

## แนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมบนฐานการมีส่วนร่วมของพหุภาคี<sup>1</sup>

### Guidelines for Flood Disaster Management Based on The Multilateral Participation

ปัทมภาพร ภูศรี<sup>2</sup>

Patimabhorn Bhusri<sup>3</sup>

#### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม ผลกระทบจากการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม และเสนอแนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมแบบมีส่วนร่วมของพหุภาคีตามกรอบการอ้างอิงทางความคิดใหม่ โดยศึกษาภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก ทำสุนทรียสนทนากลุ่ม และนำมาวิเคราะห์เนื้อหาประกอบเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อพรรณนาและสรุปผล ผลการวิจัยพบว่า อบต.บางระกำและทต.คลองโยง จัดการภัยพิบัติน้ำท่วมโดยป้องกันน้ำท่วม แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและฟื้นฟู ผลกระทบจากการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมพบว่า มาตรการบางอย่างสร้างความอ่อนแอแก่ประชาชน และการขาดการเตรียมพร้อมที่ดี ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายรุนแรง สำหรับแนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมแบบมีส่วนร่วมของพหุภาคีตามกรอบการอ้างอิงทางความคิดใหม่ ได้แก่ ชุมชนพึ่งพาตนเอง กองทุนภัยพิบัติ การมีประสิทธิภาพด้านการเตือนภัย คลองระบายน้ำออกสู่ทะเลโดยตรง กระจายน้ำ การมีส่วนร่วมของพหุภาคีในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม มาตรการที่ดีในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติน้ำท่วม และการเตรียมความพร้อมของ อบต. ข้อเสนอแนะของการวิจัยนี้ หน่วยงาน

---

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง แนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมแบบมีส่วนร่วมของพหุภาคี กรณีศึกษาในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน และเทศบาลตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม

<sup>2</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

<sup>3</sup> Students in the Master of Public Administration (Public Policy and Public Management), Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University, Thailand

E-mail : patimaporn.first@gmail.com

ราชการส่วนภูมิภาค หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงปฏิบัติการระดับจังหวัด ควรเจรจาและร่วมมือกับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคอื่น หรือจังหวัดอื่นที่มีอาณาเขตติดต่อกัน ในรูปแบบเครือข่ายของภูมิภาค เพื่อออกแบบแผนการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติน้ำท่วมให้มีทิศทางและเป้าหมายเดียวกัน หลีกเลี่ยงการป้องกันเฉพาะพื้นที่ของตนเอง และคำนึงถึงผลกระทบโดยรวม สำหรับ อปท.ควรสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีแก่ประชาชน จัดอบรมการเตรียมความพร้อม การรักษาสูขอนามัย และอาชีพที่สามารถทำได้ในช่วงน้ำท่วม

**คำสำคัญ :** ภัยพิบัติน้ำท่วม, แนวทางการจัดการ, การมีส่วนร่วมของพหุภาคี

### ABSTRACT

This was a qualitative research which primarily aimed to study flood disaster management, investigate the potential impacts of flood disaster management, and present a new frame of reference regarding the flood disaster management that based on the study of a great flood in year 2011. The employed research tools include the in-depth interview, group dialogue, and analyzing quantitative data with content analysis. The findings of this study were as follows: Bangrakam SAO and Khlongyong subdistrict using the consistent approach for prevention, problem solving, and recovery. The dwellers of the subdistricts and community were affected by the flood disaster management; Lacking of providing the right information, insufficient, and fast would result in an improper flood disaster preparedness, the government and the dwellers of the subdistricts losses of the budget for prevention, and there were complaints about the insufficient compensatory payment 20,000 baht. Further, the proposed management with floods was structured within a new methodological framework that involved multilateral cooperation. The framework was mainly focused on the preparation for disastrous floods, including; self-reliance, natural disaster funds, an effective

warning system, water-drainage canals to drain the water to the sea, a water distribution system, multi-stakeholder participation, measurements for recovery, and the flood disaster preparedness of local government.

**Keywords :** Flood disaster, Guidelines for the management, Multilateral participation

### บทนำ

ภัยพิบัติน้ำท่วม เป็นภัยอันตรายที่ประเทศไทยต้องเผชิญมาอย่างต่อเนื่องและประสบความเสียหายหลายล้านบาทต่อปี โดยมีแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมที่มีความรุนแรงมากขึ้น จากรายงานที่เผยแพร่โดย United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs ได้คาดการณ์ไว้ว่า ในอีก 20-30 ปีข้างหน้า จะเกิดภาวะน้ำท่วมใหญ่ที่สร้างความเสียหายอย่างรุนแรงมากขึ้นในหลายภูมิภาคของโลก ในขณะที่รายงานการศึกษาเผยแพร่โดยองค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจสหภาพยุโรป (OECD) เรื่อง “Ranking of the World’s Cities Most Exposed to Coastal Flooding Today and in the Future” ระบุว่า จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การละลายของน้ำแข็งขั้วโลก และการเกิดพายุฝนบ่อยครั้ง ทำให้ระดับของน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งในอีก 60 ปีข้างหน้าหรือประมาณปี ค.ศ.2070 คาดว่า ระดับน้ำทะเลปานกลางจะเพิ่มสูงขึ้น 50 เซนติเมตรจากปัจจุบัน และจะส่งผลทำให้เมืองใหญ่ริมฝั่งทะเลมีความเสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วม (Coastal flooding) มากขึ้น รวมทั้งกรุงเทพมหานคร เมืองหลวงของประเทศไทย เป็นเมืองท่าลำดับที่ 7 ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมใหญ่ประเภทหนึ่งในร้อยปี (one in 100 years) ตลอดจนเกิดผลกระทบต่อประชากรมากที่สุด (พัลลภ กฤตยานวัช, 2554: 18, 20)

ในปี พ.ศ.2554 ภัยพิบัติน้ำท่วมได้เกิดขึ้นในประเทศไทยและสร้างความเสียหายเป็นจำนวนเงิน 1.43 ล้านล้านบาท และต้องใช้งบประมาณเพื่อฟื้นฟูตลอด 2 ปีภายหลังภัยพิบัติน้ำท่วมเป็นจำนวนเงินกว่า 1.5 ล้านล้านบาท (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, 2557: 15) นอกจากนี้ ชุมชนพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบลบาง

ระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ถูกมวลน้ำขนาดใหญ่ไหลทะลักเข้าท่วมพื้นที่เกษตรกรรมและบ้านเรือนของประชาชน จนมีระดับน้ำท่วมสูง 1.20-2.00 เมตร นานติดต่อกันกว่า 4 เดือน ในขณะที่ชุมชนพื้นที่เทศบาลตำบลคลองโยง อำเภупุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม ทิศทางของน้ำมุ่งหน้าเข้าสู่ชุมชน ใช้ระยะเวลาเพียง 2 วันน้ำท่วมปกคลุมเต็มพื้นที่และท่วมขังสูง แต่ระบายน้ำออกได้อย่างช้า ซึ่งเป็นลักษณะของภัยพิบัติน้ำท่วมที่แตกต่างจากอดีต แม้ว่าทั้งสองชุมชนจะเคยประสบกับน้ำท่วมเป็นประจำเกือบทุกปี อันเนื่องมาจากมีสภาพภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มต่ำ และแม่น้ำไหลผ่าน/มีแหล่งน้ำจำนวนมากในพื้นที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็วและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าต่อสถานการณ์ภัยรุนแรงเกินกว่าที่คาดการณ์ไว้ พร้อมทั้งรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่

ดังนั้นประวัติศาสตร์ภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ.2554 ได้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างและการเปลี่ยนแปลง อาทิ วิธีการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม ลักษณะของภัยพิบัติน้ำท่วม ผลกระทบจากภัยพิบัติน้ำท่วม และการคาดการณ์ต่อสถานการณ์ภัยพิบัติน้ำท่วม ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่จะนำไปสู่การเรียนรู้เพื่อการเปลี่ยนแปลง เป็นการเรียนรู้ผ่านกระบวนการของบุคคลในการปรับเปลี่ยนกรอบแนวคิดที่เคยยึดถือมา (ความคิดเดิมๆ) อย่างเช่น แนวทางหรือวิธีการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมตามรูปแบบเดิมๆ แต่เมื่อเปรียบเทียบประสบการณ์เดิมกับประสบการณ์ใหม่ ทำให้สามารถวิพากษ์อดีตที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นมาใหม่ และความคิดความเชื่อนี้ได้รับการยอมรับว่าเหมาะสมและสามารถเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่ครอบคลุมความเป็นจริงในปัจจุบันได้ เพื่อจะนำไปสู่การดำเนินชีวิตได้โดยปลอดภัย มีความสุข และหลีกเลี่ยงการเผชิญกับผลกระทบของภัยพิบัติน้ำท่วมที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต หรือเรียกว่า กรอบการอ้างอิงทางความคิดใหม่นั้น ประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาคือ แนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมบนฐานการมีส่วนร่วมของพหุภาคี โดยประกอบด้วย การจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลกระทบจากการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมของหน่วยงานของรัฐต่อประชาชนในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการนำเสนอแนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมแบบมีส่วนร่วมของพหุภาคีตามกรอบการอ้างอิงทางความคิดใหม่ ซึ่งมีขอบเขต

ด้านสถานที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม และเทศบาลตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม เพื่อเป็นแนวทางที่ดีในการประยุกต์ใช้ด้านการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมที่เหมาะสมกับท้องถิ่นและลักษณะของภัยพิบัติน้ำท่วมที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ.2554 ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน และเทศบาลตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม
2. เพื่อศึกษาผลกระทบจากการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ.2554 ต่อประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน และเทศบาลตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม
3. เพื่อเสนอแนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมแบบมีส่วนร่วมของพหุภาคีตามกรอบการอ้างอิงทางความคิดใหม่

### ระเบียบวิธีวิจัย

ขอบเขตการวิจัย ประกอบด้วย (1) ด้านเนื้อหา มุ่งศึกษาวิธีการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลกระทบจากการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมของหน่วยงานของรัฐต่อประชาชนในท้องถิ่น เพื่อหาแนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมแบบมีส่วนร่วมของพหุภาคีตามกรอบการอ้างอิงทางความคิดใหม่ โดยจะศึกษาพฤติกรรม ความคิด ความเชื่อ สมมติฐาน และความคาดหวัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ต่อการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม ซึ่งจะแบ่งระยะเวลาการศึกษาออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ก่อนปี พ.ศ.2554 ภัยพิบัติน้ำท่วมในช่วงปี พ.ศ.2554 และภายหลังจากปี พ.ศ.2554, (2) ด้านพื้นที่ กำหนดศึกษาในพื้นที่ประสบภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 ที่มีการประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และมีสภาพภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำ/ลำคลองสายหลักไหลผ่าน ตลอดจนเป็นชุมชนที่มีศักยภาพในการพึ่งตนเองและ

บริหารจัดการงานในยามวิกฤตภัยพิบัติน้ำท่วมได้ ประกอบด้วย ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม และในพื้นที่ของเทศบาลตำบลคลองโยง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดนครปฐม, และ (3) ด้านผู้ให้ข้อมูลหลัก เป็นผู้ที่เคยได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ.2554 รวมจำนวนทั้งสิ้น 10 ราย (ผู้ให้ข้อมูลหลักพื้นที่ละ 5 ราย) โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง กล่าวคือ 1) ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ ได้แก่ ผู้นำชุมชน จำนวน 2 ราย, ประชาชน จำนวน 1 ราย, ผู้บริหารของ อบต.บางระกำ จำนวน 1 ราย และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ จำนวน 1 ราย และ 2) ในพื้นที่ของเทศบาลตำบลคลองโยง ได้แก่ ผู้นำชุมชน จำนวน 2 ราย, ประชาชน จำนวน 1 ราย, ผู้บริหารของ ทต.คลองโยง จำนวน 1 ราย และผู้ช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ส่วนราชการประจำอำเภอ จำนวน 1 ราย

การวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยดำเนินการศึกษาในกลุ่มผู้ที่เคยได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ.2554 ด้วยการ (1) สัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์ในรูปแบบใช้แนวคำถามปลายเปิดที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อกระตุ้นและเปิดโอกาสให้คู่สนทนาได้เล่าเรื่องราวจากประสบการณ์ของตนเองอย่างมีเป้าหมาย และ (2) ทำสนทนากลุ่ม เป็นการพูดคุยกันในกลุ่มสนทนาๆ ละ 3 คน โดยทุกคนมีอิสระในการสนทนาและความเท่าเทียมกัน เพื่อแสดงความคิดเห็นของตนเองและรับฟังความรู้สึคนึกคิดของผู้ที่ร่วมกลุ่มสนทนา ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ และเทศบาลตำบลคลองโยง จังหวัดนครปฐม สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะนำเอาประเด็นต่างๆ ที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการทำสนทนากลุ่มมาสรุป และวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ เช่น ประกาศหรือหนังสือราชการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นส่วนหนึ่งประกอบในการพรรณนาและสรุปผลตามลำดับ

## ผลการวิจัย

### ด้านการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม

ผลการศึกษาข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ และเทศบาลตำบลคลองโยง สามารถสรุปได้ดังนี้

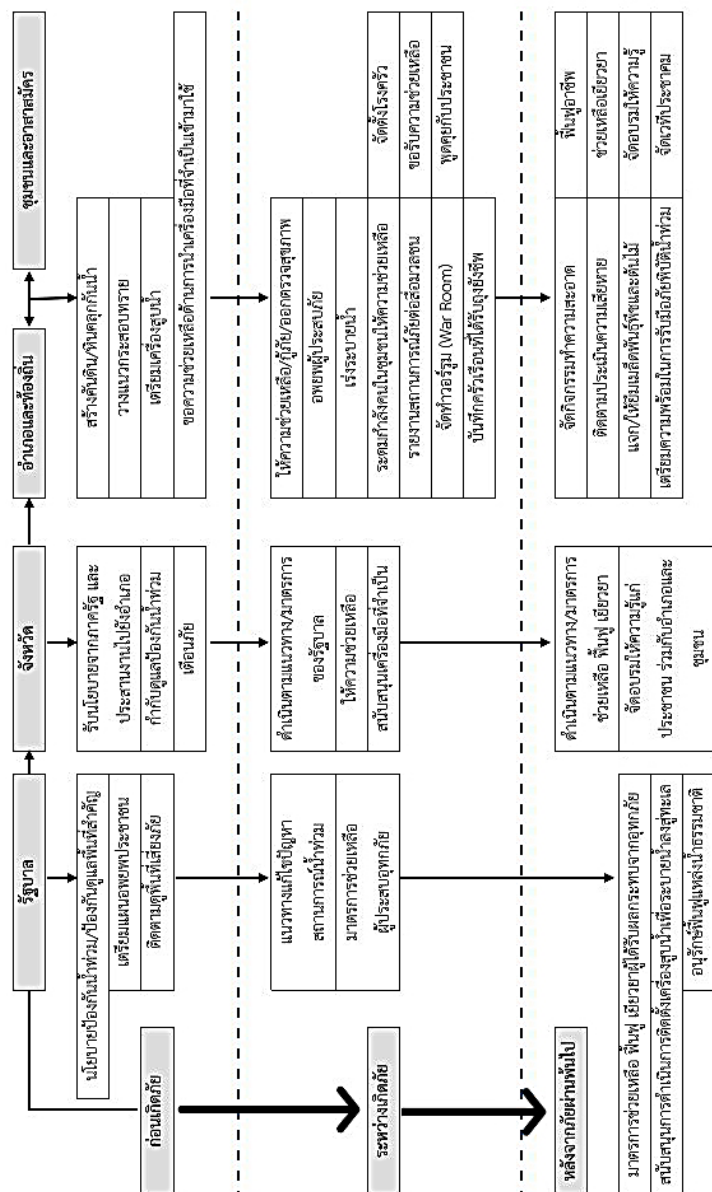
ประการแรก กรอบการอ้างอิงทางความคิดเดิม (Existing frame of reference) ก่อนเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ.2554 ด้านการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมของผู้ให้ข้อมูลหลักในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำและเทศบาลตำบลคลองโยงได้สอดคล้องกัน คือ ตั้งแต่อดีตประชาชนจะมีความพร้อมในการเตรียมรับภัยพิบัติน้ำท่วมไว้ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย เพื่อป้องกันและลดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติน้ำท่วม ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มเข้ามามีบทบาทด้านการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมในชุมชน รวมทั้งได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัย

ประการที่สอง สาเหตุและลักษณะการเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ เกิดจากการสร้างคันกันน้ำและการสูบน้ำออกจากกรุงเทพฯ ทำให้ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม โดยมีลักษณะไหลบ่าลงมาอย่างรวดเร็ว น้ำท่วมปกคลุมพื้นที่ติดต่อกัน 4 เดือน และประชาชน/ชุมชนไม่สามารถป้องกันภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ.2554 ไว้ได้ สำหรับเทศบาลตำบลคลองโยงมีสาเหตุการเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมในพื้นที่ที่สอดคล้องกับในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ ได้แก่ เกิดจากการสร้างคันกันน้ำ นอกจากนี้ ยังเกิดจากการผันน้ำ ทำให้ในพื้นที่เทศบาลตำบลคลองโยงเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม โดยลักษณะของน้ำท่วมมีความแตกต่างไปจากภัยธรรมชาติ กล่าวคือ น้ำไหลบ่าเข้าท่วมชุมชน เกิดน้ำท่วมขังสูง และการระบายน้ำท่วมออกจากพื้นที่เป็นไปอย่างล่าช้า

และประการที่สาม การจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ.2554 แบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ การดำเนินการก่อนเกิดภัย การดำเนินการระหว่างเกิดภัย และการดำเนินการหลังจากภัยผ่านพ้นไป โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งได้ดำเนินแนวทางจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมในระยะก่อนเกิดภัยอย่างสอดคล้องกัน คือ การป้องกันน้ำท่วม เช่น สร้างคันดิน/หินคลุกกันน้ำ วางแนวกระสอบทราย และเตรียมเครื่องสูบน้ำ

สำหรับระบายน้ำออกจากพื้นที่ เพื่อให้ชาวบ้านถูกน้ำท่วม นอกจากนี้ เทศบาลตำบลคลองโยงจะร่วมมือกับผู้นำชุมชนและประชาชนในการป้องกันพื้นที่ของชุมชนตนเอง โดยการประสานงานกับมวลชน ข้าราชการ และประชาชนภายนอก เพื่อขอความช่วยเหลือด้านการนำเครื่องมือที่จำเป็นเข้ามาใช้สำหรับการป้องกันภัยพิบัติน้ำท่วม ในขณะที่การดำเนินการระหว่างเกิดภัย องค์รกรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งได้ดำเนินการตามหลักการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามีความแตกต่างด้วยวิธีต่างๆ ที่มีประโยชน์ กล่าวคือ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ ได้แก่ (1) ระดมกำลังคนในชุมชน เป็นกำลังสำคัญต่อบทบาทของอาสาสมัครให้ความช่วยเหลือ (2) อพยพผู้ประสบภัยที่ไม่สามารถอาศัยอยู่ในบ้านของตนเอง และผู้ป่วย/ผู้พิการ/เด็ก ย้ายไปอาศัยที่ศูนย์พักพิงชั่วคราว (3) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขออกตรวจสอบสุขภาพและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย/ผู้ป่วย (4) จัดตั้งโรงครัว เพื่อทำอาหารแจกจ่ายให้แก่ผู้ประสบภัย (5) ขอรับความช่วยเหลือจากสำนักงานอำเภอบางเลน/จังหวัดนครปฐม ส่วนราชการอื่นๆ และหน่วยงานภายนอก เพื่อให้สามารถช่วยเหลือประชาชนของชุมชนตำบลบางระกำได้อย่างเพียงพอ และ (6) รายงานสถานการณ์ภัยพิบัติน้ำท่วมของชุมชนตำบลบางระกำผ่านสื่อมวลชน 2) เทศบาลตำบลคลองโยง มีส่วนร่วมกับอำเภอ ผู้นำชุมชน และประชาชน เพื่อ (1) การจัดทาวอร์รูม (War Room) (2) การกำหนดแนวทางปฏิบัติงานด้านภัย (3) การบันทึกครัวเรือนที่ได้รับภัยยังชีพ (4) การเร่งระบายน้ำที่ท่วมขังในชุมชน และ (5) การพูดคุยกับประชาชน และการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมในระยะหลังจากภัยผ่านพ้นไป องค์รกรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งได้ดำเนินการแนวทางอย่างสอดคล้องกัน คือ การจัดกิจกรรมทำความสะอาด การฟื้นฟูอาชีพ การแจก/ให้ยืมเมล็ดพันธุ์พืชและต้นไม้ การช่วยเหลือเี่ยวยา การติดตามประเมินความเสียหาย การจัดอบรมให้ความรู้ การจัดเวทีประชาคม และการเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติน้ำท่วม ทั้งนี้ รายละเอียดสรุปได้ดังแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิ 1 การจัดทรัพยากรปีที่ผ่านมา 3 กับการมีส่วนร่วมของพหุภาคี



ที่มา: จากการสังเคราะห์ของผู้วิจัย

### ด้านผลกระทบจากการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม

ผลกระทบจากการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมพบว่า สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ด้าน โดยประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ และเทศบาลตำบลคลองโยง ได้รับผลกระทบที่คล้ายคลึงกัน 3 ด้าน คือ ผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อเศรษฐกิจ กล่าวคือ ประชาชนได้รับบาดเจ็บ เสียชีวิต เครียด ไม่มีความสุข ขาดแคลนเครื่องอุปโภค/บริโภค สูญเสียเงิน/ทรัพย์สิน ขาดรายได้ อยู่ในสิ่งแวดล้อมสกปรก เป็นต้น ในขณะที่ผลกระทบต่อสังคมมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำพบว่า การช่วยเหลือผู้ประสบภัย ด้วยเงินเป็นจำนวนมากจะก่อให้เกิดพฤติกรรมการรอคอยความช่วยเหลือมากกว่าการช่วยเหลือตนเอง เมื่อประชาชนอ่อนแอ ชุมชนก็อ่อนแอตามไปด้วย ซึ่งแท้จริงแล้ว ประชาชนของชุมชนบางระกำสามารถปรับตัวให้อยู่กับน้ำได้ แม้กระทั่งภายหลังจากปี พ.ศ.2554 ประชาชนเรียนรู้ที่จะรอรับความช่วยเหลือจากรัฐ สำหรับประชาชนในพื้นที่ เทศบาลตำบลคลองโยง พบว่า ภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ.2554 ได้ส่งผลกระทบด้านบวก และด้านลบต่อสังคม โดยผู้ให้ข้อมูลหลักมีความเห็นว่า การให้ความช่วยเหลือและความมีน้ำใจแก่กันทั้งจากคนในชุมชนและประชาชนภายนอก ไม่ว่าจะเป็นด้านกำลังคน สิ่งของ ให้ความช่วยเหลือ และการแจ้งข่าวบอกกล่าว/การประสานงานระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ด้วยกัน เป็นภาพความประทับใจที่เกิดขึ้นในชุมชนและเป็นผลกระทบเชิงบวกต่อสังคม สำหรับผลกระทบด้านลบต่อสังคม มี 2 ประการ คือ 1) ผู้ประสบภัยได้รับสิ่งของช่วยเหลือ ไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากในระยะเริ่มต้นของภัยพิบัติน้ำท่วม ชุมชนตำบลคลองโยงยังไม่มี แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแจกสิ่งของให้ความช่วยเหลือ ทำให้ผู้ประสบภัยบาง รายสามารถรับสิ่งของให้ความช่วยเหลืออย่างซ้ำซ้อน บางครัวเรือนเวียนคนให้มารับ สิ่งของ จนเกิดการกักตุนอาหารและสิ่งของให้ความช่วยเหลือ อีกทั้งประชาชน/หน่วยงาน เอกชนจากภายนอก ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือเฉพาะในพื้นที่ที่รถบรรทุกสามารถเข้าถึง ได้เท่านั้น ทำให้ผู้ประสบภัยครัวเรือนอื่นที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ลึกเข้าไปในชุมชน (ส่วนใหญ่ มักจะเป็นเกษตรกร) ขาดโอกาสในการได้รับสิ่งของให้ความช่วยเหลือ และบางหมู่คณะ เลือกลงเฉพาะหมู่บ้านที่มีญาติพี่น้อง/เพื่อน/คนรู้จักของตนเองอาศัยอยู่เท่านั้น และ 2)

เกิดข้อร้องเรียนเกี่ยวกับเงินให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน กรณีบ้านเสียหายบางส่วนชดเชยหลังละไม่เกิน 20,000 บาท เนื่องจากผู้ประสบภัยได้รับเงินเยียวยาไม่เท่ากัน โดยบางรายได้รับเงินไม่เต็มจำนวน 20,000 บาท เพราะตามหลักเกณฑ์จะขอเบิกได้เฉพาะความเสียหายที่เกิดจากโครงสร้างบ้านเท่านั้น ในขณะที่มูลค่าความเสียหายส่วนใหญ่เกิดขึ้นแก่เครื่องเรือนอาทิ เตียง ตู้โต๊ะ/เก้าอี้ และอื่นๆ ทำให้นำไปสู่การยื่นคำร้องเรียนและอุทธรณ์ต่อไป

การเรียนรู้ต่อผลกระทบจากการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมของประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ พบว่า ความสูญเสียจากภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 เกิดขึ้นจากชุมชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเพียงพอ ขาดการเตรียมพร้อมที่ดีในการรับมือภัยพิบัติน้ำท่วม และพยายามที่จะป้องกันภัยพิบัติน้ำท่วม ทำให้ชุมชนไม่สามารถรับมือกับภัยพิบัติน้ำท่วมได้ในระยะแรกของภัย การเรียนรู้ต่อผลกระทบจากการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม ได้นำไปสู่แนวคิดและพฤติกรรมด้านการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติน้ำท่วมในอนาคต โดย (1) การเตรียมพร้อมที่ดีในการรับมือภัยพิบัติน้ำท่วม เป็นแนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมที่สำคัญที่สุด ซึ่งชุมชนจะต้องปรับตัวเพื่อรับมือกับภัยพิบัติน้ำท่วมและจะไม่สู้กับน้ำท่วมอีกต่อไป (2) การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเพียงพอ ชุมชนกำหนดให้จัดการประชุมขึ้นทุกเดือนในหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่และแลกเปลี่ยนความรู้/ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับภัยพิบัติน้ำท่วมและเรื่องอื่นๆ พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชน ผู้นำชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่จากสำนักงานอำเภอบางเลน บนพื้นฐานที่ว่า “ปัญหาที่เกิดในชุมชนก็ควรให้ประชาชนแก้ไขปัญหาของชุมชนตนเองก่อน” ตลอดจนดำเนินการวางระบบสื่อสารข้อมูลภายในชุมชนเพิ่มขึ้น และ (3) การป้องกันภัยพิบัติน้ำท่วมด้วยคันกันน้ำ จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อเป็นน้ำท่วมปกติที่ชุมชนจะสามารถป้องกันน้ำท่วมได้ โดยจะไม่สร้างคันกันน้ำเพื่อใช้ในสถานการณ์ภัยพิบัติน้ำท่วมที่มีความรุนแรง ทั้งนี้ ชุมชนตำบลบางระกำได้ยึดถือหลักการที่ว่า “หากเราสามารถพึ่งตัวเองได้ เราก็จะอยู่ได้ และไม่ต้องสนใจว่าจะได้รับเงินค่าชดเชยหรือไม่ มากน้อยเพียงไร เพราะการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติน้ำท่วมจะช่วยลดความสูญเสียจากภัย

พิบัติน้ำท่วม ซึ่งเป็นแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุด” สำหรับเทศบาลตำบลคลองโยง พบว่า ความเสียหายและความสูญเสียเป็นอย่างมากจากภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ.2554 เกิดขึ้นจากประชาชนและชุมชนขาดการเตรียมพร้อมที่ดีในการรับมือภัยพิบัติน้ำท่วมเพราะไม่เชื่อว่าภัยพิบัติน้ำท่วมจะเกิดขึ้นจริง ชุมชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเพียงพอ ชุมชนละเลยต่อความสำคัญและการดูแลรักษาลำคลอง และการสร้างคันกันน้ำ การเรียนรู้ต่อผลกระทบจากการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม ได้นำไปสู่การเปลี่ยนวิธีการรู้คิดและพฤติกรรมต่อการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม โดย (1) การเตรียมพร้อมที่ดีในการรับมือภัยพิบัติน้ำท่วม ประชาชนเชื่อว่า ภัยพิบัติน้ำท่วมจะเกิดขึ้นจริงหากมีการแจ้งเตือนภัยและจะต้องเตรียมพร้อมในการรับมือภัยพิบัติน้ำท่วมไว้ทันที รวมทั้งปรับเปลี่ยนความคิดจาก “การป้องกัน” มาเป็น “การอยู่กับน้ำให้ได้” (2) การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง เพียงพอ และรวดเร็ว เป็นหลักการทำงานสำคัญด้านการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมที่จะทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือ โดยชุมชนตำบลคลองโยงได้ติดตั้งหอกระจายเสียงครอบคลุมทุกพื้นที่ของชุมชน รวมทั้งผู้นำชุมชนมีหน้าที่แจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับภัยพิบัติน้ำท่วมให้กับประชาชนในพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ และ (3) การกระจายน้ำ เป็นการปล่อยให้น้ำไหลออกทะเลโดยธรรมชาติ และลดความรุนแรงของภัยพิบัติน้ำท่วมที่จะเกิดปริมาณน้ำท่วมสูงและท่วมขังติดต่อกันเป็นเวลานานในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

### ด้านแนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมแบบมีส่วนร่วมของพหุภาคีตามกรอบการอ้างอิงทางความคิดใหม่

จากการศึกษาแนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมแบบมีส่วนร่วมของพหุภาคีตามกรอบการอ้างอิงทางความคิดใหม่พบว่า มี 8 แนวทาง ได้แก่ *แนวทางที่ 1 ชุมชนพึ่งตนเอง* เป็นการปรับบทบาทของชุมชนจากที่เคยรอรับความช่วยเหลือจะเปลี่ยนมาเป็น “ชุมชนพึ่งตนเอง” โดยการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติน้ำท่วม การพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งด้านการระดมเครื่องมือและสิ่งของช่วยเหลือที่จำเป็นในยามเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม การสร้างความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม และการเห็นคุณค่าของการสื่อสารผ่านสื่อมวลชนที่จะช่วยสนับสนุนให้ชุมชนได้รับความช่วยเหลืออย่างรวดเร็วและสอดคล้องกับความต้องการของผู้ประสบภัย นอกจากนี้ ประชาชนใน

ชุมชนมีกรอบการอ้างอิงทางความคิดใหม่ว่า หากภัยพิบัติน้ำท่วมเกิดขึ้นอีกในอนาคต ประชาชนจะไม่หนีหรืออพยพออกจากบ้าน แต่จะเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติน้ำท่วมไว้ล่วงหน้า เพื่อให้สามารถพักอาศัยอยู่ภายในบ้านและดูแลทรัพย์สินของตนเองได้อย่างปลอดภัย ดังนั้น แนวทางชุมชนพึ่งตนเอง จึงเป็นแนวทางเพื่อพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง มุ่งเน้นวิธีการดำเนินงานในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ และตอบสนองความต้องการของประชาชน *แนวทางที่ 2 กองทุนภัยพิบัติ* การเปิดโอกาสให้ชุมชนได้จัดการภัยพิบัติน้ำท่วมในชุมชนของตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทชุมชนทั้งด้านสภาพภูมิประเทศ ลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้น และความต้องการของผู้ประสบภัย ตลอดจนเพื่อลดปัญหาด้านการได้รับความช่วยเหลือที่ล่าช้า รัฐจึงควรสนับสนุนเงินกองทุนภัยพิบัติ กองทุนละ 1 ล้านบาทต่อตำบล โดยให้มีคณะกรรมการกองทุนภัยพิบัติประจำตำบล ซึ่งอาจประกอบไปด้วย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ราษฎรชาวบ้าน และประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมของชุมชนตนเอง *แนวทางที่ 3 การมีประสิทธิภาพด้านการเตือนภัย* รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องแจ้งเตือนภัยด้วยข้อมูลที่มีความถูกต้อง เพียงพอ และรวดเร็ว เพื่อประชาชนสามารถเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติน้ำท่วมได้อย่างเหมาะสม *แนวทางที่ 4 คลองระบายน้ำออกสู่ทะเลโดยตรง* รัฐควรเพิ่มขีดความสามารถของการระบายน้ำเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบเป็นลูกโซ่สู่ชุมชนอื่นๆ *แนวทางที่ 5 กระจายน้ำ* เป็นวิธีการเปิดพื้นที่ของตนเองเพื่อให้น้ำสามารถไหลผ่านออกทะเลโดยธรรมชาติ กล่าวคือ น้ำแพร่กระจายในพื้นที่ที่ยังกว้างเท่าไร ระดับความสูงของน้ำจะยิ่งลดลงเท่านั้น ซึ่งแนวทางนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งในการออกนโยบายของรัฐ การกำหนดแนวทางจัดการน้ำตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ ท้องถิ่น/ท้องที่ และประชาชน เพื่อให้จัดการภัยพิบัติน้ำท่วมไปในทิศทางเดียวกัน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างภาคี และไม่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งให้ต้องเผชิญกับน้ำท่วมสูงอย่างรุนแรง *แนวทางที่ 6 การมีส่วนร่วมของพหุภาคีในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม* ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัศน์ด้านการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมที่ดี สามารถปรับเปลี่ยนแผนการ/กลยุทธ์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติน้ำท่วมในปัจจุบัน แก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว จัดการ

ความซัดแยง จดัสรรทรัพยากรอยางมประสททธภาพ เปนธรรม สงเสริมใหประชาชนและ  
 ชุมชนชมแขง/ฟงตนเองได และสามารถทำงานรวมกับผูอื่นได ทงกับประชาชน ผูนา  
 ชุมชน เอกชน เครือขายชุมชน สื่อมวลชน และหนวยงานของรัฐ (เชน องค์กรบริหาร  
 สวนจังหวดนครปฐม สํานักงานปกกันและบรรเทาสาธารณภยจังหวดนครปฐม  
 หนวยงานของกรมชลประทาน ทหาร หนวยงานของทองถิ่นทมอานาจหนาที่จดัการนาใน  
 พันทดนํ้า กลางนํ้า และปลายนํ้า) เพื่อใหจดัการภยพบดนํ้าท่วมไดอยางมประสททธภาพ  
 ประสททธผล และอยางยงยืน **แนวทางที่ 7 มาตรการททในการช่วยเหลือผูประสบภยพบดิ  
 นํ้าท่วม** รัฐควรใหความสําคัญต่อมาตรการในระยะแรกกอนเกดภยพบดนํ้าท่วมมากกวา  
 การใหความช่วยเหลือดานการเงินแกผูประสบภยภายหลังจากทที่ต้องเผชิญกับความ  
 เสี่ยงหายและความสูญเสียเปนอยางมาก เพราะการจายเงินเปนจํานวนมากยอมจะสงผล  
 กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ และยงเปนผลกระทบต่อการสร้ความออนแอแก  
 ประชาชน ทําใหมพฤติกรรมการรอคอยความช่วยเหลือมากกว่าการช่วยเหลือตนเอง เมือ  
 ประชาชนออนแอ ชุมชนก็ออนแอตามไปด้วย ดงนัั้น มาตรการททในการช่วยเหลือ  
 ผูประสบภยพบดนํ้าท่วม จิงควรหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับสถานการณ์รุนแรง ผลกระทบ  
 และการสูญเสียบประมาณ ตลอดจนควรเสริมสร้ความชมแขงใหแกประชาชนและ  
 ชุมชน และ**แนวทางที่ 8 การเตรียมพรอมขององค์กรปกครองสวนทองถิ่น** องค์กรปกครอง  
 สวนทองถิ่นต้องปรับตัวและเตรียมพรอมรับมือภยพบดนํ้าท่วมทงในดานการจัด  
 ระบบปฏิบัติการ ดานบุคลากร ดานเครื่องจักรกล/ยานพาหนะ/วัสดุอุปกรณ์/เครื่องมือ  
 เครื่องใช้/พลังงาน ดานการเตรียมรับสถานการณ์ ดานการสื่อสาร และดานการใหความ  
 ช่วยเหลือ เพราะการเตรียมพรอมททในการรับมือภยพบดนํ้าท่วมเปนแนวทางการจดัการ  
 ภยพบดนํ้าท่วมทสําคัญที่สุด ทงนี้ รายละเอียดสรุปไดดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สรุปแนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมตามกรอบการอ้างอิงทางความคิดใหม่

| ในพื้นที่ อบต. บางระกำ                                                                                                                                                                     |  | ในพื้นที่เทศบาลตำบลสองยาง                                                                                                                                                                                                                | ผลกระทบจากการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม (การเรียนรู้สู่การเปลี่ยนแปลง)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | แนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมแบบมีส่วนร่วมของพหุภาคี                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม                                                                                                                                                                  |  | ตามกรอบการอ้างอิงทางความคิดใหม่                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ตามกรอบการอ้างอิงทางความคิดใหม่                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1. อบต. ทำหน้าที่แจ้งข่าวสารเตือนภัย แจกถุงยังชีพ กระจายอาหาร และป้องกันน้ำท่วม                                                                                                            |  | 1. ผู้นำชุมชนประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและแจ้งข่าวสารแก่ลูกบ้าน                                                                                                                                                                          | - ผลกระทบด้านลบ ได้แก่ ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเรื่องอุปโภค/บริโภค สูญเสียเงิน/ทรัพย์สิน ขาดรายได้ อยู่ยงคงแถมล้มลุกปรกหักให้เกิดพฤติกรรม การอดทนความช่วยเหลือ เกิดความไม่เท่าเทียมและข้อร้องเรียน เป็นต้น สำหรับผลกระทบด้านบวก ได้แก่ ความมั่นใจ - การเรียนรู้จากผลกระทบ ทำให้ชุมชนค้นพบว่า ความสูญเสียจากภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 เกิดขึ้นจากชุมชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเพียงพอ ไม่เชื่อว่าภัยพิบัติน้ำท่วมจะเกิดขึ้นจริง ขาดการเตรียมพร้อมที่ดี และพยายามที่จะป้องกันหรือผู้เกี่ยวข้องรับผิดชอบ | มีแนวทาง ดังนี้<br>1. ชูชุมชนให้ตนเอง<br>2. กองทุนภัยพิบัติ<br>3. การมีประสิทธิภาพด้านการเตือนภัย<br>4. คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย<br>5. กระจายน้ำ<br>6. การมีส่วนร่วมของพหุภาคีในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม<br>7. มาตราการที่ดีในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติน้ำท่วม<br>8. การเตรียมพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น |
| 2. ประชาชนเตรียมพร้อมและป้องกันภัยพิบัติ                                                                                                                                                   |  | 2. ประชาชนเตรียมพร้อม และอาศัยอยู่ที่บ้าน โดยไม่ต้องอพยพ                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1. ดึงกันน้ำ แนวกระสอบทราย และถูกเป็นพื้นที่เก็บน้ำ                                                                                                                                        |  | ตามแผนและสิ่งอำนวยความสะดวก                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 2. มวลน้ำขนาดใหญ่ไหลบ่าลงมาอย่างรวดเร็ว และน้ำท่วมปกคลุมพื้นที่ติดกับหลายเดือน                                                                                                             |  | 1. ดึงกันน้ำ และการสูบน้ำ<br>2. นำถุงทรายมาในทันที ค. คลองโยง ใช้เวลาเพียง 2 วัน น้ำท่วมเต็มพื้นที่ ไม่เหมือนธรรมชาติที่เคยเป็น                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| การจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554                                                                                                                                                    |  |                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| ป้องกันน้ำท่วม และเตรียมเครื่องสูบน้ำสำหรับระบายน้ำออกจากพื้นที่                                                                                                                           |  | การดำเนินการก่อนเกิดภัย<br>ป้องกันน้ำท่วม และขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐและประชาชนเพื่อนำเครื่องมือให้มาใช้                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1. ระดมกำลังคนในชุมชนเป็นอาสาสมัคร (2) อพยพผู้ประสบภัย (3) เจ้าหน้าที่สาธารณสุขออกตรวจสุขภาพ (4) จัดตั้งโรงครัว (5) ขอรับความช่วยเหลือจากสำนักงานอำเภอ (6) รายงานสถานการณ์ภัยผ่านสื่อมวลชน |  | การตั้งที่กำบัง (War Room)<br>(1) การกำหนดแนวทางปฏิบัติงานด้านภัย (2) การป้องกันภัยที่ได้รับความเสียหาย (3) การป้องกันภัยที่ได้รับความเสียหาย (4) การระดมกำลังคนในชุมชน (5) การอพยพผู้ประสบภัย (6) การรายงานสถานการณ์ภัยผ่านสื่อมวลชน    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| การจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม                                                                                                                                                                  |  | การดำเนินการหลังจากภัยผ่านพ้นไป<br>การฟื้นฟูสภาพความเสียหาย การแจก/ให้ยืมเมล็ดพันธุ์พืชและต้นไม้ การช่วยเหลือเยียวยา การติดตามประเมินความเสียหาย การจัดอบรมให้ความรู้ การจัดเวทีประชาคม และการเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติน้ำท่วม |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

ที่มา: จากการศึกษาวิเคราะห์ของผู้วิจัย

## อภิปรายผลการวิจัย

### ด้านการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม

จากผลการศึกษาการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม จะเห็นได้ว่า ปัญหาของการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ.2554 ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำและเทศบาลตำบลคลองโยงคือ การเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมยังไม่เพียงพอ ทำให้ระหว่างเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมต้องดำเนินงานตามแนวทางแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าด้วยวิธีการต่างๆ ได้แก่ การระดมคนในชุมชน การอพยพผู้ประสบภัย การให้บริการตรวจสอบสุขภาพ การจัดตั้งโรงครัว การขอความช่วยเหลือจากภายนอก การรายงานสถานการณ์ภัยของชุมชนผ่านสื่อมวลชน การจัดทาวอร์รูม (War Room) การกำหนดแนวทางปฏิบัติงานด้านกู้ภัย การบันทึกครัวเรือนที่ได้รับภัยยังชีพ การเร่งระบายน้ำที่ท่วมขัง และการพูดคุยกับประชาชน ตลอดจนปรับการทำงานด้านการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสถานการณ์ที่หลากหลาย จึงเป็นมาตรการหรือกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการกับปัญหา อย่างไรก็ตาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดแนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมที่มีความเป็นไปได้และมีความเหมาะสม เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำทั้งปริมาณและคุณภาพ เพื่อควบคุมน้ำและระบายออกได้ทันการณ์ (พระราชดำรัสเรื่องน้ำและการพัฒนาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, 2538: 85) การเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติน้ำท่วม (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, 2557: 18-19) การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า เป็นกุญแจนำไปสู่การสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและลดความสูญเสียต่อชีวิต/ทรัพย์สินที่อาจเกิดขึ้นได้ (กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 2559: ออนไลน์) การเตือนใจประชาชนให้มีความพร้อมและระวังภัยอยู่เสมอ (คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2540: 379-380) การสร้างความร่วมมือและเครือข่าย (อัมพร แก้วหนู, 2554: 14-15) และการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน (เช่น การส่งเสริมให้เกิดแผนแม่บทที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของทั้งชุมชน) (สลิทธิพย์ เชียงทอง, 2555: 45-48) เป็นต้น สอดคล้องกับ ไททัศน์ มาลา (2557) ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการน้ำของเทศบาลนครนนทบุรี ที่กล่าวว่า ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมของเทศบาลนคร

นนทบุรี ได้แก่ การป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อมของเทศบาลและประชาชน การจัดการในภาวะฉุกเฉิน/การสู้ภัยน้ำท่วม และการจัดการหลังเกิดภัยอย่างเหมาะสม เช่นเดียวกับที่ ฤทธิชัย ธรรมแสง (2553) ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการจัดการปัญหาภัยพิบัติน้ำท่วม กล่าวว่า ปัจจัยด้านบุคลากรมีผลต่อความสำเร็จในการจัดการปัญหาภัยพิบัติน้ำท่วมมากที่สุด เพราะการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จต้องมีทรัพยากรบุคคลที่เพียงพอและสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ และรองลงมาคือปัจจัยด้านเครื่องมือ และดังที่ วิรุณฯ แก้วสมบุญ (2556) ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของภาคประชาสังคมกับการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำท่วมไว้ว่า ความสำเร็จของการจัดการน้ำท่วม พ.ศ. 2554 ในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดเกิดมาจากการพัฒนาของภาคประชาสังคมที่มีความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง

#### ด้านผลกระทบจากการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม

ผลกระทบจากการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม อาทิต ประชาชนได้รับบาดเจ็บ เสียชีวิต เครียด ไม่มีความสุข ขาดแคลนเครื่องอุปโภค/บริโภค สูญเสียเงิน/ทรัพย์สิน ขาดรายได้ อยู่ในสิ่งแวดล้อมสกปรก เกิดข้อร้องเรียน และความอ่อนแอ เป็นต้น โดยเป็นผลสืบเนื่องอันเกิดจากปัญหาการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม คือ (1) คันกั้นน้ำ/แนวกระสอบทราย (2) ขาดประสิทธิภาพด้านการเตือนภัย (3) ขาดการเตรียมความพร้อมไว้อย่างเหมาะสม และ (4) มาตรการที่ประชาชนไม่เห็นด้วย จากผลการศึกษาดังกล่าว การที่รัฐบาล/หน่วยงานของรัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมย่อมก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชน ซึ่งมาตรการหรือกิจกรรมที่ดีในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างภาคี สร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชน เอื้อต่อการทำงานให้บรรลุเป้าหมายหลัก และเกิดการยอมรับร่วมกัน จึงจะเป็นมาตรการแก้ไขปัญหายุ่งยากพิบัติน้ำท่วม รัฐบาลต้องใช้เครื่องมือด้านการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบจากมาตรการต่างๆ โดยตรงได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าควรจะมีมาตรการ/กิจกรรมนั้นๆ เกิดขึ้นหรือไม่ สอดคล้องกับ อรอนงค์ พินิจพัฒนานนท์ (2543) ได้ศึกษาสาเหตุและลักษณะของน้ำหลากที่กล่าวว่า เขื่อน และคันกั้นน้ำ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อชนิดและความรุนแรงของภัยพิบัติ

น้ำท่วม เช่นเดียวกับที่ ณวัฒน์ ทองสว่าง (2541) ที่ศึกษาผลกระทบของการก่อสร้างคันกันน้ำ กล่าวว่า การก่อสร้างคันกันน้ำ ก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบอยู่หลายประการ ซึ่งมีสาเหตุมาจากกระบวนการทำงานตั้งแต่เริ่มต้นของทางราชการที่ขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และนักวิชาการอย่างมากเพียงพอ ทำให้แนวคันกันน้ำและรูปแบบของคันกันน้ำไม่เป็นทางเลือกที่ดีที่สุด และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และดังที่ ธวัชชัย ชูดำ (2556) ศึกษาสิทธิและการละเมิดสิทธิต่อชุมชนที่เกิดจากการจัดการน้ำท่วม ที่ว่า สิทธิการได้รับการช่วยเหลือเยียวยาของชุมชนในพื้นที่รอบนอกยังไม่ทั่วถึง โดยขณะเกิดเหตุความช่วยเหลือจำกัดอยู่เพียงพื้นที่ที่ติดถนนสายหลัก ขณะที่พื้นที่ในตรอกซอยไม่ได้รับการช่วยเหลือ ส่วนกรณีหลังเกิดเหตุ ผู้ประสบภัยได้รับเพียงเงินช่วยเหลือฉุกเฉินจำนวน 5,000 บาท แต่ไม่ได้รับเงินชดเชยความเสียหายของที่พักอาศัย ซึ่งในภาพรวมการชดเชยไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงทั้งในแง่ของจำนวนของผู้ได้รับความเสียหายและมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น

#### ด้านแนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมแบบมีส่วนร่วมของพหุภาคีตามกรอบการอ้างอิงทางความคิดใหม่

แนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมแบบมีส่วนร่วมของพหุภาคีตามกรอบการอ้างอิงทางความคิดใหม่ มี 8 แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่ 1 ชุมชนพึ่งตนเอง, แนวทางที่ 2 กองทุนภัยพิบัติ, แนวทางที่ 3 การมีประสิทธิภาพด้านการเตือนภัย, แนวทางที่ 4 คลองระบายน้ำออกสู่ทะเลโดยตรง, แนวทางที่ 5 กระจายน้ำ, แนวทางที่ 6 การมีส่วนร่วมของพหุภาคีในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม, แนวทางที่ 7 มาตรการที่ดีในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติน้ำท่วม และแนวทางที่ 8 การเตรียมพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากผลการศึกษาดังกล่าว แนวทางต่างๆ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสบผลกระทบจากการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม เมื่อได้วิพากษ์หรือแสดงความคิดเห็นตนเองออกมา รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมสนทนาจากสุนทรียสนทนากลุ่ม ทำให้ผู้ให้ข้อมูลหลักเกิดการเรียนรู้และเปลี่ยนแปลงกรอบการอ้างอิงทางความคิด เพื่อไปสู่แนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดจากการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม การที่แนวทางสำคัญจะไปสู่การปฏิบัติและบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงานได้นั้น รัฐ

ต้องให้การสนับสนุน อาทิ การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม การมีส่วนร่วมจากทุกภาคที่เกี่ยวข้อง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ความเข้มแข็งของชุมชน และทุน เป็นต้น ตลอดจนรัฐต้องมีการปฏิรูปการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมและระบบการทำงานที่ชัดเจน สร้างความเชื่อมั่น และไม่สร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้น สอดคล้องกับ วิทวัส ขุนหนู (2557) ได้ศึกษาการพัฒนาเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการป้องกันอุทกภัย กล่าวว่า การป้องกันภัยพิบัติน้ำท่วมควรได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เช่น ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐ เช่นเดียวกับที่ ชาคิต โกษะเรือง (2556) ที่ศึกษาการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ กล่าวว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ควรให้ความสำคัญกับการเสริมอำนาจให้กับสถาบันของท้องถิ่น เพื่อให้มีการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ซึ่งเป็นเรื่องจำเพาะของพื้นที่ และดังที่ นิภาพรณ เจนสันติกุล (2558) ศึกษาชุมชนกับความรู้ในการจัดการภัยพิบัติที่ว่า ความรู้ในการจัดการภัยพิบัติเกิดขึ้นจากประสบการณ์และการตระหนักถึงผลเสียภัยที่เกิดขึ้นที่ผ่านมา โดยปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการ ได้แก่ ประชาชนมีศักยภาพทางความรู้และทางการเงิน มีการเตรียมความพร้อมและการป้องกัน มีความสามัคคี มีความร่วมมือกันของประชาชน มีเครือข่ายความร่วมมือทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรอื่นๆ ผู้นำชุมชนมีความเข้มแข็งและเป็นที่ยอมรับของประชาชนในชุมชน

### ข้อเสนอแนะ

#### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. จากการศึกษาที่พบว่า การจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมในระยะระหว่างเกิดภัยชุมชนได้ใช้แนวทางการแก้ไขเฉพาะหน้า เพราะความไม่พร้อมกับการเผชิญภัยพิบัติน้ำท่วมอันเนื่องมาจากการเตือนภัยที่ล่าช้าและให้ข้อมูลที่ขัดแย้งกับความเป็นจริง ดังนั้นรัฐบาล หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ควรมีการเจรจาและตกลงกันเกี่ยวกับแนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม เพื่อให้มีกระบวนการทำงานร่วมกันโดยมีเป้าหมายไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งออกมาตรการเตือนภัยล่วงหน้า

ที่ชัดเจนและให้ข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับการระบายน้ำท่วมที่จะไหลลงสู่อีกพื้นที่หนึ่ง ซึ่งรวมไปถึงระดับความสูงของน้ำท่วมในแต่ละพื้นที่ที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการแจ้งให้ประชาชนรับทราบและเตรียมความพร้อมไว้ล่วงหน้า

2. จากการศึกษาที่พบว่า ผลกระทบจากการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 มีสาเหตุมาจากมาตรการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม ได้แก่ การสร้างคันกันน้ำ/การวางแนวกระสอบทราย และมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ดังปรากฏภาพความขัดแย้งและรื้อถอนคันกันน้ำ เกิดข้อร้องเรียนจากกรณีที่ประชาชนได้รับเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยไม่เท่ากัน ดังนั้น รัฐบาลจึงควรหาวิธีและสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น และประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ซึ่งมาตรการนั้นจำเป็นต้องมีการประเมินว่า เป็นมาตรการที่เที่ยงตรงและได้รับฉันทามติจากพหุภาคีโดยเฉพาอย่างยิ่งจากประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในอนาคต

3. จากการศึกษาที่พบว่า แนวทางการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมแบบมีส่วนร่วมของพหุภาคีตามกรอบการอ้างอิงทางความคิดใหม่ ประกอบด้วย (1) ชุมชนพึ่งพาตนเอง (2) กองทุนภัยพิบัติ (3) การมีประสิทธิภาพด้านการเตือนภัย (4) คลองระบายน้ำออกสู่ทะเลโดยตรง (5) กระจายน้ำ (6) การมีส่วนร่วมของพหุภาคีในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม (7) มาตรการที่ดีในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติน้ำท่วม และ (8) การเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น รัฐบาลควรจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติน้ำท่วมโดยร่วมมือกับหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ให้หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นสะสมเงินเข้ากองทุนและรัฐบาลสมทบเงินเข้ากองทุน เพื่อเป็นทุนสำหรับจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมในท้องถิ่น อาจอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลในรูปแบบของคณะกรรมการ ที่ประกอบไปด้วยบุคลากรจากรัฐบาล หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น และประชาชน ในการนำเงินไปใช้เพื่อเตรียมความพร้อมต่อภัยที่จะเกิดขึ้น ใช้นิยามฉุกเฉินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างเร่งด่วน/สอดคล้องกับความต้องการ และฟื้นฟูเยียวยา ตลอดจนให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบสามารถกู้ยืมเงินดอกเบี้ยต่ำเพื่อฟื้นฟูบ้านเรือน อาชีพ และสุขภาพ, รัฐบาลควรมีการเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ โดยให้ข้อมูลเกี่ยวกับวันที่ พื้นที่ และระดับความสูงของน้ำ

ที่จะไหลเข้าท่วม ณ พื้นที่หนึ่งไว้อย่างชัดเจน หากโดยปกติของการแจ้งระดับน้ำที่มีหน่วยวัดเป็นลูกบาศก์เมตร หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นควรมีการคำนวณปริมาณน้ำกับจำนวนเนื้อที่ในท้องถิ่นที่มีเขตรับผิดชอบ เพื่อสื่อสารให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจว่าจะมีระดับน้ำท่วมสูงกี่เมตร ทั้งนี้สถานการณ์ภัยพิบัติน้ำท่วมที่มีแนวโน้มจะรุนแรงขึ้น รัฐบาลควรแจ้งข้อมูลที่เป็นจริงและขอความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ให้เตรียมความพร้อมไว้ล่วงหน้า เพราะการเตรียมความพร้อมที่ได้อย่างทันท่วงทีย่อมช่วยลดความสูญเสียและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สินได้เป็นอย่างมาก, รัฐบาลควรสร้างคลองระบายน้ำออกสู่ทะเลโดยตรง เป็นระบบระบายน้ำจากคลองในท้องถิ่นต่างๆ เพื่อให้น้ำไหลลงสู่ทะเลได้โดยเร็ว นอกจากนี้ รัฐบาลควรส่งเสริมให้ประชาชนพึ่งพาตนเอง โดยหลีกเลี่ยงการออกมาตรการที่เป็นการเอื้อประโยชน์ด้านการเงิน แต่ควรสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมสำหรับภัยพิบัติน้ำท่วม จัดอบรมความรู้แก่ประชาชนทั้งในด้านการรักษาสุขภาพ การสร้างบ้านให้เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศหรือบริเวณที่ตั้ง ฤดูกาลทำเกษตรกรรม และจัดอบรมอาชีพ/การประกอบอาหารที่สามารถทำได้ในช่วงน้ำท่วม ทั้งนี้ รัฐบาลควรร่วมมือกับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น และประชาชน ในการสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประชาชน

#### ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

การจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม นอกจากนโยบายต้องประกอบด้วยการมีส่วนร่วม ความเที่ยงตรง และการได้รับฉันทามติ

จากพหุภาคีแล้ว ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็ควรนำผลการวิจัยประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ดังนี้

1. หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงปฏิบัติการระดับจังหวัด ควรเจรจาและร่วมมือกันในรูปแบบเครือข่ายของภูมิภาคหรือจังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกัน ออกแบบแผนการเตรียมความพร้อมสำหรับภัยพิบัติน้ำท่วม ให้สามารถจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมไปในทิศทางและเป้าหมายเดียวกัน ซึ่งหลีกเลี่ยงการป้องกันน้ำท่วมเฉพาะพื้นที่ของตนเอง เพราะผลการวิจัยพบว่า ภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ.2554 ผู้ประสบภัยพิบัติน้ำท่วมได้รับเดือดร้อนอย่างหนักจากระดับน้ำท่วมสูงและติดต่อกันเป็นเวลาหลาย

เดือน อันเนื่องมาจากการที่น้ำท่วมไม่สามารถกระจายตัวได้โดยธรรมชาติ ซึ่งเกิดจากการป้องกันพื้นที่ในจังหวัดใกล้เคียงหรือการระบายน้ำท่วมปริมาณมากลงสู่พื้นที่หนึ่ง แต่น้ำท่วมกลับระบายออกได้อย่างช้า ดังนั้น เพื่อให้การจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมประสบความสำเร็จและยั่งยืน การจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคอื่น หรือจังหวัดอื่นๆ ที่มีอาณาเขตติดต่อกัน

2. หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ในฐานะเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน และมีอำนาจหน้าที่ดูแลในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ควรสร้างความน่าเชื่อถือและความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในด้านการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การเตือนภัยและการให้ข้อมูลเกี่ยวกับภัยที่จะเกิดขึ้น เพราะผลการวิจัยพบว่า การขาดการเตรียมความพร้อมรับมือต่อภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ.2554 สาเหตุประการหนึ่งมาจากความไม่เชื่อว่าภัยพิบัติน้ำท่วมที่มีความรุนแรงจะเกิดขึ้นจริง อันเนื่องจากการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับระดับน้ำที่ขัดแย้งกับความจริง กล่าวคือ แจ้งว่าปริมาณน้ำในคลองจะเพิ่มสูงขึ้น แต่เมื่อชาวบ้านไปวัดระดับน้ำกลับพบว่าระดับน้ำลดลง หรือกรณีที่ประชาชนไม่เคยประสบกับภัยพิบัติน้ำท่วมที่มีความรุนแรงมาก่อน จึงไม่เชื่อ ดังนั้น นอกจากการให้ข้อมูลที่เป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องทราบและให้ข้อมูลที่ชัดเจนในกรณีที่น้ำท่วมไม่ใช่หน้าที่เกิดจากภัยธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังมีสาเหตุหรือปัจจัยอื่นซึ่งทำให้ภัยพิบัติน้ำท่วมอาจส่งผลกระทบต่อที่รุนแรงเกิดขึ้น

3. หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งประชาชน เมื่อเรียนรู้ประสบการณ์จากภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ.2554 แล้ว ควรเปลี่ยนแปลง/ปรับปรุงแผนงานหรือการเตรียมความพร้อมสำหรับภัยพิบัติน้ำท่วมให้ครอบคลุมความเป็นจริงของรูปแบบภัยพิบัติน้ำท่วมในปัจจุบัน เพื่อจะนำไปสู่การดำเนินชีวิตได้โดยปลอดภัย มีความสุข และหลีกเลี่ยงการเผชิญกับผลกระทบของภัยพิบัติน้ำท่วมที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมอย่างยั่งยืน เช่น การทำเส้นทางระบายน้ำ เพื่อให้เกิดการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมที่อย่างถูกต้อง เป็นระบบ ตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม และลดผลกระทบในทางลบ
2. ควรมีการศึกษาด้านการมีส่วนร่วมของพหุภาคีในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมของหน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกัน เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ในการดำเนินงาน การกำหนดนโยบาย/มาตรการ และการได้รับผลกระทบของภัยพิบัติน้ำท่วม
3. ควรมีการศึกษการเรียนรู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงในชุมชนอื่นๆ ที่มีประสบการณ์ ความรู้ และความสามารถในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมได้สำเร็จ เพื่อเป็นทางเลือกในการออกแบบกิจกรรมหรือมาตรการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน
4. ควรมีการนำสถิติในการวิจัยเชิงปริมาณมาใช้ในการวิจัย เพื่อให้ได้คำตอบจากการวิจัยที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น

### **เอกสารอ้างอิง**

#### ภาษาไทย

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (2557). การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ: สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (พิมพ์ครั้งแรก). กรุงเทพฯ: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประเทศไทย. 15,18-19.
- กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2559). ก.ไอซีที จับมือผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ พัฒนาระบบการเตือนภัยพิบัติไทยสู่ระดับสากล [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [mict.go.th/view/1/ข่าวกระทรวงฯ/2079/](http://mict.go.th/view/1/ข่าวกระทรวงฯ/2079/) สืบค้น 3 พฤศจิกายน 2559.
- คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (2540). การจัดการสาธารณภัยในภาคใต้ของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 379-380.

- ชาคริต โภชะเรือง. (2556). การพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ กรณีศึกษาพื้นที่เทศบาลตำบลคูเต่า อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา. วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการจัดการระบบสุขภาพ สถาบันการจัดการระบบสุขภาพ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา.
- ณวัฒน์ ทองสว่าง. (2541). ที่อยู่อาศัยบริเวณแนวคันกันน้ำของกรุงเทพมหานคร ริมน้ำเจ้าพระยาฝั่งธนบุรี: การศึกษาผลกระทบและแนวทางแก้ปัญหา. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชาเคหการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- ไพบูลย์ มาลา. (2557). แนวทางในการจัดการอุทกภัย: กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ธวัชชัย ชูดำ. (2556). น้ำท่วมขนาดใหญ่: สิทธิและการละเมิดสิทธิ. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา.
- นิภาพรณ เจนสันติกุล. (2558). ชุมชนกับความรู้ในการจัดการภัยพิบัติ กรณีศึกษาตำบลบางช้าง จังหวัดนครปฐม. วารสารเกษมบัณฑิต, ปีที่ 16, 82-93.
- พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. (2538). พระบิดาแห่งการจัดการทรัพยากรน้ำ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [nso.go.th/webstat/king/kfiles/k1-04.pdf](http://nso.go.th/webstat/king/kfiles/k1-04.pdf) สืบค้น 16 มกราคม 2559.
- พัลลภ กฤตยานวิช. (2554). มหาอุทกภัยของโลกในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต จากตำนาน ประวัติศาสตร์และการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์. วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์, ปีที่ 17 ฉบับที่ 67: 18,20.
- ฤทธิชัย ธรรมแสง. (2553). กระบวนการการจัดการปัญหาอุทกภัยของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- จังหวัด: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดในความรับผิดชอบของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 16 ชัยนาท. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารงานยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

- วิทวัส ขุนหนู. (2557). การพัฒนาเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการป้องกันอุทกภัย  
กรณีศึกษาอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี. สุราษฎร์ธานี: ชุดโครงการ  
ความร่วมมือ สกว.-มรส. การพัฒนางานวิจัยและการสนับสนุนงานวิจัยเชิงพื้นที่.
- วิรุญา แก้วสมบุญ. (2556). บทบาทของภาคประชาสังคมกับการมีส่วนร่วมในการจัดการ  
น้ำท่วม พ.ศ. 2554 ในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัด  
นนทบุรี. รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- สลิลทิพย์ เชียงทอง. (2555). บทเรียนการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม เขตพื้นที่ภาคกลาง  
(พิมพ์ครั้งแรก). ม.ป.ท.: บริษัท สแกนด์-มีเดีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด.
- อรอนงค์ พินิจพัฒนานนท์. (2543). การทำแผนที่ความเสี่ยงต่ออุทกภัยในลุ่มน้ำเพชรบุรี.  
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชาภูมิศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- อัมพร แก้วหนู. (2554). ขบวนการชุมชนจัดการอุทกภัย: ทำไมและอย่างไร? ใน พรณทิพย์  
เพชรมาท, อัมพร แก้วหนู, อุดมศรี ศิริลักษณ์พร และจันทนา เบญจทรัพย์.  
(บรรณาธิการ). เอกสารประกอบการสัมมนา พลังชุมชนท้องถิ่นจัดการภัยพิบัติ  
อย่างยั่งยืน. ม.ป.ท.: บริษัท วิสคอมเซ็นเตอร์ จำกัด. 14-15.