (Safety Culture) ให้เกิดขึ้นในสังคมไทย และผู้ประสบภัยได้รับการช่วยเหลือ พื้นที่ประสบภัยได้รับการฟื้นฟูบูรณะอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่ (2553) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้กำหนดแต่ละจังหวัดจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ให้สามารถร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลสูงสุด

แผนปฏิบัติการฉุกเฉินแก้ไขปัญหาจากอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม จังหวัดแพร่ ประจำปี พ.ศ. 2556 เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม การช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนให้กับผู้ประสบภัย การช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ประสบภัย การฟื้นฟูบูรณะสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ชำรุดเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม รวมทั้งการประสานงานและสนับสนุน การปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่กำหนด จังหวัดแพร่จึงมีการกำหนดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแก้ไขปัญหาจากอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มจังหวัดแพร่ ประจำปี พ.ศ. 2556 ซึ่งเนื้อหาจะสอดคล้องกับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินขึ้น อนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดแพร่นั้นยังไม่มีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน ในการศึกษาครั้งนี้จึงต้องนำกระบวนการปฏิบัติงานของจังหวัดแพร่มาเป็นกระบวนการในการเทียบเคียง ซึ่งแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ ปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนั้น โดยปกติแล้วเมื่ออยู่ในสภาวะปกติหรือไม่มีภัยใดๆ เกิดขึ้นนั้น จะมีกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่เป็นองค์กรปฏิบัติในพื้นที่รับผิดชอบในส่วนของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่มีโครงสร้างดังภาพต่อไปนี้



ที่มา: แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่



ที่มา: แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่

การศึกษาวิธีการทำงานในการปฏิบัติงานศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายและแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องนั้น ผลการศึกษาปรากฏว่า การกำหนดนโยบายและแผนการปฏิบัติงานของส่วนกลางนั้นเป็นการกำหนดกรอบงานในการปฏิบัติงานเพียงเท่านั้น กล่าวคือ มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในการปฏิบัติการเมื่อเกิดภัยพิบัติจากอุทกภัยและดินโคลนถล่ม และมอบหมายให้ทำงานทั้งหมด 8 ฝ่ายงาน คือ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายแจ้งเตือนภัย ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายสื่อสาร ฝ่ายรับบริจาค ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย ฝ่ายฟื้นฟูบูรณะ และด้วยการกำหนดนโยบายมาจากส่วนกลางนั้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานตามแผนงานที่กำหนดโดยไม่ได้คำนึงถึงความสำคัญของการทำงานภายใต้บริบทท้องถิ่นที่จำเป็นต้องมีแผนเผชิญเหตุเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และจำเป็นต้องมีกระบวนการที่เป็นรูปธรรม

ผลการศึกษาการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ของแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกระบวนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่

จากกระบวนการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดแพร่นั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดงานที่ต้องปฏิบัติไว้ทั้งหมด 8 งานด้วยกัน คือ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายแจ้งเตือนภัย ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายสื่อสาร ฝ่ายรับบริจาค ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย ฝ่ายฟื้นฟูบูรณะ และมีงานย่อยทั้งหมด 33 งาน ดังตาราง โดยภายใต้งานที่กำหนดให้ไม่ได้มีกระบวนการในทำงานที่กำหนดการทำงานก่อนหลังแต่อย่างใด และจากกระบวนการที่ผู้ศึกษาได้ถอดกระบวนการในการทำงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นว่าในแต่ละท้องถิ่นมีงานที่ต้องปฏิบัติที่แตกต่างกันไป

เนื่องจากการกำหนดกรอบการทำงานในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดแพร่ เป็นการกำหนดขอบข่ายงานกว้างๆ จึงทำให้ งานบางงานที่ต้องอยู่รวมเพื่อจัดหมวดหมู่ให้อยู่ในหมู่เดียวกัน อย่างเช่น การช่วย ประชาชนขนย้ายสิ่งของ และงานในการรื้อถอนสิ่งของกีดขวางทางน้ำ เมื่อนำมา เทียบกับฝ่ายงานในแผนปฏิบัติการจังหวัดแพร่จะเป็นงานเกี่ยวกับฝ่ายป้องกัน และปฏิบัติการ

ตารางแสดงการเปรียบเทียบงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ เมื่อเทียบกับงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดแพร่ในงานด้านฝ่ายอำนวยการ

ฝ่ายอำนวยการ	อบต. แม่ยาวตาล	อบต. หนองม่วงไข่	อบต. แม่ยาวฮ่อ	อบต. หัวยี่ม้า	อบต. หัวไร่	อบต. ข้อแฮ
1. งานธุรการ	✓	✓	✓	✓		✓
2. งานข่าวกรอก วิเคราะห์ข้อมูล ข่าวสารและ รายงาน		✓		✓		✓
3. งานจัดกำลัง สนับสนุน		✓		✓		✓
4. งานศูนย์สั่งการ	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. งานประสาน การตรวจเยี่ยม						
6. งานรับเรื่องราว ร้องทุกข์						
7. งานประสาน การช่วยเหลือ	✓	✓	✓	✓	✓	✓
8. งานการเงิน และบัญชี	✓	✓	✓	✓		✓

ที่มา: รายละเอียดของงานจากแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่และ การสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 แห่ง

งานฝ่ายอำนวยการเป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างเกือบทุกที่ปฏิบัติเนื่องจากงานอำนวยการจะเป็นศูนย์รวมของการสั่งการและการประสานงานทั้งหมด โดยส่วนใหญ่แล้วนั้น งานอำนวยการจะประกอบด้วยพนักงานในท้องถิ่นนั้นๆ ที่ทำงานในความถนัดของตนเอง เพื่อสนับสนุนงานฝ่ายปฏิบัติงานที่ต้องเข้าไปเผชิญเหตุ โดยงานที่ทุกท้องถิ่นปฏิบัติทุกท้องถิ่นคือการประสานความช่วยเหลือ การสั่งการ ซึ่งนั่นหมายความว่า งานฝ่ายอำนวยการที่จำเป็นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติในส่วนของการอำนวยการคืองานที่ต้องประสานความช่วยเหลือและระดมทรัพยากร และการสั่งการของผู้บริหารศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ

ตารางแสดงการเปรียบเทียบงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติเมื่อเทียบกับงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่ในงานด้านฝ่ายแจ้งเตือนภัย

ฝ่ายแจ้งเตือนภัย	อบต. แม่ยางตาล	อบต. หนอมม่วงไข่	อบต. แม่ยางฮ่อ	อบต. ห้วยม้า	อบต. ห้วยไร่	อบต. ช่อแฮ
9. งานติดตามและประเมินสถานการณ์		√		√		√
10. งานเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย		√		√	√	√
11. งานประสานการพยากรณ์อากาศและอุทกศาสตร์		√			√	
12. งานระบบการสื่อสาร	√	√	√	√	√	√

ที่มา: รายละเอียดของงานจากแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่และการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 แห่ง

งานฝ่ายแจ้งเตือนภัยเป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างทุกท้องถิ่นปฏิบัติ แต่ข้อสังเกตในการแจ้งเตือนของท้องถิ่นนั้นจะเป็นการเตือนเมื่อมีภัยเกิด กล่าวคือ เมื่อระดับน้ำสูงและสร้างความเสียหายในระยะแรกๆ แล้วก็มีการแจ้งเตือน หรือแจ้งบอกเหตุโดยผู้ใหญ่บ้านและกำนัน หรือประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ โดยจะเป็นการแจ้งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจะมีท้องถิ่นที่สามารถเตือนภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3 พื้นที่เท่านั้น กล่าวคือ ทั้งสามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถเตือนภัยโดยใช้ข้อมูลต่างๆ แล้วประเมินผลเพื่อที่จะสามารถเตือนภัยก่อนภัยเกิดขึ้นได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามพื้นที่คือ เทศบาลตำบลหนองม่วงไข่ ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ลุ่ม จึงสามารถใช้ข้อมูลระดับน้ำจากศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำภาคเหนือตอนบน (แพร่) ในการประเมินสถานการณ์เพื่อเตือนภัยได้ ทั้งนี้ ยังมีเวลาการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติการได้อีกด้วย องค์กรบริหารส่วนตำบลห้วยม้าที่มีการใช้เครื่องมือวัดปริมาณน้ำฝนในการประเมินสถานการณ์เพื่อเตือนภัย และองค์กรบริหารส่วนตำบลห้วยไร่ที่มีสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 11 (พิษณุโลก) คอยประมวลผลข้อมูลและโทรศัพท์แจ้งเตือนภัยให้ผู้ใหญ่ทราบ โดยตลอด จากตารางจะสังเกตได้ว่างานระบบสื่อสารเป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกท้องถิ่นปฏิบัติ โดยจากการลงพื้นที่แล้วสามารถสรุปได้ว่า ช่องทางการสื่อสารในการแจ้งเตือนภัยนั้น จะเป็นการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกัน รวมไปถึงการใช้วิทยุสื่อสารและการใช้หอกระจายข่าวที่มีตามหมู่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นการสื่อสารที่สะดวกและสามารถแจ้งเตือนภัยได้ทันเวลา

ตารางแสดงการเปรียบเทียบงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ
เมื่อเทียบกับงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
จังหวัดแพร่ในงานด้านฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ

ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ	อบต. แม่ยมตาล	อบต. หนองม่วงไข่	อบต. แม่ยางฮ่อ	อบต. ห้วยม้า	อบต. ห้วยไร่	อบต. ช่อแฮ
13. งานปฏิบัติการค้นหาและกู้ภัย	√	√	√	√	√	√
14. งานอพยพผู้ประสบภัย		√		√	√	√
15. งานรักษาพยาบาลและการแพทย์ฉุกเฉิน	√	√	√	√		√
16. งานบริหารจัดการผู้เสียชีวิต	√	√	√	√	√	√
17. งานส่งกำลังบำรุง		√		√		√

ที่มา: รายละเอียดของงานจากแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่และการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 แห่ง

งานฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการเป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างทุกท้องถิ่นปฏิบัติ ซึ่งการปฏิบัติส่วนใหญ่จะเริ่มด้วยการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ และต่อมาคือ การรื้อถอนสิ่งของขวางทางน้ำ และในบางพื้นที่มีการช่วยเหลือชาวบ้านยกของขึ้นที่สูง ซึ่งวิธีการทำงานหรือขั้นตอนในการปฏิบัติงานจะเป็นการปฏิบัติตามสถานการณ์ แต่อาจจะมีข้อแตกต่างของงานอยู่ที่ทรัพยากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมี เช่น หากบางท้องถิ่นมีรถพยาบาลหรือเครื่องจักรในการจัดการเป็นของตนเอง ท้องถิ่นนั้นก็เลยไม่เสียเวลาในการประสานงานหรือประสานความช่วยเหลือ อนึ่ง ในงานของการอพยพก็จะรวมเป็นงานของฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการด้วย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนใหญ่จะการเตรียมพื้นที่อพยพและมีการกำหนดพื้นที่อพยพอยู่แล้ว นั่นก็คือเทศบาลตำบลหนองม่วงไข่ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยม้า องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไร่ และเทศบาลตำบลช่อแฮ ซึ่งแสดงให้เห็นว่างานด้านการอพยพจะมีขึ้นในพื้นที่ที่มีทรัพยากรในการบริหารจัดการมากและในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงมาก จากตารางแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของงานด้านฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ เนื่องจากงานทั้งหมดในฝ่ายนี้้องครปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ ได้มีการปฏิบัติเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานแรกในการเข้าไปเผชิญเหตุและปฏิบัติการทั้งในการค้นหาผู้ภัย การพยาบาล แต่สิ่งที่แตกต่างอย่างเห็นได้ชัดคือการปฏิบัติงานในการอพยพ และการส่งกำลังบำรุง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทรัพยากรในการจัดการมากจะมีการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนนี้ ขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทรัพยากรในการจัดการน้อยด้วยข้อจำกัดทางด้านกำลังคน ตลอดจนหากอยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงในการเกิดภัยน้อย ทำให้งานในการส่งกำลังบำรุงหรือการอพยพถูกลดความสำคัญลงไป

**ตารางแสดงการเปรียบเทียบงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ
เมื่อเทียบกับงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
จังหวัดแพร่ในงานด้านฝ่ายประชาสัมพันธ์**

ฝ่ายประชาสัมพันธ์	อบต. แม่ียงตาล	อบต. หนองม่วงไข่	อบต. แม่ียงฮ่อ	อบต. ห้วยม้า	อบต. ห้วยไร่	อบต. ช่อแฮ
18. งาน ประชาสัมพันธ์	√	√	√	√	√	√
19. งานตอบโต้ การข่าว						

ที่มา: รายละเอียดของงานจากแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่และ
การสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 แห่ง

งานประชาสัมพันธ์ เป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างทุกท้องถิ่นปฏิบัติ โดยส่วนใหญ่ประสิทธิภาพของงานจะขึ้นอยู่กับความสามารถประชาสัมพันธ์ในเรื่องของการแจ้งเตือนและการรายงานสถานการณ์ให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกพื้นที่จะมีหอกระจายข่าวตามหมู่บ้านและของตำบลอยู่แล้วทำให้สามารถประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนให้รับรู้และเตรียมตัวกับสถานการณ์ได้ และในบางครั้งยังมีการจัดการติดเครื่องเสียงบนรถเพื่อประชาสัมพันธ์อีกด้วย ซึ่งวิธีการดังกล่าวยังสามารถนำไปใช้กับการประชาสัมพันธ์เพื่อขอรับบริจาคสิ่งของให้ประชาชนนำสิ่งของที่บริจาคมาบริจาครถประชาสัมพันธ์อีกด้วย ขณะเดียวกันงานการตอบโต้การข่าวนั้น เนื่องจากมีการใช้บริบทของแผนจังหวัดที่จำเป็นจะต้องมีรายงานข่าวให้กับสาธารณได้รับรู้ นั้น เมื่องานนี้เข้ามาอยู่ในบริบทของการทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ทำให้งานนี้ไม่จำเป็นและมีความสำคัญในการปฏิบัติน้อย และโดยปกติแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นผู้รายงานสถานการณ์ต่อสำนักงานอำเภอ และจังหวัดตามลำดับ เพื่อให้สำนักงานจังหวัดตอบโต้กับข่าวหรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณต่อไป

**ตารางแสดงการเปรียบเทียบงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ
เมื่อเทียบกับงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
จังหวัดแพร่ในงานด้านฝ่ายสื่อสาร**

ฝ่ายสื่อสาร	อบต. แม่ยาวตาล	อบต. หนองม่วงไข่	อบต. แม่ยาวฮ่อ	อบต. ห้วยม้า	อบต. ห้วยไร่	อบต. ซ้อแฮ
20. ระบบสื่อสาร	√	√	√	√	√	√
21. วางระบบ สารสนเทศ						

ที่มา: รายละเอียดของงานจากแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่และการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 แห่ง

งานฝ่ายสื่อสาร ในเรื่องของระบบสื่อสารเป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างทุกท้องถิ่นปฏิบัติ โดยในแต่ละท้องถิ่นแม้จะไม่ได้มีการใช้ข้อมูลสารสนเทศหรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูง แต่การสื่อสารเพื่อการปฏิบัติงานก็ไม่ได้มีเหตุขัดข้องหรือเป็นปัญหาแต่อย่างใด ซึ่งเทคโนโลยีที่ใช้คือ วิทยุสื่อสาร หอกระจายข่าว และโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการสื่อสารเพื่อรายงานสถานการณ์หรือการประสานความช่วยเหลือ การสื่อสารด้วยโทรศัพท์เคลื่อนที่ยังเป็นวิธีการที่นิยมใช้กันและสามารถสื่อสารเพื่อการประสานงานได้อย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกันงานในเรื่องของการวางระบบสารสนเทศนั้น ด้วยบริบทของท้องถิ่นที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด แม้การพึ่งพาเทคโนโลยีอาจจะทำให้การสื่อสารระหว่างฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายอำนวยการ และฝ่ายงานต่างๆ รวมถึงกับประชาชน มีลักษณะความทันสมัยและรวดเร็วมากขึ้น แต่ช่องทางการสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น โทรศัพท์ วิทยุสื่อสาร โทรศัพท์เคลื่อนที่ ตลอดจนหอกระจายข่าวทั้งระดับตำบล หมู่บ้านนั้น ก็เพียงพอที่จะทำงานภายในของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพพร้อมกันนั้นยังสามารถทำให้การสื่อสารระหว่างประชาชนมีประสิทธิภาพตามไปด้วย ซึ่งเมื่อการสื่อสารสามารถสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว หากทำให้การสื่อสารนั้นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างทันทั่วถึง ก็จะเกิดเป็นประสิทธิภาพในการสื่อสาร นั้นแสดงให้เห็นว่า การวางระบบสารสนเทศในการสื่อสารของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยดินโคลนถล่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่มีความจำเป็นหรือมีความสำคัญน้อย

ตารางแสดงการเปรียบเทียบงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติเมื่อเทียบกับงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดแพร่ในงานด้านฝ่ายรับบริจาค

ฝ่ายรับบริจาค	อบต. แม่ยางตาล	อบต. หนองม่วงไข่	อบต. แม่ยางฮ่อ	อบต. หัวยี่มา	อบต. หัวยี่ไร่	อบต. ซ้อแฮ
22. งานตั้งศูนย์ รับบริจาค	√	√	√	√		√
23. งานจัดสรรเงิน และสิ่งของ บริจาค	√	√	√	√	√	√
24. งานจัดทำ บัญชี รับ-จ่าย สิ่งของบริจาค						

ที่มา: รายละเอียดของงานจากแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่และการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 แห่ง

ฝ่ายรับบริจาค เป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างทุกท้องถิ่นปฏิบัติ โดยมีวิธีและกระบวนการทำงานที่แตกต่างกันไปโดยส่วนใหญ่ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีงบประมาณในการช่วยเหลือซื้อสิ่งของให้ผู้ประสบภัยแล้ว แต่งานบริจาคก็ยังมีในทุกๆ พื้นที่ ซึ่งจะมีวิธีการทำงานคือการประชาสัมพันธ์ และตั้งจุดขอรับบริจาคหรือศูนย์รับบริจาค โดยส่วนใหญ่จะจัดตั้งที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หลังจากนั้นจะเป็นการคัดแยกและจัดของเพื่อนำสิ่งของไปบริจาคโดยจะเป็นการกระจายความดุลพินิจของผู้บริหารศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจและตามที่ประชาชนขอความช่วยเหลือมา หากมองในระดับย่อยของฝ่ายงานบริจาคจะเห็นได้ว่าท้องถิ่นยังขาดการทำงานในเรื่องของการจัดทำบัญชี รับ-จ่ายสิ่งของบริจาค ซึ่งน่าจะเกิดจากช่วงเวลาที่ เป็นสภาวะวิกฤติที่ไม่สามารถจัดทำบัญชีได้ เนื่องจากต้องช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยเร็ว หรือสิ่งของเหล่านั้นจำเป็นต้องใช้อย่างเร่งด่วน ตลอดจนปัญหาด้าน

บุคลากรในการทำงานที่ถนัดอาจจะมีน้อยหรือต้องใช้บุคลากรไปช่วยในงานอื่นๆ ที่เป็นงานหลัก ทำให้งานการจัดทำบัญชีรายรับ รายจ่ายของสิ่งของบริจาคถูกลดความสำคัญลง อนึ่ง หากมีการจัดทำบัญชีรายรับ รายจ่ายของสิ่งของบริจาคแล้วนั้น จะเป็นการป้องกันปัญหาที่จะตามมาด้านความโปร่งใส ตลอดจนความเท่าเทียมในการกระจายสิ่งของให้แก่ผู้ประสบภัย ดังนั้น งานการจัดทำบัญชีรายรับ รายจ่ายของสิ่งของบริจาค แม้ว่าจะเป็งานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลย แต่กลับเป็นงานที่ควรปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง

**ตารางแสดงการเปรียบเทียบงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ
เมื่อเทียบกับงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
จังหวัดแพร่ในงานด้านฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย**

ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย	อบต.แม่ียงตาล	อบต.หนองม่วงไข่	อบต.แม่ียงฮ่อ	อบต.ห้วยม้า	อบต.ห้วยไร่	อบต.ข้อแสด
25. งานป้องกัน การโจรกรรม	√	√		√		√
26. งานรักษาความปลอดภัย	√	√		√		√
27. งานจราจร						

ที่มา: รายละเอียดของงานจากแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่และการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 แห่ง

ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มบางท้องถิ่นปฏิบัติ งานรักษาความเรียบร้อยจะเป็นงานที่ใช้บุคลากรมากส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่ม อปพร. และเจ้าหน้าที่ชุดปฏิบัติการ ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะเฝ้าดูความรุนแรงของภัย สังเกตการณ์ระดับน้ำ และดูแลความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งต้องรายงานสถานการณ์ให้กับผู้อำนวยการศูนย์ และฝ่ายอำนวยการเป็นระยะๆ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้ปฏิบัติงานเหล่านี้คือ

องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางฮ่อ และองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไร่ มีสาเหตุมาจากกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ในการจัดการอย่างเพียงพอ จึงให้ประชาชน เฝ้าระวังดูแลซึ่งกันและกัน หรือส่วนหนึ่งจะมีการประสานกับตำรวจในท้องที่ เพื่อเฝ้าระวังให้เข้มงวดมากขึ้นกว่าสถานการณ์ปกติ

ตารางแสดงการเปรียบเทียบงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ เมื่อเทียบกับงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดแพร่ในงานด้านฝ่ายฟื้นฟูบูรณะ

ฝ่ายฟื้นฟูบูรณะ	อบต. แม่ยางตาล	อบต. หนองม่วงไข่	อบต. แม่ยางฮ่อ	อบต. ห้วยม้า	อบต. ห้วยไร่	อบต. ช่อแฮ
28. งานประเมิน ความเสียหาย และความต้องการ	√	√	√	√	√	√
29. งานสงเคราะห์ ผู้ประสบภัย						
30. งานจัดหา ปัจจัยที่จำเป็น	√	√	√	√	√	√
31. งานซ่อมแซม ระบบ สาธารณูปโภค และเส้นทางคมนาคม						
32. งานรื้อถอน ซากปรักหักพัง ทำความสะอาด						
33. งานฟื้นฟูบูรณะ พื้นที่ประสบภัย						

ที่มา: รายละเอียดของงานจากแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่และการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 แห่ง

ฝ่ายฟื้นฟูบูรณะ เป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างทุกท้องถิ่นปฏิบัติ เนื่องจากว่าหลังจากเกิดภัยแล้วทุกๆ ท้องถิ่นต้องมีการสำรวจความเสียหายเพื่อการตั้งงบประมาณในการซ่อมแซม ทำให้ทุกท้องถิ่นต้องมีการปฏิบัติเป็นปกติ โดยงานส่วนนี้จะเป็นงานที่ให้ความรับผิดชอบกับฝ่ายช่างที่มีตำแหน่งอยู่ทุกๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในบางท้องถิ่นจะมีฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเข้ามาทำงานด้วย

การศึกษาการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ในการปฏิบัติการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม มีผลการศึกษาคือ การปฏิบัติการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มในแต่ละพื้นที่นั้น ได้มีการปฏิบัติงานตามที่ส่วนกลางได้กำหนดไว้ แต่เนื่องจากการกำหนดการปฏิบัติงานเป็นการกำหนดเพียงกรอบในการทำงานทำให้วิธีการทำงานและประสิทธิภาพของการทำงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ใน 3 ประเด็นดังต่อไปนี้ ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเสี่ยงในพื้นที่ที่แตกต่างกัน จะมีงานคือ การอพยพ และการเฝ้าระวังสถานการณ์ขณะเกิดภัยที่ต่างกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเสี่ยงในพื้นที่น้อยจะไม่ปฏิบัติงานเหล่านี้ เนื่องจากภัยที่เกิดขึ้นอาจมีขนาดเล็กและมีผลกระทบน้อยซึ่งทำให้ไม่จำเป็นต้องอพยพประชาชน ประเด็นที่สอง ในเรื่องความแตกต่างของพื้นที่ที่มีความเสี่ยงเหมือนกันจะมีความแตกต่างในด้านของฝ่ายงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เมื่อเป็นท้องถิ่นขนาดเล็กจะไม่มีฝ่ายงานในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง จึงจำเป็นต้องใช้บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ มาปฏิบัติงาน รวมทั้งงานเรื่องการประสานความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีการประสานความช่วยเหลือมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งสอดคล้องกับประเด็นที่สามคือ เมื่อมีทรัพยากรในการจัดการที่แตกต่างกันก็จะมีกระบวนการที่มี

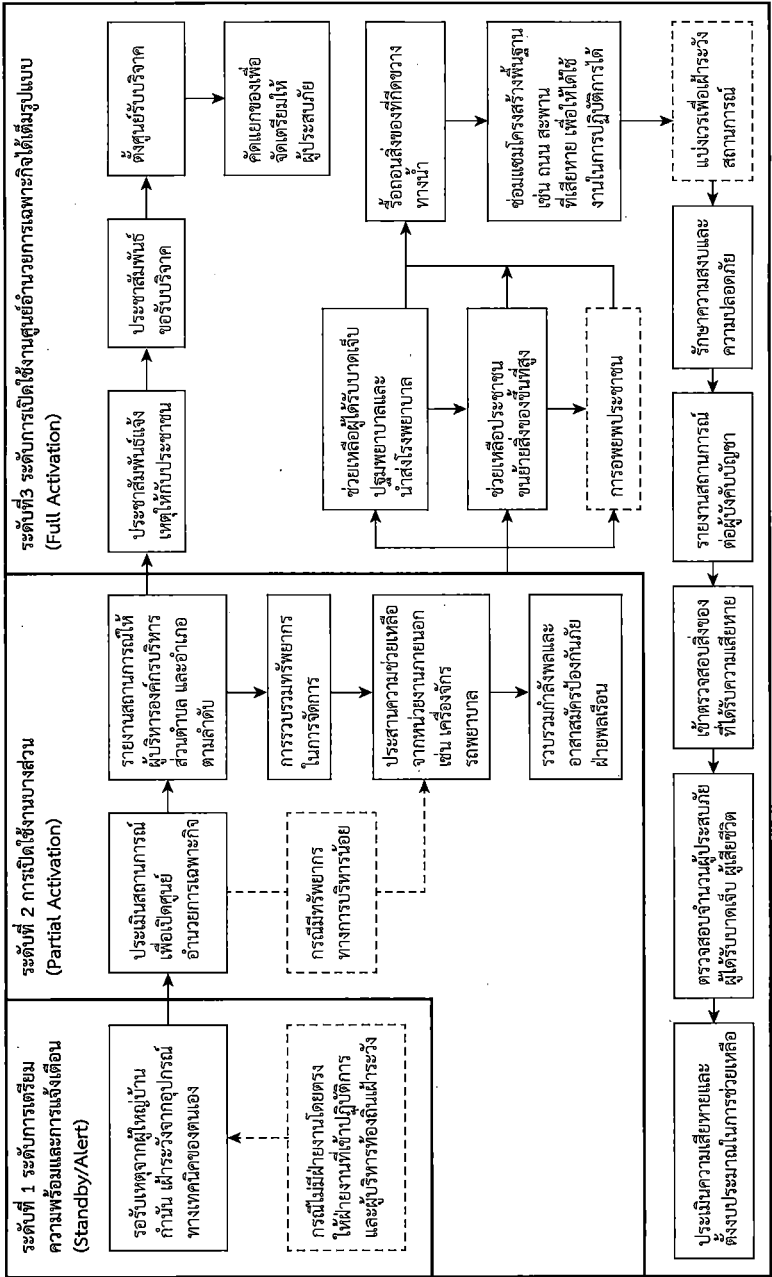
ความซับซ้อนต่างกัน โดยกลุ่มที่มีทรัพยากรในการจัดการมากจะมีรายละเอียดของกระบวนการงานมาก รวมทั้งเน้นการปฏิบัติไปที่การเข้าไปเผชิญเหตุในพื้นที่ รวมถึงยังมีกำลังคนในการสนับสนุน แต่กลุ่มที่มีทรัพยากรในการจัดการน้อยจะมีกระบวนการงานที่เน้นการทำงานไปที่การประสานขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก ในส่วนของประเด็นของหน่วยงานสนับสนุนอย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ นั้น การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่นั้นว่าเป็นหน่วยงานสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพในการทำงานเป็นอย่างมาก รวมทั้งยังมีความตื่นตัวต่อการเกิดภัยพิบัติจากอุทกภัยในจังหวัดแพร่ จึงมีการสร้างศูนย์บริหารจัดการน้ำจังหวัดแพร่ไว้เพื่อเป็นหน่วยงานในการประสานงานของหน่วยงาน ส่วนกลาง หน่วยงานส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดแพร่อีกด้วย

บทสรุป

ในการศึกษาเป็นกระบวนการหลักในการปฏิบัติงานศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มที่ผู้ศึกษาได้จัดทำขึ้นนั้น จึงเป็นกระบวนการที่จัดขึ้นเพื่อเป็นต้นแบบในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ด้วยเหตุผลที่ว่าการจัดการภัยพิบัติจำเป็นต้องมีการกำหนดการทำงานไว้ล่วงหน้าไว้แล้วว่าต้องทำงานอะไรเมื่อใด แล้วเรียนรู้และปฏิบัติงานนั้นๆ ให้คุ้นชินเพื่อลดความผิดพลาดเมื่อต้องปฏิบัติงานในสถานการณ์จริงในสภาวะฉุกเฉินที่มีความโกลาหล ซึ่งการกำหนดงานที่จะต้องทำหรือการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน จะทำให้เจ้าหน้าที่รู้ว่าตนเองควรทำงานตำแหน่งใดและมีงานที่จะต้องทำอะไรบ้างเพื่อให้สามารถเข้าควบคุมสถานการณ์ได้ ในส่วนของบริบทเชิงพื้นที่ที่มีผลต่อกระบวนการหลักนั้น ผู้ศึกษาพบว่า ด้วยพื้นที่ที่มีระดับความเสี่ยงแตกต่างกันทำให้งานบางงานในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงระดับต่ำไม่จำเป็นต้องปฏิบัติแต่อย่างใด งานดังกล่าวคือ งานการ

อพยพประชาชนและงานการแบ่งเวรเพื่อเฝ้าระวังสถานการณ์ เนื่องจากหากมีความเสี่ยงเชิงพื้นที่น้อยแล้วอาจเป็นผลทำให้ความรุนแรงของภัยน้อยตามไปด้วย ประกอบกับประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ไม่ต้องการอพยพจากที่อยู่อาศัยของตนเอง ทำให้พื้นที่ที่มีความเสี่ยงน้อยไม่มีการปฏิบัติงานด้านการอพยพ อีกงานหนึ่งคือการเฝ้าระวังสถานการณ์ การเฝ้าระวังสถานการณ์ระหว่างเกิดภัยในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงน้อยนั้นมีการปรากฏของการทำงานน้อย เนื่องจากว่าลักษณะของภัยที่เกิดขึ้นเป็นภัยที่มีความรุนแรงน้อยและเกิดเฉพาะพื้นที่เท่านั้น อีกทั้งโดยปกติลักษณะของอุทกภัยดินโคลนถล่มนั้นมีระยะในการเกิดภัยในช่วงระยะเวลาสั้นๆ นั้นทำให้กระบวนการหลักที่จัดทำขึ้นนั้นมีรูปร่างที่เป็นเส้นประที่ในบางพื้นที่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติงานก็ได้

รูปแบบกระบวนการหลักในการปฏิบัติงานศูนย์อำนวยความสะดวกป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยและดินโคลนถล่ม



ข้อเสนอแนะในการศึกษา

1. ข้อเสนอองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ที่ได้เสนอให้เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ด้วยการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดการทรัพยากรทางการบริหาร ซึ่งจะสามารถกระจายทรัพยากรทางการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่แนบแน่นกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงพื้นที่ นอกจากนั้น การให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นผู้มีบทบาทในการบริหารและถือครองทรัพยากรนั้นจะเป็นการเพิ่มความตื่นตัว และเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานได้

2. ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยดินโคลนถล่ม การจะเพิ่มศักยภาพทางการปฏิบัติการเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ การจะให้ทรัพยากรนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกท้องถิ่นควรมีการจัดทำแผนเผชิญเหตุของตนเองก่อน เนื่องจากว่าองค์ประกอบของแผนเผชิญเหตุ นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการประเมินศักยภาพในการทำงานของตนเอง ประเมินความเสี่ยงในพื้นที่ของตนเองและมีขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน เมื่อเกิดกระบวนการดังกล่าวแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถประเมินศักยภาพในการทำงานและความต้องการทางทรัพยากร ซึ่งกระบวนการเหล่านี้จะเป็นการเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ในทางเดียวกันก็จะเป็นการลดความเสี่ยงในการจัดการภัยพิบัติ

3. ข้อเสนอแนะของกระบวนการงานในบริบทพิเศษที่มีความแตกต่างเชิงพื้นที่ให้มีการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการภัย กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเสี่ยงในพื้นที่น้อยที่ไม่ได้ปฏิบัติจึงจำเป็นต้องเพิ่มงานบางอย่างเพื่อให้การอยู่ในพื้นที่ของประชาชนมีความปลอดภัยและสร้างความไว้วางใจในการปฏิบัติงานของรัฐ ด้วยบริบทเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จึงจำเป็นจะต้องสร้างความเข้าใจและทำให้ประชาชนรู้สึกปลอดภัย ไม่ว่าจะเป็นการเข้าไปทำความเข้าใจหากจำเป็นต้องอพยพประชาชน หรือการให้บริการสาธารณสุขในเรื่องของการเตรียมความพร้อมด้านสิ่งของในการอุปโภคบริโภค การคมนาคม การให้ความช่วยเหลือด้านการสาธารณสุข ตลอดจนความไว้วางใจที่จะให้รัฐดูแลในเรื่องของความปลอดภัย

รายการอ้างอิง

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2556). *การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย*. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2550). *พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2552). *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- ทวีดา กมลเวช. (2552). ศาสตร์ด้านบริหารจัดการภัยพิบัติ. *รัฐศาสตร์สาร*, 3(2552), 340-392.
- ทวีดา กมลเวช. (2554). *คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เรื่องชัย จรุงศิริวัฒน์. (ม.ป.ป.). *เทคนิค และวิธีการเขียน คู่มือการปฏิบัติงาน*. วันที่ค้นข้อมูล: 14 พฤศจิกายน 2556, เข้าถึงได้จาก file:///D:/rm/handbookkku.pdf
- สำนักงานจังหวัดแพร่. (2553). *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่ พ.ศ. 2553*.แพร่: สำนักงานจังหวัดแพร่.
- สำนักงานจังหวัดแพร่. (2556). *แผนปฏิบัติการฉุกเฉินแก้ไขปัญหาจากอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มจังหวัดแพร่ ประจำปี พ.ศ.2556*.แพร่: สำนักงานจังหวัดแพร่
- NC Division of Emergency Management. (2009). *Emergency Operations Center Standard Operating Guidelines*. NC: department of Public Safety.

The office of Emergency Preparedness. (2009). *Emergency operations plan*. CA: The University of California Berkeley.
