

ACADEMICTALK



การบริหารจัดการอุทกภัย ของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาท Flood Disaster Administration of the Royal Thai Armed Forces According to the Royal guidances of His Majesty the King

พลเอก วรพงษ์ สว่างนตร

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

Gen. Worapong Sanganetra

Member of The National Legislative Assembly

E-mail: worsanga@hotmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษา (1) ปัญหาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาท (2) แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาท และ (3) ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาทประสบความสำเร็จ โดยแนวพระบรมราโชวาทที่นำมาศึกษามีอยู่ด้วยกัน 5 ด้านคือ ความรับผิดชอบ ความพร้อม การตอบสนองทันทั่วถึง การประสานงาน และการสื่อสาร

ระเบียบวิธีวิจัยของการศึกษานี้ถูกออกแบบให้เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน ที่ให้ความสำคัญกับการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก และใช้การวิจัยเชิงปริมาณสนับสนุนสำหรับวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้ ประกอบด้วย การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้เกี่ยวข้อง หรือเชี่ยวชาญในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทย จำนวนรวม 20 คน โดยทำการสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัวด้วยแบบสัมภาษณ์เชิงลึกกึ่งโครงสร้าง และการสนทนากลุ่มเฉพาะกับผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้ปฏิบัติงานด้านอุทกภัยของกองทัพไทย จำนวน 10 คน โดยการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ใช้ความน่าจะเป็นทางสถิติ ในส่วนของการวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจข้อมูลด้วยแบบสอบถาม โดยแจกจ่ายแบบสอบถามให้กับประชากรทั้งหมดที่เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยปฏิบัติหลักที่เกี่ยวข้องของกองทัพไทย จำนวนรวม 366 คน และใช้สถิติในการวิเคราะห์ผล ประกอบด้วย ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการวิจัยพบว่า (1) ปัญหาที่ทำให้กองทัพไทยช่วยเหลือประชาชนไม่ทั่วถึงและไม่ทันเวลาเท่าที่ควรที่สำคัญคือ ปัญหาในประเด็นการตอบสนองทันทั่วถึง ซึ่งได้แก่ ชุดเคลื่อนที่เร็วที่มีขีดความสามารถเหมาะสมมีไม่เพียงพอ ระบบแจ้งเตือนภัยและระบบร้องขอความช่วยเหลือไม่ทันสมัย และการประกาศเขตภัยพิบัติมีความล่าช้า (2) แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยที่สำคัญในประเด็นการตอบสนองทันทั่วถึงที่สำคัญ ได้แก่ พัฒนาชุดเคลื่อนที่เร็วให้มีจำนวนและขีดความสามารถเหมาะสมเพียงพอ พัฒนาระบบแจ้งเตือนภัยและระบบร้องขอความช่วยเหลือให้ทันสมัย และพัฒนาการประกาศเขตภัยพิบัติให้ทันต่อสถานการณ์ และ (3) ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาทประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย ปัจจัยภายนอกคือ นโยบายรัฐบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยภายในคือ นโยบายกองทัพ และงบประมาณ ทั้งนี้ ในส่วนของข้อเสนอผู้วิจัยได้นำแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการ

อุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาท และปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาทประสบความสำเร็จมาบูรณาการ และเสนอเป็นต้นแบบในการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาทที่ใช้ชื่อเรียกว่า WS-PARAGON หรือ ดับเบิ้ลยูเอสพาราгон ซึ่งประกอบด้วย นโยบายที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมของประชาชน การวางแผน อำนาจหน้าที่ ความพร้อม ความทันทั่วถึง ระบบควบคุมบังคับบัญชา ซืดความสามารถ และความเป็นกลาง ทั้งนี้ เพื่อให้ง่ายต่อการสื่อสารและการจดจำในการนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

คำสำคัญ: การบริหารจัดการ, อุทกภัย, กองทัพไทย, พระบรมราโชวาท

ABSTRACT

Objectives of this research were to study: (1) problems in the flood disaster administration of the Royal Thai Armed Forces according to the Royal Guidance of His Majesty the King, (2) development guidelines for the flood disaster administration of the Royal Thai Armed Forces according to the Royal Guidance of His Majesty the King and (3) key factors relating to the success of development guidelines for the flood disaster administration of the Royal Thai Armed Forces according to the Royal Guidance of His Majesty the King. In doing so, five relatedly important guidance were utilized; namely, responsibility, readiness, abrupt response, coordination and communication.

The methodology of this research was designed as a mixed methods research, comprised of qualitative research as a primary method and quantitative research as a supporting method. For the qualitative method, which is a non-probability sampling technique, data was collected by conducting 20 in-depth interviews with experts or those with extensive experience in flood disaster administration field. Each interview was a face to face interview and utilized a semi-structured in-depth interview form. In addition, a focus group of 10 key informants, who were relevant to, or specialized in flood disaster administration, was also conducted. For the quantitative method, 366 questionnaires were acquired from commanders of all key operation units involved with the flood disaster administration of the Royal Thai Armed Forces and descriptive statistics were applied to analyse percentage, arithmetic mean and standard deviation.

Results of this research were, (1) key problems that caused the Royal Thai Armed Forces to be incapable of assisting flood disaster victims in a thorough enough and timely manner were in the area of an abrupt response, composed of the lack of suitable rapid response units, obsolete early warning and assistance request systems and the delay of disaster zone



declarations; (2) development guidelines proposed in this research were: to develop sufficient rapid response units both in terms of quantity and capability, to enhance the early warning and assistance request systems and to improve disaster zone declaration process and (3) key factors relating to the success of development guidelines were comprised of external factors - government's policy and people's participation - and internal factors - the armed forces' policy and budgets. In addition, to simplify the communication and make it easy to remember, the researcher proposed an important model called "WS-PARAGON" comprised of: Watchful policy, Social Participation, Planning, Authority, Readiness, Abrupt response, Good command and control, Operational capabilities and Neutrality.

Keywords: administration, flood disaster, the Royal Thai Armed Forces, the Royal Guidance of His Majesty the King

ในช่วง 1-2 ทศวรรษที่ผ่านมา ภัยพิบัติทางธรรมชาติเกือบทุกประเภท โดยเฉพาะอุทกภัยต่างมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรง สลับซับซ้อน และเกิดบ่อยครั้งมากขึ้นในทุกภูมิภาคทั่วโลก (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2015) อีกทั้งยังจะสร้างความเสียหายให้เกิดแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ของโลกอย่างมหาศาล โดยในส่วนของประเทศไทย “อุทกภัย” หรือภัยน้ำท่วมถือเป็นปรากฏการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความสำคัญสูงสุดภัยหนึ่ง เนื่องจากเกิดขึ้นบ่อยครั้งและต่อเนื่องเป็นประจำทุกปีในเกือบทุกภูมิภาคของประเทศ จนถูกเรียกกันว่าเป็นภัยประจำถิ่นภัยหนึ่งของไทย (จารุพงศ์ เรืองสุวรรณ, 2556) ทั้งนี้ อุทกภัยในประเทศไทยมีสาเหตุสำคัญมาจากที่ตั้งและลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศ ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณที่ได้รับอิทธิพลลมมรสุม ทั้งจากทางทิศตะวันตกเฉียงใต้และทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ส่งผลให้เกิดพายุฝนเป็นประจำเกือบตลอดทั้งปี

จากแนวโน้มดังกล่าว ภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างเช่นอุทกภัย จึงได้กลายเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ โดยตรง นานาประเทศได้หันมาให้ความสนใจและเตรียมความพร้อมรับมือกับปัญหาร่วมกันอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้มีกรอบการดำเนินงานที่เป็นสากลสำหรับการบริหารจัดการสาธารณภัย อาทิกกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC) กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและ

การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response - AADMER) ไปจนถึงปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. 2557 (Bangkok Declaration on Disaster Risk Reduction in Asia and the Pacific 2014) เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่แสดงให้เห็นถึงความตระหนักและการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงและผลกระทบจากภัยพิบัติ ที่ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญของทุกประเทศทั้งสิ้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, 2558, หน้า 2-3)

สำหรับประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 แห่งราชวงศ์จักรี ทรงห่วงใยความเป็นอยู่และทุกข์สุขของประชาชนของพระองค์อยู่ตลอด จึงพระราชทานพระบรมราโชวาท พระราชดำรัส และพระราชดำรินในโอกาสต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติ ที่รวมถึงอุทกภัย ดังเช่น พระบรมราโชวาทในพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณตนและสวนสนามของทหารรักษาพระองค์ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2538 ที่มีความบางตอนว่า “...ทหารจะต้องเตรียมตัว เตรียมใจ และเตรียมการให้พร้อมทุกเมื่อเพื่อให้สามารถปฏิบัติการกิจได้พร้อมเพรียง คล่องตัว มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าด้านยุทธการ หรือด้านความร่วมมือประสานงานกับฝ่ายอื่น ๆ ในการแก้วิกฤต สนับสนุน ยกฐานะฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน และช่วยเหลือบรรเทาความทุกข์ยากเดือดร้อนเมื่อเกิดภัยพิบัติอย่างทันการณั้ ทันเวลา และทันท่วงที...” (สำเนาพระราชเลขาธิการ, 2539, หน้า 534-535) โดยรัฐบาลและทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างก็ได้น้อมนำพระบรมราโชวาท

จำนวนภัยพิบัติในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น (ค.ศ.1980 - 2011)

 **3455**
FLOODS

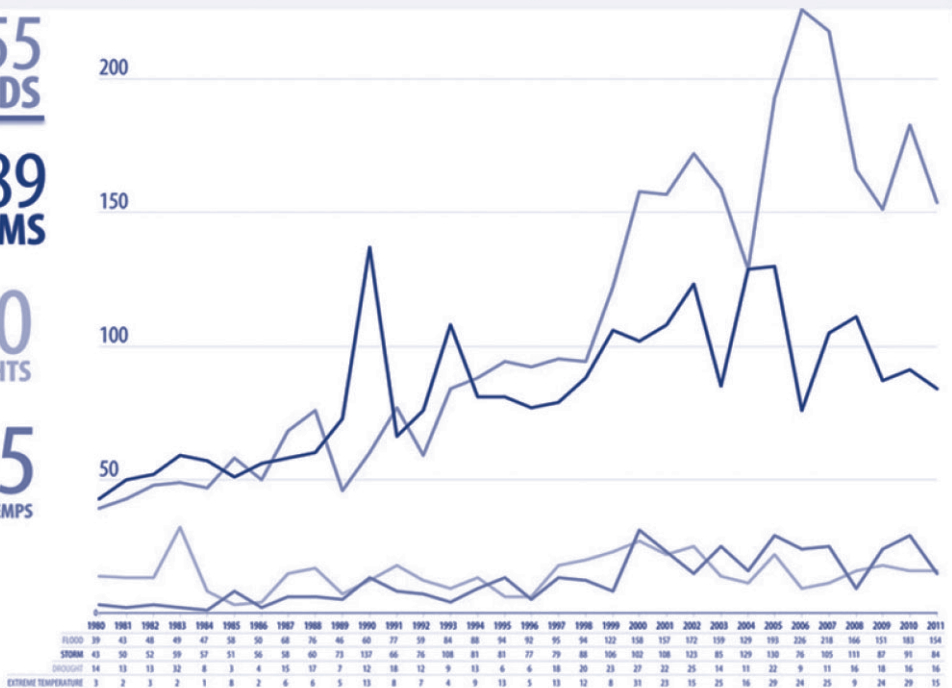
 **2689**
STORMS

 **470**
DROUGHTS

 **395**
EXTREME TEMPS

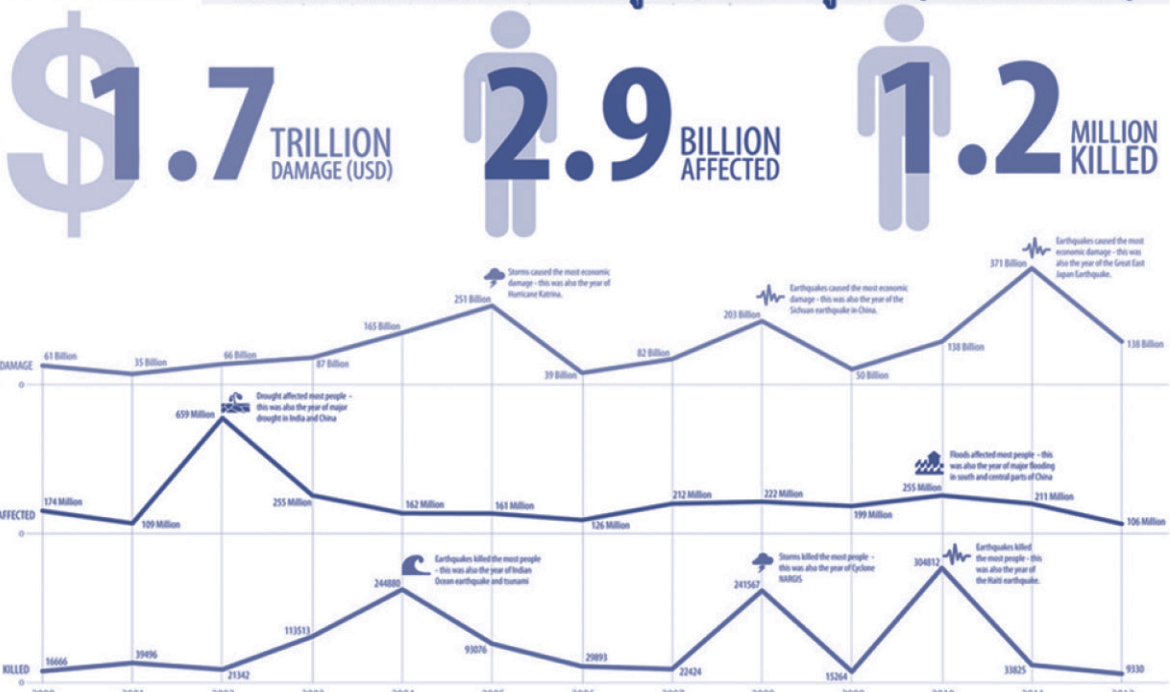
 **UNISDR**
The United Nations Office for Disaster Risk Reduction
<http://www.unisdr.org>

Version 13 June 2012
DATA SOURCES
EM-DAT - <http://www.emdat.be/> - The OFDA/CRED International
Disaster Database Data version: 13 June 2012 v12.07
Humanitarian Situation (2006)
<http://www.unisdr.org/haip/globe.php>



 **UNISDR**
The United Nations Office for Disaster Risk Reduction

ผลกระทบจากภัยพิบัติในด้านเศรษฐกิจ การสูญเสียชีวิต และทรัพย์สิน ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา คิดเป็นมูลค่า/จำนวนที่สูงมาก (ค.ศ.2000-2012)





พระราชดำรัส และพระราชดำริสำคัญไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน จนทำให้สามารถบริหารจัดการแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ โดยเฉพาะอุทกภัยในห้วงที่ผ่านมาได้เป็นอย่างดี จึงอาจกล่าวได้ว่าพระบรมราโชวาทที่เกี่ยวข้องถือเป็นกรอบแนวทางสำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะอุทกภัยของประเทศไทย ทั้งนี้ จากการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมขั้นต้นพบว่า พระบรมราโชวาทสำคัญที่สามารถน้อมนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทย ประกอบด้วย (1) ความรับผิดชอบของกองทัพไทยในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัย (2) ความพร้อมในการเผชิญปัญหาอุทกภัยตั้งแต่ยามปกติของกองทัพไทย (3) การตอบสนองทันทีที่ต่อปัญหาภัยพิบัติ โดยเฉพาะอุทกภัยของกองทัพไทย (4) การประสานงานของกองทัพกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดความร่วมมือและการบูรณาการในการทำงานช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัย และ (5) การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่องของกองทัพ ให้สามารถรองรับภารกิจสำคัญของบ้านเมืองได้ในยามที่จำเป็น

ในการดำเนินงานแก้ไขปัญาและช่วยเหลือประชาชนจากเหตุอุทกภัยที่ผ่านมาของประเทศไทย กองทัพอากาศเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการสนับสนุนรัฐบาล โดยผลการดำเนินงานที่ผ่านมาถือว่าประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี สามารถช่วยเหลือประชาชนจากเหตุอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับที่น่าพึงพอใจ จนทำให้ได้รับความเชื่อมั่น ไว้วางใจ และการยอมรับจากประชาชนและสังคมโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม กองทัพไทยยังคงมีอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินงานที่สำคัญบางประการ โดยเฉพาะในเหตุอุทกภัยขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง และส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งปรากฏว่าการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัยขนาดใหญ่ของกองทัพไทยยังคงเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง และทันเวลาสูงสุด อันมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่กองทัพอากาศมีทรัพยากรไม่มากเพียงพอ ข้อมูลผู้ประสบภัยไม่ชัดเจน ประชาชนยังไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำอย่างเคร่งครัด และการประสานการปฏิบัติการช่วยเหลือยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ ทำให้การช่วยเหลือประชาชนเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง นอกจากนั้นการขาด

ข้อมูลสถานการณ์ที่ทันสมัย ระบบการร้องขอความช่วยเหลือที่ยังไม่ทันต่อเหตุการณ์ ตลอดจนถึงจำนวนและขีดความสามารถของชุดเคลื่อนที่เร็วที่ยังมีไม่เพียงพอและเหมาะสมกับพื้นที่รับผิดชอบ ก็มีส่วนทำให้การเข้าไปช่วยเหลือประชาชนล่าช้าไม่ทันเวลาอย่างที่ต้องการ

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้นทำให้สรุปได้ว่า กองทัพไทยมีปัญหาสำคัญทางบริหารจัดการอุทกภัยขนาดใหญ่ที่ต้องได้รับการแก้ไข กล่าวคือ “กองทัพไทยบริหารจัดการอุทกภัย (ขนาดใหญ่) ตามแนวพระบรมราโชวาทในการช่วยเหลือประชาชนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรคือ ช่วยเหลือประชาชนได้ไม่ทั่วถึงและไม่ทันเวลาเท่าที่ควร” การศึกษาแสวงหาแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยให้สามารถตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงถือได้ว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ผู้วิจัยจึงมุ่งที่จะทำการศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าวนี้ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัยขนาดใหญ่ให้ทั่วถึงและทันเวลาสูงสุด เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและความปลอดภัยของประชาชนโดยตรง นอกจากนั้นยังเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับแนวพระบรมราโชวาทเกี่ยวกับหน้าที่ของทหารที่ว่า ต้องให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ยากและความเดือดร้อนแก่ประชาชนเมื่อเกิดภัยพิบัติอีกด้วย ทั้งนี้ ผลที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยนี้จะมีส่วนทำให้การดำเนินงานของกองทัพไทยมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งยังประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่ประเทศชาติและประชาชนโดยรวมในระยะยาวสืบไป

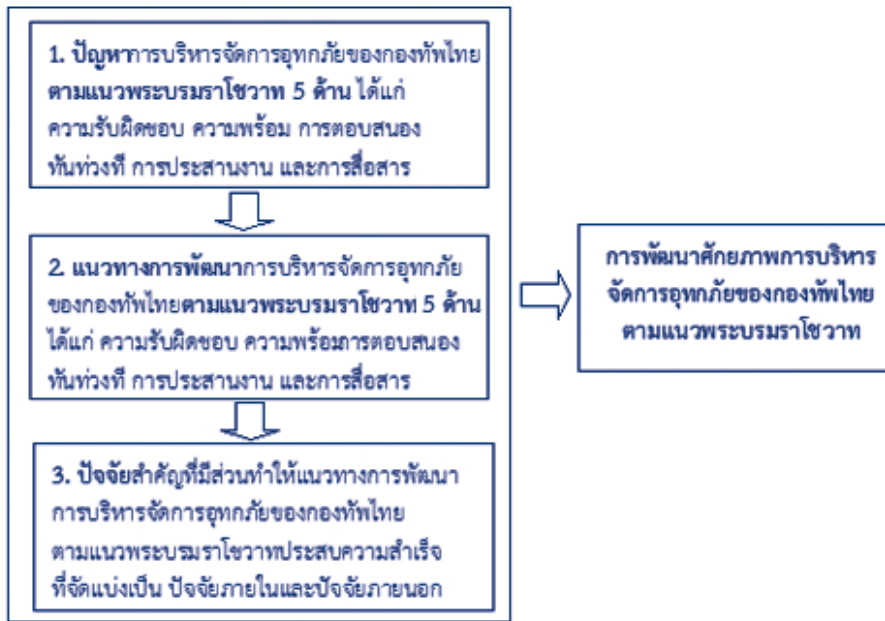
วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาท
2. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาท
3. เพื่อศึกษาปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาทประสบความสำเร็จ

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัยที่ใช้ในครั้งนี้ เป็นการบูรณาการองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาท เพื่อเป็นกรอบในการศึกษาปัญหา ข้อมูลแนวทางการพัฒนา และปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยประสบความสำเร็จ รวมทั้งสามารถตอบสนองต่อบริบทของสถานการณ์และสภาพปัญหาปัจจุบันได้อย่างสูงสุด ตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนดทั้ง 3 ข้อ โดยผู้วิจัยได้น้อมนำแนวพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทย 5 ด้าน ซึ่งได้แก่ ความรับผิดชอบ ความพร้อม การตอบสนองทันทั่วถึง การประสานงาน และการสื่อสาร มาเป็นแนวคิดหลักในการศึกษา เนื่องจากแนวพระบรมราโชวาททั้งหมดดังกล่าวเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางทั้งจากรัฐบาล ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและกองทัพไทย นอกจากนั้นแนวพระบรมราโชวาทดังกล่าวยังมีเนื้อหาที่ชัดเจน สอดคล้อง เป็นประโยชน์และครอบคลุมเรื่องการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยที่งานวิจัยนี้มุ่งแสวงหาคำตอบ ดังภาพกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไปนี้

ภาพ กรอบแนวคิดการวิจัยที่แสดงความสัมพันธ์ของวัตถุประสงค์การวิจัย 3 ข้อ



ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research) ตามแนวทางของ Creswell & Plano Clark (2013) อันเป็นการผสมผสานการวิจัยแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และแบบเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เข้าด้วยกันอย่างเป็นเหตุเป็นผล ทั้งในขั้นตอนของการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของข้อมูล โดยให้ความสำคัญกับการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นวิธีการวิจัยหลัก และใช้การวิจัยเชิงปริมาณให้เป็นวิธีการวิจัยสนับสนุน ดังนี้

1. การวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษา ทบทวนเอกสารและแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยในด้านการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัยให้ทั่วถึงและทันเวลา จากนั้นจึงได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth

Interviews) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ที่ถูกกำหนดขึ้นแบบมีจุดประสงค์หรือเฉพาะเจาะจง (Purposive Selection) ซึ่งเป็นการสุ่มตัวอย่างประเภทที่ไม่อาศัยความน่าจะเป็น (Non-probability Sampling) ตามแนวทางของ Bernard (2002) และ Lewis & Sheppard (2006) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในระดับระดับนโยบาย ระดับผู้บังคับบัญชาหน่วยปฏิบัติ ภาควิชาการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวนรวมทั้งสิ้น 20 คน ด้วยการใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง ที่มีผู้วิจัยเป็นผู้ดำเนินการสัมภาษณ์ (แบบ Face to Face ด้วยตนเอง) นอกจากนั้นยังได้ทำการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้บังคับบัญชาในระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานวิจัยนี้ จำนวนรวม 10 คน ตามแนวทางของ



American Statistical Association (1997) โดยอาศัยแนวทางการสนทนากลุ่มแบบชนิดกึ่งโครงสร้างเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ

2. การวิจัยเชิงปริมาณ ใช้การสำรวจข้อมูล (Survey) จากกลุ่มประชากรทั้งหมดที่เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยในระดับปฏิบัติ ที่เกี่ยวข้องกับทั้งหมดของกองทัพไทยตามที่ระบุอยู่ในแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ฉบับปี 2550 และฉบับปี 2556 (กระทรวงกลาโหม, 2550, หน้า 27-56; สำนักงานกิจการพลเรือน สำนักนโยบายและแผนกลาโหม, 2556, หน้า 61-95) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบและมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยเป็นผู้ให้ข้อมูลรวมทั้งสิ้น 366 คน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนมากที่สุด โดยใช้การแจกจ่ายแบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูล และใช้สถิติเชิงพรรณนาที่ประกอบไปด้วย ค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย (μ) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (σ) ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้รับองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาท โดยเฉพาะด้านการช่วยเหลือประชาชนจากเหตุอุทกภัยขนาดใหญ่หรือมีความรุนแรงมาก ให้ทั่วถึงและทันเวลา

2. ได้นวัตกรรมเป็นข้อเสนอแนะที่ชัดเจนสำหรับการบริหารจัดการอุทกภัย โดยเฉพาะการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัยขนาดใหญ่ของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาทให้ทั่วถึงและทันเวลา รวมถึงรูปแบบการพัฒนาแนวทางตามระเบียบวิธีการวิจัยที่เกี่ยวข้องอย่างสมบูรณ์

3. กองทัพไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำแนวทางและข้อเสนอแนะการบริหารจัดการอุทกภัย โดยเฉพาะด้านการช่วยเหลือประชาชนของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาทให้ทั่วถึงและทันเวลาที่พัฒนาขึ้นไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงนโยบาย

โครงสร้าง การจัดองค์กร แผนการดำเนินงาน ตลอดจนถึงกฎและระเบียบการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอุทกภัย รวมทั้งการบริหารจัดการเรื่องอื่น ๆ ที่สัมพันธ์กัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นได้

4. ประชาชนทั่วไป สังคม และประเทศชาติโดยรวม ได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานบริหารจัดการอุทกภัยโดยเฉพาะด้านการช่วยเหลือประชาชนของกองทัพไทย ที่ทั่วถึง ทันเวลา มีประสิทธิภาพ ตอบสนองได้ต่อบริบทแวดล้อมปัจจุบัน และเป็นไปตามแนวทางของพระบรมราโชวาทมากขึ้น

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีสำคัญที่มีการทบทวนเพื่อนำมาใช้ในการศึกษาวิจัยนี้ ได้แก่ (1) พระบรมราโชวาทเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัย (2) การบริหารจัดการ (3) อุทกภัย และ (4) กองทัพไทยในการบริหารจัดการอุทกภัย ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

พระบรมราโชวาทเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัย

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้พระราชทานพระบรมราโชวาทเป็นการเฉพาะให้ทหารเตรียมพร้อมรับมือกับปัญหาภัยพิบัติ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัยให้ทั่วถึงและทันเวลา ซึ่งการปฏิบัติภารกิจในการแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัยของกองทัพที่ผ่านมา นอกจากจะเป็นการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้บัญญัติให้เป็นบทบาทสำคัญประการหนึ่งของกองทัพไทยแล้ว ยังถือได้ว่าเป็นการน้อมนำพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชที่มีโอกาสสำคัญต่าง ๆ มาปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จสูงสุดอีกด้วย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้น้อมนำพระบรมราโชวาทที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช พระราชทาน

ให้กองทัพในวโรกาสต่าง ๆ มาเป็นกรอบแนวทางนำที่สำคัญในการวิจัย ซึ่งเมื่อทำการวิเคราะห์พระบรมราโชวาทสำคัญที่เกี่ยวข้องทำให้ได้หัวใจสำคัญสำหรับการแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัยว่าประกอบไปด้วยหลัก 5 ด้านคือ (1) ความรับผิดชอบ ซึ่งอธิบายได้ว่าหมายถึง ภาระหน้าที่ประการหนึ่งของกองทัพไทยในเรื่องการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัย ซึ่งกองทัพไทยต้องดำเนินการด้วยความมุ่งมั่น ทุ่่มเท เสียสละ และเอาใจใส่ นอกเหนือไปจากการปกป้องเอกราชและอธิปไตยของประเทศ (สำนักพระราชเลขานุการ, 2539, หน้า 487-488) (2) ความพร้อม ซึ่งอธิบายได้ว่าหมายถึง การดำเนินการของกองทัพให้เกิดความพร้อมในทุก ๆ ด้าน เช่น กำลังพล เครื่องมือ งบประมาณ แผนการปฏิบัติ เป็นต้น เพื่อรองรับการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัย (สำนักพระราชเลขานุการ, 2539, หน้า 534-535) (3) การตอบสนอง ทันทั่วถึง ซึ่งอธิบายได้ว่าหมายถึง การดำเนินการของกองทัพเพื่อให้สามารถช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัยได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ เช่น การจัดระบบแจ้งเตือนภัย การจัดเตรียมชุดเคลื่อนที่เร็ว เป็นต้น (สำนักพระราชเลขานุการ, 2542, หน้า 547) (4) การประสานงาน ซึ่งอธิบายได้ว่าหมายถึง การดำเนินการให้เกิดความร่วมมือและการบูรณาการในการทำงานระหว่างหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกกองทัพและกับประชาชน เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัยบรรลุผลสำเร็จ (สำนักพระราชเลขานุการ, 2529, หน้า 53-54) และ (5) การสื่อสาร ซึ่งอธิบายได้ว่าหมายถึง การถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร เช่น การส่งคำสั่ง คำขอรับการสนับสนุน การรายงานผล เป็นต้น โดยใช้เครื่องมือของกองทัพสนับสนุนการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัย (สำนักพระราชเลขานุการ, 2536, หน้า 426-427)

การบริหารจัดการ

การบริหารจัดการเป็นศาสตร์สำคัญแขนงหนึ่งที่

ถูกนำไปประยุกต์ใช้ปฏิบัติจริงในองค์กรต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย ทั้งยังได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กร โดยช่วยให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด สำหรับแนวทางการบริหารจัดการสำคัญที่ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนและนำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ในการศึกษาค้นคว้าคือ ทฤษฎีกระบวนการบริหารแบบ POSDCoRB ที่ได้พัฒนาขึ้นโดย Gulick และ Urwick (1937) ซึ่งถือเป็นกระบวนการบริหารจัดการที่เป็นที่รู้จักและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ทั้งยังได้มีการนำไปถ่ายทอดและประยุกต์ใช้กันโดยทั่วไปในปัจจุบัน โดยหลักกระบวนการบริหารแบบ POSDCoRB ที่นำมาศึกษาและประยุกต์ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบไปด้วยองค์ประกอบสำคัญทั้งสิ้น 7 ประการคือ (1) การวางแผน (Planning-P) (2) การจัดองค์การ (Organizing-O) (3) การบริหารงานบุคคล (Staffing-S) (4) การอำนวยการ (Directing-D) (5) การประสานงาน (Coordinating-Co) (6) การรายงาน (Reporting-R) และสุดท้ายคือ (7) การงบประมาณ (Budgeting-B) (Gulick and Urwick, 1937, p. 90-91, พิทยา บวรวัฒนา, 2556, หน้า 42-43, ชูบ กาญจนประกร, 2526, หน้า 27-29, วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2549, หน้า 162, คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2550, หน้า 28, และ โกวิททย์ กังสนันท์, 2557, หน้า 1) ทั้งนี้ กระบวนการบริหารจัดการในการศึกษาค้นคว้านี้ถูกจำกัดขอบเขตให้อยู่ภายใต้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทย โดยเฉพาะการช่วยเหลือประชาชนให้ทั่วถึงและทันเวลาเป็นสำคัญ

อุทกภัย

จากการทบทวนความหมายของคำว่าอุทกภัยทั้งของต่างประเทศและของหน่วยงานกลางในประเทศไทย คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย การวิจัยนี้ได้คำจำกัดความเฉพาะของคำว่าอุทกภัย

สำหรับนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาค้นคว้านี้ว่าหมายถึงภัยทางน้ำที่กองทัพไทยมีหน้าที่เกี่ยวข้องในการเข้าไปแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือประชาชน โดยเป็นเหตุการณ์ที่มีน้ำท่วมพื้นดินสูงกว่าปกติอย่างรุนแรงตามคำจำกัดความในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ระดับ 3 สาธารณภัยขนาดใหญ่ และระดับ 4 สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงยิ่ง อันมีสาเหตุมาจากการมีปริมาณน้ำฝนมาก ทำให้มีปริมาณน้ำส่วนเกินมาเติมปริมาณน้ำผิวดินที่มีอยู่ตามสภาพปกติ จนเกินขีดความสามารถในการระบายน้ำของแม่น้ำ ลำคลอง และยังมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ โดยการปิดกั้นการไหลของน้ำ ทั้งเจตนาและไม่เจตนา จนเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชน และสิ่งแวดล้อม (United Nations Space-based information for disaster management and Emergency Response, 2016, p.1, European Floods Directive, 2007, p. 9, Government of Ireland, 2009, p. 7, กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, 2558, หน้า 88, กรมอุตุนิยมวิทยา, 2557, หน้า 1, กรมทรัพยากรน้ำ, 2552, หน้า 2)

นอกจากนั้นในส่วนของการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัย โดยเฉพาะการช่วยเหลือประชาชนให้ทั่วถึงและทันเวลา การศึกษานี้ได้นำเอาวงจรการบริหารจัดการภาวะวิกฤตที่มีหลักการสำคัญเป็นสากลคือ หลัก 2P2R (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, 2557, หน้า 42-43) มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทย โดยแบ่งขั้นตอนสำคัญออกตามห่วงเวลาและกิจกรรมที่ต้องดำเนินการเป็น 3 ระยะคือ (1) ระยะก่อนการเกิดอุทกภัย ที่จะต้องมีการดำเนินการสำคัญคือการป้องกันและลดผลกระทบจากเหตุอุทกภัย (2) ระยะระหว่างเกิดอุทกภัย ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือประชาชนที่ประสบเหตุอุทกภัย

และ (3) ระยะหลังเกิดอุทกภัย ซึ่งจะต้องดำเนินการฟื้นฟูบูรณะ ทั้งนี้ ในการศึกษาครั้งนี้ได้มีการพิจารณาให้ความสำคัญกับขั้นตอนการแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือประชาชนของกองทัพไทย ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของกองทัพตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะการช่วยเหลือประชาชนให้ทั่วถึงและทันเวลาในเหตุอุทกภัยระดับ 3 สาธารณภัยขนาดใหญ่ และระดับ 4 สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงยิ่ง ตามคำจำกัดความในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เป็นหลัก

กองทัพไทยในการบริหารจัดการอุทกภัย

หลังสิ้นสุดสงครามเย็น บทบาทของกองทัพไทยในการป้องกันประเทศ รวมถึงเผชิญหน้ากับภัยคุกคามภายนอกประเทศ มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ขณะที่พลวัตของโลกก็ได้ก้าวเข้าสู่ยุคที่ต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติที่สามารถสร้างหายนะให้กับประเทศต่าง ๆ ได้อย่างรุนแรงและบ่อยครั้งมากขึ้น กองทัพไทยจึงได้มีการปรับนโยบายและแนวความคิดทั้งด้านยุทธศาสตร์และยุทธวิธีให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยกองทัพได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือประชาชนจากเหตุภัยพิบัติโดยเฉพาะอุทกภัยให้ทั่วถึงและทันเวลามากขึ้น ดังที่เห็นจากเหตุการณ์สึนามิเมื่อปี พ.ศ. 2547 และเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 เป็นต้น ทั้งนี้ บทบาทและหน้าที่ของกองทัพได้ถูกกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจน ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับที่ผ่านมา ตลอดถึงพระราชบัญญัติ และกฎหมายระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกองทัพทั้งในยามปกติและในการช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติเอาไว้เป็นลายลักษณ์

อักษรอย่างชัดเจน นอกจากนั้นกองทัพยังจัดให้มีโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการเป็นศูนย์บรรเทาสาธารณภัย รองรับการดำเนินการกิจในการช่วยเหลือประชาชนให้ทั่วถึงและทันเวลาอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญของกองทัพตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งยังเกี่ยวข้องกับชีวิตและความปลอดภัยของประชาชน รวมถึงสอดคล้องกับพระบรมราโชวาทเกี่ยวกับหน้าที่ของทหารที่ว่าต้องให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ยากและความเดือดร้อนแก่ประชาชนเมื่อเกิดภัยพิบัติอีกด้วย

ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยสามารถดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดได้ทั้ง 3 ประการ โดยสามารถนำเสนอสาระสำคัญของผลการวิจัยแบ่งแยกเป็นตอน ตามวัตถุประสงค์การวิจัยแต่ละข้อ ดังตารางและคำอธิบายในรายละเอียดที่นำมาเสนอถัดไป

ตอนที่ 1 ปัญหาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาท

ในการศึกษาปัญหาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาท ผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก การสำรวจข้อมูลด้วยแบบสอบถาม และการสนทนากลุ่มเฉพาะมาทำการศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งผลการศึกษาพบว่ากองทัพไทยมีปัญหาในการบริหารจัดการอุทกภัย (ขนาดใหญ่) ตามแนวพระบรมราโชวาทที่ส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัยได้อย่างทั่วถึงและทันเวลามากเพียงพอ โดยสามารถแบ่งปัญหาออกเป็น 5 ด้าน ตามแนวพระบรมราโชวาท ได้แก่ (1) ด้านความรับผิดชอบ ประกอบด้วย ปัญหานโยบายและกฎหมายเฉพาะไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุม และปัญหากองทัพรับบทบาทเป็นเพียงหน่วยสนับสนุน (2) ด้านความพร้อม ประกอบ

ด้วย ปัญหาหน่วยงานเฉพาะ (งบประมาณ คน เครื่องมือ) ไม่เพียงพอ ปัญหาแผนการปฏิบัติ การฝึก และหลักการช่วยเหลือประชาชนยังไม่ครอบคลุมอุทกภัยขนาดใหญ่ และปัญหาระบบอำนวยการและควบคุมบังคับบัญชายังไม่ตอบสนองต่อปัญหาเพียงพอ (3) ด้านการตอบสนองทันทั่วทั้งที่ ประกอบด้วย ปัญหาชุดเคลื่อนที่เร็วไม่ครอบคลุมและไม่เพียงพอ ปัญหาระบบการแจ้งเตือนไม่ทันสมัยและไม่มีประสิทธิภาพมากพอ และปัญหาการประกาศเขตภัยพิบัติขาดความยืดหยุ่นและไม่เอื้อต่อการปฏิบัติมากพอ (4) ด้านการประสานงาน ประกอบด้วย ปัญหาการประสานงานภายในกองทัพบกขาดการบูรณาการขีดความสามารถอย่างเต็มรูปแบบ ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานไม่ชัดเจนและขาดการบูรณาการ และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่แน่นแฟ้นต่อเนื่อง และขาดการสร้าง ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการช่วยเหลือประชาชนอย่างเป็นสากล และ (5) ด้านการสื่อสาร ประกอบด้วย ปัญหาเครื่องมือสื่อสารไม่เพียงพอ และปัญหาการบูรณาการเครื่องมือสื่อสารระหว่างเหล่าทัพไม่เพียงพอ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามวิธีการวิจัยที่ให้น้ำหนักของการสัมภาษณ์เชิงลึก ร้อยละ 70 การสำรวจข้อมูลด้วยแบบสอบถาม ร้อยละ 20 และการสนทนากลุ่มเฉพาะ ร้อยละ 10 ผู้วิจัยพบว่ากองทัพบกไทยมีปัญหาในการบริหารจัดการอุทกภัยตามแนวพระบรมราโชวาทที่ส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติการกิจในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัยขนาดใหญ่ได้อย่างทั่วถึงและทันเวลามากเพียงพอ โดยปัญหาด้านที่สำคัญที่สุดคือด้านการตอบสนองทันทั่วทั้งที่ ซึ่งได้แก่ ชุดเคลื่อนที่เร็วที่มีขีดความสามารถเหมาะสมมีไม่เพียงพอ ระบบแจ้งเตือนภัยและระบบร้องขอความช่วยเหลือไม่ทันสมัย และการประกาศเขตภัยพิบัติมีความล่าช้า

ตอนที่ 2 แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพบกไทยตามแนวพระบรมราโชวาท

ในการศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพบกไทยตามแนวพระบรมราโชวาท ผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก การสำรวจข้อมูลด้วยแบบสอบถาม และการสนทนากลุ่มเฉพาะ มาทำการศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งพบว่าข้อค้นพบสำคัญที่เป็นแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัย ของกองทัพบกไทยให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและทันเวลา แบ่งตามแนวพระบรมราโชวาท 5 ด้าน ประกอบด้วย (1) ด้านความรับผิดชอบ ได้แก่ การพัฒนานโยบายและกฎหมายเฉพาะให้ชัดเจนและครอบคลุม และกองทัพบกควรได้รับบทบาทเป็นหน่วยงานหลัก (2) ด้านความพร้อม ได้แก่ การพัฒนาหน่วยงานเฉพาะ (งบประมาณ คน เครื่องมือ) ให้ชัดเจนและเพียงพอ การพัฒนาแผนการปฏิบัติ การฝึก หลักการช่วยเหลือประชาชนให้ชัดเจนครอบคลุมทุกระดับของอุทกภัยและเป็นสากล และการพัฒนาระบบอำนวยการและควบคุมบังคับบัญชาให้ตอบสนองต่อปัญหาอย่างเพียงพอ (3) ด้านการตอบสนองทันทั่วทั้งที่ ได้แก่ การพัฒนาชุดเคลื่อนที่เร็วให้ครอบคลุมและเพียงพอ การพัฒนาระบบการแจ้งเตือนให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ และการประกาศเขตภัยพิบัติควรมีความยืดหยุ่นและเอื้อต่อการปฏิบัติมากพอ (4) ด้านการประสานงาน ได้แก่ การพัฒนาการประสานงานภายในกองทัพบกให้เกิดการบูรณาการที่สมบูรณ์แบบ การพัฒนาการประสานงานระหว่างหน่วยงานให้ชัดเจนและบูรณาการ และการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนให้แน่นแฟ้นต่อเนื่องและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการช่วยเหลือประชาชนอย่างเป็นสากล และ (5) ด้านการสื่อสาร ได้แก่ การพัฒนาเครื่องมือสื่อสารให้ทันสมัยและเพียงพอ และการพัฒนาการบูรณาการเครื่องมือสื่อสารระหว่างเหล่าทัพ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามน้ำหนักของวิธีการวิจัยดังที่กำหนด ผู้วิจัยพบว่าแนวทางการพัฒนาการ

พระบรมราโชวาท	ปัญหา (วัตถุประสงค์ข้อ 1)
ความรับผิดชอบ	- นโยบายและกฎหมายเฉพาะไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุม - กองทัพบกพบว่าเป็นเพียงหน่วยสนับสนุน
ความพร้อม	- หน่วยงานเฉพาะ (งบ คน เครื่องมือ) ไม่เพียงพอ - แผนการปฏิบัติ การฝึก และหลักการช่วยเหลือประชาชนยังไม่ครอบคลุมอุทกภัยขนาดใหญ่ - ระบบอำนวยความสะดวกบังคับบัญชายังไม่ตอบสนองต่อปัญหาเพียงพอ
ตอบสนองทันห่วงที่	- ชุดเคลื่อนที่เร็วไม่ครอบคลุมและไม่เพียงพอ - ระบบการแจ้งเตือนไม่ทันสมัยและไม่มีประสิทธิภาพ - การประกาศเขตภัยพิบัติขาดความยืดหยุ่นและไม่เอื้อต่อการปฏิบัติมากพอ
การประสานงาน	- การประสานงานภายในขาดการบูรณาการอย่างเต็มรูปแบบ - การประสานงานระหว่างหน่วยงานไม่ชัดเจนและขาดการบูรณาการ - การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่แน่นแฟ้นต่อเนื่อง และขาดการสร้าง ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการช่วยเหลือประชาชนอย่างเป็นสากล
การสื่อสาร	- เครื่องมือสื่อสารไม่เพียงพอ - การบูรณาการเครื่องมือสื่อสารระหว่างเหล่าทัพไม่เพียงพอ

บริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและทันเวลาตามที่สำคัญที่สุดคือ ด้านการตอบสนองทันห่วงที่ ซึ่งได้แก่ พัฒนาชุดเคลื่อนที่เร็วให้มีจำนวนและขีดความสามารถเหมาะสมเพียงพอ พัฒนาระบบแจ้งเตือนภัยและระบบร้องขอความช่วยเหลือให้ทันสมัย และพัฒนาการประกาศเขตภัยพิบัติให้ทันต่อสถานการณ์

ตอนที่ 3 ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาทประสบความสำเร็จ

ในการศึกษาปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาท โดยเฉพาะการช่วยเหลือประชาชนอย่างทั่วถึงและทันเวลาประสบความสำเร็จ ผู้วิจัยพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ผู้บริหารทั้งในระดับรัฐบาลและกองทัพควรตระหนักและนำไปประยุกต์ใช้ในการ

	แนวทาง (วัตถุประสงค์ข้อ 2)	ปัจจัย (วัตถุประสงค์ข้อ 3)
	- การพัฒนานโยบายและกฎหมายเฉพาะให้ชัดเจนและครอบคลุม - กองทัพอากาศได้รับบทบาทเป็นหน่วยงานหลัก	ปัจจัยภายใน - นโยบายภายในของกองทัพอากาศ - การได้รับและการบริหารงบประมาณ ปัจจัยภายนอก - นโยบายรัฐบาลที่มอบให้กองทัพอากาศ - การมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคสังคม และหน่วยงานต่างๆ
	- การพัฒนาหน่วยงานเฉพาะ (จบ คน เครื่องมือ) ให้ชัดเจนและ เพียงพอ - การพัฒนาแผนการปฏิบัติ การฝึก และหลักการช่วยเหลือประชาชนให้ชัดเจน และครอบคลุมทุกระดับของอุทกภัยและเป็นสากล - การพัฒนาระบบอำนวยความสะดวกบังคับบัญชาให้ตอบสนองต่อปัญหา อย่างเพียงพอ	
	- การพัฒนาชุดเคลื่อนที่เร็วให้ครอบคลุมและเพียงพอ - การพัฒนาระบบการแจ้งเตือนให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ - การประกาศเขตภัยพิบัติควมมีความยืดหยุ่นและเอื้อต่อการปฏิบัติมากพอ	
	- การพัฒนาการประสานงานภายในกองทัพอากาศให้เกิดการบูรณาการ ที่สมบูรณ์แบบ - การพัฒนาการประสานงานระหว่างหน่วยงานให้ชัดเจนและบูรณาการ - การพัฒนาการมีส่วนร่วมของ ประชาชนให้แน่นแฟ้นต่อเนื่อง และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการช่วยเหลือประชาชนอย่างเป็นสากล	
	- การพัฒนาเครื่องมือสื่อสารให้ทันสมัยและเพียงพอ - การพัฒนาการบูรณาการเครื่องมือสื่อสารระหว่างเหล่าทัพ	

พัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพอากาศ โดยเฉพาะการช่วยเหลือประชาชนให้ทั่วถึงและทันเวลา มากขึ้น ได้แก่ ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก กล่าว คือ ปัจจัยภายใน ประกอบไปด้วย นโยบายภายใน ของกองทัพอากาศในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบ อุทกภัยให้ทั่วถึงและทันเวลาอย่างชัดเจน และการได้ รับและความสามารถในการบริหารงบประมาณได้อย่าง เหมาะสมและเพียงพอ สำหรับปัจจัยภายนอก ประกอบ ด้วย นโยบายรัฐบาลที่มอบให้กับกองทัพอากาศ และการมี

ส่วนร่วมจากประชาชน ภาคสังคม และหน่วยงาน ต่าง ๆ ซึ่งปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวถือว่ามีความสำคัญ อย่างยิ่งที่ผู้บริหารระดับสูง รวมถึงผู้กำหนดนโยบายทั้ง ในระดับรัฐบาลและกองทัพอากาศรับรู้และทำความเข้าใจ กระทั่งเกิดความตระหนัก สำหรับการนำไปพิจารณา ร่วมในการกำหนดนโยบายหรือวางแผนใด ๆ ที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอุทกภัยต่อไป

ข้อเสนอแนะการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะสำคัญแบ่งออกได้เป็น ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย และข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

จากผลการวิจัยที่ได้รับ ผู้วิจัยสามารถนำประเด็นสำคัญที่ค้นพบทั้งในส่วนของแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยฯ (ตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2) และส่วนของปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้การบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยฯ ประสบผลสำเร็จ (ตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3) มาบูรณาการกันและจัดทำเป็นตัวแทนของแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาท โดยมีองค์ประกอบสำคัญรวม 9 องค์ประกอบ ที่เรียกว่า “WS-PARAGON” (อ่านว่า ดับเบิลยูเอสพาราгон) ประกอบด้วย (1) W-Watchful Policy หมายถึง การมีกฎหมายหรือนโยบายในการบริหารจัดการอุทกภัยที่เหมาะสมเป็นการเฉพาะ (2) S-Social Participation หมายถึง การมีการดำเนินการที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสังคมและประชาชน (3) P-Planning หมายถึง การมีแผนการปฏิบัติที่ดี (4) A-Authority หมายถึง การมีอำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุมชัดเจน (5) R-Readiness หมายถึง ความพร้อมในการบริหารจัดการอุทกภัย (6) A-Abrupt Response หมายถึง ความสามารถในการออกไปช่วยเหลือประชาชนได้อย่างทันทั่วถึงที่ต่อสถานการณ์อุทกภัย (7) G-Good Command and Control หมายถึง การมีระบบควบคุมบังคับบัญชาที่ดีมีประสิทธิภาพ (8) O-Operational Capabilities หมายถึง การที่กองทัพมีขีดความสามารถที่สมบูรณ์ในการปฏิบัติงานช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัย และ (9) N-Neutrality หมายถึง ความเป็นกลางในการช่วยเหลือประชาชนของกองทัพ

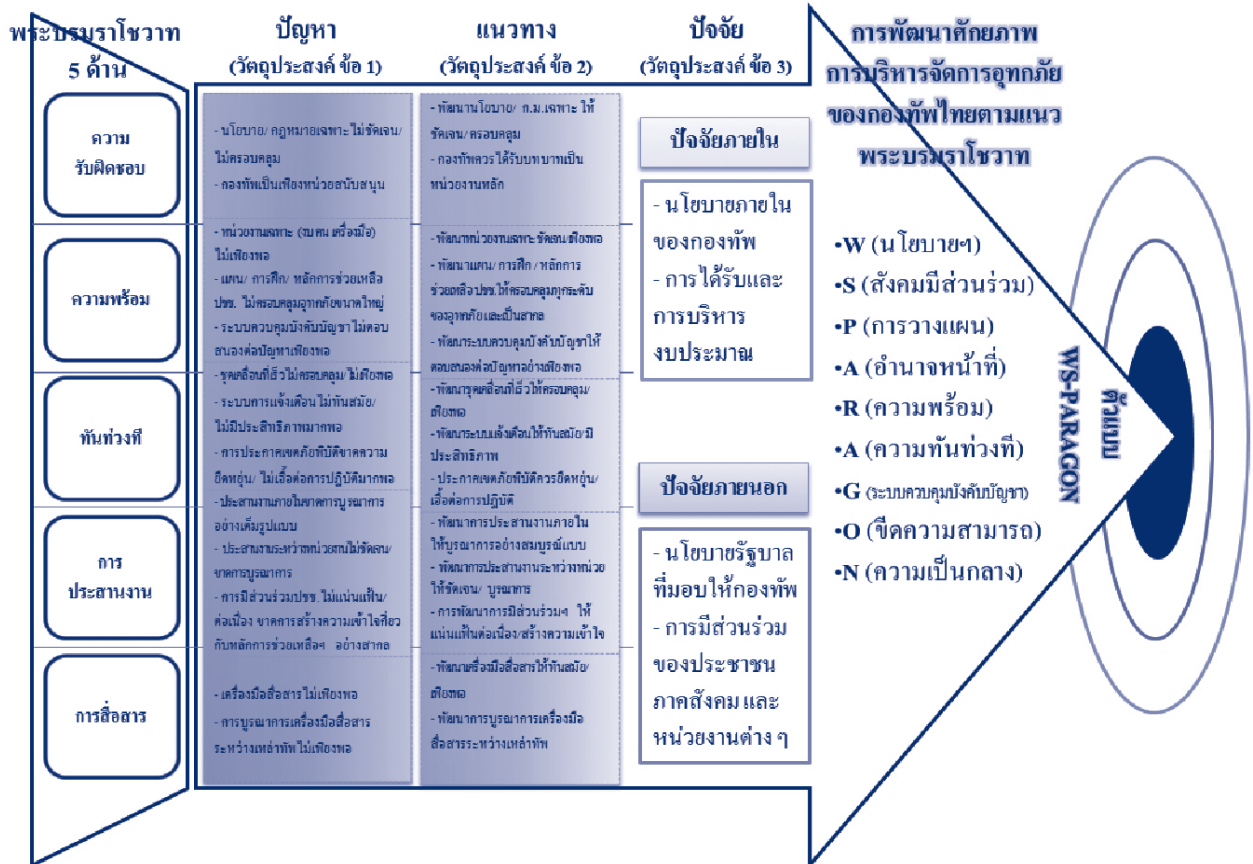
ทั้งนี้ ตัวแบบแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยที่ชัดเจนสามารถสื่อความได้ง่ายและมีประสิทธิภาพดังที่เสนอแนะ จะช่วยให้เกิดความยอมรับและเป็นที่เข้าใจได้ง่ายกับผู้เกี่ยวข้องทั่วไป อันจะช่วยให้การนำไปประยุกต์ใช้จริงในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัยในทุกระดับเป็นไปได้อย่างทั่วถึงและทันเวลา จนสามารถบังเกิดผลสำเร็จได้อย่างแท้จริงต่อไป ดังภาพข้อเสนอแนะผลการวิจัยฯ ที่นำเสนอถัดไป ซึ่งอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างพระบรมราโชวาท 5 ด้าน ปัญหา (วัตถุประสงค์ข้อที่ 1) แนวทางการพัฒนา (วัตถุประสงค์ข้อที่ 2) และปัจจัยสำคัญ (วัตถุประสงค์ข้อที่ 3) ซึ่งทั้งหมดถูกบูรณาการรวมกันเป็นตัวแทนสำหรับนำไปใช้ในการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาท อันเป็นข้อเสนอแนะสำคัญจากผลการวิจัยครั้งนี้

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ในท้ายที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งสำหรับประเทศชาติ กองทัพไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป ผู้วิจัยเสนอให้มีการนำหัวข้อการศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาทนี้ ไปดำเนินการศึกษาวิจัยต่อเพื่อเป็นการตรวจทาน รวมทั้งยืนยันข้อมูลและผลที่ได้รับให้ครอบคลุมมุมมองในทุกด้าน รวมทั้งให้เกิดความถูกต้องและสมบูรณ์สูงสุด โดยมีข้อเสนอสำคัญสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งต่อไปรวม 4 ประการ ดังนี้

1. ปรับเปลี่ยนระเบียบวิธีการวิจัย จากที่ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสานที่ให้ความสำคัญกับการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นวิธีการวิจัยหลัก มาเป็นการใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสานที่ให้ความสำคัญกับการวิจัยเชิงปริมาณเป็นวิธีการวิจัยหลัก ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบข้อมูลและผลที่ได้รับจากวิธีการวิจัยที่แตกต่างกัน หรือที่เรียกว่าการตรวจสอบทบทวนแบบสามเส้า (Triangulation)

ภาพ: ข้อเสนอแนะผลการวิจัยอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างพระบรมราโชวาท 5 ด้าน ปัญหา (วัตถุประสงค์ข้อ 1) / แนวทาง (วัตถุประสงค์ข้อ 2) / ปัจจัย (วัตถุประสงค์ข้อ 3) และตัวแบบสำหรับนำไปใช้ในการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการออกกฏของกองทัพไทยตามแนวพระบรมราโชวาท



ให้ได้รับคำตอบสุดท้ายที่มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

2. ปรับเปลี่ยนระดับของหน่วยงานที่ทำการศึกษา จากที่ใช้กองทัพไทยในภาพรวมเป็นประชากรในการวิจัย เป็นการเลือกใช้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของกองทัพไทยเป็นประชากรในการวิจัยแทน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทดลองเปรียบเทียบกับการศึกษาอื่นในสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกัน อันจะทำให้ได้มุมมองและเข้าใจถึงผลที่ได้รับละเอียดชัดเจนมากยิ่งขึ้น

3. ปรับเปลี่ยนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในการทำการศึกษา โดยสอบถามความคิดเห็น ความพึงพอใจ และ

ความต้องการ ให้ครอบคลุมประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบริหารจัดการออกกฏของกองทัพไทยด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ได้รับข้อมูลอย่างรอบด้านมากยิ่งขึ้น

4. นำองค์ประกอบต่าง ๆ ของแนวทางการพัฒนาที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยนี้ ไปพัฒนาเป็นตัวแปรสำคัญสำหรับการวิจัย ในงานการศึกษาวิจัยอื่นที่มีความใกล้เคียงและเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันกับงานวิจัยนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในรายละเอียดเกี่ยวกับตัวแปรสำคัญนั้น ๆ มากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม ภาษาไทย

กรมกิจการพลเรือนทหาร. (2558). **หน้าที่และความรับผิดชอบ ศบค.ทท.** เอกสารอัดสำเนา, ผู้แต่ง. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (2558). **แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558.** เอกสารอัดสำเนา, ผู้แต่ง. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (2557). **หนังสือคำศัพท์ด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ.** เอกสารอัดสำเนา, ผู้แต่ง. กรมทรัพยากรน้ำ. (2552). **อุทกภัย.** ค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2558 จาก http://www.cmnet.tmd.go.th/met/natural__danger.php

กรมอุตุนิยมวิทยา. (2557). **อุทกภัย (Flood).** ค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2558, จาก <http://www.tmd.go.th/info/info.php?FileID=70>

กระทรวงกลาโหม. (2551). **ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551.** เล่ม 25 ตอนที่ 26 ก. กรุงเทพฯ

กระทรวงกลาโหม. (2550). **แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม.** เอกสารอัดสำเนา, ผู้แต่ง.

โกวิท ภัณฑรัตน์. (2557). **จริยธรรมของการบริหารภาครัฐแนวใหม่** เอกสารประกอบการเรียนการสอนจริยธรรมของการบริหารภาครัฐแนวใหม่. ค้นเมื่อ 14 มกราคม 2558, จาก <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf>

คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2550). **มนุษย์กับสังคม.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

จารุพงศ์ เรืองสุวรรณ. (2556). **มท.1 เผยระบบเตือนภัยของไทยดีขึ้น.** ค้นเมื่อ 5 ตุลาคม 2557, จาก www.m.posttoday.com/articlestory.php?id=208895&attr__id=0005

ชูบ กาญจนประกร. (2526). **หลักฐานประวัติศาสตร์ (เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 35).** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

พิทยา บวรวัฒนา. (2556). **รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887-1970).** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2549). **หลักฐานประวัติศาสตร์ แนวคิดและกระบวนการ.** กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.

สำนักราชเลขาธิการ. (2542). **ประมวลพระราชดำรัสและพระบรมราโชวาท: ที่พระราชทานในโอกาสต่าง ๆ.** กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.

สำนักราชเลขาธิการ. (2539). **ประมวลพระราชดำรัสและพระบรมราโชวาท: ที่พระราชทานในโอกาสต่าง ๆ.** กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.

สำนักราชเลขาธิการ. (2536). **ประมวลพระราชดำรัสและพระบรมราโชวาท: ที่พระราชทานในโอกาสต่าง ๆ.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงเทพ (1984).

สำนักราชเลขาธิการ. (2529). **ประมวลพระราชดำรัสและพระบรมราโชวาท: ที่พระราชทานในโอกาสต่าง ๆ.** กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.

ภาษาอังกฤษ

American Statistical Association. (1997). **ASA Series: What Is a Survey?**. Retrieved May 17, 2016, from <http://www.prm.nau.edu/prm447/asa%20brochures/focusgroups.pdf>

Bernard, H.R. (2011). **Research Methods in Anthropology: Qualitative and quantitative approaches**. 5th edition. Altamira Press, United Kingdom.

Creswell J.W., Plano Clark V.L. (2013). **Designing and conducting mixed methods research**. Thousand Oaks. CA: Sage Publication.

Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. (2015). **Annual Disaster Statistical Review 2014: The numbers and trends**. Brussels, Belgium: University Catholique de Louvain.

European Floods Directive. (2007). **Handbook on good practices for flood mapping in Europe**. Retrieved March 30, 2015, from http://ec.europa.eu/environment/water/flood__risk/flood__atlas/pdf/handbook__goodpractice.pdf

Government of Ireland. (2009). **The planning system and flood risk management**. Retrieved March 5, 2015, from <http://www.opw.ie/en/media/Planning%20System%20and%20Flood%20Risk%20Management%20Guidelines.pdf>

Gulick, L. & Urwick, L. (1937). **Notes on the theory of organization**. In Ott, J.S., Shafritz, J.M. & Jang, Y.S. Classic readings in organization theory. (7th ed., pp. 90-91). Canada: 2011 Wadsworth Cengage Learning.

Lewis, J.L. & Sheppard, S.R.J.. (2006). **Culture and communication: can landscape visualization improve forest management consultation with indigenous communities?**. Landscape and Urban Planning. 77:291–313.

United Nations Space-based information for disaster management and Emergency Response. (2016). Flood. Retrieved May 7, 2016, from <http://www.un-spider.org/risks-and-disasters/natural-hazards/flood>