

การบริหารจัดการอุทกภัย กรณีศึกษาเปรียบเทียบ: เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา”¹

DISASTER MANAGEMENT COMPARATIVE CASE STUDY:
PAK KRET MUNICIPALITY, NONTHABURI PROVINCE,
HAT YAI MUNICIPALITY, SONGKHLA PROVINCE
AND DON CHIMPHLI SUB-DISTRICT,
CHACHOENGSAO PROVINCE

หทัยทิพย์ นราแหวว² และ ทวีดา กมลเวชช³
Hathaithip Narawaew² and Tavida Kamolvej³

E-mail address: Hathaithip.narawaew@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษากระบวนการจัดการอุทกภัย ผ่านบทบาทหน้าที่ของเหล่าตัวแสดงทั้งทางนโยบายและการจัดการที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา พร้อมกับศึกษาความแตกต่างและปัจจัยที่ส่งผลให้การบริหารจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในพื้นที่การ

ศึกษาประสบผลสำเร็จ เพื่อเสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการอุทกภัยของชุมชนต้นแบบที่ศึกษาให้เกิดความยั่งยืนในอนาคต โดยการใช้การวิจัยเชิงผสมผสานโดยอาศัยวิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง จำนวนทั้งสิ้น 38 คน ประกอบ

¹ บทความนี้ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน กรณีศึกษา: เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา หลักสูตรปริญญาโท มหาวิทยาลัยวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปี 2558

² สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ 173 ถนนราชสีมา แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

³ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2 ถนนพระจันทร์ พระนคร กรุงเทพฯ 10200

กับการวิจัยเชิงปริมาณกับประชากรและกลุ่มตัวอย่าง รวมทั้งสิ้น 1,200 คน ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า การจัดการอุทกภัยทั้งสามพื้นที่มีความคล้ายคลึงกันในรูปแบบการจัดการและการประสานความร่วมมือร่วมใจ (Collaboration) ระหว่างตัวแสดง ในระดับปฏิบัตินั้นเป็นกระบวนการจัดการปัญหาแบบมีส่วนร่วมที่มุ่งเน้นการสอดคล้องของเป้าหมายและแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันโดยแต่ละขั้นตอนจะทำหน้าที่แตกต่างกันไปตามแต่ภารกิจ ซึ่งพบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดมีการจัดการภัยพิบัติที่มีผู้นำ (Leadership) เป็นผู้ขับเคลื่อนหลักสำคัญในการดำเนินงานเพื่อประสานทรัพยากรต่าง ๆ เข้ามาในพื้นที่ ในขณะที่เทศบาลนครหาดใหญ่มีรูปแบบการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยการบูรณาการร่วมกันในการทำงาน โดยมีรูปแบบเครือข่ายการจัดการของหน่วยงานเป็นสำคัญ (Network Governance) เพื่อประสานสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น สอดรับกับตำบลดอนฉิมพลีที่มีรูปแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เน้นการสร้างทุนภายในของชุมชนเพื่อนำมาสู่การแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ในรูปแบบเครือข่ายทางสังคม (Social Network) นอกจากนี้พบว่าชุมชนมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic) ซึ่งมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวอยู่

ตลอดเวลา แนวโน้มความร่วมมือร่วมใจระหว่างตัวแสดงที่เกิดขึ้นในระดับเกิดภัยพิบัติในลักษณะการประสานการปฏิบัติร่วมกันเท่านั้นจะส่งผลให้การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยไม่สามารถให้เกิดการบรรลุเป้าหมายทางการจัดการที่ต้องการให้เกิดความร่วมมือร่วมใจระหว่างตัวแสดงในระดับปฏิบัติอย่างแท้จริง ข้อเสนอแนะควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เอื้อต่อการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย โดยส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในทุกระดับ ควบคู่กับการปฏิรูประบบการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชน เพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดภัย

คำสำคัญ: ภัยพิบัติ, การบริหารจัดการอุทกภัย โดยชุมชน, ชุมชนต้นแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย

ABSTRACT

Mixed methods research was used to study community flood management in Pak Kret Municipality, Nonthaburi Province; Hat Yai Municipality, Songkhla Province; and Don Chimphli Sub-District, Chachoengsao Province, Thailand at policy and management levels. Factors affecting implemented inundation disaster management were also considered.

A convergent parallel design was used to investigate these issues. Qualitative research included in-depth interviews with 38 samples, all involved in local flood management. Quantitative research was also conducted with 1,200 samples, residents of the three areas. Results were that similar management models and operational level representative collaborative participation existed, depending on individual conditions. Disaster management in Pak Kret was mainly driven by a leader who brought resources to the area, while in Hat Yai, work integration under network governance addressed problems. In Don Chimphli, social network-based internal community capital building was seen. Communities were dynamic, constantly changing. Collaborative trends among representatives during disasters did not lead to managerial achievement in flood disaster management, but should encourage collaboration among operation level representatives. Revising Thailand's Disaster Prevention and Mitigation Act, B.E. 2550 (2007) might

facilitate national disaster management. Encouraging multi-level participation and reforming community disaster management systems should reduce risks to residents through education and management integration. Community capacities would also be highlighted. These findings should provide guidelines to increase effectiveness and efficiency of sustainable inundation disaster management models for prototypical Thai communities.

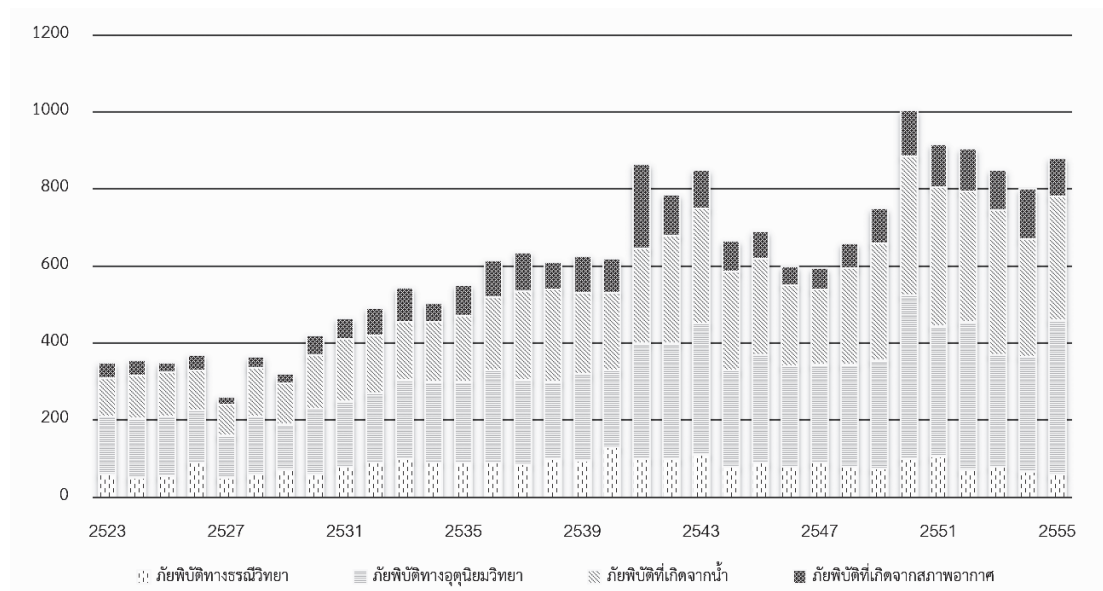
Keywords: Disaster, Flood Management by Community, Flood Management Prototype Community

1. บทนำ

ในทศวรรษที่ผ่านมา เป็นช่วงเวลา ที่ทั่วโลกเผชิญภัยพิบัติขนาดใหญ่จำนวนมาก ซึ่งได้สร้างความเสียหายเป็นจำนวนมากมหาศาล ทั้งต่อชีวิต ทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สังคมและ สิ่งแวดล้อม โดยในอนาคตแนวโน้มการเกิด ภัยพิบัติและผลกระทบต่าง ๆ จะยิ่งทวีความ รุนแรงมากขึ้น เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การพัฒนาซึ่งทำลายความสมดุลของสิ่งแวดล้อม รวมถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ส่งผลให้

มีภัยพิบัติเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทำให้แนวโน้มความสูญเสียและการรับมือภัยพิบัติมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ภัยพิบัติทางธรรมชาติยังมีแนวโน้มของความถี่และความรุนแรงสูงขึ้นกว่าในอดีต โดยสองทศวรรษนี้ มีสถิติภัยพิบัติทั่วโลกเพิ่มสูงขึ้นถึง 2.7 เท่า มีจำนวนผู้เสียชีวิตและผู้ประสบภัยเฉลี่ย 100-300 ล้านคนต่อปี (Hoyois and Below, 2006) และความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบนี้ได้ทำให้หลายประเทศที่ยากจนอยู่แล้วต้องยากจนขึ้น จนบางประเทศถึงกับต้องไปเริ่มต้นการพัฒนาประเทศใหม่ ซึ่งต้องใช้เวลานานหลายปี ซึ่งคณะกรรมการ

ระหว่างรัฐบาลว่าด้วยเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) ได้มีการคาดการณ์ว่าเหตุการณ์ภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและเอเชียในอดีตจะเกิดขึ้นจากร้อยละ 1 ใน 100 ปี แต่ปัจจุบันโอกาสการเกิดภัยพิบัติเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 10 ใน 100 ปี โดยเฉพาะภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับอุทกวิทยาและอุตุนิยมวิทยา (Seri Suppharathi, 2012) ดังแสดงจากรายงานของ Munich RE ในปี พ.ศ. 2556 ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 จำนวนเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทั่วโลกระหว่างปี พ.ศ. 2523-2555
ที่มา: Munich RE (2013)

จากข้อมูลทางสถิติโดยศูนย์วิจัยระบาดวิทยาต้านภัยพิบัติ (Centre for Research on the Epidemiology of Disaster: CRED) ทำให้เห็นว่าตลอดเวลากว่า 1 ศตวรรษที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2443-2556 ภัยพิบัติคร่าชีวิตผู้คนในภูมิภาคเอเชียเป็นจำนวนมาก โดยมีผู้คนเสียชีวิตจากภัยแล้งมากที่สุดเกือบ 10 ล้านคน และเสียชีวิตจากเหตุการณ์อุทกภัยเป็นอันดับรองลงมา 6.8 ล้านคน นอกจากนี้ภัยพิบัติดังกล่าวยังสร้างความสูญเสียต่อเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย

เป็นอย่างมาก โดยความสูญเสียกว่า 359 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 11.5 ล้านล้านบาท เป็นผลมาจากเหตุการณ์อุทกภัย ในขณะที่เหตุการณ์แผ่นดินไหวสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจถึง 314 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 10 ล้านล้านบาท (Department of Disaster Prevention and Mitigation. Ministry of Interior, 2014) ดังแสดงในภาพที่ 2

ภัยแล้ง	
เสียชีวิต 9,663,389 ล้านคน	            
ความเสียหาย 34 พันล้าน	
อุทกภัย	
เสียชีวิต 6,794,304 ล้านคน	          
ความเสียหาย 359 พันล้าน	
แผ่นดินไหว	
เสียชีวิต 1,559,558 ล้านคน	      
ความเสียหาย 314 พันล้าน	
พายุ	
เสียชีวิต 1,242,150 ล้านคน	    
ความเสียหาย 167 พันล้าน	
คลื่นสึนามิ	
เสียชีวิต 261,915 ล้านคน	 
ความเสียหาย 223 พันล้าน	

ภาพที่ 2 จำนวนผู้เสียชีวิตและมูลค่าความเสียหายจากเหตุการณ์ภัยพิบัติในภูมิภาคเอเชียระหว่างปี พ.ศ. 2443-2556

ที่มา: Department of Disaster Prevention and Mitigation. Ministry of Interior (2014)

สำหรับประเทศไทยได้เผชิญภัยพิบัติมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันและพบว่าภัยต่าง ๆ เกิดขึ้นบ่อยครั้งและมีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะอุทกภัยซึ่งส่งผลกระทบต่อชุมชน สังคมและประเทศไทยโดยรวมมาตลอด สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดอุทกภัยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสภาพท้องที่และความวิปริตผันแปรของธรรมชาติ ในบางท้องที่การกระทำของมนุษย์ก็มีส่วนสำคัญในการทำให้ภาวะการณ์เกิดอุทกภัยนั้นมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับ

การพัฒนาที่ขาดการคำนึงถึงการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction: DRR) โดยขาดการวิเคราะห์และเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังจะเห็นว่าในระยะหลังปัญหาอุทกภัยเริ่มมีความรุนแรงมากขึ้นโดยมีมูลค่าความเสียหายสูงมากขึ้นระหว่างช่วงเวลาปี พ.ศ. 2549-2553 ที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา ดังนี้

ตารางที่ 1 สถิติสถานการณ์อุทกภัย ระหว่างปี พ.ศ. 2549-2553

ปี พ.ศ.	จำนวน (ครั้ง)	จำนวน (จังหวัด)	ความเสียหาย		
			บาดเจ็บ (คน)	เสียชีวิต (คน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2549	6	58	1,462	446	9,627.41
2550	13	54	17	36	1,687.86
2551	6	65	0	113	7,601.79
2552	5	64	22	53	5,252.61
2553	ไม่ปรากฏข้อมูล	63	1,664	299	14,575.49

ที่มา: Department of Disaster Prevention and Mitigation. Ministry of Interior (2014)

จากข้อมูลตามตารางข้างต้นพบว่าอุทกภัยที่สร้างความเสียหายทางด้านชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ได้แก่ ปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่สร้างความเสียหายได้อย่างกว้างขวางโดยเฉพาะอันตรายถึงแก่ชีวิตของประชาชน ซึ่งความเสียหาย

ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเกิดจากปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นโดยฉับพลันและมีความรุนแรงและเคลื่อนที่ด้วยความรวดเร็วมากซึ่งไม่สามารถเตือนภัยได้ทันและเกินกว่าที่จะรับมือกับสถานการณ์ได้ทันทั่วถึง ทำให้โอกาสที่จะป้องกันและหลบหนีจึงมีน้อย

ประเทศไทยได้ประสบปัญหาภัย
วิฤตการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554
หรือที่นิยมเรียกกันว่ามหาอุทกภัย จากรายงาน
โดยธนาคารโลก พบว่า เหตุการณ์อุทกภัย
ดังกล่าวสร้างผลกระทบต่อประเทศไทย
คิดเป็นมูลค่ากว่า 1.43 ล้านล้านบาท คิดเป็น
ความเสียหายต่อทรัพย์สินทางกายภาพกว่า
6.3 แสนล้านบาท และสร้างผลกระทบต่อ
เนื่องให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจเพิ่มเติม

อีกกว่า 8 แสนล้านบาท ซึ่งกว่าร้อยละ 90
ของผลกระทบดังกล่าวเกิดขึ้นกับภาคเอกชน
โดยเฉพาะในส่วนการผลิต เนื่องจากมีนิคม
อุตสาหกรรมในเขตจังหวัดอยุธยาและปทุมธานี
ถูกน้ำท่วมหลายแห่ง นอกจากนี้ยังทำให้มีความ
ต้องการในการใช้งบประมาณเพื่อฟื้นฟูตลอด
2 ปี ภายหลังเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งนี้กว่า 1.5 ล้าน
ล้านบาท ซึ่งความเสียหายดังกล่าวสามารถแสดง
ได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ภาพรวมของความเสียหายและความสูญเสียจากเหตุการณ์มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554
จำแนกตามภาคส่วน (หน่วย: ล้านบาท)

ภาคส่วนต่าง ๆ	ผลกระทบต่อภาครัฐ	ผลกระทบต่อภาคเอกชน	รวม
การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	8,715	-	8,715
การคมนาคม	30,326	150	30,476
การสื่อสาร	1,597	2,251	3,848
การไฟฟ้า	5,385	3,517	8,901
การประปา	5,481	-	5,481
การเกษตร ปศุสัตว์ และประมง	-	40,381	40,381
การผลิต	-	1,007,139	1,007,139
การท่องเที่ยว	43	94,405	94,808
การเงิน การธนาคาร	74,076	41,200	115,276
การสาธารณสุข	1,627	2,190	3,817
การศึกษา	10,614	4,235	14,849
การเคหะ	-	83,797	83,797
โบราณสถาน โบราณวัตถุ	3,041	4,463	7,505
สิ่งแวดล้อม	212	339	551
รวม	141,477	1,284,066	1,425,544

ที่มา: ดัดแปลงจาก World Bank (2012)

จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เห็นว่า นอกจากภัยพิบัติจะสร้างความเสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สินแล้ว ยังมีผลกระทบต่อเนื่องไปถึง ทุกภาคส่วน ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจและ สิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามสถานการณ์อุทกภัย ในปี พ.ศ. 2554 ของประเทศไทยที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ ที่กำหนดขึ้น ไม่สามารถที่จะดำเนินการเตรียม รับมือ ตอบสนอง และฟื้นฟูจากภาวะภัยพิบัติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยที่ หน่วยงานระดับจังหวัดอาศักรอบการดำเนินงาน ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ พ.ศ. 2555-2557 และหลักการ ในแผนแม่บทอุทกภัยดินโคลนถล่มเป็นแนวทาง ในการจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแก้ไขปัญหา จากอุทกภัยและดินโคลนถล่มของจังหวัด ซึ่งมีความ ขัดข้องในการใช้แผนดังกล่าว (Tavida Kamolvej, 2013) และเกิดความบกพร่องในการประสานงาน กับหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานในระดับ ท้องถิ่นและท้องที่ ซึ่งต่างก็มีการใช้แผนเฉพาะ หน้าที่ตนเองอยู่ ทำให้เกิดความซับซ้อนและสับสน ในการดำเนินการ รวมทั้งการติดต่อสื่อสารที่เข้าใจ ไม่ตรงกันของประชาชนในพื้นที่ที่ประสบอุทกภัย และการขาดแผนป้องกันอุทกภัย จึงไม่สามารถ รับมือกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นทั้งในระดับจังหวัด ท้องถิ่น และตัวประชาชนที่ประสบอุทกภัย

เอง ทำให้เกิดความล้มเหลวและล่าช้าในการ ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้น

ภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงเป็นสถานการณ์ ที่ไม่พึงปรารถนาของประชาชนในท้องถิ่น ที่มีความเสี่ยงต่อสาธารณภัยรูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้โครงสร้างทางกฎหมายได้กำหนดภารกิจ ให้ท้องถิ่นดูแลจัดการสาธารณภัย หากได้รับการ สนับสนุนทางด้านงบประมาณ เครื่องมือ และกำลังคนด้วยแล้ว ดังนั้น หากท้องถิ่นบริหารจัดการทรัพยากรเองได้ก็จะสามารถป้องกัน ภัยพิบัติได้ในระดับหนึ่ง การจัดการภัยพิบัติ ที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่จึงมีกระบวนการ ที่แตกต่างกันคือไม่ควรมี “สูตรสำเร็จ” หรือ “ยามาตรฐาน” ชุมชนผู้ประสบภัย คือ บุคคล สำคัญที่ควรเป็นผู้จัดการภัยพิบัติเองเพราะ ชุมชนจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ “ภูมิสังคม” ของชุมชนเองได้ดีกว่าบุคคลภายนอก โดยสามารถ ขอให้บุคคลภายนอกมาร่วมเสริมเติมความรู้ ความเข้าใจเหล่านั้นให้ดีขึ้นสมบูรณ์ขึ้นได้ด้วย เช่น จากการช่วยทำข้อมูลให้เป็นระบบ จากการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และทางสังคม จากการมองให้เห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยง กับระบบที่ใหญ่กว่า เป็นต้น

กระบวนการจัดการอุทกภัยในปัจจุบันได้ ชี้ให้เห็นว่า ชุมชนที่ประสบภัยมีการเปลี่ยนแปลง แนวคิดและแนวปฏิบัติในหลายเรื่องเพื่อให้

สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในบริบทของท้องถิ่นที่แตกต่างกัน โดยในอดีตแนวทางในการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติมุ่งเน้นในการปฏิบัติการเชิงรับตามหลักการ “การบริหารจัดการภัยพิบัติ” (Disaster Management: DM) ซึ่งให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือรักษาชีวิต การบรรเทาทุกข์ และเผชิญกับสถานการณ์ในภาวะวิกฤตเมื่อภัยได้เกิดขึ้นแล้ว รวมทั้งการฟื้นฟูหลังเกิดภัย แต่จากความตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติและความเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่มากขึ้น ทำให้ทั่วโลกให้การยอมรับร่วมกันว่า ผลกระทบจากภัยพิบัตินั้นสามารถบริหารจัดการได้โดยไม่ต้องรอให้เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้นก่อน และได้เริ่มให้ความสำคัญกับ “การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ” (Disaster Risk Management: DRM) ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่มุ่งเน้นความเข้าใจในเรื่องความเสี่ยงและการจัดการกับปัจจัยความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ ให้ความสำคัญกับกิจกรรมตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังจากเกิดภัยอย่างครบวงจร ได้แก่ การประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Assessment) การป้องกันและลดผลกระทบ (Prevention & Mitigation) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) ก่อนเกิดภัย การเผชิญ

เหตุการณ์ฉุกเฉิน (Response) เมื่อเกิดภัย และการฟื้นฟู (Recovery) ภายหลังเกิดภัย

ดังนั้น หัวใจสำคัญของการจัดการภัยพิบัติในปัจจุบันจึงได้หันมาให้ความสำคัญต่อความสามารถของชุมชนในการตอบสนองต่อภัยพิบัติซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการดำเนินงานต่อการเตรียมความพร้อมรับมือและฟื้นฟู เพราะแท้จริงแล้วบุคคลกลุ่มแรกที่ต้องรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้น คือ ประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่ที่เกิดภัยพิบัตินั้นเอง ซึ่งเป็นผู้รู้จักพื้นที่และสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และประชากรดีที่สุด ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้ความรู้ของคนในชุมชน ซึ่งเป็นผู้ที่หวงแหนชุมชนของตนมากที่สุด และเข้าใจสภาพแวดล้อมและบริบทในชุมชนของตนดีที่สุด เป็นผู้กำหนดมาตรการการลดความเสี่ยงด้วยตนเอง อันเป็นส่วนสำคัญในการจัดการภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน (Community Base Disaster Risk Management: CBDRM) จึงเป็นกระบวนการที่เหมาะสมที่สามารถนำมาใช้กับชุมชนของประเทศไทยมากที่สุด เพราะมีกระบวนการจัดการที่ทุกคนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการวางแผนบริหารทรัพยากร ป้องกันและแก้ไขปัญหาทุกขั้นตอน โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งหน่วยงานต่าง ๆ ทุกระดับให้การสนับสนุน

ทั้งนี้ กระบวนการจัดการภัยพิบัติ ผู้นำถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการจัดการภัยพิบัติของสังคมไทย เพราะผู้นำถือเป็นบุคคลสำคัญของการพลิกฟื้นจากสังคมที่มีปัญหาวิกฤตในด้านต่าง ๆ ผู้นำจึงจำเป็นต้องมีความอิสระในการตัดสินใจอย่างชาญฉลาด โดยตั้งอยู่บนการตระหนักรู้ถึงความสำคัญของสถานการณ์ต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ผู้นำมีบทบาทสำคัญที่สามารถควบคุมสถานการณ์ต่าง ๆ ได้เร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ และต้องทำให้ประชาชนมั่นใจว่าตนมีชีวิตที่ปลอดภัยและมั่นคงท่ามกลางภัยพิบัติด้วย ทั้งนี้ ผู้นำในสถานการณ์ภัยพิบัติต้องสามารถพลิกฟื้นสังคมอ่อนแอไปสู่สังคมแห่งความเข้มแข็งเห็นคุณค่าและพลังในการพัฒนาชุมชน ตระหนักสร้างจิตสำนึกให้ชุมชนรู้จักพึ่งพาตนเอง ลดการพึ่งพิงจากภายนอก และสามารถทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้

ในขณะเดียวกันการจัดการภัยพิบัติให้ประสบผลสำเร็จนั้น จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมแบบบูรณาการโดยชุมชนองค์กรชุมชน ภาคประชาชนควรเป็นผู้มีบทบาทสำคัญและมีส่วนร่วมสูงในการจัดการภัยพิบัติทุกระยะ ทุกระดับ ทุกด้าน ทุกมิติและทุกวิธีการ หน่วยงานภายนอกชุมชน ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค ราชการ

ส่วนกลาง องค์กรอื่น ๆ ของรัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม รวมถึงองค์กรสาธารณประโยชน์ และองค์กรจากต่างประเทศ ควรเป็นฝ่ายสนับสนุนและร่วมมือประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ โดยมีชุมชนและประชาชนเป็นศูนย์กลางและเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ

จากสถานการณ์การเกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 พบว่า มีบางพื้นที่ที่อยู่ในเขตพื้นที่ประสบภัยอย่างรุนแรง แต่มีกระบวนการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นโดยสามารถลดความรุนแรงและบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นได้เรียกได้ว่าเป็น “ไข่มุกแห่งพื้นที่” โดยมีรูปแบบการจัดการภัยพิบัติที่แตกต่างกันและสามารถเป็นชุมชนต้นแบบการจัดการภัยพิบัติให้กับชุมชนอื่นได้ ได้แก่ เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี จากเดิมมีการคาดการณ์จากนักวิชาการว่าจะมีน้ำท่วมเข้าถึงพื้นที่ในระดับความสูง 1-1.50 เมตร แต่ทว่าในเขตพื้นที่ชุมชนซึ่งมีเพียง 2,000 ครัวเรือน หรือประมาณร้อยละ 3 ของพื้นที่เท่านั้นที่ประสบภัย (Pak Kret Municipality, 2014) โดยการใช้รูปแบบการบริหารจัดการอุทกภัยที่เหมาะสมหรือที่เรียกว่า “ปากเกร็ดโมเดล” และการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการอุทกภัยที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น มีการ

จัดตั้งศูนย์อำนวยการโดยมีนายกเทศมนตรี นครปากเกร็ดเป็นหัวหน้าศูนย์ฯ และศูนย์ย่อย ที่พื้นที่ริมน้ำ และการจัดทำแผนฉุกเฉินตั้งแต่ เดือนกรกฎาคม ปี พ.ศ. 2554 ตลอดจน การจัดตั้งชุดเฉพาะกิจตามภารกิจของเทศบาล และการดำเนินการที่รับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหาและ เป็นไปด้วยความร่วมมือของเทศบาล วัด บ้าน ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการเพื่อ ลดความเสียหายจากปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้น

ในขณะเดียวกันการแก้ไขปัญหาอุทกภัย ของเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พบว่า หัวใจของระบบเตือนภัยน้ำท่วมหาดใหญ่อยู่ ที่การบริหารจัดการ ผสมกับข้อมูล ความรู้และ เทคโนโลยีสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ โดยใช้รูปแบบการทำงานเชิงบูรณาการจากทุกภาคส่วน ที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานราชการ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เอกชน เครือข่ายประชาชนต่าง ๆ โดยมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เป็นตัวประสาน เชื่อมโยงการทำงานใช้วิชาการนำ จากเหตุการณ์ น้ำท่วมหาดใหญ่ที่เกิดขึ้น พบว่า เทศบาลนคร หาดใหญ่สามารถประกาศเตือนภัยให้ประชาชน อพยพและขนย้ายทรัพย์สินไปไว้ที่ปลอดภัย ได้ก่อนน้ำท่วมจริง 9 ชั่วโมง แสดงให้เห็นถึง ประสิทธิภาพของการทำงานเชิงบูรณาการ ทุกภาคส่วนของหาดใหญ่โมเดล ความสำเร็จของ

หาดใหญ่โมเดลในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม ปี พ.ศ. 2554 จึงได้ถูกนำมาถอดบทเรียนสู่การจัดการน้ำที่ใหญ่และครอบคลุมตั้งแต่ ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ ซึ่งถูกต่อยอดและ ขยายผลไปสู่แผนปฏิบัติการ “สงขลาโมเดล” เพื่อรับมืออุทกภัยพร้อมกันทั้งจังหวัดซึ่งอาจ กล่าวได้ว่าหัวใจสำคัญของหาดใหญ่โมเดล คือ ระบบบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม (Thanit Chalomeyan, 2013)

สำหรับรูปแบบการจัดการภัยพิบัติโดย ชุมชนท้องถิ่นของตำบลดอนฉิมพลี อำเภอ บางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า เป็นการ บริหารจัดการน้ำของชุมชนท้องถิ่นโดยชุมชน จัดการตนเอง อาศัยภูมิปัญญาชาวบ้านของตน และเน้นการพึ่งพากายนอกน้อยที่สุด และมี การเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาอุทกภัยสู่การแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ของตำบล โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอน การสร้างความเข้าใจในระดับตำบล จนกระทั่ง การวิเคราะห์ศักยภาพและปัญหาในพื้นที่ทำให้เกิดการเชื่อมโยงขบวนองค์กรชุมชนท้องถิ่น ในการแก้ไขปัญหา และเกิดการแก้ไขปัญหา เรื่องน้ำในระยะยาวต่อไป (Community Organizations Development Institute (Public Organization), 2013)

กระบวนการจัดการอุทกภัยในปัจจุบัน ได้ชี้ให้เห็นว่า ชุมชนที่ประสบภัยมีการเปลี่ยนแปลง

แนวคิดและแนวปฏิบัติในหลายเรื่องเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในบริบทของท้องถิ่นที่แตกต่างกัน จากที่เมื่อก่อนชุมชนเมื่อเกิดภัยพิบัติมักจะให้ความคาดหวังไว้ที่ผู้นำ ด้วยลักษณะสังคมไทยซึ่งเป็นสังคมที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ลักษณะของสังคมดังกล่าวจึงให้ความสำคัญต่อหัวหน้าหรือผู้นำของชุมชนซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องตัดสินใจใช้ทรัพยากรของชุมชนที่มีอยู่ให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด ผู้นำชุมชนจึงถือได้ว่าเป็นความหวังของคนในชุมชน ในขณะที่รูปแบบการจัดการภัยพิบัติที่ประสบความสำเร็จและยั่งยืนก็จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างบูรณาการของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมดำเนินการในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ประกอบกับในปัจจุบันแนวคิดการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยได้มุ่งให้ความสำคัญไปที่ชุมชน เพราะชุมชน คือ ผู้ประสบภัยและไม่มีใครเข้าใจบริบทท้องถิ่นได้ดีกว่าชุมชน จึงเห็นความสำคัญโดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่แรก การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานจึงเป็นหัวใจของการจัดการภัยพิบัติในปัจจุบัน ดังนั้น ในการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน จึงให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดการอุทกภัยของชุมชนต้นแบบที่ได้นำมาศึกษา ซึ่งได้รับ

การพิสูจน์ว่าเป็นชุมชนต้นแบบการจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 เพราะสามารถลดความรุนแรงที่เกิดขึ้นของอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 และสามารถบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น ได้แก่ เทศบาลนครปากเกร็ด (ปากเกร็ดโมเดล) อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ (หาดใหญ่โมเดล) อำเภหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี (ดอนฉิมพลีโมเดล) อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยการศึกษาเปรียบเทียบว่าชุมชนต้นแบบที่นำมาศึกษาได้มีการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างไร โดยการบริหารจัดการอุทกภัยของชุมชนนั้นมีความแตกต่างกันอย่างไร และมีปัจจัยใดบ้างที่ส่งเสริมให้ชุมชนต้นแบบเหล่านั้นสามารถจัดการอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผลการศึกษาในครั้งนี้จะสามารถนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการอุทกภัยของชุมชนต้นแบบให้เกิดความยั่งยืนและขยายผลไปสู่การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการอุทกภัยในอนาคตต่อไป

2. บทบาทผู้นำชุมชนเข้มแข็งกับการจัดการภัยพิบัติ

ผู้นำชุมชนเข้มแข็ง หมายถึง ผู้นำที่มีขีดความสามารถในการจัดการปัญหาของชุมชนระดับหนึ่ง โดยผู้นำมีความสามารถสื่อสารและมีการเรียนรู้ร่วมกันกับคนในชุมชนอย่างต่อเนื่องบนพื้นฐานวัฒนธรรม ความเชื่อ คุณค่าดั้งเดิม

ศาสนา และเศรษฐกิจชุมชนที่พึ่งพาเอื้อเพื่อ
กันและกัน โดยผู้นำได้ใช้ศักยภาพของตนเอง
เข้าคลี่คลายและจัดการปัญหาด้วยตนเองภายใต้
ความร่วมมือและสนับสนุนจากคนในชุมชน

อาจกล่าวได้ว่าผู้นำนั้นเป็นตัวแทน
ของการเปลี่ยนแปลงในการกำหนดแนวทาง
การดำเนินงาน การนำเข้าสู่ความรู้สู่ชุมชนและ

เข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลง การมีผู้นำที่มี
ความเข้มแข็งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการ
ขับเคลื่อนการเริ่มต้นการจัดการชุมชน ภาวะ
ผู้นำนั้นอาจเกิดขึ้นได้จากตัวบุคคลเอง หรือจาก
องค์กรและจากภายในชุมชนหรือภายนอกก็ได้
ผู้นำที่ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องมีลักษณะ
อย่างหนึ่ง หรือหลาย ๆ อย่าง ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 คุณสมบัติของความเป็นผู้นำต่อการจัดการตนเองของชุมชน

ความเป็นผู้นำ	คุณสมบัติ
มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ในการทำสิ่งใหม่ ๆ	1. สามารถหาวิธีการ ดึงทรัพยากร ดึงคน อดทนอดกลั้น 2. มีความสามารถในการจัดการความเสี่ยงและความไม่แน่นอนในการดำเนิน งานได้
มีทักษะในการสื่อสารดี	1. มีความสามารถในการแสดงออกและการสื่อสารเชิงบวก 2. มีประสิทธิภาพในการสื่อสาร 3. มีวิสัยทัศน์ในการมองปัญหาที่ครอบคลุม 4. เป็นผู้ที่สามารถช่วยอำนวยความสะดวกในการสร้างปฏิสัมพันธ์ และควบคุม สถานการณ์ได้
มีการเรียนรู้	1. มีความสามารถในการปรับตัวต่อสถานการณ์ มีความเป็นผู้นำในการเรียนรู้ 2. สามารถสร้างกลไก สร้างโครงสร้างการเรียนรู้และการติดตามความก้าวหน้า
เชื่อมโยงความสัมพันธ์ ของเครือข่ายได้	1. มีความเข้าใจและสามารถโยกย้ายการทำงานเข้ากับคนหลาย ๆ กลุ่ม 2. สามารถสร้างเครือข่ายของสมาชิกทั้งภายในและภายนอกชุมชน 3. มีความสามารถในการจัดการความขัดแย้ง
มีวิสัยทัศน์ที่เป็นระบบ	1. มองเห็นปฏิสัมพันธ์ กระบวนการและมองเห็นความเป็นไปได้ 2. สามารถแยกความแตกต่างภายในโครงสร้างที่ซับซ้อนได้ 3. ไม่ใช้วิธีคิดแบบขี้ดัดดัดสิน

ที่มา: Sirinan Suwanmoli (2009)

แนวคิดผู้นำชุมชนเข้มแข็งโดยศึกษาจากคุณลักษณะผู้นำด้านการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็ง ประกอบด้วย 5 มิติ (Pricha Wutthikan, 2005) ดังนี้

มิติที่ 1 ด้านความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วยตัวชี้วัด มีความเข้าใจการเปลี่ยนแปลง รู้ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง รู้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง สามารถสื่อสารขั้นตอนและผลการเปลี่ยนแปลงให้ชุมชนและมีความพร้อมที่จะเผชิญกับสถานการณ์ใหม่ ๆ

มิติที่ 2 ด้านการบริหารจัดการ ประกอบด้วยตัวชี้วัด มีความเข้าใจเป้าหมายขององค์กร มีการวางแผนงานที่เหมาะสม มีการนำแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ส่งเสริมการทำงานเป็นทีมโดยชุมชนมีส่วนร่วม และมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

มิติที่ 3 ด้านวิสัยทัศน์ ประกอบด้วยตัวชี้วัด เข้าใจสภาพของชุมชน สร้างวิสัยทัศน์ของชุมชนอย่างมีส่วนร่วม สร้างแรงบันดาลใจให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการบรรลุวิสัยทัศน์สื่อสารขั้นตอนและวิธีการที่จะมุ่งสู่วิสัยทัศน์อย่างชัดเจน และจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังอย่างชัดเจน

มิติที่ 4 ด้านการแก้ปัญหาอย่างบูรณาการ ประกอบด้วยตัวชี้วัด มีมนุษยสัมพันธ์และผลงานประโยชน์ วิเคราะห์ปัญหาอย่างเป็นระบบ ทีมงาน

และชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา การแก้ไขปัญหาต้องไม่มีผลกระทบกับองค์กรอื่น และสามารถตรวจสอบและติดตามผลการแก้ปัญหาได้

มิติที่ 5 ด้านการสร้างสรรค์สังคมอย่างยั่งยืน ประกอบด้วยตัวชี้วัด เข้าใจสภาพสังคมโดยรอบของชุมชน สื่อสารและสร้างความเข้าใจให้ชุมชนเห็นความสำคัญต่อสังคมภายนอก มีกิจกรรมร่วมกันระหว่างชุมชนและสังคมภายนอก สร้างศรัทธาให้ชุมชนยอมรับ และสร้างผู้นำรุ่นต่อไปในการพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง

โดยสรุป ผู้นำเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ทั้งนี้ ในห้วงวิกฤตที่เกิดความเสียหายนั้น ผู้นำจำต้องคำนึงถึงประชาชนก่อนเสมอ รวมทั้งการติดต่อสื่อสารถือเป็นประเด็นสำคัญยิ่ง ผู้นำจำเป็นต้องรู้ข้อมูลอย่างรอบด้าน และมีการติดต่อสื่อสารในเชิงลึก ผู้นำจำเป็นต้องมีความชาญฉลาดที่ต้องประสานเข้าด้วยกันในห้วงเวลาที่ไม่แน่นอนอย่างที่เกิดภัยพิบัติ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมียุทธศาสตร์ร่วมที่ดี รวมทั้งการจัดการด้านกำลังใจหรือการสร้างเชื่อมั่นของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญมากที่จะต้องเรียกคืนกำลังใจกลับคืนมา โดยเฉพาะในช่วงสถานการณ์วิกฤตในภาวะวิกฤตของผู้นำจะนำมาซึ่งโอกาสในการแสดงความกล้าหาญอยู่ที่ว่าความเป็นผู้นำจะผลักดันให้ผู้นำมีความกล้าที่จะแสดงออกถึงความกล้าแค่ไหน

3. เครือข่ายทางสังคม (Social Network)

เครือข่ายทางสังคมเป็นคำที่มีนัยยะและมีความหมายที่แตกต่างกันไปตามมุมมองและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ดังนั้น นักวิชาการและผู้ที่ทำงานด้านเครือข่ายแต่ละท่านจึงให้ความหมายคำว่าเครือข่ายทางสังคมแตกต่างกันออกไป

Annop Phongsawat (1996) กล่าวถึงเครือข่ายว่า เป็นการเชื่อมโยงร้อยรัดเอาความพยายามและการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบและอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อปฏิบัติการกิจอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันโดยที่แต่ละฝ่ายยังคงปฏิบัติการกิจหลักของตนต่อไปอย่างไม่สูญเสียเอกลักษณ์และปรัชญาของตนเอง การเชื่อมโยงนี้อาจเป็นรูปธรรมของการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ เฉพาะกิจตามความจำเป็น หรืออาจอยู่ในรูปของการจัดการองค์กรที่เป็นโครงสร้างของความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจน

Kriangsakcharoen Wongsak (2014) กล่าวถึงเครือข่ายว่า หมายถึง การที่ปัจเจกบุคคล องค์กร หน่วยงาน หรือสถาบันใด ๆ ได้ตกลงที่จะประสานเชื่อมโยงเข้าหากัน ภายใต้วัตถุประสงค์หรือข้อตกลงอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันอย่างเป็นระบบ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ โดยกลุ่มเครือข่ายนี้ ต้องมีการแสดงออกเป็นการลงมือกระทำกิจกรรมร่วมกัน

Wirasak Khruatheap (2005) ได้กล่าวถึงลักษณะความร่วมมือในเครือข่ายว่า เป็นลักษณะการจัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานจำนวนหลายแห่งในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยที่มิได้มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจควบคุมหรืออำนาจสั่งการเหนือกว่าองค์กรอื่น ๆ

สรุปได้ว่า เครือข่ายทางสังคม คือ ความสัมพันธ์ในสังคมมนุษย์ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ปัจเจกบุคคลกับกลุ่ม กลุ่มกับกลุ่ม และกลุ่มกับเครือข่าย โดยเป็นการอธิบายถึงพฤติกรรมและความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่าง ๆ อาทิ กิจกรรมการสื่อสารความร่วมมือ การพึ่งพาอาศัย การแลกเปลี่ยนความรู้ ฯลฯ การมองสังคมมนุษย์จะต้องมองในภาพรวมของกระบวนการทำหน้าที่ โครงสร้าง และบริบททั้งหมด โดยไม่มองเพียงสถานภาพทางสังคม บทบาทที่เป็นอยู่หรือปรากฏการณ์ที่เห็นเพียงเท่านั้น เพราะการมองโดยนัยนั้น คือ การเข้าไปตัดบริบทแห่งความสัมพันธ์อื่น ๆ ซึ่งมีความจำเป็นต่อการดำรงอยู่

4. การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Network Governance)

Tavida Kamolvej (2010) กล่าวว่า กระบวนการเครือข่ายการทำงานระหว่างภาครัฐเป็นกระบวนการหาความเหมาะสมในระดับ

ของอำนาจหน้าที่ ผ่านกระบวนการบริหารจัดการของการปฏิบัติการสถานการณ์ฉุกเฉินระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งวิธีการนี้ไม่ใช่แต่เฉพาะเตรียมให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำงานร่วมกันเท่านั้น หากแต่เพื่อเหตุผลสำหรับการสร้างความสมดุลระหว่างการควบคุม สั่งการ การกระจายอำนาจ ซึ่งความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรท้องถิ่นนั้น ตั้งอยู่บนค่านิยมที่ว่าในการปฏิบัติการด้านบริหารจัดการภัยพิบัตินั้นอยู่บนเงื่อนไขของพื้นที่ ซึ่งจะมอบอำนาจให้ท้องถิ่นในการควบคุมปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพราะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในพื้นที่เกิดเหตุ ในการนี้ หน่วยงานภาครัฐพยายามนำความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจความร่วมมือในระดับรากหญ้า และการให้อำนาจประชาชนไปปฏิบัติ มากกว่าการยึดติดรูปแบบในการควบคุม การสั่งการ และการรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น การปฏิบัติการเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถกระทำได้หากสามารถจัดโครงสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤตยังคงมีรูปแบบที่แน่นอนตายตัว ดังนั้น การจะทำให้การปฏิบัติการเผชิญวิกฤตการณ์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จำเป็นต้องให้หน่วยงานต่าง ๆ สนับสนุนซึ่งกันและกัน อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่ได้รับผลกระทบและเพื่อประโยชน์ของ

หน่วยงานเอง และช่วยให้สถาบันชุมชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติสามารถพัฒนาได้ เครือข่ายการทำงานระหว่างภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานไม่สามารถทำงานได้โดยปราศจากความเชื่อมโยงที่ถูกสร้างจากระบบสารสนเทศ และการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การตัดสินใจใด ๆ ภายใต้อำนาจกดดันจากข้อจำกัดด้านเวลา และภัยที่คุกคามต่อชีวิตประชาชนนั้นจำเป็นต้องมีข้อมูลที่เพียงพอในการสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาถึงการตัดสินใจที่ถูกต้อง ในการนี้ ความรู้และข้อมูลข่าวสารต้องถูกบูรณาการให้อยู่ในฐานข้อมูลที่เป็นระบบเพื่อจะได้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวร่วมกัน เมื่อมีความจำเป็น

Tavida Kamolovej ยังกล่าวอีกว่า เครือข่ายหน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ (Intergovernmental Network) หมายถึง เครือข่ายของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภทและทุกระดับในการประสานงาน การบริการที่มีลักษณะคล้าย ๆ กัน หรือต่อเนื่องกัน ซึ่งต่อมา Rhodes (1976) ได้ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของการแทนที่การบริหารภาครัฐด้วยการบริหารปกครอง (Governance) จึงได้ขยายเครือข่ายให้ครอบคลุมถึงหน่วยอื่น ๆ ในภาคสาธารณะด้วย เช่น หน่วยงานอาสาสมัคร หน่วยงานเอกชนและกึ่งเอกชน และหน่วยอิสระอื่น ๆ ที่มีลักษณะความสัมพันธ์กันในแนวนอน

และมาร่วมกันเพื่อการปฏิบัติงานหรือให้บริการ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเครือข่ายแบบนี้จะมีความแน่นแฟ้น และมีปฏิสัมพันธ์ในระดับกลาง เพราะมักมีตัวแสดงหลัก และตัวแสดงประจำอยู่แล้ว จะมีตัวแสดงเก่าใหม่เข้าออกบ้างตามที่เครือข่ายนั้นนำไปปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุป เครือข่ายการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หมายถึง การจัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชนที่แสวงหากำไร หน่วยงานพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร กลุ่มอาสาสมัครประชาชนหรือองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อร่วมมือร่วมใจกันดำเนินภารกิจของสาธารณะบางประการ โดยมีภาครัฐเป็นแกนหลักของเครือข่าย ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเหล่านี้เป็นไปในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีเป้าหมายของความร่วมมือเพื่อต้องการแก้ไขปัญหาสาธารณะบางประการร่วมกันซึ่งเป็นปัญหาที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอาจดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยลำพัง จึงเป็นที่แน่นอนว่าการบริหารงานเครือข่ายได้สร้างความเป็นอิสระให้กับท้องถิ่นในการทำงานมากกว่าโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการของระบบราชการเดิม

จากการทบทวนแนวคิดการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย จึงพอสรุปได้ว่าการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย คือ กระบวนการจัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ทั้งที่มาจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อร่วมมือร่วมใจในการดำเนินภารกิจสาธารณะบางประการ โดยมีหน่วยงานภาครัฐเป็นแกนหลักของเครือข่าย ซึ่งภารกิจสาธารณะเหล่านี้เป็นปัญหาที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยลำพัง กระบวนการเหล่านี้ไม่ใช่แค่การเตรียมความพร้อมให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำงานร่วมกันเท่านั้น หากแต่เพื่อเหตุผลสำหรับการสร้างความสมดุลระหว่างการควบคุมสั่งการ และการกระจายอำนาจ โดยที่แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจ และมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานท้องถิ่นนั้น ตั้งอยู่บนค่านิยมที่ว่า การบริหารจัดการสาธารณภัยนั้นอยู่บนเงื่อนไขของพื้นที่ ซึ่งจะมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานท้องถิ่นในการควบคุมปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นเบื้องต้น ทั้งนี้ เครือข่ายการทำงานภาครัฐที่ดีจำเป็นต้องมีระบบสารสนเทศ และกระบวนการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถของเครือข่ายการจัดการหรือแก้ไขปัญหาสาธารณะได้มากยิ่งขึ้น

5. ผลการวิจัย

5.1 ภาพรวมสภาพปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และ ตำบลดอนฉิมพลี

ความแตกต่างของสภาพปัญหาอุทกภัยระหว่างพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นความแตกต่างในแง่

ของลักษณะเชิงโครงสร้างของหน่วยงานท้องถิ่น ส่งผลให้สภาพภัยพิบัติจากอุทกภัยในสามพื้นที่ มีความแตกต่างกันตามสภาพปัญหาและสิ่งแวดล้อมที่คอยผลักดันประเด็นปัญหาให้เกิดขึ้นและขีดความสามารถในการรับมือกับปัญหาของแต่ละท้องถิ่น ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อการรับรู้และมุมมองร่วมกันในการจัดการอุทกภัยในชุมชน

ปัจจัยส่วนบุคคล	ประเด็น	การรับรู้/ผลกระทบ	ชุมชนต้นแบบ (ค่าเฉลี่ย)		
			ปากเกร็ด	หาดใหญ่	ดอนฉิมพลี
ประสบการณ์อุทกภัยในพื้นที่	การประสบอุทกภัย	เป็นประจำ	41.40	11.60	9.70
		เป็นบางครั้ง	33.20	83.30	81.60
		ไม่เคย	25.40	5.10	8.70
	ความเสียหายที่ได้รับ	บางส่วน	62.30	82.60	64.60
		ทั้งหมด	3.30	6.60	4.00
		ไม่ได้รับ	34.50	10.90	31.40
ทัศนคติต่อภัยพิบัติ	การเตรียมพร้อม	การรับมือ	4.14	3.86	2.36
	ผลกระทบที่ได้รับ	ผลกระทบ	3.89	3.97	2.36

เทศบาลนครหาดใหญ่ เป็นพื้นที่ที่มีสถิติความถี่ในการเกิดอุทกภัยอยู่ในระดับสูงจากสภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัด ซึ่งมีลักษณะเป็นที่ราบลุ่มแอ่งกระทะ เมื่อพิจารณาจากการให้ข้อมูลของผู้อำนวยการส่วนช่างสุขาภิบาลเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งได้มีการร่วมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการเพื่อเตรียม

แผนปฏิบัติการการดำเนินการในระดับพื้นที่ และการจัดเตรียมทรัพยากรที่จำเป็นต่อการจัดการต่อสภาพปัญหา จึงสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลนครหาดใหญ่ได้มีการเตรียมพร้อมและให้ความสำคัญกับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่เป็นอย่างมาก จึงสามารถรับมือกับปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นได้

ในส่วนในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดพบว่า อุทกภัยเป็นปัญหาที่มีสถิติความถี่ของการเกิดภัยอยู่ในระดับสูงเนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ที่มีลักษณะเป็นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำเจ้าพระยาไหลผ่าน จากคำให้การของหัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ดทำให้ทราบว่า การบริหารจัดการน้ำในระยะสั้นเทศบาลจะเป็นหน่วยหลักในการนำแผนการจัดการน้ำมาปรับให้เข้ากับสถานการณ์น้ำในแต่ละปีจนกว่าจะมีแนวป้องกันน้ำถาวร นับนี้สะท้อนให้เห็นว่าพื้นที่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาอุทกภัยและมีการเตรียมความพร้อมในการป้องกันและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

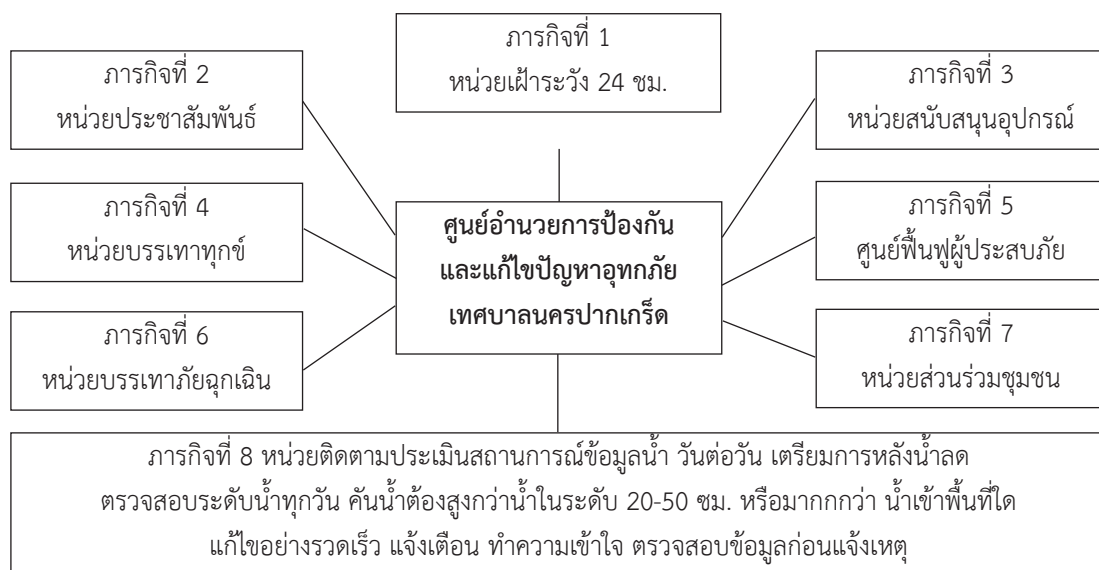
ในขณะที่พื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี เป็นพื้นที่ที่มีสถิติความถี่ในการเกิดอุทกภัยอยู่ในระดับต่ำจากสภาพภูมิศาสตร์ของตำบลซึ่งมีลักษณะเป็นที่ดอน สะท้อนให้เห็นถึงความไม่ปรากฏตัวของปัญหาในพื้นที่ และเมื่อพิจารณาจากการให้ข้อมูลของหัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแม้ปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จะไม่ได้แสดงควมรุนแรงอย่างชัดเจน แต่พื้นที่ได้มุ่งให้ความสำคัญกับการจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นโดยใช้การแก้ไขปัญหที่อาศัยฐานของชุมชนเป็นสำคัญ

5.2 รูปแบบการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี

สำหรับรูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ดนั้น ค้นพบว่าได้ใช้รูปแบบการจัดการอุทกภัยที่มีชื่อว่า “ปากเกร็ดโมเดล” โดยมีผู้นำคือนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ดเป็นหัวเรือใหญ่ในการขับเคลื่อน หัวใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหอุทกภัย คือ การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของชาติอย่างยั่งยืน โดย National Defence Studies Institute (2013, pp.32) มีวัฏจักรของการบริหารจัดการภัยพิบัติ 4 ขั้นตอน คือ การป้องกันและลดผลกระทบ ซึ่งเทศบาลนครปากเกร็ดได้วางแผนกำหนดแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหอุทกภัย โดยได้มีการเตรียมการรับมือกับสถานการณ์น้ำท่วม ในปี พ.ศ. 2554 ไว้ล่วงหน้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ด้วยการสะสมประสบการณ์การรับมือกับน้ำท่วม และในช่วงเดือนกรกฎาคม ในปี พ.ศ. 2554 เทศบาลนครปากเกร็ดได้เตรียมการสร้างแนวคันกันน้ำและวัสดุอุปกรณ์เพื่อรองรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเรียบร้อยแล้ว ในการจัดการภาวะฉุกเฉิน เทศบาลนครปากเกร็ดมีการเฝ้าระวังตลอดระยะเวลา 24 ชั่วโมง เพื่อเฝ้าระดับน้ำ การรั่วซึมของแนวคันกันน้ำ พร้อมทั้งได้ดำเนินการ

ออกสำรวจความเสียหายทั้งทางด้านร่างกาย และจิตใจ ทำให้เห็นได้ว่าเทศบาลนครปากเกร็ดมีการประเมินสถานการณ์เหตุการณ์ เรียนรู้ ศึกษา และพยายามลดความเสียหาย ผลกระทบที่เกิดขึ้น ในทุกระยะของการดำเนินการจัดการกับปัญหา

ในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด ได้แสดงให้เห็นถึงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานท้องถิ่น กับชุมชน โดยหน่วยงานท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นหลัก ในการปฏิบัติการตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งมีองค์ประกอบของระบบการทำงาน ดังนี้



ภาพที่ 3 องค์ประกอบของปากเกร็ดโมเดล.

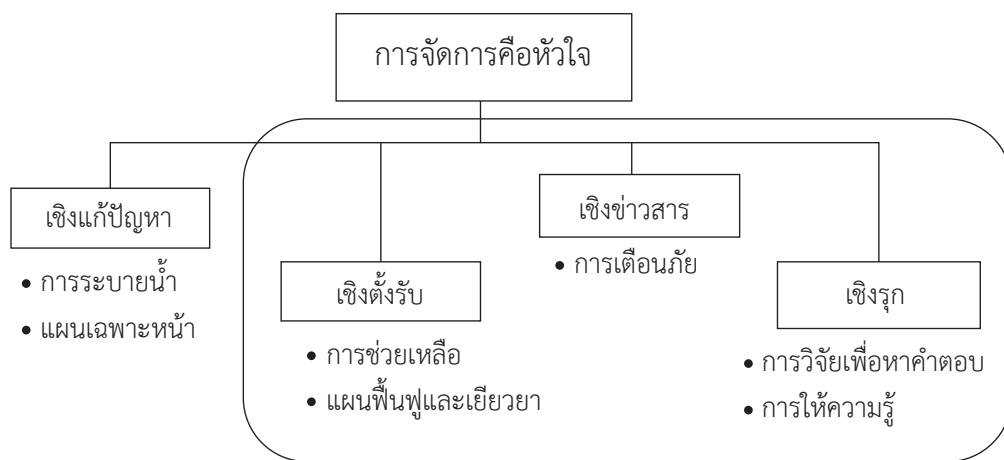
ที่มา: Pak Kret municipality, (2016)

จากการจัดการดังกล่าวส่งผลให้เทศบาลนครปากเกร็ด สามารถแก้ไขปัญหาคูทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งความร่วมมือลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับเครือข่าย (Network) “เป็นลักษณะการจัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างองค์กร

หรือหน่วยงานจำนวนหลายแห่งในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยที่มีได้มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจควบคุมหรืออำนาจสั่งการเหนือกว่าองค์กรอื่น ๆ” (Wirasak Khruathep, 2005, pp.15-25)

ขณะที่รูปแบบการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ ในแผนปฏิบัติการที่เรียกว่า “หาดใหญ่โมเดล” ได้ใช้แนวทางการลดความเปราะบาง โดยมีขั้นตอนตั้งแต่การเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัยพิบัติ โดยมีการวิเคราะห์ความเปราะบางให้ครอบคลุมองค์ประกอบในบริบทความเป็นเมือง พร้อมทั้งส่งเสริมศักยภาพของชุมชน ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการออกแบบและวางแผนการรับมือที่เหมาะสมกับบริบทของเมือง ให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง รวมทั้งพัฒนาเครือข่ายการเตือนภัยในระหว่างเกิดภัย มีการดำเนินงานควบคู่กับการบูรณาการข้อมูลที่เป็นประโยชน์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันตัดสินใจแก้ไขปัญหาอุทกภัยร่วมกัน พร้อมทั้งหลังเกิดภัยพิบัติ ได้มีการพัฒนานโยบาย แผนและกฎระเบียบ เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องและรองรับกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในขณะเดียวกันทุกภาคส่วนต้องสำรวจความพร้อมในการเผชิญกับภัยพิบัติ การพัฒนาข้อมูล ทบทวนกระบวนการจัดการภัยพิบัติ และการถอดบทเรียนร่วมกัน เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับปัญหาอุทกภัยในอนาคต ดังจะเห็นว่าการลดความเปราะบางเพื่อรับมืออุทกภัย ต้องอาศัยศักยภาพของหลายภาคส่วน

นำไปสู่ภาพรวมการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังที่ Comfort ได้เสนอแนวคิดการเปิดกว้างทางวัฒนธรรมสำหรับการประสานความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน “เป็นแนวทางที่แต่ละองค์กรสามารถที่จะแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับตัวแสดงอื่น และสามารถแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันจนเข้าสู่จุดสมดุลทางการจัดการได้” (อ้างใน Tavidakamolvej, 2010, pp.25-26) ฉะนั้นการเปิดกว้างทางวัฒนธรรมท้องถิ่นได้มุ่งเน้นการเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนอื่นเข้าร่วมรับรู้และตัดสินใจกำหนดแนวทางการจัดการทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ประสานความร่วมมือร่วมใจระหว่างหน่วยงานเข้มข้นขึ้น จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินการจัดการอุทกภัยในรูปแบบ “หาดใหญ่โมเดล” เป็นรูปแบบการจัดการปัญหาอุทกภัยเพื่อลดความเปราะบางในการรับมืออุทกภัย โดยอาศัยศักยภาพของหลายภาคส่วนเพื่อนำไปสู่ภาพรวมการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พร้อมทั้งเพื่อให้ชุมชนตระหนักและสามารถพึ่งพาตนเองได้เมื่อเกิดอุทกภัย ลดการพึ่งพาจากภายนอก และสามารถกลับมาดำเนินชีวิตได้ตามปกติอย่างรวดเร็วภายหลังน้ำลด โดยมีหัวใจหลักของการทำงาน คือ การเตือนภัย การช่วยเหลือ การฟื้นฟูและเยียวยา การวิจัยเพื่อหาคำตอบ และการให้ความรู้ ดังแสดงในภาพที่ 4



ภาพที่ 4 แสดงหลักคิดของการจัดการอุทกภัยในรูปแบบหาดใหญ่โมเดล

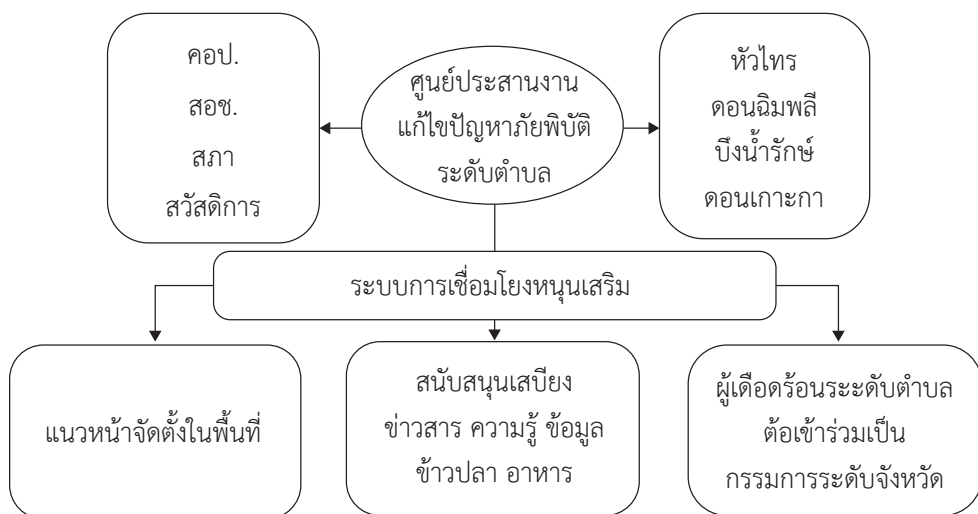
ที่มา: Peerapong Teakoon (2012) Songkhla: Prince of Songkla University

ผลการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะการจัดการอุทกภัยของ “ดอนฉิมพลีโมเดล” พบว่า การมี สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และสหพันธ์พัฒนาองค์กรชุมชนคนจนเมืองแห่งชาติ (สอช. เป็นพี่เลี้ยงในการดำเนินการ โดยใช้สภาองค์กรชุมชนเป็นเวทีให้ชุมชนเข้ามาร่วมออกแบบวิธีการแก้ไขปัญหา เริ่มจากการทำความเข้าใจกับชุมชน โดยหลักไม่ใช้การแก้ไขปัญหาอุทกภัย แต่เป็นการใช้วิกฤตอุทกภัยเป็นเครื่องมือนำไปสู่การดำเนินการเรื่องอื่น ๆ เช่น การแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน การปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต โดยผ่านการจัดตั้งศูนย์ประสานงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือนำไปสู่การวางแผน

การจัดการตัวเองในระยะยาว โดยมีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือตนเองให้ผ่านวิกฤตอุทกภัย มีการแบ่งบทบาทหน้าที่การทำงานในทุกตำบลตามความถนัดของตนเอง ด้านการจัดเก็บข้อมูลเน้นหลักการ คือ เป็นการสร้างพื้นที่ให้ชุมชนขึ้นมาสำรวจข้อมูลด้วยตนเอง สร้างระบบตรวจสอบของผู้เดือดร้อนเองไม่ให้ตกหล่นจากการสำรวจข้อมูล และส่งเสริมให้ชุมชนจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือสมาชิกในด้านสวัสดิการเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนเน้นการพึ่งพาภายในก่อนพึ่งพาจากภายนอก กระบวนการทำแผนจัดการอุทกภัยดังกล่าว ประกอบด้วย การวิเคราะห์พื้นที่ การทำแผนที่ทำมือ ผังตำบลเป็นเครื่องมือค้นหาปัญหาของชุมชน ประวัติศาสตร์

ของตำบล ด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจ อาชีพ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น วิเคราะห์ปัญหาจุด แข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค เป็นกระบวนการ สร้างการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ทุกเพศ ทุกวัย ให้ชุมชนได้วางแผนและปฏิบัติด้วยตนเอง เพื่อให้ชุมชนมีความรู้สึกรักอยากเป็นเจ้าของปัญหา เป็นเจ้าภาพถิ่นฐานแผนพัฒนาตำบลซึ่งเป็น แผนพัฒนาที่มาจากกระบวนการมีส่วนร่วม วิเคราะห์ข้อมูล สภาพปัญหา ความต้องการจากใน ระดับหมู่บ้านนำไปสู่การรวบรวมเป็นแผนพัฒนา ระดับตำบล ดังจะเห็นได้ว่า ความเชื่อมโยงระหว่าง การรับฟังหารือ (Consultation) กับการเข้าไป

มีส่วนเกี่ยวข้อง (Involvement) ย่อมเอื้ออำนวย ให้การแก้ไขประเด็นปัญหาระหว่างองค์กร และภาคประชาชนดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ด้วยการได้รับแนวคิดและคำแนะนำเกี่ยวกับ แนวทางการแก้ไข “ความเชื่อมโยงระหว่าง การมีส่วนร่วมทั้งสองระดับนี้เองที่ภูมิปัญญา ท้องถิ่นและการเข้ามาทำงานด้วยจิตสาธารณะ มีโอกาสที่จะผสมผสานกันจนได้แนวทาง การแก้ไขปัญหา (Solution) ที่เหมาะกับบริบท ของชุมชนนั้น ๆ (Community Context)” (Arithai Kokphon, 2013, pp.101) สามารถ อธิบายได้ดังภาพที่ 5



ภาพที่ 5 แสดงการเชื่อมโยงขบวนจังหวัด

ที่มา: Parinya Suwanno (2013)

แนวทางการจัดการอุทกภัยดังกล่าว สอดคล้องกับแนวทางการป้องกันของกรมป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยและเป็นไปตามวัฏจักร การบริหารจัดการสาธารณภัย (Disaster Management Cycle) และแนวคิดการจัดการ ภัยพิบัติตามวงจรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก (Proactive Approach in Disaster Management) ซึ่งประกอบด้วย “ช่วงก่อนเกิดภัย ได้แก่ การป้องกัน และลดผลกระทบ (Prevention and Mitigation) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) ระหว่าง เกิดภัย ได้แก่ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Response and Relief or Emergency) และ หลังเกิดภัย ได้แก่ การฟื้นฟูและการสร้างใหม่ (Rehabilitation and Reconstruction)” (Itsara Suwanbon, 1997, pp.89) แสดงให้เห็นว่า หน่วยท้องถิ่นของพื้นที่การศึกษาโดยรวมต่างมี จุดพ้องกันในเรื่องของอิสระของท้องถิ่น Thanit Charoenmuang (2008) ได้อธิบายแนวคิด ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy Municipality) ว่าเป็นสิทธิในการปกครอง ตนเอง สามารถที่ออกกฎเกณฑ์ของตนเองได้ใน ระดับท้องถิ่นและสามารถที่จะกำหนดแนวทาง การบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองได้จาก ความเป็นอิสระของทรัพยากร ทั้งในแง่บ ุคลากร และเครื่องมือทางการบริหาร จัดการในระดับหนึ่ง ส่งผลให้หน่วยท้องถิ่น ทั้งหมดจึงมีความคล่องตัวเกี่ยวกับการจัดการ

ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยความเข้มข้นของการเป็น อิสระของหน่วยท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับขนาดและ ความพร้อมทางทรัพยากรของหน่วยท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เมื่อพิจารณาผลการสำรวจดังตารางที่ 5 พบว่า ผลรวมการมีส่วนร่วมของเทศบาลนครปากเกร็ด อยู่ในระดับปานกลาง เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลีอยู่ในระดับน้อย เนื่องจาก เทศบาลนครหาดใหญ่กลุ่มที่มีส่วนร่วมชัดเจน คือ กลุ่มคนที่เป็นบ้านพี่เลี้ยง สำหรับตำบลดอนฉิมพลี กลุ่มคนที่เข้าร่วมทำกระบวน CBDRM เป็นเพียง กลุ่มแกนนำและเครือข่ายของชุมชนเท่านั้น จึงส่งผลต่อระดับการมีส่วนร่วมในภาพรวม ในขณะที่เดียวกันทางด้านศักยภาพในการเข้า ร่วม พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดมีศักยภาพ ในระดับปานกลาง เทศบาลนครหาดใหญ่และ ดอนฉิมพลีมีศักยภาพในระดับน้อยสอดคล้องกับ งานวิจัยของ Ruscio (1996) ได้สรุปข้อค้นพบว่า การมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพสูงนั้นจะช่วยให้ ประชาชนเกิดความไว้วางใจ (Public Trust) ต่อบุคลากร หน่วยงาน แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าว มักจะเป็นลักษณะการเสวนาเพื่อหาทางออก ร่วมกัน นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีคุณภาพสูง ยังช่วยทำให้เกิดการสนับสนุน จากชุมชนในทางบวกอย่างมีประสิทธิภาพ และ ในประการที่สำคัญที่สุด คือ “ช่วยสร้างความ ขอบธรรมให้กับกระบวนการตัดสินใจ” (Stivers Camilla, 1990, pp.86-105)

ตารางที่ 5 แสดงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการอุทกภัย

การมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ	ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนต้นแบบ (ค่าเฉลี่ย)		
	ปากเกร็ด (ระดับ)	หาดใหญ่ (ระดับ)	ดอนฉิมพลี (ระดับ)
1. การมีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับมือ	2.28 (ปานกลาง)	2.39 (น้อย)	2.13 (น้อย)
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัย	3.00 (ปานกลาง)	2.23 (น้อย)	1.99 (น้อย)
3. การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในชุมชน	3.48 (ปานกลาง)	2.20 (น้อย)	1.96 (น้อย)
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล	2.86 (ปานกลาง)	2.17 (น้อย)	1.63 (น้อยที่สุด)
รวม	2.91 (ปานกลาง)	2.25 (น้อย)	1.93 (น้อย)

5.3 ผลลัพธ์การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และ ตำบลดอนฉิมพลี

ความสำเร็จของการจัดการอุทกภัยในรูปแบบของ “ปากเกร็ดโมเดล” มีดังต่อไปนี้

1. ผู้นำ ได้แก่ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด ที่มีบทบาทสำคัญในการให้ชุมชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาจึงทำให้เกิดความศรัทธาและความร่วมมือตามมา สอดคล้องกับทักษะในการประสานความร่วมมือ โดย Rhodes (1997) ได้กล่าวไว้ว่า สมรรถนะใหม่ของนักบริหารงานภาครัฐจะต้องมีความสามารถในการอำนวยความสะดวก (Facilitate) สร้างความสัมพันธ์ ประสานความร่วมมือ ทรัพยากรและพลังจากหลายทิศ

ประนีประนอม และเจรจาให้การบริหารงานในเครือข่ายเกิดประสิทธิภาพ

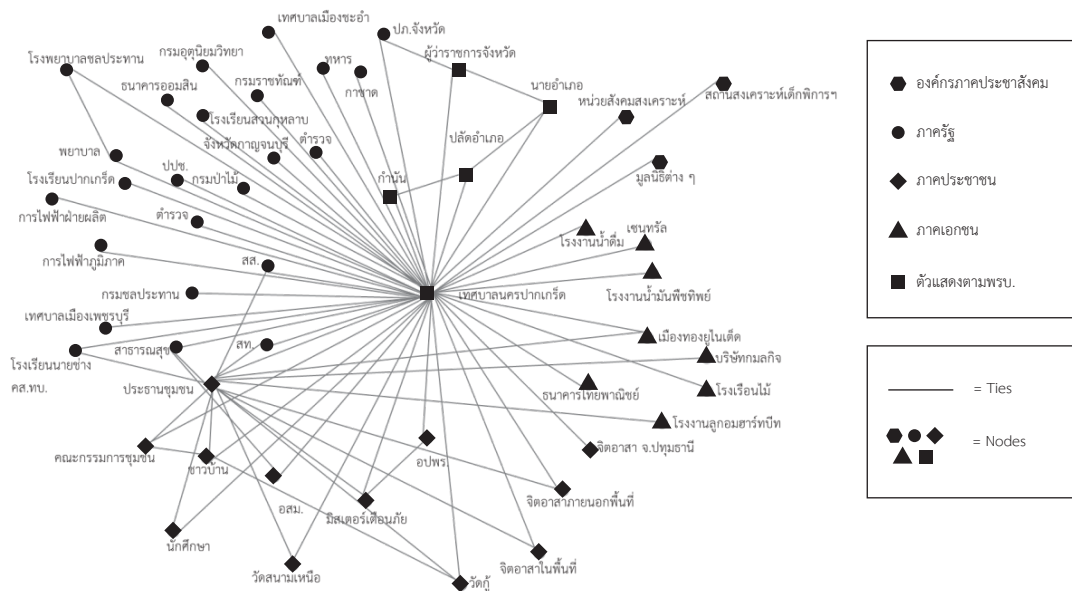
2. ความสามัคคีของคนในชุมชน ลักษณะการอยู่อาศัยร่วมกัน “แบบถ้อยที ถ้อยอาศัย” และประการสำคัญ ชุมชนเหล่านี้ได้มี “สัญญาใจ” เมื่อเกิดน้ำท่วมจะไม่ทอดทิ้งกัน ดังนั้น เมื่อเกิดวิกฤตเช่นนี้ขึ้น จึงไม่เป็นการยากที่จะเกิดพลังความสามัคคีในการรับมือกับภาวะมหาอุทกภัยได้เป็นอย่างดี

3. ความเสียสละ (ประโยชน์ส่วนตน) กล่าวคือ ผู้ที่มีบ้านพักอาศัยอยู่บริเวณริมแม่น้ำได้มีการเสียสละให้บ้านพักของตนต้องจมอยู่กับน้ำและเป็นที่ใช้สอยในการดำเนินการแต่ในขณะเดียวกัน ผู้ที่ไม่ได้มีบ้านพักติดริมน้ำ

ก็ร่วมแรงร่วมใจกันส่งสิ่งของที่จำเป็นให้แก่ผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่น้ำท่วมดังกล่าว

4. การติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ ทำหน้าที่รายงานสถานการณ์ในปัจจุบันที่มีความถูกต้อง เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่คนในชุมชน และการรวมพลในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ เว็บไซต์ www.pakkretcity.go.th, Facebook, SMS และเสียงตามสายของเทศบาลนครปากเกร็ด

5. การได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีเทศบาลนครปากเกร็ดทำหน้าที่หลัก และการช่วยเหลือจากหน่วยงานนอกพื้นที่จากการประสานงานของนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด เช่น เทศบาลเมืองมุกดาหาร เทศบาลเมืองชะอำ เทศบาลเมืองเพชรบุรี หน่วยงานทหาร และจิตอาสาจำนวนมาก รูปแบบการดำเนินงานดังกล่าวสามารถแสดงได้ดังภาพที่ 6



ภาพที่ 6 แสดงเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด
ความสำเร็จของการจัดการอุทกภัยในรูปแบบของ “หาดใหญ่โมเดล” มีดังต่อไปนี้

1. การบูรณาการร่วมกับชุมชน พบว่า ได้มีการตั้งคณะทำงานในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย โดยคณะทำงานถือเป็นกระบอกเสียงสำคัญให้กับชุมชนของตน และใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยชุมชน โดยเมื่อได้ข้อมูลมาแล้ว จะทำการวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อเตรียมข้อมูลในด้านสภาพปัญหา สาเหตุและแนวทางแก้ไข เพื่อนำเสนอในภาพรวมของชุมชน ด้วยการทำความเข้าใจกับประชาชน พร้อมทั้งมีการวางแผน การชักชวน แผนและการทำคู่มือ กลไกการทำงานดังกล่าว สอดคล้องกับการศึกษาของ John Ditch (1999) ซึ่งได้สรุปเงื่อนไขความสำเร็จของการบูรณาการของชุมชนในระดับนโยบาย ประกอบด้วย 1) ผู้ดำเนินกิจกรรมหลักและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2) เป้าประสงค์ 3) ทรัพยากร 4) กระบวนการ และแนวทางการทำงาน 5) ผลกระทบ ผลผลิต และวิวัฒนาการ

2. การพัฒนาศักยภาพของประชาชน กลุ่มเสี่ยง/เปราะบาง การปรับเปลี่ยนแนวคิดที่มุ่งเน้นให้ประชาชนโดยเฉพาะในพื้นที่เสี่ยงภัยสามารถอยู่ได้ด้วยตนเองกับสภาพปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้นเป็นประจำ โดยการจัดตั้งโครงการ “บ้านพี่เลี้ยง” ในพื้นที่เสี่ยงภัย และ “บ้านเตือนภัย” สำหรับแจ้งข่าวสาร สอดคล้องกับการศึกษาเกี่ยวกับชุมชนเข้มแข็งจัดการตนเองเมื่อเกิดภัยพิบัติของ Chaianan Samutwanit

(1983) พบว่า ในด้านการจัดการและลดความเสียหายต่อความเสี่ยงภัยของชุมชน โดยชุมชนต้องสามารถจัดการด้านเสบียงอาหารและน้ำยามวิกฤตของตนได้ และด้านการเตรียมความพร้อมและการโต้ตอบต่อภัยพิบัติ โดยชุมชนต้องมีคุณลักษณะ คือ ชุมชนเป็นเจ้าของสามารถจัดการและเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกตลอดจนอุปกรณ์ที่ใช้ในยามฉุกเฉินได้ มีระบบเตือนภัยเบื้องต้นโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน และมีสมาชิกของชุมชนเป็นศูนย์กลางที่สามารถส่งสารที่น่าเชื่อถือ และเข้าใจได้ทั่วถึงกันทั้งชุมชน

3. การพัฒนาศักยภาพของการแจ้งเตือนภัยให้มีประสิทธิภาพ ได้แก่ 1) สายด่วน กุญชร 1559 มีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ในการรับแจ้งการขอความช่วยเหลือ แจ้งปัญหาน้ำท่วม การโยกย้ายผู้พลัดถิ่นและคนชรา เป็นต้น 2) การแจ้งเตือนภัยผ่านทาง SMS เพื่อรายงานสถานการณ์อุทกภัยความถี่ในการแจ้งข้อมูลจะถี่ขึ้นตามสถานการณ์ที่วิกฤต 3) สถานีวิทยุเทศบาลนครหาดใหญ่ FM 96.0 MHz เป็นสื่อกลางในสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อให้สอดคล้องกับเหตุการณ์และสถานการณ์ปัจจุบัน 4) เว็บไซต์ www.hatyaicityclimate.org ซึ่งมีการแสดงเรดาร์ในการตรวจพบกลุ่มฝนที่จะเคลื่อนตัวเข้ามาในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่และลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา ตลอดจนการแสดงผลปริมาณฝน

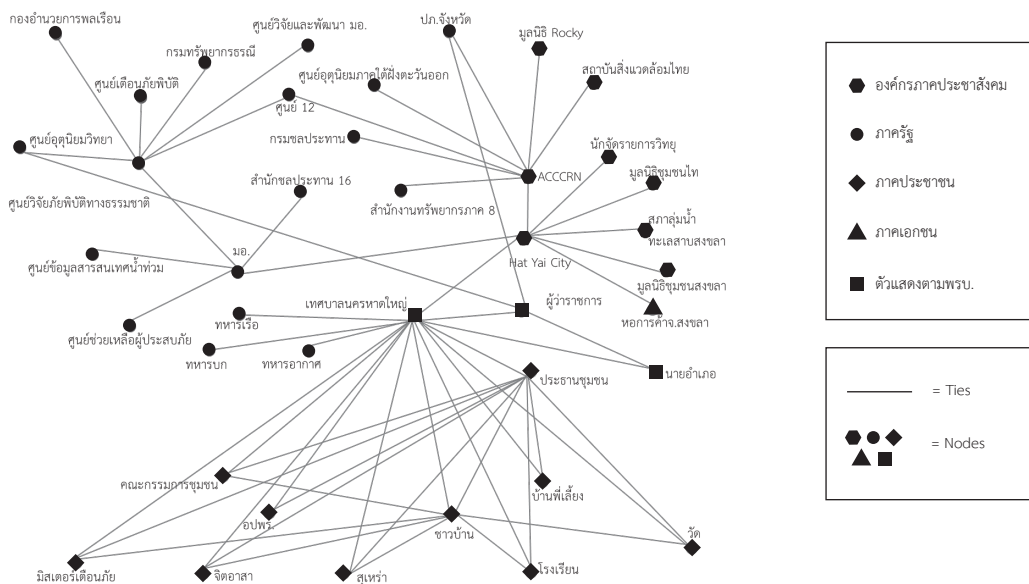
สะสมตั้งแต่ 15 นาที ถึง 24 ชั่วโมง การแสดงผล ปริมาณน้ำในคลองต่าง ๆ ในลุ่มน้ำคลองอุต๊ะเกา ทั้งที่เป็นตัวเลขและภาพผ่านทางกล้อง CCTV

4. แนวทางการบริหารจัดการน้ำที่ดี สามารถแบ่งได้เป็น 2 แนวทาง คือ 1) มาตรการ ใช้สิ่งก่อสร้าง ที่ผ่านมาเทศบาลนครหาดใหญ่ ดำเนินการอยู่หลายโครงการ เช่น การก่อสร้าง กำแพงเพื่อชะลอน้ำก่อนเข้าเมือง การก่อสร้าง คันกั้นน้ำเพื่อป้องกันการเอ่อล้นเข้าเขตเมือง และการก่อสร้างท่อขนส่งน้ำและสถานีสูบน้ำเพื่อ เร่งระบายน้ำออกจากเมือง ตลอดจนการก่อสร้าง คลองระบายน้ำเลี้ยงเมืองของกรมชลประทาน แต่นั่นเป็นเพียงการป้องกันเมืองได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากความรุนแรงของอุทกภัยมีแต่จะเพิ่มขึ้น ตามกาลเวลา 2) มาตรการไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง การบริหารจัดการน้ำที่ดีที่สุด คือ “ทำอย่างไร เราจึงอยู่ร่วมกับอุทกภัยได้โดยไม่เจ็บตัว” เทศบาล นครหาดใหญ่จึงเน้นการแจ้งเตือนประชาชน โดยให้ประชาชนยกของขึ้นที่สูง เคลื่อนย้าย ยานพาหนะ และอพยพประชาชนไปอยู่ในที่ ปลอดภัยก่อนที่น้ำจะท่วม จึงเกิด “การเตือนภัย โดยไม่ต้องเตือนภัย” ตลอดจนการให้องค์ความรู้ แก่ประชาชนในการรับมืออุทกภัย ได้แก่ กิจกรรม การเตรียมรับมือต่ออุทกภัยโดยอาศัยชุมชน เป็นฐาน กิจกรรมเสริมสร้างศักยภาพของศูนย์เรียนรู้ เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

5. การบูรณาการร่วมกับหน่วยงาน โดย อาศัยกรอบแนวคิดการทำงานแบบบูรณาการ ที่เน้นกระบวนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และ กระบวนการวางแผนการทำงานแบบมีส่วนร่วม ก่อให้เกิดการระดมสมองเพื่อร่วมคิดร่วมวิเคราะห์ หนทางเลือก หรือหนทางปฏิบัติเพื่อที่จะนำมาใช้ ในการแก้ปัญหา โดยมีการตั้งคณะทำงาน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหน่วยงานต่าง ๆ มีทั้งนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ศูนย์อุตุนิยม วิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก สำนักงานทรัพยากรน้ำ ภาค 8 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา โครงการชลประทานสงขลา ฝ่ายท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลเมืองคอหงส์เทศบาล เมืองคลองแห เทศบาลเมืองควนลัง เทศบาล ตำบลพะตง และฝ่ายท้องที่ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลคูเต่า และภาคประชาสังคม ได้แก่ หอการค้าจังหวัดสงขลา สภาลุ่มน้ำทะเลสาบ สงขลา มูลนิธิชุมชนสงขลา มูลนิธิชุมชนไท นักจัดรายการวิทยุ นอกจากนี้ ยังมีอีกหลาย หน่วยงานถึงแม้ไม่ได้อยู่ในคณะทำงาน แต่มีความสนใจเข้าร่วมดำเนินการ ได้แก่ เครือข่าย วิทยุเครื่องแดง เช่น ศูนย์อินทรี ศูนย์นารายณ์ ศูนย์เมขลา (กรมทรัพยากรน้ำ) ศูนย์มณโฑ กลุ่มสถานีวิทยุชุมชน โดยระดับการมีส่วนร่วม มีตั้งแต่ ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำและ

ร่วมประเมนผล ซึ่งอาศัยรูปแบบการถ่ายทอดองค์ความรู้ระหว่างหน่วยงาน ทั้งแบบทางการ ได้แก่ การศึกษาดูงานหน่วยงานอื่น และแบบไม่เป็นทางการ ได้แก่ การถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับประชาชน การตระเวนให้ความรู้โดยวิทยากรในด้านที่เกี่ยวข้องในสถานศึกษา หรือแม้แต่ผ่านบอร์ดนิทรรศการในโอกาส

ต่าง ๆ และใน www.hatyaicityclimate.org ตลอดจนคู่มือรับมืออุทกภัยในระดับชุมชน ทั้งนี้ จากการศึกษาของ Seixas et al. (2008) พบว่า การมีภาคีหรือเครือข่ายสนับสนุนที่กว้างขวางช่วยให้มีกลไกการสนับสนุนหลาย ๆ ระดับ การดำเนินงานดังกล่าวแสดงดังแผนภาพที่ 7



ภาพที่ 7 แสดงเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่

ความสำเร็จของการจัดการอุทกภัยในรูปแบบของ “ดอนฉิมพลีโมเดล” มีดังต่อไปนี้

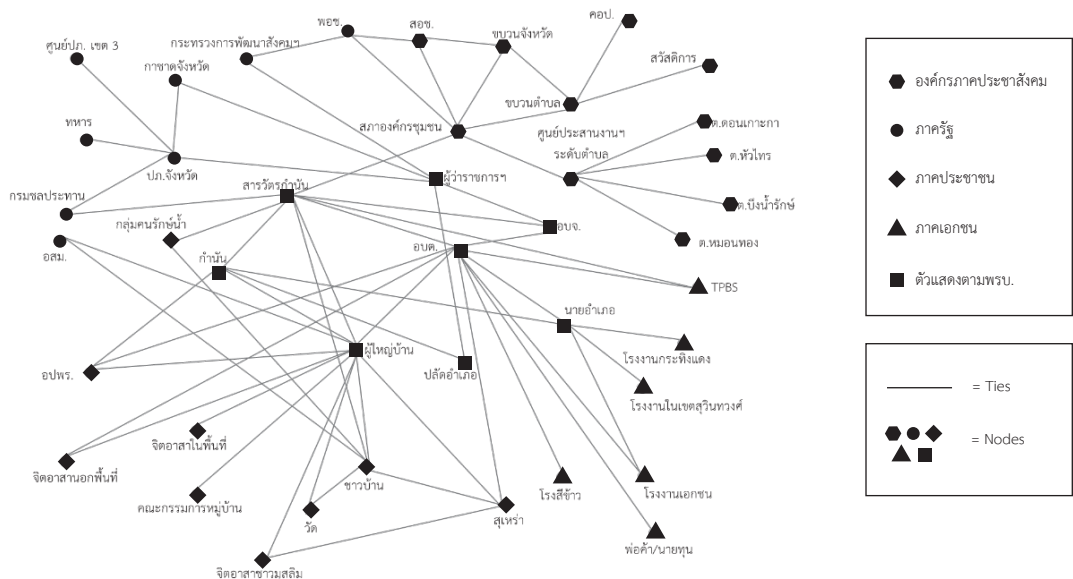
1. เกิดการเชื่อมโยงขบวนองค์กรชุมชนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา โครงสร้างองค์กรในการจัดการประกอบด้วย คณะกรรมการระดับตำบล อำเภอ จังหวัด โดยระดับชุมชนเน้นทำงานปฏิบัติเป็นหลัก และระดับจังหวัด ภาคหรือลุ่มน้ำ ได้มีบทบาทสำคัญในเรื่องการผลักดันนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติและการเชื่อมโยงเครือข่ายคณะกรรมการถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนงาน

2. ขบวนองค์กรชุมชนตระหนักและแก้ไขปัญหาของพื้นที่ ชุมชน สภาองค์กรชุมชนและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนในการจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติในระดับพื้นที่ ทำให้มีบทบาทในการบริหารจัดการน้ำของตนโดยอาศัยภูมิปัญญาชาวบ้าน และพัฒนาไปสู่การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการน้ำอย่างถาวรโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีแนวโน้มการเกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนต่างๆ

3. สร้างทุนภายในร่วมในการแก้ไขปัญหา ประชาชนในพื้นที่ได้รับความรู้ในประเด็นการจัดการอุทกภัยโดยใช้เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระดับชุมชน ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่มีความเข้าใจการจัดการอุทกภัยในระดับต่าง ๆ

นำมาสู่การจัดการตนเองโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในระยะแรกชุมชนยังต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคีภายนอกเนื่องจากชุมชนยังมีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร รวมถึงความรู้ในการจัดการอุทกภัยจึงจำเป็นต้องอาศัยภาคีเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ

4. เชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาภัยพิบัตินำไปสู่การแก้ไขปัญหาในระยะยาว ความหลากหลายและความซับซ้อนของปัญหา นำไปสู่การวางแผนพัฒนาชุมชนในภาพรวมในระดับตำบล และมีการเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติสู่การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของตำบลต่อไป ดังจะเห็นได้ว่า “การออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างความร่วมมือ (Collaboration) กับการเสริมพลังอำนาจของประชาชน (Empowerment) ย่อมก่อให้เกิดความไว้วางใจต่อสาธารณะ (Public Trust)” (Arithai Kokphon, 2013, pp.101) รูปแบบการดำเนินงานดังกล่าว สามารถแสดงได้ดังภาพที่ 8



ภาพที่ 8 แสดงเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของตำบลดอนนิมพลี

6. สรุป

6.1 กระบวนการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และ ตำบลดอนนิมพลี

สำหรับกระบวนการจัดการอุทกภัยของทั้ง 3 พื้นที่ศึกษานั้นพบว่าพื้นที่ได้มีการจัดทำแผนป้องกันอุทกภัย ประกอบด้วย แผนที่มีการปฏิบัติงานทั้งก่อนเกิดเหตุ หลังเกิดเหตุ และขณะเกิดเหตุ โดยแต่ละขั้นตอนจะทำหน้าที่แตกต่างกันไปตามแต่ละภารกิจ มีการประสานความร่วมมือร่วมใจซึ่งกันและกันเพื่อบรรลุผลสำเร็จทางการจัดการ และนำไปสู่ประสิทธิผลของการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย

ก่อนเกิดเหตุ การดำเนินงานที่ขาดการเตรียมความพร้อมรับมือ พบว่า ประชากรในพื้นที่เสี่ยงขาดการประสานงานกับภาครัฐ และท้องถิ่น ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การเตือนภัยเนื่องมาจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลไม่เพียงพอที่จะตัดสินใจเตรียมพร้อมรับมือ และไม่มีข้อมูลเพียงพอสำหรับการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง นำไปสู่ความสูญเสียและความเสียหายที่เกิดขึ้นมากทุกขณะจากการศึกษา พบว่า ทั้ง 3 พื้นที่ ได้มีการนำบทเรียนในการประสบอุทกภัยในอดีตมาแก้ไข้ปัญหา นำไปสู่การจัดทำแผนเพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบ ทำให้เกิดการวิเคราะห์

ความเปราะบางให้ครอบคลุมองค์ประกอบในพื้นที่ ทั้งบุคคล ระบบ และแผน รวมทั้งระเบียบข้อปฏิบัติ และมุ่งเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการออกแบบและวางแผนการรับมือภัยพิบัติจากอุทกภัยที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง รวมทั้งการพัฒนาเครือข่ายการเตือนภัยควบคู่กันไป

ขณะเกิดเหตุ การปฏิบัติงานที่ผ่านมาพบว่า หน่วยงานท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มศักยภาพ ขาดบุคลากร ขาดอุปกรณ์และประสบการณ์ รวมทั้งขาดเครือข่ายการทำงาน จึงทำให้เกิดความสับสน รวมทั้งข้อมูลการพยากรณ์อากาศ ปริมาณน้ำฝนและการไหลของน้ำยังขาดความพร้อม ซึ่งไม่ครอบคลุมพื้นที่เสี่ยงและไม่เป็นปัจจุบัน สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยสามารถดำเนินการได้ยาก ในขณะที่ประชาชนผู้ประสบภัยในพื้นที่ขาดการยืดหยุ่นต่อการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตและขาดการสำรองปัจจัยสี่ กลายเป็นภาระของภาครัฐ และหน่วยงานท้องถิ่นต้องเข้าให้ความช่วยเหลือเนื่องมาจากการไม่มีแผนการจัดการอุทกภัย โดยแผนการจัดการอุทกภัยไม่ครอบคลุมพื้นที่เสี่ยง สะท้อนให้เห็นความขาดหายขององค์ประกอบสำคัญ เสมือนขาดแนวทาง

การรับมือต่อสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากการศึกษา พบว่า ทั้ง 3 พื้นที่ ได้แก่ไขปัญหาดังกล่าวนำมาสู่การบูรณาการข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม และภาคประชาชน เพื่อการตัดสินใจในการจัดการอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพ

หลังเกิดเหตุ จากบทเรียนในอดีตที่ขาดการสรุปบทเรียน และการแลกเปลี่ยนเพื่อสร้างการเรียนรู้สำหรับรับมือสถานการณ์ภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งนโยบายการพัฒนาเมืองที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพิ่มโอกาสเสี่ยงในการเผชิญกับภัยพิบัติในอนาคต จากการศึกษา พบว่า การบริหารจัดการอุทกภัยของทั้ง 3 พื้นที่ได้นำไปสู่การพัฒนานโยบาย แผน กฎระเบียบเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง ชุมชน และการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องและรองรับกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งนี้ ทุกภาคส่วนได้มีการสำรวจความพร้อมในการเผชิญกับภัยพิบัติ และดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ของตนเองพร้อมกับการดำเนินการควบคู่กับการพัฒนาข้อมูล และแหล่งข้อมูล มีการทบทวนกระบวนการจัดการภัยพิบัติ และถอดบทเรียนร่วมกันเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับสถานการณ์น้ำท่วมในอนาคต

6.2 ความแตกต่างของการจัดการ อุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาล นครหาดใหญ่ และ ตำบลดอนฉิมพลี

เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และมีกลุ่มประชากรที่มีความหลากหลาย เมื่อชุมชนประสบภัยพิบัติในภาวะวิกฤต พบว่า ผู้นำซึ่งเป็นคนดั้งเดิมในพื้นที่และมีประสบการณ์ด้านอุทกภัย มีบทบาทสำคัญยิ่ง ประกอบกับความสามัคคีและความร่วมมือกันของประชาชนในเทศบาลนครปากเกร็ด มีลักษณะของการแลกเปลี่ยนพูดคุยกันทำให้ประชาชนร่วมกันแก้ไขปัญหา และสามารถเข้าถึงการใช้ทรัพยากรด้วยพลังอำนาจของตน สอดคล้องกับ Phansiri thanariyawong (2013) ซึ่งได้ทำการวิจัย เรื่อง “เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย หมู่บ้านเก่ากอ ตำบลทอนหงส์ อำเภอพรมหะคีรี จังหวัดนครศรีธรรมราช” พบว่า บทบาทของภาคประชาชนที่มีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติโดยการระดมทรัพยากรภายในหมู่บ้านเพื่อช่วยเหลือตนเองในเบื้องต้นบนฐานความสัมพันธ์ที่เป็นเครือญาติถือเป็นหลักการพึ่งตนเองได้อย่างเด่นชัด ความสัมพันธ์ที่เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันที่อาศัยช่องทางการติดต่อสื่อสารกันภายใต้บริบทต่าง ๆ ของพื้นที่ที่มีอยู่ เช่น การบอกต่อ หอกระจายข่าวและ

สื่อวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น ฉะนั้น ภาวะผู้นำในการจัดการอุทกภัยที่แสดงออกในด้านผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง เป็นนักบริหารจัดการที่ดี ประกอบกับศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์หรือคนในชุมชน การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในชุมชน การมีความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวของประชาชนในชุมชน และการมีเครือข่ายทางสังคมที่ดีทั้งภายในและภายนอก ประกอบกับความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงช่วยยกระดับความสามารถในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในขณะที่การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐ รวมทั้งการสร้างความร่วมมือกับองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาชน เพื่อผนึกกำลังต่อสู้กับมวลน้ำปริมาณมหาศาลที่พร้อมจะเข้าโจมตีเมืองที่มีสภาพพื้นที่ลุ่มรับน้ำและเป็นเขตเศรษฐกิจของภาค นั้นหมายความว่า ถ้าได้รับผลกระทบจะเกิดมูลค่าความเสียหายตามมหาศาล กรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ กล่าวได้ว่าการประสานงานและสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหาน้ำท่วมนั้น คือ มีการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

โดยมี “เครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” (Asian Cities Climate Change Resilience Network: ACCCRN) เป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการภายใต้โครงการ ACCCRN: Hatyai City โดยมีลักษณะการดำเนินการในรูปแบบการบริหารจัดการเครือข่ายซึ่งไม่ใช่เพียงเครือข่ายภาครัฐอย่างเดียวเท่านั้น แต่มีลักษณะที่ครอบคลุมกระบวนการจัดการกฎกติกาในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ “สามารถมองในลักษณะกว้างได้ถึงสถาบันที่มาร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Meta-governance)” (Kooiman Jan, 2003, pp.90) นับเป็นระดับความร่วมมือในขั้นสูงสุดที่ดึงทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม ทั้งนี้ รูปแบบการจัดการอุทกภัยของ “หาดใหญ่โมเดล” มีหัวใจการทำงาน คือ ต้องทำงานร่วมกันระหว่างระบบการเตือนภัยที่แม่นยำและทันทั่วทั้งขณะเดียวกันการช่วยเหลือชุมชนให้ชุมชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ พร้อมทั้งการฟื้นฟูและเยียวยา การพัฒนาต่อยอดโดยการวิจัยเพื่อหาคำตอบและการให้ความรู้กับประชาชน ดังนั้น การบูรณาการจึงเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการภัยพิบัติในอนาคต โดยต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกันไม่ว่าหน่วยงานต่อหน่วยงาน จังหวัดกับจังหวัด

รวมถึงต้องหาจุดเชื่อมโยงในการบริหารจัดการทำให้สามารถจัดการภัยพิบัติได้ สอดคล้องกับ Paiboon Wattanasiritham (2016) ได้กล่าวว่า บทบาทและการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆ นับตั้งแต่ชุมชน องค์กรชุมชน ภาคประชาชน ควรเป็นผู้มีบทบาทสำคัญและมีส่วนร่วมสูงในการจัดการภัยพิบัติทุกระยะ ทุกระดับ ทุกด้าน ทุกมิติ และในทุกวิธีการ หน่วยงานภายนอกชุมชนทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลาง องค์กรอื่น ๆ ของรัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม รวมถึงองค์กรสาธารณประโยชน์ และองค์การจากต่างประเทศควรเป็นฝ่ายสนับสนุนและร่วมมือประสานงานกันอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ โดยมีชุมชนและประชาชนเป็นศูนย์กลางและเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ฉะนั้น การบริหารจัดการเครือข่ายให้สามารถทำงานบรรลุเป้าหมายร่วมกันได้ ทั้งกระบวนการจัดตั้งเครือข่าย กำหนดค่านิยมสาธารณะ (Public Values) ร่วมกัน การกำหนดโครงสร้างการบริหารงานเครือข่าย กระบวนการสร้างเวทีและโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมกลไกในการสร้างและอำนวยความสะดวกในการเจรจา สร้างวาทกรรมและจุดร่วมในการทำงาน และหาฉันทามติให้เกิดความเข้าใจร่วมแบ่งปันความรับผิดชอบและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับเครือข่ายนี้

ชุมชนดอนฉิมพลีเป็นชุมชนที่มีลักษณะเป็นสังคมชนบทและได้มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดการจัดการตนเองของชุมชน และมีเครือข่ายชุมชนซึ่งทำหน้าที่เชื่อมโยงองค์กรชุมชนเข้ามาหนุนเสริมการทำงานพัฒนาของชุมชน ประชาชนในชุมชนดอนฉิมพลีมีศักยภาพและความพร้อมในการเรียนรู้ที่จะเตรียมพร้อมและป้องกันสอดคล้องกับ Newport et al (2003) ได้กล่าวว่าการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติจะไม่มีประสิทธิภาพเลย หากปราศจากซึ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนในการระบุทรัพยากร ความสามารถ กลไกการรับมือ การอำนวยความสะดวกด้านเครื่องมือในการประเมินความเสี่ยงซึ่งจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการวางแผนความเป็นไปได้ และระบบปฏิบัติการซึ่งจะมีความเหมาะสมกับความต้องการของชุมชนมากกว่า ทั้งนี้การจัดทำแผนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติของตำบลดอนฉิมพลีไม่ได้มุ่งหวังในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเพียงอย่างเดียว หากแต่ได้มีการต่อยอดไปสู่แผนพัฒนาระดับตำบลเพื่อแก้ไขปัญหาด้านอื่น ๆ ด้วย ถึงกระนั้นก็ตามชุมชนยังไม่สามารถริเริ่มดำเนินการในกระบวนการดังกล่าวให้ได้มาซึ่งแผนได้เอง หากแต่ยังต้องอาศัยองค์กรชุมชนที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญโดยที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

โดยตรงเข้ามาเป็นพี่เลี้ยงช่วยในการจัดระบบดังกล่าว ดังนั้น การเปิดโอกาสให้หลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายด้วยวิธีการของการจัดประชุมร่วมกัน “เวทีเสวนา (Deliberative Forum) เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการให้ทุกฝ่ายที่สนใจได้มีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการแสดงความคิดเห็นกำหนดนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อพื้นฐานความเท่าเทียมกันของสถานะ” (Goldsmith Stephen & Eggers William, 2004, pp.56) สิ่งที่เห็นได้ชัด คือ ผู้นำชุมชนและแกนนำที่มีศักยภาพในการเรียนรู้และมีความเต็มใจในการเข้าร่วมทำกระบวนการดังกล่าวจนท้ายที่สุดชุมชนสามารถทำแผนพัฒนาตำบลที่มาจากชุมชนได้สำเร็จ ซึ่งนำไปสู่แผนการพัฒนาจังหวัดต่อไป จะเห็นได้ว่ารูปแบบการบริหารจัดการอุทกภัย “ดอนฉิมพลีโมเดล” เป็นรูปแบบการจัดการภัยพิบัติที่ชุมชนมีศักยภาพและพร้อมที่จะเรียนรู้เพราะกระบวนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานนั้น ต้องอาศัยความตระหนักในปัญหาและเห็นคุณค่าของการเข้าร่วมในการจัดทำจึงจะทำให้ได้แผนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่สมบูรณ์แบบดังที่ Paiboon Wattanasiritham (2016) ได้กล่าวว่า หลักการสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นหรือการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติจำเป็นต้องใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง โดยประชาชน ชุมชน องค์กรชุมชน

มีบทบาทสำคัญ ซึ่งต้องร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ท้องที่ (กำนันผู้ใหญ่บ้าน) และหน่วยงาน องค์กรภายนอก ทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม มหาวิทยาลัย สถาบัน ศาสนา เป็นฝ่ายสนับสนุน โดยมีเป้าหมายรูปธรรมที่เป็นตัวชี้วัด มีวิธีการเหมาะสมที่ลงมือปฏิบัติ วัดผลประเมินผลได้ และเรียนรู้ปรับปรุงพัฒนา วงจรการพัฒนาท้องถิ่นให้ยั่งยืนต่อไป ฉะนั้น “การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในรูปแบบที่ใช้เครือข่าย

ทางสังคม (Social Network) เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนนั้น ประการสำคัญอยู่ที่การสร้างระบบความไว้วางใจให้เกิดขึ้นกับกลุ่มสมาชิกในเครือข่ายและแบ่งหน้าที่รับผิดชอบชัดเจน” (Pollitt Christopher, 2000, pp.84-85) ผู้ศึกษาได้สรุปข้อมูลและแสดงผลในตารางที่ 6 โดยเปรียบเทียบปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลให้ชุมชนต้นแบบสามารถจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของชุมชน

ปัจจัยส่งผล	มิติในการเปรียบเทียบ	ชุมชนต้นแบบการจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554		
		เทศบาลนครปากเกร็ด	เทศบาลนครหาดใหญ่	ตำบลดอนฉิมพลี
เครือข่ายทางสังคม (Social Network)				
การรับรู้ปัญหาและเป้าหมายร่วมของชุมชน	ประสบการณ์อุทกภัยในอดีต	ประสบอุทกภัยบ่อยครั้งโดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำ ลักษณะของน้ำท่วมเป็นน้ำล้นตลิ่ง ทำให้ได้รับผลกระทบไม่มาก	ประสบอุทกภัยเป็นบางครั้ง โดยมีสาเหตุจากอิทธิพลลมมรสุม ลักษณะของน้ำท่วมเป็นน้ำป่าไหลหลาก มีความรุนแรง ประชาชนสามารถคาดการณ์ช่วงเวลาการเกิดภัย แต่ไม่สามารถคาดการณ์ความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นได้ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ คือ ประชาชนในพื้นที่เสี่ยง	ประสบอุทกภัยน้อยครั้ง ภัยที่พบส่วนมากเป็นภัยแล้ง ประชาชนไม่มีประสบการณ์ในการรับมือกับอุทกภัย ลักษณะของภัยเป็นมวลน้ำที่ไหลผ่านพื้นที่เพื่อระบายลงสู่แม่น้ำ ไม่มีความรุนแรง ส่วนมากท่วมขังในพื้นที่ทำการเกษตร
	ทัศนคติที่มีต่อธรรมชาติ	ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ริมน้ำสามารถอยู่ร่วมกับอุทกภัยได้ด้วยความเคยชิน ในขณะที่ประชาชนในหมู่บ้านจัดสรรตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาส่งผลให้เกิดความตื่นตัวในการเตรียมความพร้อมและให้ความร่วมมือ	ประชาชนในพื้นที่มีประสบการณ์อุทกภัยครั้งรุนแรง ทำให้มีความเข้าใจในสภาพปัญหา เกิดการปรับตัวเพื่อรับมือกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่	วิถีชีวิตแบบชนบท ด้วยการพึ่งพาอาศัยกัน ทำให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ในภาวะวิกฤต

ปัจจัยส่งผล	มิติในการเปรียบเทียบ	ชุมชนต้นแบบการจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554		
		เทศบาลนครปากเกร็ด	เทศบาลนครหาดใหญ่	ตำบลดอนฉิมพลี
ทุนทางสังคมและความหวงแหนชุมชน	ทุนทางสังคม	มีการยึดโยงกันในกลุ่ม ความสัมพันธ์ครอบครัว เครือญาติ และคนในชุมชนเดียวกัน ทำให้เกิดความสามัคคี ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และความเสียสละของคนในชุมชน	มีกลไกความสัมพันธ์ที่เป็นแบบทางการ ขนาดและความผูกพันใกล้ชิดในลักษณะของกลุ่มหรือสังคมนเดียวกัน และแรงผลักดันเพื่อความอยู่รอด เกิดการก่อรูปสั่งสมทุนในรูปแบบการเป็นอาสาสมัครในการทำงานเพื่อส่วนกลาง	มีการยึดโยงกันในกลุ่มความสัมพันธ์ครอบครัว เครือญาติ เพื่อนบ้าน และความเป็นคนในชุมชนเดียวกัน มีค่านิยมในการพึ่งตนเองเป็นสำคัญ
	ความรู้สึกรักและหวงแหนชุมชน	กลุ่มคนดั้งเดิมถูกหล่อหลอมด้วยประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อ ในขณะที่กลุ่มคนที่เข้ามาอยู่อาศัยใหม่ เทศบาลได้เปิดโอกาสให้เลือกผู้แทนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ส่งผลต่อการให้ความร่วมมือตามมา	ประชาชนรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน โดยผ่านกระบวนการขีดเส้นทางสังคม ผ่านกฎ กติกา และข้อกำหนดของชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีแบบแผนเดียวกัน ส่งผลต่อความร่วมมือตามมา	ประชาชนส่วนมากเป็นคนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ถูกหล่อหลอมด้วยประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น ทั้งทางศาสนาพุทธและศาสนาอิสลาม จนเกิดความรักและความผูกพันกับชุมชน และมีการเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นในเวทีประชาคมหมู่บ้านและเวทีสภาองค์กรชุมชน
ความเหนียวแน่นและสายสัมพันธ์ของสมาชิก	ความสัมพันธ์ของสมาชิก	มีลักษณะเป็นสังคมชนบท และสังคมเมือง มีความรักใคร่ปรองดองกลมเกลียวกันผ่านกิจกรรมของชุมชน ทำให้สังคมมีการช่วยเหลือพึ่งพากันและกัน	ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการที่ถูกยึดเหนี่ยวไว้ด้วยกฎระเบียบต่าง ๆ ของชุมชนและความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการในกลุ่มเพื่อนบ้านและเครือข่าย	มีลักษณะเป็นสังคมชนบท มีความสัมพันธ์ในลักษณะแนวราบ สังคมมีการช่วยเหลือพึ่งพากันและกัน
	ฐานการเรียนรู้ชุมชน	โครงการอนุรักษ์และพัฒนาตลาดเก่าริมน้ำปากเกร็ดแบบมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม	มีการเผยแพร่การเตรียมรับมือภัยพิบัติ โดยจัดทำคู่มือชุมชนนำร่องในการจัดการภัยพิบัติ	ส่งเสริมให้ชุมชนมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ
การมีส่วนร่วมของชุมชน		ประชาชนมีความเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ผ่านช่องทางการสื่อสารโดยมีคณะกรรมการชุมชนเป็นตัวแทน	ประชาชนมีความเข้าใจสภาพปัญหา มีการเตรียมการรับมือและฝึกซ้อมการรับมือเมื่อเผชิญภัยพิบัติ	ประชาชนมีความเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้านและสภาองค์กรชุมชน

ปัจจัยส่งผล	มิติในการเปรียบเทียบ	ชุมชนต้นแบบการจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554		
		เทศบาลนครปากเกร็ด	เทศบาลนครหาดใหญ่	ตำบลดอนฉิมพลี
ภาวะผู้นำในการจัดการอุทกภัย (Leadership)				
ปัจจัยผู้นำ	ภูมิหลัง	บุคคลในครอบครัวเคยเป็นผู้นำท้องถิ่น ส่งผลต่อฐานเสียงและความไว้วางใจ	บุคคลในครอบครัวเคยเป็นผู้นำท้องถิ่นและได้ฐานเสียงจากพรรคการเมือง ส่งผลต่อความนิยมชมชอบและความไว้วางใจของประชาชนในพื้นที่	มีประสบการณ์เป็นผู้นำท้องถิ่นและขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชน ผลงานเป็นที่ประจักษ์ ทำให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจ
	บุคลิกภาพ	มีความสามารถในการปรับตัว และมีความตื่นตัวต่อปัญหาสภาวะอุทกภัย	มีความพยายามอดทนและอดทนในการฟันฝ่าปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่หลายต่อหลายครั้ง	เป็นผู้กระตุ้นให้เกิดการสร้างสรรค์ และผลักดันศักยภาพสมาชิกไปสู่การทำแผนร่วมกันเพื่อพัฒนาชุมชน
การนำและการบริหารจัดการ	ความรู้ความสามารถ	เป็นผู้ที่มีความแม่นยำในการตัดสินใจ และมีความรู้ทางด้านภัยพิบัติ มีความเข้าใจในสภาพท้องที่และสามารถหาแนวทางในการป้องกันได้	มีความรู้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ การแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างของเมือง และการแก้ไขปัญหาคามีส่วนร่วมของชุมชน	ส่งเสริมชุมชนด้วยการปลูกจิตสำนึก กระตุ้นให้สมาชิกเกิดการเรียนรู้ และชี้แนะให้เห็นประโยชน์ในการเข้าร่วมกิจกรรม
	คุณลักษณะทางสังคม	เป็นนักคิด และมีภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตย โดยเน้นการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญ ของปัญหาจึงทำให้เกิดความศรัทธาและความร่วมมือตามมา ทั้งยังเป็นที่ยอมรับของทุกคนในพื้นที่	มีความสามารถชักชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ โครงการบ้านพี่เลี้ยง บ้านเตือนภัย โครงการหุดา सबปรต เป็นต้น และได้ฐานเสียงจากพรรคการเมือง	สร้างความเข้าใจ และเพิ่มขีดความสามารถให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วม
เครือข่ายในการจัดการ (Network Governance)				
บทบาทและความสัมพันธ์ของหน่วยงาน		หน่วยงานจังหวัดเป็นผู้สนับสนุนด้านการให้ความรู้เพื่อเตรียมความพร้อมกับการจัดการภัยพิบัติ และร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ฝึกซ้อมกำลังพลเพื่อเตรียมรับมือกับสถานการณ์ภัย	หน่วยงานจังหวัดมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย โดยหน่วยงานภูมิภาคทำหน้าที่ในส่วนปฏิบัติ ได้เข้าร่วมโครงการ ACCCRN ทำให้มีบทบาทหลักในการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ ประกอบกับเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมทั้งด้านอุปกรณ์ เครื่องมือ และบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการจัดการภัย	หน่วยงานจังหวัดขาดแคลนทรัพยากรและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดการอุทกภัย เนื่องจากพื้นที่มักประสบกับภัยแล้ง

ปัจจัยส่งผล	มิติในการเปรียบเทียบ	ชุมชนต้นแบบการจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554		
		เทศบาลนครปากเกร็ด	เทศบาลนครหาดใหญ่	ตำบลดอนฉิมพลี
ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับชุมชน	ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน	ประชาชนในพื้นที่ใช้ภูมิปัญญาในการจัดการภัยในเบื้องต้น เมื่อสถานการณ์มีความรุนแรง ได้มีการประสานงานผ่านคณะกรรมการชุมชน เพื่อขอความช่วยเหลือจากเทศบาล	เน้นหลักให้ชุมชนสามารถอยู่ร่วมกับอุทกภัยได้ สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข โดยเทศบาลให้การสนับสนุนเครื่องอุปโภคบริโภคแก่บ้านที่เลี้ยง	มีการพึ่งพาตนเองเป็นหลักในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร และได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาชุมชนในการจัดทำแผน
	ศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม	หน่วยงานท้องถิ่นมีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานป้องกันน้ำท่วม มีช่องทางสื่อสารที่หลากหลาย ทำให้ประชาชนรับทราบสถานการณ์ และมีการเตรียมความพร้อมในทุกขณะ	หน่วยงานท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการเผยแพร่ข้อมูลทางด้านภัยพิบัติ ส่งผลให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับภัย ทำให้ชุมชนมีการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติ	หน่วยงานท้องถิ่นมีการอบรมให้ความรู้ภัยพิบัติในเบื้องต้น องค์กรพัฒนาชุมชนสนับสนุนให้ชุมชนสามารถจัดการตนเองได้
กระบวนการถ่ายทอดและเรียนรู้ของชุมชน		ขับเคลื่อนกระบวนการกลุ่มผ่านตัวแทนของชุมชนทั้งชุมชนดั้งเดิม และชุมชนจัดสรรที่เข้ามาอยู่อาศัยใหม่	ขับเคลื่อนกระบวนการกลุ่มผ่านรูปแบบของเครือข่ายและชุมชนนำร่องในการจัดการภัยพิบัติ	ขับเคลื่อนกระบวนการกลุ่มผ่านสภาองค์กรชุมชน ขบวนการชุมชน และกลุ่มคนรักน้ำ
การรับรู้ข้อมูลข่าวสารสถานการณ์ภัยพิบัติ		ประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยประชาสัมพันธ์ของเทศบาล ทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็ว	การพัฒนารูปแบบการแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพและช่องทางการแจ้งเตือนภัยที่หลากหลายทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย	ชุมชนยังไม่สามารถเข้าถึงช่องทางที่หน่วยงานท้องถิ่นจัดบริการ การสื่อสารที่นิยมใช้ ได้แก่ การบอกเล่าแบบปากต่อปาก และเสียงตามสายของชุมชน
ทรัพยากรในเครือข่าย	ภายนอก	บทบาทการเชื่อมโยงของหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีนายกเทศมนตรี เป็นผู้เชื่อมประสานหน่วยงาน เครือข่ายในการให้ความช่วยเหลือ และแลกเปลี่ยนทรัพยากร	บทบาทการเชื่อมโยงของหน่วยงานต่าง ๆ โดยการประสานงานของ Hatyai City เพื่อให้เกิดการบูรณาการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลการแจ้งเตือนภัย	บทบาทการเชื่อมโยงองค์กรพัฒนาชุมชน โดยการประสานงานของสารวัตรกำนัน ขับเคลื่อนผ่านสภาองค์กรของชุมชน ทำให้ชุมชนสามารถจัดการตนเองได้
	ภายใน	การประชาสัมพันธ์จากสื่อและการขอรับความช่วยเหลือจากเทศบาลทำให้มีการเชื่อมโยงและเปิดโอกาสให้ประชาชนและอาสาสมัครเข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและให้ความช่วยเหลือในพื้นที่	การประสานงานของคณะกรรมการชุมชน และความสัมพันธ์ของคนในชุมชนเกิดเครือข่าย ส่งผลให้ได้รับความช่วยเหลือจากจิตอาสาภายนอกพื้นที่	เน้นความสัมพันธ์ของประชาชนในการจัดตั้งเครือข่าย ทำให้ได้รับความช่วยเหลือทั้งจากพี่น้องชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิม เข้าร่วมเป็นจิตอาสาในพื้นที่

6.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

กระบวนการจัดการที่ช่วยให้การจัดการสาธารณภัยสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญ เกิดจากชุมชนตระหนักถึงขีดความสามารถในการแก้ปัญหาด้วยตนเอง ผู้ประสบภัยเป็นผู้แก้ไขปัญหา หรือเป็นตัวแสดงหลัก (Victims as Actors) ด้วยวิธีการปฏิบัติอย่างเป็นระบบตามขั้นตอนที่เน้นการป้องกันสถานการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า โดยมีการจัดทำแผนป้องกันปัญหาอุทกภัย ซึ่งเป็นแผนที่มีการปฏิบัติงานทั้งก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ หลังเกิดเหตุ และมีการสังสมวิธีการปฏิบัติที่ถูกต้องมาเป็นระยะเวลานาน ก่อนเกิดเหตุ โดยให้ความสำคัญในทุกภารกิจขององค์ประกอบของโมเดล ด้วยลักษณะการทำงานที่มีการประสานการทำงาน มีความสอดคล้อง และเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายการทำงาน ในการแก้ไขปัญหาที่ถูกจุดของปัญหา มีความรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ สถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหา แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของแต่ละภารกิจตามองค์ประกอบของตัวแบบการจัดการภัยพิบัติที่ศึกษาที่สามารถนำมาปฏิบัติใช้ในการจัดการเพื่อลดความเสียหายจากปัญหาอุทกภัยของชุมชนต้นแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพและเห็นผลเป็นรูปธรรม

การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นเสมือนนวัตกรรมท้องถิ่น เนื่องจากสะท้อนวัฒนธรรมและคุณค่าในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานผ่านกลไกการมีส่วนร่วมแบบร่วมแรงร่วมใจ โดยมีผู้นำชุมชนเป็นผู้ประสานงานกลไกเหล่านั้นเข้าด้วยกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นการวางแผนอย่างเป็นระบบอาศัยเทคโนโลยีการสื่อสารก่อให้เกิดการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนทางความคิดอย่างสร้างสรรค์ นำไปสู่การเสนอแนวทางและการร่วมมือกันของชุมชนอาสาสมัครองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนอื่น ๆ ในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นคุณค่าของทุนทางสังคม เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นและความไว้วางใจระหว่างกัน สอดคล้องกับความหมายของทุนทางสังคม โดย Coleman (1988) ที่ว่า ทุนทางสังคม คือชุดความสัมพันธ์ที่อยู่บนความหวังและค่านิยมร่วมกัน และมีดีอื่น ๆ เช่น การมีเครือข่าย สถาบันนโยบาย จารีต มีระบบ กระบวนการที่เอื้อต่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ทางสังคมบนพื้นฐานความไว้วางใจกันและกัน ซึ่งจะเห็นว่าชุมชนต้นแบบการจัดการอุทกภัยที่ศึกษาสามารถปรับตัวตามสถานการณ์ต่าง ๆ มีความสามารถในการจัดการกับมวลน้ำโดยอาศัยระบบเตือนภัย อาศัยการสื่อสารและ

ความร่วมมือภายในชุมชนให้เกิดประโยชน์ อีกทั้งยังสามารถขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ผ่านการสร้างคุณค่าร่วมหรือวัฒนธรรมร่วมของชุมชน คือ ความเสียสละตระหนักถึงเป้าหมายของภารกิจหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย นอกจากนี้ พบข้อสังเกตว่าหน่วยงานท้องถิ่นและสภาองค์กรชุมชนเสมือนไข่ดวงขององค์กร เป็นศูนย์กลางในการดำเนินการคอยช่วยเหลือสนับสนุนชุมชน กระจายข้อมูลข่าวสารและทรัพยากร วัสดุ อุปกรณ์ สิ่งของที่จำเป็นในการจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งประสานงานและชดเชยค่าเสียหายให้กับชุมชนพื้นที่ประสบภัย ในขณะที่สมาชิกในชุมชนจะเป็นแรงสนับสนุน คอยสังเกตการณ์ และชี้จุดเสี่ยงภัยให้เจ้าหน้าที่

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองมากขึ้นภายใต้การกระจายอำนาจส่วนกลาง และการเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยยกระดับความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ โดยอาศัยชุมชนเป็นฐานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลสืบเนื่องให้เกิดการกระจายอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังระดับชุมชน บทบาทหน้าที่ของตัวแสดงในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย

ได้มีการขยายจำนวนและความหลากหลายเพิ่มขึ้นตามสภาพความสลับซับซ้อนของปัญหา การบูรณาการในกระบวนการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการบรรลุผลสำเร็จในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย ทั้งนี้เครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติที่มุ่งเน้นการบูรณาการการทำงานร่วมกันสามารถเกิดขึ้นโดยการประสานความสัมพันธ์ด้วยการเน้นเป้าหมายและความร่วมมือให้มีความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมด สามารถนำไปสู่การจัดการภัยพิบัติในรูปแบบความร่วมมือร่วมใจที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการฉายภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงขอสรุปข้อค้นพบของปัจจัยที่ทำการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 7 นี้

ตารางที่ 7 สรุปข้อค้นพบของประเด็นที่ทำการศึกษา

ประเด็นการศึกษา	ปัจจัยที่ส่งผล	แนวคิด/ทฤษฎี	ข้อค้นพบในการศึกษา
เครือข่ายทางสังคม (Social Network)	การรับรู้ปัญหาและเป้าหมายร่วมของชุมชน	ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยเป็นตัวผลักดันให้ประชาชนมีการเตรียมพร้อมรับมือและลุกขึ้นมาจัดการตนเองเพื่อป้องกันอุทกภัย ในขณะที่การรับรู้ของบุคคลด้านประสบการณ์เป็นสิ่งที่อาศัยระยะเวลาซึ่งส่งผลต่อทัศนคติของบุคคล และแสดงออกมาในรูปแบบพฤติกรรมในการมีส่วนร่วม ทั้งนี้ การรับรู้ของบุคคลสามารถปลูกฝังได้โดยการหล่อหลอมด้วยประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อและกิจกรรมของชุมชน รวมทั้งการขัดเกลาทางสังคม เป็นเสมือนแรงผลักดันทำให้เกิดรูปแบบการร่วมแรงร่วมใจกันในภาวะฉุกเฉิน	ความสัมพันธ์ในชุมชนทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ปัจเจกบุคคลกับกลุ่ม กลุ่มกับกลุ่ม และกลุ่มกับเครือข่าย เป็นตัวบ่งชี้ถึงความเข้มข้นของพฤติกรรมที่แสดงต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่าง ๆ อาทิ กิจกรรม การสื่อสาร ความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนความรู้เป็นตัวหล่อหลอมและผลักดันให้ชุมชนตระหนักในการมีส่วนร่วมและส่งผลให้ชุมชนจัดการตนเอง ภายใต้การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน สิ่งเหล่านี้ทั้งในระดับความสามารถในการจัดระบบ
	ทุนทางสังคมและความห่วงใยของชุมชน	ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นสิ่งที่ภัยพิบัติไม่สามารถทำลายหรือสร้างความเสียหายกับตัวมันได้ ในทางตรงกันข้ามความเข้มแข็งของชุมชนกลับเป็นสิ่งที่ช่วยลดความสูญเสียที่จะเกิดกับชุมชนด้วย โดยค้นพบว่าในภาวะที่เกิดภัยพิบัติชุมชนที่สามารถจัดการตนเองได้ เป็นส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางของความร่วมมือกันระหว่างชุมชนและเครือข่าย ซึ่งก่อให้เกิดบรรยากาศที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกัน และนำไปสู่ความร่วมมือในลำดับต่อมา	การช่วยเหลือให้สอดคล้องกับสภาพความจำเป็น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพความจำเป็นของพื้นที่และผู้ประสบภัยพิบัติ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อน และสามารถกระจายความช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึง ข้อพิจารณาที่สำคัญประการหนึ่งการเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งไม่จำเป็นต้องเกาะเกี่ยวกันอย่างเหนียวแน่นเสมอไป การมีความสัมพันธ์แบบหลวม ๆ แต่สามารถถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอก็จะสามารถช่วยให้การทำงานของเครือข่ายดีขึ้น
	ความเหนียวแน่นและสายสัมพันธ์ของสมาชิก	ความสัมพันธ์ของสังคมในแนวราบทำให้เกิดการยึดโยงความรู้สึกผูกพัน และเกิดการรวมกลุ่มหรือทำงานเพื่อสาธารณะได้	

ประเด็นการศึกษา	ปัจจัยที่ส่งผล	แนวคิด/ทฤษฎี	ข้อค้นพบในการศึกษา
เครือข่ายในการจัดการ (Network Governance)	บทบาทของหน่วยงานและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับชุมชน	ท้องถิ่นมีสิทธิในการปกครองตนเอง และสามารถที่จะกำหนดแนวทางการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองได้จากความเป็นอิสระทางด้านทรัพยากรในระดับหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันการเปิดกว้างทางวัฒนธรรมสำหรับการประสานความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นแนวทางที่ช่วยให้แต่ละองค์กรสามารถที่จะแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับตัวแสดงอื่นและสามารถแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันจนเข้าสู่จุดสมดุลในการจัดการได้ เพราะหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวไม่สามารถที่จะรับมือกับปัญหาที่มีความซับซ้อนให้ประสบความสำเร็จได้ หากจำเป็นต้องอาศัยความหลากหลายของหน่วยงานเข้ามาร่วมจัดการแก้ไขปัญหา	การจะทำให้การปฏิบัติการเผชิญวิกฤตการณ์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จำเป็นต้องให้หน่วยงานต่าง ๆ สนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่ถูกผลกระทบและเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานเอง และช่วยให้สถาบันชุมชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติสามารถพัฒนาได้ เครือข่ายการทำงานระหว่างภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานไม่สามารถทำงานได้โดยปราศจากการเชื่อมโยงที่ถูกสร้างจากระบบสารสนเทศการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การตัดสินใจใด ๆ ภายใต้อิทธิพลกดดันจากข้อจำกัดด้านเวลา และภัยที่คุกคามต่อชีวิตประชาชนนั้น จำเป็นต้องมีข้อมูลที่เพียงพอในการสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาถึงการตัดสินใจที่ถูกต้อง ในการนี้ ความรู้ และข้อมูลข่าวสารต้องถูกบูรณาการให้อยู่ในฐานข้อมูลที่เป็นระบบเพื่อจะได้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวได้ร่วมกันเมื่อมีความจำเป็น
	กระบวนการถ่ายทอดเรียนรู้ของชุมชน	การพัฒนาศักยภาพชุมชนในการเรียนรู้และวางแผนให้สอดคล้องกับการจัดการอุทกภัย ประกอบด้วย การเพิ่มศักยภาพแกนนำชุมชนเพื่อการวางแผนให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการการเพิ่มองค์ความรู้ และยกระดับกิจกรรมการมีส่วนร่วมไปสู่การรับมือต่อภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น	
	การรับรู้ข้อมูลสถานการณ์ภัยพิบัติ	การจัดการภัยพิบัติให้ทันทั่วทั้งที่ จำเป็นต้องอาศัยประสิทธิภาพความสามารถการแจ้งเตือนภัยได้ล่วงหน้าอย่างทันเหตุการณ์ ส่งผลให้เกิดความรวดเร็วในการให้ความช่วยเหลือจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดผู้มีอำนาจในการแจ้งเตือนภัยแก่ประชาชนอย่างชัดเจนภายใต้ข่าวสารที่ถูกต้องจากการบูรณาการข้อมูล และช่องทางการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนเป็นสำคัญ	
	ทรัพยากรในเครือข่าย	การบูรณาการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัย จำเป็นต้องอาศัยการพึ่งพาอย่างเป็นทางการจากหน่วยงานที่เป็นเจ้าของทรัพยากรเข้ามาทำการแลกเปลี่ยนในพื้นที่ ในขณะเดียวกันการผสานกับเครือข่ายในลักษณะแบบไม่เป็นทางการ ทำให้รูปแบบการจัดการภัยพิบัติไม่ซับซ้อน มีการยืดหยุ่นตามสถานการณ์หรือความจำเป็นในแต่ละพื้นที่ เป็นปัจจัยที่สำคัญทำให้การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยมีประสิทธิภาพมากขึ้น	

ประเด็นการศึกษา	ปัจจัยที่ส่งผล	แนวคิด/ทฤษฎี	ข้อค้นพบในการศึกษา
ผู้นำ (Leadership)	การแสดงออกถึงภาวะผู้นำ	ภาวะความเป็นผู้นำมีส่วนช่วยและสนับสนุนให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติให้ครบถ้วนในทุกขั้นตอนของการดำเนินการซึ่งมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่มีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging) ต่อกิจกรรมที่ดำเนินการและความรู้สึกผูกพันต่อชุมชนของตนเอง นอกจากนั้นแล้วภาวะความเป็นผู้นำยังช่วยให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความเชื่อมั่นในตนเองในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมและการติดตามผล ซึ่งส่งผลให้เกิด Self-Reliance หรือ Self-Help	ผู้นำเป็นตัวแทนของการเปลี่ยนแปลง ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน การนำความรู้เข้าสู่ชุมชนและการเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลง การมีผู้นำที่เข้มแข็งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ขับเคลื่อนการเริ่มต้นการจัดการชุมชน ภาวะผู้นำนั้นอาจเกิดขึ้นได้จากตัวบุคคลเอง หรือจากองค์กรและจากภายในชุมชนหรือภายนอกก็ได้ การศึกษาในครั้งนี้พบว่า ผู้นำที่ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลาย ๆ อย่าง คือ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการทำสิ่งใหม่ มีทักษะในการสื่อสารที่ดี มีการเรียนรู้ มีวิถีคิดที่เป็นระบบ และมีความสามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของเครือข่ายได้

บรรณานุกรม

- Annop Phongsawat. (1996). khrūakhāi khwām rūammū nāk rū : phā rakit khōng khonnai chāt Krung Thēp Mahā Nakhōn : sō nakngān khrōngkān phisēt phūākān patirūp kān fū kahat khrū phatthanā khrū lāe bukkhalākōn thāngkān sūkṣa.
- Arithai Kokphon. (2013). kānmī sūanrūam khōng prachāchon : khwām thāthāi khōng nak-bōrihān rat kit nai sangkhom prachāthipatai [Public Participation: Challenges of Government in Democratic Society]. Bangkok: Thammasat University.
- Chaianan Samutwanit. (1983). nāekhit lāe māttrakān nai kān sōemsāng botbāt khōng klum nai rabōp kān pokkhrōng bāep prachāthipatai [Ideas and measures to strengthen the role of the group in democratic regime]. Bangkok: n.p..
- Coleman. "Social Capital in the Creation of Human Capital." American Journal of Sociology no. 94 (1988): 95-120.
- Community Organizations Development Institute (Public Organization). (2013). phalang chumchon thōngthin kap kānchāt kān phai phibat yāng yangyūn [Local community empowerment with sustainable disaster management]. Bangkok: Community Organizations Development Institute(Public Organization).
- Department of Disaster Prevention and Mitigation. (2014). kānlot khwāmsīang čhāk phai phibat sū kānphatthanā thī yangyūn [Reducing disaster risk to sustainable development]. Bangkok: Department of Disaster Prevention and Mitigation.
- Goldsmith Stephen & Eggers William. (2004). Governing By Network: The New Shape of the Public Sector. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Hoyois and Below. (2006). Annual Disaster Statistical Review: Numbers and Trends. n.p.: CRED.
- Itsara Suwanbon. (1997). kānphatthanā prasitthiphāp kānbōrihān čhatkān sāthāranaphai [The development of disaster management efficiency]. Bangkok: Office of the Civil Service Commission.

- John Ditch. (1999). Introduction to Social Security: policies. benefits and poverty, 16(247).
- Kooiman Jan. (2003). Governing as Governance. London: Sage Publications.
- Kriangsakcharoen Wongsak. (2014). pháp ‘anākhōt læ khun na khōng Khon Thai thī phung prasong . Krung Thēp... : sǎ khanakamkānkān suksā hǎeng chāt .
- Munich Re. (2013). Group Annual Report.
- National Defence Studies Institute. (2013). khūmǔ kǎnsūsan thāng yutthasāt khōngkōng thap Thai [Strategic Communications Manual of the Royal Thai Armed Forces]. Bangkok: Center for Strategic Studies Royal Thai Armed Forces.
- Newport et al. (2003). Community Participation and Public Awareness in Disaster Mitigation. Disaster Prevention and Management, 27(33-36).
- Paiboon Wattanasiritham. (2016) čatkān phai phibat bæp mī sūan rūam būranākān khrop wongčhōn . krung thēp : prachāthipatai chumchon.
- Pak Kret municipality. (2014, January 3). thēsabān nakhōnpākkret . Pākkret model. Retrieved from [http : / / www . pakkretcity . go . th / model 3. php](http://www.pakkretcity.go.th/model3.php) (sūpkhon mǔa wan thī sām Makarākhom sōngphanhārōihāsipčhet).
- Pak Kret municipality. (2016, January 3). Pākkret mōdēn [Pakkret Model]. Retrieved from <http://www.pakkretcity.go.th/model3.php>.
- Parinya Suwanno. (2013). kǎnčatkān phai phibat dōi chumchon thōngthin [Disaster management by local communities]. Bangkok: Community Organizations Development Institute(Public Organization).
- Peerapong Teakoon. (2012). kǎnčatkān phai phibat nam thūam hātyaimōdēn [Disaster Management Hatyai flood disaster]. Songkhla: Prince of Songkla University.
- Phansiri thanariyawong. (2013). khurākhāi kǎnčatkān phai phibat mūbān kao kō tambon thōn hong ‘amphōe phrom khīrī čhangwat nakhōn sī tham rāt [Disaster Management Network Nong Hoi Village, Thon Hong District, Phrom Khiri District Nakhon Sri Thammarat]. Journal of the Academic Resources, 24,17-28.

- Pollitt Christopher. (2000). The Essential Public Manager Philadelphia: Open University Press.
- Pricha Wutthikan. (2005). kānsāng tūa chī wat khunnalaksana phū nam nai kānbōrihān chatkān chumchon khemkhæng . Krung Thēp... : mahāwitthayālai thurakit bandit.
- Rhodes, R.A.W. (1976). Central-local relations in Committee of Inquiry into Local Government Finance. London: HMSO.
- Rhodes, R.A.W. (1997). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Maidenhead: Open University Press.
- Ruscio. (1996). Trust Democracy and Public Management: A Theoretical Argument. Journal of Public Administration Research and Theory, 3(473).
- Seixas et al. (2008, January 1). Self-organization in integrated conservation and development Initiatives. International Journal of the Commons, 1(99-125).
- Seri Suppharathi. (2012, March 15), sarup phonlakā rasam manā sarup phonlakā rasam manā phāwik rut mahā 'uthokkaphai sōngphanhārōihāsipsī trīamphrōm rapmū wikrit nam sōngphanhārōihāsiphā (sarup phon læ kānsammanā Na rōngræm mi rā khēn kræn khōnwēchan.
- Sirinan Suwanmoli. (2009). kānsuksā nāothāng kānphatthanā kānchatkān khwāmsīang čak phai phibat dōi chumchon pen thān čak phāk prachā sangkhom kōranī suksā chumchon bān namkhem tambon bāng mūang 'amphōe takūa pā changwat Phangngā . witthayāniphon parinyā mahābandit , School of Bioresources and Technology King Mongkut's University of Technology Thonburi .
- Stivers Camilla . (1990). The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State. Administration and Society, 1(86-105).
- Tavida Kamolvej. (2010). kānbōrihān pokkhrōng sāthārana (Public governance): kānbōrihān rat kit nai satawat thī yīsip'et [Public Governance: The 21st Century Administration]. Bangkok: Faculty of Political Science Thammasat University.

- Tavida Kamolvej. (2010). yū kap phai klai tūa [With the disaster]. Bangkok: Fire and Revenue Department.
- Tavida Kamolvej. (2013). nayōbāi sāthārana nai bōribot kānbōrihān kān pokkhrōng nai kānbōrihān pokkhrōng sāthārana (Public Governance) kānbōrihān rat kit nai satawat thī 21. Krung Thēp... : Thammasat University.
- Thanit Chaloemyan. (2013). rabop tūan phai nam thūam hāt yai kōranī suksā : hātyaimōdēn [Hatyai Flood Warning System Case Study: Hat Yai Mode]. (Research). Prince of Songkla University.
- Thanit Chaloemyan. (2008). thritsadī læ nǎokhit kān pokkhrōng thōngthīn kap kānbōrihān čatkān thōngthīn [Theory and concept Local administration and local administration]. Bangkok: torch publisher project.
- Wirasak Khruthep. (2005). khōkhō nop bōi čhākon wat kam thōngthīn Thai [Findings from local innovations]. Journal of the research community, 60,15-25.
- World Bank. (2012). World Bank Report. New York: Oxford University Press.

หน่วยงานผู้แต่ง: ²ฝ่ายบริหารงานชุมชน, สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

Affiliation: ²Community Management, The Crown Property Bureau, Thailand

หน่วยงานผู้แต่ง: ³คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Affiliation: ³Faculty of Political Science, Thammasat University, Thailand