

ภัยคุกคามหรือแนวโน้มด้านความมั่นคง ที่จะเกิดขึ้นในอีก 5 ปีข้างหน้า เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2566 - 2570)



คณะที่ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ
ด้านการเตรียมพร้อมและป้องกันประเทศ¹

1

ความมุ่งหมาย

เพื่อประเมินภัยคุกคามด้านความมั่นคงที่ประเทศไทยจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในการรับมือในระยะ 5 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2566 - 2570) ตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ

2

ข้อเท็จจริง

2.1 ความหมายแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ ตามความหมายของ National Preparedness Plan กระทรวงความมั่นคงมาตุภูมิของสหรัฐฯ หมายถึง แผนจัดการการจู่โจม การเตรียมเครื่องมือต่าง ๆ การฝึกอบรมและการฝึกซ้อม เพื่อสร้างศักยภาพที่จำเป็นในการป้องกัน ปกป้อง ลดผลกระทบ รับมือ และฟื้นฟูจากภัยคุกคามซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ

2.2 การเชื่อมโยงระหว่างแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ เป็นแผนระดับที่ 3 หรือระดับปฏิบัติการที่กำหนดขึ้นเพื่อรองรับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนระดับที่ 2 โดยในนโยบายที่ 13 ได้ระบุให้มีการพัฒนาระบบการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ประเทศมีศักยภาพและมีความพร้อมในการเผชิญกับภาวะสงครามและวิกฤติการณ์ความมั่นคงอย่างเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ อันเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ซึ่งเป็นแผนระดับที่ 1 ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมและการบริหารจัดการภัยคุกคามให้มีประสิทธิภาพ

¹ คณะที่ปรึกษาด้านการเตรียมพร้อมและป้องกันประเทศเป็นหนึ่งในคณะที่ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติ อาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 มาตรา 10 แต่งตั้ง คณะที่ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

▶ แผนพัฒนาเชื่อมโยงแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ กับแผนอื่น ๆ



2.3 **ความเป็นมาของแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติของไทย** นับแต่ปี พ.ศ. 2517 จนถึงปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติมาแล้วทั้งสิ้น 6 ฉบับ

2.3.1 **แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ 3 ฉบับแรก** คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อปี พ.ศ. 2517 ปีพ.ศ. 2520 และปี พ.ศ. 2535 ตามลำดับ ซึ่งแผนเตรียมพร้อมฯ ทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว ได้มีการประเมินภัยคุกคามด้านความมั่นคงไปในทำนองเดียวกัน โดยเห็นว่าภัยจากการรุกรานของข้าศึกศัตรู ต่างลัทธิอุดมการณ์ ที่จะรุกรานไทยจากประเทศเพื่อนบ้าน เป็นภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงรุนแรงสูงสุด จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการเรื่องต่าง ๆ ทั้งด้านการบริหารจัดการและด้านทรัพยากร รวม 14 ด้านให้พร้อมที่จะระดมสรรพกำลังเพื่อนำไปสนับสนุนทหารในแนวหน้า และช่วยประชาชนในแนวหลัง ได้แก่ ด้านการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร ด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ด้านการประชาสัมพันธ์และการจัดการข่าวสาร ด้านขนส่ง ด้านการสื่อสาร ด้านการแพทย์และสาธารณสุข ด้านทรัพยากรน้ำ ด้านเชื้อเพลิงและพลังงาน ด้านอุตสาหกรรมและปัจจัยการผลิต ด้านอาหาร ด้านอุปกรณ์เกษตร ด้านกำลังคน และด้านการพัฒนาพื้นที่เพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ตามแผนเตรียมพร้อมฉบับที่ 3 ได้มีการระบุให้มีการนำทรัพยากรต่าง ๆ ดังกล่าวมาช่วยเหลือประชาชนจากสาธารณภัยและภัยธรรมชาติที่รุนแรงด้วย โดยมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการและศูนย์เตรียมพร้อมด้านต่าง ๆ ซึ่งมีปลัดกระทรวงที่รับผิดชอบด้านนั้น ๆ เป็นประธาน ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติและศูนย์เตรียมพร้อมกลางที่มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธาน โดยจัดให้มีการฝึกซ้อมการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหารตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติในการฝึกร่วมกองทัพไทยและการฝึกการบริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติ (C-MEX) เป็นประจำทุกปีด้วย

2.3.2 ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติอีก 3 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2548 ปี พ.ศ. 2557 และฉบับปัจจุบันเป็นฉบับล่าสุด ระหว่างปี พ.ศ. 2562-2565 แผนทั้งสามฉบับดังกล่าวได้ประเมินสถานการณ์ภัยคุกคามด้านความมั่นคงเป็นไปในทำนองเดียวกัน โดยมีขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2562 - 2565 ได้ระบุการเตรียมความพร้อมของชาติใน 3 กลุ่มของภัย ได้แก่ ภัยด้านสาธารณสุข ภัยด้านการป้องกันประเทศ และภัยด้านวิกฤตการณ์ความมั่นคง ดังนี้

1) ภัยด้านสาธารณสุข เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 มีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก ซึ่งเป็นกรอบและทิศทางสำหรับหน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศ ปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และภายหลังเกิดภัยอย่างเป็นระบบในทิศทางเดียวกันอย่างบูรณาการ โดยมีขอบเขตของภัยประกอบด้วยภัยด้านสาธารณสุข 9 ประเภท ได้แก่ ภัยแล้ง ภัยจากดินโคลนถล่ม แผ่นดินไหวและสึนามิ วาตภัย อัคคีภัย ภัยจากไฟฟ้าและหมอกควัน ภัยจากการคมนาคม และโรคระบาด ซึ่งภัยทั้ง 9 ประเภทดังกล่าวอยู่ภายใต้แผนสนับสนุนการปฏิบัติงานของ 28 ส่วนงาน



2) **ภัยที่เกิดจากการสู้รบ** มีความเชื่อมโยงกับแผนป้องกันประเทศและแผนฝึกกำลัง และทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศในการเตรียมพร้อมด้านทรัพยากรของหน่วยงานพลเรือน รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวม 10 ด้าน ได้แก่ ด้านกำลังคน ด้านอาหาร ด้านน้ำ ด้านคมนาคม ด้านการสื่อสาร ด้านการแพทย์และสาธารณสุข ด้านเชื้อเพลิงและพลังงาน ด้านอุตสาหกรรม ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านสิ่งอำนวยความสะดวก โดยมีกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

3) **ภัยด้านวิกฤตการณ์ความมั่นคง** มีความเชื่อมโยงกับนโยบาย/ยุทธศาสตร์ การต่อต้านการก่อการร้าย (พ.ศ. 2560 - 2564) ยุทธศาสตร์การรักษาความปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ (พ.ศ. 2560 - 2564) แผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ. 2560 - 2564) แผนแม่บทในการเฝ้าระวังเตรียมความพร้อมระดับ และฟื้นฟูเหตุฉุกเฉินทางนิวเคลียร์และรังสี (พ.ศ. 2561 - 2565)

2.4 การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ การดำเนินงานตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติที่ผ่านมา ยังประสบกับปัญหาสำคัญในเรื่องการประสานงานของทุกหน่วยงานในทุกระดับ ทั้งภายในและระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนกับภาคเอกชนและภาคประชาชนที่ขาดการบูรณาการ/แผนงาน/โครงการรองรับ ยุทธศาสตร์ฯ อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องการบูรณาการ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่แตกต่างกันของหน่วยงานแต่ละระดับ อันก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติด้วย

2.5 การประเมินภัยคุกคามด้านความมั่นคงในระยะ 5 ปีข้างหน้าที่ต้องใช้แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ โลกที่มีการพัฒนามากขึ้นในทุกด้าน ได้ส่งผลให้สถานการณ์และสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่ภายในประเทศและภายนอกประเทศของไทยมีแนวโน้มทวีความหลากหลาย สลับซับซ้อน และเกี่ยวพันเชื่อมโยงกันมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเกิดวิกฤตการณ์หรือภาวะไม่ปกติใด ๆ ก็จะมีผลกระทบและสร้างความเสียหายอย่างรุนแรงและเป็นวงกว้างจนยากที่จะระงับ บรรเทาปัญหา รวมทั้งฟื้นฟูสังคมและชุมชนให้กลับสู่ภาวะปกติได้โดยเร็ว ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีการประเมินความเสี่ยงที่อาจส่งผลให้เกิดภัยพิบัติหรือภาวะไม่ปกติในระดับชาติ เพื่อเตรียมความพร้อมเครื่องมือและทรัพยากรต่าง ๆ ในการนำมาใช้ในการบรรเทาและแก้ไขปัญหากลุ่มภัยพิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยให้สังคมกลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว โดยมีสถานการณ์ความเสี่ยงที่เชื่อมโยงไปถึงการเกิดภัยพิบัติหรือภาวะไม่ปกติในระดับชาติ ดังนี้



2.5.1 สถานการณ์ภายในประเทศ ปัญหาความขัดแย้งทางแนวความคิดความเชื่อของคนในชาติที่จะขยายตัวออกไปกลายเป็นความแตกแยกอันนำไปสู่การใช้ความรุนแรงของคนในชาติโดยการสร้างมวลชนรวมกลุ่มชุมนุมประท้วง ไม่ยอมรับการปฏิบัติตามกฎหมายจนถึงขั้นมีความเสี่ยงที่อาจก่อความไม่สงบไปจนถึงขั้นก่อการจลาจลและก่อวินาศกรรม รวมทั้งการนัดหยุดงานของพนักงานขนส่งมวลชน ตลอดจนการใช้สื่อออนไลน์โจมตีเพื่อลดความน่าเชื่อถือของรัฐบาล และปลุกปั่นให้สังคมคล้อยตามความคิดความเชื่อของฝ่ายตน

ซึ่งความขัดแย้งแตกต่างทางความคิดความเชื่อที่ยกระดับไปสู่ความรุนแรงดังกล่าวมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย โดยมีประเด็นสำคัญที่ใช้ปลุกปั่นสังคม ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม โดยเฉพาะปัญหาความยากจน ปัญหาคอร์รัปชันฉ้อราษฎร์บังหลวง ปัญหาความไม่เป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจที่รุนแรงยิ่งขึ้นอันเนื่องมาจากผลกระทบจากโควิด - 19 นอกจากนี้ยังมีปัญหาความเห็นต่างทางการเมือง พร้อมกันนี้ สังคมไทยยังมีปัญหาช่องว่างระหว่างวัย อันเนื่องมาจากการเคลื่อนตัวของโลกาภิวัตน์ที่สังคมไทยเปิดกว้างในการรับวัฒนธรรมและแนวคิดจากสังคมประเทศตะวันตกผ่านทางเครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ โดยเฉพาะการสื่อสารออนไลน์โดยไม่ได้สร้างภูมิคุ้มกัน ก่อให้เกิดความแตกต่างทางความคิดอย่างรุนแรงในสังคม

ขณะเดียวกัน ยังมีปัญหาในเรื่องการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง จนก่อให้เกิดภาวะไม่สมดุลของสภาวะแวดล้อมตามธรรมชาติ อันเป็นที่มาของปัญหาสาธารณสุขภัยและภัยพิบัติต่าง ๆ ที่รุนแรง ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย ดินถล่ม น้ำแล้ง ไฟป่า ฝุ่นละออง PM 2.5 แผ่นดินไหว สึนามิ ไปจนถึงการขัดแย้งกันอันเนื่องมาจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ และความมั่นคงด้านอาหาร เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิในปี พ.ศ. 2547 มีผู้เสียชีวิตถึง 5,395 คน และเหตุการณ์มหาวาตภัย ในปี พ.ศ. 2554 มีความเสียหายสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท สถานการณ์ภัยแล้ง เมื่อปี พ.ศ. 2556 มีความเสียหายสูงถึง 3 พันล้านบาท และล่าสุดปัญหาโรคระบาดไวรัสโควิด-19 ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2563 จนถึงปัจจุบัน สร้างความเสียหายอีกมูลค่าหลายแสนล้านบาท ซึ่งปัญหาเหล่านี้ยังคงมีความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นซ้ำได้อีก นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะเป็นสังคมผู้สูงอายุ ในระยะเวลาอันใกล้นี้ ซึ่งจะส่งผลให้มีประชาชนวัยแรงงานลดลง ก่อให้เกิดปัญหาอย่างรุนแรงต่อการวางแผนการใช้ทรัพยากรบุคคลในระยะต่อไปด้วย

2.5.2 สถานการณ์บริเวณชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน

1) ในภาพรวม แม้จะดูเหมือนว่าการที่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยทั้งหมดได้เข้าร่วมอยู่ในประชาคมอาเซียนทุกประเทศแล้วจะทำให้ปัญหาความขัดแย้งตามแนวชายแดนและปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติต่าง ๆ คลี่คลายลง แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า บริเวณชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านยังคงมีปัญหาเปราะบางอีกหลายปัญหาที่ยังคงมีความเสี่ยง อาจปะทุขึ้นมาจนกลายเป็นความขัดแย้งอันนำไปสู่การกระทบกระทั่งและใช้กำลังระหว่างกันได้ ประเด็นที่สำคัญได้แก่ ปัญหาเส้นเขตแดน ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า และปัญหาการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล

2) ความใกล้ชิดในการเข้าร่วมเป็นประชาคมอาเซียนด้วยกันประกอบกับการพัฒนาที่แตกต่างกันระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบอีกหลายประการที่สำคัญคือ การลักลอบหลบหนีเข้าเมืองมาขายแรงงานและก่อเหตุร้าย การนำพาโรคของคนและสัตว์ข้ามแดน การลักลอบค้าสินค้าผิดกฎหมาย ซึ่งปัญหาบริเวณชายแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้เป็นประเด็นปัญหาที่มีความเสี่ยง อาจกลายเป็นความขัดแย้งอันนำไปสู่ปัญหาข้อพิพาทระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดนได้

3) การที่ประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศเกิดปัญหาขัดแย้งทางการเมืองภายในจนถึงขั้นใช้ความรุนแรงต่อกันก็ส่งผลให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อประเทศไทยอีกหลายประการที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ ปัญหาการล่องล้าอิทธิปไตยไทยจากประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนปัญหาการนำโรคระบาดเข้ามาในเขตไทย ดังจะเห็นได้จากนับแต่ปี พ.ศ. 2527 จนถึงปัจจุบัน ยังคงมีผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาตกค้างอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงบริเวณชายแดนประมาณ 1 แสนกว่าคน พร้อมกันนี้ในช่วง พ.ศ. 2564 นี้ ยังมีชาวเมียนมาได้นำเข้าเชื้อไวรัสโควิด - 19 เข้ามาแพร่เชื้อส่งผลให้เกิดการติดต่อระลอกที่ 2 ในประเทศไทย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบัน ความขัดแย้งทางการเมืองภายในเมียนมาที่กำลังทวีความรุนแรงมากขึ้น อาจสร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอีกหลายประการ

2.5.3 สถานการณ์ภายนอกประเทศ

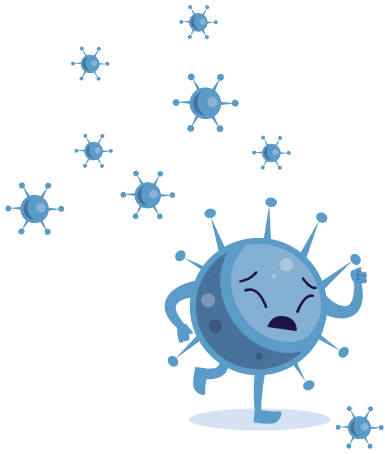
1) การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของโลกสู่ยุคโลกาภิวัตน์ประกอบด้วยขั้วอำนาจของโลกเปลี่ยนไปจากมหาอำนาจหนึ่งเดียวของโลกกลายเป็นหลายขั้วอำนาจ รวมทั้งการพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีและการสื่อสารคมนาคม ตลอดจนการพัฒนาประเทศโดยไม่ให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมได้ก่อให้เกิดปัญหาโลกร้อน โดยมีการคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2575 อุณหภูมิของโลกจะร้อนขึ้นอีก 1.5 องศาเซลเซียส เป็นการสร้างผลกระทบให้เกิดภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่สำคัญ ได้แก่ การก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ ภัยจากสงครามไซเบอร์ ภัยจากโรคระบาดใหม่ ภัยจากสารพิษ ภัยความมั่นคงด้านอาหาร และความมั่นคงด้านพลังงาน

2) การแข่งขันและขยายอิทธิพลของมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาอย่างรวดเร็วของจีน อันส่งผลให้สหรัฐอเมริกาต้องหันกลับมาสกัดกั้นและขัดขวางการขยายอิทธิพลของจีน โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง ตลอดจนพื้นที่ทะเลจีนใต้และทะเลจีนตะวันออก ซึ่งมีปัญหาการขัดแย้งเรื่องเส้นเขตแดนระหว่างจีนกับประเทศต่าง ๆ อยู่แล้ว อาจขยายความขัดแย้งให้บานปลายออกไปจนถึงขั้นใช้กำลังระหว่างกันได้

3) การแข่งขันอิทธิพลของประเทศต่าง ๆ และกลุ่มก่อการร้ายยังส่งผลให้เกิดการสะสมอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพของอาวุธสงครามต่อเนื่อง เช่น อากาศยานไร้คนขับ การทำสงครามไซเบอร์ และการใช้ประโยชน์จากอวกาศ ปัจจัยเหล่านี้ได้รับการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ได้ว่าการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับความเสี่ยงของภัยคุกคามจากเหตุปัจจัยเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับความสำคัญและการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น



2.5.4 สถานการณ์ในภาพรวม เมื่อพิจารณาสถานการณ์ความเสี่ยงที่เชื่อมโยงไปถึงการเกิดภัยพิบัติหรือภาวะไม่ปกติจากสถานการณ์ภายในประเทศ สถานการณ์บริเวณชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน และสถานการณ์ภายนอกประเทศดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับพิจารณาถึงระดับความรุนแรงของภัยคุกคามที่อาจกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติแล้ว อาจระบุนภัยคุกคามที่จำเป็นต้องใช้แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติในการเตรียมเครื่องมือและทรัพยากรเพื่อผนึกกำลังร่วมกันของทุกภาคส่วนในการบรรเทาและระงับภัยดังกล่าว ได้แก่



1) ภัยด้านการป้องกันประเทศที่มีการพัฒนาให้สอดคล้องกับการทำสงครามรูปแบบใหม่และการกระทบกระทั่งระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดนที่อาจเกิดขึ้น

2) ภัยด้านสาธารณสุขภัยและภัยด้านวิกฤตการณ์ความมั่นคงอื่น ๆ ได้แก่ ภัยจากโรคระบาดอย่างรุนแรง ภัยจากวิกฤตเรื่องหมอกควันและฝุ่นละอองที่รุนแรง ภัยจากแผ่นดินไหวและสึนามิที่รุนแรง ภัยจากการก่อการร้ายและการก่อการร้ายสากล ภัยด้านการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ภัยจากการก่อวินาศกรรม ภัยจากการก่อความไม่สงบและก่อจลาจล ภัยทางไซเบอร์ ภัยจากสารเคมีภัยจากสารชีวภาพ ภัยจากสารนิวเคลียร์และรังสี ภัยทางอากาศ และภัยจากอวกาศ เป็นต้น

3 ข้อพิจารณา

3.1 แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติเป็นแผนที่เตรียมเครื่องมือและทรัพยากรให้พร้อมใช้แก้ไขปัญหาภาวะไม่ปกติระดับชาติ แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ เป็นแผนที่มุ่งเน้นให้มีการเตรียมทรัพยากรสำคัญต่าง ๆ เพื่อจะนำมาใช้แก้ไขปัญหาภัยพิบัติหรือภาวะไม่ปกติของชาติให้ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ จึงเป็นแผนที่ดำเนินการตั้งแต่ในภาวะปกติ เพื่อให้มีทรัพยากรและเครื่องมือต่าง ๆ พร้อมที่จะใช้งานได้ทันทีที่เกิดภาวะภัยพิบัติหรือภาวะไม่ปกติซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

3.2 แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติเป็นแผนที่ต้องอาศัยการผนึกกำลังร่วมกันของทุกภาคส่วน การดำเนินการตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติให้บรรลุผลสำเร็จได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ความร่วมมือร่วมใจกันของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ (ทหาร ตำรวจ และพลเรือน) ภาคท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในทุกระดับทั้งระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับกระทรวง และระดับชาติ ในการผนึกกำลังร่วมกัน เข้ามาเตรียมการในการแก้ไขปัญหาวิกฤตหรือภาวะไม่ปกติที่รุนแรงระดับชาติ ให้บรรลุผลสำเร็จอย่างรวดเร็ว

3.3 การประเมินภัยคุกคามที่มีความเสี่ยงที่จะส่งผลให้เกิดภัยพิบัติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ การดำเนินการตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ ในการนำทรัพยากรและเครื่องมือเข้ามาผนึกกำลังร่วมกันเพื่อบรรเทาและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นให้บรรลุผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็ว นั้น การประเมินสถานการณ์ภัยคุกคามเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยควรต้องทำการประเมินสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง จนให้เห็นภาพว่าจะเกิดภัยพิบัติอะไรขึ้นและมีขนาดของภัยเท่าใด พร้อมกันนี้ ให้มีการจัดกลุ่มของภัยและจัดลำดับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นของภัย เพื่อที่จะช่วยให้การเตรียมเครื่องมือและทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการบรรเทาและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติดังกล่าวสามารถดำเนินไปได้อย่างถูกต้องทิศทางและเป็นรูปธรรม

3.4 ภัยคุกคามต่ออธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนเป็นภัยรุนแรงสูงสุดที่ต้องใช้แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ

ภัยคุกคามด้านความมั่นคงที่ถือว่ารุนแรงและสำคัญสูงสุด คือ ภัยคุกคามจากข้าศึกศัตรูจากภายนอกประเทศ หรือภัยด้านการป้องกันประเทศ จำเป็นต้องระดมสรรพกำลังร่วมกันของคนในชาติในการแก้ไขปัญหา ซึ่งแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติฉบับปัจจุบันได้ระบุให้มีการเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ ไว้ 10 ด้าน ให้พร้อมที่จะระดมสรรพกำลัง เพื่อนำไปใช้หากมีภัยดังกล่าวเกิดขึ้น ได้แก่ ด้านกำลังคน ด้านอาหาร ด้านน้ำ ด้านคมนาคม ด้านการสื่อสาร ด้านการแพทย์และสาธารณสุข ด้านเชื้อเพลิงและพลังงาน ด้านอุตสาหกรรม ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ซึ่งปัจจุบัน กรมการสรรพกำลังกลาโหม เป็นหน่วยประสานงานหลัก ร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยจัดให้มีการฝึกซ้อมในการฝึกร่วมกองทัพไทย และการฝึกการบริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติ (Crisis Management Exercise: C-MEX) อย่างสม่ำเสมอ

3.5 ภัยคุกคามด้านการป้องกันประเทศมีพัฒนาการที่ก้าวหน้ามากขึ้น ปัจจุบันโลกมีการพัฒนา

และเจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ เพื่อรับมือกับภัยคุกคามด้านการป้องกันประเทศ จำเป็นต้องมีการพัฒนาให้ทัดเทียมกับภัยคุกคามดังกล่าวด้วย เช่น การเตรียมการเพื่อรับมือกับสงครามรูปแบบใหม่ ได้แก่ สงครามเคมี สงครามชีวภาพ สงครามนิวเคลียร์/รังสี สงครามไซเบอร์ สงครามอากาศยานไร้คนขับ และด้านอวกาศ ซึ่งการเตรียมทรัพยากรในการรับมือกับภัยคุกคามเหล่านี้จะมีส่วนไปเสริมช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานพลเรือนในการเผชิญภาวะวิกฤตจากภัยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ในส่วนของสาธารณภัยและวิกฤตด้านความมั่นคงรูปแบบอื่น ๆ ด้วย

3.6 ภัยจากวิกฤตการณ์ด้านความมั่นคงอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องใช้แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ

นอกจากภัยด้านการป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นภาวะวิกฤตที่รุนแรงสูงสุดของชาติที่ต้องใช้แผนเตรียมพร้อมในการจัดเตรียมทรัพยากรเพื่อให้พร้อมที่จะใช้ประโยชน์เมื่อชาติมีภัยแล้ว ในปัจจุบัน ปรากฏว่ายังมีวิกฤตภัยหลายเรื่องที่อาจเป็นความรุนแรงระดับชาติ ทั้งที่อยู่ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และอยู่ในแผนอื่น ๆ ที่มีนโยบาย/ยุทธศาสตร์ และมีหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจนอยู่แล้ว **แต่เมื่อเกิดวิกฤตภัยขึ้นรุนแรงมากดังกล่าวขึ้น จะสร้างความเสียหายและสูญเสียอย่างมากมาย ซึ่งก็ควรต้องใช้แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ เพื่อการเตรียมการด้านต่าง ๆ ตั้งแต่ในภาวะปกติ เพื่อให้สามารถเผชิญกับภัยดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ โดยวิกฤตภัยดังกล่าว ได้แก่ ภัยด้านสาธารณสุขที่มีความรุนแรง ตลอดจนภัยพิบัติที่มีความรุนแรงอื่น ๆ อาทิ ภัยจากโรคระบาดอย่างรุนแรง ภัยจากโรคระบาดใหม่ ภัยจากวิกฤตเรื่องหมอกควันและฝุ่นละอองที่รุนแรง ภัยจากแผ่นดินไหวและสึนามิที่รุนแรง ภัยจากการก่อการร้ายและการก่อการร้ายสากล ภัยต่อระบบไซเบอร์ ภัยจากนิวเคลียร์และรังสี ภัยด้านการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ภัยจากการก่อวินาศกรรม ภัยจากการก่อความไม่สงบและก่อจลาจล และภัยทางอากาศ เป็นต้น ซึ่งภัยหลายประการดังกล่าวอยู่ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอยู่แล้ว แต่ก็ควรยกระดับการเตรียมความพร้อมเพื่อให้สามารถบรรเทาและแก้ไขภัยดังกล่าวให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ**

3.7 กลไกการบริหารจัดการตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ

ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติ มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธาน เป็นกลไกระดับนโยบาย รวมทั้งมีหน่วยงานกำกับและหน่วยงานหลักตามประเด็นย่อยของแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติเป็นกลไกระดับอำนวยการและประสานงาน โดยมีหน่วยงานสนับสนุนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของจังหวัด ภาคเอกชน ภาครัฐ วิชากิจ และภาคประชาชนเป็นกลไกระดับปฏิบัติ



ซึ่งกลไกเหล่านี้เป็นกลไกตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ เพื่อให้มีการจัดเตรียมทรัพยากรต่าง ๆ ให้พร้อมใช้ เมื่อเกิดภาวะวิกฤตหรือภาวะไม่ปกติเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดภาวะวิกฤตหรือไม่ปกติอย่างรุนแรงเกิดขึ้น ก็จะมีกลไกอื่นเข้ามารับมือขออบด้านการบริหารจัดการและการตกลงใจทางนโยบายต่อ เช่น กลไกสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อใช้กฎหมายพิเศษในการมอบอำนาจและจัดตั้งหน่วยงานพิเศษ ทั้งในรูปแบบของศูนย์หรือคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้น เช่น การบริหารจัดการแก้ไขปัญหาการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จากนั้นมีการมอบอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้องให้มาอยู่ที่นายกรัฐมนตรี รวมทั้งมีการจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเลขานุการ พร้อมกันนี้ก็มีศูนย์ในระดับกระทรวง ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ทำงานควบคู่กันไปด้วย

3.8 การจัดกลุ่มของวิกฤตภัยมีความสำคัญต่อแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ ปัจจุบันมีสาธารณภัย

และภัยพิบัติหลายเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่โดยปกติสุขของประชาชน ซึ่งสาธารณภัยและภัยพิบัติดังกล่าวมีระดับความรุนแรงตั้งแต่รุนแรงน้อยจนถึงมีความรุนแรงมากและสร้างความสูญเสียเป็นวงกว้างหรือระดับประเทศ ทั้งนี้หากเป็นความรุนแรงน้อย หน่วยงานที่รับผิดชอบก็สามารถดำเนินการจัดเตรียมทรัพยากรและเครื่องมือเพื่อใช้บรรเทาและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ตั้งแต่ในภาวะปกติตามนโยบายและตามแผนที่หน่วยงานได้รับมอบเป็นปกติอยู่แล้ว แต่หากเป็นภัยที่มีความรุนแรงมากก็จำเป็นต้องใช้แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติเข้ามาช่วยเป็นกลไกในการผนึกกำลังและทรัพยากรของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ (พลเรือนและทหาร) ภาครัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามาเตรียมการเพื่อการแก้ไขและบรรเทาปัญหาสาธารณภัยและภัยพิบัติดังกล่าว



4

ข้อเสนอแนะ

4.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

4.1.1 แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติเป็นแผนที่ใช้ในการเตรียมเครื่องมือและทรัพยากรด้านต่าง ๆ ตั้งแต่ในภาวะปกติ เพื่อให้สามารถนำมาใช้ในการบรรเทาและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติและภาวะไม่ปกติของชาติให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้การประเมินภัยคุกคามอย่างแม่นยำว่าจะเกิดภัยพิบัติอะไรที่มีความรุนแรงในระดับชาติจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพื่อให้การเตรียมเครื่องมือและทรัพยากรต่าง ๆ ดังกล่าวสามารถดำเนินไปได้อย่างถูกต้อง ดังนั้นการประเมินสถานการณ์ รวมทั้งการจัดกลุ่มของภัย ตลอดจนจัดลำดับความเสี่ยงและความรุนแรงของภัยที่จะเกิดขึ้น จึงควรมีข้อเท็จจริงที่รอบด้าน ได้แก่ จากหน่วยงานด้านการข่าว หน่วยงานต่างประเทศ และภาควิชาการ เป็นต้น

4.1.2 ภัยจากการคุกคามด้านการทหารเป็นภัยที่กระทบต่อเอกราชอธิปไตยอย่างรุนแรงสูงสุด จึงจำเป็นต้องใช้แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติเป็นกลไกในการผนึกกำลังตั้งแต่ในภาวะปกติเพื่อให้พร้อมที่จะระดมทรัพยากรต่าง ๆ มาใช้ในการป้องกันประเทศ ขณะเดียวกันยังสามารถนำทรัพยากรที่เตรียมไว้เพื่อการป้องกันประเทศมาใช้ในกรณีที่ชาติประสบภัยจากสาธารณภัยและภัยพิบัติอื่น ๆ ที่มีความรุนแรงด้วย

4.1.3 ปัจจุบันภัยคุกคามด้านการป้องกันประเทศ มีพัฒนาการที่ก้าวหน้าอย่างก้าวกระโดด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (เคมี ชีวภาพ นิวเคลียร์/รังสี) สงครามไซเบอร์ สงครามอวกาศยานไร้คนขับ ด้วยเหตุนี้ การเผชิญภัยด้านการป้องกันประเทศก็ควรมีการเตรียมทรัพยากรและเครื่องมือเพื่อรวมกันเผชิญกับภัยคุกคามลักษณะดังกล่าว **จึงเห็นสมควรเพิ่มการเตรียมพร้อมด้านการป้องกันประเทศ ในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ ด้านเคมี ด้านชีวะ ด้านนิวเคลียร์/รังสี ด้านไซเบอร์ ด้านอวกาศยานไร้คนขับ และด้านอวกาศ เป็นต้น**

4.1.4 นอกจากภัยด้านการป้องกันประเทศที่ควรจัดไว้ในแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติแล้วยังมีภัยอื่น ๆ ที่หากเกิดขึ้นแล้วจะส่งผลกระทบต่อและสร้างความเสียหายอย่างรุนแรงที่ควรจัดไว้ในแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ ได้แก่ ภัยด้านสาธารณสุขภัยที่มีความรุนแรง และภัยด้านวิกฤตการณ์ความมั่นคงอื่น ๆ ที่มีนโยบาย/ยุทธศาสตร์และหน่วยรับผิดชอบชัดเจนอยู่แล้ว อาทิ ภัยจากโรคระบาดอย่างรุนแรง ภัยจากวิกฤตเรื่องหมอกควันและฝุ่นละอองที่รุนแรง ภัยจากแผ่นดินไหวและสึนามิที่รุนแรง ภัยจากการก่อการร้าย ภัยด้านการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ภัยจากการก่อวินาศกรรม ภัยจากการก่อความไม่สงบและก่อจลาจล และภัยทางอากาศ

4.1.5 แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ เป็นแผนที่ใช้ในการจัดเตรียมทรัพยากรที่สำคัญให้พร้อมที่จะนำมาใช้ในภาวะวิกฤตของชาติให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การประเมินภัยคุกคามที่จำเป็นต้องมีการเตรียมทรัพยากรและเครื่องมือในการนำมาใช้ในการบรรเทาและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติอาจไม่สามารถทำได้ครบถ้วนครอบคลุมทุกภัย อย่างไรก็ตาม หากเกิดวิกฤตภัยที่ยังไม่ได้ประเมินไว้ก็ยังสามารถนำทรัพยากรและเครื่องมือต่าง ๆ ที่เตรียมไว้แล้วอย่างเป็นระบบที่จะใช้บรรเทาและแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาใช้ในการบรรเทาและการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยใหม่ได้เช่นกัน

4.2 ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ

4.2.1 หน่วยรับผิดชอบแผนเตรียมพร้อมสาขาต่าง ๆ ควรดำเนินการจัดตั้งคณะอนุกรรมการฯ และศูนย์เตรียมพร้อมสาขานั้น ๆ โดยมีปลัดกระทรวงเป็นประธาน ภายใต้คณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

4.2.2 ศูนย์เตรียมพร้อมสาขานั้น ๆ จัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรสำคัญในความรับผิดชอบ ขณะเดียวกันก็จัดให้มีช่องทางการประสานข้อมูลกับ สมช. ศูนย์เตรียมพร้อมสาขาอื่น ๆ และมีการประสานงานกับหน่วยรับผิดชอบ เครื่องมือและอุปกรณ์ลักษณะเดียวกันในต่างประเทศ เพื่อการสนับสนุนทรัพยากรและเครื่องมือเมื่อเกิดภัย

4.2.3 จัดให้มีการฝึกซ้อมแผนการบรรเทาและแก้ไขปัญหาพิบัติภัยในความรับผิดชอบของแต่ละสาขาอย่างสม่ำเสมอตามห้วงเวลา เพื่อทดสอบศักยภาพของหน่วยเหนือ หน่วยข้างเคียง และหน่วยระดับล่าง พร้อมกันนี้ก็จัดทำระเบียบปฏิบัติประจำ (รปจ.) เพื่อการทบทวนและพัฒนา รปจ. ต่อไป

4.2.4 การดำเนินการของหน่วยที่รับผิดชอบจัดเตรียมทรัพยากรแต่ละสาขาควรมีการจัดทำแผนการบรรเทาและแก้ไขปัญหาแบบเบ็ดเสร็จครบวงจรทั้งการป้องกันภัย การเตือนภัย การเตรียมความพร้อมระดมและสนับสนุนทรัพยากร การระดมทรัพยากรในขณะเกิดเหตุ และการระดมทรัพยากรในการฟื้นฟูชุมชนและสังคม