

การจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายองค์กรชุมชน  
Disaster Management of Local Government Organizations and Community  
Organization Networks

สายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ<sup>1</sup>  
ชนิษฐา ชูสุข<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการจัดการภัยพิบัติร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายองค์กรชุมชน ผลการดำเนินงาน และเสนอแนวทางในการจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น โดยใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักซึ่งเป็นผู้มีบทบาทและภาระหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มตัวแทนภาคประชาชน จำนวน 30 คน และกลุ่มตัวแทนภาครัฐ จำนวน 12 คน รวมทั้งสิ้น 42 คน และจากการสังเกตการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วม ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ และได้ถูกนำมาวิเคราะห์โดยการวิเคราะห์เนื้อหาสาระ

ผลการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชนในพื้นที่ สามารถทำงานร่วมและเสริมซึ่งกันและกัน ในลักษณะการเป็นเครือข่ายการดำเนินงานในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชน นอกจากนี้จะมีลักษณะการทำงานเป็นเครือข่ายภายในพื้นที่ของตนเองแล้ว ยังได้ประสานงานกับองค์กร เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย และเหตุการณ์วาตภัยใน พ.ศ. 2553 มีการตั้งศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชนจังหวัดสงขลาเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยมีการจัดระบบการประสานงาน การจัดระบบข้อมูล ระบบการสื่อสาร ระบบอาสาสมัคร และระบบการให้ความช่วยเหลือ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติในท้องถิ่น

งานวิจัยฉบับนี้ ได้ให้ข้อเสนอแนะที่สำคัญ 3 ประการคือ 1) การให้ความรู้ และทักษะเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ 2) การบูรณาการงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับ ได้แก่ หน่วยงานระดับท้องถิ่น หน่วยงานส่วนภูมิภาค ภาคประชาสังคม และองค์กรชุมชน และ 3) การเสริมพลังเครือข่ายทางสังคมให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดการปัญหาาร่วมกันได้ตลอดไป

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาโท คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

<sup>2</sup> อาจารย์คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

## Abstract

The objective of this research was to document the development and the modus operandi for disaster management by local administration organizations and community organization networks. Data for the research were collected from 42 key informants; 30 residents and 12 public officers from natural disaster-prone areas. The method of participation observation was used to provide more understanding of the entire process and the evolution of disaster management in the studied areas.

Clearly, this research indicates that local administration organizations and community organization networks closely collaborate as partners in preparing for, mitigating and providing relief to casualties and the losses from disasters. As a mark of success, in 2010 the Songkhla Community Organizations Coordinating Center for Flood Relief was established. This center established systems for database management, communications, volunteer management, and relief to assist the flood victims.

This research provides three recommendations: 1) Imparting more knowledge and improving skills regarding disaster management to the staff of local administration organizations and community organization networks; 2) Integrating and interfacing efforts related to natural disaster relief among government organizations at all levels, including civic groups and community organizations; and 3) Empowering local administration organizations and their networks of community organizations to effectively carry out their mission.

**คำสำคัญ:** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายองค์กรชุมชน การจัดการภัยพิบัติ

**Keyword:** Community organization networks, Disaster management

## บทนำ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ภาคใต้ของประเทศไทยต้องเผชิญภัยพิบัติขนาดใหญ่หลายครั้ง อาทิ พายุไต้ฝุ่นเกย์ เมื่อ พ.ศ. 2532 ดินถล่มที่จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อ พ.ศ. 2533 และคลื่นยักษ์สึนามิ เมื่อ พ.ศ. 2547 เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) กระทรวงมหาดไทย และยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ได้แก่ ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ ศูนย์บริหารจัดการวิกฤตการณ์ด้านการสื่อสาร กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมอุตุนิยมวิทยา สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ กรมทรัพยากรธรณี สำนักงานประมง และกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลังกระทรวงการคลัง, 2554)

หากแต่ในสถานการณ์ที่เกิดภัยพิบัติขึ้น หน่วยงานเหล่านี้ซึ่งทั้งหมดเป็นหน่วยงานที่อยู่ในส่วนกลาง และห่างไกลจากพื้นที่เกิดเหตุ ไม่สามารถบริหารจัดการหรือแก้ไขปัญหาภัยพิบัติได้อย่างเป็นเอกภาพ และรวดเร็ว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) ในบทความนี้ให้ความสำคัญกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ความสนใจของผู้เขียนอยู่ที่การมุ่งหาคำตอบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบทบาทในการดูแล ป้องกัน และแก้ไขปัญหาภัยพิบัติหรือไม่ และอย่างไร

บทความนี้ได้เลือกพื้นที่บริเวณคาบสมุทรมหานคร ซึ่ง มีพื้นที่ที่ครอบคลุมอำเภอ 4 อำเภอ ได้แก่ ระโนด สทิงพระ กระแสสินธุ์ และสิงหนคร มีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบชายทะเล หนาด้วยทะเลสาบสงขลาและอ่าวไทย พื้นที่คาบสมุทรมหานครประสบกับปัญหาอุทกภัยมาตลอด และมีพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมขังเป็นระยะเวลาอันยาวนานเมื่อมีฝนตกหนัก โดยในช่วงที่ผ่านมาเกิดปัญหาน้ำท่วมใหญ่ ซึ่งแต่ละเหตุการณ์มีระยะเวลาน้ำท่วมขังนานเกินกว่าหนึ่งเดือน เหตุการณ์น้ำท่วมที่สำคัญครั้งหนึ่งคือ ช่วงปลาย พ.ศ. 2548 ถึงต้น พ.ศ. 2549 เกิดภาวะฝนตกหนักในพื้นที่ และเกิดเหตุการณ์วาตภัย เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2552 ในพื้นที่ตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา และเมื่อปลายปี พ.ศ. 2553 หลายชุมชนได้รับความเสียหายอย่างหนัก ก่อให้เกิดความเสียหายด้านทรัพย์สิน และพื้นที่การเกษตร เป็นมูลค่ารวมกันมากกว่า 1,500 ล้านบาท (ภาคีพลเมืองสงขลาเพื่อการรับมือภัยพิบัติ, 2554)

จากเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แม้จะมีการช่วยเหลือจากหน่วยงานระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับจังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชนอื่นๆ แต่การช่วยเหลือกลับทำได้ไม่ทั่วถึง เกิดความซ้ำซ้อนในการช่วยเหลือ ผู้ได้รับการช่วยเหลือรายเดียวกันได้รับการช่วยเหลือจากหลาย ๆ หน่วยงานพร้อมกัน ในขณะที่บางรายไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานใดเลย จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน และภาคประชาสังคมได้ร่วมกันจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยขึ้น โดยอาศัยองค์ความรู้ ความสามารถ ทักษะต่าง ๆ รวมไปถึงการประสานความร่วมมือที่ีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายองค์กรชุมชน

### วัตถุประสงค์

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ผลการดำเนินงาน และเสนอแนวทางการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายองค์กรชุมชน

### ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บข้อมูลในพื้นที่โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างในการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม โดยมีผู้ให้ข้อมูลหลัก มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 42 คน ซึ่งประกอบด้วยผู้ประสบภัยหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวน 14 คน แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน จำนวน 11 คน ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิชุมชนไท สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) นักพัฒนาอิสระ และนักวิชาการ รวมจำนวน 5 คน และตัวแทนภาครัฐ ซึ่งได้แก่ ตัวแทนสำนักงาน

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา ศูนย์อุตุวิทยามหาภาคใต้ฝั่งตะวันออก จังหวัดสงขลา ตัวแทนหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น จากองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านขาว อำเภอกระโนน จังหวัดสงขลา องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา องค์การบริหารส่วนตำบลรำแดง อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา อีกจำนวน 12 คน

### ขอบเขตการศึกษาวิจัย

การวิจัยนี้ จะดำเนินการในเฉพาะในพื้นที่ คาบสมุทรสทิงพระ ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุม 4 อำเภอ ในจังหวัดสงขลา คือ อำเภอกระโนน อำเภอกระแสดิน อำเภอสทิงพระ และอำเภอสิงหนคร พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบ มีความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางเฉลี่ยประมาณ 1-6 เมตร อีกทั้งขนบด้วยทะเลสาบสงขลาและอ่าวไทย พื้นที่คาบสมุทรสทิงพระตั้งอยู่ในเขตอากาศแบบมรสุมเขตร้อน มีความชื้นสูง โดยได้รับอิทธิพลจากลมประจำถิ่น คือ ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ และลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16, 2549) ดังนั้นภัยพิบัติที่ประสบในพื้นที่ ที่ทำการศึกษานี้จึงอยู่ในบริบทของการเกิดอุทกภัย หรือวาตภัยเป็นหลัก

### ผลการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่า ภายหลังจากการเกิดภัยพิบัติตามธรรมชาติขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2548 ประชาชนในพื้นที่ได้มีความตื่นตัวในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับ และช่วยเหลือตนเองในเรื่องของการวางแผนรับและป้องกันภัยพิบัติจากธรรมชาติมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการทำงานร่วมกันในลักษณะองค์กรเครือข่ายชุมชน นอกจากนี้ยังส่งผลให้พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เดิมเคยคิดหรือมองว่า ตนเองเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ เกิดการปรับเปลี่ยนมุมมองและวัฒนธรรมในการทำงาน พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ ที่ประสบกับภัยพิบัติตามธรรมชาติอย่างเต็มที่ โดยได้ลดการพึ่งพิงทรัพยากร และไม่รอการสั่งการของหน่วยงานจากส่วนกลาง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### การดำเนินงานของเครือข่ายฯ ต่อเหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2548

ในปี พ.ศ. 2548 พื้นที่ของคาบสมุทรสทิงพระและพื้นที่รอบทะเลสาบสงขลา ได้เกิดภาวะฝนตกต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดภาวะน้ำท่วมขังยาวนานระหว่างวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 จนถึงวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2549 ในเหตุการณ์ครั้งนั้น ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้มีการเตรียมตัวที่จะเผชิญกับปัญหาที่เกิดขึ้น ประชาชนไม่ได้ทำการสำรองอาหารสำหรับบริโภคในครัวเรือน และไม่ได้สำรองอาหารสำหรับสัตว์เลี้ยง รวมทั้งเกิดปัญหาการสัญจรไปมาไม่สะดวก

ในช่วงระหว่างการเกิดอุทกภัย แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระได้มีการประสานงานภายในเครือข่ายฯ เพื่อหาทางช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ชาวบ้านในพื้นที่ โดยช่วยกันสำรวจ

เก็บข้อมูลความเดือดร้อน และนำข้อมูลที่ได้ประสานส่งต่อไปยังภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนา ที่ดำเนินงานในจังหวัดสงขลา รวมถึงเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่อื่น ๆ

ผลการดำเนินงานที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ มีการส่งต่อข้อมูลผู้เดือดร้อนให้เครือข่ายข้างนอก ทำให้สามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือได้ถูกต้อง ตรงตามความต้องการของผู้ให้ความช่วยเหลือ หลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมผ่านพ้นไป กลุ่มแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนได้พัฒนากิจกรรม โครงการที่ตอบสนองต่อภัยพิบัติ โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เช่น โครงการสร้างโรงน้ำดื่มในพื้นที่ตำบลท่าบอน อำเภอระโนด เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำสะอาด ในการอุปโภค โครงการฟื้นฟูบ้านร้างของตำบลเคร็ง และกองทุนข้าวสารของตำบลเกาะขันธุ์ อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นต้น

เหตุการณ์อุทกภัยในครั้งนั้น นับเป็นก้าวแรกของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แม้จะยังคิดไม่ครบวงจรของการจัดการภัยพิบัติแต่ก็มีแนวคิด ในการช่วยเหลือกันเอง รวมถึงการดำเนินงานไม่ได้มีโครงสร้างการทำงานที่ซับซ้อน

#### การดำเนินงานของเครือข่ายฯ ต่อเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยในปี พ.ศ. 2553

เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 เกิดพายุดีเปรสชันบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง ทางตะวันออก เฉียงใต้ของจังหวัดสงขลา พายุได้เคลื่อนตัวมาทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ผ่านบริเวณภาคใต้ตอนล่าง โดยขึ้นฝั่งในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระและอำเภอเมืองในบางส่วน ความรุนแรงของทั้งกระแสลม และสายน้ำ ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบสาธารณูปโภค เช่น เสไฟฟ้าหักโค่นล้มทำให้ไฟฟ้าดับทั่วเมือง สัญญาณโทรศัพท์ล่มติดต่อสื่อสารกันไม่ได้ น้ำประปาไม่ไหล บ้านเรือนจำนวนมากได้รับความเสียหาย พื้นที่ได้รับความเสียหายมากที่สุดคือ อำเภอสทิงพระ อำเภอหาดใหญ่ อำเภอระโนด อำเภอกระแสดินธุ์ อำเภอเมืองสงขลา อำเภอสะเดา และอำเภอนาทวี (สำนักงานจังหวัดสงขลา, 2553)

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปีนี้ ชาวบ้านไม่ได้มีการเตรียมการรับมือล่วงหน้าเช่นเดียวกับ ที่เกิดเหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2548 แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนและภาคประชาสังคมในฐานะ ที่ทำงานพัฒนายูในพื้นที่จะได้ร่วมกันดำเนินงานเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ ด้วยการจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายองค์กรชุมชนสงขลาเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย” ที่วัดพิบูล ตำบลบ่อแดง อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา โดยมีกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

#### 1. การตั้งคณะทำงาน ได้แก่ การกำหนดตัวบุคคลในการทำงาน ประกอบด้วย

- 1) ประธานศูนย์ฯ มีบทบาทในการดูแลการดำเนินงานของศูนย์ฯประสานงานกับทีมต่าง ๆ
- 2) ทีมประสานงานพื้นที่ มีบทบาทในการสำรวจข้อมูลผู้เดือดร้อนในพื้นที่ ส่งต่อข้อมูลเข้าศูนย์ฯ
- 3) กองเลขาฯ แบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเงิน มีหน้าที่ในการทำบัญชีการรับบริจาคเงิน สิ่งของ รายจ่ายภายในศูนย์ ดูแลโรงครัวกลาง และฝ่ายข้อมูล ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลผู้เดือดร้อน ผลการดำเนินงาน รับแจ้งความเดือดร้อน จัดทำข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน
- 4) ทีมสนับสนุน ทำหน้าที่ประสานงานเครือข่ายนอกพื้นที่และภาคี ประเมินสถานการณ์ในภาพรวม ประชาสัมพันธ์ข่าว

รับแจ้งความเดือดร้อน และ 5) อาสาสมัคร มีบทบาทในการช่วยเหลืองานของศูนย์ฯ เช่น ช่อมสร้างบ้านเรือน สิ่งก่อสร้างที่ได้รับความเสียหาย เก็บข้อมูล ฯลฯ

2. การประสานงาน เพื่อขอรับความช่วยเหลือจากเครือข่ายและภาคี และระดมความช่วยเหลือ ทั้งในรูปแบบของแรงงานอาสาที่จะเข้ามาช่วยซ่อม-สร้างบ้าน บริจาคเงิน สิ่งของ อาหาร และการกระจายข้อมูลข่าวสารในพื้นที่ออกไปให้กว้างขวางมากขึ้น

3. การประชาสัมพันธ์ และการจัดประชุมในชุมชน เพื่อสื่อสารให้ผู้ประสพภัยทราบว่า มีการตั้งศูนย์เพื่อให้ความช่วยเหลืออยู่ที่วัดพิบูล และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของศูนย์ นอกจากนี้ ยังมีการจัดการประชุมสมาชิกในชุมชน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชน และเพื่อผ่อนคลายสภาวะความตึงเครียดทางอารมณ์ของผู้ประสพภัย

4. การให้ความช่วยเหลือ โดยการลงพื้นที่ปฏิบัติการซ่อมสร้าง มีการจัดแบ่งกำลังช่างแรงงานอาสาสมัครออกปฏิบัติการซ่อมสร้างบ้านเรือนและสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ เช่น อาคารโรงเรียน กุฏิ อาคารเอนกประสงค์ และโรงสีชุมชน เป็นต้น โดยพิจารณาจากข้อมูลที่ได้มาจากแกนนำในระดับพื้นที่ เมื่อช่างและแรงงานอาสาสมัครลงไปปฏิบัติการก็จะส่งข้อมูลย้อนกลับมาที่กองเลขฯ เพื่อสร้างฐานข้อมูล สำหรับการกำหนดแผนการทำงานในแต่ละวัน

5. การประเมิน สรุปรายงานรายวัน ในช่วงค่ำของแต่ละวันเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจการซ่อม-สร้างแล้ว ทุกฝ่ายที่มาร่วมทำงานไม่ว่าจะเป็นแกนนำ ทีมสนับสนุน และอาสาสมัครจะร่วมกันสรุปข้อมูลของผู้ได้รับการช่วยเหลือให้ได้ยอดที่เป็นปัจจุบัน ประเมินผลการทำงาน สถานการณ์ในพื้นที่ วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานและแก้ไขปัญหา

ผลจากการดำเนินงานที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้เครือข่ายองค์กรชุมชนสามารถกระจายความช่วยเหลือแก่ผู้ประสพภัยได้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังมีการจัดระดับความรุนแรงหรือความเดือดร้อนของผู้ประสพภัย มีการประสานขอความช่วยเหลือจากองค์กร เครือข่าย และภาคีต่าง ๆ มีการทำแผนงานประจำวัน การประชาสัมพันธ์ส่งข่าวถึงผู้เดือดร้อน การจัดช่าง แรงงานอาสาสมัครลงพื้นที่ ที่สำคัญคือ มีการประเมินผลงาน สรุปข้อมูล และสรุปการทำงานในแต่ละวัน ทำให้สามารถรู้ได้ว่า พื้นที่ไหนที่ได้รับการช่วยเหลือแล้ว พื้นที่ไหนที่ยังไปไม่ถึง และความต้องการของผู้ประสพภัย

ความโดดเด่นของการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนคือ การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เดือดร้อนได้รวดเร็ว ตรงความต้องการของผู้ประสพภัย ซึ่งตรงข้ามกับหน่วยงานของส่วนกลางซึ่งจะทำงานในลักษณะสร้างภาพและไม่สามารถเข้าไปถึงปัญหาความทุกข์ยากและความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง ความทุ่มเทในการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชน จะเห็นได้จากการทำงานแบบไม่คำนึงถึงว่า เป็นเวลาหรือนอกเวลาราชการ

ผลจากการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ ส่งผลให้ชุมชนเกิดการเรียนรู้ปรับตัว เกิดการประชุมของหน่วยงานในแต่ละอำเภอเพื่อกระตุ้นเตือน เตรียมรับมือภัยพิบัติ ส่วนในพื้นที่ชุมชนจะมีเสียงตามสาย ชาวบ้านมีความตื่นตัว ติดตามข้อมูลข่าวสารจากสื่อมากขึ้น

มีการเรียนรู้จากพื้นที่ ที่ดำเนินการเรื่องการเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติ และนำมาปรับใช้กับพื้นที่ของตนเอง

การดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2553 ส่งผลให้เกิดการพัฒนาขึ้นมากเมื่อเปรียบเทียบกับเมื่อครั้งเหตุอุทกภัยในปี พ.ศ. 2548 กล่าวคือ มีการจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย” ที่เป็นจุดรับแจ้งเหตุประสานการช่วยเหลือ จัดโครงสร้างและกลไกในการจัดการภัยพิบัติ แม้จะเป็นการดำเนินการที่ยังไม่ครบตามวงจรการจัดการภัยพิบัติก็ตาม แต่ทั้งสองเหตุการณ์ต่างก็เป็นเสมือนจุดเริ่มต้นให้เครือข่ายองค์กรชุมชนพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระมีการคิดต่อยอด พัฒนาแนวคิด ความรู้ในการจัดการภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

### การจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ นอกจากเครือข่ายองค์กรชุมชน ภาคประชาสังคมจะมีบทบาทในการจัดการภัยพิบัติแล้ว ในภาพรวม ยังมีอีกหน่วยหนึ่งที่มีบทบาทหลักในการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอรายละเอียดในการทำงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ใน 2 พื้นที่อำเภอ 2 อำเภอ คือ อำเภอสทิงพระ และอำเภอสิงหนคร ข้อค้นพบของอำเภอสทิงพระส่วนใหญ่ จะได้มาจากการใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องรวบรวมมาจากตำบลท่าหิน ส่วนอำเภอสิงหนคร จะได้จากตำบลรำแดง

### องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา

เหตุผลที่ใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องรวบรวมมาได้จากในพื้นที่ตำบลท่าหินเป็นหลักในการวิเคราะห์ เพราะเหตุผลที่ว่า ในพื้นที่ตำบลท่าหิน มีอุทกภัยเกิดขึ้นเป็นประจำ เนื่องจากตั้งอยู่ในพื้นที่ริมทะเลสาบสงขลา และมีสภาพภูมิประเทศเป็นพื้นที่ลุ่ม ส่วนवादภัยเกิดขึ้นไม่บ่อยนักแต่เมื่อเกิดขึ้นแล้วสร้างความเสียหายให้แก่ชุมชนอย่างมาก องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน แต่ที่ผ่านมามององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ได้ร่วมมือกับผู้นำชุมชนและองค์กรชุมชนทุกองค์กรในตำบลท่าหิน ในการจัดการภัยพิบัติ ทำให้ได้บทเรียนที่ถ่ายทอดออกมาเป็นรูปแบบและขั้นตอน ดังนี้

1. ทำการเรียนรู้และทบทวนประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติจากเหตุการณ์ที่ผ่านมาของชุมชน การถอดบทเรียนนี้ทำให้พบปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในการเตรียมความพร้อมรับมือก่อนเกิดภัยพิบัติ การจัดการชุมชน การให้ความช่วยเหลือในช่วงที่เกิดภัยพิบัติ และปัญหาในการฟื้นฟูชุมชนหลังจากเกิดภัยพิบัติ จากข้อค้นพบที่เกิดขึ้นในแต่ละกระบวนการของการจัดการภัยพิบัตินี้ได้นำไปสู่การวางแผนการจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบมากขึ้น

2. ทำการวิเคราะห์และบูรณาการข้อมูลร่วมกันระหว่างองค์กรชุมชนในพื้นที่ เช่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลท่าหิน ศูนย์การศึกษาอนุเคราะห์และการศึกษาตามอัธยาศัย ประมงอำเภอ ปศุสัตว์อำเภอ พัฒนาชุมชน เกษตรตำบล รวมถึงกำนัน ผู้ใหญ่ ซึ่งการประชุมร่วมกันทำให้เห็นภารกิจหลักเกณฑ์ และแผนงานของหน่วยงาน นำไปสู่การจัดทำแผนร่วมกันกับ อบต. ใน 7 ประเด็น ได้แก่ แผนพัฒนาศักยภาพ คู่มือของหมู่บ้าน กำหนดจุดปลอดภัยของตำบล การจัดทำชุดข้อมูล 1 ตำบล 1 ชุด

หนึ่งคนหนึ่งกระเป่า (กระเป่ายังชีพ) การจัดตั้งและพัฒนาศักยภาพของอาสาสมัครในพื้นที่ และการวางแผนงานกลุ่มอาชีพ

3. จัดทำแผนรับมือภัยพิบัติ โดยดำเนินการจัดประชุมตัวแทนของหมู่บ้าน ทุกหมู่บ้าน ในเขตพื้นที่ อบต. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติและแผนด้านการบริหารจัดการ ภัยพิบัติเข้าสู่แผนพัฒนาตำบล 3 ปี ซึ่งประกอบด้วย 1) “แผนงานก่อนเกิดภัยพิบัติ” ได้แก่ การสำรวจข้อมูลในพื้นที่ การจัดการด้านกายภาพของพื้นที่ การจัดตั้งศูนย์เตือนภัย การพัฒนาศักยภาพ ของชุมชนในการรับมือภัยพิบัติ การเตรียมความพร้อมในระดับครัวเรือน กลุ่มอาชีพ ชุมชน และตำบล จัดทำคู่มือชุมชนรับมือภัยพิบัติ การจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ และการวางแผนตำบลในการแก้ปัญหาท่วม นานาและน้ำท่วมชุมชน 2) “แผนงานระหว่างเกิดภัยพิบัติ” โดยกำหนดให้มีศูนย์ประสานงาน และอาสาสมัครประจำศูนย์ ซึ่งศูนย์ประสานงานจะทำหน้าที่สำรวจความเดือดร้อน ให้ความช่วยเหลือ ดูแลคนชรา พิการ หญิงมีครรภ์ คนด้อยโอกาส ระดมการช่วยเหลือเบื้องต้น และส่งต่อข้อมูล ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ 3) “แผนงานหลังเกิดภัยพิบัติ” ได้แก่ สำรวจความเสียหายของถนน ไฟฟ้า แล่งน้ำ จัดการขยะ ต้นไม้ สิ่งกีดขวางหลังภัยพิบัติ แจ้งความเสียหาย และวางแผนฟื้นฟูทรัพยากร

#### องค์การบริหารส่วนตำบลลำแดง อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา

ตำบลลำแดง อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของอำเภอสิงหนคร ขนาดพื้นที่ 7,821 ไร่ เป็นพื้นที่ทำการเกษตร 6,824 ไร่ พื้นที่ทำการประมง 41 ไร่ พื้นที่อยู่อาศัย 946 ไร่ พื้นที่สาธารณประโยชน์ 10 ไร่ มีจำนวนหมู่บ้าน 7 หมู่บ้าน (อบต.ลำแดง, ม.ป.ป.)

ตำบลลำแดง เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ มักจะประสบทั้งภาวะน้ำแล้ง และน้ำท่วม โดยในหน้าแล้ง น้ำต้นทุนไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำเพื่อการเกษตร ส่วนในหน้าฝน จะเกิดน้ำท่วม หลังเหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2548 อบต.ลำแดงได้จัดงบประมาณขยายกระดบสะพาน 2 แห่ง คือ สะพานตาหลัง และสะพานขมวน มีการถมพื้นที่บริเวณ อบต. และซื้อที่ดินบริเวณห้วยแห่ง สำหรับเป็นจุดอพยพชาวบ้าน

ปี พ.ศ. 2553 ตำบลลำแดงได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์พายุดีเปรสชั่นเช่นเดียวกับพื้นที่ อื่นๆ ในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ แต่ด้วยการเตรียมความพร้อมรับมือโดยใช้ระบบการจัดการในพื้นที่ เป็นหลัก ทำให้สามารถจัดการตนเองภายในพื้นที่ได้ โดย อบต.ลำแดง มีกระบวนการดำเนินงาน เพื่อจัดการภัยพิบัติ ดังนี้

1. การจัดการก่อนเกิดภัย แบ่งเป็น 2 ระดับคือ การจัดการตนเองในระดับครัวเรือน เช่น เตรียมข้าวสาร อาหารแห้ง น้ำดื่มให้เพียงพอสำหรับใช้ใน 3-15 วัน เตรียมทรัพย์สินเงินทองที่ต้อง ใช้ในกรณีจำเป็น ติดตามสถานการณ์และเหตุการณ์อย่างใกล้ชิด เตรียมอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ อุปกรณ์การสื่อสาร ยาสามัญประจำบ้าน ตรวจสอบปลั๊กและสวิตไฟฟ้า เตรียมเคลื่อนย้ายของมีค่า ไปไว้ในที่ปลอดภัย การจัดการระดับตำบล เช่น รับอาสาสมัครและแต่งตั้งทีมช่วยเหลือฉุกเฉิน เตรียมมอบหมายงานทีม อสม. และ รพ.สต.ลำแดง จัดระบบสื่อสารระดับตำบล จัดทำผังชุมชน จัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันภัยพิบัติตำบลลำแดง ฝึกอบรมการใช้วิทยุสื่อสาร

2. การจัดการระหว่างเกิดภัย ต้องมีสติพร้อมรับสถานการณ์ อยู่ในพื้นที่ปลอดภัย รับฟังข่าวสาร ข้อมูล คิดพึ่งตนเองเป็นอันดับแรก ช่วยเหลือผู้อื่น และรอรับการช่วยเหลืออย่างมีสติและเป็นระเบียบ

3. หลังเกิดภัย แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ การจัดการตนเองในระดับครัวเรือน เช่น การสำรวจ ความเสียหาย ประสานงานเพื่อช่วยเหลือจุดที่ได้รับ ความเสียหาย ตรวจสอบสุขภาพของตนเองและครอบครัว การจัดการระดับตำบล เช่น จัดทำข้อมูลสรุปความเสียหายและดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ซ่อมแซมสาธารณูปโภคโยชน์ให้อยู่ในสภาพปกติ ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหากเกินขีดความสามารถ ของตำบล และจัดทำแผนงาน-โครงการป้องกันระยะยาว

### สรุปผลการวิจัย

งานวิจัยนี้ได้วิเคราะห์การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ พบว่า ในอดีตที่ผ่านมา เมื่อมีภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้นไม่ว่าจะเกิดขึ้น ณ ที่ใดในประเทศ ประชาชน มักจะรอดคอยและคาดหวังให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาช่วยเหลือดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาช่วยเหลือประชาชนหรือแก้ไขปัญหา ก็มักจะเป็นหน่วยงาน ราชการจากส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชนและประชาชนในพื้นที่มักจะไม่ มีบทบาทที่สำคัญ และเมื่อหน่วยงานราชการจากส่วนกลางเข้ามาดำเนินการ ก็มักจะไม่เกิดประสิทธิผล และประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดูได้จากการที่ประชาชนในพื้นที่ที่ประสบภัย ได้รับความช่วยเหลือไม่ทั่วถึง ทุกคนหรือเกิดความซ้ำซ้อนในการช่วยเหลือ ผู้ได้รับการช่วยเหลือรายเดียวกันได้รับการช่วยเหลือจาก หลาย ๆ หน่วยงานพร้อมกัน ในขณะที่บางรายไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานใดเลย จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดคำถามว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชน สามารถที่จะดูแล และแก้ไขปัญหาชีวิตของประชาชนเมื่อประสบภัยพิบัติได้หรือไม่

เพื่อตอบข้อคำถามนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาวิจัยในพื้นที่ 2 อำเภอ คือ อำเภอสทิงพระ และอำเภอสิงหนคร ได้คำตอบว่า อาศัยการบริหารและการทำงานแบบเครือข่ายองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชน สามารถที่จะร่วมกันวางแผนการทำงานเพื่อป้องกันความเสียหาย ที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ และหากในกรณีที่มีภัยธรรมชาติเกิดขึ้นก็จะสามารถร่วมกัน บรรเทาและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ตลอดจนความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างทั่วถึง และมีความเสมอภาคกันมากกว่าเดิมที่เป็นการทำงานโดยลำพังของหน่วยงานจากส่วนกลาง

### อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

งานวิจัยนี้มองการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) ในความหมายถึง การกำหนด มาตรการ การดำเนินการ และการปฏิบัติการในหลายด้าน ด้วยวัตถุประสงค์หลักสองประการ กล่าวคือ หนึ่ง เพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ให้อยู่ในระดับน้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ และ สอง เพื่อให้ผู้คน ทรัพย์สิน อาคารสิ่งก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับผลกระทบจาก ภัยพิบัติ สามารถฟื้นฟูกลับคืนสภาพเดิมได้โดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ (เรวดี ประเสริฐเจริญสุข, 2553: 31)

ในความหมายที่กล่าวมาข้างต้น ภัยพิบัติถือว่าเป็น “สาธารณภัยเป็นสิ่งที่สามารถเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันและลดความเสียหายได้” โดยการประยุกต์ศาสตร์การบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยเน้นไปที่ “การป้องกัน การลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม” ในช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติควบคู่กับ “การจัดการภาวะฉุกเฉิน” ในขณะเกิดภัย รวมถึง “การฟื้นฟูบูรณะ” ภายหลังภัยพิบัติสิ้นสุด (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ม.ป.ป.)

หลังจากเกิดเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยในปี พ.ศ. 2553 เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสติงพระได้นำแนวคิดของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไปขยายผลในระดับตำบล โดยเน้นการสร้างความร่วมมือกับองค์กรชุมชน หน่วยงานรัฐในระดับพื้นที่ และประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในอดีตก่อนหน้านี้ ชาวบ้านไม่เคยเชื่อมาก่อนว่า ตนเองจะสามารถเตรียมตัวเพื่อรองรับและจัดการกับปัญหาภัยพิบัติได้ โดยไม่ต้องรอให้ใครมาช่วยเหลือ แต่การเกิดวาตภัยและอุทกภัยในปี พ.ศ. 2553 ได้สอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในระดับล่าง มองเห็นและเข้าใจว่า “ตนเองต้องเป็นที่พึ่งของตนเอง” ประชาชนในชุมชนทุกคนจะต้องพึ่งพากันเองภายในชุมชน ชุมชนจะต้องเป็นหลักในการจัดการตนเอง

ผลงานวิจัยนี้ได้ถอดบทเรียนที่มีคุณค่าว่า การจะเปลี่ยนทัศนคติของคนในชุมชนได้ จะต้องเกิดเหตุการณ์ที่ประชาชนเรียนรู้ด้วยตนเองว่า ตนเองได้ทำอะไรผิดพลาดหรือมีจุดบกพร่องอะไรบ้างที่ต้องมีการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาให้ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตามประชาชนจำเป็นจะต้องเสริมสร้างพลังอำนาจในการตัดสินใจของตนเอง ด้วยการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคิดวิเคราะห์ปัญหาของชุมชน ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการโดยใช้วิธีการตั้งคำถามให้ร่วมกันคิด ร่วมกันวิเคราะห์ แต่การตั้งคำถามต้องตั้งไปที่ละเอียดและมีการลงในรายละเอียด ให้ชาวบ้านสามารถคิดได้อย่างเป็นขั้นเป็นตอน อันจะนำไปสู่การวางแผนการดำเนินงาน การแก้ปัญหาในอนาคต

ข้อคิด ข้อควรคำนึงที่ผู้วิจัยค้นพบจากงานวิจัยนี้ มีดังนี้

1) ชุมชนต้องยึดหลักการพึ่งตนเอง ต้องตั้งฐานความคิดว่าการจัดการภัยพิบัติต้องพึ่งตนเองทุกระดับ คือ ทุกระดับครัวต้องพึ่งตนเองเรื่องอะไร ทุกหมู่บ้านพึ่งตนเองเรื่องอะไรและทุกตำบลหรือเมืองพึ่งตนเองเรื่องอะไร และลงมือออกแบบการเตรียมรับมือภัยพิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ อัมพร แก้วหนู (2554) โดยการจัดการภัยพิบัติ “ชุมชนต้องรู้จักตนเอง” ต้องวิเคราะห์ตนเอง วิเคราะห์ให้ถึงต้นทุนที่มีอยู่เดิม ต้นทุนใหม่ และต้นทุนที่จะต้องเพิ่มขึ้น อาจจะต้องต่อสู้กับตนเองกับระบบ และความเคยชินแบบเดิมๆ โดยการค้นหาทักษะ ความรู้ใหม่ๆ เพิ่มเสมอ การสรุปทบทวนซ้ำ ทำอย่างเป็นประจำเพื่อนำไปพัฒนา กระบวนการทำงาน เนื่องจากสถานการณ์ภัยพิบัติมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาที่สำคัญต้องมีการเรียนรู้ร่วมกัน มีการวางบทบาทในการทำงานร่วมกันอย่างชัดเจน ทั้งนี้ การจัดการภัยพิบัติต้องใช้ความร่วมมือ ทั้งในระดับครัวเรือน และระดับพื้นที่

2) จัดการภัยพิบัติให้สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม บริบทของชุมชน เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันในรายละเอียด ทั้งสภาพพื้นที่ ความเป็นอยู่ วัฒนธรรม สภาพเศรษฐกิจ และความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ ดังนั้น การจัดการภัยพิบัติจึงไม่สามารถจัดการในรูปแบบเดียวกันทั้งหมดได้

ตั้งศึกษาของ McGuire and Schneck (2010) พบว่า การจัดการภัยพิบัติเป็นระบบที่ละเอียดอ่อน และซับซ้อน เพราะมีผู้เกี่ยวข้องและดำเนินงานหลายระดับ แต่ละเหตุการณ์ต้องใช้การรับมือ และแผนงานที่ไม่เหมือนกัน

3) การจัดการภัยพิบัติต้องสร้างการมีส่วนร่วมและเครือข่าย ดังเช่นการศึกษาของ ศิรินันต์ สุวรรณโมลี (2552) พบว่า การจัดการตนเองด้านภัยพิบัติจะสำเร็จได้ต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือจากภาคประชาสังคม คือ ทั้งชุมชน ภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน อีกทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวบ้านจะต้องมาจากการมีส่วนร่วมทั้งจากภายในและภายนอกชุมชน ที่จะแก้ปัญหาหลายๆ ด้านที่เกี่ยวข้องไปพร้อม ๆ กัน

4) เสริมสร้างภาวะผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถ ความเสียสละ เห็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก การยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ที่สำคัญคือ ต้องมีการพัฒนาศักยภาพของตนเองในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิด ทักษะในการทำงาน การมีความมุ่งมั่น และจิตสาธารณะ

#### กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา ตัวแทนภาคประชาสังคม ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่กรุณาให้ข้อมูลแก่ผู้วิจัย และขอขอบคุณสำนักวิจัยและพัฒนา ที่ให้การสนับสนุนงบประมาณในการทำวิจัย

#### เอกสารอ้างอิง

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.). *กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย*. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.
- . (2558). *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558*. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2543). *การจัดการเครือข่าย: กลยุทธ์สำคัญสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา*. กรุงเทพฯ: ซีคเซสมิเดีย.
- องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา. ม.ป.ป. *ข้อมูลทั่วไปตำบลท่าหิน*. ค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2557 จาก <http://www.tahin.go.th>
- องค์การบริหารส่วนตำบลรำแดง อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา. ม.ป.ป. *ข้อมูลทั่วไปตำบลรำแดง*. ค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2557 จาก <http://www.ramdang.go.th>
- ครรชิต พุทธิโกษา. (2554). *คู่มือการพัฒนาชุมชนแห่งการเรียนรู้ฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- ชูวงศ์ อุบลี. (2557). การบริหารจัดการภัยพิบัติ: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจันทบุรี. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*. 7(2), 51-69.

- ทวีดา กมลเวช. (2554). *คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ภาคีพลเมืองสงขลาเพื่อการรับมือภัยพิบัติ. (2554). *การจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจังหวัดสงขลา* [เอกสารอัดสำเนา]. สงขลา: ภาคีพลเมืองสงขลาเพื่อการรับมือภัยพิบัติ.
- เรวดี ประเสริฐเจริญสุข (บก.). (2553). *คู่มือ การจัดการภัยพิบัติ: มุมมองมิติหญิงชาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว.
- ศิรินันต์ สุวรรณโมลี. (2552). *แนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม: กรณีศึกษาชุมชนบ้านน้ำเค็ม ตำบลบางม่วง อำเภอดำรงวิทยารพช. จังหวัดพังงา* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). *การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: เพชรรุ้ง.
- สำนักงานจังหวัดสงขลา. (2553). *รายงานการประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการสังกัดราชการบริหารส่วนกลางฯ* [เอกสารอัดสำเนา]. ครั้งที่ 11/2553 ประจำเดือนพฤศจิกายน 2553 วันที่ 29 พฤศจิกายน 2553 ณ ห้องประชุมสมิหลา 1 โรงแรมบีพี สมิหลาบีช อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. (2554). *การศึกษาเพื่อพัฒนาแนวทางการบริหารความเสี่ยงทางการคลังเชิงรุกโดยวิธีจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อลดภาระทางการคลังที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 16. (2549). *แผนฟื้นฟูคุณภาพน้ำ ลุ่มน้ำคาบสมุทรมหาสมุทรจังหวัดสงขลา (อำเภอระโนด กระแสสินธุ์ สทิงพระ และสิงหนคร)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 16.
- อัมพร แก้วหนู. (2554). *เอกสารประกอบการสัมมนา พลังชุมชนท้องถิ่น จัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน 27-28 ธันวาคม 2554*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.
- McGuire, M. and Schneck, D. (2010). *What if Hurricane Katrina Hit in 2020? The Need for Strategic Management of Disasters*. *Public Administration Review*. 201-207.