



การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน  
กรณีศึกษา: เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี  
เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และ  
ตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา

โดย

นางสาวหทัยทิพย์ นราแหวน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน  
กรณีศึกษา: เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี  
เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และ  
ตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา

โดย

นางสาวหทัยทิพย์ นราแหวน



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

A COMPARATIVE STUDY OF FLOOD MANAGEMENT PROCESS  
BY COMMUNITY: CASE STUDIES IN PAK KRET MUNICIPALITY,  
NONTHABURI PROVINCE, HAT YAI MUNICIPALITY,  
SONGKHLA PROVINCE AND DON CHIMPHLI  
SUB-DISTRICT, CHACHOENGSAO PROVINCE

BY

MISS HATHAITHIP NARAWAEW

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS  
FOR THE DEGREE OF MASTER DEGREE OF POLITICAL SCIENCE

PUBLIC ADMINISTRATION

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2016

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวหทัยทิพย์ นราแหวน

เรื่อง

การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน กรณีศึกษา: เฉพาะเทศบาล  
นครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา  
และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2560

ประธานกรรมการ



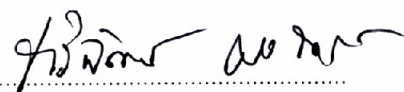
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



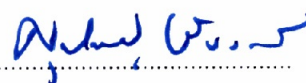
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิตา กมลเวช)

กรรมการ



(ดร.ปาริฉัตร ครองขันธุ์)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยवालย์)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการจัดการอุทกภัยโดยชุมชน กรณีศึกษา: เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา
ชื่อผู้เขียน	นางสาวหทัยทิพย์ นราแห้ว
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	บริหารรัฐกิจ รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทวีดา กมลเวชช
ปีการศึกษา	2559

## บทคัดย่อ

การศึกษาเปรียบเทียบเรื่อง “การบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน กรณีศึกษา: เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา” นี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษากระบวนการจัดการอุทกภัย ผ่านบทบาทหน้าที่ของเหล่าตัวแสดงทั้งทางนโยบายและการจัดการที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา พร้อมกับศึกษาความแตกต่างและปัจจัยที่ส่งผลให้การบริหารจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี ประสบผลสำเร็จ เพื่อเสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการอุทกภัยของชุมชนต้นแบบที่ศึกษาให้เกิดความยั่งยืนในอนาคต

การศึกษาวิจัยนี้ได้ใช้การวิจัยเชิงผสมผสาน (Mixed Methods Research) ในรูปแบบการวิจัยแบบพร้อมกัน (Convergent Parallel Design) เพื่อศึกษาหาคำตอบให้กับปัญหา ซึ่งแยกกันดำเนินงานและให้น้ำหนักความสำคัญของวิธีการวิจัยทั้งสองอย่างเท่าเทียมกัน โดยอาศัยวิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviewed) กับตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ จำนวนทั้งสิ้น 38 ราย ประกอบกับการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) กับประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชาชนที่อยู่อาศัยจริงในเขตพื้นที่ศึกษา กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรของ Taro Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ความคลาดเคลื่อนร้อยละ 5 ได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่างพื้นที่ละ 400 คน รวมทั้งสิ้น 1,200 คน โดย

การใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ สถิติที่ใช้ในการวิจัย คือ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการสังเกตการณ์ (Observation) ควบคู่กับการสำรวจข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นเครื่องมือในการให้ได้มาซึ่งข้อมูลการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มุ่งเน้นประเด็นการศึกษาใน 2 ส่วน ได้แก่ การศึกษาการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลอนานิคมพลี และการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยของพื้นที่ศึกษา จากการศึกษาพบว่า ผลการศึกษาการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลอนานิคมพลี ซึ่งเป็นชุมชนต้นแบบในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยใน พ.ศ. 2554 โดยมีรูปแบบการจัดการอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพโดยสามารถลดความเสียหายให้กับพื้นที่ สามารถแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 ส่วน คือ ผลการศึกษาการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลอนานิคมพลี โดยกรณีเทศบาลนครปากเกร็ดนั้น จากการศึกษาพบว่า เป็นการจัดการที่มีตัวแสดงหลัก ได้แก่ ผู้นำ ซึ่งแสดงภาวะผู้นำในการบริหารจัดการอุทกภัย ด้วยการจัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าศูนย์อำนวยการและพื้นที่ริมน้ำ ทำหน้าที่เป็นผู้สั่งการและประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากรโดยตรง จึงเป็นรูปแบบการจัดการที่เป็นการแสดงขีดความสามารถเฉพาะของพื้นที่เป็นสำคัญ ส่งผลให้รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่าย เป็นการปฏิสัมพันธ์อย่างเข้มข้นในการประสานความร่วมมือร่วมใจกับตัวแสดงอื่น ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากร โดยมีผู้นำเป็นตัวขับเคลื่อนกลไกที่สำคัญดังกล่าว ประกอบกับช่องทางการติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ โดยมีระดับการรับทราบข่าวสารอยู่ในระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 90.30 และการมีส่วนร่วมและการเสียสละของชุมชนโดยมีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลางที่ค่าเฉลี่ย 2.86 พร้อมทั้ง การได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ จึงนำมาสู่ความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นสำคัญ ในส่วนการพัฒนาเพื่อต่อยอดรูปแบบการจัดการภัยพิบัติให้เกิดความยั่งยืนนั้น เทศบาลนครปากเกร็ดควรมีการประยุกต์การบริหารจัดการอุทกภัยเชิงรวม (Integrated Flood Management) และส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนในลักษณะการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลมากกว่าลักษณะตัวแทน เพื่อให้บุคคลตระหนักถึงความเป็นพลเมืองที่แท้จริง (Active Citizen)

ในขณะที่รูปแบบการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ของเทศบาลนครหาดใหญ่ จากการศึกษาพบว่า เป็นการจัดการที่มีตัวแสดงเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากตามลักษณะเทศบาลขนาดใหญ่ ประกอบกับการให้ความสำคัญกับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้เข้ามาจัดการในรูปแบบที่เป็นทางการคือ มีการแต่งตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และหน่วยท้องถิ่น และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ คือ การจัดตั้งระบบการพึ่งพาตนเองของชุมชนด้วยโครงการบ้านพี่เลี้ยง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนโดยเฉพาะชุมชนนาร่องในพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยเป็นสำคัญ ความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ มีรูปแบบการประสานความร่วมมือร่วมใจกันในการจัดการปัญหาจึงมีการปฏิสัมพันธ์เพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากรอย่างเข้มข้น ภายใต้ระบบการแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ โดยมีระดับการรับทราบข่าวสารอยู่ในระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 96.83 ควบคู่กับการพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพ ทั้งมาตรการการใช้สิ่งก่อสร้างและไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง นำมาสู่ความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นสำคัญ ข้อเสนอแนะจากการศึกษาเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่เพื่อให้เกิดความยั่งยืนนั้น ควรมีการจัดการอุทกภัยอย่างต่อเนื่องควบคู่กับขยายความรู้การรับมืออุทกภัยไปยังพื้นที่เสี่ยงภัยอื่นของชุมชน เพื่อเป็นการพัฒนาระบบและวางรากฐานการจัดการอุทกภัยอย่างมีประสิทธิภาพ และควรมีการจัดทำฐานข้อมูลกลุ่มเปราะบาง สำหรับเข้าช่วยเหลือเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยสามารถเข้าถึงในการสืบค้นได้ง่าย

สอดคล้องกับกรณีของตำบลดอนฉิมพลี การตระหนักและเห็นความสำคัญของปัญหาอุทกภัยในชุมชนนั้น ได้แสดงให้เห็นว่าเมื่อเข้าสู่ภาวะวิกฤตหน่วยท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีปฏิสัมพันธ์ในระหว่างหน่วยท้องถิ่นเองอย่างเข้มข้น ได้แก่ สภากองค์กรชุมชน ขบวนการตำบล และหน่วยองค์กรชุมชน ได้แก่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สหพันธ์พัฒนาองค์กรชุมชนคนจนเมืองแห่งชาติ และขบวนการจังหวัด ซึ่งจะพึ่งพาอาศัยทรัพยากรจากหน่วยงานในระดับสูง เนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรสำหรับปฏิบัติ ทำให้เกิดการเชื่อมโยงขบวนการองค์กรชุมชนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา โดยใช้เครื่องมือการสร้างทุนภายในร่วมกัน หนุนเสริมทำให้เกิดการวางแผนบริหารจัดการอุทกภัยในระยะยาวเป็นสิ่งสำคัญที่นำมาสู่ความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยของตำบลดอนฉิมพลีเป็นสำคัญ ข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการพัฒนาและต่อยอด เพื่อให้ตำบลดอนฉิมพลีสามารถบริหารจัดการภัยพิบัติให้เกิดความยั่งยืนนั้น ควรมีการขยายการปฏิบัติการจัดการภัยพิบัติของชุมชนไปยังพื้นที่นโยบายสาธารณะพื้นที่เครือข่าย และพื้นที่ประชาสัมพันธ์ และการจัดทำข้อมูลภัยพิบัติ ประกอบด้วย ข้อมูลความเสียหายทั่วไปและข้อมูลเฉพาะ เพื่อการฟื้นฟูและผลักดันนโยบายในลำดับต่อไป

สำหรับผลการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการภัยพิบัติของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี พบว่า การศึกษาชี้ให้เห็นว่าการจัดการอุทกภัยทั้ง 3 พื้นที่มีความคล้ายคลึงกันในเรื่องรูปแบบการจัดการและการประสานความร่วมมือร่วมใจ (Collaboration) ระหว่างตัวแสดงในระดับปฏิบัติเป็นกระบวนการจัดการปัญหาแบบมีส่วนร่วม ที่มุ่งเน้นการสอดคล้องของเป้าหมายและแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทาง โดยแต่ละขั้นตอนจะทำหน้าที่แตกต่างกันไปตามแต่ภารกิจ ซึ่งพบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดมีการจัดการภัยพิบัติที่มีผู้นำเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักสำคัญในการดำเนินงาน เพื่อประสานทรัพยากรต่าง ๆ เข้ามาในพื้นที่ ในขณะที่เทศบาลนครหาดใหญ่มีรูปแบบการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยการบูรณาการร่วมกันในการทำงาน โดยมีรูปแบบเครือข่ายการจัดการของหน่วยงานเป็นสำคัญ (Network Governance) เพื่อประสานสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น

สอดคล้องกับคอนนิมพลีที่มีรูปแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เน้นการลงทุนภายในของชุมชนเพื่อนำมาสู่การแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ในรูปแบบเครือข่ายทางสังคม (Social Network) นอกจากนี้พบว่าชุมชนมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic) ซึ่งมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา แนวโน้มความร่วมมือแรงร่วมใจระหว่างตัวแสดงที่เกิดขึ้นในระดับเกิดภัยในลักษณะการประสานการปฏิบัติร่วมกันเท่านั้น จะส่งผลให้การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยไม่สามารถให้เกิดการบรรลุเป้าหมายทางการจัดการที่ต้องการให้เกิดความร่วมมือแรงร่วมใจระหว่างตัวแสดงในระดับปฏิบัติอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ คือ ควรมีการปฏิรูปกฎหมาย โดยการแก้ไข พรบ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อให้เอื้อต่อการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย โดยส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในทุกกระดับ ควบคู่กับการปฏิรูประบบการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชน เพื่อลดความเสี่ยงของประชาชนในการเกิดภัย โดยการเสริมความรู้และความสามารถร่วมกันทุกภาคส่วนในการจัดการในรูปแบบการบูรณาการและให้ความสำคัญกับการนำศักยภาพของชุมชนที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด สำหรับข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป คือ ควรนำเทคนิคเดลฟาย (Delphi) มาใช้ในการรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อแนวทางการพัฒนาการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย และควรมีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับประเทศซึ่งเป็นต้นแบบในการจัดการภัยพิบัติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางงานวิจัยด้านการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยอย่างต่อเนื่องและเพื่อให้เกิดความครอบคลุมในทุกประเด็น

**คำสำคัญ:** ภัยพิบัติ, การบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน, ชุมชนต้นแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย



Thesis Title	A COMPARATIVE STUDY OF FLOOD MANAGEMENT PROCESS BY COMMUNITY: CASE STUDIES IN PAK KRET MUNICIPALITY, NONTHABURI PROVINCE, HAT YAI MUNICIPALITY, SONGKHLA PROVINCE AND DON CHIMPHLI SUB-DISTRICT, CHACHOENGSAO PROVINCE
Author	MISS HATHAITHIP NARAWAEW
Degree	Political Science
Major Field/Faculty/University	Public Administration Political Science Thammasat University
Thesis Advisor	Assistant Professor TAVIDA KAMOLVEJ, Ph.D.
Academic Years	2016

### ABSTRACT

This present study entitled “Flood Management Process by Community: Case Studies in Pak Kret Municipality, Nonthaburi Province, Hat Yai Municipality, Songkhla Province and Don Chiphli Sub-district, Chachoengsao Province” determined to investigate a process of flood management throughout the roles of those involving in a problem-solving solution at both policy level and management level. Furthermore, this study examined the differences and factors affecting the achievement of inundation disaster management implemented in Pak Kret Municipality, Nonthaburi Province, Hat Yai Municipality, Songkhla Province and Don Chiphli Sub-district, Chachoengsao Province. This study also aimed to suggest some guidelines that increase effectiveness and efficiency of inundation disaster management model of prototype community for a future sustainability.

A mixed methods research was conducted in this present study with a convergent parallel design in order to investigate and solve the problems. A research methodology, namely qualitative research and quantitative research, were equally

set apart. A qualitative research included an in-depth interview with 38 interviewees who were involved in local flood management. A quantitative research was also applied in the present study with population and samples residing in the studied area. A sample size was calculated by using Taro Yamane's formula at 95 percent significance level and 5 percent error level, resulting in 400 samples from each studied area, or 1,200 samples from all studied areas. The research instrument employed in this study was a self-administered questionnaire. The descriptive statistics was used to analyze Frequency, Percentage, Arithmetic Means, and Standard Deviation. Along with the aforementioned statistics, an observation as well as a documentary research were also employed in this research study to elicit the data for analysis.

This present study determined to study two main parts as follows: 1) a study of flood management process in Pak Kret Municipality, Nonthaburi Province, Hat Yai Municipality, Songkhla Province and Don Chimphli Sub-district, Chachoengsao Province, and 2) a comparative study of flood management process in those selected areas. The research findings revealed that the effective flood management in Pak Kret Municipality, Hat Yai Municipality and Don Chimphli Sub-district, which were the prototype community of flood management in 2011 by decreasing the damages caused by floods, could be illustrated as shown in three followings.

In Pak Kret Municipality of Nonthaburi Province, it was unveiled in the study that the flood management was mainly administered by its leader as a major representative who was the key person with leadership. The leader officially established "Flood Prevention and Mitigation Directing Center", and its Mayor acts as the Head of Directing Center and Waterfront Area who directed and coordinated to share the resources directly. This reflected the outstanding management process led by the leader of this area that resulted in an intensive interaction as a collaborative network between those who were involved in this mission to exchange the important resources. Besides, the communication channels and public relations media were effective, thereby increasing local people's awareness at 90.30% of statistical level, and community's participation and sacrifice were moderate as indicated by 2.86 Arithmetic Mean. Furthermore, the government support was the

key factor of success in flood management in Pak Kret Municipality. In term of developing a sustainable flood management model, it was suggested that an integrated flood management should be applied in Pak Kret Municipality. Concerning an increasing of the community's strength, an individual participation model should be enhanced rather than representative model in order to build an awareness of active citizen.

In Hat Yai Municipality of Songkhla Province, it was depicted in the study that the flood management was administered by many involving representatives as it was a large municipality and the local inundation was prioritized. The involving representatives were officially formed as a working committee consisting of those who were from the government sector, private sectors, scholars, civil societies, and local organizations. The others was informal as a community self-reliance system in form of a mentoring project that focused on a participation of the local people, especially the people from affected pivoting areas. The relationship of those involving representatives was fully pooled and united in action and spirit that resulted in the intensive interaction for resource sharing under the effective disaster alarm system. This brought about the awareness of local people at 96.83% of statistical level along with the effective water resource management including the uses of buildings and non-buildings, thereby leading to the success of Hat Yai Municipality's inundation management. Some suggestion for the development of sustainable flood management model included a continual flood management and a knowledge expansion of flood prevention and mitigation to risky areas in order to ground an effective flood management process. Besides, a database of fragile area was suggested for an instant assistance and information retrieval.

These was align with the case in Chachoengsao Province's Don Chimphli Sub-district. The awareness and priority of local inundation were reflected in form of the intensive interaction between small local organizations or units when facing the crisis flooding. These aforementioned organizations or units comprised of community organization councils, Sub-district Organization Movement, and community organizations such as Community Organizations Development Institute, The National Urban Poor Community Federation, and Provincial Organization Movement. These

organizations mainly relied on resources from the higher level organization due to their lack of resource for operation; as a result, this caused a connection between community organization movements in problem solving by using mutual internal capital building tools which led to a managerial planning for long-term flood management. Consequently, this brought to the achievement of Don Chimphli Sub-district's flood management. Some suggestion for the development of Don Chimphli Sub-district's sustainable flood management model included an expansion of community disaster management to public policy areas, networking areas, and public relations areas. Concerning disaster information, this should include general damages and specific information for area restoration and a push of policies.

The findings from a comparative study of flood management process in Pak Kret Municipality, Hat Yai Municipality and Don Chimphli Sub-district were disclosed that there was a similarity in the studied areas in terms of management model as well as an operation-level representatives' participating collaboration. These was in line with their goal and regulation depending on the missions. For example, Pak Kret Municipality's disaster management was mainly driven by the leader who congregated the resources to the area, whereas Hat Yai Municipality's disaster management was in form of a work integration under the network governance to cope with the occurred problems. The disaster management of Don Chimphli Sub-district emphasized on the internal community capital building in form of a social network. In addition, the community was dynamic and changed constantly. The collaboration trend among the representatives when facing the disaster did not cause a managerial achievement in flood disaster management; on the other hand, it should encourage a collaboration among the representatives at operation level.

Additional suggestions included a law reformation by revising Disaster Prevention and Mitigation Act, B.E. 2550 in order to facilitate disaster management in Thailand. An encouragement of participation at all levels was suggested, and a community disaster management system should be reformed in order to reduce the risk of people by educating them and integrating management process. Moreover, the capacity of community should be profitably brought out. Further

recommendation for future research was an application of Delphi technique that should be employed to collect the experts' opinions towards a disaster management improvement in Thailand. Additionally, a comparative study on a disaster management with prototype countries should be carried out in order to bridge the gap and cover all aspects in the field of continual disaster management.

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



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยระดับบัณฑิตศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ ประจำปี 2559 และความกรุณาพร้อมทั้งการชี้แนะที่เป็นประโยชน์จากกรรมการวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ สำหรับคำแนะนำและข้อถกเถียงทางวิชาการที่พัฒนาความรู้ให้แก่ตัวผู้ศึกษา ดร.ปาริฉัตร ครองจันทร์ ที่ให้ความกรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ สำหรับคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาวิจัย และโดยเฉพาะผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิตา กมลเวช กรรมการและที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้ความเมตตาคอยแนะนำ แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ และชี้แนะให้คำปรึกษา อบรมบ่มเพาะความรู้ ตลอดจนในระหว่างที่แสวงหาความรู้อยู่ ณ สถานศึกษาแห่งนี้ จนผู้ศึกษาประสบความสำเร็จทางการศึกษาในที่สุด ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านที่สละเวลาในการสัมภาษณ์ ให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาครั้งนี้ รวมไปถึงผู้ประสานงานในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี ทุกท่าน ที่เสียสละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่งในการเป็นธุระ และความเมตตาในการประสานงานกับบุคคลในพื้นที่ จนส่งผลให้การสัมภาษณ์และการเก็บแบบสอบถามกลุ่มเป้าหมายเกิดความสะดวกและประสบผลสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านในโครงการ และเพื่อนนักศึกษาร่วมรุ่น ปริญญาโทภาคค่ำ ที่ทำให้ตลอดระยะเวลาของการศึกษาในสถาบันแห่งนี้มีความสุข และพี ๆ สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ให้ข้อคิดและข้อเสนอแนะดี ๆ และกำลังใจในการศึกษาตลอดมา และบุคคลที่สำคัญ คุณพานิตย์ เทพสุวรรณ ที่ให้ความช่วยเหลือเรื่องการเดินทางอย่างดีมาโดยตลอด ตลอดจนเจ้าหน้าที่โครงการปริญญาโทภาคค่ำ โดยเฉพาะคุณเนตรชนก ดีทน และคุณอุทัย กล่ำช้าง ที่ช่วยเหลือให้บริการทั้งงานธุรการและงานวิชาการเป็นอย่างดี ท้ายที่สุดขอขอบพระคุณครอบครัวที่คอยสนับสนุนและเป็นกำลังใจ

หากผลการศึกษานี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้เพื่อปรับปรุง แก้ไขในการศึกษาครั้งต่อไป

นางสาวหทัยทิพย์ นราแหวน

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(10)
สารบัญตาราง	(17)
สารบัญภาพ	(20)
รายการสัญลักษณ์และคำย่อ	(21)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการวิจัย	11
1.2.1 คำถามหลัก	11
1.2.1 คำถามย่อย	11
1.3 สมมติฐานในการวิจัย	11
1.4 วัตถุประสงค์ในการวิจัย	12
1.5 ขอบเขตการศึกษา	12
1.5.1 ขอบเขตด้านพื้นที่	12
1.5.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา	13
1.5.3 ขอบเขตด้านประชากรในงานวิจัย	13
1.6 วิธีดำเนินการวิจัย	13
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัย	14
1.8 นิยามศัพท์	14

บทที่ 2	วรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	15
2.1	แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ	17
2.1.1	แนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติ	17
2.1.2	แนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน	21
2.2	แนวคิดเกี่ยวกับชุมชน	26
2.2.1	แนวคิดการจัดการตนเองของชุมชน	26
2.2.2	แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง	29
2.3	แนวคิดการมีส่วนร่วม	32
2.3.1	แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน	32
2.3.2	แนวคิดการมีส่วนร่วมแบบบูรณาการ	36
2.4	แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ	38
2.4.1	ทฤษฎีภาวะผู้นำ	39
2.4.2	แนวคิดผู้นำชุมชนเข้มแข็งกับการจัดการภัยพิบัติ	40
2.5	แนวคิดด้านเครือข่าย	43
2.5.1	แนวคิดเครือข่ายทางสังคม	43
2.5.2	แนวคิดการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย	45
2.6	บริบทของพื้นที่	49
2.6.1	ข้อมูลบริบทพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี	49
2.6.2	ข้อมูลบริบทพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา	53
2.6.3	ข้อมูลบริบทพื้นที่ตำบลอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา	57
2.7	การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	60
2.8	การวิเคราะห์และสังเคราะห์กรอบแนวคิดการวิจัย	67
2.8.1	การวิเคราะห์และสังเคราะห์กรอบแนวคิดการวิจัย	67
2.8.2	กรอบแนวคิดในการวิจัย	69
บทที่ 3	วิธีการวิจัย	70
3.1	วิธีการศึกษา	71



3.1.1 ข้อมูลจากเอกสาร	71
3.1.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก	71
3.1.3 ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม	71
3.2 แนวคิดสำคัญที่ใช้ในการศึกษา	72
3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	72
3.3.1 วิธีวิจัยเชิงปริมาณ	72
3.3.2 วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ	73
3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	75
3.4.1 วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ	75
3.4.2 วิธีวิจัยเชิงปริมาณ	75
3.5 การทดสอบเครื่องมือ	76
3.5.1 วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ	76
3.5.2 วิธีวิจัยเชิงปริมาณ	76
3.6 การเก็บรวบรวมข้อมูล	76
3.6.1 วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ	76
3.6.2 วิธีวิจัยเชิงปริมาณ	77
3.7 การวิเคราะห์ข้อมูล และสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล	77
3.7.1 เพื่อศึกษากระบวนการจัดการอุทกภัย	77
3.7.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัย	77
3.7.3 เพื่อศึกษาความแตกต่างของการจัดการอุทกภัย	78
3.7.4 เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบการจัดการอุทกภัย	79
3.8 การนำเสนอข้อมูล	80
3.8.1 วิธีการนำเสนอข้อมูลเชิงคุณภาพ	80
3.8.2 วิธีการนำเสนอข้อมูลเชิงปริมาณ	80
บทที่ 4 ผลการวิจัย	81
4.1 การรายงานผลการศึกษการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี	83

4.1.1 ภาพรวมและสภาพปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัย ของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี	83
4.1.2 รูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่ศึกษา ของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี	86
4.1.3 ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ประสบผลสำเร็จ	92
4.2 การรายงานผลการศึกษาการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา	149
4.2.1 ภาพรวมและสภาพปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัย ของพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา	149
4.2.2 รูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่ศึกษา ของเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา	155
4.2.3 ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ประสบผลสำเร็จ	166
4.3 การรายงานผลการศึกษาการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา	224
4.3.1 ภาพรวมและสภาพปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัย ของพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา	224
4.3.2 รูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่ศึกษา ของตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา	228
4.3.3 ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยของตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา ประสบผลสำเร็จ	234
บทที่ 5 อภิปรายผลการศึกษา	278
5.1 ภาพรวมสภาพปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี	278
5.2 รูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี	282
5.3 ผลลัพธ์ของการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย	287

5.3.1	ความสำเร็จของการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด	287
5.3.2	ความสำเร็จของการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่	290
5.3.3	ความสำเร็จของการจัดการอุทกภัยของตำบลดอนฉิมพลี	296
5.4	ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี ประสบผลสำเร็จ	297
5.4.1	เครือข่ายทางสังคม (Social Network)	297
5.4.2	ภาวะผู้นำในการจัดการอุทกภัย (Leadership)	308
5.4.3	เครือข่ายในการจัดการ (Network Governance)	312
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	329
6.1	กระบวนการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี	330
6.2	ความแตกต่างของการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี	331
6.3	ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี ประสบผลสำเร็จ	335
6.4	ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบการจัดการภัยพิบัติ ในบริบทที่คล้ายคลึงกันต่อไป	340
6.4.1	การพัฒนารูปแบบการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด	340
6.4.2	การพัฒนารูปแบบการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่	342
6.4.3	การพัฒนารูปแบบการจัดการภัยพิบัติของตำบลดอนฉิมพลี	343
6.5	ข้อเสนอแนะ	345
6.5.1	ข้อเสนอแนะอื่น ๆ	345
6.5.2	ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	347
	รายการอ้างอิง	348
	ภาคผนวก	
	หนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูล	359

(16)

แบบสอบถามการวิจัย	360
แบบสัมภาษณ์การวิจัย	367
รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์	372
ประวัติผู้เขียน	374



## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 สถิติสถานการณ์อุทกภัย ระหว่างปี พ.ศ. 2549-2553	4
1.2 ภาพรวมของความเสียหายและความสูญเสียจากเหตุการณ์มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554 จำแนกตามภาคส่วน	5
2.1 การจัดลำดับความเสี่ยงภัยพิบัติในประเทศไทย	19
2.2 คุณสมบัติของความเป็นผู้นำต่อการจัดการตนเองของชุมชน	41
2.3 ข้อมูลแสดงจำนวนประชากรของเทศบาลนครปากเกร็ด	50
4.1 แสดงปัจจัย/สาเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด	89
4.2 จำนวนและร้อยละข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด	95
4.3 จำนวนและร้อยละข้อมูลการประสบอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ในเขตพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด	98
4.4 ผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด	100
4.5 การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับปัญหาอุทกภัยในเทศบาลนครปากเกร็ด	101
4.6 ความรู้สึกรักและหวงแหนชุมชนในเทศบาลนครปากเกร็ด	105
4.7 การมีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์อุทกภัย ในปีพ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด	109
4.8 การมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด	111
4.9 การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในเทศบาลนครปากเกร็ด	113
4.10 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัย ในเทศบาลนครปากเกร็ด	114
4.11 สรุปการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ปีพ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด	116
4.12 ความรู้ความเข้าใจและการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอุทกภัยใน เทศบาลนครปากเกร็ด	128
4.13 ระดับความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอุทกภัยใน เทศบาลนครปากเกร็ด	130
4.14 การรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในเทศบาลนครปากเกร็ด	132
4.15 ระดับคะแนนการรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมในชุมชน	133

4.16 ความพึงพอใจในการทำงานของคณะกรรมการชุมชนในการจัดการ สถานการณ์อุทกภัยในเทศบาลนครปากเกร็ด	145
4.17 สถิติการเกิดอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ในปีพ.ศ. 2531 2543 และ 2553	152
4.18 จำนวนและร้อยละข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่	168
4.19 จำนวนและร้อยละข้อมูลการประสพอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ในเขตพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่	171
4.20 ผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่	173
4.21 การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับสภาวะน้ำท่วมในเทศบาลนครหาดใหญ่	174
4.22 ความรู้สึกนึกและวางแผนชุมชนในเทศบาลนครปากเกร็ด	176
4.23 การมีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์น้ำท่วม ในปีพ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครหาดใหญ่	182
4.24 การมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน	184
4.25 การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาบ้านน้ำท่วมในเทศบาลนครหาดใหญ่	185
4.26 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัยใน เทศบาลนครหาดใหญ่	187
4.27 สรุปการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ปีพ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครหาดใหญ่	188
4.28 ความรู้ความเข้าใจและการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาน้ำท่วมใน เทศบาลนครหาดใหญ่	203
4.29 ระดับความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอุทกภัยใน เทศบาลนครหาดใหญ่	205
4.30 การรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในเทศบาลนครหาดใหญ่	208
4.31 ระดับคะแนนการรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมในชุมชน	210
4.32 ความพึงพอใจในการทำงานของคณะกรรมการชุมชนใน การจัดการสถานการณ์อุทกภัยในเทศบาลนครหาดใหญ่	219
4.33 สถิติภัยพิบัติจากอุทกภัยอำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ในช่วง พ.ศ. 2555-2557	225
4.34 จำนวนและร้อยละข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี	236
4.35 จำนวนและร้อยละข้อมูลการประสพอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ในเขตพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี	239

4.36 ผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี	241
4.37 การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับสภาวะน้ำท่วมในตำบลดอนฉิมพลี	243
4.38 แสดงความรู้สึกรักและหวงแหนตำบลดอนฉิมพลี	245
4.39 การมีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์น้ำท่วม ในปีพ.ศ. 2554 ของตำบลดอนฉิมพลี	248
4.40 การมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน	250
4.41 การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในตำบลดอนฉิมพลี	251
4.42 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัยในตำบลดอนฉิมพลี	252
4.43 สรุปการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ปีพ.ศ. 2554 ของตำบลดอนฉิมพลี	254
4.44 ความรู้ความเข้าใจและการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาน้ำท่วม ในตำบลดอนฉิมพลี	263
4.45 ระดับความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอุทกภัย ในตำบลดอนฉิมพลี	264
4.46 การรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในตำบลดอนฉิมพลี	267
4.47 ระดับคะแนนการรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมในตำบลดอนฉิมพลี	268
4.48 ความพึงพอใจในการทำงานของคณะกรรมการชุมชนในการจัดการสถานการณ์ อุทกภัยในตำบลดอนฉิมพลี	275
5.1 สรุปข้อมูลพื้นฐานเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี	279
5.2 เปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อการรับรู้และมุมมองร่วมกันในการจัดการอุทกภัยในชุมชน	299
5.3 แสดงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการภัยพิบัติ	308
5.4 เปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของชุมชน	323
6.1 สรุปข้อค้นพบของประเด็นที่ทำการศึกษา	337

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 จำนวนเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทั่วโลก ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2555	2
1.2 จำนวนผู้เสียชีวิตและมูลค่าความเสียหายจากเหตุการณ์ภัยพิบัติในภูมิภาคเอเชีย ระหว่างปี พ.ศ. 2443-2556	3
2.1 ขั้นตอนในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน สำหรับประเทศไทย	25
2.2 ความสามารถลดแรงกระแทกในกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง	30
2.3 แผนที่แสดงแนวลำน้ำสาธารณะของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด	49
2.4 แผนที่แสดงพื้นที่ภายในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่	53
2.5 แผนที่แสดงเขตพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี	57
4.1 องค์ประกอบของ “ปากเกร็ดโมเดล”	90
4.2 แสดงเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด	140
4.3 แผนผังการปฏิบัติงานเดิมของกรณีที่เกิดอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่	154
4.4 แผนที่เสี่ยงอุทกภัยเทศบาลนครหาดใหญ่	159
4.5 แผนที่แสดงที่ตั้งบ้านพี่เลี้ยง	159
4.6 แสดงหลักคิดของการจัดการอุทกภัยในรูปแบบ “หาดใหญ่โมเดล”	165
4.7 แสดงการเชื่อมโยงข้อมูลและการสื่อสารของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	215
4.8 แสดงเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่	216
4.9 แสดงโครงสร้างการดำเนินงานโครงการนาร่องเมืองหาดใหญ่	222
4.10 แสดงการเชื่อมโยงขบวนจังหวัด	230
4.11 แสดงเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของตำบลดอนฉิมพลี	273



## รายการสัญลักษณ์และคำย่อ

สัญลักษณ์/คำย่อ	คำเต็ม/คำจำกัดความ
คอป.	คณะอนุกรรมการแก้ไขและติดตามปัญหาเรื่องน้ำ
พอช.	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
รทก.	ระดับน้ำทะเลปานกลาง
ศปภ.	ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม
สอช.	สหพันธ์พัฒนาองค์กรชุมชนคนจนเมืองแห่งชาติ
สท.	สมาชิกสภาเทศบาล
สอบต.	สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล
อบต.	องค์การบริหารส่วนตำบล
อสม.	อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน
อปพร.	อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
อปท.	องค์กรปกครองท้องถิ่น
ACCCRN	Asian Cities Change Resilience Network
ADPC	Asian Disaster Preparedness Center
AIC	Appreciation Influence Control
CBDRM	Community Base Disaster Risk Management
CCTV	Closed Circuit Television
CRED	Centre for Research on the Epidemiology of Disaster
DM	Disaster Management
DRR	Disaster Risk Reduction
ICS	Incident Command System
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ISDR	International Strategy for Disaster Reduction
SMS	Short Message Service
SLD	Shared Learning Dialogue
UNISDR	The United Nations Office for Disaster Risk Reduction

## บทที่ 1

### บทนำ

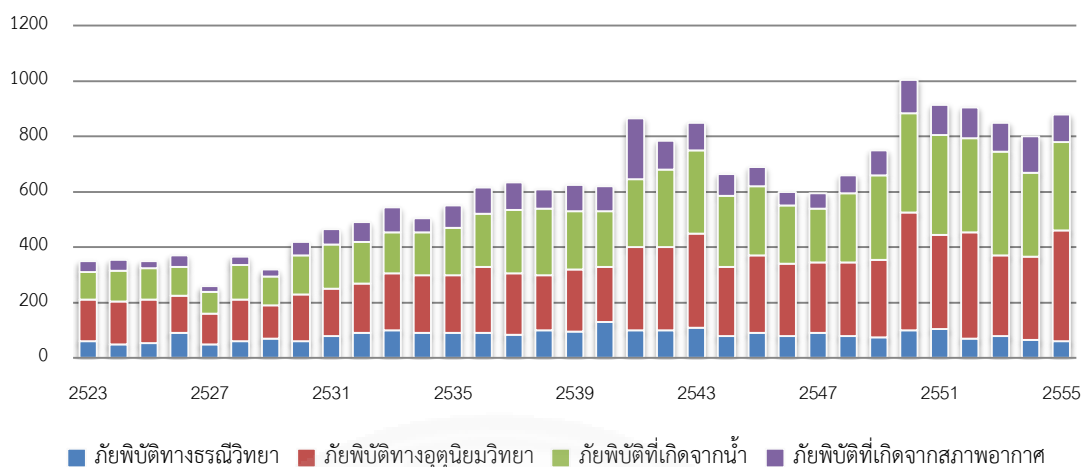
#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในทศวรรษที่ผ่านมา เป็นช่วงเวลาทั่วโลกเผชิญภัยพิบัติขนาดใหญ่จำนวนมาก ซึ่งได้สร้างความเสียหายเป็นจำนวนมหาศาลทั้งต่อชีวิต ทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยในอนาคตแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติและผลกระทบต่าง ๆ จะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การพัฒนาซึ่งทำลายความสมดุลของสิ่งแวดล้อม รวมถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ส่งผลให้มีภัยพิบัติเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทำให้แนวโน้มความสูญเสียและการรับมือภัยพิบัติมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ภัยพิบัติทางธรรมชาติยังมีแนวโน้มของความถี่และความรุนแรงสูงขึ้นกว่าในอดีต โดยสองทศวรรษนี้มีสถิติภัยพิบัติทั่วโลกเพิ่มสูงขึ้นถึง 2.7 เท่า มีจำนวนผู้เสียชีวิตและผู้ประสบภัยเฉลี่ย 100-300 ล้านคนต่อปี<sup>1</sup> และความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบนี้ได้ทำให้หลายประเทศที่ยากจนอยู่แล้วต้องยากจนขึ้น จนบางประเทศถึงกลับต้องไปเริ่มต้นการพัฒนาประเทศใหม่ ซึ่งต้องใช้เวลานานหลายปี ซึ่งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือ Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC ได้มีการคาดการณ์ว่าเหตุการณ์ภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและเอเชียในอดีตคาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นจาก 1% ใน 100 ปี แต่ปัจจุบันโอกาสการเกิดภัยพิบัติเพิ่มขึ้นอย่างน้อย 10% ใน 100 ปี โดยเฉพาะภัยที่เกี่ยวข้องกับอุทกวิทยาและอุทุนิยมวิทยา<sup>2</sup> ดังแสดงจากรายงานของ Munich RE ในปี พ.ศ. 2556 ดังภาพที่ 1.1

---

<sup>1</sup>Hoyois P. Below R., *Annual Disaster Statistical Review: Numbers and Trends* (n.p.: CRED, 2006), 18-19.

<sup>2</sup>เสรี ศุภราทิตย์, *สรุปผลการสัมมนา “สรุปผลการสัมมนา ผ่านวิกฤตมหาอุทกภัย 2554 เตรียมพร้อมรับมือวิกฤตน้ำ 2555”* (สรุปผลและการสัมมนา ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น, 15 มีนาคม 2555).



ภาพที่ 1.1 จำนวนเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทั่วโลกระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2555, Munich RE, 2013.

ภัยพิบัติสร้างผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาคการค้า ทำให้การบริการและการลงทุนต้องหยุดชะงัก กิจการ ร้านค้า อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวต่าง ๆ ต้องสูญเสียรายได้หรือปิดกิจการ นักท่องเที่ยวขาดความเชื่อมั่นในภาคการผลิต อุตสาหกรรม พืชผลการเกษตร วัตถุอันตรายได้รับความเสียหายและขาดแคลน ด้านสาธารณสุขโรคน้ำประปา ไฟฟ้า ได้รับความเสียหายใช้การไม่ได้ เส้นทางคมนาคมและการสื่อสารต่าง ๆ ถูกตัดขาดและส่งผลกระทบต่อเป็นลูกโซ่ ทำให้สินค้าขาดตลาด สินค้าอุปโภค บริโภคมีราคาแพง แม้ในพื้นที่ที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ประสบภัยก็พลอยได้รับผลกระทบไปด้วย

จากข้อมูลทางสถิติโดยศูนย์วิจัยระบาดวิทยาด้านภัยพิบัติ (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 นอกจากนี้ ภัยพิบัติดังกล่าวยังสร้างความสูญเสียต่อเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียเป็นอย่างมาก โดยความสูญเสียกว่า 359 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 11.5 ล้านล้านบาท เป็นผลมาจากเหตุการณ์อุทกภัย ในขณะที่เหตุการณ์แผ่นดินไหวสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจถึง 314 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 10 ล้านล้านบาท<sup>3</sup> ดังแสดงในภาพที่ 1.2

<sup>3</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน. (กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557), 14.

**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 1.2 จำนวนผู้เสียชีวิตและมูลค่าความเสียหายจากเหตุการณ์ภัยพิบัติในภูมิภาคเอเชียระหว่างปี พ.ศ. 2443-2556, Climate Change in Asia, 2013.

สำหรับประเทศไทย ได้เผชิญกับสาธารณภัยมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน และพบว่าภัยต่าง ๆ เกิดขึ้นบ่อยครั้งและมีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะอุทกภัยซึ่งส่งผลกระทบต่อชุมชน สังคม และประเทศไทยโดยรวมมาตลอด โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดอุทกภัยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสภาพท้องที่และความวิปริตผันแปรของธรรมชาติ ในบางท้องที่การกระทำของมนุษย์ก็มีส่วนสำคัญในการทำให้ภาวะการณ์เกิดอุทกภัยนั้นมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นด้วย ประกอบกับการพัฒนาที่ขาดการคำนึงถึงการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction: DRR) โดยขาดการวิเคราะห์และเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้นซึ่งเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังจะเห็นว่าในระยะหลังปัญหาอุทกภัยเริ่มมีความรุนแรงมากขึ้นโดยมีมูลค่าความเสียหายสูงมากขึ้นระหว่างช่วงเวลาปี พ.ศ. 2549-2553 ที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบในรอบ 5 ปีที่ผ่านมาดังนี้

ตารางที่ 1.1 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: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

จากข้อมูลตามตารางข้างต้นพบว่าอุทกภัยที่สร้างความเสียหายทางด้านชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ได้แก่ ปี พ.ศ. 2549 และ 2553 ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่สร้างความเสียหายได้อย่างกว้างขวางโดยเฉพาะอันตรายถึงแก่ชีวิตของประชาชน ซึ่งความเสียหายในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเกิดจากปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นโดยฉับพลันและมีความรุนแรงและเคลื่อนที่ด้วยความรวดเร็วมาก ซึ่งไม่สามารถเตือนภัยได้ทันและเกินกว่าที่จะรับมือกับสถานการณ์ได้ทันท่วงที ทำให้โอกาสที่จะป้องกันและหลบหนีจึงมีน้อย

ประเทศไทยได้ประสบปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 หรือที่นิยมเรียกกันว่ามหาอุทกภัย ซึ่งมีสาเหตุมาจากสองประการหลักด้วยกัน ประการแรกคือ สาเหตุจากธรรมชาติโดยมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลให้มีปริมาณฝนตกมากตั้งแต่เดือนมิถุนายน-ตุลาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยประมาณ 39% ในพื้นที่ภาคเหนือและสูงกว่าค่าเฉลี่ยประมาณ 22% ในพื้นที่ภาคกลาง โดยได้รับอิทธิพลจากพายุโซนร้อน ไทหมา นกเตน ไทถาง เนสาด นาลแกและร่องความกดอากาศต่ำกำลังแรงที่พัดผ่านภาคเหนือ 3 ช่วง และประการสุดท้าย คือ สาเหตุจากฝีมือมนุษย์ เกิดจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต อาทิ พื้นที่ป่าไม้เปลี่ยนเป็นชุมชน พื้นที่เกษตรกรรมเปลี่ยนเป็นเขตอุตสาหกรรมและหมู่บ้านจัดสรร ทำให้พื้นที่รองรับน้ำท่วมตามธรรมชาติหรือแก้มลิง ซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมมีไม่เพียงพอที่จะรองรับปริมาณน้ำจำนวนมากได้ ก่อให้เกิดมหาอุทกภัยและทำลายชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก

เหตุการณ์มหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมายังแสดงให้เห็นเด่นชัดถึงผลกระทบจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย จากรายงานโดยธนาคารโลกพบว่า เหตุการณ์อุทกภัยดังกล่าวสร้างผลกระทบต่อประเทศไทยคิดเป็นมูลค่ากว่า 1.43 ล้านล้านบาท คิดเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สิน

ทางกายภาพกว่า 6.3 แสนล้านบาท และสร้างผลกระทบต่อเนื่องให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจเพิ่มเติมอีกกว่า 8 แสนล้านบาท ซึ่งกว่าร้อยละ 90 ของผลกระทบดังกล่าวเกิดขึ้นกับภาคเอกชน โดยเฉพาะในส่วนของผลิต เนื่องจากมีนิคมอุตสาหกรรมในเขตจังหวัดอยุธยาและปทุมธานีถูกน้ำท่วมหลายแห่ง นอกจากนี้ยังทำให้มีความต้องการในการใช้งบประมาณเพื่อฟื้นฟูตลอด 2 ปี ภายหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งนี้กว่า 1.5 ล้านล้านบาท ซึ่งความเสียหายดังกล่าวสามารถแสดงได้ดังตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.2 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, 2555.

จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เห็นว่า นอกจากภัยพิบัติจะสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินแล้ว ยังมีผลกระทบต่อเนื่องไปถึงทุกภาคส่วน ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น ยังส่งผลให้การพัฒนาดังกล่าวที่วางแผนไว้ต้องหยุดชะงักขาดความต่อเนื่อง เงินทุน งบประมาณที่จัดสรรไว้เพื่อการพัฒนาต้องถูกดึงกลับเพื่อใช้ในการซ่อมสร้าง ฟื้นฟูสภาพ และฟื้นฟู แทนที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาดังที่วางแผนเตรียมการไว้แต่แรก แต่ละภาคส่วนจึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าจะทำอย่างไร

ที่จะรับมือ แก้ไข ป้องกัน เพื่อให้สามารถลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้านร่วมกัน

อย่างไรก็ตามสถานการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ของประเทศไทยที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงหน่วยงานรัฐที่กำหนดขึ้น ไม่สามารถที่จะดำเนินการเตรียมรับมือตอบสนอง และฟื้นฟูจากภาวะภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพ โดยที่หน่วยงานระดับจังหวัดอาศัยกรอบการดำเนินงานตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2557 และหลักการในแผนแม่บทอุทกภัยดินโคลนถล่ม เป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแก้ไขปัญหาจากอุทกภัยและดินโคลนถล่มของจังหวัด ซึ่งมีความขัดข้องในการใช้แผนดังกล่าว<sup>4</sup> และเกิดความบกพร่องในการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานในระดับท้องถิ่นและท้องที่ ซึ่งต่างก็มีการใช้แผนเฉพาะหน้าที่ตนเองมีอยู่ ทำให้เกิดความซับซ้อนและสับสนในการดำเนินการ รวมทั้งการติดต่อสื่อสารที่เข้าใจไม่ตรงกันของประชาชนในพื้นที่ที่ประสบภัยอุทกภัย และการขาดการเตรียมรับมือกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นทั้งในระดับจังหวัด ท้องถิ่น และตัวประชาชนที่ประสบภัยพิบัติเอง ทำให้เกิดความล้มเหลวและล่าช้าในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยที่เกิดขึ้น

ภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงเป็นสถานการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาของประชาชนในท้องถิ่นที่มีความเสี่ยงต่อสาธารณภัยรูปแบบต่าง ๆ เนื่องจากภัยพิบัติทางธรรมชาติมักเป็นเหตุการณ์ใหญ่ส่งผลกระทบต่อครอบคลุมพื้นที่กว้างและสร้างผลกระทบที่รุนแรงทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในเขตภัยพิบัตินั้น การเตรียมการรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงเป็นบทบาทของการเตรียมการร่วมกันของทุกภาคส่วน และจำเป็นต้องมีการประสานกำลังจากหลายหน่วยงานเพื่อประสิทธิภาพในการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทั้งจากภาครัฐ ได้แก่ รัฐบาล ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ร่วมกับหน่วยงาน องค์กร และเครือข่ายต่าง ๆ จากทุกภาคส่วนในการเตรียมพร้อมป้องกัน และหาแนวทางในการลดผลกระทบที่จะเกิดจากภัยชนิดต่าง ๆ โดยการดำเนินการนั้นจำเป็นต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ดี ทั้งนี้ผู้เข้าร่วมกับการรับมือเหตุการณ์ฉุกเฉินนี้ ต้องเข้าใจในรายละเอียดเหตุการณ์นั้นเป็นอย่างดี สามารถขอใช้ทรัพยากรที่จำเป็น และสามารถขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้ รวมทั้งสามารถตัดสินใจที่จะดำเนินการอย่างฉับไวเพื่อจำกัดผลกระทบของเหตุการณ์นั้น ๆ ได้ และเมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านไปการประสานงานเพื่อฟื้นฟูองค์การสามารถทำได้อย่างทันท่วงที ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินน้อยที่สุด รวมทั้งสามารถที่จะกลับฟื้นคืนสู่ภาวะการใช้ชีวิตที่ปรกติในเร็ววัน

<sup>4</sup>ทวิดา กมลเวชช, “มองหาแผนเผชิญเหตุในการจัดการภัยพิบัติประเทศไทย,” *รัฐศาสตร์สาร* ปีที่ 34, ฉ. 3 (2556): 250-251.



ทั้งนี้โครงสร้างทางกฎหมายได้กำหนดภารกิจให้ท้องถิ่นดูแลจัดการสาธารณสุข หากได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณ เครื่องมือ และกำลังคนด้วยแล้ว ดังนั้น หากท้องถิ่นบริหารจัดการทรัพยากรเองได้ ก็จะสามารถป้องกันภัยพิบัติได้ในระดับหนึ่ง การจัดการภัยพิบัติที่เหมาะสมในแต่ละท้องถิ่นจึงมีกระบวนการที่แตกต่างกันนั้นคือไม่ควรมี “สูตรสำเร็จ” หรือ “ยามาตรฐาน” ชุมชนผู้ประสบภัยคือบุคคลสำคัญที่ควรเป็นผู้จัดการภัยพิบัติเองเพราะชุมชนจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ “ภูมิสังคม” ของชุมชนเองได้ดีกว่าบุคคลภายนอก โดยสามารถขอให้บุคคลภายนอกมาร่วมเสริมเติมความรู้ความเข้าใจเหล่านั้นให้ดีขึ้นสมบูรณ์ขึ้นได้ด้วย เช่น จากการช่วยทำข้อมูลให้เป็นระบบจากการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และทางสังคม จากการมองเห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบที่ใหญ่กว่า เป็นต้น

กระบวนการจัดการอุทกภัยในปัจจุบันได้ชี้ให้เห็นว่าชุมชนที่ประสบภัยมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดและแนวปฏิบัติในหลายเรื่องเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในบริบทของท้องถิ่นที่แตกต่าง โดยในอดีตแนวทางในการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติ มุ่งเน้นในการปฏิบัติการเชิงรับตามหลักการ “การบริหารจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management: DM)” ซึ่งให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือรักษาชีวิต ให้การบรรเทาทุกข์ และเผชิญกับสถานการณ์ในภาวะวิกฤตเมื่อภัยได้เกิดขึ้นแล้ว รวมทั้งการฟื้นฟูหลังเกิดภัย แต่จากความตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติและความเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่มากขึ้น ทำให้ทั่วโลกให้การยอมรับร่วมกันว่าผลกระทบจากภัยพิบัตินั้นสามารถบริหารจัดการได้โดยไม่ต้องรอให้เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้นก่อน และได้เริ่มให้ความสำคัญกับ “การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Management: DRM)” ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่มุ่งเน้นความเข้าใจในเรื่องความเสี่ยงและการจัดการกับปัจจัยความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ ให้ความสำคัญกับกิจกรรมตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังจากเกิดภัยอย่างครบวงจร ได้แก่ การประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Assessment) การป้องกันและลดผลกระทบ (Prevention & Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ก่อนเกิดภัย การเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉิน (Response) เมื่อเกิดภัย และการฟื้นฟู (Recovery) ภายหลังเกิดภัย

ดังนั้น หัวใจสำคัญของการจัดการภัยพิบัติในปัจจุบันจึงได้หันมาให้ความสำคัญต่อความสามารถของชุมชนในการตอบสนองต่อภัยพิบัติซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการดำเนินการต่อการเตรียมความพร้อมรับมือและฟื้นฟู เพราะแท้จริงแล้วบุคคลกลุ่มแรกที่ต้องรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้น คือประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่ที่เกิดภัยพิบัตินั้นเอง ซึ่งเป็นผู้ที่รู้จักพื้นที่และสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และประชากรดีที่สุดใน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้ความรู้ของคนในชุมชน ซึ่งเป็นผู้ที่หวงแหนชุมชนของตนเองมากที่สุด และเข้าใจสภาพแวดล้อมและบริบทในชุมชนของตนเองดีที่สุดใน เป็นผู้กำหนดมาตรการการลดความเสี่ยงด้วยตนเอง อันเป็นส่วนสำคัญใน



การจัดการภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน (Community Base Disaster Risk Management: CBDRM) จึงเป็นกระบวนการที่เหมาะสมที่สามารถนำมาใช้กับชุมชนของประเทศไทยมากที่สุด เพราะมีกระบวนการจัดการที่ทุกคนในชุมชน ซึ่งเป็นกลุ่มแรกที่จะเสี่ยงต่อผลกระทบจากภัยพิบัติได้มีส่วนร่วมในการวางแผนบริหารทรัพยากร ป้องกันและแก้ไขปัญหาทุกขั้นตอน โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด พร้อมทั้งหน่วยงานต่าง ๆ ทุกระดับให้การสนับสนุน

ทั้งนี้ กระบวนการจัดการภัยพิบัติผู้นำถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการจัดการภัยพิบัติของสังคมไทย เพราะผู้นำถือเป็นบุคคลสำคัญของการพลิกฟื้นจากสังคมที่มีปัญหาวิกฤตในด้านต่าง ๆ ผู้นำจึงจำเป็นต้องมีความอิสระในการตัดสินใจอย่างชาญฉลาด โดยตั้งอยู่บนการตระหนักรู้ถึงความสำคัญของสถานการณ์ต่างๆ อย่างรอบด้าน ผู้นำมีบทบาทสำคัญที่ต้องสามารถควบคุมสถานการณ์ต่าง ๆ ได้เร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้และต้องทำให้ประชาชนมั่นใจได้ว่าตนมีชีวิตที่ปลอดภัยและมั่นคงท่ามกลางภัยพิบัติด้วย ทั้งนี้ ผู้นำในสถานการณ์ภัยพิบัติต้องสามารถพลิกฟื้นสังคมอ่อนแอไปสู่สังคมแห่งความเข้มแข็งเห็นคุณค่าและพลังในการพัฒนาชุมชน ตระหนักสร้างจิตสำนึกให้ชุมชนรู้จักพึ่งพาตนเอง ลดการพึ่งพิงจากภายนอก และสามารถทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้

ในขณะเดียวกันการจัดการภัยพิบัติให้ประสบผลสำเร็จนั้น จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมแบบบูรณาการโดยชุมชน องค์กรชุมชน ภาคประชาชนควรเป็นผู้มีบทบาทสำคัญและมีส่วนร่วมสูงในการจัดการภัยพิบัติทุกระยะ ทุกระดับ ทุกด้าน ทุกมิติและทุกวิธีการ หน่วยงานภายนอกชุมชน ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลาง องค์กรอื่น ๆ ของรัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม รวมถึงองค์กรสาธารณประโยชน์และองค์กรจากต่างประเทศ ควรเป็นฝ่ายสนับสนุนและร่วมมือประสานงานกันอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ โดยมีชุมชนและประชาชนเป็นศูนย์กลางและเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ

จากสถานการณ์การเกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 พบว่า มีบางพื้นที่ที่อยู่ในเขตพื้นที่ประสบภัยอย่างรุนแรง แต่มีกระบวนการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นโดยสามารถลดความรุนแรงและบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นได้ เรียกได้ว่าเป็น “ไข่แดงของพื้นที่” โดยมีรูปแบบการจัดการภัยพิบัติที่แตกต่างกันและสามารถเป็นชุมชนต้นแบบการจัดการภัยพิบัติให้กับชุมชนอื่นได้ ได้แก่ เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี จากเดิมมีการคาดการณ์จากนักวิชาการว่าจะมีน้ำท่วมเข้าถึงพื้นที่ในระดับความสูง 1-1.50 เมตร แต่ทว่าในเขตพื้นที่ชุมชนซึ่งมีเพียง 2,000 ครัวเรือนหรือ

ประมาณ 3% ของพื้นที่เท่านั้นที่ประสบภัย<sup>5</sup> โดยการใช้รูปแบบการบริหารจัดการอุทกภัยที่เหมาะสมหรือที่เรียกว่า “ปากเกร็ดโมเดล” และการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการอุทกภัยที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการโดยมีนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ดเป็นหัวหน้าศูนย์ฯ และศูนย์ย่อยที่พื้นที่ริมน้ำ และการจัดทำแผนฉุกเฉินตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ปี 2554 ตลอดจนการจัดตั้งชุดเฉพาะกิจตามภารกิจของเทศบาล และการดำเนินการที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหาและเป็นไปด้วยความร่วมมือของเทศบาล วัด บ้าน ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการเพื่อลดความเสียหายจากปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้น

ในขณะเดียวกันการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พบว่า หัวใจของระบบเตือนภัยน้ำท่วมหาดใหญ่อยู่ที่การบริหารจัดการ ผนวกกับข้อมูล ความรู้และเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ โดยใช้รูปแบบการทำงานเชิงบูรณาการจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน เครือข่ายประชาชนต่าง ๆ โดยมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เป็นตัวประสานเชื่อมโยงการทำงาน ใช้วิชาการนำ จากเหตุการณ์น้ำท่วมหาดใหญ่ที่เกิดขึ้น พบว่า สามารถประกาศเตือนภัยให้ประชาชนอพยพและขนย้ายทรัพย์สินไปได้ที่ปลอดภัยได้ก่อนน้ำท่วมจริง 9 ชั่วโมง แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการทำงานเชิงบูรณาการทุกภาคส่วนของหาดใหญ่โมเดล ความสำเร็จของหาดใหญ่โมเดลในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมปี พ.ศ. 2554 จึงได้ถูกนำมาถอดบทเรียนสู่การจัดการน้ำที่ใหญ่และครอบคลุมตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ ซึ่งถูกต่อยอดและขยายผลไปสู่แผนปฏิบัติการ “สงขลาโมเดล” เพื่อรับมืออุทกภัยพร้อมกันทั้งจังหวัดซึ่งอาจกล่าวได้ว่า หาดใหญ่โมเดล หัวใจคือระบบบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม<sup>6</sup>

สำหรับรูปแบบการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนท้องถิ่นของตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา<sup>7</sup> พบว่า เป็นการบริหารจัดการน้ำของชุมชนท้องถิ่นโดยชุมชนจัดการตนเอง อาศัยภูมิปัญญาชาวบ้านของตนเองและเน้นการพึ่งพาภายนอกน้อยที่สุด และมีการเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาอุทกภัย สู่การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของตำบล โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการสร้าง ความเข้าใจ

<sup>5</sup> เทศบาลนครปากเกร็ด, “แผนฉุกเฉินป้องกันน้ำท่วม นครปากเกร็ดโมเดล,” ปากเกร็ดโมเดล, <http://www.pakkretcity.go.th/model3.php> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2557).

<sup>6</sup> ธนิต เฉลิมยานนท์, “ระบบเตือนภัยน้ำท่วมหาดใหญ่ กรณีศึกษา: หาดใหญ่โมเดล,” (งานวิจัย, คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์และสำนักวิจัยและพัฒนา, 2556), 22.

<sup>7</sup> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) , กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *พลังชุมชนท้องถิ่นกับการจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน* (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2556), 206.

ในระดับตำบล จนกระทั่งการวิเคราะห์ศักยภาพและปัญหาในพื้นที่ ทำให้เกิดการเชื่อมโยงขบวนการคุ้มครองชุมชนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา และเกิดการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำในระยะยาวต่อไป

ดังนั้น จากข้อมูลข้างต้นพบว่าในแต่ละพื้นที่ที่มีปัจจัยที่นำมาซึ่งความสำเร็จในการกอบกู้วิกฤตน้ำท่วมปี พ.ศ. 2554 ของชุมชนที่ประสบภัยที่แตกต่างกัน โดยมีปัจจัยหลักจากการมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งเป็นนักบริหารจัดการ การจัดการอุทกภัยโดยการมีส่วนร่วมแบบบูรณาการของทุกภาคส่วนในชุมชน และความสามารถของชุมชนในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญให้ชุมชนเหล่านี้สามารถฝ่าวิกฤตมหาอุทกภัยในครั้งนี้ไปได้

กระบวนการจัดการอุทกภัยในปัจจุบันได้ชี้ให้เห็นว่าชุมชนที่ประสบภัยมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดและแนวปฏิบัติในหลายเรื่องเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในบริบทของท้องที่ที่แตกต่างกัน จากที่เมื่อก่อนชุมชนเมื่อเกิดภัยพิบัติมักจะให้ความคาดหวังไว้ที่ผู้นำ ด้วยลักษณะสังคมไทยซึ่งเป็นสังคมที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ลักษณะของสังคมดังกล่าวจึงให้ความสำคัญต่อหัวหน้าหรือผู้นำของชุมชนซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องตัดสินใจใช้ทรัพยากรของชุมชนที่มีอยู่ให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด ผู้นำชุมชนจึงถือได้ว่าเป็นความหวังของคนในชุมชน ในขณะที่รูปแบบการจัดการภัยพิบัติที่ประสบความสำเร็จและยั่งยืนก็จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการการมีส่วนร่วมอย่างบูรณาการของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมดำเนินการในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ประกอบกับในปัจจุบันแนวคิดการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยได้มุ่งให้ความสำคัญไปที่ชุมชน เพราะชุมชนคือผู้ประสบภัยและไม่มีใครเข้าใจบริบทท้องที่ได้ดีกว่าชุมชนจึงเห็นความสำคัญโดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่แรก การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานจึงเป็นหัวใจของการจัดการภัยพิบัติในปัจจุบัน ดังนั้น ในการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน จึงให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดการอุทกภัยของชุมชนต้นแบบที่ได้นำมาศึกษาซึ่งได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นชุมชนต้นแบบการจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 เพราะสามารถลดความรุนแรงที่เกิดขึ้นของอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 และสามารถบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น ได้แก่ เทศบาลนครปากเกร็ด (ปากเกร็ดโมเดล) อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ (หาดใหญ่โมเดล) อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี (ดอนฉิมพลีโมเดล) อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยการศึกษาเปรียบเทียบว่าชุมชนต้นแบบที่นำมาศึกษาได้มีการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างไร โดยการบริหารจัดการอุทกภัยของชุมชนนั้นมีความแตกต่างกันอย่างไร และมีปัจจัยใดบ้างที่ส่งเสริมให้ชุมชนต้นแบบเหล่านั้นสามารถจัดการอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผลการศึกษาในครั้งนี้จะสามารถนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการอุทกภัยของชุมชนต้นแบบให้เกิดความยั่งยืนและขยายผลไปสู่การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการอุทกภัยในอนาคตต่อไป

## 1.2 คำถามการวิจัย

**1.2.1 คำถามหลัก:** การบริหารจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี เป็นอย่างไร

### 1.2.2 คำถามย่อย

1. การบริหารจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี มีความแตกต่างกันอย่างไร
2. ปัจจัยหลักใด (ผู้นำชุมชนเข้มแข็ง การบริหารจัดการในรูปแบบเครือข่ายทางสังคม และเครือข่ายภาครัฐในการจัดการ) ที่ส่งผลให้เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี สามารถบริหารจัดการอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. มีปัจจัยอื่น ๆ ไต่บ้างที่ส่งเสริมให้เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี สามารถบริหารจัดการอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.3 สมมติฐานในการวิจัย

1. การบริหารจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ดมีปัจจัยสำคัญมาจากผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง มีภาวะผู้นำในการบริหารจัดการอุทกภัย ลดผลกระทบและเสียหายที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ส่งผลให้เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถบริหารจัดการอุทกภัยให้มีประสิทธิผลเพิ่มขึ้น<sup>8</sup>
2. เทศบาลนครหาดใหญ่มีการบริหารจัดการอุทกภัย โดยมีระบบการบูรณาการเครือข่ายความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทำให้มีระดับความร่วมมือที่สูงขึ้น ส่งผลให้เทศบาลนครหาดใหญ่สามารถบริหารจัดการอุทกภัยให้มีประสิทธิผลเพิ่มขึ้น<sup>9</sup>
3. กระบวนการจัดการอุทกภัยของของตำบลดอนฉิมพลีมีปัจจัยสำคัญมาจากการบริหารจัดการอุทกภัยในรูปแบบเครือข่ายทางสังคม โดยมีกระบวนการจัดการอุทกภัยโดยองค์กรและหน่วยงานจากทุกภาคส่วนของสังคมได้ประสานเชื่อมโยงการจัดการอุทกภัย โดยชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือเครือข่าย ส่งผลให้ตำบลดอนฉิมพลีสามารถบริหารจัดการอุทกภัยให้มีประสิทธิผลเพิ่มขึ้น<sup>10</sup>

<sup>8</sup>เทศบาลนครปากเกร็ด, แผนฉุกเฉินป้องกันน้ำท่วม นครปากเกร็ดโมเดล.

<sup>9</sup>ธนิต เฉลิมยานนท์, ระบบเตือนภัยน้ำท่วมหาดใหญ่ กรณีศึกษา: หาดใหญ่โมเดล, 2.

<sup>10</sup>สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), พลังชุมชนท้องถิ่นกับการจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน, 206.

#### 1.4 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี
2. เพื่อศึกษาความแตกต่างของการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี ประสบผลสำเร็จ
4. เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการอุทกภัยของชุมชนต้นแบบให้เกิดความยั่งยืนต่อไปในอนาคต

#### 1.5 ขอบเขตการวิจัย

กระบวนการจัดการอุทกภัยที่เหมาะสมในครั้งนี ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ดังต่อไปนี้

##### 1.5.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษากาการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชนในครั้งนี ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ดังต่อไปนี้

พื้นที่ 1 เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งประกอบด้วย 5 ตำบล ได้แก่ ตำบลปากเกร็ด ตำบลบางพูด ตำบลบางตลาด ตำบลคลองเกลือ และตำบลบ้านใหม่

พื้นที่ 2 เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งประกอบด้วย 4 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนเขตที่ 1 ชุมชนเขตที่ 2 ชุมชนเขตที่ 3 และชุมชนเขตที่ 4

พื้นที่ 3 ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งประกอบด้วย

19 หมู่บ้าน

### 1.5.2 ขอบเขตเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยจะทำการศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ โดยศึกษาการบริหารจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด (ปากเกร็ดโมเดล) เทศบาลนครหาดใหญ่ (หาดใหญ่โมเดล) และตำบลอนานิพาลี (อนานิพาลีโมเดล) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับภาคีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชุมชนเพื่อให้ผ่านพ้นสถานการณ์วิกฤตไปได้โดยใช้เครื่องมือคือแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างและมีการศึกษาข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ ของชุมชนที่มีการรวบรวมไว้ในชุมชนทั้งเอกสารหรือไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ (Database ของชุมชน

### 1.5.3 ขอบเขตด้านประชากรในงานวิจัย

ผู้ศึกษาจะเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (Field Study) ด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยใช้การเลือกแบบเจาะจง และการใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) จากกลุ่มตัวอย่างที่ใช้วิธีการเลือกแบบสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) แบ่งเป็น ภาครัฐและภาคประชาชน ดังนี้

**1.5.3.1 หน่วยงานภาครัฐ** ได้แก่ ระดับภูมิภาค ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และระดับท้องถิ่น ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้านและผู้นำชุมชน

**1.5.3.2 ตัวแทนประชาชน** คือ ตัวแทนประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ที่ทำการศึกษา

## 1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

เพื่อให้การวิจัยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ผู้ศึกษาจึงเลือกดำเนินการศึกษาวิจัยจากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ สามารถจำแนกได้ดังนี้

แนวคิดที่ 1 เครือข่ายทางสังคม (Social Network)

แนวคิดที่ 2 การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Network Governance)

แนวคิดที่ 3 ภาวะผู้นำ (Leadership)



## 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงการบริหารจัดการอุทกภัยในเขตพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลอนฉิมพลี
2. ทำให้ทราบถึงความแตกต่างของการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลอนฉิมพลี
3. ทำให้ทราบถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการจัดการสถานการณ์อุทกภัยที่มีประสิทธิภาพของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลอนฉิมพลี
4. ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง และพัฒนารูปแบบการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและเกิดความยั่งยืนในอนาคต

## 1.8 นิยามศัพท์

**ภัยพิบัติ (Disaster)** หมายถึง สภาวะที่ระบบการทำงานของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลอนฉิมพลี ได้รับการกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงเป็นสาเหตุให้เกิดการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่เกินกำลังความสามารถของชุมชนที่จะจัดการได้ โดยใช้ทรัพยากรของคนที่มียู่

**การบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน** หมายถึง กระบวนการบริหารจัดการ ได้แก่ กระบวนการบริหารปัจจัย การควบคุมทรัพยากร กิจกรรมและกระบวนการในการดำเนินการต่าง ๆ ในชุมชนโดยลดสาเหตุของแต่ละโอกาสที่ชุมชนจะเกิดความเสียหาย เพื่อให้ผลกระทบและระดับความเสียหายให้อยู่ในระดับที่ชุมชนรับมือได้

**ชุมชนต้นแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย** หมายถึง ชุมชนที่มีกระบวนการในการจัดการสถานการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ที่มีประสิทธิภาพ โดยชุมชนมีความสามารถพร้อมที่จะลดผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมทุกรูปแบบเพื่อหลีกเลี่ยงและจำกัดผลกระทบที่ร้ายแรงของอุทกภัยที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งได้รับการยอมรับในทางวิชาการและมีแหล่งอ้างอิงข้อมูลที่น่าเชื่อถือ

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรม และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ภัยพิบัติธรรมชาติถูกมองว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยไม่อาจป้องกันได้เปรียบเสมือนชะตากรรมที่ต้องยอมรับ และผลกระทบเหล่านั้นส่งผลต่อการสูญเสียชีวิต และทรัพย์สินในแต่ละปีจำนวนมาก แนวคิดนี้จึงมองถึงหน้าที่ของรัฐและสังคมที่จะต้องมุ่งเข้าช่วยเหลือและบรรเทาผลกระทบเฉพาะหน้า เพื่อกู้สถานการณ์ในพื้นที่ประสบภัยให้คืนสู่สภาวะปกติ จึงมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก เงินที่ใช้จ่ายเพื่อแก้ปัญหาและบรรเทาทุกข์นั้นควรที่จะนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาป้องกันภัยพิบัติให้ทั่วถึงและยั่งยืนแทน และยิ่งลดความเสี่ยงความรุนแรงที่จะได้รับจากภัยพิบัติ กลยุทธ์การป้องกันไม่เพียงแต่จะประหยัดงบประมาณแต่ยังสามารถช่วยชีวิตคนเป็นจำนวนมากได้อีกด้วย

การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่าในอดีตการจัดการภัยพิบัติมีลักษณะการรวมศูนย์การจัดการอยู่ที่หน่วยงาน ซึ่งได้รับการพิสูจน์แล้วว่าไม่สามารถจัดการกับสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอย่างฉุกเฉินได้ ในขณะที่ชุมชนเองก็อ่อนแอลงทุกวันเพราะรอให้คนอื่นมาแก้ไขปัญหา ในสถานการณ์ที่วิกฤต (Crisis Situation) เมื่อชุมชนถูกกดดันให้ปฏิบัติภารกิจที่มีความซับซ้อนยุ่งยาก หรือเพื่อความอยู่รอดของชุมชน จำเป็นที่สมาชิกของชุมชนจะต้องหวังพึ่งผู้นำโดยเฉพาะในด้านการสร้างความมั่นใจ (Assertive) การชี้แนะ (Directive) และการตัดสินใจ (Decisive) กล่าวคือ สมาชิกจะเฝ้าดูว่าผู้นำจะมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการวิเคราะห์ปัญหา หาทางแก้ไขปัญหา และตัดสินใจแก้ไขปัญหาอย่างไร การจัดการภัยพิบัติในอดีตจึงมุ่งความสำคัญไปที่ตัวผู้นำ

อย่างไรก็ตามกระบวนการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในปัจจุบันได้ชี้ให้เห็นว่าชุมชนที่ประสบภัยมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดและแนวปฏิบัติในหลายเรื่องเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติ ที่เกิดขึ้นในบริบทของท้องที่ที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้แต่ละชุมชนมีกระบวนการจัดการพิบัติที่แตกต่างกันด้วย จึงเกิดแนวความคิดที่ว่า จะสร้างวัฒนธรรมอย่างไรให้ประชาชนรู้จักเรื่องการป้องกันภัยพิบัติ ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายทั้งในระดับนโยบาย ทั้งนี้เพราะต้องใช้งบประมาณที่สูงเพื่อป้องกันภัยพิบัติในปัจจุบันแต่ให้เห็นผลในอนาคตข้างหน้า แม้ผลดังกล่าวยังไม่สามารถมองเห็นเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพราะภัยพิบัติยังไม่ได้เกิดขึ้น ภัยพิบัติสามารถเกิดขึ้นได้ทุกพื้นที่ และผู้ที่ได้รับผลกระทบคือประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ หากชุมชนมีการเตรียมความพร้อมในการรับมือป้องกันภัยพิบัติล่วงหน้าก็จะสามารถป้องกันและลดความรุนแรงที่จะได้รับลงได้ และยังสามารถฟื้นฟูความเสียหายให้กลับคืนสู่สภาวะปกติได้อย่างรวดเร็ว



ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกับการจัดการสาธารณสุขว่ามีใช้หน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่เป็นเรื่องของทุกคนทุกหน่วยที่จะต้องมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในการจัดการสาธารณสุขทุกชั้นตอนร่วมกันโดยกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างบูรณาการ ทั้งนี้เมื่อมองไปยังพื้นที่เสี่ยงภัยชุมชนที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติจึงเป็นกลุ่มแรกที่จะได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และจะอย่างไรให้ชุมชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติของชุมชน จึงจำเป็นต้องอาศัยแนวคิดการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management: CBDRM)

การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน กรณีศึกษา: เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการทบทวนวรรณกรรม เอกสารทางวิชาการ รวมถึงระเบียบกฎหมาย เพื่อรวบรวมและเสนอแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการภัยพิบัติ โดยผู้ศึกษาได้ใช้เป็นกรอบแนวคิดและเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนั้นเพื่อให้ครอบคลุมกับผลการศึกษา จึงต้องศึกษาแนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

### 1. แนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติ

- 1.1 แนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติ
- 1.2 แนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management: CBDRM)

### 2. แนวคิดเกี่ยวกับชุมชน

- 2.1 แนวคิดการจัดการตนเองของชุมชน
- 2.2 แนวคิดชุมชนเข้มแข็งกับการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

### 3. แนวคิดการมีส่วนร่วม

- 3.1 แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน (Participation Community)
- 3.2 แนวคิดการมีส่วนร่วมแบบบูรณาการ

### 4. แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ

- 4.1 แนวคิด/ทฤษฎีภาวะผู้นำ
- 4.2 แนวคิดผู้นำชุมชนเข้มแข็ง

### 5. แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย

- 5.1 แนวคิดเครือข่ายทางสังคม (Social Network)
- 5.2 แนวคิดการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Network Governance)

### 6. บริบทของพื้นที่

### 7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน กรณีศึกษา: เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา ดังนั้นแนวคิดหลักและทฤษฎีที่นำมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์คือแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับชุมชน แนวคิดการมีส่วนร่วม แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ และแนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย การทบทวนแนวคิดดังกล่าวจึงมีความสำคัญในการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน กรณีศึกษา: เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา เพื่อมุ่งศึกษาเปรียบเทียบว่าชุมชนต้นแบบที่นำมาศึกษานั้นมีกระบวนการจัดการอุทกภัยอย่างไร โดยกระบวนการจัดการอุทกภัยของชุมชนนั้นมีความแตกต่างกันอย่างไร และมีปัจจัยใดบ้างที่ส่งเสริมให้ชุมชนต้นแบบเหล่านั้นสามารถจัดการอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผลการศึกษาในครั้งนี้จะสามารถนำไปสู่การเพิ่มกระบวนการในการจัดการอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตต่อไป

## 2.1 แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ

### 2.1.1 แนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ก่อนที่จะรู้จักการบริหารจัดการภัยพิบัติในปัจจุบัน เพื่อให้เข้าใจว่าภัยพิบัตินั้นมีผลอย่างไร ที่เราจะต้องตระหนักถึงอันตรายและความสำคัญของการจัดการภัยพิบัติ จึงควรเริ่มจากการทำความเข้าใจกับความหมายของภัยพิบัติ

#### 2.1.1.1 นิยามและความหมาย

จากการศึกษาพบว่าได้มีหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ได้ให้นิยามและความหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาด้านภัยพิบัติไว้ ดังนี้

ในบริบทของประเทศไทย อาจมีความคุ้นเคยกับคำว่า “สาธารณภัย” มากกว่าคำว่า “ภัยพิบัติ” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ให้ความหมายของคำว่า “สาธารณภัย” ว่าหมายถึง “อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อ

ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้ความหมายรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย<sup>1</sup>

อย่างไรก็ดี ในทางสากลได้ให้ความหมายของคำว่า “ภัยพิบัติ” ว่าหมายถึงการหยุดชะงักอย่างรุนแรงของการปฏิบัติหน้าที่ของชุมชนหรือสังคม อันเป็นผลมาจากการเกิดภัยทางธรรมชาติหรือเกิดจากมนุษย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางเกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวจะรับมือได้โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่<sup>2</sup> ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับสาธารณภัยที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงเกินกว่าที่สังคมจะรับมือได้

International Strategy for Disaster Reduction: ISDR ได้ให้คำจำกัดความของภัยพิบัติว่า คือ สภาวะที่ระบบการทำงานของชุมชนหรือสังคมได้รับการกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงเป็นสาเหตุให้เกิดการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ที่เกินกำลังความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบจะจัดการได้โดยใช้ทรัพยากรของตนเองที่มีอยู่ และภัยพิบัติเป็นกระบวนการของความเสี่ยงซึ่งเป็นผลมาจากการรวมตัวกันของภัย สภาพความล่อแหลม และความสามารถหรือมาตรการที่ไม่เพียงพอที่จะลดด้านลบของความเสี่ยงนั้นได้<sup>3</sup>

ทวิตา กมลเวช ได้กล่าวถึง สภาพปัญหาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในปัจจุบันว่ามีลักษณะของความอ่อนไหวทางสภาพและความรุนแรงในการสร้างความเสียหายให้แก่พื้นที่ได้ในระดับกว้าง<sup>4</sup>

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า ภัยพิบัติ (Disaster) หมายถึง ภัยอันเกิดแก่สาธารณชนไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์ โดยก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตของประชาชน เกิดความสูญเสีย หรือความเสียหายและผลกระทบในทางลบต่อทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมจนเกินขีดความสามารถของชุมชนที่จะใช้ทรัพยากรของตนในการรับมือและจัดการกับภัยพิบัติและผลกระทบของภัยพิบัติได้

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2550, มาตรา 4, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 52ก (7 กันยายน 2550): 2.

<sup>2</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (กรุงเทพฯ: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประเทศไทย, 2557), 3.

<sup>3</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, โครงการ ปภ.-GTZ-, “การให้ความช่วยเหลือด้านที่ปรึกษาแก่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ” (เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรการฝึกอบรมวิทยากรตัวคูณ วิชาที่ 1, 2549).

<sup>4</sup> ทวิตา กมลเวช, คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส, 2549), 4.

โดยลักษณะสำคัญที่ใช้ในการพิจารณาว่าสถานการณ์ใดจัดเป็นภัยพิบัติ คือ

- (1) ระดับความเสียหายและความสูญเสียอยู่ในขั้นรุนแรง ก่อให้เกิดการบาดเจ็บและ/หรือเสียชีวิตเกิดความสูญเสียและความเสียหายต่อทรัพย์สินเงินทอง
- (2) ประชาชนไม่สามารถรับมือกับภัยได้ด้วยกำลังความสามารถและทรัพยากรของตนเอง

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาอุทกภัยเป็นประจำและเกิดขึ้นทุกปีนับเป็นภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ประเทศมากที่สุด โดยมีสาเหตุจากอิทธิพลของร่องความกดอากาศต่ำกำลังแรงพาดผ่านภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบกับลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้พัดปกคลุมทะเลอันดามันและอ่าวไทย ทำให้มีฝนตกหนักและเกิดน้ำท่วมในหลายจังหวัด ประชาชนได้รับความเดือดร้อน สิ่งสาธารณประโยชน์และทรัพย์สินของประชาชนได้รับความเสียหาย และในระยะหลังปัญหาอุทกภัยเริ่มมีความรุนแรงมากขึ้น มีมูลค่าความเสียหายสูงมากขึ้น ตามตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 การจัดลำดับความเสี่ยงภัยพิบัติในประเทศไทย

ลำดับที่	ภัยพิบัติ	ความเสี่ยง	ค่าคะแนน
1	น้ำท่วม (อุทกภัย)	สูง	2.39
2	อุทกภัยขนาดใหญ่	สูง	2.37
3	วัฏธูระเบิด	สูง	2.34
4	พายุ (วาตภัย)	ปานกลาง	2.31
5	ภัยแล้ง	ปานกลาง	2.24
6	อัคคีภัย	ปานกลาง	2.20
7	แผ่นดินถล่ม	ปานกลาง	2.15
8	แผ่นดินไหว	ปานกลาง	1.97

ที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

### 2.1.1.2 ข้อจำกัดในการจัดการภัยพิบัติที่ผ่านมาในประเทศไทย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย<sup>5</sup> ได้ศึกษาข้อจำกัดในการจัดการภัยพิบัติที่ผ่านมาของประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับงานศึกษาในครั้งนี ดังนี้

(1) ขาดความชัดเจนในองค์การและองค์กรที่จะต้องรับผิดชอบและขาดเอกภาพในการบริหารจัดการและการสั่งการ ในอดีตที่ผ่านมาหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องจริง แต่ไม่มีเจ้าภาพที่แท้จริงทำให้เกิดความสับสนและมีผลต่อประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบาย การวางแผนงบประมาณ รูปแบบที่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน การจัดเก็บข้อมูลและสถิติเพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาทางป้องกันและลดปัญหา

(2) รัฐไม่ลงทุนในการบริหารจัดการในเชิงป้องกันเพื่อลดผลกระทบความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การจัดสรรงบประมาณในเชิงการป้องกันไม่เพียงพอต่อความจำเป็น งบประมาณที่จัดสรรจะเน้นการตั้งรับ คือ งบประมาณเพื่อการช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ

(3) ขาดการส่งเสริมสนับสนุนการลงทุนในการศึกษาในด้านการจัดการความเสี่ยงอย่างจริงจัง

(4) กลยุทธ์การดำเนินงานแบบ “ตั้งรับ” เป็นการเตรียมให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัย ไม่มีขั้นตอนมาตรการป้องกันหรือลดความเสี่ยง และการลดผลกระทบทางลบ

(5) ประชาชนและชุมชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและการดำเนินการ รัฐเป็นผู้รับผิดชอบและสั่งการ บุคลากรที่ร่วมวางแผนและปฏิบัติงานมักไม่ใช่คนในพื้นที่ ขาดความรู้ความเข้าใจในสภาพพื้นที่ ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการคาดการณ์และการเตรียมพร้อม

(6) ไม่มีการศึกษา วิเคราะห์ เพื่อประเมินความเสี่ยงและความอ่อนแอ

(7) มีความยุ่งยากซับซ้อนในการแปลงนโยบายและแผนสู่การปฏิบัติในระดับชุมชนและท้องถิ่น

(8) ไม่มีการสร้างระบบเฝ้าระวังภัยและการแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพที่คำนึงถึงการผสมผสานและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีกับภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น

(9) ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องจักรที่จำเป็นสำหรับใช้ในการจัดการภัยพิบัติโดยตรง

<sup>5</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, *แนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนามในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย (Guidelines for Field practitioners to implement the Community-Based Disaster Risk management in Thailand: CBDRM)* (กรุงเทพฯ: คลังวิชา, 2549), 56.

(10) ขาดการประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดทำระบบแผนที่เสี่ยงภัยในทุกกระดับ คือ ระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับภูมิภาคและระดับประเทศ

อาจกล่าวได้ว่า การจัดการภัยพิบัติในอดีตเรามักจะมองว่าผลกระทบจากภัยพิบัติไม่สามารถคาดการณ์ได้ จึงไม่มีการประเมินความเสี่ยงและความล่อแหลม คนส่วนใหญ่มักจะคิดว่า ผู้ประสบภัยคือ “เหยื่อ” ของภัยพิบัติ ซึ่งไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้และเป็นเพียงผู้รอรับความช่วยเหลือจากรัฐและองค์กรภายนอกการจัดการในอดีตจึงออกมาในรูปแบบ “รอให้เกิดภัยพิบัติเสียก่อนแล้วจึงค่อยหาทางจัดการ” โดยไม่มีการกำหนดมาตรการและวิธีป้องกันหรือลดผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติ แต่ใช้การตั้งรับซึ่งเน้นการรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน บรรเทาทุกข์และการฟื้นฟูหลังเกิดภัย

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าจากสภาวะแวดล้อมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ทำให้สาธารณภัยมีแนวโน้มที่จะทวีความถี่ของการเกิดมากขึ้นและมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันประเทศไทยได้มีการพัฒนาความก้าวหน้าและความเจริญในทุก ๆ ด้าน ซึ่งส่งผลให้สาธารณภัยที่เกิดขึ้นมีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้นเช่นกัน การบริหารและจัดการสาธารณภัยจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งและจะต้องสอดคล้องกับนโยบายและแผนงานต่าง ๆ

### 2.1.2 แนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management: CBDRM)

แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน หรือ Community Based Disaster Risk Management (CBDRM) เป็นแนวคิดที่นานาประเทศรวมทั้งประเทศไทยนำมาใช้ในการจัดการด้านภัยพิบัติ โดยมุ่งเน้นในการสร้างขีดความสามารถในระดับชุมชนเพื่อให้ชุมชนเองสามารถปฏิบัติและจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อบริหารจัดการภัยในระดับชุมชนได้ด้วยความร่วมมือจากสมาชิกในชุมชน รวมทั้งการสร้างเครือข่ายกับชุมชนใกล้เคียง หน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และหน่วยงานพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หลัก คือให้ชุมชนสามารถลดผลกระทบจากภัยเพื่อความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินของชุมชนเอง และเพื่อพัฒนาชุมชนจากการเป็นแต่เพียงผู้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกเพียงอย่างเดียว ให้เป็นผู้ที่มีบทบาทในกระบวนการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และมีความสามารถในการรับรู้ปรับตัว และสามารถฟื้นคืนกลับจากเหตุการณ์ภัยพิบัติได้อย่างมั่นคง



### 2.1.2.1 ความเป็นมาของการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

เมื่อปี ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) ได้มีการประชุมว่าด้วยเรื่อง “ศตวรรษแห่งการลดภัยพิบัติระหว่างประเทศ” (International Decade for Natural Disaster Reduction) ที่เมืองโยโกฮามาประเทศญี่ปุ่น เป็นยุทธศาสตร์โยโกฮามา (YOKOHAMA STRATEGY) การประชุมครั้งนี้มีสาระสำคัญเพื่อจัดหาแนวทางร่วมกันในการป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติซึ่งมี 5 ประเด็นที่ยังเป็นปัญหาและช่องว่างที่ต้องจัดการ คือ

- (1) การบริหารจัดการภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ (Governance: Organizational Legal Policy and Frameworks)
- (2) การระบุถึงความเสี่ยง ประเมินความเสี่ยง เผื่อระวัง และการเตือนภัยล่วงหน้า (Risk Identity, Assessment Monitoring and Early Warning)
- (3) การให้การศึกษาและการจัดการความรู้ (Knowledge Management and Education)
- (4) การเตรียมความพร้อมในการทำงานเพื่อตอบสนองและฟื้นฟูหลังภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ (Preparedness Effective and Recovery)

ซึ่งการประชุมดังกล่าวได้พัฒนาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติดังกล่าว ทั้ง 5 ประเด็นนั้นได้ต่อเนื่องมาเป็นการประชุม World Conference on Disaster Reduction ขึ้นที่เมืองโกเบ (Kobe) จังหวัดเฮียวโงะ (Hyogo) ประเทศญี่ปุ่น ในเวลาต่อมาเมื่อวันที่ 18-22 มกราคม ปี ค.ศ.2005 (พ.ศ. 2548) ได้มีการจัดประชุมว่าด้วยเรื่อง “การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ” (World Conference on Disaster Reduction) ที่เมืองโกเบ (Kobe) จังหวัดเฮียวโงะ (Hyogo) ประเทศญี่ปุ่น การประชุมครั้งนี้จึงมีชื่อว่า “กรอบปฏิบัติการเฮียวโงะ” (Hyogo Frameworks for action 2005-2015) โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจาก 168 ประเทศ สาระสำคัญของกรอบปฏิบัติการเฮียวโงะ (Hyogo framework for action 2005-2015) เป็นกรอบการทำงานในระดับนานาชาติโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ กล่าวคือ ลดการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน ความเสียหายด้านเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของชุมชนและประเทศในช่วงระยะเวลา 1 ทศวรรษ (ค.ศ.2005-2015) สรุปเป็นลำดับสำคัญได้ 5 ข้อ ดังนี้คือ (The Hyogo identified five specific priority for action)

- (1) ให้ความสำคัญกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นลำดับแรก (making disaster risk reduction priority)
- (2) รู้ถึงความเสี่ยงและปรับปรุงระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่ยังเป็นปัญหา (improving risk information and early warning)
- (3) สร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยและยั่งยืน (building a culture of safety and resilience)

(4) ลดปัญหาที่อาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงของผู้มีบทบาทหลัก (reducing the risk in key actors)

(5) เสริมสร้างการเตรียมความพร้อมเพื่อเตรียมปฏิบัติงานในขั้นตอนสนองต่อภัยพิบัติ (strengthening preparedness for response)

นิลบล สุพานิช ได้กล่าวว่า สารระสำคัญดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประเทศไทยหันมาปรับแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติในรูปแบบเดิมที่เน้นการจัดการในภาวะฉุกเฉิน โดยเน้นที่การรับมือ บรรเทา และการฟื้นฟูหลังเกิดภัย มาเป็นการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนเกิดภัยเพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ ซึ่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัตินั้นเป็นกระบวนการบริหารจัดการที่เป็นระบบครบวงจร ประกอบด้วยกระบวนการบริหารจัดการปัจจัย ความคุ้มครอง ทรัพยากร กิจกรรมและกระบวนการในการดำเนินงานต่าง ๆ ในชุมชนโดยลดสาเหตุของโอกาสที่ชุมชนจะได้รับความเสียหาย<sup>6</sup>

#### 2.1.2.2 ความหมายของการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management: CBDRM)

ศัพท์เฉพาะของกลยุทธ์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติ International Strategy for Disaster Reduction: ISDR ได้ให้นิยามของการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Management) หมายถึง กระบวนการที่ใช้การตัดสินใจในการบริหาร การรวมกำลังคน ความชำนาญในการปฏิบัติงาน และความสามารถที่จะดำเนินนโยบาย กลยุทธ์ และความสามารถของสังคมและชุมชนที่พร้อมจะลดผลกระทบจากภัยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยีความเสี่ยงได้อย่างเป็นระบบ กระบวนการนี้ประกอบด้วยกิจกรรมทุกรูปแบบ รวมถึงมาตรการที่เน้นสิ่งก่อสร้างและไม่เน้นสิ่งก่อสร้างเพื่อหลีกเลี่ยง (ป้องกัน) หรือจำกัด (บรรเทาและเตรียมความพร้อม) ผลกระทบที่ร้ายแรงของภัย<sup>7</sup>

กล่าวโดยสรุป การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน หมายถึง กระบวนการบริหารจัดการที่เป็นระบบครบวงจร โดยมุ่งเน้นการใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการป้องกัน แก้ไข บรรเทา ฟื้นฟูภัยพิบัติ โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนตัดสินใจในทุกขั้นตอน โดยใช้บุคลากรและทรัพยากรในชุมชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดความเสี่ยงภัยและความอ่อนแอของชุมชน และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการภัยพิบัติต่าง ๆ ให้กับคนในชุมชน เนื่องจากชุมชนเป็นผู้เสี่ยงภัยและรับผลกระทบโดยตรงจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, 4.

<sup>7</sup> The United Nations Office for Disaster Risk Reduction, “What is Disaster Risk Reduction,” UNISDR, <http://www.unisdr.org/2016/iddr/> (accessed January 29, 2014).



### 2.1.2.3 ลักษณะสำคัญของการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชน

#### เป็นฐาน

ลักษณะสำคัญของการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานจะมีลักษณะสำคัญหลายประการ ได้แก่

(1) การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานมักจะเริ่มดำเนินการในพื้นที่ที่มีการเกิดภัยพิบัติมาก่อนหรือพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงและล่อแหลมต่อการเกิดภัยพิบัติแล้วจึงขยายผลไปยังพื้นที่อื่นซึ่งอาจยังไม่เคยประสบกับภัยพิบัติมาก่อน แต่อาจต้องเผชิญกับภัยพิบัติในอนาคต

(2) ชุมชนเป็นศูนย์กลางและเป็นกลไกสำคัญในการลดหรือควบคุมผลกระทบจากความเสียหายอันอาจเกิดจากภัยพิบัติ

(3) ชุมชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติ การติดตามและประเมินผล ดังนั้น จึงมุ่งเน้นกลยุทธ์ในการเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถแก่ชุมชน

(4) ชุมชนเป็นผู้ร่วมกันคิดริเริ่มและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อวิถีการดำเนินชีวิตที่จะเอื้อประโยชน์แก่ชุมชน สภาพแวดล้อมที่ดีและมีทรัพยากรที่เพียงพอ

(5) ขั้นตอนและกระบวนการมีความหลากหลายโดยเป็นรูปแบบการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชุมชนจนถึงระดับชาติ

(6) รัฐและองค์กรภายนอกเป็นเพียงผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในสิ่งที่เกิดขึ้นกว่าขีดความสามารถของชุมชน และตระหนักถึงความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการพัฒนาประเทศ

(7) ประยุกต์ใช้ความรู้แบบสหวิทยาการ คือ มีความหลากหลายในสาขาอาชีพ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารและความรู้ระหว่างชุมชนต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศ อันจะนำมาซึ่งความร่วมมือและขยายฐานการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างชุมชนหรือหมู่บ้าน

(8) จัดลำดับความสำคัญโดยคำนึงถึงผู้ที่อยู่ในสถานะที่มีความเสี่ยงจากผลกระทบของภัยมากที่สุด และคำนึงถึงความสามารถที่แตกต่างกันของคนในชุมชน

(9) ชุมชนเป็นผู้ประเมินและกำหนดมาตรการในการลดความเสี่ยง

(10) การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน มีเป้าหมายเพื่อลดความเสี่ยงและเพิ่มขีดความสามารถแก่ชุมชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานมิใช่เรื่องของชุมชนหรือของรัฐฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างชุมชน องค์กรและองค์กรต่าง ๆ ทุกระดับ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาคและระดับประเทศ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรอื่น ๆ โดยรัฐและองค์กร รวมทั้งองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้

จะคอยให้การช่วยเหลือแนะนำชุมชนในเรื่องที่จำเป็นและเกินขีดความสามารถของชุมชนในการดำเนินการจัดการภัยพิบัติได้ด้วยตนเอง

#### 2.1.2.4 ขั้นตอนในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

ประกอบด้วยขั้นตอน 7 ขั้นตอน บางขั้นตอนอาจดำเนินการควบคู่กันไปได้ ซึ่งสามารถอธิบายลักษณะขั้นตอนการดำเนินการเป็นภาพที่ 2.1 ได้ดังนี้



ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานสำหรับประเทศไทย

กล่าวโดยสรุปจะเห็นว่า การจัดการภัยพิบัติในปัจจุบันต้องอาศัยความรู้ด้านการบริหารจัดการ ภัยพิบัติ ตั้งแต่การจัดการตามบริบทของวงจรการจัดการภัยพิบัติตั้งแต่การป้องกัน (Prevention) การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) การเตรียมพร้อม (Preparedness) การรับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Response) การฟื้นฟูบูรณะ (Recovery) และการพัฒนา (Development) ซึ่งการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ นั้นจะต้องดำเนินการร่วมกันของทุกภาคส่วนตั้งแต่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ทหาร ตำรวจ อาสาสมัคร ประชาชนโดยการดำเนินการจะต้องมีระบบบริหารจัดการข้อมูลที่ดี ดังนั้นหน่วยงานในระดับชุมชนถ้าได้มีการเตรียมการ การกำหนดกลยุทธ์ การใช้ทรัพยากร กลยุทธ์การแก้ไขปัญหาในชุมชนและเน้นให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางการจัดการภัยพิบัติแล้วจะทำให้มีการเตรียมความพร้อมด้านการเตือนภัยการรองรับการเกิดภัยพิบัติได้อย่างทันท่วงที่สามารถประสานความร่วมมือจากชุมชนไปสู่ท้องถิ่น ภูมิภาค และรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการจัดการความเสี่ยงภัยจากพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานจะเป็นการเตรียมความพร้อมด้านการรับภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ และการจัดการอย่างเป็นระบบจะช่วยให้ชุมชนรับมือภัยพิบัติต่าง ๆ ได้ เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนให้น้อยที่สุด ซึ่งจะเป็นการลดผลกระทบของภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับชุมชน

### 2.2.1 แนวคิดการจัดการตนเองของชุมชน

#### 2.2.1.1 ความหมายของการจัดการตนเอง

Margaret J. Wheatley และ Myron Kellner-Rogers ได้ให้ความหมายของการจัดการตนเอง หมายถึง ระบบของการจัดการตนเอง เป็นระบบที่ปรับตัวได้ ยืดหยุ่นได้ ฟื้นฟูตัวเองได้ กลับสู่สภาพเดิมได้ง่าย รู้จักเรียนรู้ด้วยตนเองและมีปัญญาเป็นของตัวเอง ซึ่งชุมชนที่มีการจัดการตนเองจะมีลักษณะการดำเนินงานที่ไม่มีแบ่งชั้นการบริหารเป็นหลายชั้น เน้นวิธีการแก้ปัญหาจากเบื้องล่าง หลีกเลี่ยงการใช้วิธีแบบสูตรสำเร็จ มีความร่วมมือสูง การดำเนินงานและรูปแบบไม่ตายตัว แต่อยู่ภายใต้กระบวนการที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องอยู่เสมอ<sup>8</sup>

<sup>8</sup>Margaret J., Wheatley and Myron Kellner-Rogers, “Self-organization: The irresistible future of organizing,” *Strategy & Leadership*, no. 24 (1990): 18-24.

กล่าวโดยสรุป การจัดการตนเองเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิด โครงสร้าง (Structure) หรือที่เรียกว่า กระบวนการสร้างให้เกิดรูปร่าง (Pattern Formation) โดยที่ไม่ต้องพึ่ง การควบคุมจากส่วนกลาง หรือผ่านการวางแผนจากองค์ประกอบใด ๆ จากภายนอก ด้วยวิธีการนี้ ในระบบหนึ่ง ๆ ที่มีองค์ประกอบย่อยในระดับท้องถิ่นที่ได้มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันจนทำให้เกิด เป็นโครงสร้างที่มีขนาดใหญ่ จนกลายเป็นระบบที่มีขนาดใหญ่ระดับโลก

### 2.2.1.2 ปัจจัยในการริเริ่มและสานต่อการจัดการตนเองของชุมชน

การจัดการตนเองของชุมชนมีปัจจัยในการจัดการที่น่าสนใจ 2 ส่วนที่สำคัญได้แก่<sup>9</sup>

#### (1) ปัจจัยที่ทำให้ชุมชนริเริ่มการจัดการตนเอง

ชุมชนส่วนมากมักจะพบกับ “วิกฤตการณ์หรือจุดเปลี่ยน” เช่น ไม่ได้รับ ความเป็นธรรม ประสบปัญหาสิ่งแวดล้อม ประสบภัยพิบัติ หรือถูกคุกคามจากสิ่งต่าง ๆ ซึ่งบีบคั้นหรือ ผลักดันให้คนทั้งชุมชนต้องร่วมมือกันรับผิดชอบและแก้ปัญหาหรือพัฒนาชุมชนของตนเองให้ได้ โดยมูลเหตุที่ชักนำให้ชุมชนริเริ่มการจัดการตนเองของชุมชนส่วนมากมักจะมาจาก 3 กรณี ได้แก่

1. คนในชุมชนมองเห็นวิกฤตที่กำลังจะเกิดขึ้น จึงต้องหาวิธีเตรียมการรับมือ
2. ชุมชนได้รับแผนหรือ คำสั่งลงมาจากภายนอกชุมชนให้จัดการกับสถานการณ์นั้น
3. ชุมชนได้รับโอกาสหรือสิทธิพิเศษ บางอย่างที่เปิดการสนับสนุนให้เกิดการจัดการ

#### (2) การพัฒนาและสานต่อโครงการ (ปัจจัยและตัวกระตุ้น)

หลังจากที่โครงการในชุมชนได้รับการริเริ่มจัดตั้งขึ้นแล้ว จะต้อง มี ตัวกระตุ้นหรือตัวสนับสนุนที่ทำให้ชุมชนสามารถสานต่อจัดการต่อไปได้ ได้แก่

1. ฉันทามติและข้อตกลงร่วมกันของคนในชุมชน องค์กรและคนที่ร่วม โครงการจะออกแรงหรือมาเป็นทรัพยากรในการดำเนินโครงการในการออกความคิดเห็น แลกเปลี่ยน ประสบการณ์ และร่วมกันตัดสินใจ โดยที่คนในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นเป็นผู้ที่ริเริ่มหรือขับเคลื่อน
2. ทุน และทรัพยากรอื่น ๆ ในชุมชนที่มีความตระหนักในสิ่งแวดล้อม และภาวะวิกฤตที่จะคุกคามวิถีชีวิตของพวกเขาแล้วทุนถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญน้อยมาก ในความเป็นจริงเงินทุนเป็นสิ่งจำเป็นในการเริ่มต้นโครงการ ข้อค้นพบที่น่าสนใจคือ ขนาดของทุนที่ให้กับชุมชน แล้วเกิดความสำเร็จมากที่สุด คือ ทุนก้อนเล็ก ๆ ซึ่งจัดการได้ง่ายกว่าทุนก้อนใหญ่ ๆ โดยการจัดการ ทุนที่ได้รับนั้นมีทั้งการดำเนินงานที่ทำโดยคนในชุมชนเองและการจัดการโดยองค์กรที่เข้ามาช่วยเหลือ

<sup>9</sup> Seixas et al, “Self-organization in integrated conservation and development Initiatives,” *International Journal of the Commons*, no. 1 (January 1, 2008): 99-125.

ชุมชน แต่คนในชุมชนจะมีบทบาทในการดูแลทุน มีคนที่มีความรู้ในการหาโอกาสและช่องทางหาทุน สำหรับดำเนินงานต่อไป

3. การพัฒนาศักยภาพของชุมชนด้วยความรู้ การพัฒนาศักยภาพของชุมชน (Capacity Building) มักจะหมายถึง การสร้างความรู้ให้แก่คนในชุมชน ซึ่งการเรียนรู้ในการพัฒนาศักยภาพของชุมชนนั้นประกอบด้วยกระบวนการสองทางคือ (1) การนำเอาความรู้จากภายนอกเข้ามาสู่ชุมชน (2) การนำความรู้ที่ได้ย้อนกลับมาทบทวนและปรับตัว ยกกระดับชุมชนด้วยการนำความรู้มาพัฒนาศักยภาพ จากกรณีศึกษานี้มาจากการดูงานจากชุมชนอื่น เพื่อเรียนรู้ปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จและเกิดความผิดพลาดและการลงทุนกับแกนนำเยาวชนในการปลูกจิตสำนึกในการพัฒนาและอนุรักษ์

4. ชาวบ้านและผู้หน้าที่เข้มแข็ง อาจกล่าวได้ว่า ผู้นำนั้นเป็นตัวแทนของการเปลี่ยนแปลง ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน การนำเอาความรู้สู่ชุมชนและเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลง การมีผู้นำที่มีความเข้มแข็งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ขับเคลื่อนการเริ่มต้นการจัดการชุมชน ภาวะผู้นำนั้นอาจเกิดขึ้นได้จากตัวบุคคลเอง หรือจากองค์กรและจากภายในชุมชนหรือภายนอกก็ได้ จากการศึกษาของ Seixas et al พบว่า ผู้นำที่ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งหรือหลาย ๆ อย่าง ได้แก่ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการทำสิ่งใหม่ ๆ มีทักษะในการสื่อสารที่ดี มีการเรียนรู้ เชื่อมโยงความสัมพันธ์ของเครือข่ายได้ มีวิสัยทัศน์ที่เป็นระบบ<sup>10</sup>

5. ภาครัฐที่ร่วมสนับสนุนการดำเนินงาน การมีภาคีหรือเครือข่ายสนับสนุนที่กว้างขวางช่วยให้มีกลไกการสนับสนุนในหลาย ๆ ระดับ จากการศึกษาพบว่าภาคีที่ร่วมกับชุมชนนั้นมีทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยภาคีที่เป็นทางการ ได้แก่ องค์กรของรัฐที่เข้ามาสนับสนุน เช่น จัดการอบรม ให้การสนับสนุนทางกฎหมายหรือให้ทุน ส่วนภาคีที่ไม่เป็นทางการก็คือกลุ่มองค์กรหรือชุมชนที่มีประเด็นร่วมกันมีกระบวนการการเรียนรู้อย่างไม่เป็นทางการ รวมถึงการแลกเปลี่ยนบทเรียนจากความสำเร็จและความผิดพลาดของกันและกัน

6. สิ่งทีกระตุ้นเศรษฐกิจชุมชน ปัจจัยสำคัญที่ขับเคลื่อนและสามารถดึงคนในชุมชนให้ร่วมมือกันก็คือ “เศรษฐกิจชุมชน” ซึ่งผสมผสานอยู่ในวิถีชีวิต โดยเป็นสิ่งจูงใจที่ชักนำให้คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนดีขึ้น เศรษฐกิจชุมชนนั้นเป็นได้ทั้งเป้าหมายของชุมชน และก็เป็นตัวกระตุ้นที่ทำให้ชุมชนเกิดกิจกรรมต่อเนื่องได้ในขณะเดียวกัน

<sup>10</sup> Ibid.,99-125.

จากที่กล่าวมาในข้างต้น สามารถสรุปกระบวนการจัดการตนเองได้ว่าการจัดการตนเองนั้นจะเริ่มขึ้นจากการเกิดขึ้นของวิสัยทัศน์ที่ตั้งใจจะเปลี่ยนแปลงสภาพระบบสังคมและระบบนิเวศน์ เพื่อตอบสนองต่อภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นในชุมชน เช่น ภัยพิบัติ ความขัดแย้ง สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง โดยวิสัยทัศน์ที่จะนำพาชุมชนไปสู่การพัฒนานั้นจะมาจากการร่วมมือกันของสมาชิกในชุมชน และภาคีที่เกี่ยวข้องด้วย โดยมีตัวกระตุ้นที่ชักนำการเปลี่ยนแปลงเป็นตัวที่ช่วยผลักดันการฉีกกำลังของคนในชุมชนในการสร้างการเปลี่ยนแปลง จนเมื่อโอกาสมาถึงซึ่งได้แก่ สิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดการรวมกลุ่ม ภาคี การนำเข้ามาความรู้ ผู้นำก็จะเริ่มใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ คือ กำลังและการสนับสนุนที่มาจากสถาบันทางสังคมหลาย ๆ ระดับ ทั้งจากความร่วมมือกันของสมาชิกในชุมชน จากผู้นำ องค์กรภาคี และความร่วมมือของภาครัฐ เป็นการขับเคลื่อนการพัฒนาการดำเนินงาน

## 2.2.2 แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง (Community Strength)

### 2.2.1 แนวคิดชุมชนเข้มแข็งจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ

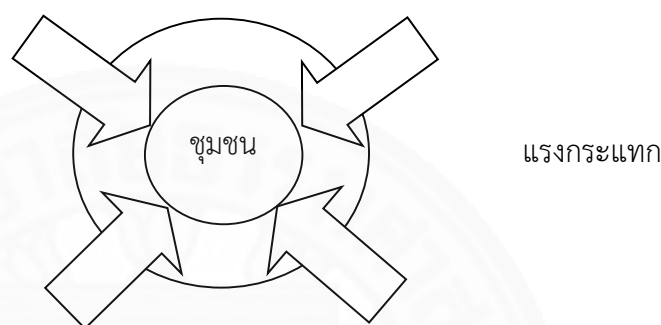
แนวความคิดชุมชนเข้มแข็ง หรือมีความยืดหยุ่น มีความพร้อมต่อการจัดการความเสี่ยงภัยและภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้น หมายถึง ระบบของชุมชนหรือสังคมที่เผชิญกับภัยอันตรายต่าง ๆ มีความสามารถที่จะป้องกันต่อต้าน รับมือ อำนาจการ และดำเนินการฟื้นฟูจากผลกระทบของภัยอันตรายต่าง ๆ อย่างทันเวลาอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการดูแลรักษาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและการใช้ประโยชน์ด้วย โดยที่ความเข้มแข็งหรือความยืดหยุ่นต่อเหตุการณ์ที่ทำให้ตกใจอย่างรุนแรง และความหมายของความเข้มแข็งของชุมชนที่มีต่อเหตุการณ์ภัยอันตรายที่มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นนั้น สามารถวัดได้จากระดับของการที่ชุมชนมีทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นและที่สามารถรวบรวมจัดระบบได้ด้วยตนเองตามช่วงระยะเวลาทั้งก่อนและระหว่างที่มีความจำเป็นใช้ทรัพยากรดังกล่าว

ในมิติของการจัดการความเสี่ยงภัยอันตรายนั้นจะหมายถึง ชุมชนที่รู้ เข้าใจ และตระหนักว่าความเสี่ยงภัยที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อชุมชนนั้นมีอะไรบ้าง มีความเข้าใจโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งผู้นำและความร่วมมือของชุมชนเป็นอย่างดี เพื่อให้สามารถจัดการความเสี่ยงภัยและดำเนินงานตามแนวปฏิบัติเพื่อให้ความเสี่ยงภัยต่าง ๆ ลดน้อยลง

สำหรับในมิติของการพัฒนาชุมชนแล้ว อธิบายได้ว่า ชุมชนเข้มแข็งมีความยืดหยุ่นนี้ คือความสามารถที่จะต้านแรงกระแทกจากการยึดติดตัว โดยที่โมเดลความยืดหยุ่นของชุมชนเกิดจากความพร้อมที่จะรับแรงกระแทก เช่น หากมีแรงกระแทกทางเศรษฐกิจ ชุมชนมีเงินออมแค่ไหนมีทางเลือกอาชีพหลายทางใหม่ หรือสามารถปรับใช้เชื้อเพลิงที่ผลิตเองได้ ไม่พึ่งพาสินค้านำเข้าที่มีราคาแพง ชุมชนที่ยังคงรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติ แหล่งอาหารตามธรรมชาติ และมีความพร้อมที่จะรับภัยพิบัติ ก็จะสามารถทนทานต่อการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศอันเป็น

ผลจากภาวะโลกร้อน ในกรณีของความขัดแย้งในแนวคิดในชุมชน สิ่งที่สามารถลดแรงกระแทกจะมี ความยืดหยุ่นหรือมีกาวทางสังคม (social cohesiveness) เช่น การมีชุมชนที่ช่วยเหลือกัน หรือ การมีวัฒนธรรมร่วมกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังภาพที่ 2.2 ดังนี้

#### ความสามารถลดแรงกระแทก



ภาพที่ 2.2 ความสามารถลดแรงกระแทกในกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง

ซึ่งนักวิชาการระหว่างประเทศได้ศึกษาและระบุลักษณะเฉพาะที่สำคัญของ ชุมชนเข้มแข็งยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติ โดยจอห์น ทวิกก์ ที่จำแนกไว้ 5 ลักษณะหลักที่สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศเพื่อบรรเทาภัยพิบัติของสหประชาชาติ ตามกรอบข้อตกลงระหว่าง ประเทศฮิวโก<sup>11</sup> มีรายละเอียดอธิบายแต่ละคุณลักษณะได้ดังนี้

(1) ธรรมมาภิบาล มีคุณลักษณะ คือ ชุมชนมีความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ ทุ่มเทและรับผิดชอบต่อการวางแผนและดำเนินกิจกรรมด้านการลดภัยพิบัติ ชุมชนมีประสิทธิภาพใน การทำทนายและโน้มน้าวองค์กรภายนอกต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของแผนการลดภัยพิบัติ

(2) การประเมินความเสี่ยง มีคุณลักษณะ คือ มีการประเมินภัยความเสี่ยง ความล่อแหลม และศักยภาพของชุมชนอย่างมีส่วนร่วมและเป็นปัจจุบัน โดยข้อมูลที่ได้สามารถให้ มุมมองเรื่องภัย ความเสี่ยง ความล่อแหลม และขีดความสามารถของชุมชนได้อย่างครอบคลุม ชุมชน สามารถใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและความเข้าใจของชุมชนในเรื่องความเสี่ยงมาใช้ในการประเมินความเสี่ยง ได้ดีเทียบเท่ากับวิธีการทางวิทยาศาสตร์และการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติอื่น ๆ

<sup>11</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *แนวคิดและมาตรการในการเสริมสร้างบทบาทของกลุ่มในระบอบ การปกครองแบบประชาธิปไตย* (ม.ป.ท.: 2526), 6.



(3) ความรู้และการศึกษา มีคุณลักษณะ คือ ชุมชนเป็นเจ้าของเทคนิค ความรู้ที่มีการจัดการ และทักษะทางการลดความเสี่ยงและการโต้ตอบภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น สมาชิกชุมชนทั้งหมดรับรู้และสามารถเข้าถึงแผนปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน สิ่งอำนวยความสะดวกของชุมชนตลอดจนทักษะด้านการลดความเสี่ยงทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเหตุการณ์ฉุกเฉิน ชุมชนถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการลดความเสี่ยงอย่างเป็นทางการผ่านสถานศึกษาในท้องถิ่น และอย่างไม่เป็นทางการผ่านประเพณีการบอกเล่าจากรุ่นสู่รุ่น

(4) การจัดการและการลดความล่าช้าต่อความเสี่ยง มีคุณลักษณะ คือ ชุมชนสามารถจัดการด้านเสบียงอาหาร และน้ำยามวิกฤตได้ รวมทั้งการป้องกันหรือรักษาแหล่งน้ำสะอาดของชุมชนเอง มีแหล่งรายได้ที่หลากหลายทั้งในและนอกภาคเกษตร กระจายอยู่ทั้งในระดับชุมชน และครัวเรือน โดยสมาชิกของชุมชนเพียงเล็กน้อยที่ยังต้องประกอบอาชีพหรือต้องทำกิจกรรมที่ล่าช้าต่อภัย ปฏิบัติกิจกรรมด้านการเกษตรที่สามารถตั้งรับภัย และมีส่วนในการจัดการธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(5) การเตรียมความพร้อมและการโต้ตอบต่อภัยพิบัติ มีคุณลักษณะ คือ ชุมชนเป็นเจ้าของสามารถจัดการและเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกตลอดจนอุปกรณ์ที่ใช้ในยามฉุกเฉินได้มีระบบการเตือนภัยเบื้องต้นโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน และมีสมาชิกของชุมชนเป็นศูนย์กลางที่สามารถส่งสารที่น่าเชื่อถือ และเข้าใจได้ทั่วถึงกันทั้งชุมชน ชุมชนสามารถพัฒนาและเป็นเจ้าของแผนการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินทั้งในระดับชุมชนและครอบครัว โดยมีการเชื่อมโยงและฝึกปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอร่วมกับแผนอื่น ๆ ในระดับที่สูงกว่า ชุมชนสามารถโต้ตอบสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที ตลอดจนให้การอบรมและสามารถจัดระเบียบอาสาสมัครตามทักษะที่เหมาะสมได้

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า กระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ดี ต้องให้ความสำคัญโดยที่คนในชุมชนที่เสี่ยงภัยจะสามารถพึ่งพาตนเองให้มีความปลอดภัย โดยการเตรียมตนเองและเตรียมชุมชนให้มีความพร้อมที่จะเผชิญภัยพิบัติให้ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด หรือสามารถอยู่ร่วมกับภัยได้อย่างสงบสุขและพึ่งพาความช่วยเหลือจากภายนอกให้น้อยที่สุด ซึ่งการทำให้ชุมชนเข้มแข็งเตรียมความพร้อมป้องกันภัยเป็นการเพิ่มศักยภาพชุมชนให้พึ่งพาตนเองได้ในระดับหนึ่ง



## 2.3 แนวคิดการมีส่วนร่วม

### 2.3.1 แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน (Participation Community)

สำหรับงานวิจัยครั้งนี้ ได้หยิบยกแนวคิดการมีส่วนร่วม (Participation) มาประยุกต์ใช้ในงานวิจัยในส่วนของการให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว และได้้นำปัจจัยในการเข้าร่วมของประชาชนมาเป็นเกณฑ์ในการอธิบายการเข้าร่วมและความสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 2.3.1.1 นิยามและความหมาย

ความหมายของการมีส่วนร่วมได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ทำการศึกษาและเสนอแนะความคิดเห็นให้คำจำกัดความและความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการ ควบคุมการใช้ การกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม ซึ่งในการมีส่วนร่วมนั้นประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกในรูปแบบของการตัดสินใจในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง<sup>12</sup>

อคิน รพีพัฒน์ ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้ทำทุกอย่าง ซึ่งไม่ใช่การกำหนดจากภายนอกแล้วให้ประชาชนเข้ามาร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากแต่ทุกอย่างจะต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนคิดขึ้นเอง และได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมในการพัฒนา มี 5 ระดับ<sup>13</sup> คือ

(1) ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและความต้องการของชุมชน การพิจารณาปัญหา และการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาร่วมกับผู้ปฏิบัติงานในภาคสนาม

(2) ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา และแนวทางต่าง ๆ ที่อาจนำมาใช้ในการแก้ปัญหา

<sup>12</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แผนการบริหารจัดการน้ำและการเพาะปลูก,” เศรษฐกิจไทยไตรมาสแรกของปี 2559 และแนวโน้มปี 2559, [http://www.nesdb.go.th/ewt\\_news.php?nid=5856&filename=index](http://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=5856&filename=index) (สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2557).

<sup>13</sup> ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์, *การมีส่วนร่วมในชุมชนในการพัฒนาชนบทในสังคมไทยและวัฒนธรรมไทย* (กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณ, 2527), 320.

(3) ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหา และพิจารณาแนวทางวิธีการที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาและวางแผนเพื่อแก้ปัญหา ร่วมกับผู้ปฏิบัติการภาคสนาม

(4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมตามแผนเพื่อแก้ปัญหา

(5) ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานภาคสนาม จากความหมายการมีส่วนร่วมข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง กระบวนการของสังคมที่เปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง โดยประชาชนต้องมีอิสระในความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น เริ่มตั้งแต่การมีจิตสำนึกของประชาชนในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน การร่วมคิดหาปัญหา ร่วมวางแผนการดำเนินงาน การร่วมดำเนินงาน ร่วมติดตามประเมินผล จนกระทั่งร่วมรับผลประโยชน์

ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมค้นหาสาเหตุปัญหา ร่วมตัดสินใจ ดำเนินการ และประเมินผล ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเองหรือชุมชนท้องถิ่นของตน ซึ่งการที่จะเกิดการมีส่วนร่วมได้นั้น ควรที่จะต้องประกอบด้วยหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐที่ควรส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในส่วนของตนเองหรือชุมชนเอง ก็ดีควรที่จะตระหนักในปัญหาและความต้องการของตนเองและร่วมกันตัดสินใจ ร่วมกันวางแผนแก้ไขปรับปรุง ตลอดจนการร่วมดำเนินการพัฒนาเพื่อให้ชุมชนของตนเองมีความเป็นอยู่ดีขึ้น

### 2.3.1.2 รูปแบบการมีส่วนร่วม

Cohen and Uphoff ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 รูปแบบ คือ<sup>14</sup>

(1) การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย การริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และการตัดสินใจปฏิบัติ

(2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม (Implementation) คือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการหรือการปฏิบัตินั้น

(3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ในทางด้านวัตถุทางสังคม หรือโดยส่วนตัว

(4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

<sup>14</sup> ทศพล เฟื่องส้ม, “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันอาชญากรรม อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการบริหารงานยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), 45.

### 2.3.1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

กาญจนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ ได้กล่าวว่า ปัจจัยของการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับ<sup>15</sup>

(1) ความเชื่อในศักยภาพของตนเองว่าจะสามารถช่วยตนเองพร้อมช่วยเหลือผู้อื่นได้ และจะต้องแสดงศักยภาพจะเข้าร่วมต่อการพัฒนา

(2) โครงสร้างเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่มีเงื่อนไขแบบเศรษฐกิจ เป็นข้อเรียกร้องเบื้องต้น ที่ทำให้คนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

(3) หน่วยครอบครัวมีความเข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วม จะมีผลต่อการมีส่วนร่วมและควบคุมจากเบื้องล่าง (Control From Below) มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งก็คือพลังทางสังคม ได้แก่ มาตรการทางสังคม วัฒนธรรม ศาสนา

(4) การให้อิสระแก่กลุ่มชาวบ้านที่จะตัดสินใจร่วมกันในกิจกรรมต่าง ๆ จะสร้างความเชื่อมั่นในศักยภาพที่มีอยู่ในตัวเองให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน

(5) การตัดสินใจร่วมกัน ไม่ได้เป็นหลักการตามเหตุผลของการเก็บกำไรผลประโยชน์สูงสุดทางวัตถุ หากแต่ตัดสินใจเข้าร่วมบนพื้นฐานคุณค่าอย่างอื่น ผลประโยชน์ทางวัตถุเป็นสิ่งที่ตามมา

จากแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน สามารถสรุปได้ว่า แนวทางที่จะจัดการภัยพิบัติได้ผลดีที่สุดก็คือการที่คนในชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจธรรมชาติของภัยพิบัติอย่างถ่องแท้ สามารถคาดคะเนผลที่เกิดขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การหาแนวทางป้องกันและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้ เนื่องจากกลุ่มคนดังกล่าวเป็นผู้ที่รู้จักสภาพแวดล้อมชุมชนเป็นอย่างดี อีกทั้งเป็นผู้ที่เคยประสบกับภัยพิบัติมาก่อน และมีโอกาสสูงที่จะเผชิญกับภัยพิบัติในครั้งต่อไป ส่งผลให้แนวคิดการจัดการภัยพิบัติในปัจจุบัน ให้ความสำคัญกับ “การมีส่วนร่วมของชุมชน” โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนและแก้ไขปัญหา

<sup>15</sup> กาญจนา แก้วเทพ และ กนกศักดิ์ แก้วเทพ, การพึ่งตนเองศักยภาพในการพัฒนาชนบท (กรุงเทพฯ: สภาคทาออลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา, 2530), 56.

### 2.3.1.4 ระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ<sup>16</sup> ดังนี้

(1) การให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

(2) การรับฟังความคิดเห็น (Consult) เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

(3) การเกี่ยวข้อง (involve) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

(4) ความร่วมมือ (collaborate) เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

(5) การเสริมอำนาจแก่ประชาชน (empower) เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนจึงมีความสำคัญต่อการจัดการภัยพิบัติ เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งส่งผลให้ชุมชนมีการรวมตัว รวมกลุ่ม และมีการเรียนรู้ร่วมกัน ทำให้สามารถจัดการกับปัญหาที่มากกระทบกับชุมชนได้ในระดับหนึ่ง พร้อมกับมีการเตรียมความพร้อมของท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ใน

<sup>16</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, “การมีส่วนร่วมของประชาชน,” จรรยาข้าราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, <http://www.dms.moph.go.th/dms2559> (สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2558).

กระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดความต้องการของตัวเอง การตัดสินใจใช้ทรัพยากร และให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ เพื่อกำหนดความต้องการของชุมชนของตน การมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนสามารถที่จะแสดงออก ซึ่งความต้องการของตน การจัดลำดับความสำคัญ การเข้าร่วมในการพัฒนา และได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้นโดยเน้น การให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ประชาชนในชุมชน และเป็นกระบวนการกระทำที่ประชาชนมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนในการกำหนดการเปลี่ยนแปลง เพื่อประชาชนเอง โดยให้ประชาชนได้มีส่วนในการตัดสินใจเพื่อตนเอง ทั้งนี้ โดยมีใช้การกำหนดกรอบความคิดจากบุคคลภายนอก

### 2.3.2 แนวคิดการมีส่วนร่วมแบบบูรณาการ

#### 2.3.2.1 ความหมายของการบูรณาการ

การบูรณาการ หมายถึง การทำให้หน่วยย่อย ๆ ทั้งหลาย ที่สัมพันธ์ อิงอาศัยซึ่งกันและกัน เข้ามาร่วมทำหน้าที่ประสานกลมกลืนเป็นองค์รวมหนึ่งเดียว ที่มีความครบถ้วน สมบูรณ์ในตัว การบูรณาการนั้น เราจะเอาหน่วยย่อยหน่วยหนึ่งมารวมเข้าในองค์รวมที่มีหน่วยย่อยอื่น อยู่แล้วก็ได้ หรือจะเอาหน่วยย่อยทั้งหลายที่ต่างแยก ๆ กันอยู่มารวมเข้าด้วยกันเป็นองค์รวมก็ได้

John Ditch ได้สรุปเงื่อนไขความสำเร็จของการบูรณาการของชุมชนในระดับนโยบาย ได้แก่ 1. ผู้ดำเนินกิจกรรมหลักและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญ 2. เป้าประสงค์ 3. ทรัพยากร 4. กระบวนการและแนวทางการทำงาน 5. ผลกระทบ ผลผลิต และวิวัฒนาการ <sup>17</sup>

ดังนั้น สามารถสรุปได้ว่าการบูรณาการ คือการปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การบูรณาการการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานนั้น ต้องอาศัยผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ในการสร้างความร่วมมือในการจัดการ ผู้นำต้องผลักดัน คือ เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน สร้างบรรยากาศของการสื่อสารบนภาษาและวัฒนธรรมเดียวกัน ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการระดมความคิด วิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาสและข้อจำกัด ในพื้นที่ของตน รวมถึงการร่วมกันพัฒนาโครงการให้สอดคล้องกับการวิเคราะห์นั้น ส่วนสำคัญคือ ต้องทำให้การบูรณาการทางการจัดการเกิดขึ้นอย่างยั่งยืน ซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงาน ความพร้อมของสมาชิก และการประเมินอย่างต่อเนื่องด้วย

<sup>17</sup> John Ditch, "Introduction to Social Security: policies," *benefits and poverty*, 16, (1999): 247.

### 2.3.2.2 หลักการการบูรณาการการมีส่วนร่วมเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน

การบูรณาการเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน มีหลักการสำคัญคือ

(1) ใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง ชุมชนเป็นศูนย์กลาง ชาวบ้านเป็นเจ้าของ ทำการพัฒนาให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนมากกว่าการตอบสนองวัตถุประสงค์ของหน่วยงานสนับสนุนภายนอก

(2) รวมพลังทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาคีการพัฒนาอื่น ๆ สนับสนุนกระบวนการทัศน์และการบริหารการพัฒนาในรูปแบบใหม่

(3) การบูรณาการกระบวนการ บุคลากร แผนงาน และงบประมาณของหน่วยงานสนับสนุน มุ่งสู่การแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม โดยมีกลุ่มคนเป้าหมายและพื้นที่เป้าหมายที่ชัดเจน

### 2.3.2.3 วัตถุประสงค์ของการบูรณาการการมีส่วนร่วมของชุมชน

(1) เพื่อเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ และพัฒนาขีดความสามารถของชุมชนในการจัดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนเองในทุก ๆ ด้าน ตามความต้องการของชุมชน โดยใช้กระบวนการการมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือ นำไปสู่ชุมชนเข้มแข็ง พึ่งตนเองและเอาชนะความยากจน

(2) เพื่อบูรณาการการทำงานในแนวดิ่งและแนวราบระดับพื้นที่ของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และเครือข่ายองค์กรชุมชน ในการสนับสนุนการบูรณาการการมีส่วนร่วมเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน โดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง ชุมชนเป็นศูนย์กลางและคนในชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของตนเอง

(3) เพื่อประสานเชื่อมโยงความต้องการของชุมชน ภายใต้แผนชุมชนกับแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด

### 2.3.2.4 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมแบบบูรณาการ

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมแบบบูรณาการนั้น มีดังนี้

(1) ร่วมคิด คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมในการประชุมปรึกษาหารือในการวางโครงการวิธีการดำเนินงาน การติดตามตรวจสอบและการดูแลรักษา เพื่อให้กิจกรรมโครงการได้ผลตามวัตถุประสงค์

(2) ร่วมตัดสินใจ คือ เมื่อมีการประชุมปรึกษาหารือแล้วจะต้องร่วมกันในการตัดสินใจเลือกกิจกรรมหรือแนวทางที่ดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุด

(3) ร่วมปฏิบัติตามโครงการ คือ หน่วยงานมีการเข้าร่วมในการดำเนินงานตามโครงการ เช่น เป็นอาสาสมัคร เป็นต้น

(4) ร่วมติดตามและประเมินผล คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เข้าร่วมในการตรวจสอบ ติดตามการดำเนินงาน



ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้นได้มีความรุนแรง และส่งผลกระทบเป็นวงกว้างกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ไม่เฉพาะแค่ชุมชนที่ประสบกับภัยพิบัติเท่านั้นที่ได้รับผลกระทบแต่ยังมีหน่วยงานในพื้นที่ที่ประสบภัยที่ได้รับผลกระทบนี้ด้วย ดังนั้นกระบวนการจัดการภัยพิบัติในปัจจุบันจึงไม่สามารถอาศัยแค่การมีส่วนร่วมของชุมชนเท่านั้นได้ ซึ่งไม่เพียงพอต่อการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการการมีส่วนร่วมอย่างบูรณาการโดยอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน

## 2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ

ผู้นำเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญในการจัดการภัยพิบัติ ในสังคมไทยมักจะให้ความสำคัญและให้ความไว้วางใจกับผู้นำชุมชน เนื่องจากผู้นำมีอิทธิพลในการกำหนดทิศทาง การแก้ไขปัญหา การตัดสินใจ และการชักจูงสมาชิกภายในชุมชนให้ปฏิบัติงานด้วยความทุ่มเท เสียสละ และเต็มใจเพื่อให้ผ่านพ้นวิกฤตภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ผู้นำจึงเป็นบุคคลที่สำคัญและช่วยผลักดันให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ด้วยการใช้ทรัพยากรเท่าที่จำเป็น ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาความหมาย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผู้นำ ดังต่อไปนี้

### 2.4.1 ความหมายและความสำคัญของผู้นำ

Webster ได้ให้ความหมายของผู้นำไว้ว่า ผู้นำคือ บุคคลที่ทำหน้าที่นำ ควบคุมบังคับบัญชาหรือเป็นผู้นำ เป็นหัวหน้าของกลุ่มหรือกิจกรรมนั้น ๆ<sup>18</sup>

Good ได้ให้ความหมายของผู้นำไว้ว่า ผู้นำคือ ผู้ที่ได้รับการยกย่อง หรือได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีความสามารถในการนำหมู่คณะไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายในการทำงาน<sup>19</sup>

สามารถสรุปได้ว่า ผู้นำ (Leader) คือ ผู้ที่มีบุคลิกลักษณะคุณสมบัติเด่นกว่าผู้อื่นในกลุ่ม และมีอิทธิพลมากกว่าบุคคลอื่น ๆ ในหน่วยงาน ทั้งสามารถสร้างความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานนั้น ๆ ได้ ดังนั้น ผู้นำ จึงหมายถึงบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งรับบทบาทเป็นผู้บริหารประสานประโยชน์ในกลุ่มเสมือนเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม ซึ่งมีอิทธิพลและอำนาจสามารถบังคับบัญชาบุคคลในกลุ่มให้ปฏิบัติงานจนบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

<sup>18</sup> Webster, Noah, *The Webster's Dictionary* (New York: 6 Edition, 1973), 7.

<sup>19</sup> Good, Carter V., *Dictionary of Education* (New York: Mc Graw-Hill Book Company, 1973), 5.

### 2.4.1 ทฤษฎีภาวะผู้นำ (Leadership Theory)

สำหรับแนวคิดทฤษฎีภาวะผู้นำได้มีผู้ศึกษาทฤษฎีความเป็นผู้นำไว้เป็นจำนวนมาก แต่ในที่นี้จะขอสรุปความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีภาวะผู้นำที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังนี้

#### 2.4.1.2 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำตามสถานการณ์ รูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้นำ (Leader Participation Model) ของ Victor and Phillip Yetton

ทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์เชื่อว่า สถานการณ์ของกลุ่มมีอำนาจ สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผู้นำได้ เชื่อว่าการเป็นผู้นำจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เช่น ความสัมพันธ์ของสมาชิกภายในกลุ่ม ลักษณะภารกิจที่กลุ่มรับผิดชอบ อำนาจของผู้นำจะประสบความสำเร็จในการเป็นผู้นำได้ จะต้องสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสมที่สุด งานทุกอย่างต้องมีผู้ดำเนินการ ทฤษฎีนี้เชื่อว่าไม่มีบุคลิกภาพหรือลักษณะใดที่ทำให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้นำได้โดยอัตโนมัติ แต่การเป็นผู้นำขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมเป็นกรณี ๆ ไป สถานการณ์อย่างหนึ่งเหมาะสมหรือต้องการบุคคลหนึ่งเป็นผู้นำ แต่สถานการณ์อีกอย่างหนึ่ง ต้องการอีกบุคคลหนึ่งเป็นผู้นำประสิทธิภาพของกลุ่มจึงสูง

สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ หรือ ความเป็นผู้นำ (Leadership) คือศิลปะหรือความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะกระตุ้นจิตใจหรือใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยความสะดวก โดยใช้กระบวนการสื่อความหมาย การติดต่อซึ่งกันและกัน ให้เกิดมีใจร่วมกับตนดำเนินการ จนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ การดำเนินการจะเป็นไปในทางดีหรือชั่วก็ได้ ซึ่งมีลักษณะของผู้นำที่มีรูปแบบต่าง ๆ กัน

#### 2.4.1.3 บทบาทหน้าที่ผู้นำ

บทบาทหน้าที่ของผู้นำ (Leadership Role) ผู้นำมีบทบาทและหน้าที่อย่างมากมาย เริ่มตั้งแต่งานบริหารขั้นต่ำสุดจนถึงขั้นสูงสุดขององค์การ ผู้นำในกลุ่มที่ชอบเผด็จการอาจมีบทบาทหน้าที่อย่างหนึ่ง แต่ผู้นำในกลุ่มที่ชอบประชาธิปไตย อาจมีบทบาทและหน้าที่อีกอย่างหนึ่ง ดังที่นักคิดได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของผู้นำ ดังนี้

Wall and Hawkins ได้กล่าวว่า ผู้นำที่ดีนั้นต้องปฏิบัติภารกิจสำคัญหลายประการ<sup>20</sup> ดังต่อไปนี้ 1. เป็นนักบริหารที่ดี (Good Executive) 2. เป็นผู้วางนโยบาย (Policy Maker) 3. เป็นผู้วางแผน (Planner) 4. เป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาอาชีพ (Expert) 5. เป็นผู้แทนของกลุ่มในการติดต่อภายนอก (External Group Representative) 6. เป็นผู้รักษาสัมพันธภาพระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชา

<sup>20</sup> Ayman, R. Chemers M., *The contingency model of leadership effectiveness: Its levels of analysis* (n.p.: 1995), 147-167.



กับผู้บังคับบัญชา (Control of Internal Relationship) 7. เป็นผู้ให้คุณและให้โทษ (Purveyor Rewards and Punishments) 8. เป็นอนุญาโตตุลาการ (Arbitrator) 9. เป็นสัญลักษณ์ของสมาชิก (Group Symbol) 10. เป็นแบบอย่างที่ดี (Exemplar) และ 11. เป็นผู้ยอมรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ในองค์กรเมื่อเกิดการผิดพลาด (Scapegoat)

#### 2.4.1.4 อำนาจและการตัดสินใจของผู้นำ

การตัดสินใจเป็นกิจกรรมที่สำคัญอย่างหนึ่งของผู้นำ โดยในการตัดสินใจนั้นจะต้องเลือกวิธีดำเนินการหรือทางเลือกที่เป็นไปได้มากที่สุดในการแก้ปัญหาให้ได้ผลตามที่ต้องการ ดังนั้นกระบวนการในการตัดสินใจของผู้นำจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักต่าง ๆ ดังนี้

(1) ผู้นำจะต้องทำความเข้าใจในสถานการณ์ หรือสภาพการณ์ปัจจุบันของปัญหาที่เกิดขึ้น

(2) ผู้นำจะต้องยอมรับปัญหาจริงที่เกิดขึ้น และจะต้องพยายามระบุปัญหาให้ชัดเจน

(3) ผู้นำจะต้องแสวงหาทางเลือกหลาย ๆ ทางในการแก้ปัญหาแล้วนำมาวิเคราะห์ประเมินทางเลือกที่ดีที่สุดและสามารถนำไปปฏิบัติได้

(4) ผู้นำจะต้องตัดสินใจเลือกวิธีการแก้ปัญหาที่เห็นว่าดีที่สุด

(5) การตัดสินใจของผู้นำควรเป็นที่ยอมรับของชุมชน และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องนำผลการตัดสินใจไปปฏิบัติ

(6) การตัดสินใจต้องอาศัยข้อมูลที่แท้จริง มิใช่ตัดสินใจจากความรู้สึกของผู้นำเอง ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในการตัดสินใจสั่งการแต่ละครั้ง ผู้นำต้องคิดอย่างรอบคอบ โดยนำปัญหาทั้งหมดมารวมกันคิดวิเคราะห์สภาพการณ์ ต้นเหตุแห่งปัญหา คิดหามูลเหตุที่เกิดขึ้น ดังนั้น ผู้นำจึงจำเป็นต้องเปิดช่องทางข่าวสารทุกด้านเพื่อปรับปรุงงานให้ทันสมัยยิ่งขึ้น และช่วยให้เกิดความรู้อบด้าน ด้วยการรวบรวมข่าวสารทุกวงการและทุกด้านเพื่อเป็นข้อมูลที่จะขับเคลื่อนงานให้ก้าวหน้าต่อไปได้ทันกาลเวลา ภายใต้การตัดสินใจร่วมกันด้วยการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับต่าง ๆ ที่อยู่ระดับรองลงไปให้มากที่สุด

#### 2.4.2 แนวคิดผู้นำชุมชนเข้มแข็งกับการจัดการภัยพิบัติ

ผู้นำชุมชนเข้มแข็ง หมายถึง ผู้นำที่มีขีดความสามารถในการจัดการปัญหาของชุมชนระดับหนึ่ง โดยผู้นำมีความสามารถสื่อสารและมีการเรียนรู้ร่วมกันกับคนในชุมชนอย่างต่อเนื่อง บนพื้นฐานวัฒนธรรม ความเชื่อ คุณค่าดั้งเดิม ศาสนา และเศรษฐกิจชุมชนที่พึ่งพาเอื้อเฟื้อกันและกัน โดยผู้นำได้ใช้ศักยภาพของตนเองเข้าคลี่คลายและจัดการปัญหาด้วยตนเอง ภายใต้ความร่วมมือและสนับสนุนจากคนในชุมชน

อาจกล่าวได้ว่าผู้นำนั้นเป็นตัวแทนของการเปลี่ยนแปลง ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน การนำเข้าสู่ความรู้สู่ชุมชนและเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลง การมีผู้นำที่มีความเข้มแข็งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ขับเคลื่อนการเริ่มต้นการจัดการชุมชน ภาวะผู้นำนั้นอาจเกิดขึ้นได้จากตัวบุคคลเองหรือจากองค์กรและจากภายในชุมชนหรือภายนอกก็ได้ ผู้นำที่ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่ง หรือหลาย ๆ อย่าง<sup>21</sup> ดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 คุณสมบัติของความเป็นผู้นำต่อการจัดการตนเองของชุมชน

ความเป็นผู้นำ	คุณสมบัติ
มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ในการทำสิ่งใหม่ ๆ	- สามารถหาวิธีการ ดึงทรัพยากร ดึงคน อุดช่องว่าง - มีความสามารถในการจัดการความเสี่ยงและความไม่แน่นอนในการดำเนินงานได้
มีทักษะในการสื่อสารดี	- มีความสามารถในการแสดงออกและการสื่อสารเชิงบวก - มีประสิทธิภาพในการสื่อสาร มีวิสัยทัศน์ในการมองปัญหาที่ครอบคลุม - เป็นผู้ที่สามารถช่วยอำนวยความสะดวกในการสร้างปฏิสัมพันธ์และควบคุมสถานการณ์ได้
มีการเรียนรู้	- มีความสามารถในการปรับตัวต่อสถานการณ์ มีความเป็นผู้นำในการเรียนรู้ - สามารถสร้างกลไก สร้างโครงสร้างการเรียนรู้และการติดตามความก้าวหน้า
เชื่อมโยงความสัมพันธ์ ของเครือข่ายได้	- มีความเข้าใจและสามารถโยงการทำงานเข้ากับคนหลาย ๆ กลุ่ม - สามารถสร้างเครือข่ายของสมาชิกทั้งภายในและภายนอกชุมชน - มีความสามารถในการจัดการความขัดแย้ง
มีวิธิตที่เป็นระบบ	- มองเห็นปฏิสัมพันธ์ กระบวนการและมองเห็นความเป็นไปได้ - สามารถแยกความแตกต่างภายในโครงสร้างที่ซับซ้อนได้ - ไม่ใช่วิธิตแบบซ้ำตัดตติสน

<sup>21</sup> ศิรินันต์ สุวรรณโณลี, “การศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม: กรณีศึกษาชุมชนบ้านน้ำเค็ม ตำบลบางม่วง อำเภอดำรงวิทยารัษฎา จังหวัดพังงา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะทรัพยากรชีวภาพและเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, 2552), 67.

แนวคิดผู้นำชุมชนเข้มแข็งโดยศึกษาจากคุณลักษณะผู้นำด้านการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็ง ประกอบด้วย 5 มิติ<sup>22</sup> ดังนี้

มิติที่ 1 ด้านความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วยตัวชี้วัด มีความเข้าใจ การเปลี่ยนแปลงรู้ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง รู้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง สามารถสื่อสาร ขั้นตอนและผลการเปลี่ยนแปลงให้ชุมชน และมีความพร้อมที่จะเผชิญกับสถานการณ์ใหม่ ๆ

มิติที่ 2 ด้านการบริหารจัดการ ประกอบด้วยตัวชี้วัด มีความเข้าใจเป้าหมายขององค์กร มีการวางแผนงานที่เหมาะสม มีการนำแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งเสริมการทำงานเป็นทีมโดยชุมชนมีส่วนร่วม และมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

มิติที่ 3 ด้านวิสัยทัศน์ ประกอบด้วยตัวชี้วัด เข้าใจสภาพของชุมชน สร้างวิสัยทัศน์ของชุมชนอย่างมีส่วนร่วม สร้างแรงบันดาลใจให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการบรรลุวิสัยทัศน์สื่อสาร ขั้นตอนและวิธีการที่จะมุ่งสู่วิสัยทัศน์อย่างชัดเจน และจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังอย่างชัดเจน

มิติที่ 4 ด้านการแก้ปัญหาอย่างบูรณาการ ประกอบด้วยตัวชี้วัด มีมนุษยสัมพันธ์ และประสานประโยชน์ วิเคราะห์ปัญหาอย่างเป็นระบบ ทีมงานและชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา การแก้ไขปัญหาต้องไม่มีผลกระทบต่อองค์กรอื่น และสามารถตรวจสอบและติดตามผลการแก้ปัญหาได้

มิติที่ 5 ด้านการสร้างสรรคสังคมอย่างยั่งยืน ประกอบด้วยตัวชี้วัด เข้าใจสภาพสังคมโดยรอบของชุมชน สื่อสารและสร้างความเข้าใจให้ชุมชนเห็นความสำคัญต่อสังคมภายนอก มีกิจกรรมร่วมกันระหว่างชุมชนและสังคมภายนอก สร้างศรัทธาให้ชุมชนยอมรับ และสร้างผู้นำรุ่นต่อไป ในการพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง

โดยสรุป ผู้นำเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ทั้งนี้ ในห้วงวิกฤตที่เกิดความเสียหายนั้น ผู้นำจำต้องคำนึงถึงประชาชนก่อนเสมอ รวมทั้งการติดต่อสื่อสาร ถือประเด็นสำคัญยิ่ง จำเป็นต้องรู้ข้อมูลอย่างรอบด้าน และมีการติดต่อสื่อสารในเชิงลึก ผู้นำจำเป็นต้องมีความชาญฉลาดที่ต้องประสานเข้าด้วยกัน ในห้วงเวลาที่ไม่นั่นนอนอย่างที่เกิดภัยพิบัติ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมียุทธศาสตร์ร่วมที่ดี รวมทั้งการจัดการด้านกำลังใจหรือการสร้างเชื่อมั่นของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญมากที่จะต้องเรียกคืนกำลังใจกลับคืนมา โดยเฉพาะในช่วงสถานการณ์วิกฤตในภาวะวิกฤตของผู้นำจะนำมาซึ่งโอกาสในการแสดงความกล้าหาญ อยู่ที่ว่าความเป็นผู้นำจะผลักดันให้ผู้นำมีความกล้าที่จะแสดงออกถึงความกล้าแค่ไหน

<sup>22</sup>ปรีชา วุฒิการณ์, การสร้างตัวชี้วัดคุณลักษณะผู้นำในการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็ง (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2548), 72.

## 2.5 แนวคิดด้านเครือข่าย

### 2.5.1 แนวคิดเครือข่ายทางสังคม (Social Network)

#### 2.5.1.1 ความหมายของเครือข่ายทางสังคม

เครือข่ายทางสังคมเป็นคำที่มีนัยยะและมีความหมายที่แตกต่างกันไปตามมุมมองและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ดังนั้น นักวิชาการและผู้ที่ทำงานด้านเครือข่ายแต่ละท่านจึงให้ความหมายคำว่าเครือข่ายทางสังคมแตกต่างกันออกไป

กมล รอดคล้าย และ รุจิเรข แสงจิตต์พันธ์ ได้ให้ความหมายของเครือข่ายว่าเป็นการผสมผสานความรู้และประสบการณ์ของบุคลากรทั้งภายในภายนอก เพื่อให้ความช่วยเหลือสนับสนุนแก่ผู้ประสบภัยที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย อย่างเป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาความรู้ เพื่อให้การประสานงานในความร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจ มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเหมาะสม<sup>23</sup>

อรณพ พงษ์สวาท กล่าวถึงเครือข่ายว่า เป็นการเชื่อมโยงร้อยรัดเอาความพยายามและการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบและอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อปฏิบัติการกิจอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันโดยที่แต่ละฝ่ายยังคงปฏิบัติการหลักของตนต่อไปอย่างไม่สูญเสียเอกลักษณ์และปรัชญาของตนเอง การเชื่อมโยงนี้อาจเป็นรูปธรรมของการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ เฉพาะกิจตามความจำเป็น หรืออาจอยู่ในรูปของการจัดการองค์กรที่เป็นโครงสร้างของความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจน<sup>24</sup>

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ กล่าวถึง เครือข่ายว่า หมายถึงการที่ปัจเจกบุคคล องค์กร หน่วยงาน หรือสถาบันใด ๆ ได้ตกลงที่จะประสานเชื่อมโยงเข้าหากัน ภายใต้วัตถุประสงค์หรือข้อตกลงอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันอย่างเป็นระบบ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ โดยกลุ่มเครือข่ายนี้ ต้องมีการแสดงออกเป็นการลงมือกระทำกิจกรรมร่วมกัน<sup>25</sup>

<sup>23</sup> กมล รอดคล้าย และ รุจิเรข แสงจิตต์พันธ์, *การบริหารจัดการภัยพิบัติ: คู่มือผู้บริหารสถานศึกษา* (ม.ป.ท.: 2549), 51.

<sup>24</sup> อรณพ พงษ์สวาท, *เครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาครู: ภารกิจของคนในชาติ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539), 3.

<sup>25</sup> เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, *การจัดการเครือข่าย: กลยุทธ์สำคัญสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา* (กรุงเทพฯ: ชัคเชสมิเดีย, 2543), 28.

สรุปได้ว่า เครือข่ายทางสังคม คือ ความสัมพันธ์ในสังคมมนุษย์ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ปัจเจกบุคคลกับกลุ่ม กลุ่มกับกลุ่ม และกลุ่มกับเครือข่าย โดยเป็นการอธิบายถึงพฤติกรรมและความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่าง ๆ อาทิ กิจกรรม การสื่อสาร ความร่วมมือ การพึ่งพาอาศัย การแลกเปลี่ยนความรู้ ฯลฯ การมองสังคมมนุษย์จะต้องมองในภาพรวมของกระบวนการทำหน้าที่โครงสร้าง และบริบททั้งหมด โดยไม่มองเพียงสถานภาพทางสังคม บทบาทที่เป็นอยู่ หรือปรากฏการณ์ที่เห็นเพียงเท่านั้น เพราะการมองโดยนัยนั้น ก็คือการเข้าไปตัดบริบทแห่งความสัมพันธ์อื่น ๆ ซึ่งมีความจำเป็นต่อการดำรงอยู่

### 2.5.1.1 องค์ประกอบของเครือข่าย

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของเครือข่ายว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญ<sup>26</sup> 7 ประการ คือ

(1) การรับรู้มุมมองร่วมกัน หมายถึง การที่สมาชิกเข้ามาอยู่ในเครือข่าย ต้องมีความรู้สึกนึกคิดและการรับรู้ร่วมกันถึงเหตุผลที่เข้าร่วมเป็นเครือข่าย

(2) การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน หมายถึง การมองเห็นจุดมุ่งหมายในอนาคตร่วมกันระหว่างสมาชิกในกลุ่ม การมีเป้าหมายที่จะดำเนินไปด้วยกันจะช่วยลดความขัดแย้งอันเกิดจากมุมมองที่แตกต่างกันออกไป

(3) การมีผลประโยชน์และความสนใจร่วมกัน หมายถึง การที่สมาชิกแต่ละคนมารวมมือกันเพื่อประสานประโยชน์และความต้องการ ซึ่งผลประโยชน์และความต้องการนั้นจะไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้หากสมาชิกต่างคนต่างอยู่

(4) การมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมของสมาชิกมีความสำคัญต่อการพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่าย เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมลงมือกระทำอย่างแข็งขัน

(5) กระบวนการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน หมายถึง การที่สมาชิกในเครือข่ายต้องมีการประสานการทำงานร่วมกัน โดยใช้จุดแข็งที่อีกฝ่ายหนึ่งมีไปช่วยเหลืออีกฝ่ายที่มีจุดอ่อนซึ่งจะทำให้เกิดการประสานผลประโยชน์ร่วมกัน

(6) การพึ่งอิงกัน หมายถึง การเติมเต็มในส่วนที่ขาดของแต่ละฝ่าย เนื่องจากทุกฝ่ายต่างก็มีข้อจำกัดในกระบวนการทำงานและมีความรู้หรือประสบการณ์ที่แตกต่างกัน

(7) การปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน หมายถึง การที่สมาชิกในเครือข่ายมีการทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก และผลของการปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนระหว่างกันนั้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเครือข่ายตามด้วย

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, 51-52.

จากการทบทวนแนวคิดเครือข่ายทางสังคม จึงพอสรุปได้ว่า เครือข่ายทางสังคม คือการที่องค์กร หน่วยงาน หรือสถาบันต่าง ๆ จากทุกภาคส่วนของสังคมได้ตกลงที่จะประสานเชื่อมโยงการดำเนินการเข้าหากันทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ และอย่างไม่เป็นทางการ ภายใต้วัตถุประสงค์หรือข้อตกลงอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันอย่างเป็นระบบ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ โดยกลุ่มเครือข่ายนี้ ต้องมีการแสดงออกเป็นการลงมือกระทำกิจกรรมร่วมกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วการทำงานร่วมกันระหว่างสมาชิกในเครือข่ายจะมีความแน่นแฟ้นมากกว่าการประสานงานอย่างเป็นทางการระหว่างหน่วยงาน

## 2.5.2 แนวคิดการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Network Governance)

### 2.5.2.1 นิยามและความหมาย

ทวิตา กมลเวช กล่าวไว้ว่า กระบวนการเครือข่ายการทำงานระหว่างภาครัฐ เป็นกระบวนการหาความเหมาะสมในระดับของอำนาจหน้าที่ ผ่านกระบวนการบริหารจัดการของการปฏิบัติการสถานการณ์ฉุกเฉินระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งวิธีการนี้ไม่ใช่แต่เฉพาะเตรียมให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำงานร่วมกันเท่านั้น หากแต่เพื่อเหตุผลสำหรับการสร้างความสมดุลระหว่างการควบคุมสั่งการ การกระจายอำนาจ ซึ่งความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรท้องถิ่นนั้น ตั้งอยู่บนค่านิยมที่ว่าในการปฏิบัติการการบริหารจัดการภัยพิบัติขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของพื้นที่ ซึ่งจะมอบอำนาจให้ท้องถิ่นในการควบคุมปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพราะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในพื้นที่เกิดเหตุ ในกรณีนี้หน่วยงานภาครัฐพยายามนำความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจความร่วมมือในระดับรากหญ้า และการให้อำนาจประชาชนไปปฏิบัติ มากกว่าการยึดติดรูปแบบในการควบคุมการสั่งการและการรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น การปฏิบัติการเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถกระทำได้หากสามารถจัดโครงสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤตยังคงมีรูปแบบที่แน่นอนตายตัว ดังนั้นการจะทำให้การปฏิบัติการเผชิญวิกฤตการณ์มีประสิทธิภาพมากขึ้น จำเป็นต้องให้หน่วยงานต่าง ๆ สนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่ถูกรบกวนและเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานเอง และช่วยให้สถาบันชุมชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติสามารถพัฒนาได้ เครือข่ายการทำงานระหว่างภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานไม่สามารถทำงานได้โดยปราศจากความเชื่อมโยงที่ถูกสร้างจากระบบสารสนเทศ และการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การตัดสินใจใด ๆ ภายใต้ความกดดันจากข้อจำกัดด้านเวลา และภัยคุกคามต่อชีวิตประชาชนนั้น จำเป็นต้องมีข้อมูลที่เพียงพอในการสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาถึง



การตัดสินใจที่ถูกต้อง ในการนี้ความรู้ และข้อมูลข่าวสารต้องถูกบูรณาการให้อยู่ในฐานข้อมูลที่เป็นระบบเพื่อจะได้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้อ้างอิงข้อมูลดังกล่าวได้ร่วมกันเมื่อมีความจำเป็น<sup>27</sup>

ทวิตา กมลเวชยังกล่าวอีกว่า เครือข่ายหน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ (Intergovernmental Network) หมายถึง เครือข่ายของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภทและทุกระดับ ในการประสานงานการบริการที่มีลักษณะคล้าย ๆ กัน หรือต่อเนื่องกัน ซึ่งต่อมาไรต์ส์ได้ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของการแทนที่การบริหารภาครัฐด้วยการบริหารปกครอง (Governance) จึงได้ขยายเครือข่ายให้ครอบคลุมถึงหน่วยอื่น ๆ ในภาคสาธารณะด้วย เช่น หน่วยงานอาสาสมัคร หน่วยงานเอกชนและกึ่งเอกชน และหน่วยอิสระอื่น ๆ ที่มีลักษณะความสัมพันธ์กันในแนวนอนและมาร่วมกันเพื่อการปฏิบัติงาน หรือให้บริการ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว เครือข่ายแบบนี้จะมีความแน่นแฟ้น และมีปฏิสัมพันธ์ในระดับกลาง เพราะมักมีตัวแสดงหลัก และตัวแสดงขาประจำอยู่แล้ว จะมีตัวแสดงเก่าใหม่เข้าออกบ้างตามที่เครือข่ายนั้นนำไปปฏิบัติ<sup>28</sup>

กล่าวโดยสรุป เครือข่ายการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หมายถึง การจัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชนที่แสวงหากำไร หน่วยงานพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร กลุ่มอาสาสมัครประชาชน หรือองค์การระหว่างประเทศ เพื่อร่วมมือร่วมใจกันดำเนินภารกิจของสาธารณะบางประการ โดยมีภาครัฐเป็นแกนหลักของเครือข่าย ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเหล่านี้เป็นไปในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีเป้าหมายของความร่วมมือก็เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาระบบราชการบางประการร่วมกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอาจดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยลำพัง ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าการบริหารงานเครือข่ายได้สร้างความเป็นอิสระให้กับท้องถิ่นในการทำงานมากกว่าโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการของระบบราชการเดิม<sup>29</sup>

<sup>27</sup> ทวิตา กมลเวช, “ศาสตร์ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ,” *รัฐศาสตร์สาร 60 ปีรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 3, ฉ. 3 (2551): 340.

<sup>28</sup> ทวิตา กมลเวช, *นโยบายสาธารณะในบริบทการบริหารการปกครอง ในการบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21* (กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 41.

<sup>29</sup> Jan, *Governing as Governance*, 115-120.



### 2.5.2.2 องค์ประกอบของเครือข่ายการบริหารภาครัฐ

จิรประภา อัครบวร และประยูร อัครบวร ได้กล่าวถึง คุณค่าทางสังคมตามความรู้สึกของประชาชนทั่วไปต่อกิจกรรมหรือบริการของภาครัฐมักจะถูกแบ่งองค์ประกอบเป็น 3 ประเภทใหญ่<sup>30</sup> ได้แก่

- (1) การให้บริการ (Service) ซึ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน
- (2) ผลลัพธ์ของกิจกรรมหรือบริการ (Outcome) ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับระดับ

คุณภาพการบริการ

- (3) ความเชื่อถือ (Trust) ซึ่งจะเน้นในความเชื่อถือและผลของกระบวนการ

จากองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของคุณค่าทางสังคมตามความรู้สึกของประชาชนสามารถนำมาเชื่อมโยงกันได้ว่า “การให้บริการอย่างมีคุณภาพจะนำมาซึ่งความน่าเชื่อถือจากประชาชน” นั่นเอง

ทั้งยังได้กล่าวถึงแนวทางการดำเนินงานภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายว่ามีกระบวนการที่สำคัญของการดำเนินการผ่านระบบเครือข่ายที่ประสบความสำเร็จ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กระบวนการหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

(1) กระบวนการสร้างการทำงานอย่างสม่ำเสมอ (Sustainability) กระบวนการเริ่มประสานเครือข่าย คือ เป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเชื่อมโยงสมาชิก (ที่มีแนวคิดคล้ายคลึงกัน) ของเครือข่ายเข้ามาร่วมดำเนินการร่วมกัน โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในกระบวนการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การที่หน่วยงานภาครัฐสามารถที่จะดำเนินการผ่านเครือข่ายในระยะแรกต้องมีสมาชิกที่ร่วมก่อตั้งเครือข่ายที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องค้นหาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ โดยอาศัยเครือข่ายทางสังคม (Social Network) ที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายการดำเนินการของเครือข่าย พร้อมทั้งการค้นหาผู้ที่มีประสบการณ์และความสามารถในการดำเนินกิจกรรมแทนหน่วยงานภาครัฐได้

2. การดำเนินกิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วม (Public Participation) เป็นส่วนหนึ่งที่จะเสริมสร้างความเข้าใจและความรับผิดชอบร่วมกันของสมาชิกในเครือข่าย

3. การใช้ตลาดเชิงสังคม (Social Marketing) และการขับเคลื่อนทางสังคม (Social Mobilization) เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในปัญหาเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของเครือข่าย ตลอดจนมีความเห็นชอบต่อการดำเนินงานของเครือข่าย หากมีผู้ไม่เห็นชอบจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมจะลดลงส่งผลต่อความสำเร็จของเครือข่าย

<sup>30</sup> จิรประภา อัครบวร และ ประยูร อัครบวร, *การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network)* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552), 23.

(2) กระบวนการพัฒนากระบวนการทำงานและเครือข่าย (Development) เป็นกระบวนการที่ช่วยให้การดำเนินการเครือข่ายมีประสิทธิภาพดีขึ้นเรื่อย ๆ สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงความต้องการของประชาชน สภาพแวดล้อม ปัญหาทางสังคม โดยใช้เครื่องมือ ดังนี้

1. การจัดทำสัญญาว่าจ้าง (Contracting Process)
2. การวิเคราะห์ข้อมูลการทำงาน (Information Analysis from Performance Measurement)
3. การวิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน (Audit Report Analysis) โดยต้องนำผลการวิเคราะห์ที่ได้มาปรับปรุงกระบวนการทำงานต่อไป

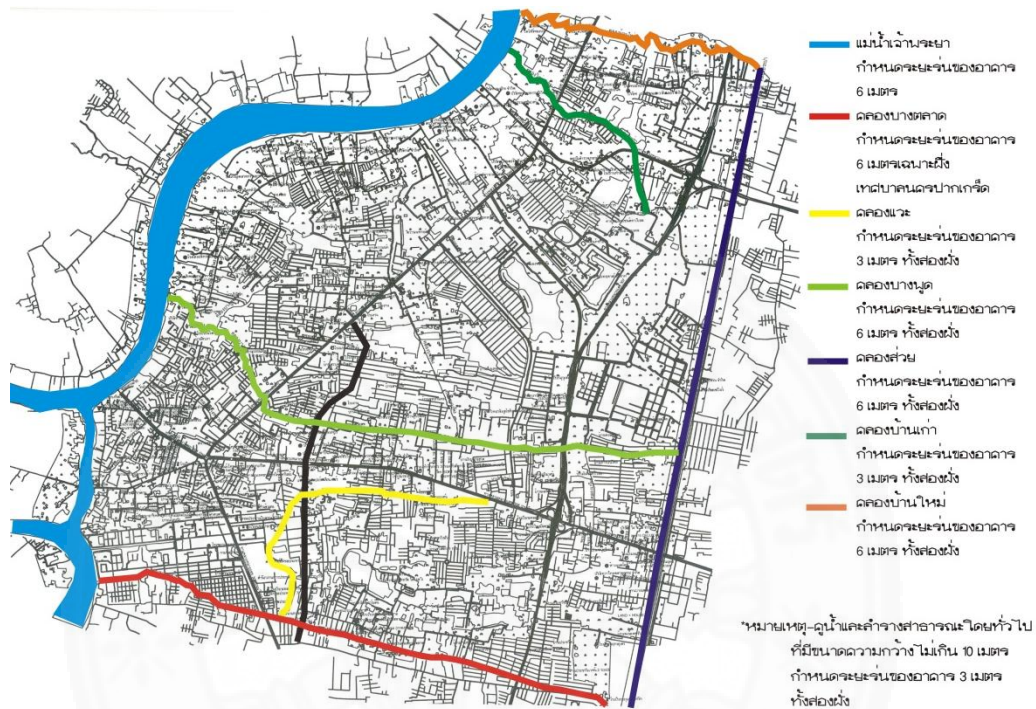
(3) กระบวนการปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ กระบวนการนี้จะมุ่งเน้นในการใช้คุณค่าต่อสังคม (Public Value) ในการกำหนดทิศทางการดำเนินการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหาภายใต้แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ และสังคม คุณสมบัตินี้พื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่

1. ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability value) องค์กรภาครัฐจะต้องมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างแท้จริง
2. การเข้าถึงบริการภาครัฐ (Public Accessibility) เพื่อความเสมอภาคและความยุติธรรม องค์กรภาครัฐจะต้องออกแบบการให้บริการต่าง ๆ โดยคำนึงถึงประชาชนเป็นสำคัญ
3. ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) องค์กรภาครัฐจะต้องปรับองค์กรในด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสภาพ และปัญหาทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

จากการทบทวนแนวคิดการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย จึงพอสรุปได้ว่าการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย คือกระบวนการจัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ทั้งที่มาจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อร่วมมือร่วมใจในการดำเนินภารกิจสาธารณะบางประการ โดยมีหน่วยงานภาครัฐเป็นแกนหลักของเครือข่าย ซึ่งภารกิจสาธารณะเหล่านี้เป็นปัญหาที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุสำเร็จได้โดยลำพัง กระบวนการเหล่านี้ไม่ใช่แค่การเตรียมความพร้อมให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำงานร่วมกันเท่านั้น หากแต่เพื่อเหตุผลสำหรับการสร้างความสมดุลระหว่างการควบคุมสั่งการ และการกระจายอำนาจ โดยที่แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจ และมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานท้องถิ่นนั้น ตั้งอยู่บนค่านิยมที่ว่าการบริหารจัดการสาธารณะภัยนั้นอยู่บนเงื่อนไขของพื้นที่ ซึ่งจะมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานท้องถิ่นในการควบคุมปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นการเบื้องต้น ทั้งนี้ เครือข่ายการทำงานภาครัฐที่ดีจำเป็นต้องมีระบบสารสนเทศ และกระบวนการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถของเครือข่ายการจัดการ หรือแก้ไขประเด็นปัญหาสาธารณะได้มากยิ่งขึ้น

## 2.6 บริบทของพื้นที่

### 2.6.1 ข้อมูลบริบทพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี



ภาพที่ 2.3 แผนที่แสดงแนวลำน้ำสาธารณะของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด, เทศบาลนครปากเกร็ด, 2559.

#### 2.6.1.1 ข้อมูลสภาพทั่วไป<sup>31</sup>

เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดนนทบุรี ตั้งอยู่ในเขตปริมณฑลด้านทิศเหนือของกรุงเทพมหานคร และอยู่ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา ครอบคลุม 5 ตำบลของอำเภอปากเกร็ด คือ ตำบลปากเกร็ด ตำบลบางพูด ตำบลบ้านใหม่ ตำบลคลองเกลือ และตำบลบางตลาด มีพื้นที่ 36.04 ตารางกิโลเมตร โดยพื้นที่ด้านทิศเหนือติดคลองบ้านใหม่ ทิศตะวันออกติดคลองประปา ทิศใต้ติดคลองบางตลาด และทิศตะวันตกติดแม่น้ำเจ้าพระยา มีแนวคูคลองสาธารณะพาดผ่านในพื้นที่ระบายน้ำลงแม่น้ำเจ้าพระยา กว่า 14 สาย มีโครงข่ายถนน

<sup>31</sup>เทศบาลนครปากเกร็ด, “สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน,” เทศบาลนครปากเกร็ด, <http://www.pakkretcity.go.th/content/68> (สืบค้นเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2557).

สายสำคัญ คือ ถนนติวานนท์ ถนนแจ้งวัฒนะ ถนนศรีสมาน ซอยวัดกู่และถนนเลี้ยวเมือง ซึ่งล้วนเป็นพื้นที่รับน้ำจากเมืองที่กำลังเติบโตแห่งนี้

จากลักษณะของพื้นที่ที่ตั้งซึ่งอยู่บนฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาและเป็นพื้นที่ลุ่ม ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดประสบปัญหาความเสียหาย จากน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี จึงจำเป็นต้องให้การตั้งโครงการพัฒนาของเทศบาลนครปากเกร็ด จะต้องมีการป้องกันอุทกภัยในพื้นที่เข้าไว้ด้วย ทั้งแผนระยะยาวและแผนฉุกเฉินในช่วงน้ำเหนือไหลหลากเป็นประจำทุกปี

### 2.6.1.2 ข้อมูลสภาพทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากสภาพภูมิประเทศในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด โดยทั่วไปแล้วพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำเจ้าพระยาตัดผ่าน และคลองหลายสายเชื่อมโยงกัน ทั้งยังได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมจึงทำให้มีน้ำอุดมสมบูรณ์ เหมาะในการที่จะประกอบอาชีพในการเพาะปลูก เช่น การทำนา และการทำสวนผลไม้ (เฉพาะบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยา) เนื่องจากพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มดินดี นอกจากนี้มีการทำอุตสาหกรรม การปศุสัตว์ และการประมง

### 2.6.1.3 ข้อมูลสภาพทางด้านสังคม

สภาพทางสังคมในเขตเทศบาล เป็นลักษณะการอพยพมาจากถิ่นอื่น เพื่ออยู่อาศัยและประกอบอาชีพ ส่วนใหญ่เป็นครอบครัวเดี่ยวมีความพร้อมทางสถานศึกษาในเขตพื้นที่ในระดับสูง ทางด้านประชากรและการเคลื่อนย้าย ปัจจุบันในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด ณ วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2551 มีประชากรทั้งสิ้น 167,464 คน ความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ยต่อพื้นที่ของเทศบาล เท่ากับ 4,646.7 คนต่อตารางกิโลเมตร แสดงดังตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 ข้อมูลแสดงจำนวนประชากรของเทศบาลนครปากเกร็ด

ตำบล	หมู่บ้าน (จำนวน)	จำนวนประชากร	จำนวน (บ้าน)
ตำบลปากเกร็ด	5	35,539	16,396
ตำบลบางตลาด	10	48,950	17,640
ตำบลบางพูด	9	50,640	37,748
ตำบลคลองเกลือ	4	8,865	3,817
ตำบลบ้านใหม่	6	24,769	21,784

ข้อมูล: ณ วันที่ 1 มกราคม 2551

#### 2.6.1.4 บริบททางภัยพิบัติ

เทศบาลนครปากเกร็ดมีลักษณะเป็นพื้นที่ลุ่มตั้งอยู่บนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นเขตปริมณฑลด้านทิศเหนือของกรุงเทพมหานคร แนวเขตทั้ง 4 ด้าน ติดพื้นที่แม่น้ำเจ้าพระยาและคลองต่าง ๆ ดังนี้

ด้านทิศเหนือ แนวคลองบ้านใหม่ อบต.บ้านใหม่ จังหวัดปทุมธานี และมีแนวคลองรังสิตประยูรศักดิ์ อยู่ทางด้านทิศเหนือ ความยาวประมาณ 4 กิโลเมตร

ด้านทิศตะวันออก แนวคลองประปา เขตดอนเมือง เขตหลักสี่กรุงเทพฯ มีความยาวรวม 8.5 กิโลเมตร

ด้านทิศตะวันตก แนวแม่น้ำเจ้าพระยา อบต.บางตะไนย์ จังหวัดนนทบุรี มีความยาวประมาณ 10 กิโลเมตร

ด้านทิศใต้ แนวคลองบางตลาด เทศบาลนครนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี มีความยาวประมาณ 6.5 กิโลเมตร

จากสถานที่ตั้ง และลักษณะภูมิประเทศ ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานคร และมีเส้นทางการคมนาคมที่สะดวกสามารถเดินทางทั้งทางบกและทางน้ำ พื้นที่เกือบทั้งหมดจึงแปรสภาพจากการเกษตรไปเป็นการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ ประกอบธุรกิจ และการลงทุน โดยเฉพาะกิจการบ้านจัดสรรและสำนักงาน สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่ยังคงมีคลองสาธารณะหลายสายเชื่อมต่อในพื้นที่และเป็นจุดระบายน้ำจากพื้นที่ลุ่มสู่มแม่น้ำเจ้าพระยา แต่เนื่องจากสภาพพื้นที่เป็นที่ลุ่มและคลองสาธารณะที่ตื้นเขินและถูกรุกล้ำบางจุดทำให้ต้องประสบกับปัญหาน้ำท่วมและน้ำท่วมขังเป็นประจำทุกปีในช่วงฤดูฝนและฤดูน้ำหลาก ทำให้พื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด ประสบปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำทุกปีโดยเฉพาะในช่วงฤดูฝน และช่วงน้ำหลาก โดยในช่วงฤดูฝนจะเป็นลักษณะน้ำท่วมขังในพื้นที่ชั้นในบริเวณหมู่บ้านจัดสรร ถนนแจ้งวัฒนะ ถนนบอนสตรีท เมืองทองธานี เกิดสถานการณ์หากฝนตกต่อเนื่อง แก้ปัญหาในการเร่งสูบน้ำลงคูคลองเพื่อระบายน้ำลงแม่น้ำเจ้าพระยา ส่วนช่วงน้ำหลาก จะเป็นลักษณะน้ำไหลบ่าท่วมล้นตลิ่งมาทางแม่น้ำเจ้าพระยา เทศบาลนครปากเกร็ดต้องป้องกันน้ำไม่ให้น้ำไหลท่วมล้นเข้าเมือง และสูบน้ำออกจากคูคลอง และปิดประตูน้ำไว้เพื่อรับน้ำหากเกิดสถานการณ์น้ำฝนควบคู่ไปด้วย และด้วยเหตุนี้เทศบาลนครปากเกร็ดจึงต้องมีแผนป้องกันอุทกภัยทั้งแผนระยะยาวและแผนฉุกเฉินอย่างต่อเนื่อง สำหรับสถานการณ์ทั้งน้ำฝนและน้ำหลาก



### 2.6.1.5 สถานการณ์อุทกภัยปี 2554<sup>32</sup>

สถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด เริ่มจากปริมาณน้ำจากภาคเหนือแล้วค่อย ๆ ขยายลงมาตามแม่น้ำเจ้าพระยา ผ่านเข้าสู่ที่ราบภาคกลาง โดยปกติช่วงระยะเวลาที่น้ำจะเดินทางถึงเทศบาลนครปากเกร็ดจะเป็นช่วงเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน ในแต่ละปีซึ่งเทศบาลจะสามารถป้องกันแนวริมแม่น้ำเจ้าพระยาได้ในระดับ 1.50-2.00 เมตร รทก.

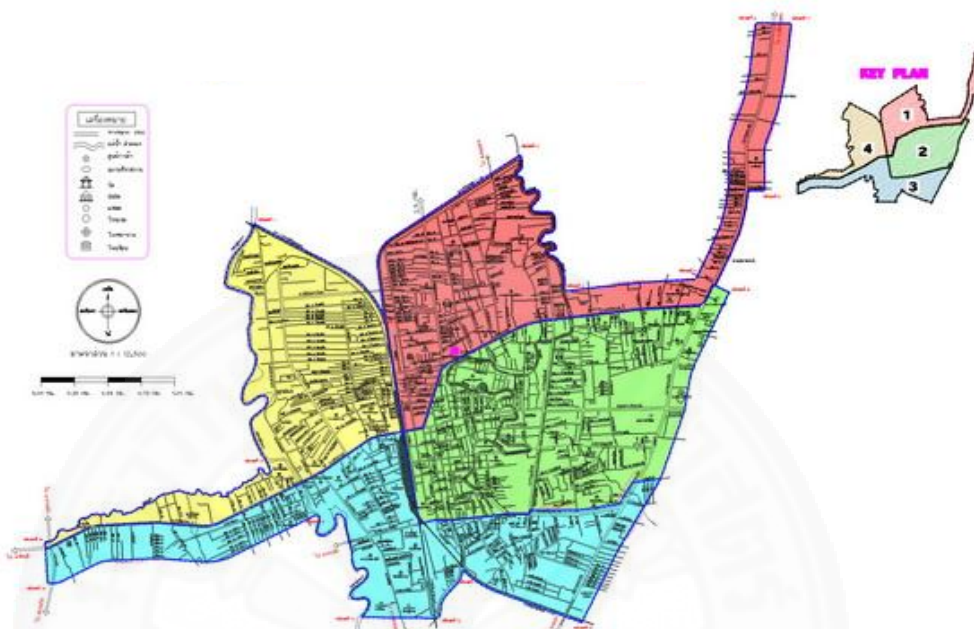
แต่ในปี พ.ศ. 2554 มีฝนตกหนักทางภาคเหนือจากพายุก่อน “ไหหมา” และพายุก่อน “นกเตน” ทำให้ฝนตกหนักเป็นปริมาณมากอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เขื่อนเก็บน้ำยังมีปริมาณน้ำมากจนไม่สามารถเก็บกักน้ำเพิ่มได้ ทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันในพื้นที่หลายจังหวัด ตั้งแต่พิษณุโลก นครสวรรค์ลงมาตามลุ่มน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาเท่ากับปริมาณน้ำที่เขื่อนต่าง ๆ จะเก็บกักไว้ ซึ่งคาดว่าจะมีน้ำปริมาณสูงกว่า 16,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ที่ต้องเร่งระบายลงสู่อ่าวไทย

จากสถานการณ์น้ำครั้งนี้คาดว่าน้ำที่ระบายผ่านทางแม่น้ำเจ้าพระยาจะมีระดับสูงในระดับสูงสุดถึง 3.00-4.00 รทก. จากระดับแนวตลิ่ง ซึ่งเทศบาลรับได้ 2.00-2.50 เมตร ข้อมูลสถานการณ์น้ำเช่นนี้ จึงทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดจะต้องเสริมแนวคันริมแม่น้ำเจ้าพระยาสูงขึ้นอีกในระดับ 1.00-2.00 เมตร ซึ่งเป็นแนวคันกั้นน้ำชั้นที่สองไว้เพื่อรับน้ำในครั้งนี้อย่าง

นอกจากนั้นการตรวจสอบข้อมูลปริมาณน้ำทิศทางไหลของน้ำและแนวทางการบริหารน้ำของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ก็ถือเป็นข้อมูลสำคัญในการบริหารจัดการน้ำครั้งนี้ เนื่องจากน้ำที่มาทางแม่น้ำเจ้าพระยาได้ไหลเข้าท่วมพื้นที่ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา ได้แก่ ตำบลบางตะไนย์ ผ่านไปทางอำเภอบางบัวทอง อำเภอบางใหญ่ เพื่อไประบายทางจังหวัดนครปฐม ส่วนหนึ่งบรรเทาแรงปะทะจากแนวริมน้ำลงได้บ้าง ส่วนน้ำทางทิศเหนือของกรุงเทพมหานครที่ระบายผ่านทางคลองรังสิต และจะระบายออกทางฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานคร เกิดปัญหาในการบริหารจัดการน้ำทำให้น้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่นคร และหมู่บ้านเมืองเอก ซึ่งมีผลทำให้น้ำปริมาณมากไหลลามท่วมมาคลองรังสิตและคลองประปา ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมทางด้านคลองบ้านใหม่และคลองประปาซึ่งถือเป็นสถานการณ์ที่เทศบาลนครปากเกร็ดต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยงานรอบพื้นที่ในการบริหารจัดการเพื่อไม่ให้น้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่

<sup>32</sup>เทศบาลนครปากเกร็ด, “สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน,” เทศบาลนครปากเกร็ด, <http://www.pakretcity.go.th/content/66> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2557).

## 2.6.2 ข้อมูลบริบทพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา



ภาพที่ 2.4 แผนที่แสดงพื้นที่ภายในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่, เทศบาลนครหาดใหญ่, 2559.

### 2.6.2.1 ข้อมูลสภาพทั่วไป<sup>33</sup>

เทศบาลนครหาดใหญ่มีพื้นที่ 21 ตารางกิโลเมตรคิดเป็นร้อยละ 3.18 ของพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ (อำเภอหาดใหญ่มีพื้นที่ 660 ตารางกิโลเมตร) และคิดเป็นร้อยละ 0.30 ของพื้นที่จังหวัดสงขลา (จังหวัดสงขลามีพื้นที่ 7,150 ตารางกิโลเมตร) โดยมีอาณาเขตทิศเหนือติดต่อกับเทศบาลเมืองคลองแห ทิศใต้ขนานทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 407 และเทศบาลเมืองคอหงส์ ทิศตะวันออกติดต่อกองอีด้า คลองอู่ตะเภาและเทศบาลเมืองควนลัง และทิศตะวันตกติดต่อกับรถไฟสุไหงโกลก คลองอู่ตะเภาและเทศบาลเมืองคอหงส์

<sup>33</sup>เทศบาลนครหาดใหญ่, “ข้อมูลพื้นฐานหาดใหญ่,” เทศบาลนครหาดใหญ่, <http://www.hatyaicity.go.th/content/history1> (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2558).



### 2.6.2.2 ข้อมูลสภาพทางเศรษฐกิจ

หาดใหญ่เป็นศูนย์กลางทางธุรกิจการค้าและการบริการของภาคใต้ ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพพาณิชย์กรรม (รองรับกิจกรรมการท่องเที่ยว) และอุตสาหกรรม ได้แก่ อาชีพค้าขาย ธุรกิจบริการและเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ ลักษณะของเมืองมีขนาด กระชับตัวมาก

### 2.6.2.3 ข้อมูลสภาพทางด้านสังคม

เทศบาลนครหาดใหญ่มีประชากรทั้งสิ้น 158,218 คน เป็นชาย 73,701 คน หญิง 84,517 คน จำนวนบ้าน 58,434 หลัง (ข้อมูล ณ มิถุนายน 2555) แบ่งเป็น 101 ชุมชน ความหนาแน่นของประชากร 7,529 คน/ตารางกิโลเมตร (บริเวณกลางเมืองความหนาแน่นถึง 20,000 คน/ตร.กม.)

### 2.6.2.4 บริบททางภัยพิบัติ

ด้วยพื้นที่ของเทศบาลเมืองหาดใหญ่ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดสงขลา ภาคใต้ของประเทศไทย ตั้งอยู่ในเขตอิทธิพลของลมมรสุมเขตเมืองร้อน มักมีลมมรสุมพัดผ่านทุกปี คือลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเริ่มตั้งแต่ประมาณเดือนพฤษภาคมของทุกปี และฝนจะตกหนักประมาณเดือนตุลาคมถึงเดือนมกราคม ในช่วงดังกล่าวอาจทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก และน้ำทะเลหนุน ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดอุทกภัยขึ้นได้ จากสภาพดังกล่าวทำให้เมืองหาดใหญ่มีลักษณะที่ล่อแหลมต่อการเกิดอุทกภัยได้ง่าย ทำให้เมืองหาดใหญ่ต้องเผชิญกับปัญหาอุทกภัยอยู่เสมอ ซึ่งที่ผ่านมาน้ำท่วมขังในเมืองเกิดขึ้นในระยะเวลาไม่นาน เพราะในอดีตยังไม่มีสิ่งปลูกสร้างมากนัก น้ำท่วมจะระบายสู่แหล่งรองรับน้ำธรรมชาติ อย่างห้วย หนอง คลอง บึง หรือพื้นที่ลุ่มต่ำรับน้ำสู่ชั้นใต้ดิน ประชาชนมีการปรับตัวและมีการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับสถานการณ์อุทกภัย

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการพัฒนาเมืองทำให้เกิดสิ่งก่อสร้าง อาคาร ที่พัก สำนักงาน สิ่งอำนวยความสะดวก จากพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ว่างเปล่า ถูกแทนที่ด้วยสิ่งก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน ทำให้เกิดการกีดขวางทางน้ำ มีการปรับเปลี่ยนภูมิทัศน์ของพื้นที่ อาทิ การถมที่ดิน เมื่อเมืองยังมีการพัฒนา โครงสร้างเกือบทุกอย่างมาจากคอนกรีตยิ่งทำให้การระบายน้ำเป็นไปได้ยาก คลองขนาดใหญ่ไหลผ่านตัวเมือง คือ คลองเตย และคลองอู่ตะเภา ซึ่งเมื่อกว่า 80 ปีก่อน คลองดังกล่าว ยังเป็นคลองลึก มีปริมาณน้ำมากตลอดปีและกว้างมาก ผู้คนส่วนใหญ่ใช้ประโยชน์ในการคมนาคม ปัจจุบันลักษณะคลองทั้งสองได้เปลี่ยนแปลงไป ทั้งตื้นเขิน และมีสิ่งก่อสร้างกีดขวางทางน้ำไหล ดังนั้น เมื่อถึงฤดูน้ำหลาก น้ำปริมาณมากจะถูกกักขังไว้ในเมือง เทศบาลนครหาดใหญ่จึงประสบกับปัญหาอุทกภัยซ้ำซากแทบทุกปีในเมืองที่มีประชากรอยู่อาศัยมาก มีกิจกรรมหลากหลายจากการพัฒนาเมือง ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะไม่เกิดการปล่อยของเสีย ขยะ สิ่งปฏิกูลสู่อากาศ ดิน และแหล่งน้ำสาธารณะ

การพัฒนาเมืองนอกจากความเจริญของเมืองแล้วยังส่งผลกระทบต่อต่าง ๆ ตามมามากมาย โดยเฉพาะปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ เพราะมีส่วนสัมพันธ์กับปัญหาเดิมของเมือง แม้ว่าปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่มาจากหลายสาเหตุไม่ใช่เพียงแต่การพัฒนาเมือง แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าการพัฒนาเมืองส่งผลให้ปัญหาน้ำท่วมรุนแรงมากขึ้น ความเสียหายก็มากขึ้นเพราะศูนย์กลางทุกอย่างรวมอยู่ในเมือง เมื่อเกิดผลกระทบก็เกิดความเสียหายพร้อม ๆ กัน และส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของเทศบาลนครหาดใหญ่ ยิ่งเกิดการพัฒนามือยิ่งทำให้เมืองเปิดรับต่อความเสี่ยงจากภัยพิบัติมากขึ้น ในขณะที่เมืองก็ยังขาดการบริหารจัดการน้ำที่ครอบคลุมทั้งระบบ แม้จะมีแนวทางการแก้ไขปัญหาคือการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างก็สามารถบรรเทาอุทกภัยได้ระดับหนึ่ง และไม่ครอบคลุมปัญหาอุทกภัยทั้งพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา และมีปัจจัยด้านผังเมืองซึ่งหากไม่สอดคล้องกับการพัฒนาเมืองก็ยิ่งยากที่มาตรการสิ่งก่อสร้างจะแก้ปัญหาเมืองได้ การที่เทศบาลนครหาดใหญ่เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ อุทกภัยจึงกลายเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายต่อการคมนาคม และทรัพย์สิน ทางหน่วยงานภาครัฐเองจึงมีมาตรการแก้ไขปัญหามาเพื่อปกป้องพื้นที่เศรษฐกิจของเมืองหาดใหญ่ และชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา โดยการพยายามใช้สิ่งก่อสร้าง เพื่อลดความรุนแรงของปัญหาน้ำท่วม ทั้งการสร้างคลองระบายน้ำ การสร้างพนังกั้นน้ำ การจัดการระบบระบายน้ำของเทศบาลนครหาดใหญ่ นอกจากปัญหาอุทกภัยซ้ำซากที่เกิดขึ้นเกือบทุกปี แต่ไม่รุนแรงมากนัก เทศบาลนครหาดใหญ่ยังประสบปัญหาอุทกภัยรุนแรงในปี 2519 2531 2543 2553 และ 2555 ที่สร้างความสูญเสียและความเสียหายมหาศาล

เนื่องจากอำเภอหาดใหญ่อยู่ในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการประสบอุทกภัยทุกปี ที่ผ่านมามหาวิทยาลัยหาดใหญ่ได้ใช้มาตรการด้านการจัดการผังเมือง จัดทำพื้นที่สีเขียว ทำพนังกั้นน้ำริมคลองอู่ตะเภา และได้ประสานกรมชลประทานขอให้ขยายคลองให้ลึกและกว้างเพื่อระบายน้ำ ทำแก้มลิงติดตั้งเครื่องสูบน้ำ ทำระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานตลอดจนการสื่อสารให้สามารถติดต่อกันได้ตลอดเวลา ทำความเข้าใจกับประชาชนบริเวณลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาฝั่งขวาให้ถอยร่นออกจากริมคลองประมาณ 5-8 เมตร นอกจากนี้มีโครงการพระราชดำริแก้ปัญหาน้ำท่วมหาดใหญ่ ซึ่งทำให้น้ำท่วมน้อยวันลง แต่ยังมีปัญหาพนังกั้นน้ำคลอง ร.1 เตี้ย ซึ่งปริมาณน้ำจากเทือกเขาสนกาลาศีรี อำเภอสะเดา มากทุกปี คลองไม่สามารถระบายน้ำได้หมดหรือได้ช้า จึงมีการเสนอโครงการขุดคลองบริเวณเหนือบ้านพรุ เพื่อรับน้ำจากอำเภอสะเดา ผันออกสู่ทะเลสาบสงขลาไม่ให้ไหลเข้าตัวเมืองหาดใหญ่ ซึ่งถือเป็นการแก้ปัญหาน้ำท่วมหาดใหญ่แบบยั่งยืน

### 2.6.2.5 สถานการณ์อุทกภัยปี 2554<sup>34</sup>

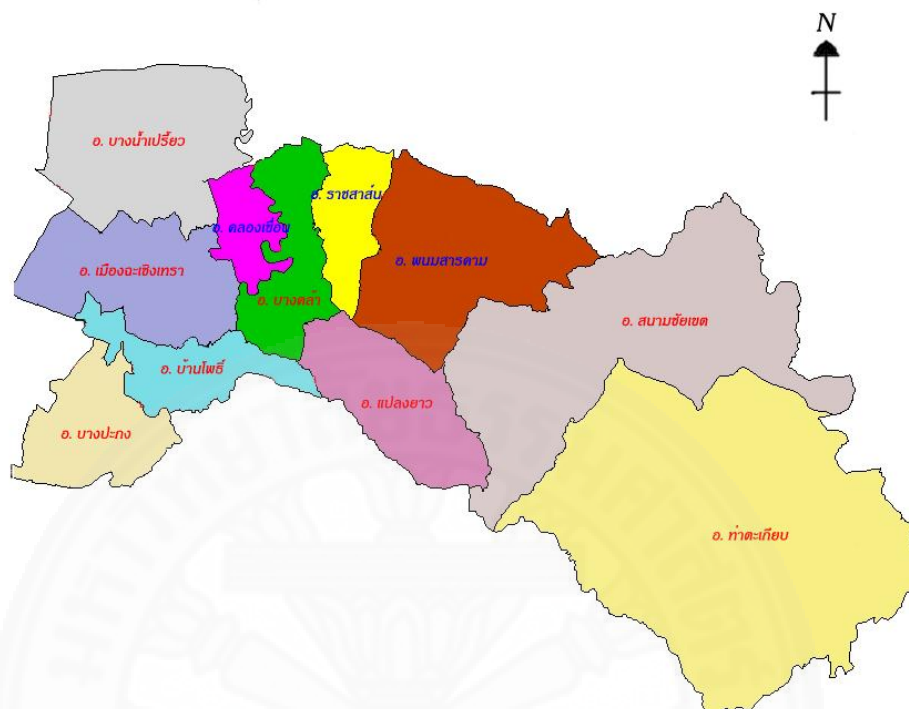
สถานการณ์น้ำท่วมที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เริ่มจากปริมาณน้ำจากคลองระบายน้ำ ร.1 ได้เอ่อล้นตลิ่งเข้าท่วมบ้านเรือนของชาวบ้านในชุมชนหาดใหญ่ซึ่งอยู่ในพื้นที่ชั้นนอกของตัวเมืองหาดใหญ่โดยระดับน้ำสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประมาณ 20-50 เซนติเมตร โดยชาวบ้านต้องเร่งอพยพข้าวของขึ้นไปไว้ที่สูง ท่ามกลางความโกลาหล และน้ำยังได้เข้าท่วมถนนเพชรเกษมทั้งขาเข้า-ออกตัวเมืองหาดใหญ่ บริเวณหาดใหญ่ในจนใกล้ถูกตัดขาด รถเล็กไม่สามารถผ่านได้

นอกจากนี้ ปริมาณน้ำในคลองระบายน้ำ ร.1 ที่ยังสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ยังได้ท่วมโรงเรียนเทศบาล 5 รวมทั้ง วัดมเหยงคณ์มังคลาราม หรือ วัดหาดใหญ่ใน ส่วนพื้นที่ชั้นในของหาดใหญ่ ซึ่งยังคงปกติแต่ต้องเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิด เนื่องจากระดับน้ำคลองอยู่ตะกาะอยู่ในช่วงวิกฤติได้ล้นตลิ่งแล้วเช่นกัน ทั้งนี้มวลน้ำที่ไหลเข้าท่วมในพื้นที่หาดใหญ่ในจะมีระดับสูงสุดที่ 1 เมตร และจะไหลลงทะเลสาบสงขลา ใน 4-8 ชั่วโมง

ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2555 อำเภอหาดใหญ่ได้ยกสัญญาณธงแดง ให้ 8 พื้นที่อพยพหลังสถานการณ์ขยายวงกว้าง โดยนายภุชญา บุญราช ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาพร้อมด้วยนายพิรสิญจ์ พันธุ์เพ็ง รองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ดร.ไพโร พัฒโน นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ และนายदनยวิทย์ สายบัณฑิต ชลประทานจังหวัดสงขลา ได้แถลงข่าวสถานการณ์น้ำท่วมของอำเภอหาดใหญ่ว่าหลังจากที่มีฝนตกหนักตั้งแต่วันที่ 31 ธ.ค. พ.ศ. 2554 จนถึงเช้าวันที่ 1 ม.ค. พ.ศ. 2555 ทำให้มีมวลน้ำสะสมก้อนใหญ่จากอำเภอสะเดากำลังไหลมาปิดล้อมพื้นที่อำเภอหาดใหญ่รอบนอก จากการที่ได้ประเมินสถานการณ์แล้วจะมีน้ำเข้าท่วมในบางพื้นที่ของอำเภอหาดใหญ่ จำนวน 8 ชุมชน เป็น 2 ช่วงและมีการประกาศธงแดง คือ เวลาประมาณ 19.00 น. จะมีน้ำเข้าท่วมในพื้นที่ 3 ชุมชน คือ 1.ชุมชนจันทร์วิโรฒ 2.ชุมชนจันทร์ประทีป และ 3.ชุมชนรัตนวิบูลย์ ส่วนในเวลาประมาณ 22.00 น. มวลน้ำดังกล่าวก็เข้าท่วมในพื้นที่ 5 ชุมชนคือ 1.ชุมชนหาดใหญ่ในฝั่งซ้าย 2.ชุมชนริมคลอง ร.1 3.ชุมชนเทศบาลพัฒนา 4.ชุมชนวัดหาดใหญ่ใน และ 5.ชุมชนซอย 41 เพชรเกษม ระดับน้ำสูงประมาณ 1 เมตร ประชาชนควรระวังเก็บของขึ้นที่สูงและเตรียมอพยพไปอยู่บ้านญาติ หรือศูนย์อพยพที่ทางเทศบาลนครหาดใหญ่เตรียมไว้ให้ สำหรับในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ชั้นใน ยังมีการเตือนภัยในระดับธงเหลืองอยู่ ซึ่งคาดว่าน่าจะปลอดภัย หากว่าไม่มีฝนตกหนักลงมาอีก ซึ่งทางศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก ได้ยืนยันแล้วว่าหลังจากนี้ไปปริมาณฝนหากมีก็จะป็นระดับปกติไม่น่าห่วง

<sup>34</sup>มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี, “หาดใหญ่โมเดล,” ระบบสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้เกี่ยวกับอุทกภัย, [http://www.flood.rmutt.ac.th/?wpfb\\_dl=755](http://www.flood.rmutt.ac.th/?wpfb_dl=755) (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2558).

### 2.6.3 ข้อมูลบริบทพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา



ภาพที่ 2.5 แผนที่แสดงเขตพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี, ตำบลดอนฉิมพลี, 2559.

#### 2.6.3.1 ข้อมูลสภาพทั่วไป<sup>35</sup>

ตำบลดอนฉิมพลีมีพื้นที่ทั้งหมด 40,443.75 ไร่ หรือ 64.71 ตารางกิโลเมตร ตำบลดอนฉิมพลีเป็นพื้นที่ราบลุ่มต่อเนื่องกับตำบลศาลาแดง, สิงโตทอง, หมอนทอง และดอนเกาะกา โครงสร้างภายในประกอบด้วยคลองหลายสาย เช่น คลองชลประทาน 16 17 18 19 20 21 และ คลองหกวา เป็นต้น คลองเหล่านี้เป็นแหล่งน้ำที่สำคัญของเกษตรกรในตำบล ใช้เพื่อการเกษตร การอุปโภคบริโภค ระบายน้ำ และการขนส่งสินค้า เหมาะสำหรับการประกอบอาชีพทางการเกษตรกรรม และเหมาะที่จะพัฒนาที่ดินให้เป็นที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับการขยายตัวของเขตเมืองหลวงต่อไป เนื่องจากตำบลดอนฉิมพลีมีเส้นทางคมนาคมและเขตติดต่อกับเมืองหลวงหลายเส้นทาง

<sup>35</sup>องค์การบริหารส่วนตำบลดอนฉิมพลี, “ข้อมูลพื้นฐาน,” องค์การบริหารส่วนตำบลดอนฉิมพลี, <http://donchimplee.go.th/public/history/data/index/menu/22> (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2558).

### 2.6.3.2 ข้อมูลสภาพทางเศรษฐกิจ

อาชีพของราษฎรในตำบลดอนฉิมพลีส่วนใหญ่มีอาชีพการเกษตร คือ การทำนา ทำสวน การเลี้ยงสัตว์ พืชหลักที่ทำรายได้ให้กับเกษตรกรมากคือ ข้าว ซึ่งสามารถทำการเพาะปลูกได้ 2-3 ครั้งต่อปี

### 2.6.3.3 ข้อมูลสภาพทางด้านสังคม

ตำบลดอนฉิมพลี แบ่งการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล มีทั้งหมด 19 หมู่บ้านโดยมีจำนวนหมู่บ้านที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดอนฉิมพลีทั้งหมดมี 17 หมู่ ได้แก่ หมู่ 2-17 และ 19 และจำนวนหมู่บ้านที่อยู่ในเขตตำบลดอนฉิมพลีบางส่วน คือ หมู่ 1 18

ตำบลดอนฉิมพลีมีจำนวนหลังคาเรือน 3,000 หลังคาเรือน ประชากรทั้งหมด 12,874 คน แยกเป็น ชาย 6,349 คน หญิง 6,525 คน อัตราการเพิ่มของประชากร ร้อยละ/ปี 0.46

### 2.6.3.4 บริบททางภัยพิบัติ

ด้วยลักษณะพื้นที่ของตำบลดอนฉิมพลีอันเป็นทางผ่านที่จะต้องรองรับน้ำที่ระบายมาจากกรุงเทพมหานคร และจากคลอง 13 เข้าสู่คลองหกวา ซึ่งลักษณะนี้จะไม่พบปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ ในขณะที่น้ำท่วมมักเกิดมาจากปริมาณน้ำที่มาจากเส้นทางการระบายน้ำจากอยุธยาสู่แม่น้ำบางปะกงก่อนจะถูกปล่อยออกสู่ทะเล ทำให้ชุมชนต้องเตรียมการรับมือ เนื่องจากพื้นที่มีลักษณะเป็นทุ่งกว้างทำให้เกิดความเสียหายต่อพืชผลทางการเกษตร

### 2.6.3.5 สถานการณ์อุทกภัยปี 2554<sup>36</sup>

ศูนย์ประมวลวิเคราะห์สถานการณ์น้ำจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยโครงการชลประทานจังหวัดฉะเชิงเทราได้ออกประกาศเตือนภัยน้ำท่วมจากปริมาณน้ำไหลหลากจากพื้นที่จังหวัดปทุมธานี และกรุงเทพมหานคร ที่คาดว่าจะมีผลต่อพื้นที่บางส่วนของอำเภอบางน้ำเปรี้ยวและอำเภอมะนัง โดยสรุป ดังนี้ พื้นที่ตำบลบึงน้ำรักษ์ ตำบลดอนฉิมพลี ตำบลศาลาแดง อำเภอบางน้ำเปรี้ยวได้รับผลกระทบจากน้ำที่ไหลหลากจากคลองหกวาสายล่าง ผ่านมาตามคลอง 14 15 และ 16 โดยปริมาณน้ำได้เคลื่อนตัวมาถึงพื้นที่ดังกล่าวในวันที่ 24 ตุลาคม 2554

<sup>36</sup>สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดฉะเชิงเทรา, “ประกาศจังหวัดฉะเชิงเทราฉบับที่ 5.” จังหวัดฉะเชิงเทรา, <http://chachoengsao.go.th> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2557).

โดยสภาพพื้นที่ส่วนมากของอำเภอบางน้ำเปรี้ยวมีสภาพเหมือนท้อง  
กระทะ และเป็นพื้นที่การเกษตรจะได้รับผลกระทบมากขึ้น โดยอำเภอบางน้ำเปรี้ยวมีอาณาเขต  
ทิศเหนือติดอำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก ทิศตะวันออกติดแม่น้ำนครนายก แม่น้ำปราจีนบุรีไหล  
มาบรรจบกันเป็นแม่น้ำบางปะกง ทิศตะวันตกติดอำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี และเขตหนองจอก  
กรุงเทพมหานคร ทุกทิศมีเส้นทางน้ำไหลบ่าทั้งหมด ทั้งแม่น้ำนครนายก แม่น้ำปราจีนบุรี แม่น้ำบางปะกง  
โดยน้ำที่ผันมาจากจังหวัดปทุมธานี ในเขตอำเภอนครหลวง อำเภอนองเสือ และอำเภอลำลูกกา ซึ่งจะลง  
ในพื้นที่ตำบลบึงนาราง อำเภอบางน้ำเปรี้ยว และจะไหลหลากเข้าพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี สิงโตทอง  
หมอนทองและโพรงอากาศตามลำดับ ทางด้านน้ำในแม่น้ำปราจีนบุรีและนครนายกจะไหลมารวมกัน

สถานการณ์น้ำท่วมในเขตตำบลดอนฉิมพลีเริ่มเข้าสู่ขั้นวิกฤต หลัง  
ปริมาณน้ำได้เพิ่มสูงขึ้นในบางจุดกว่า 2-3 เมตร เป็นผลมาจากอิทธิพลของน้ำฝนที่ตกลงมาในพื้นที่  
ส่วนหนึ่ง รวมทั้งน้ำที่ไหลบ่ามาจากแม่น้ำนครนายก แม่น้ำปราจีนบุรี แม่น้ำบางปะกงและมวลน้ำที่ผัน  
จากคลองระพีพัฒน์เข้ากรุงเทพมหานคร สู่คลองแสนแสบ ลงคลองบางขนาก และคลองพระองค์เจ้า  
ไชยานุชิต ก่อนออกแม่น้ำบางปะกง ทำให้พื้นที่ริมฝั่งคลองและแม่น้ำบางปะกง ได้รับผลกระทบเป็น  
บริเวณกว้าง

ในวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทรา ได้  
รายงานสถานการณ์น้ำว่าน้ำได้เข้าท่วมหลังการระบายน้ำจากกรุงเทพฯและปทุมธานี โดยเฉพาะใน  
เขตตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว โดยได้รับผลกระทบจากน้ำที่ไหลหลากจากคลองหกวา  
สายล่างผ่านตามคลอง 14 15 16 และคลอง 17 ซึ่งมีระดับน้ำสูงสุด 1.00-1.50 เมตร โดยปริมาณ  
น้ำส่วนใหญ่จะไหลล้นคันคลองแสนแสบลงสู่พื้นที่ด้านล่างตามแนวชายคลองบางโฉลง คลองลำปลาทิว  
และคลองจระเข้ใหญ่ ลงสู่ทะเลในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ



## 2.7 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

ภานุพงศ์ สว่างวงศ์<sup>37</sup> ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การตอบสนองของประชาชนต่อภัยพิบัติน้ำท่วม: กรณีศึกษาตำบลหนองหอย อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่” จากผลการศึกษาพบว่า ด้านประสิทธิภาพของบุคคลเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การตอบสนองของประชาชนต่อภัยพิบัติน้ำท่วมในพื้นที่ตำบลหนองหอยมากที่สุด รองลงมา คือ ด้านความรู้สึกรู้สึกผูกติดกับพื้นที่ ด้านข่าวสารข้อมูลและลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ รวมทั้งปัจจัยเพิ่มเติมด้านระบบการแจ้งเตือนภัย เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตอบสนองของประชาชนต่อภัยพิบัติน้ำท่วมในพื้นที่ตำบลหนองหอย ตามลำดับ

บุรฉัตร กันตะกะนิษฐ์<sup>38</sup> ได้ศึกษาเรื่อง “การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวของประชาชน ได้แก่ ปัจจัยด้านจิตสำนึก ด้านทัศนคติ และด้านการสนับสนุนทางครอบครัว รองลงมาคือ ปัจจัยด้านการสื่อสาร และปัจจัยด้านการมีส่วนร่วม

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการตอบสนองและการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับบุคคล ได้แก่ ปัจจัยด้านจิตสำนึก ด้านทัศนคติ ด้านความรู้สึกรู้สึกผูกติดกับพื้นที่ และด้านการสนับสนุนทางครอบครัว ปัจจัยด้านการสื่อสาร ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วม ปัจจัยภายนอก ด้านข่าวสารข้อมูลและลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ รวมทั้งปัจจัยเพิ่มเติมด้านระบบการแจ้งเตือนภัย เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตอบสนองของประชาชนต่อภัยพิบัติน้ำท่วม

<sup>37</sup> ภานุพงศ์ สว่างวงศ์, การตอบสนองของประชาชนต่อภัยพิบัติน้ำท่วม: กรณีศึกษาตำบลหนองหอย อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, 151-157.

<sup>38</sup> บุรฉัตร กันตะกะนิษฐ์. “การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่,” (การค้นคว้าแบบอิสระปริญญา มหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการสาธารณสุข คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555), 125-129.



ปรีชา วุฒิการณ์<sup>39</sup> ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การสร้างตัวชี้วัดคุณลักษณะผู้นำในการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็ง” ผลการวิจัยพบว่า ตัวชี้วัดคุณลักษณะผู้นำด้านการบริหารมี 5 มิติ และ 25 ตัวชี้วัด ได้แก่ มิติที่ 1 ด้านความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วยตัวชี้วัด มีความเข้าใจการเปลี่ยนแปลง รู้ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง รู้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง สามารถสื่อสารขั้นตอนและผลการเปลี่ยนแปลงให้ชุมชน และมีความพร้อมที่จะเผชิญกับสถานการณ์ใหม่ ๆ มิติที่ 2 ด้านการบริหารจัดการ ประกอบด้วยตัวชี้วัด มีความเข้าใจเป้าหมายขององค์กร มีการวางแผนงานที่เหมาะสม มีการนำแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งเสริมการทำงานเป็นทีมและชุมชนมีส่วนร่วม และมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง มิติที่ 3 ด้านวิสัยทัศน์ ประกอบด้วยตัวชี้วัด เข้าใจสภาพของชุมชน สร้างวิสัยทัศน์ของชุมชนอย่างมีส่วนร่วม สร้างแรงบันดาลใจให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการบรรลุวิสัยทัศน์สื่อสารขั้นตอนและวิธีการที่จะมุ่งสู่วิสัยทัศน์อย่างชัดเจน และจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังอย่างชัดเจน มิติที่ 4 ด้านการแก้ปัญหาอย่างบูรณาการ ประกอบด้วยตัวชี้วัด มีมนุษยสัมพันธ์และผลงานประโยชน์ วิเคราะห์ปัญหาอย่างเป็นระบบ ทีมงานและชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา การแก้ปัญหาต้องไม่มีผลกระทบกับองค์กรอื่น และสามารถตรวจสอบและติดตามผลการแก้ปัญหาได้ และมิติที่ 5 ด้านการสร้างสรรคสังคมอย่างยั่งยืน ประกอบด้วยตัวชี้วัด เข้าใจสภาพสังคมโดยรอบของชุมชน สื่อสารและสร้างความเข้าใจให้ชุมชนเห็นความสำคัญต่อสังคมภายนอก มีกิจกรรมร่วมกันระหว่างชุมชนและสังคมภายนอก สร้างศรัทธาให้ชุมชนยอมรับ และสร้างผู้นำรุ่นต่อไปในการพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นพบว่า ลักษณะของผู้นำในการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งซึ่งมีผลต่อการจัดการภัยพิบัติและสอดคล้องกับการศึกษาในครั้งนี้พบว่า ผู้นำต้องมีลักษณะด้านความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง ด้านการบริหารจัดการ ด้านวิสัยทัศน์ ด้านการแก้ปัญหาอย่างบูรณาการ และด้านการสร้างสรรคสังคมอย่างยั่งยืน

<sup>39</sup> ปรีชา วุฒิการณ์, การสร้างตัวชี้วัดคุณลักษณะผู้นำในการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็ง, 31-33.

ชูวงศ์ อุบลาลี<sup>40</sup> ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ กรณีศึกษา อาคารเคหะชุมชนเขตดินแดง กรุงเทพมหานคร” ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความต้องการจะเข้าไปมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหา แต่พบข้อจำกัดคือ ประชาชนยังไม่มีศักยภาพเพียงพอในการที่จะเข้าไปร่วมในการแก้ปัญหา ดังนั้นจะต้องมีการส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักและเห็นความสำคัญของการเตรียมความพร้อมระดับบุคคลในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ และจะต้องเร่งสร้างเครือข่ายในระดับชุมชนให้เกิดความพร้อมในการร่วมกันสร้างแนวทางปฏิบัติสำหรับการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาภัยร่วมกัน พร้อมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีระบบ

วีณา ปาระมี<sup>41</sup> ได้ศึกษาเรื่อง “การจัดการเพื่อลดความเสียหายจากปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน” ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดใช้รูปแบบ “นครปากเกร็ดโมเดล” เป็นแนวทางในการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการให้ผู้นำชุมชน ประชาชน เข้าร่วมรับรู้ข่าวสาร ร่วมคิด ตัดสินใจ ซึ่งทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของพื้นที่ร่วมกัน และเกิดความร่วมมือตามมาโดยการเสียสละพื้นที่อยู่อาศัยของบ้านเรือนที่ประสบภัยน้ำท่วมและด้านพลังศรัทธาในตัวบุคคล

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เป็นสิ่งสำคัญและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภัยพิบัติ จึงต้องมีการสนับสนุนให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่ประสบภัยได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ตั้งแต่กระบวนการเริ่มคิด วางแผน ลงมือปฏิบัติ และประเมินผล จากความคิดที่ว่าไม่มีใครเข้าใจบริบทของพื้นที่เท่ากับคนในพื้นที่เอง ทั้งนี้ทั้งหน่วยงานของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ควรเข้ามามีส่วนผลักดันให้เกิดผลสำเร็จ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาในครั้งนี้

<sup>40</sup> ชูวงศ์ อุบลาลี, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ: กรณีศึกษา อาคารเคหะชุมชนเขตดินแดง กรุงเทพมหานคร,” (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), 94-97.

<sup>41</sup> วีณา ปาระมี, “การจัดการเพื่อลดความเสียหายจากปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาบริหารรัฐกิจ สาขาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 130-135.

ศิรินันต์ สุวรรณโมลี<sup>42</sup> ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดการ ความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม กรณีศึกษาชุมชนบ้านน้ำเค็ม ตำบล บางม่วง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา” จากผลการศึกษาพบว่า 1) ในการดำเนินงานพบปัญหาการมี ส่วนร่วม ด้านงบประมาณ ด้านความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ในการดำเนินงานและด้าน การประสานงานระหว่างองค์กร 2) แนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานคือ ภาคชุมชนควรมี การรวมกลุ่มและการจัดการองค์กรชุมชน เป็นหัวใจของกระบวนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยมีชุมชนเป็นฐาน ตั้งแต่ช่วงต้นของการฟื้นฟูชุมชน ส่วนภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ควร ประสานการดำเนินงานร่วมกัน โดยด้านการมีส่วนร่วมนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถช่วยทำงาน เชิงลี้กวางรากฐานการจัดการตนเองให้กับชุมชนได้ ส่วนภาครัฐควรสนับสนุนการสานต่อ การดำเนินงานระยะยาวควบคู่ไปกับการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ในการดำเนินงาน ที่ถูกต้องแก่ชุมชน

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นพบว่า การพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดย ใช้ชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม ชุมชนถือเป็นหัวใจหลักสำคัญของกระบวนการจัดการ ความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน ซึ่งจำเป็นต้องทำงานประสานควบคู่กับภาครัฐ และ ภาคเอกชนเข้ามาร่วมสร้างความรู้ ความเข้าใจ และสร้างความเข้าใจสิทธิในหน้าที่ที่ถูกต้องแก่ชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของเพ็ญประภา ภัทรานุกรม<sup>43</sup> ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การพัฒนาทุนทาง สังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชนประสบภัยพิบัติสึนามิ กรณีศึกษา ชุมชนในพื้นที่จังหวัดพังงา” ผลการวิเคราะห์พบว่า การพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชนที่ได้รับผลจากการ ประสบภัยพิบัติสึนามิอย่างเฉียบพลันนั้น ประกอบด้วยหลายปัจจัย ซึ่งส่วนหนึ่งมีผลมาจากความสัมพันธ์ ทางเครือญาติกัน มีผู้นำที่เอาจริงเอาจัง อันส่งผลให้เกิดกลุ่มคนทำงานที่เข้มแข็งเพื่อชุมชน มีการบริหาร จัดการทรัพยากรได้อย่างเป็นระบบ และมีแผนแม่บทการพัฒนาชุมชนโดยใช้วิธีการให้ชุมชนมีส่วนร่วม เป็นต้น

<sup>42</sup> ศิรินันต์ สุวรรณโมลี, การศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดย ชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม กรณีศึกษาชุมชนบ้านน้ำเค็ม ตำบลบางม่วง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา, 138-145.

<sup>43</sup> เพ็ญประภา ภัทรานุกรม, “การพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชนประสบ ภัยพิบัติสึนามิ: กรณีศึกษา ชุมชนในพื้นที่จังหวัดพังงา,” *ร่วมทุกข์* 28, ฉ.2 (กุมภาพันธ์-พฤษภาคม 2553): 30-31.

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นพบว่า การที่ชุมชนที่ประสบภัยพิบัติจะสามารถจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานนั้น ประกอบกับความสัมพันธ์แบบเครือข่ายที่ทำให้คนในชุมชนมีการบริหารงานอย่างเป็นระบบ

อรรคพล ไตรจิตต์<sup>44</sup> ได้ศึกษาเรื่อง “การรับมือป้องกันภัยพิบัติน้ำท่วมโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน กรณีศึกษา เทศบาลเมืองท่าโขลง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี” โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่ชุมชน 2 ชุมชน ที่มีความแตกต่างกันทางด้านกายภาพและสังคม ผลการศึกษาพบว่า สถาบันการศึกษาควรมีบทบาทในการช่วยเหลือประชาชนในเขตพื้นที่ของตน ทั้งด้านความรู้หรือการประสานงานและทางชุมชนเองควรมีการฝึกซ้อมแผนและให้ความสำคัญต่อการจัดเตรียมแผนรับมืออยู่เป็นประจำทุกปี

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นพบว่า การรับมือป้องกันภัยพิบัติน้ำท่วมโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ทำให้ประชาชนในพื้นที่เข้าใจสภาพปัญหาส่งผลให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา ร่วมกันและเกิดความเข้มแข็งภายในชุมชนมากยิ่งขึ้น

วุฒิไกร นภามาศ<sup>45</sup> ได้ทำการศึกษาเรื่อง “เครือข่ายการบริหารจัดการอัคคีภัยในกรุงเทพมหานคร ศึกษากรณีการจัดการอัคคีภัยในเขตวังทองหลาง บางกะปิ และบึงกุ่ม จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานภาครัฐควรให้ความรู้กับประชาชนในการบริหารจัดการอัคคีภัย และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอัคคีภัย ซึ่งการที่ภาครัฐเห็นความสำคัญของชุมชน และเปิดโอกาสให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอัคคีภัยโดยการฝึกอบรม เพื่อให้ความรู้ในการป้องกันเหตุอัคคีภัยในรูปแบบต่าง ๆ ถือเป็นสิ่งสำคัญเพราะทำให้ชุมชนตระหนักในความสำคัญและร่วมรับผิดชอบในการป้องกันอัคคีภัย และจะส่งผลให้ชาวบ้านในชุมชนร่วมกันระแวดระวังอัคคีภัยและสามารถระงับอัคคีภัยในเบื้องต้น จึงทำให้การบริหารจัดการอัคคีภัยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน

<sup>44</sup> อรรคพล ไตรจิตต์, “การรับมือป้องกันภัยพิบัติน้ำท่วมโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน: กรณีศึกษาชุมชนเขตเทศบาลเมืองท่าโขลง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), 245.

<sup>45</sup> วุฒิไกร นภามาศ, “เครือข่ายการบริหารจัดการอัคคีภัยในกรุงเทพมหานคร: ศึกษากรณีการจัดการอัคคีภัยในเขตวังทองหลาง บางกะปิและบึงกุ่ม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), 120-126.

ศิริลักษณ์ สิงหเสม<sup>46</sup> ได้ทำการศึกษาเรื่อง “เครือข่ายนโยบายและการจัดการภัยพิบัติ จากอุทกภัย กรณีศึกษาเฉพาะจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดชัยภูมิ” จากการศึกษาพบว่า การสร้างความร่วมแรงร่วมใจ (Collaboration) ของเหล่าตัวแสดงในทางนโยบายแบบบูรณาการยังปรากฏความแตกแยกจากเงื่อนไขทางด้านทรัพยากรที่มีความแตกต่างกันของเหล่าตัวแสดง จึงนำมาซึ่งแนวทางการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่ขาดประสิทธิภาพ ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัย คือ ควรผลักดันให้เกิดรูปแบบเครือข่ายนโยบายและเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในลักษณะการปฏิสัมพันธ์ของเหล่าตัวแสดงที่มีความร่วมแรงร่วมใจกันในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง และควรสร้างความสอดคล้องทางวัฒนธรรมระหว่างองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และท้ายที่สุดควรพัฒนาท้องถิ่นให้เข้าสู่การเป็นองค์กรหลักทางการจัดการอย่างแท้จริงตามเงื่อนไขการกระจายอำนาจภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ พันธุ์ศิริ ธนาริยะวงศ์<sup>47</sup> ได้ทำการศึกษาเรื่อง “เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย หมู่บ้านแก็กอ ตำบลทอนหงส์ อำเภอพรหมคีรี จังหวัดนครศรีธรรมราช” ผลการศึกษาส่วนหนึ่งพบว่า บทบาทของภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการระดมทรัพยากรภายในหมู่บ้านเพื่อช่วยเหลือตนเองเบื้องต้น บนฐานความสัมพันธ์ที่เป็นเครือญาติ ซึ่งถือเป็นหลักการพึ่งตนเองได้อย่างเด่นชัด ความสัมพันธ์ที่เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันอาศัยช่องทางการติดต่อสื่อสารกันภายใต้บริบทพื้นที่

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายในกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในการจัดการภัยพิบัติซึ่งทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

<sup>46</sup> ศิริลักษณ์ สิงหเสม, “เครือข่ายนโยบายและการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย: กรณีศึกษาเฉพาะจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดชัยภูมิ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), 250.

<sup>47</sup> พันธุ์ศิริ ธนาริยะวงศ์, “เครือข่ายการจัดการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย หมู่บ้านแก็กอ ตำบลทอนหงส์ อำเภอพรหมคีรี จังหวัดนครศรีธรรมราช,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2555), 138-145.

แน่นอน จุไรสง <sup>48</sup> ได้ทำการศึกษาเรื่อง “แนวทางการพัฒนาคุณภาพการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยพิบัติของสำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย” จากผลการศึกษาพบว่า บุคลากรในภาครัฐ เอกชน มูลนิธิ และอาสาสมัครขาดการวางแผนในการจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติร่วมกัน ข้อเสนอแนะจากการศึกษา สภากาชาดไทยควรมีการกำหนดนโยบายด้านการเข้าถึงภัยพิบัติอย่างรวดเร็ว และควรกำหนดนโยบายการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชนที่ได้รับผลกระทบ สนับสนุนให้ผู้ประสบภัยเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหา และควรมีเครือข่ายในการปฏิบัติงาน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยของอารมย์ รัชความสุข <sup>49</sup> ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการแก้ปัญหาน้ำท่วมเชิงบูรณาการ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลควนเมา อำเภอรษฎา จังหวัดตรัง” และงานวิจัยเรื่อง “บทบาทของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการบริหารจัดการงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างภัยพิบัติน้ำท่วมปี 2554” จากการศึกษาวิจัยแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทของหน่วยงานในการบริหารจัดการงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินในระหว่างเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมปี 2554 นอกจากนี้ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าควรมีการส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเร่งสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนในการอยู่กับภัยพิบัติและส่งเสริมบทบาทประชาชนในการปฏิบัติงานอย่างเท่าเทียมกัน

<sup>48</sup> แน่งน้อย จุไรสง, “แนวทางการพัฒนาคุณภาพการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยพิบัติของสำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), 110-112.

<sup>49</sup> อารมย์ รัชความสุข, “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการแก้ปัญหาน้ำท่วมเชิงบูรณาการ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลควนเมา อำเภอรษฎา จังหวัดตรัง,” (การศึกษาระดับปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครอง มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2554), 41-42.



## 2.8 การวิเคราะห์และสังเคราะห์กรอบแนวคิดการวิจัย

### 2.8.1 การวิเคราะห์และสังเคราะห์กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติจะพบว่ามีปัจจัยเงื่อนไขที่สำคัญหลายประการที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการบริหารจัดการอุทกภัย ได้แก่ การศึกษาทางด้านภาวะผู้นำในการจัดการภัยพิบัติ เครือข่ายทางสังคมที่ส่งผลต่อการจัดการภัยพิบัติ และเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติ โดยศึกษาผ่านตัวแปรดังต่อไปนี้

#### 2.8.1.1 เครือข่ายทางสังคม (Social Network)

(1) การรับรู้ปัญหาและเป้าหมายร่วมของชุมชน ได้แก่

1. ประสบการณ์อุทกภัยในอดีต หมายถึง คนในชุมชนเคยประสบอุทกภัยที่ร้ายแรง และสามารถหรือไม่สามารถจัดการกับภัยพิบัตินั้นได้
2. ทศนคติที่มีต่อธรรมชาติและอุทกภัย หมายถึง การรับรู้ความเสี่ยงภัยและอันตรายของภัยพิบัติ โดยมองว่าเป็นสิ่งใกล้ตัวและสามารถเตรียมการป้องกันได้ และทัศนคติในการจัดการภัยพิบัติ

(2) ทูทางสังคมและความหวงแหนชุมชน

1. ทูทางสังคม คือ ระบบ ความสัมพันธ์และบรรทัดฐานการปฏิบัติร่วมกันของชุมชน นำมาซึ่งพลังที่จะขับเคลื่อนชุมชนในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ความเป็นเครือญาติ การรักษาวัฒนธรรมประเพณีของตนเอง พึ่งพาอาศัย มีความรักช่วยเหลือเกื้อกูลกันผูกพันกัน
2. ความรู้สึกรักและหวงแหนชุมชน หมายถึง ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและเกิดความปรารถนาต่อชุมชน

(3) ความเหนียวแน่นและสายสัมพันธ์ของสมาชิก

1. ความสัมพันธ์ทางสังคมที่เหนียวแน่น มีการพึ่งพาอาศัย เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่สมาชิกในชุมชนมีความสนิทสนมกลมเกลียวกัน มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ส่งผลต่อการร่วมมือกันดีในการแก้ไขปัญหาหรือตั้งรับสถานการณ์ภัยพิบัติที่เข้ามากระทบชุมชนได้
2. ฐานการเรียนรู้ของชุมชน ต้องประกอบด้วยองค์ความรู้และแหล่งการเรียนรู้ของชุมชน และสามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ของชุมชนและความต้องการของสมาชิกในชุมชน

(4) กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนคือ ชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติการ และร่วมดำเนินผล ในการจัดการภัยพิบัติ



### 2.8.1.2 ภาวะผู้นำในการจัดการภัยพิบัติ (Leadership)

#### (1) ปัจจัยผู้นำ

1. ภูมิหลังของผู้นำ ประกอบด้วย ข้อมูลประวัติของผู้นำที่ส่งผลต่อการเป็นผู้นำของชุมชน
2. บุคลิกภาพของผู้นำ ประกอบด้วย ความสามารถในการปรับตัว ความต้องการที่จะนำ ความมั่นคงทางด้านอารมณ์ ความเป็นตัวของตัวเอง ความพยายามอดุสาหะ และความคิดสร้างสรรค์

#### (2) การนำและการบริหารจัดการ

1. ความรู้ ความสามารถ ประกอบด้วย ความแม่นยำในการตัดสินใจ ระดับความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติและความรู้ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน ทักษะคติในการจัดการภัย
2. คุณลักษณะด้านสังคม ประกอบด้วย ความสามารถในการบริหารงาน และการจูงใจให้คนในชุมชนเกิดความร่วมมือ

### 2.8.1.3 เครือข่ายในการจัดการ (Network Governance)

(1) บทบาทและความสัมพันธ์ของหน่วยงาน คือ การแสดงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ถือครองทรัพยากรตามอำนาจหน้าที่ของตน และการเกื้อหนุนทรัพยากรของแต่ละตัวแสดงในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่

#### (2) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับชุมชน ได้แก่

1. การมีบทบาทและการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน (ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน) คือ ท้องถิ่นเปิดโอกาสให้สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ โดยสามารถแบ่งได้เป็น ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (To Inform) ระดับการให้คำปรึกษาหารือ (To Consult) ระดับการเข้าไปเกี่ยวข้อง (To Involve) ระดับการร่วมมือ (To Collaborate) และระดับการมอบอำนาจการตัดสินใจ (To Empower)

2. ศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม คือ การได้รับความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยและกระบวนการบริหารจัดการภัย พร้อมทั้งมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนหากเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติขึ้น

(3) กระบวนการถ่ายทอดเรียนรู้ของชุมชน คือ มีการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในรูปกระบวนการกลุ่มที่เกิดจากพลังอำนาจของชุมชน

(4) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารสถานการณ์ภัยพิบัติ มีการแจ้งเตือนข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนในชุมชนทราบถึงสถานการณ์ภัยพิบัติ และประชาชนสนใจรับฟังข้อมูลข่าวสารจากแหล่งที่มีการจัดไว้บริการ

(5) ทรัพยากรในเครือข่าย เป็นบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ตามบทบาทและความรับผิดชอบของสายงานที่เกี่ยวข้อง โดยได้รับการประสานงานและสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และในรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน โดยการจัดตั้งเป็นเครือข่ายขึ้นมาช่วยเหลือกันและกัน โดยไม่รอคอยแต่ความช่วยเหลือจากหน่วยงานเท่านั้น

จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องข้างต้นชี้ให้เห็นว่าผู้ศึกษาตั้งใจดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับความสำคัญของปัจจัยและกระบวนการดำเนินการของชุมชนเพื่อบริหารจัดการอุทกภัย โดยทำการศึกษาตัวแสดงทั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และคนในชุมชน ซึ่งผู้ศึกษาต้องการศึกษาเปรียบเทียบว่าชุมชนต้นแบบที่นำมาศึกษานั้นมีการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างไร และอะไรคือปัจจัยที่ทำให้ชุมชนต้นแบบที่นำมาศึกษานั้นสามารถจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นกับชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำมาสู่การพัฒนาารูปแบบการจัดการอุทกภัยที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชนต่อไป ซึ่งสามารถแสดงออกมาในรูปของกรอบแนวคิด ดังนี้

## 2.8.2 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน กรณีศึกษา: เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา

### 1. เครือข่ายทางสังคม (Social Network)

- การรับรู้ปัญหาและเป้าหมายร่วมของชุมชน
- ทูทางสังคมและความห่วงแหนชุมชน
- ความเหนียวแน่นและสายสัมพันธ์ของสมาชิก
- การมีส่วนร่วมของชุมชน

### 2. ภาวะผู้นำในการจัดการภัยพิบัติ (Leadership)

- ปัจจัยผู้นำ
- การนำและการบริหารจัดการ

### 3. เครือข่ายในการจัดการ (Network Governance)

- บทบาทและความสัมพันธ์ของหน่วยงาน
- ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับชุมชน
- กระบวนการถ่ายทอดและเรียนรู้ของชุมชน
- การรับรู้ข้อมูลข่าวสารสถานการณ์ภัยพิบัติ
- ทรัพยากรในเครือข่าย

### บทที่ 3

#### ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกระบวนการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชน กรณีศึกษา: เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงผสมผสาน (Mixed Methods Research) ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้เลือกแบบแผนแบบสามเส้า (Triangulation Design) เป็นแบบแผนการวิจัยเชิงผสมผสาน เพื่อศึกษาหาคำตอบให้กับปัญหาวิจัยเรื่องเดียวกัน โดยแยกกันดำเนินงานและให้นำหนักความสำคัญของวิธีการวิจัยทั้งสองอย่างเท่าเทียมกัน โดยการใช้เทคนิควิธีการเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ (Quantitative and Qualitative method as technique) มาร่วมกันศึกษาหาคำตอบของงานวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบที่ชัดเจนและครอบคลุมที่สุด ในประเด็นคำถามวิจัยที่ยังคลุมเครือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลที่เกิดจากการตรวจสอบในเชิงปริมาณที่ค้นพบว่าบริบทของสังคมบางอย่างมีผลต่อพฤติกรรมที่สนใจศึกษา ซึ่งเป็นตัวแปรตาม แต่ไม่สามารถหาเหตุผลที่ดีที่สุดมาอธิบายได้ จึงต้องเน้นค้นหาด้วยเชิงคุณภาพที่ต้องลงลึกไปถึงแหล่งที่มาของคำตอบจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิโดยตรง (Primary Data Source) ซึ่งผู้ศึกษามีขั้นตอนการวิจัยดังต่อไปนี้

1. วิธีการศึกษาวิจัย
2. แนวคิดสำคัญที่ใช้ในการศึกษา
3. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
4. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
5. การทดสอบเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา
6. การเก็บรวบรวมข้อมูล
7. การวิเคราะห์ข้อมูล
8. การนำเสนอข้อมูล

### 3.1 วิธีการศึกษา

งานวิจัยครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงผสมผสาน โดยผู้ศึกษาได้ใช้ 3 แนวทางประกอบกัน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยได้แบ่งที่มาของข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ดังนี้

#### 3.1.1 ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research)

ผู้ศึกษาได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ปรินต์นิพนธ์ ตำรา บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติและสถานการณ์ภัยพิบัติที่ผ่านมาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ โดยข้อมูลที่ได้ส่วนหนึ่งเป็นข้อมูลที่ปรากฏอยู่ก่อนแล้ว เช่น หนังสือบทความ งานวิจัย และรายงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา โดยผู้ศึกษาได้รวบรวมมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหาเป็นหมวดหมู่ตามประเด็นที่ต้องการ

#### 3.1.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

เป็นวิธีการเก็บข้อมูลที่ได้จากแหล่งข้อมูลประเภทบุคคล โดยเทคนิคการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นเทคนิควิธีการวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้ในการสัมภาษณ์บุคคลกับผู้รู้และผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ โดยผู้ศึกษาได้กำหนดคำถามปลายเปิด (Open-ended Question) และผู้ทำการสัมภาษณ์สามารถที่จะติดตามซักไล่เรียงข้อเท็จจริงที่ลึกและกว้าง เพื่อเพิ่มรายละเอียดของข้อมูล อันเป็นประโยชน์ในการศึกษาครั้งนี้

#### 3.1.3 ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม (Questionnaire)

โดยนำความรู้ที่ได้จากการศึกษาข้อมูลมาสร้างแบบสอบถามเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาและการเก็บข้อมูลจากกลุ่มประชากรที่กำหนด โดยต้องเป็นประชาชนที่อยู่อาศัยจริงในพื้นที่ ดังนี้

1. เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี
2. เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
3. ตำบลอนานิคมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา

ทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบและผู้ที่ไม่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554

### 3.2 แนวคิดสำคัญที่ใช้ในการศึกษา

จากการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการจัดการอุทกภัยที่ผ่านมาของประเทศไทย พบว่าในอดีตการจัดการอุทกภัยได้มุ่งความสำคัญไปที่ผู้นำชุมชนเป็นส่วนใหญ่ โดยชุมชนจะให้ความไว้วางใจและอำนาจตัดสินใจเมื่อชุมชนเกิดเหตุการณ์วิกฤต แต่ในขณะเดียวกันการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ยั่งยืนก็จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการด้วย ทั้งนี้ ในปัจจุบันการจัดการภัยพิบัติได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานมากยิ่งขึ้นเพราะเป็นแนวทางการจัดการภัยพิบัติที่ยั่งยืนและเกิดประสิทธิภาพมากกว่าแนวคิดการจัดการภัยพิบัติที่ผ่านมา ทำให้ผู้ศึกษาตัดสินใจเลือกศึกษาจากการบริหารจัดการอุทกภัยที่สำคัญ ดังนี้

1. กระบวนการจัดการอุทกภัยโดยผู้นำชุมชนเข้มแข็ง
2. เครือข่ายในการจัดการอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพ
3. เครือข่ายสังคมที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการจัดการอุทกภัย

### 3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยในครั้งนี้ใช้วิธีศึกษา แบ่งเป็น 2 วิธีได้แก่

#### 3.3.1 วิธีวิจัยเชิงปริมาณ

##### 3.3.1.1 กลุ่มตัวอย่างของวิธีวิจัยเชิงปริมาณ

ประชากรที่ศึกษา ใช้วิธีการคัดเลือกประชากรแบบการสุ่มตัวอย่าง จากประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จริง ทั้ง 3 เขตพื้นที่ โดยพิจารณาหาขนาดของกลุ่มตัวอย่าง ณ ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 เมื่อยอมให้ความคลาดเคลื่อนของค่าการประมาณค่าสัดส่วนเกิดขึ้นได้ในระดับร้อยละ + 5 ตามสูตรของ Yamane <sup>1</sup> โดยผู้ศึกษาได้กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างสำหรับการประมาณค่าสัดส่วนของประชากรจากสูตรต่อไปนี้

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

<sup>1</sup> วิสาขา กุ๋จินดา, *ระเบียบวิธีวิจัยด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม* (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552), 45.

เมื่อ  $n$  คือ ขนาดกลุ่มตัวอย่าง  
 $N$  คือ ขนาดประชากร  
 $e$  คือ คลาดคลาดเคลื่อนของกลุ่มตัวอย่าง (มีค่าเท่ากับ 0.05)  
 โดยได้ขนาดตัวอย่าง ดังนี้

พื้นที่ 1 เทศบาลนครปากเกร็ด มีประชากรทั้งสิ้น 167,464 คน

$$n = \frac{167,464}{1 + 167,464(0.05)^2}$$

$$n = 399 \text{ คน}$$

พื้นที่ 2 เทศบาลนครหาดใหญ่ มีประชากรทั้งสิ้น 158,218 คน

$$n = \frac{158,218}{1 + 158,218(0.05)^2}$$

$$n = 399 \text{ คน}$$

พื้นที่ 3 ตำบลดอนฉิมพลี มีประชากรทั้งสิ้น 12,874 คน

$$n = \frac{12,874}{1 + 12,874(0.05)^2}$$

$$n = 388 \text{ คน}$$

### 3.3.1.2 การสุ่มตัวอย่าง

เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนที่ดีของกลุ่มประชากร ผู้ศึกษาได้ดำเนินการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) ด้วยวิธีการจับสลากซึ่งทุกหน่วยมีโอกาสถูกเลือกเท่ากันจนได้กลุ่มตัวอย่างครบจำนวน

### 3.3.2 วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

#### 3.3.2.1 กลุ่มตัวอย่างของวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

ผู้ศึกษาได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างเชิงคุณภาพ เพื่อทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ประชากรในกลุ่มนี้จะอาศัยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ข้อสรุปจากการสัมภาษณ์

### 3.3.2.2 วิธีการสุ่มตัวอย่าง

การสุ่มตัวอย่างในการศึกษารั้งนี้ จะใช้การสุ่มตัวอย่างโดยไม่ใช้ความน่าจะเป็น (Nonprobability sampling) โดยใช้การเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) ในการเลือกบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยจำแนกประชากรกลุ่มเป้าหมายออกเป็น 2 ระดับ<sup>2</sup> ได้แก่

**ตัวแสดงระดับกลาง (Meso level)** หมายถึง ตัวแสดงระดับภูมิภาค ทำหน้าที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติการและดำเนินงานประสานงาน ประกอบด้วย

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการเฉพาะกิจในระดับจังหวัด ทำหน้าที่บัญชาการสถานการณ์ในภาพรวม

(2) สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและประสานงาน

**ตัวแสดงระดับย่อย (Micro Level)** หมายถึง ตัวแสดงในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน

(1) นายอำเภอ

(2) ปลัดอำเภอ

(3) นายกเทศมนตรี/นายกเทศบาล ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหายูทกภัย

(4) นายกองค้การบริหารส่วนตำบล

(5) ผู้นำชุมชน/ผู้ใหญ่บ้าน

<sup>2</sup> การแบ่งระดับการวิเคราะห์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในแต่ละระดับของ Rhodes (1997) โดยการแยกการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1. ระดับมหภาค (Macro level) เป็นการศึกษาบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมภาพรวม โดยจะมองในเรื่องกลไกการพึ่งพิงทางอำนาจระหว่างภาครัฐส่วนกลางกับตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย 2. ระดับกลาง (Meso level) เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายในระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นการศึกษารากฐานสำคัญของเครือข่าย ตลอดจนการศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเหล่าตัวแสดงด้วย 3. ระดับย่อย (Micro Level) เป็นการศึกษาเจาะจงระหว่างบุคคล/หน่วยงาน เพื่อพิจารณาพฤติกรรมของตัวแสดงภายในหน่วยการวิเคราะห์หนึ่งซึ่งส่งผลต่อการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างกันของเหล่าตัวแสดง



### 3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

#### 3.4.1 วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผู้ศึกษาใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาการบริหารจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้น เพื่อนำมาประกอบกับกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยผู้ศึกษาได้ออกแบบวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยอาศัยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบกับเอกสารสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แนวการสัมภาษณ์จะเป็นลักษณะเปิด เพื่อให้ผู้ที่ถูกสัมภาษณ์มีโอกาสแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี และแบบสัมภาษณ์สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์จริงอีกด้วย สำหรับวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย ประเด็นในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลมีดังนี้

(1) ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติของแต่ละพื้นที่ศึกษาโดยแบ่งออกเป็น ความสัมพันธ์ทางสังคมที่เหนียวแน่น ฐานการเรียนรู้ของชุมชน ด้านผู้นำชุมชนหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เครือข่ายระหว่างชุมชน และบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

(2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดบริหารจัดการภัยพิบัติของพื้นที่ศึกษา โดยกำหนดให้ผู้ตอบแบบสอบถามได้แสดงความคิดเห็นตามประเด็นที่ได้กำหนดไว้ คือ ขั้นตอนการเตรียมความพร้อม และขั้นตอนการแก้ไขปัญหาขณะเกิดภัย

#### 3.4.2 วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ

ผู้ศึกษาได้สร้างแบบสอบถามตามแนวคิด ทฤษฎี และผลงานที่เกี่ยวข้องที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า เพื่อให้ได้คำถามครอบคลุมตัวแปรที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และครอบคลุมกับกรอบแนวคิดของการศึกษาวิจัย สำหรับแบบสอบถามโดยแบ่งออกเป็น 6 ส่วน มีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่ 1 คำถามข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เพศ อายุ สถานะในครัวเรือน ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน อาชีพ ลักษณะที่อยู่อาศัย กรรมสิทธิ์การถือครองที่อยู่อาศัย บทบาทในชุมชน จำนวนสมาชิกในครัวเรือน

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจ และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอุทกภัยในชุมชน ได้แก่ แบบสอบถามการรับทราบปัญหาอุทกภัยภายในชุมชน จำนวน 5 ข้อ และแบบสอบถามความรู้ด้านข้อมูลการจัดการปัญหาอุทกภัยภายในชุมชน จำนวน 5 ข้อ

ส่วนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับช่องทางที่รับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ในชุมชน ได้แก่ แบบสอบถามการรับทราบข่าวสารจากแหล่งต่าง ๆ ของชุมชน จำนวน 5 ข้อ และ แบบสอบถามสิ่งที่ได้รับจากการกระจายข่าวสารของคณะกรรมการชุมชนและคนในชุมชน จำนวน 4 ข้อ

ส่วนที่ 4 คำถามเกี่ยวกับผลกระทบ การเตรียมการและวิธีการป้องกันที่ได้ดำเนินการจากเหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ได้แก่ แบบสอบถามประเภทของผลกระทบที่ได้รับจำนวน 8 ข้อ และแบบสอบถามการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับสภาวะอุทกภัย จำนวน 7 ข้อ

ส่วนที่ 5 คำถามเกี่ยวกับการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนและความพึงพอใจในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่แบบสอบถามการมีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 จำนวน 5 ข้อ แบบสอบถามการมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน จำนวน 5 ข้อ แบบสอบถามการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 จำนวน 7 ข้อ แบบสอบถามการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัย จำนวน 5 ข้อ และแบบสอบถามความพึงพอใจในการทำงานของคณะกรรมการชุมชนในการจัดการสถานการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 จำนวน 8 ข้อ

ส่วนที่ 6 ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในชุมชน

### 3.5 การทดสอบเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

#### 3.5.1 วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผู้ศึกษาได้สร้างแบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ขึ้นจากการรวบรวมเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการหาความเที่ยงตรง (Validity) ของเนื้อหา โดยนำแบบสอบถามไปปรึกษากับผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพื่อหาความเที่ยงตรงและแม่นยำของเนื้อหาในแบบสัมภาษณ์

#### 3.5.2 วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ

ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลที่ได้ศึกษามารวบรวมและทำการสร้างแบบสอบถามตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหา ภาษา และความชัดเจน และเพื่อขจัดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการวัด ผู้ศึกษาจะนำแบบสอบถามไปทดสอบ (Pretest) กับกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดเองก่อนจนแน่ใจว่าข้อคำถามมีความชัดเจน ถูกต้อง และง่ายแก่การเข้าใจ ซึ่งจะให้ความเชื่อถือได้สูงและจึงนำไปทำการวัด

### 3.6 การเก็บรวบรวมข้อมูล

#### 3.6.1 วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ทำการศึกษาเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ โดยดำเนินการดังนี้

- (1) ผู้ศึกษาขอหนังสืออนุญาตในการขอสัมภาษณ์จากคณะบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อติดต่อหน่วยงานกลุ่มเป้าหมายและประชาชน
- (2) นัดหมายเวลาที่จะทำการสัมภาษณ์และทำการสัมภาษณ์เก็บข้อมูล
- (3) นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาตรวจสอบเรียบเรียงและวิเคราะห์

### 3.6.2 วิธีวิจัยเชิงปริมาณ

(1) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการใช้แบบสอบถาม จะมีขั้นตอนการดำเนินการ โดยการใช้วิธีแจกแบบสอบถาม รวมทั้งมีการชี้แจงรายละเอียดให้กับผู้ตอบแบบสอบถามพร้อมทั้งอธิบายวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย โดยแสดงให้เห็นว่าผู้ศึกษาต้องการผลการศึกษาในครั้งนี้เพื่อประกอบการศึกษาอย่างแท้จริง

(2) ผู้ศึกษาจะตรวจสอบความสมบูรณ์ ครบถ้วน ของแบบสอบถามทุกฉบับ ภายหลังจากเก็บรวบรวมข้อมูล

## 3.7 การวิเคราะห์ข้อมูล และสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การประมวลผลข้อมูลจากการวิจัยเอกสารและการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi Structured interview) โดยใช้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Qualitative Method) การอธิบายเชิงพรรณนา (descriptive) และวิเคราะห์ (analytical research) โดยวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

### 3.7.1 เพื่อศึกษากระบวนการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลตอฉิมพลี

วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ งานวิจัยที่มีการศึกษาการบริหารจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลตอฉิมพลี

### 3.7.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลตอฉิมพลี ประสบผลสำเร็จ

ส่วนที่ 1 วิเคราะห์ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายจากประชากรในพื้นที่ที่ทำการศึกษา ที่ได้จากการตอบแบบสอบถาม (Questionnaire) โดยพิจารณาจาก

(1) การรับรู้ปัญหาและเป้าหมายร่วมของชุมชน ได้แก่ ประสบการณ์อุทกภัยในอดีต ทศนคติที่มีต่อธรรมชาติและอุทกภัย และความรู้สึกรักและห่วงแหนพื้นที่

(2) เครือข่ายในการจัดการ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วยระดับการมีส่วนร่วม และศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม และการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติ

(3) เครือข่ายทางสังคม ได้แก่ ความเหนียวแน่นและสายสัมพันธ์ของสมาชิก โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ในประเด็นคำถามที่แสดงถึง

- (1) ความสัมพันธ์กับชุมชนที่อยู่อาศัย
- (2) การวัดระดับความรู้เกี่ยวกับการจัดการอุทกภัย
- (3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการอุทกภัย
- (4) ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมต่อการจัดการ

อุทกภัย

ส่วนที่ 2 วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากกลุ่มเป้าหมายที่ทำการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง โดยพิจารณาจาก

(1) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้นำ ได้แก่ ปัจจัยผู้นำ ประกอบด้วย ภูมิหลังของผู้นำ และบุคลิกภาพของผู้นำ และภาวะผู้นำ ประกอบด้วย ความรู้ ความสามารถและคุณลักษณะทางสังคม

(2) เครือข่ายในการจัดการ ได้แก่ วิธีการและกระบวนการเรียนรู้ในชุมชนและกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน และการสร้างเครือข่าย

(3) เครือข่ายทางสังคม ได้แก่ ความเหนียวแน่นของความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก ประกอบด้วย ทูตทางสังคม ฐานการเรียนรู้ของชุมชน และความสัมพันธ์ทางสังคมที่เหนียวแน่น

ส่วนที่ 3 วิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจาก

(1) บริบทของพื้นที่ที่ทำการศึกษา ได้แก่ ลักษณะทางกายภาพ และลักษณะความสัมพันธ์ของชุมชน

### 3.7.3 เพื่อศึกษาความแตกต่างของการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี

วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการตอบแบบสอบถามของพื้นที่ที่ทำการศึกษาทั้ง 3 พื้นที่ ได้แก่ เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี และการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร โดยนำผลการศึกษาที่ได้มาวิเคราะห์บนพื้นฐานของแนวคิดทฤษฎีการจัดการภัยพิบัติโดยผู้นำชุมชนเข้มแข็ง การจัดการอุทกภัยที่มีเครือข่ายการจัดการที่มีประสิทธิภาพ และการจัดการอุทกภัยโดยใช้เครือข่ายทางสังคม ทั้งนี้โดยวิเคราะห์จากกรอบแนวคิดที่ได้เสนอไว้ในบทที่ 2 โดยศึกษากระบวนการ ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลและเปรียบเทียบความแตกต่างของกระบวนการจัดการอุทกภัยของชุมชนที่ทำการศึกษา

### 3.7.4 เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบการจัดการอุทกภัยให้มีประสิทธิภาพและเกิดความยั่งยืนและขยายผลไปสู่ชุมชนในบริบทที่คล้ายคลึงกันต่อไปในอนาคต

วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการตอบแบบสอบถาม และการวิจัยทางด้านเอกสาร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อเสนอแนะที่เหมาะสมต่อการบริหารจัดการอุทกภัยของประเทศไทยต่อไปในอนาคต โดยมีรายละเอียดการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

#### 3.7.4.1 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

นำผลการศึกษาที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกมาตรวจสอบ วิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยใช้วิธีเชื่อมโยงความสัมพันธ์สอดคล้องของเนื้อหาเท่าที่รวบรวมมาได้ และเรียบเรียงอย่างเป็นระบบเพื่อนำเข้าสู่ประเด็น เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนด และนำเสนอในรูปแบบการอธิบายเชิงพรรณนาที่ได้จากผลการศึกษาต่อไป

#### 3.7.4.2 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถาม

หลังจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามที่กำหนดแล้ว นำข้อมูลที่ได้มาทำการตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ทั้งหมด และทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้คอมพิวเตอร์ในการประมวลผลข้อมูลโดยโปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์ SPSS/PC\* (Statistical Package for Social Science) และสถิติเชิงพรรณนา เพื่อพรรณนาลักษณะโดยทั่ว ๆ ไปของกลุ่มตัวอย่าง โดยแบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

(1) วิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ การคำนวณหาค่าแจกแจงข้อมูล (Frequency) การหาค่าร้อยละ (Percentage) ประกอบด้วยคำถาม ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับชุมชนที่อยู่อาศัย ได้แก่ ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ความรู้สึกรักและหวงแหนในพื้นที่ ประสบการณ์เกี่ยวกับภัยพิบัติ ของผู้ตอบแบบสอบถาม และเกณฑ์การให้คะแนน

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับการวัดระดับความรู้เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ ทศนคติที่มีต่อธรรมชาติและอุทกภัย ความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารสถานการณ์ภัยพิบัติ โดยใช้การหาค่าเฉลี่ย โดยให้คะแนนสำหรับการตอบ ดังนี้

ใช่	ให้คะแนน 1
ไม่ใช่	ให้คะแนน 0

(2) การคำนวณหาค่าแจกแจงข้อมูล (Frequency) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ประกอบด้วยคำถาม ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการอุทกภัย ได้แก่ ผลกระทบของอุทกภัย การเตรียมการและวิธีการป้องกัน การให้ความสำคัญต่อการมี

ส่วนร่วมของประชาชน ความพึงพอใจในการทำงานของคณะกรรมการชุมชน โดยให้คะแนนสำหรับการตอบ ดังนี้

มากที่สุด	ให้คะแนน 5
มาก	ให้คะแนน 4
ปานกลาง	ให้คะแนน 3
น้อย	ให้คะแนน 2
น้อยที่สุด	ให้คะแนน 1

สำหรับการวิเคราะห์ในส่วนผลกระทบ การเตรียมการ และวิธีการป้องกัน การให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และความพึงพอใจในการทำงานของคณะกรรมการชุมชน โดยแบ่งออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้

4.21 – 5.00	มากที่สุด
3.41 – 4.20	มาก
2.61 – 3.40	ปานกลาง
1.81 – 2.60	น้อย
1.00 – 1.80	น้อยที่สุด

ส่วนที่ 4 คำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมต่อการจัดการอุทกภัย ประกอบด้วย ความพร้อมระดับบุคคลเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทกภัยของประชาชน ความเห็นต่อระดับความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระดับความพร้อมของเครื่องมือ และอุปกรณ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### 3.8 การนำเสนอข้อมูล

#### 3.8.1 วิธีการนำเสนอข้อมูลเชิงคุณภาพ

ผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่วิเคราะห์จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมดที่ได้มาจากการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรเป้าหมาย และที่ได้มาจากการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ เอกสารทางวิชาการ ผลงานวิจัย รวมถึงระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมานำเสนอในรูปแบบของการบรรยาย และพรรณนา

#### 3.8.2 วิธีการนำเสนอข้อมูลเชิงปริมาณ

ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์โดยใช้รูปแบบของการแจกแจงความถี่ (Frequency) อัตราส่วนร้อยละ (Percentage) และนำเสนอในรูปแบบตารางประกอบคำอธิบาย



## บทที่ 4

### ผลการวิจัย

เหตุการณ์ภัยพิบัติจากอุทกภัยเป็นสาธารณภัยที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศไทยมากที่สุดและพบว่าแนวโน้มเกิดขึ้นบ่อยครั้งและมีความรุนแรงมากขึ้นโดยกระจายไปหลายภูมิภาคในประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากสถานการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นเหตุการณ์น้ำท่วมที่หนักที่สุดในรอบหลายสิบปี ส่งผลกระทบต่อภาคใต้ตอนบน ภาคกลาง และภาคตะวันออกของประเทศไทย รวมทั้งเหตุการณ์อุทกภัยร้ายแรงที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งได้ถูกจารึกลงในหน้าประวัติศาสตร์ของประเทศไทยถึงผลกระทบ และความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง โดยส่งผลกระทบต่อครอบคลุมภาคเหนือและภาคกลางของประเทศไทย รวมทั้งสิ้น 65 จังหวัด ซึ่งสถานการณ์อุทกภัยดังกล่าวได้สร้างความเสียหายอย่างรุนแรง และต้องอาศัยระยะเวลาหลายปีกว่าที่ฟื้นตัวเข้าสู่สภาวะปกติ

อย่างไรก็ตาม จากอดีตที่ผ่านมาแม้ประเทศไทยจะต้องประสบกับเหตุการณ์อุทกภัยร้ายแรงบ่อยครั้ง ดังเช่นเหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2553-2554 ที่ได้สร้างความเสียหายให้กับภาคใต้ของประเทศไทย ประกอบกับเหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบความเสียหายมหาศาลนั้น จากข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่ามีบางพื้นที่ของประเทศไทยที่มีระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ดีทำให้สามารถลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่หรือเกิดความเสียหายในพื้นที่น้อยที่สุด ซึ่งได้มีการนำประสบการณ์ในการประสบภัยพิบัติจากอุทกภัยในอดีตนำมาเป็นบทเรียนและพัฒนาเพื่อวางแผนป้องกันเตรียมรับมือเพื่อลดผลกระทบกับภัยพิบัติครั้งต่อไป ผู้ศึกษาจึงให้ความสนใจที่จะทำการศึกษเปรียบเทียบกระบวนการจัดการอุทกภัยของชุมชนต้นแบบการจัดการอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ในภาคกลาง ภาคใต้และภาคตะวันออกของประเทศไทย ได้แก่ พื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด (ปากเกร็ดโมเดล) อำเภopakเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ (หาดใหญ่โมเดล) อำเภอกหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี (ดอนฉิมพลีโมเดล) อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยใช้แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติเข้ามาวิเคราะห์ความสำเร็จของกระบวนการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในแต่ละพื้นที่ ได้แก่ ผู้นำชุมชนเข้มแข็ง เครือข่ายการจัดการอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพ และการจัดการอุทกภัยโดยใช้เครือข่ายทางสังคม

ดังนั้น ในการศึกษาวิเคราะห์กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่ดังกล่าวจึงมีตัวแสดงเข้าร่วมในการจัดการอย่างหลากหลายและเป็นจำนวนมาก การศึกษาในครั้งนี้ได้ทำการสำรวจบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงในการปฏิบัติการต่อพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ โดยแบ่งการศึกษาออกเป็นสองระดับ ได้แก่ ตัวแสดงระดับกลาง (ตัวแสดงในระดับอำเภอและจังหวัด) และตัวแสดงระดับย่อย (ตัวแสดงในระดับท้องถิ่น) ซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการอุทกภัยของชุมชน ผ่านการลงพื้นที่โดย



ทำการสังเกตสถานการณ์ความจริงและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับเหล่าตัวแสดง ประกอบกับการเก็บข้อมูลแบบสอบถามจากตัวแทนประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ที่ทำการศึกษา พร้อมทั้งมีการศึกษาข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ ของชุมชนที่มีการรวบรวมไว้ผสมผสานกับการวิเคราะห์เนื้อหาสาระจากแหล่งข้อมูลทางสื่อสิ่งพิมพ์และระบบอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งถือเป็นเอกสารชั้นรองสำหรับการศึกษาเพื่อแสวงหาสิ่งที่ขาดหายไปจากการศึกษาครั้งนี้ให้ปรากฏขึ้นเพื่อที่จะทำการซ่อมแซมแก้ไขและพัฒนาการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยต่อไป ซึ่งผู้ศึกษาจะรายงานผลการศึกษาตามกรอบวัตถุประสงค์และการศึกษา ดังนี้

1. กระบวนการจัดการอุทกภัยของพื้นที่ที่ทำการศึกษา
2. ความแตกต่างของการจัดการอุทกภัยของพื้นที่ที่ทำการศึกษา
3. ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยของพื้นที่ที่ทำการศึกษาประสบผลสำเร็จ
4. ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยใน

บริบทที่คล้ายคลึงกันต่อไปในอนาคต

โครงสร้างการอธิบายผลการศึกษาในการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา ในบทนี้จะนำเสนอผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการวิเคราะห์จากแบบสอบถาม และการวิเคราะห์จากเอกสารซึ่งได้ศึกษาจากงานศึกษาถอดบทเรียนเป็นหลัก โดยผู้ศึกษาจะทำการอธิบายตามประเด็นการศึกษา 4 ประเด็นในข้างต้น และแบ่งส่วนการอธิบายออกเป็น 3 ส่วน รายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1. การรายงานผลการศึกษาด้านการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ประกอบด้วย

1.1 ภาพรวมและสภาพปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

1.2 รูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่ศึกษาของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

1.3 ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยประสบผลสำเร็จ

1.3.1 เครือข่ายทางสังคม

1.3.2 ภาวะผู้นำในการจัดการอุทกภัย

1.3.3 เครือข่ายในการจัดการ

## 2. การรายงานผลการศึกษาระบบการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ประกอบด้วย

2.1 ภาพรวมและสภาพปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยของพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่  
จังหวัดสงขลา

2.2 รูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่ศึกษาของเทศบาลนครหาดใหญ่  
จังหวัดสงขลา

2.3 ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยประสบผลสำเร็จ

2.3.1 เครือข่ายทางสังคม

2.3.2 ภาวะผู้นำในการจัดการอุทกภัย

2.3.3 เครือข่ายในการจัดการ

## 3. การรายงานผลการศึกษาระบบการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ตำบลอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา ประกอบด้วย

3.1 ภาพรวมและสภาพปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยของพื้นที่ตำบลอนฉิมพลี  
จังหวัดฉะเชิงเทรา

3.2 รูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่ศึกษาของตำบลอนฉิมพลี จังหวัด  
ฉะเชิงเทรา

3.3 ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยประสบผลสำเร็จ

3.3.1 เครือข่ายทางสังคม

3.3.2 ภาวะผู้นำในการจัดการอุทกภัย

3.3.3 เครือข่ายในการจัดการ

## 4.1 การรายงานผลการศึกษาระบบการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัด นนทบุรี

### 4.1.1 ภาพรวมและสภาพปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดนนทบุรี ตั้งอยู่ในเขตปริมณฑล  
ด้านทิศเหนือของกรุงเทพมหานคร และอยู่ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา มีพื้นที่ 36.04  
ตารางกิโลเมตร เทศบาลนครปากเกร็ดมีสภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยามีชุมชนตั้งอยู่  
หนาแน่นเหมาะแก่การเกษตร เช่น การทำสวนผลไม้ ได้แก่ ทุเรียน ส้มโอ มังคุด กล้วยน้ำว้า แต่เนื่องจาก  
เทศบาลนครปากเกร็ดมีอาณาเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานคร และมีเส้นทางคมนาคมที่สะดวก

สามารถเดินทางได้ทั้งทางบกและทางน้ำ พื้นที่เกือบทั้งหมดจึงแปรสภาพจากการเกษตรไปเป็น การจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจและการลงทุน โดยเฉพาะกิจการ บ้านจัดสรรและอาคารสำนักงาน สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่ยังคงมีคลองสาธารณะหลายสายเชื่อมต่อ ในพื้นที่และเป็นจุดระบายน้ำจากพื้นที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา แต่เนื่องจากสภาพพื้นที่เป็นที่ลุ่มและ คลองสาธารณะที่ต้นเงินและถูกรุกล้ำบางจุดทำให้ประสบปัญหาน้ำท่วมและน้ำท่วมขังเป็นประจำ ทุกปีในช่วงฤดูฝนและฤดูน้ำหลาก ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนนทบุรี ที่ว่า

...คลองบางคลองที่ไม่อาจขุดลอกคลองได้สะดวก อาจเป็นเพราะติดสันคอ เขื่อนหลาย ๆ คลอง อาจเป็นเพราะบางคลองที่มีการขุดลอกใช้กำลังคนอย่างเดียว อย่างคลองหลังเขนทร์วัฒนะ ถ้าฝนตกหนัก ๆ ก็มีโอกาสน้ำท่วม และจุดหลังทางด่วน ก็เป็นจุดที่แก้ไขลำบาก ถ้าฝนตกหนักก็มีโอกาสน้ำท่วม เนื่องจากจุดนั้นมีชุมชนอยู่ ค่อนข้างหนาแน่น ประกอบกับสภาพเมืองที่เจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว ตึกอาคารสูง ขวางทิศทางการไหลของน้ำ ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมได้ง่าย นี่คือทางกายภาพ. .<sup>1</sup>

ด้วยลักษณะพื้นที่ของเทศบาลนครปากเกร็ดที่เป็นพื้นที่ลุ่มและอยู่ริมแม่น้ำ เจ้าพระยา พื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดจึงประสบปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งได้เกิดเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ หลังจากเหตุการณ์อุทกภัยในครั้งนั้นเทศบาลนครปากเกร็ด ได้ตั้งเป้าหมายในการลดพื้นที่ประสบภัย โดยปรับโครงสร้างพื้นฐานของเมือง เช่น การยกระดับถนน การทำท่อระบายน้ำ การจัดทำทางเดิน รวมทั้งการจัดทำแผนต่าง ๆ โดยดำเนินงานเรื่อยมาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็มีปัญหาอุปสรรคบ้าง เช่น ประชาชนหรือชุมชนไม่เห็นด้วยกับการยกระดับถนน

จากพื้นที่ภูมิศาสตร์ที่ตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำเจ้าพระยาและถูกรอบล้อมไปด้วยคลอง ประปา คลองบางตลาด คลองบ้านใหม่ นอกจากนี้ ยังมีแนวคูคลองสาธารณะพาดผ่านในพื้นที่เพื่อ ระบายน้ำลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยากว่า 14 สาย และถนนสายหลักสำคัญที่เชื่อมต่อจากพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพฯ คือ ถนนติวานนท์ แจ้งวัฒนะ ศรีสมาน ซอยวัดกู่ และถนนเลี้ยวเมือง ซึ่งล้วนเป็นพื้นที่รับน้ำจากเมือง ที่กำลังเจริญเติบโตแห่งนี้ ดังนั้น หากปีใดที่มีฝนตกชุกอย่างต่อเนื่อง แน่แน่นอนว่าพื้นที่ของเทศบาลนคร ปากเกร็ดจะกลายเป็นพื้นที่รองรับน้ำอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการระบายน้ำไม่ทันจน ทำให้เกิดน้ำท่วมขังในพื้นที่ชั้นในบริเวณหมู่บ้านจัดสรร และคอนโดมิเนียม และหากในช่วงน้ำหลากจะ เป็นลักษณะน้ำไหลบ่าท่วมล้นตลิ่งมาทางแม่น้ำเจ้าพระยา

<sup>1</sup> นายวรพจน์ เปรมฤดี, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, สำนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสาเหตุที่สำคัญของการเกิดปัญหาอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด จากการศึกษาพบว่า มีสาเหตุหลักมาจากปริมาณน้ำ โดยมาจากปริมาณน้ำฝนเป็นสำคัญ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนนทบุรีที่ว่า “. . .ปัจจัยของน้ำท่วมในพื้นที่มาจากสามสาเหตุ ได้แก่ น้ำฝน น้ำทะเลหนุน และน้ำจากไร่องุ่นที่ไหลมาจากภาคเหนือ ที่เขากัน ๆ แล้วก็ไหลมาเป็นก้อนใหญ่. . .”<sup>2</sup>

ปัญหาเหล่านี้ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดต้องป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่ให้น้ำไหลท่วมล้นเข้าเมือง และสูบน้ำออกจากคูคลอง และปิดประตูน้ำไว้เพื่อรับน้ำหลากหากเกิดสถานการณ์น้ำฝนควบคู่กันไปด้วย ดังนั้น การวางแผนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยอย่างยั่งยืนของเทศบาลนครปากเกร็ดจึงใช้นโยบายการลดพื้นที่เสี่ยงน้ำให้เหลือน้อยที่สุดจากการมีส่วนร่วมของพื้นที่ที่มีความเสี่ยงภัยจากทั้งสองชุมชน เพื่อลดความขัดแย้งที่จะเกิดจากการป้องกันระหว่างผู้อาศัยอยู่ในแนวคันกันน้ำกับนอกคันกันน้ำโดยเทศบาลได้พัฒนาโครงสร้างทางสาธารณูปโภคเพื่อป้องกันน้ำ และนำแนวทางการเฝ้าระวังและการช่วยเหลือกันอย่างเข้าใจระหว่างชุมชนมาปรับใช้ ดังคำสัมภาษณ์ของหัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ดที่ว่า

. . .การทำคันกันน้ำย่อมมีปัญหาอุปสรรค คือ ความขัดแย้งกันของประชาชนที่อยู่อาศัยคนละแนวฝั่งของคันกันน้ำ ดังนั้น จึงควรทำความเข้าใจกับประชาชนให้ได้มากที่สุด เพราะประชาชนเป็นผู้เดือดร้อน เนื่องจากเรามีประสบการณ์จากน้ำท่วมครั้งใหญ่ในปี 2538 จึงทราบว่า การทำความเข้าใจกับประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญ และควรอำนวยความสะดวกให้ชุมชนที่อยู่นอกคันกันน้ำให้ได้มากที่สุด เช่น สะพานเดินเข้าไปยังหมู่บ้าน จัดหาเรือ มีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาครัวเรือนละ 2,000 บาท จัดหาไม้ซ่อมแซมบ้าน และการแจกยาสามัญประจำบ้าน เป็นต้น. . .<sup>3</sup>

จากการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลนครปากเกร็ดทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนาระบบการคมนาคมและสาธารณูปโภค ด้านการสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม ด้านเศรษฐกิจชุมชนและการท่องเที่ยว และด้านส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประสานความร่วมมือ พบว่าการพัฒนาระบบการป้องกันน้ำท่วม ลดพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น

<sup>2</sup> นายวรพจน์ เปรมฤดี, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

<sup>3</sup> นายไพศาล หอมเกตุ, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด, 25 มีนาคม 2559.

สอดคล้องกับพันธกิจด้านยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พื้นที่สาธารณะและถิ่นที่อยู่อาศัย อีกทั้ง ในด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและประสานความร่วมมืออันดีระหว่างกันสะท้อนให้เห็นแนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ที่ให้ความสำคัญกับชุมชนและความเป็นพลเมืองของชุมชนเป็นหลัก (Citizenship) และเน้นความร่วมมือภาครัฐ เอกชน และประชาชน (Public Private Partnership) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ดังคำสัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด ที่ว่า

. . .หลักการของการบูรณาการ คือ การประสานงานอย่างมีทิศทาง เป็นการผสมผสานระหว่างการประสานงานในเครือข่ายกับเอกภาพในการประสานงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยจะต้องอาศัยภาวะผู้นำที่สูงมาก สามารถเข้าใจวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรที่หลากหลายที่จะมาร่วมประสานงานกันท่ามกลางความแตกต่างตามบทบาทหน้าที่ รวมถึงสามารถตัดสินใจได้ว่าเวลาใดที่ต้องสั่งการและควบคุมสถานการณ์ (Command and Control) และเวลาใดที่จะต้องปล่อยให้หน่วยงานปฏิบัติงานไปตามบทบาทหน้าที่ของตนเอง ดังนั้น หากในเหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ได้นำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติมาใช้ตั้งแต่เริ่มแรก เชื่อว่าการแก้ไขปัญหาก็จะมีทิศทางที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากกว่าที่ผ่านมา เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทราบบทบาทหน้าที่และขั้นตอนการปฏิบัติอยู่แล้ว นอกจากนี้ นักการเมืองไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับการสั่งการ การบัญชาการ แต่ควรเข้ามามีบทบาทในการประสานการช่วยเหลือและสะท้อนปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน. . .<sup>4</sup>

#### 4.1.2 รูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่ศึกษาของเทศบาลนครปากเกร็ด

##### จังหวัดนนทบุรี

เหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นภาวะการณ์ที่พื้นที่ของเทศบาลนครปากเกร็ดเกิดอุทกภัยอย่างฉับพลัน และสร้างความขัดแย้งแก่ประชาชนทั้งในพื้นที่ และนอกพื้นที่อย่างรุนแรง โดยเฉพาะประเด็นเรื่องข้อมูลข่าวสารทางด้านการบริหารจัดการน้ำ การแย่งชิงทรัพยากรระหว่างเกิดอุทกภัย และความรู้ประสิทธิภาพการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและท้องถิ่นในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอุทกภัย ด้วยเหตุนี้เอง เทศบาลนครปากเกร็ดจึงได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานป้องกันน้ำท่วมขึ้น และมีการจัดเตรียมความพร้อม ดังคำสัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ที่ว่า

<sup>4</sup>นายวิชัย บรรดาศักดิ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

. . . กระทั่งในปี 2554 ที่ผ่านมา ได้ติดตามข้อมูลข่าวสารและสถานการณ์น้ำท่วมในพื้นที่ภาคเหนือมาโดยตลอด จึงเตรียมพร้อมรับมือกับเหตุการณ์น้ำท่วมในพื้นที่ โดยตั้งเป้าหมายให้เกิดพื้นที่ประสบภัยน้อยที่สุด ซึ่งเทศบาลนครปากเกร็ด ตัดสินใจทำคันกันน้ำ ภายใต้อุบายที่วางไว้ว่า ไม่ขวางทางน้ำ และให้ชุมชนรวมถึงวัดเป็นผู้ดูแลคันกันน้ำ มีการจัดตั้งศูนย์ป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม มอบหมายให้ส่วนงานต่าง ๆ ภายในเทศบาลเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบแต่ละเขตพื้นที่ มีการประชาสัมพันธ์ผ่านทางผู้นำชุมชนและเครือข่าย เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่ชุมชน ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการกับปัญหาน้ำท่วม มีการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา ด้านนอกแนวคันกันน้ำ ด้วยการบริหารจัดการน้ำดังกล่าวทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถบริหารจัดการน้ำได้ โดยมีพื้นที่ประสบภัยเพียงร้อยละ 3 และมีผู้ประสบภัยจำนวนสองพันกว่าครัวเรือน ขณะที่มากกว่า 70,000 ครัวเรือนปลอดภัยจากน้ำท่วมครั้งนี้ นอกจากนี้เทศบาลนครปากเกร็ดเห็นว่า การบริหารจัดการน้ำควรมีข้อมูลที่ถูกต้อง มีการเตรียมความพร้อม และมีการบูรณาการร่วมกันภายใต้การบริหารงานที่ชัดเจน ที่สำคัญความสามัคคีของคนในชุมชน การมีจิตอาสา และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ก็เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จด้วย. . .<sup>5</sup>

จากคำสัมภาษณ์ดังกล่าวทำให้เห็นว่า ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จำเป็นต้องดำเนินการอย่างครบวงจรวัฏจักรของสาธารณภัยในแนวทางการปฏิบัติการในเชิงรุก (Proactive Approach) ซึ่งจะเป็นการป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม การจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการฟื้นฟูบูรณะ โดยมีแนวทางและกิจกรรมที่สำคัญให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2550 แผนปฏิบัติการราชการ 4 ปี พระราชบัญญัติงบประมาณ และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 โดยแผนงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นแผนงานระยะ 5 ปี ซึ่งทางเทศบาลนครปากเกร็ดได้มีการจัดทำแผนดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการจัดทำแผน ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี ที่ว่า

. . . ในส่วนของเทศบาลอำเภอ เทศบาลอบต. จะต้องมีการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของตนเอง ตามพรบ. ปก 2550 ชุมชนอาจไม่มีการกำหนดเป็นตัวบทกฎหมายว่าจะต้องมี แต่ทางเทศบาลอาจมีการกำหนดให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม

<sup>5</sup> นายวิชัย บรรดาศักดิ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.



เพราะว่าคนในพื้นที่จะเข้าใจพื้นที่ได้ดีมากกว่าว่าจุดไหนมีความปลอดภัย จุดไหนมีความเสี่ยงมาก ทางชุมชนจะมีความเข้าใจมากกว่า. .<sup>6</sup>

ในช่วงที่เกิดปัญหาข้อมูลข่าวสารโดยการใช้เสียงตามสายชุมชน และการวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารในพื้นที่โดยคนในพื้นที่ ก่อนแจ้งให้ประชาชนทราบในทิศทางเดียวกัน ด้วยข้อมูลที่ถูกต้องตรงกัน จนสามารถควบคุมสถานการณ์ให้ประชาชนเชื่อมั่นว่าพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นพื้นที่ที่น่าจะท่วมน้อยที่สุดและให้ประชาชนไว้วางใจที่จะอยู่ในพื้นที่เทศบาล ทั้งนี้ ชุมชนได้เห็นความสำคัญของการจัดทำแผน และมีการจัดการประชุมเพื่อร่วมหารือและติดตามผลอย่างต่อเนื่อง ดังคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี ที่ว่า

. . .ทางชุมชนมีการผนวกแผนการจัดการภัยพิบัติร่วมกับแผนของชุมชน โดยจะมีการเขียนแผนร่วมกับเทศบาล ชุมชนอื่นก็ต้องมี เช่น การอบรมอพพร. เป็นต้น เวลาอบรมเสร็จแล้วก็มีการประชุมร่วมกับอสม. ของชุมชน จะมีการประชุมทุกเดือน เมื่อมีข่าวสารก็จะมีการแจ้งในชุมชน บอกข่าวในกลุ่มจิตอาสา เพราะว่าอย่างอพพร. ช่วยเหลือพวกดับเพลิง คนที่ผ่านการอบรมเท่านั้นถึงจะทำได้. .<sup>7</sup>

ด้วยเหตุนี้ เทศบาลนครปากเกร็ดจึงต้องมีแผนการป้องกันอุทกภัยทั้งแผนระยะยาว และแผนฉุกเฉินอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการบริหารจัดการน้ำที่ต้องประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะชุมชน และวัดริมน้ำ เพื่อบริหารจัดการน้ำร่วมกันระหว่างในคันกันน้ำกับนอกคันกันน้ำ ให้สามารถป้องกันและควบคุมไม่ให้น้ำเข้าท่วมในพื้นที่ให้ได้มากที่สุดโดยมีกระบวนการดำเนินงานที่สำคัญ กล่าวคือ โดยนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าศูนย์อำนวยการใหญ่และศูนย์ย่อยพื้นที่ริมน้ำ และให้มีการกำหนดวัดริมน้ำเป็นพื้นที่ตั้งศูนย์ย่อยและตั้งศูนย์ประสานงานป้องกันน้ำท่วมเพื่อเป็นหน่วยทำความเข้าใจกับชุมชนในเรื่องข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ดังคำสัมภาษณ์ของหัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด ที่ว่า

. . .แผนมีอยู่แล้ว แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเราต้องทำทุกปี อันนี้เป็นแผนหลักคือแผนในการเผชิญเหตุ ใครมีหน้าที่ทำอะไร เราก็จะแบ่ง มีชื่อเต็มว่าแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จะมีที่อพยพอย่างไรเราก็ระบุไว้ การจัดทำแผนเราจะมีคณะทำงาน ปัจจุบันจะมีแผนแม่บท เราก็จะทำตามแผนแม่บท อยู่ในศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหา เราจะมีศูนย์อำนวยการขึ้นเฉพาะแผนเลย ในฐานะของการใช้งานชุมชน

<sup>6</sup> นายวรพจน์ เปรมฤดี, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

<sup>7</sup> นายวันชัย ถนอมวงศ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.



เราจะใช้เขาไม่ได้ แต่เราจะใช้งานในรูปของอาสาสมัครขึ้นมาแทน โดยอาสาสมัครในที่นี้  
ที่นายกสั่งได้ ที่เป็นกฎหมายทางการคือ อปพร. . . .<sup>8</sup>

เพื่อให้เกิดการวางแผนป้องกันอุทกภัยอย่างครอบคลุม เทศบาลนครปากเกร็ด  
ได้เก็บรวบรวมข้อมูลพื้นที่เปราะบางที่เสี่ยงต่อการประสบอุทกภัยในพื้นที่ เพื่อจัดทำแผนการจัดการ  
ความเสี่ยงชุมชน แสดงดังตารางที่ 4.1

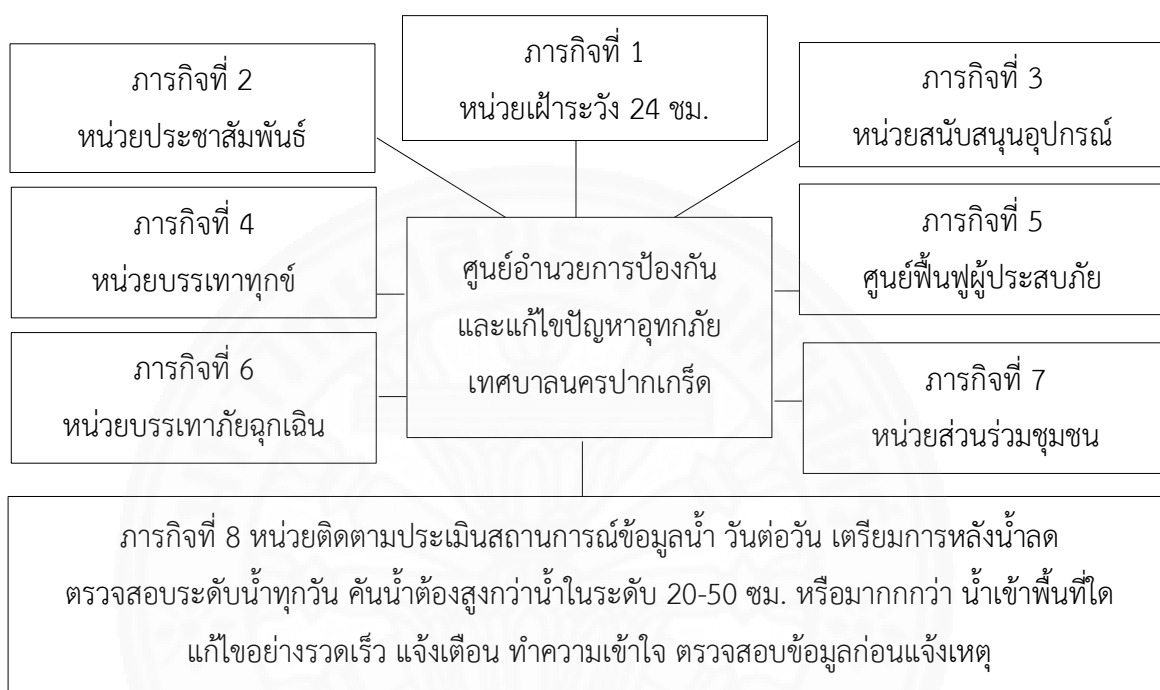
ตารางที่ 4.1 แสดงปัจจัย/สาเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด

ตำบล	ระดับความเสี่ยงภัย			ปัจจัย/สาเหตุ ที่ทำให้เกิดความเสียหายอุทกภัย
	สูง	ปานกลาง	ต่ำ	
ปากเกร็ด (มี 5 หมู่)	หมู่ที่ 1 2 3	หมู่ที่ 5	หมู่ที่ 4 5	- พื้นที่เสี่ยงบางจุดไม่มีพนังหรือเขื่อนกั้นตลิ่ง - ประชาชนส่วนใหญ่ปลูกบ้านพักอาศัยติดริมแม่น้ำ - ในพื้นที่เขตเทศบาลเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ ทำให้การระบาย น้ำช้า
บางตลาด (มี 10 หมู่)	หมู่ที่ 1	หมู่ที่ 3 4 9 10	หมู่ที่ 2 5 6 7 8	- พื้นที่เสี่ยงบางจุดไม่มีพนังหรือเขื่อนกั้นตลิ่ง - ประชาชนส่วนใหญ่ปลูกบ้านพักอาศัยติดริมแม่น้ำ - ในพื้นที่เขตเทศบาลเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ ทำให้การระบาย น้ำช้า
บางพูด (มี 9 หมู่)	หมู่ที่ 1 2 3 4 5 6 7	หมู่ที่ 2 3 5 6 7	หมู่ที่ 8 9	- เป็นพื้นที่ราบลุ่ม มีคลองหลายสาย พื้นที่เสี่ยงบางจุด ไม่มีพนังหรือเขื่อนกั้นตลิ่ง - ประชาชนส่วนใหญ่ปลูกบ้านพักอาศัยติดริมแม่น้ำ - ในพื้นที่เขตเทศบาลเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ ทำให้การระบาย น้ำช้า
บ้านใหม่ (มี 6 หมู่)	หมู่ที่ 2 4	หมู่ที่ 3	หมู่ที่ 1 3 5 6	- เป็นพื้นที่ราบลุ่ม มีคลองหลายสาย พื้นที่เสี่ยงบางจุด ไม่มีพนังหรือเขื่อนกั้นตลิ่ง - ประชาชนส่วนใหญ่ปลูกบ้านพักอาศัยติดริมแม่น้ำ - ในพื้นที่เขตเทศบาลเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ ทำให้การระบาย น้ำช้า
คลองเกลือ (มี 4 หมู่)	-	-	หมู่ที่ 1 2 3 4	- เป็นพื้นที่ราบลุ่ม มีคลองหลายสาย - ในพื้นที่เขตเทศบาลเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ ทำให้การระบาย น้ำช้า

ที่มา: เทศบาลนครปากเกร็ด, 2560.

<sup>8</sup> นายเสกสรร โสมรักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ศูนย์ป้องกันและบรรเทา  
สาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

ดังนั้น เทศบาลนครปากเกร็ดจึงได้มีการจัดทำแผนฉุกเฉินบริหารจัดการน้ำ และแต่งตั้งคณะกรรมการและชุดปฏิบัติการอำนวยการเฉพาะกิจในการบริหารจัดการน้ำกำหนดให้ทุกส่วนราชการรับผิดชอบภารกิจร่วมกับวัดและชุมชน และกำหนดให้แบ่งแยกเป็น 8 หน่วยตามภารกิจที่เรียกว่า “ปากเกร็ดโมเดล” ดังแสดงในภาพที่ 4.1



ภาพที่ 4.1 องค์ประกอบของ “ปากเกร็ดโมเดล”, เทศบาลนครปากเกร็ด, 2559.

องค์ประกอบของ “ปากเกร็ดโมเดล” จะมีศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไข ปัญหาอุทกภัยเทศบาลนครปากเกร็ด โดยมีนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด เป็นหัวหน้าศูนย์อำนวยการ และศูนย์ย่อยพื้นที่ริมน้ำ ซึ่งประกอบด้วยภารกิจ จำนวน 8 ภารกิจ ดังต่อไปนี้<sup>9</sup>

**ภารกิจที่ 1 เฝ้าระวัง ตรวจสอบ แก้ไขสถานการณ์ 24 ชม.** โดยให้เทศบาล นครปากเกร็ดรับผิดชอบร่วมกับชุมชน และวัดในพื้นที่ ดำเนินการตรวจสอบติดตามสถานการณ์น้ำ ระดับน้ำ วางแผนในการวางแผนตรวจสอบทรายแนวคันดิน โดยพิจารณาสภาพพื้นที่และแรงดันของน้ำ รวมทั้งผลกระทบต่าง ๆ เป็นหลัก ตรวจสอบประตูน้ำและเครื่องสูบน้ำให้พร้อมใช้งานพื้นที่ขึ้นใน เตรียมการ ระบายน้ำออกจากในพื้นที่ให้อยู่ในระดับพร้อมรับน้ำท่วมขังให้มากที่สุด ขุดลอกคูคลอง ท่อระบายน้ำ ในชุมชนและจัดเวรเฝ้าระวังและรายงานสถานการณ์น้ำอย่างต่อเนื่อง ตลอด 24 ชั่วโมง

<sup>9</sup> สรุปรจากการให้สัมภาษณ์ของหน่วยท้องถิ่นเฉพาะพื้นที่การศึกษาในเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ในเดือนมีนาคม 2559.

**ภารกิจที่ 2 หน่วยประชาสัมพันธ์ ประสานงานแจ้งเตือนภัยโดยคนในพื้นที่**  
ผ่าน “ศูนย์ประสานงานป้องกันภัยน้ำท่วม เทศบาลนครปากเกร็ด” โดยมีหน้าที่แจ้งเตือนอุทกภัย  
แจ้งช่องทางการประสานงานขอความช่วยเหลือผ่านทางเสียงตามสายและผู้นำชุมชน มีเมนูเฉพาะกิจ  
รายงานสถานการณ์น้ำท่วม และการแจ้งเหตุอุทกภัยในเว็บไซต์ของเทศบาล และกำหนดช่องทาง  
สื่อสาร เช่น โทรศัพท์สายด่วน รถประชาสัมพันธ์ เสียงตามสาย ป้ายแจ้งเตือนประกาศ ใบปลิว แผ่นพับ  
แจ้งเหตุทาง SMS FACEBOOK ด้วยข้อมูลที่ถูกต้อง จากสถานการณ์จริงในพื้นที่แล้วแจ้งชุมชนถึงแนวทาง  
การประชาสัมพันธ์ผ่านเครือข่าย

**ภารกิจที่ 3 หน่วยสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ ทั้งในและนอกพื้นที่** มีการจัดตั้ง  
หน่วยควบคุมและจัดหาพัสดุ อุปกรณ์ ในการเตรียมป้องกันน้ำท่วม เช่น ทราบ ดิน ทราย เรือ รถ น้ำมัน  
เชื้อเพลิง ฯลฯ จัดเตรียมเสบียง การปฐมพยาบาล ประสานจัดหาอาสาสมัคร ชุมชน จิตอาสาและ  
การรับบริจาคสิ่งของที่ได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลที่ไม่ประสบภัย อาทิ เทศบาลเมืองชะอำ  
เทศบาลเมืองมุกดาหาร เป็นต้น รวมทั้งภาคเอกชน ชุมชน และหน่วยงานในพื้นที่

**ภารกิจที่ 4 หน่วยบรรเทาทุกข์ พื้นฟูจิตใจ สุขภาพ ซ่อมแซมบ้านเรือน** ให้  
สำรวจครัวเรือนริมน้ำที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงและอาจจะเกิดปัญหาน้ำท่วมต่อเนื่องระยะยาว โดยจัดทำ  
ทางเดินเท้า ฝายยังชีพ เรือหน่วยกู้ภัย รวมทั้งการอนุมัติค่าตัดแปลงที่อยู่อาศัยให้ผู้ประสบภัย ครัวเรือนละ  
2,000 บาท ก่อนได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล จัดตั้งหน่วยสาธารณสุขเชิงรุก สำรวจจัดเวรลงพื้นที่  
ช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย รวมทั้งตรวจสอบสภาพพื้นที่น้ำท่วมขังเพื่อปรับสภาพน้ำและดูแลเรื่องโรคติดต่อ  
ทางน้ำที่อาจเกิดขึ้นได้

**ภารกิจที่ 5 ศูนย์ฟื้นฟูผู้ประสบภัย พักปลอดภัย ห่วงไถลน้ำ** จัดตั้งหน่วย  
เตรียมศูนย์ฟื้นฟูผู้ประสบภัย ในกรณีที่ต้องดำเนินการอพยพประชาชนในพื้นที่กรณีฉุกเฉิน โดย  
มอบกองการศึกษาพิจารณาประสานงานสถานศึกษาในพื้นที่ เพื่อเตรียมการเป็นศูนย์ฟื้นฟูซึ่งช่วยเป็น  
พื้นที่พักพิงที่ดีของผู้ประสบภัยทั้งนอกและในพื้นที่เทศบาล รวมทั้งจัดกิจกรรมฟื้นฟูจิตใจให้กับผู้พักพิง  
โดยครู อาจารย์ในโรงเรียน โรงพยาบาลใกล้เคียง

**ภารกิจที่ 6 หน่วยประเมินสถานการณ์แก้ปัญหาเฉพาะหน้า กรณีน้ำมาฉุกเฉิน**  
ให้ทีมเทศบาลต้องประเมินสถานการณ์น้ำตลอด 24 ชั่วโมง โดยต้องมีหน่วยฉุกเฉิน เครื่องจักรกลทราย  
ดิน รวมทั้งการสั่งการที่ชัดเจนภายใต้ข้อมูลที่แม่นยำ เพื่อควบคุมสถานการณ์น้ำ

**ภารกิจที่ 7 หน่วยสนับสนุนจากชุมชน วัดและจิตอาสา แร่งเสริมหลักเฝ้า  
ระวัง** การร่วมมือจากกลุ่มคนในพื้นที่ เช่น วัด ชุมชน และอาสาสมัครเข้ามาร่วมกันดูแลพื้นที่ทั้งในคัน  
และนอกคันกันน้ำที่จะต้องบริหารจัดการด้านความขัดแย้งสำหรับพื้นที่นอกคันกันน้ำ ต้องให้กำลังใจ  
เยี่ยมเยียนดูแลในฐานะที่พื้นที่ดังกล่าวประสบภัยรับน้ำเพื่อปกป้องพื้นที่ชั้นใน ทั้งวัด ชุมชนผู้ประกอบการ  
ริมน้ำ โดยต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งก่อนหลัง และระหว่างประสบปัญหาจนกว่าสถานการณ์น้ำ

จะคืนสู่ภาวะปกติสำหรับพื้นที่ในคันกันน้ำ เทศบาลจะดำเนินกำหนดแนวทางและระดับการตั้งคันกันน้ำให้ชุมชนและวัดจะเป็นหน่วยที่ดูแลและบริหารพื้นที่และแนวคันกันน้ำดังกล่าวด้วยวิธีและประสบการณ์ที่แตกต่างกันไป

**ภารกิจที่ 8 หน่วยติดตามประเมินสถานการณ์ข้อมูลน้ำวันต่อวันเตรียมการหลังน้ำลด** ให้มีภารกิจติดตาม และตรวจสอบ ข้อมูลน้ำในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ตรวจสอบระดับน้ำคันกันน้ำ และแจ้งเตือนประชาชน ตรวจสอบข้อมูลก่อนแจ้ง

จะเห็นว่ารูปแบบในการบริหารจัดการน้ำ “ปากเกร็ดโมเดล” มีแนวทางการจัดการน้ำโดยชุมชน โดยอาศัยหลักที่ว่า ท้องถิ่นต้องเป็นหลักในการสร้างความเชื่อมั่นให้ชุมชน โดยยึดหลักการบูรณาการทุกภาคส่วน เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับอุทกภัย ประกอบกับการให้ข้อมูลและความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ โดยการจัดทำแผนที่ชุมชน และประเมินข้อมูลระดับน้ำจากแหล่งที่เชื่อถือได้พร้อมด้วยการใช้สื่อท้องถิ่นชุมชนในการสร้างความเข้าใจ และร่วมมือป้องกันเพื่อเพิ่มพื้นที่ส่วนรวมโดยจัดทำเครือข่ายป้องกันภัย ทั้งนี้ ต้องมีพื้นที่เสียสละ พร้อมทั้งมีมาตรการเยียวยาพื้นที่ประสบภัยตลอดจนการป้องกันอุทกภัย โดยอาศัยหลักการเข้าใจธรรมชาติของน้ำ ไม่ขวางทางไหลน้ำ โดยเทศบาลนครปากเกร็ดและชุมชนต้องจัดทำวิเคราะห์ข้อมูลจุดอ่อน จุดแข็ง ของพื้นที่รับน้ำ และวิธีการทำคันกันน้ำแต่ละพื้นที่ รวมทั้งแหล่งวัสดุ การระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อเตรียมรับน้ำ ทั้งหมดนี้จึงเป็นความสำเร็จที่เกิดจากความร่วมมือจากทุกภาคส่วนและประสิทธิภาพของการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4.1.3 ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ประสบผลสำเร็จ

เทศบาลนครปากเกร็ดมีกระบวนการจัดการอุทกภัยที่น่าสนใจ ในการศึกษาปัจจัยที่ทำให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการและลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากอุทกภัยด้วยการพึ่งพาตนเองเป็นหลักและการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ผู้ศึกษาได้พิจารณาปัจจัยในการจัดการตนเองตามกรอบแนวคิดการศึกษาต่อการดำเนินงาน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

##### ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม

จากการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 คน ซึ่งเก็บข้อมูลจากหัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนครัวเรือนจำนวน 5 ตำบล ได้แก่ ตำบลปากเกร็ด ตำบลบางตลาด ตำบลคลองเกลือ ตำบลบ้านใหม่ และตำบลบางพูด ในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด ด้านข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถามและความคิดเห็นทั่วไปเกี่ยวกับอุทกภัยมีรายละเอียดผลการศึกษารูปได้ดังนี้

ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม แสดงไว้ในตารางที่ 4.2 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นหญิงมากกว่าชายในสัดส่วนที่แตกต่างกัน โดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 54.80 และเพศชายคิดเป็นร้อยละ 45.30 ส่วนใหญ่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 39.10 รองลงมาคือ ช่วงอายุระหว่าง 51-60 ปี คิดเป็นร้อยละ 23.50 ช่วงอายุ 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 17.90 ช่วงอายุ 21-30 ปี และ 31-40 ปี มีสัดส่วนเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 7.60 และช่วงอายุที่มีจำนวนน้อยที่สุด คือ ช่วงอายุต่ำกว่า 20 ปี คิดเป็นร้อยละ 4.30 จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุและบุคคลช่วงวัยกลางคน อันแสดงให้เห็นถึงระยะเวลาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ส่งผลต่อความผูกพันในพื้นที่ และเป็นช่วงวัยที่มีความสำคัญในการแสดงบทบาทในการจัดการภัยพิบัติเพื่อป้องกันที่อยู่อาศัยของตนเอง และการมีจิตสาธารณะที่จะป้องกันพื้นที่ส่วนรวมไม่ให้เกิดผลกระทบจากอุทกภัย

ด้านการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม ตามจำนวนสมาชิกในครัวเรือน อาชีพ สถานะครัวเรือน ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน ลักษณะที่อยู่อาศัย และกรรมสิทธิ์การถือครองที่อยู่อาศัย สามารถสรุปได้ ดังนี้

**จำนวนสมาชิกในครัวเรือน** พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีจำนวนสมาชิกในครัวเรือน 4-6 คน คิดเป็นร้อยละ 64.00 รองลงมา คือ มีสมาชิกในครอบครัว จำนวนไม่เกิน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 21.20 และมีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนน้อยที่สุด คือ มากกว่า 7 คนขึ้นไป ร้อยละ 14.80 ตามลำดับ จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อยู่ในครอบครัวหลักมีขนาดปานกลาง ทั้งนี้ ขนาดของครอบครัวจะส่งผลต่ออำนาจการตัดสินใจเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน กล่าวคือ ถ้าขนาดของครอบครัวไม่มากทำให้ความยุ่งยากในการตัดสินใจน้อยลงเมื่อเทียบกับครอบครัวที่เป็นครอบครัวขยาย ในทางกลับกันขนาดของครอบครัวจะส่งผลต่อกำลังคนและความสามารถในการจัดการอุทกภัยด้วยเช่นกัน

**อาชีพ** พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนมากที่สุดประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป (ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด ด้านอาชีพของประชากรในเทศบาลนครปากเกร็ด ส่วนใหญ่รับจ้างทั่วไป) คิดเป็นร้อยละ 35.50 รองลงมา ประกอบอาชีพค้าขาย คิดเป็นร้อยละ 21.90 ประกอบอาชีพรับราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ คิดเป็นร้อยละ 11.10 ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกันกับผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นนักเรียน นิสิต นักศึกษา อาชีพแม่บ้านและเกษตรกร โดยมีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 8.30 7.80 7.80 และ 7.60 ตามลำดับ

**สถานะครัวเรือน** พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีสถานภาพเป็นหัวหน้าครอบครัว ซึ่งเป็นบุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจและมีความสามารถในการนำสมาชิกในครอบครัวให้รอดพ้นจากอุทกภัย โดยมีสัดส่วนใกล้เคียงกับผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้อยู่อาศัย

คิดเป็นร้อยละ 50.90 และ 48.10 ตามลำดับ และผู้ตอบแบบสอบถามที่มีสถานะเป็นผู้เช่าจำนวนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 1.00

**ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน** พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชุมชนระหว่าง 21-30 ปี คิดเป็นร้อยละ 32.70 รองลงมา คือ มีระยะเวลาอาศัยอยู่ในชุมชนระหว่าง 11-20 ปี คิดเป็นร้อยละ 23.50 ในส่วนระยะเวลาอยู่อาศัยในชุมชนระหว่าง 31-40 ปี และ 41-50 ปี มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คิดเป็นร้อยละ 16.60 และ 14.60 ตามลำดับ และระยะเวลาต่ำกว่า 10 ปี มีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 12.60 จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชุมชนเป็นระยะเวลามากกว่า 10 ปี ระยะเวลาอยู่อาศัยที่มากส่งผลต่อความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและเกิดความปรารถนากับชุมชน

**ลักษณะที่อยู่อาศัย** พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเกินกว่ากึ่งหนึ่งมีลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นบ้านชั้นเดียว คิดเป็นร้อยละ 53.80 รองลงมา คือ มีลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นบ้าน 2 ชั้นขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 39.10 และลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นตึกแถว/ห้องแถว มีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 7.10 ตามลำดับ จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่มีลักษณะที่อยู่อาศัยที่เป็นบ้านชั้นเดียว สะท้อนให้เห็นว่าชุมชนมีความถ้อยน้อยในการประสอทุกภัย เมื่อพิจารณาจากลักษณะสิ่งปลูกสร้างเป็นหลัก

**กรรมสิทธิ์การถือครองที่อยู่อาศัย** พบว่า ส่วนใหญ่มีกรรมสิทธิ์การถือครองเป็นของตนเอง คิดเป็นร้อยละ 59.40 รองลงมาคือ มีลักษณะการเป็นผู้อาศัยซึ่งไม่มีกรรมสิทธิ์เป็นของตนเองและไม่มีสัญญาเช่า คิดเป็นร้อยละ 27.70 และมีกรรมสิทธิ์เป็นของตนเองโดยมีกรรมสิทธิ์ในรูปแบบสัญญาเช่า คิดเป็นร้อยละ 12.90 ตามลำดับ จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนดั้งเดิมที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในชุมชนหรือเป็นกลุ่มตระกูลเก่าแก่ ทำให้มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลประชากรของเทศบาลนครปากเกร็ดซึ่งประกอบด้วย กลุ่มคนดั้งเดิมและกลุ่มคนที่เข้ามาอยู่อาศัยใหม่ในพื้นที่ เช่น หมู่บ้านจัดสรร เป็นต้น

ตารางที่ 4.2 จำนวนและร้อยละข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด

ข้อมูลพื้นฐาน	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เพศ		
- ชาย	181	45.30
- หญิง	219	54.80
รวมทั้งหมด	400	100.00
อายุ		
- ต่ำกว่า 20 ปี	17	4.30
- 21-30 ปี	30	7.60
- 31-40 ปี	30	7.60
- 41-50 ปี	71	17.90
- 51-60 ปี	93	23.50
- มากกว่า 60 ปีขึ้นไป	155	39.10
รวมทั้งหมด	396	100.00
จำนวนสมาชิกในครอบครัว		
- ต่ำกว่า 3 คน	77	21.20
- 4-6 คน	233	64.00
- 7 คนขึ้นไป	54	14.80
รวมทั้งหมด	364	100.00
อาชีพ		
- เกษตรกรรม	30	7.60
- ราชการ/รัฐวิสาหกิจ	44	11.10
- ธุรกิจเอกชน	31	7.80
- ค้าขาย	87	21.90
- รับจ้าง	141	35.50
- นักเรียน / นิสิต / นักศึกษา	33	8.30
- แม่บ้าน	31	7.80
รวมทั้งหมด	397	100.00
สถานะในครัวเรือน		
- หัวหน้าครอบครัว	201	50.90
- ผู้อยู่อาศัย	190	48.10
- ผู้เช่า	4	1.00
รวมทั้งหมด	395	100.00



ข้อมูลพื้นฐาน	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน		
- ต่ำกว่า 10 ปี	44	12.60
- 11-20 ปี	82	23.50
- 21-30 ปี	114	32.70
- 31-40 ปี	58	16.60
- 41-50 ปี	51	14.60
รวมทั้งหมด	349	100.00
ลักษณะที่อยู่อาศัย		
- บ้านชั้นเดียว	212	53.80
- บ้าน 2 ชั้นขึ้นไป	154	39.10
- ชุตติกแถว/ห้องแถว	28	7.10
รวมทั้งหมด	394	100.00
กรรมสิทธิ์การถือครองที่อยู่อาศัย		
- เป็นของตนเอง	234	59.40
- เช่า	51	12.90
- เป็นผู้อาศัย	109	27.70
รวมทั้งหมด	394	100.00

#### 4.1.3.1 เครือข่ายทางสังคม (Social Network)

##### (1) การรับรู้ปัญหาและเป้าหมายร่วมของชุมชน

##### 1. ประสบการณ์อุทกภัยในอดีต

ข้อมูลการประสออุทกภัยปี พ.ศ. 2554 แสดงไว้ในตารางที่ 4.3 โดยผลการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม สามารถสรุปได้ ดังนี้

**ด้านบทบาทและตำแหน่งในปี พ.ศ. 2554** พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นสมาชิกที่อาศัยอยู่ในชุมชน คิดเป็นร้อยละ 73.80 รองลงมาคือ มีตำแหน่งเป็นกรรมการชุมชนคิดเป็นร้อยละ 25.10 สอบต. คิดเป็นร้อยละ 0.50 และเป็นจิตอาสา ได้แก่ อสม. และ อปพร. ซึ่งมีสัดส่วนน้อยสุดและเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 0.30 จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่ากลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามมีตำแหน่งและบทบาทต่อชุมชนอันหลากหลายแสดงให้เห็นถึงการแสดงบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน ส่งผลให้การวิจัยในครั้งนี้มีผลการศึกษอันครอบคลุมด้านกลุ่มคนตัวอย่าง

**ด้านการเปลี่ยนแปลงของจำนวนสมาชิกในครอบครัว** พบว่า ส่วนมากไม่มีการเปลี่ยนแปลง คิดเป็นร้อยละ 51.90 รองลงมา คือ จำนวนสมาชิกเปลี่ยนแปลงลดลง คิดเป็นร้อยละ 32.70 และจำนวนสมาชิกเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น ซึ่งมีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ

15.40 ทั้งนี้จำนวนของสมาชิกในครอบครัวที่ลดลงมาจากสาเหตุการเสียชีวิตด้วยอุบัติเหตุและโรคชรา และบางส่วนมีการย้ายไปอยู่ต่างจังหวัดเป็นการชั่วคราวเพื่อศึกษาต่อ

**ด้านประสบการณ์และลักษณะการประสบอุทกภัยในพื้นที่** พบว่า กลุ่มตัวอย่างของประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดส่วนใหญ่ร้อยละ 41.40 มีประสบการณ์ประสบอุทกภัยเป็นประจำทุกครั้งที่ทุกปี รองลงมาคือมีประสบการณ์การประสบอุทกภัยเป็นบางครั้งหรือบางปี คิดเป็นร้อยละ 33.20 และไม่เคยประสบอุทกภัยเลยมีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 25.40 จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดต้องประสบกับภัยพิบัติอุทกภัยบ่อยครั้ง ซึ่งทำให้ชุมชนมีการปรับตัวและเตรียมความพร้อม ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามระยะเวลาที่เคยประสบอุทกภัย พบว่า ส่วนมากมีประสบการณ์น้ำท่วมนานที่สุด มากกว่า 1 สัปดาห์ขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 58.90 รองลงมาคือ มีประสบการณ์น้ำท่วมนาน 4-6 วัน คิดเป็นร้อยละ 34.10 และมีประสบการณ์น้ำท่วมนาน 1-3 วัน คิดเป็นร้อยละ 7.00 ประกอบกับลักษณะการประสบอุทกภัยในพื้นที่ จากคำตอบของผู้ตอบแบบสอบถามมากกว่ากึ่งหนึ่งเป็นลักษณะน้ำล้นตลิ่ง มีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 46.00 รองลงมาคือ ลักษณะน้ำท่วมขัง คิดเป็นร้อยละ 18.40 และลักษณะน้ำท่วมฉับพลันน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 6.80 แสดงให้เห็นว่าลักษณะอุทกภัยที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่อาศัยริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาและมีความรุนแรง ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อที่อยู่อาศัยและผลกระทบต่อ การดำรงชีวิต

**ด้านผลกระทบที่ได้รับหลังจากประสบอุทกภัย** พบว่า กลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลกระทบจากการประสบอุทกภัยเป็นสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 74.20 รองลงมาคือ ป่วยเป็นโรคติดต่อ คิดเป็นร้อยละ 15.90 ได้รับบาดเจ็บ คิดเป็นร้อยละ 8.60 และเสียชีวิตในสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 0.80 จากการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่เสียชีวิตจากสาเหตุอื่น โดยไม่พบผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอุทกภัยที่เกิดขึ้นใน เทศบาลนครปากเกร็ดประชาชนมีการเตรียมรับมือจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้ เมื่อพิจารณาทางด้าน ความเสียหายที่ได้รับหลังจากการประสบอุทกภัย พบว่า ส่วนใหญ่จะได้รับความเสียหายเป็นบางส่วน ในสัดส่วนที่มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 62.30 รองลงมาคือ ไม่ได้รับความเสียหาย คิดเป็นร้อยละ 34.50 และได้รับความเสียหายทั้งหมด มีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 3.30 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่า ชุมชนมีการเตรียมความพร้อมด้านที่อยู่อาศัยทำให้ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด

ตารางที่ 4.3 จำนวนและร้อยละข้อมูลการประสอูทกภัยปี พ.ศ. 2554 ในเขตพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด

ข้อมูลการประสอูทกภัยปี พ.ศ. 2554	จำนวน (คน)	ร้อยละ
บทบาท/ตำแหน่งในปี พ.ศ. 2554		
- สมาชิกชุมชน	282	73.80
- กรรมการชุมชน	96	25.10
- สออบต.	2	0.50
- อสม	1	0.30
- อปพร.	1	0.30
รวมทั้งหกด	382	100.00
การเปลี่ยนแปลงสมาชิกในครอบครัวหลังจากเกิดอูทกภัย		
- เพิ่มขึ้น	61	15.40
- ลดลง	129	32.70
- ไม่เปลี่ยนแปลง	205	51.90
รวมทั้งหกด	395	100.00
ประสอูทกภัยการประสอูทกภัย		
- เป็นประจำทุกครั้ง/ทุกปี	163	41.40
- เป็นบางครั้ง/บางปี	131	33.20
- ไม่เคยประสอูทกภัยเลย	100	25.40
รวมทั้งหกด	394	100.00
ระยะเวลาที่เคยน้ำท่วมนานที่สุด		
- 1-3 วัน	26	7.00
- 4-6 วัน	126	34.10
- มากกว่า 1 สัปดาห์ขึ้นไป	218	58.90
รวมทั้งหกด	370	100.00
ลักษณะการประสอูทกภัยในพื้นที่		
- น้ำท่วมฉับพลัน	26	6.80
- น้ำล้นตลิ่ง	177	46.00
- น้ำท่วมขัง	71	18.40
- น้ำท่วมฉับพลันและน้ำล้นตลิ่ง	39	10.10
- น้ำท่วมฉับพลันและน้ำท่วมขัง	24	6.20
- น้ำล้นตลิ่งและน้ำท่วมขัง	45	11.70
- อื่น ๆ	3	0.80
รวมทั้งหกด	385	100.00

ข้อมูลการประสบอุทกภัยปี พ.ศ. 2554	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ผลกระทบที่ได้รับหลังจากประสบอุทกภัย		
- ได้รับบาดเจ็บ	33	8.60
- ป่วยด้วยโรคติดต่อ	61	15.90
- เสียชีวิต	3	0.80
- ไม่ได้รับผลกระทบ	284	74.20
- ได้รับบาดเจ็บและไม่ได้รับผลกระทบ	1	0.30
- ป่วยด้วยโรคติดต่อและเสียชีวิต	1	0.30
รวมทั้งหมด	383	100.0
ความเสียหายที่ได้รับหลังจากประสบอุทกภัย		
- เสียหายบางส่วน	249	62.30
- เสียหายทั้งหมด	13	3.30
- ไม่ได้ได้รับความเสียหาย	138	34.50
รวมทั้งหมด	400	100.00

## 2. ทักษะที่มีต่อธรรมชาติและอุทกภัย

ในด้านทักษะที่มีต่อธรรมชาติและอุทกภัย ผู้ศึกษาได้ใช้การศึกษาผ่านประเด็นคำถามวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของอุทกภัยที่ได้รับซึ่งแสดงให้เห็นถึงระดับความรุนแรงของอุทกภัย ประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลจากการเตรียมความพร้อมในการรับมือต่อสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น

จากการสำรวจผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยในกลุ่มตัวอย่าง พบว่ากลุ่มตัวอย่างได้รับผลกระทบต่อปัญหาอุทกภัยในเทศบาลนครปากเกร็ด ในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก เท่ากับ 3.89 เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างได้รับผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยมีค่าเฉลี่ยในระดับมากทุกด้าน โดยได้รับส่งผลกระทบต่อปัญหาที่อยู่อาศัยมากที่สุดซึ่งมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกับการได้รับผลกระทบด้านความเสียหายต่อที่อยู่อาศัย ที่ระดับค่าเฉลี่ย 4.12 และ 4.10 ตามลำดับ รองลงมาคือปัญหาต่อการประกอบอาชีพ/กิจการซึ่งมีระดับค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกับปัญหาการคมนาคม ที่ระดับค่าเฉลี่ย 4.02 และ 3.98 ตามลำดับ ปัญหาด้านการติดต่อสื่อสารหรือปฏิสัมพันธ์กับชุมชน ที่ค่าเฉลี่ย 3.86 ปัญหาความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือของมีค่า ที่ค่าเฉลี่ย 3.76 และปัญหาทางด้านสุขภาพและปัญหาทางด้านจิตใจ โดยมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกัน ที่ค่าเฉลี่ย 3.65 และ 3.64 ตามลำดับ ดังแสดงในตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 ผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด

ผลกระทบ	ระดับผลกระทบที่ได้รับ					$\bar{x}$	S.D.	ระดับผลกระทบ
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
1. ความเสียหายต่อที่อยู่อาศัย	205 (53.7)	76 (19.9)	49 (12.8)	39 (10.2)	13 (3.4)	4.10 (82.00)	1.17	มาก
2. ความเสียหายต่อทรัพย์สินและ/หรือของมีค่า	131 (34.4)	101 (26.5)	89 (23.4)	46 (12.1)	14 (3.7)	3.76 (75.20)	1.16	มาก
3. ปัญหาการคมนาคม	167 (44.2)	72 (19.0)	113 (29.9)	15 (4.0)	11 (2.9)	3.98 (79.00)	1.08	มาก
4. ปัญหาต่อการประกอบอาชีพ/กิจการ	154 (40.6)	116 (30.6)	85 (22.4)	12 (3.2)	12 (3.2)	4.02 (80.00)	1.02	มาก
5. ปัญหาด้านจิตใจ	141 (36.7)	83 (21.6)	91 (23.7)	19 (4.9)	50 (13.0)	3.64 (72.80)	1.36	มาก
6. ปัญหาด้านสุขภาพ	143 (37.4)	83 (21.7)	86 (22.5)	21 (5.5)	49 (12.8)	3.65 (73.00)	1.36	มาก
7. ปัญหาต่อที่อยู่อาศัย	202 (53.2)	80 (21.1)	56 (14.7)	24 (6.3)	18 (4.7)	4.12 (82.40)	1.16	มาก
8. ปัญหาด้านการติดต่อสื่อสารหรือปฏิสัมพันธ์กับชุมชน	148 (39.4)	86 (22.9)	103 (27.4)	21 (5.6)	18 (4.8)	3.86 (77.20)	1.14	มาก
รวม						3.89 (77.80)	1.38	มาก

จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าสภาวะการณ์เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ได้ส่งผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายต่อด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ในขณะที่จากการสำรวจพบว่ากลุ่มตัวอย่างได้รับผลกระทบทางด้านจิตใจน้อยที่สุด สะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของชุมชนและการเตรียมความพร้อมในการรับมืออุทกภัย ทั้งยังแสดงให้เห็นว่าชุมชนมีการรับรู้ถึงอันตรายของภัยพิบัติ มองว่าเป็นสิ่งใกล้ตัวและสามารถเตรียมการป้องกันได้ ส่งผลให้ชุมชนสามารถอยู่ร่วมกับภัยพิบัติได้แม้จะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงก็ตาม ทั้งนี้ สามารถสนับสนุนผลการศึกษาศึกษาโดยพิจารณากับความสอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการน้ำ

“ปากเกร็ดโมเดล” ในภารกิจที่ 4 การจัดให้มีหน่วยบรรเทาทุกข์ฟื้นฟูสภาพจิตใจ สุขภาพ ซ่อมแซม บ้านเรือน ซึ่งเทศบาลนครปากเกร็ดได้มีการสำรวจจัดเวรลงพื้นที่ช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ประกอบกับข้อมูลด้านการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับปัญหา อุทกภัยของกลุ่มตัวอย่าง เมื่อพิจารณาในภาพรวม พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับปัญหาอุทกภัยในระดับมาก ที่ค่าเฉลี่ย 4.14 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีการเตรียมความพร้อมการป้องกันที่อยู่อาศัยมากที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยในระดับมากที่สุด ที่ค่าเฉลี่ย 4.39 รองลงมาคือ การเตรียมอาหารและเครื่องดื่มและการเตรียมความพร้อมด้านเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งมีค่าเฉลี่ยที่ใกล้เคียงกัน โดยมีค่าเฉลี่ยในระดับมากที่สุด ที่ค่าเฉลี่ย 4.22 และ 4.21 ตามลำดับ และมีค่าเฉลี่ยในระดับมากในด้านการเตรียมยารักษาโรค ที่ค่าเฉลี่ย 4.19 การป้องกันทรัพย์สินของมีค่า ที่ค่าเฉลี่ย 4.09 การเตรียมความพร้อมด้านการติดต่อสื่อสาร ที่ค่าเฉลี่ย 3.97 และมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดในด้านการเตรียมความพร้อมด้านคมนาคม ที่ค่าเฉลี่ย 3.92 แสดงดังตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับปัญหาอุทกภัยในเทศบาลนครปากเกร็ด

การเตรียมความพร้อม	ระดับการเตรียมพร้อม					$\bar{x}$	S.D.	ระดับการเตรียมพร้อม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
1. การป้องกันที่อยู่อาศัย	250 (66.1)	59 (15.6)	48 (12.7)	9 (2.4)	12 (3.2)	4.39 (87.83)	1.01	มากที่สุด
2. การป้องกันทรัพย์สินของมีค่า	174 (46.3)	95 (25.3)	88 (23.4)	5 (1.3)	14 (3.7)	4.09 (81.81)	1.04	มาก
3. การเตรียมอาหารและเครื่องดื่ม	216 (57.0)	63 (16.6)	80 (21.1)	7 (1.8)	13 (3.4)	4.22 (84.30)	1.06	มากที่สุด
4. การเตรียมยารักษาโรค	214 (56.9)	66 (17.6)	65 (17.3)	17 (4.5)	14 (3.7)	4.19 (83.88)	1.11	มาก
5. การเตรียมความพร้อมเครื่องนุ่งห่ม	205 (55.0)	83 (22.3)	57 (15.3)	15 (4.0)	13 (3.5)	4.21 (84.24)	1.07	มากที่สุด
6. การคมนาคม	142 (3.5)	93 (2.7)	111 (30.1)	10 (2.7)	13 (3.5)	3.92 (78.48)	1.05	มาก
7. การติดต่อสื่อสาร	148 (40.1)	99 (26.8)	96 (26.0)	14 (3.5)	12 (3.3)	3.97 (79.35)	1.05	มาก
รวม						4.14 (82.73)	0.91	มาก

จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าเทศบาลนครปากเกร็ดมีการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่เพื่อเป็นการบรรเทาลดความเสี่ยง โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมทางด้านปัจจัยสี่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าชุมชนมีการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงปัญหาอุทกภัยที่ชุมชนจะได้รับ และการติดตามรับทราบข่าวสารการประชาสัมพันธ์พร้อมทั้งการแจ้งเตือนเรื่องภัยพิบัติทำให้ชุมชนมีเวลาในการเตรียมตัวเพื่อรับภัยนั้น แสดงให้เห็นว่าหากชุมชนมีการเตรียมความพร้อมในการรับมือป้องกันอุทกภัยล่วงหน้าก็จะสามารถป้องกันลดความรุนแรงที่จะได้รับลงได้ และยังสามารถฟื้นฟูความเสียหายให้กลับคืนสู่สภาวะปกติได้อย่างรวดเร็วอันแสดงให้เห็นถึงการจักระบบการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างมีประสิทธิภาพของเทศบาลนครปากเกร็ด

## (2) ทูทางสังคมและความหวงแหนชุมชน

ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากการสังเกตการณ์ และการสัมภาษณ์เชิงลึก ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทูทางสังคมและความหวงแหนชุมชน ซึ่งสามารถสรุปข้อค้นพบ ดังนี้

### 1. ทูทางสังคม

ความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชน เช่น ความสัมพันธ์ทางครอบครัว ชุมชน หรือความสัมพันธ์จากสิ่งที่ยึดเหนี่ยวจิตใจเดียวกันในขณะเกิดภัยพิบัติ นำใจจากความสัมพันธ์เหล่านี้ได้นำไปสู่ความร่วมมือร่วมใจในการช่วยเหลือกันและกัน เพื่อจัดการกับปัญหา ในขณะที่ความไว้วางใจในการสื่อสารติดต่อกันจะเป็นกลไกที่ทำให้คนในชุมชนเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้หาแนวทางในการจัดการกับปัญหาเข้าด้วยกัน ความไว้วางใจถือเป็นก้าวที่เชื่อมความเชื่อมั่นเหล่านี้ ทำให้การดำเนินงานจัดการอุทกภัยของชุมชนสามารถร่วมมือกันเป็นไปได้อย่างราบรื่น ดังคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนบางตลาดพัฒนา ที่ว่า

... ในส่วนของน้ำท่วม ประชาชนเรามีความตื่นตัวและค่อนข้างที่จะให้ความร่วมมือทั้งตัวเอง เครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อไม่ให้ น้ำท่วม ในปี 2554 ชุมชนที่อยู่ฝั่งเทศบาล ทราบว่ามีการแจ้งเตือน หรือหากมีการแจ้งเตือนภัยจากเทศบาล โอกาสที่เราพักผ่อน หรือออกไปช่วยเหลือได้ก็จะออกมา บางครั้งปริมาณมวลน้ำอาจจะมากและการรั่วของกระสอบทราย เมื่อมีการแจ้งเตือนประกาศทางเสียงตามสาย หอกระจายข่าว เขาก็จะออกมาระดมคนในการให้ความช่วยเหลือกัน และใช้คนในการช่วยกันมากขึ้น เพราะความเสียวถ้าเกิดเราไม่ใช้คนขนาดนี้การที่น้ำจะทะลักเข้ามาความเสียหายจะมากไปกว่าเดิม ความตื่นตัวหรือความระแวงระวังจะมีสูง เรื่องความตื่นตัวในการที่อาจจะเกิดเหตุ คือ ถ้าเราไม่ช่วยกันชีวิตของเราอีกอาจจะไม่รอด ทรัพย์สินก็จะไม่เหลือ ลักษณะจะ



เป็นอย่างนี้ เพราะฉะนั้น จากที่ฟังบทเรียนมาเขาก็มีความพร้อมทุก ๆ เวลา ที่หน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นมีการประกาศแจ้งเตือนให้ออกมาช่วยกันให้มากยิ่งขึ้น. .<sup>10</sup>

นอกจากทวนทางสังคมที่ค้นพบแล้ว จากการศึกษาพบว่าเทศบาลนครปากเกร็ดมีอิสระในการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นเอง กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ดมีอำนาจในการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจต่าง ๆ การกำหนดนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจเพื่อการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับจากภาครัฐ โดยเทศบาลนครปากเกร็ดจะพิจารณาจากสภาพปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนและเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง และหลักความคุ้มค่าตามลำดับ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากการจัดสรรงบประมาณในยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ของเทศบาลนครปากเกร็ด<sup>11</sup> พบว่า ยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีการใช้จ่าย 167,189,100 บาท คิดเป็นร้อยละ 22 และยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม 192,146,600 บาท คิดเป็นร้อยละ 25 ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่มีการใช้จ่ายสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับยุทธศาสตร์อื่น ๆ โดยสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกหัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด ที่ว่า

. . . คณะผู้บริหารจัดลำดับความสำคัญจากสภาพปัญหาที่ต้องได้รับการดูแลมากที่สุดก่อน คือ เรื่องของปัญหาสภาพแวดล้อม ได้แก่ คลองต่าง ๆ ในชุมชน คลองมีค่าใช้จ่ายสูงมากเป็นร้อยล้าน น้ำเน่าเสีย คลองตื้นเขิน เพราะส่งผลกระทบต่อมากที่สุด คลองจะช่วยได้ในหลาย ๆ อย่าง ซึ่งแต่เดิมตอนเป็นเทศบาลใหม่ ๆ จะเน้นเรื่องการทำถนนก่อนยกถนนให้สูงเป็นแนวป้องกันน้ำท่วม แต่เมื่อถนนเสร็จเรียบร้อยก็มาดูแลเรื่องคลองเป็นหลัก และพิจารณาเรื่องความคุ้มค่า เช่น การสร้างสถานีสูบน้ำในระยะยาวตามจุดเสี่ยงต่าง ๆ มีสัดส่วนเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตอื่น ๆ งบลงทุนถ้าดูจากแผนจะไม่มาก แต่จริง ๆ แล้วถ้าดูงบลงทุนที่แทรกในรายจ่ายประจำ จะเป็นสัดส่วนที่สูงมาก คือ รวม ๆ แล้วร้อยละ 70. . .<sup>12</sup>

ซึ่งสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของผู้แทนงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด ที่ว่า

<sup>10</sup> นายสมยศ ศิลปีโยดม, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

<sup>11</sup> การจัดสรรงบประมาณปี 2557 จำแนกตามยุทธศาสตร์ เทศบาลนครปากเกร็ด

<sup>12</sup> นายไพศาล หอมเกตุ, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

. . . ชาวจากบนมาล่าง ที่จริงข่าวเรารู้แล้ว แต่ผู้ว่าเขาก็จัดการประชุม และก็จะเรียกพวกเราทุกส่วนที่เกี่ยวข้องมาประชุม มีชลประทาน อุตุนิยมวิทยา และหน่วยงานท้องถิ่น เขาก็จะดูว่าอย่างท้องถิ่นนี้ทำอะไรในบริบทของตนเองก่อน อย่างปากเกร็ด ด้านงบประมาณเรามีงบประมาณที่เพียงพอที่จะทำได้เลย งบประมาณด้านสาธารณสุขจะอยู่ในแผน. . .<sup>13</sup>

ทั้งนี้ แสดงให้เห็นว่าเทศบาลนครปากเกร็ดมีทุนที่เป็นตัวเงิน ซึ่งเป็นส่วนที่ใช้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี ที่ว่า “. . . ชุมชนเขาเองค่อนข้างมีส่วนช่วยในการดูแลตนเอง อย่างเวลาน้ำมาครอบคลุมทั้งพื้นที่ ประกอบกับลักษณะของชุมชนเป็นชุมชนที่มีความพร้อมเพราะเป็นชุมชนที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาจึงมีความพร้อมมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ รวมถึงความพร้อม ด้านตัวเงิน กำลังคนและทรัพยากร. . .” นอกจากนี้ทุนทางสังคมและทุนที่เป็นตัวเงินแล้ว จากการศึกษาพบว่าการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ปัจจัยที่ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถจัดการอุทกภัยให้ประสบความสำเร็จที่สำคัญอีกประการ คือ ทุนด้านทรัพยากร ดังคำสัมภาษณ์ของนายอำเภอปากเกร็ด ที่ว่า

. . . ทางจังหวัดมองว่าทั้งจังหวัดที่มีความพร้อมด้านอุปกรณ์คือนครนนท์กับปากเกร็ด 2 แห่ง คือ เขามีถึงขนาดระดับเพลิงในอาคารสูง มีอุปกรณ์เฉพาะ เช่น รถกำเนิดไฟฟ้าและแสงสว่าง ส่วนใหญ่งบประมาณเกิดมาจากการจัดแบ่งงบประมาณของเขาเอง เนื่องจากมีแหล่งหลายได้หลายทาง มีการจัดเก็บภาษี มีรถขยะเก็บเงิน. . .<sup>14</sup>

ดังจะเห็นได้ว่า ทุนทางสังคมที่มีอยู่ในตัวเองของชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ดมีระดับของความสัมพันธ์หรือความเหนียวแน่นของเครือข่ายทางสังคมสูง ซึ่งในภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้น เกิดภัยพิบัตินั้น ทุนทางสังคมเป็นสิ่งที่ภัยพิบัติไม่สามารถทำลายหรือสร้างความเสียหายกับตัวมันได้ในทางตรงกันข้ามทุนทางสังคมเองกลับเป็นสิ่งที่ช่วยลดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นกับชุมชนด้วย ดังคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนบางตลาดพัฒนา ที่ว่า “. . . และสิ่งที่ภูมิใจมากที่สุด คือ ณ ขณะนั้นคนไทยไม่ทิ้งกัน ช่วงนั้นเป็นช่วงที่ 400 คน ช่วยกันรอกกระสอบทราย ตอนนั้นก็กังวลว่าจะเอาอะไร

<sup>13</sup> นายเสกสรร โสมรักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

<sup>14</sup> นายวรพจน์ เปรมฤดี, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

เลี้ยงข้าว ที่แรกก็ชวนน้องคนละ 3,000 บาท พอต่อมาก็มีเงินหลังไหลเข้ามาช่วยเหลือ และก็ป็นสิ่งของที่เข้ามาช่วยเหลือ ข้าวกล่อง น้ำ. .”<sup>15</sup>

## 2. ความรู้สึกรักและห่วงหาอาทรชุมชน

ด้านความรู้สึกรักและห่วงหาอาทรชุมชน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความรู้สึกรักและห่วงหาอาทรชุมชนในสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 96.00 เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานริมน้ำเป็นระยะเวลาอันยาวนานจึงมีความผูกพันกับพื้นที่ โดยพบว่ากลุ่มตัวอย่างที่ไม่รู้สึกรักและห่วงหาอาทรชุมชน มีสัดส่วนที่น้อยกว่า คิดเป็นร้อยละ 4.00 ซึ่งเป็นกลุ่มที่อยู่อาศัยในรูปแบบบ้านจัดสรร โดยเป็นคนอำเภอหรือจังหวัดอื่นอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐาน ทำให้ไม่มีบทบาทการมีส่วนร่วมกับกิจกรรมของชุมชน ส่งผลให้ไม่มีความรู้สึกผูกพันกับพื้นที่ ดังตารางที่ 4.6

ตารางที่ 4.6 ความรู้สึกรักและห่วงหาอาทรชุมชนของประชาชนในเทศบาลนครปากเกร็ด

ความรู้สึกรักและห่วงหาอาทรชุมชน	ความถี่	ร้อยละ
ไม่รู้สึก	16	4.00
รู้สึก	383	96.00
รวมทั้งหมด	399	100.00

จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าปัจจัยภายในด้านความรู้สึกผูกพันกับพื้นที่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตอบสนองของประชาชนต่อภัยพิบัติน้ำท่วมในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด กล่าวคือ ถ้าชุมชนมีความรู้สึกที่ตนเองเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและเกิดความปรารถนาดีต่อชุมชน จะทำให้ชุมชนเป็นผู้ริเริ่มและจัดทำกันเอง จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า เทศบาลนครปากเกร็ด เคยประสบอุทกภัยครั้งรุนแรงในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งในขณะนั้นชุมชนได้มีการจัดการและดูแลเรื่องอุทกภัยอยู่ก่อนแล้วในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ โดยชุมชนได้ริเริ่มจัดการกันเอง ซึ่งยังไม่มี การสนับสนุนจากเทศบาลหรือหน่วยงานของเทศบาล ดังคำสัมภาษณ์ของรองประธานชุมชนปากเกร็ดรวมใจ 1 ที่ว่า “. . .ชุมชนที่นี่มีลักษณะเป็นชุมชนริมน้ำ กลุ่มที่อยู่อาศัยส่วนมากก็เป็นคนดั้งเดิม ตอนนั้นก็เป็นคนเฒ่าคนแก่ของชุมชน ก็รักและผูกพันและยึดติดกับพื้นที่มาก เมื่อตอนปี 2538 ที่น้ำท่วม เราก็ช่วยกันเองก่อน ก็บ้านของเรา ที่ดินทำกินของเรา ไม่อยากต้องย้ายไปอยู่ที่อื่น. .”<sup>16</sup>

<sup>15</sup> นางปยุตธนา ไห้เฉื่อย, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนบางตลาดพัฒนาเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

<sup>16</sup> นางมาลัย เอี่ยมสี, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนปากเกร็ดรวมใจ 1 เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

### (3) ความเหนียวแน่นและสายสัมพันธ์ของสมาชิก

ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากการสังเกต และการสัมภาษณ์เชิงลึก ในประเด็นที่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความเหนียวแน่นและสายสัมพันธ์ของสมาชิก ซึ่งสามารถสรุปข้อค้นพบ ดังนี้

#### 1. ความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน

จากการศึกษาพบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดเดิมเป็นพื้นที่ทางการเกษตร เพราะอยู่ติดริมแม่น้ำ ชุมชนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ริมขอบแม่น้ำ อาชีพหลักเป็นอาชีพเกษตรกรรม แต่เนื่องด้วยการขยายตัวของเมือง เทศบาลนครปากเกร็ดประกอบด้วยกลุ่มคน 2 รูปแบบคือ คนดั้งเดิมในพื้นที่และคนย้ายถิ่นเข้ามาอยู่อาศัยในอำเภอปากเกร็ด สังคมแบบผสมผสานระหว่างชุมชนดั้งเดิมกับชุมชนสมัยใหม่ที่มีลักษณะเป็นเขตเศรษฐกิจที่สำคัญรองรับความเจริญเติบโตจากกรุงเทพมหานคร จากการที่เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นเขตที่มีประชากรพำนักอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น ความเจริญเติบโตดังกล่าวส่งผลกระทบต่อพื้นที่ของชุมชนดั้งเดิมที่เคยตั้งอยู่ริมแม่น้ำหายไปอย่างรวดเร็วและถูกแทนที่ด้วยชุมชนสมัยใหม่อันประกอบไปด้วยหมู่บ้านจัดสรรและคอนโดมิเนียมวิถีชีวิตที่ผู้คนส่วนใหญ่ได้ดำเนินอยู่ก็แตกต่างจากสมัยก่อนอย่างเห็นได้ชัด อาชีพเกษตรลดลง โดยส่วนใหญ่เป็นพนักงานสำนักงานต่าง ๆ การก่อให้เกิดการรวมกลุ่มของคนในชุมชนที่มีลักษณะแตกต่างกันนั้นทำได้ยาก ลักษณะสังคมสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นจึงมีความสัมพันธ์กับชุมชนดั้งเดิมน้อยมาก ประชาชนโดยส่วนใหญ่มักไม่ทำความรู้จักคุ้นเคยกับชุมชนดั้งเดิมมากนัก และมักจะมีปัญหาความขัดแย้งในการอาศัยอยู่ร่วมกันบ่อยครั้ง กิจกรรมการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนจึงมีความหลากหลายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่ม โดยผ่านกลไกต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ ทั้งประเพณีดั้งเดิมของคนปากเกร็ด โดยการหล่อหลอมความสัมพันธ์ผ่านกิจกรรมงานบุญ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมที่เคยดำเนินมา งานประเพณีที่สำคัญในชุมชน ได้แก่ งานแห่เทียนพรรษา งานทำบุญสี่แยก และงานแห่น้ำหวานในวันสงกรานต์ รวมทั้งการขับเคลื่อนผ่านกิจกรรมตามนโยบายการพัฒนาของเทศบาลนครปากเกร็ดเพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มของคนในชุมชนอย่างต่อเนื่อง

แม้ปัจจุบันการเติบโตของเศรษฐกิจจะทำให้ชุมชนค่อย ๆ เติบโตและกลายเป็นสังคมเมือง แต่เนื่องด้วยนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลนครปากเกร็ด พบว่า การเติบโตและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น ทำให้ชุมชนสามารถเติบโตได้อย่างมีทิศทาง ดังจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ทางสังคมที่เหนียวแน่นของเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์ในรูปแบบของความเชื่อใจ ความเห็นอกเห็นใจ รวมทั้งเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดทิศทางในการร่วมมือร่วมใจระหว่างบุคคลและระหว่างชุมชน ซึ่งก่อให้เกิดบรรยากาศที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกัน และนำไปสู่ความร่วมมือร่วมใจในลำดับต่อมา ดังคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ ที่ว่า

. . .คนร่วมแรงร่วมใจกันดี เทศบาลเอาคนลงมา มาจากความสามัคคี รวมทั้งความเสียสละ ถ้าทุกคนต่างคนต่างอยู่ไม่คิดถึงสิ่งที่เกิดขึ้นขณะนั้น แต่ทุกคนมาช่วยกันหมด ตอนเมืองก็มา ถือเป็นอะไรที่คณะกรรมการชุมชนไม่ได้นอน ต้องคอยเฝ้าระวังระดับน้ำตลอด เด็กหนุ่มมาช่วยกรอกทราย ผู้สูงอายุช่วยตัดอาหาร. . .<sup>17</sup>

ซึ่งสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของรองประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1 ที่ว่า

. . .ชุมชนมีความสามัคคี ต่างคนต่างช่วยเหลือ ก็ไม่ได้เป็นญาติกัน แต่มีความผูกพันกัน ตอนน้ำท่วมจากคนที่เคยทะเลาะกันก็มีการช่วยเหลือกัน สามัคคีกันดี ชุมชนมีลักษณะเป็นชุมชนริมน้ำ ชาวบ้านประสบกับน้ำท่วมบ่อย ช่วยเหลือตนเองได้ ถ้าใครอยู่ในพื้นที่ที่ยังไม่อพยพก็ต้องดูแลกันเอง ชุมชนช่วยเป็นหูเป็นตา ไม่มีปัญหาเรื่องขโมย บางบ้านก็ไปให้ความช่วยเหลือบ้านอื่น ๆ. . .<sup>18</sup>

ด้านลักษณะความสัมพันธ์ทางเครือญาติ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกทำให้ทราบว่า ลักษณะวิถีชีวิตการดำรงชีวิตของประชาชนในเทศบาลนครปากเกร็ดมีความสัมพันธ์ในลักษณะของเครือญาติของชาวบ้านที่อยู่ร่วมกันในชุมชน เป็นความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ กล่าวคือ ชาวบ้านอยู่ร่วมกันโดยไม่มีข้อผูกพันทางกฎหมาย มีลักษณะการช่วยเหลือแบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรากฐานชุมชนเข้มแข็งในชุมชน โดยลักษณะความเป็นเครือญาติ เช่นนี้มักพบในชุมชนดั้งเดิมที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ และเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบทางด้านอุทกภัยบ่อยครั้ง ในขณะเดียวกันพบว่าได้เกิดชุมชนสมัยใหม่ขึ้น อันประกอบไปด้วยหมู่บ้านจัดสรรและคอนโดมิเนียม ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหม่ที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในชุมชน ไม่มีลักษณะความสัมพันธ์ทางเครือญาติ เป็นการอยู่อาศัยแบบต่างคนต่างอยู่เหมือนสังคมเมืองถึงกระนั้นก็ตามกลุ่มคนที่เข้ามาอยู่ใหม่ได้ให้ความเคารพนับถือคนดั้งเดิมในชุมชน และให้ความร่วมมือกับกิจกรรมของชุมชนรวมทั้งได้ให้ความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติที่ผ่านมา โดยเฉพาะการช่วยเหลือทางด้านปัจจัย ดังคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ที่ว่า". . .ส่วนมากคนในชุมชนเป็นเครือญาติกัน ส่วนคนที่เข้ามาอยู่ใหม่ เช่นหมู่บ้านจัดสรรก็ให้ความเคารพกับคนท้องที่ของชุมชน เช่น การให้ความร่วมมือกับประธานชุมชนโดยมีการทำกิจกรรมชุมชนร่วมกัน ไปมาหาสู่กันโดยตลอด คนในชุมชนช่วยกันดูแล รักใคร่กันดี. . ." <sup>19</sup>

<sup>17</sup> นางบุณณภา ไห้เฉื่อย, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนบางตลาดพัฒนา เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

<sup>18</sup> นางมาลัย เอี่ยมสี, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1 เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

<sup>19</sup> นางบุญทิ้ง ทองมา, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

จากผลการสัมภาษณ์แสดงให้เห็นว่ากระบวนการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด เกิดจากการร่วมมือระหว่างคนในชุมชน บนฐานความสัมพันธ์ทางเครือญาติ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ทางเครือญาติของชุมชนก่อให้เกิดการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและข่าวสารผ่านระบบครอบครัวและเครือญาติ เกิดการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งถือเป็นหลักการพึ่งพาตนเองได้อย่างเด่นชัด

นอกจากนั้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทำให้ชุมชนขยายตัว เปิดโอกาสให้ผู้คนที่หลากหลายได้มีส่วนร่วมมากขึ้น ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าคนเราเมื่อมีความสัมพันธ์กันฉันท์เพื่อนแล้ว การทำงานร่วมกันก็ง่ายขึ้น จึงเกิดเป็นการร่วมมือกันมากกว่าแข่งขัน ดังคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนบางตลาดพัฒนาที่ว่า “. . .เราอยากให้คนในชุมชนทำด้วยจิตอาสา ความร่วมมือของชุมชนเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ชุมชนผ่านวิกฤตอุทกภัยไปได้ ต้องทำเพื่อชุมชนมากกว่าแข่งขันชิงดีชิงเด่นกันทุกฝ่ายมีส่วนร่วมเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน โดยเฉพาะในยามที่เกิดอุทกภัยปี 2554. . .” ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ทางสังคมที่เหนียวแน่นนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในชุมชนส่งผลให้เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถบริหารจัดการภัยพิบัติได้<sup>20</sup>

## 2. ฐานการเรียนรู้ชุมชน

เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นชุมชนที่ส่งเสริมให้เกิดแหล่งเรียนรู้ของชุมชน เพื่อเชื่อมโยงให้เกิดการพัฒนาชุมชน จากการศึกษาพบว่าเทศบาลนครปากเกร็ดมีการจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อเป็นฐานการเรียนรู้ของชุมชน เช่น โครงการอนุรักษ์และพัฒนาตลาดเก่าริมน้ำปากเกร็ดแบบมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน ซึ่งเกิดจากความพยายามร่วมกันจากหลายฝ่าย การจัดทำโครงการพัฒนาชุมชนและสิ่งแวดล้อม การปรับสภาพภูมิทัศน์ของชุมชน การจัดทำศูนย์กลางการเรียนรู้ของเทศบาลนครปากเกร็ด คลินิกของชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการสร้างองค์ความรู้และแหล่งการเรียนรู้ของชุมชนขับเคลื่อนผ่านกิจกรรมการพัฒนา โดยเกิดจากความต้องการที่แท้จริงของชุมชนเพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ของชุมชนและความต้องการของสมาชิกในชุมชนได้ ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดการตนเองของชุมชนโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

<sup>20</sup> นางปยุตธนา โห้เฉื่อย, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ชุมชนบางตลาดพัฒนา เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.



#### (4) การมีส่วนร่วมของชุมชน

##### 1. กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของเทศบาลนครปากเกร็ดในการจัดการอุทกภัย และวิเคราะห์ผลที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติการ และร่วมดำเนินผล โดยเลือกใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ ด้วยการใช้แบบสอบถามข้อมูลในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพื่อสอบถามประชาชนที่อยู่อาศัยจริงในพื้นที่ โดยมิผลการศึกษา ดังนี้

##### ด้านการมีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์

**อุทกภัย** พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์อุทกภัยภาพรวมในระดับปานกลาง ที่ค่าเฉลี่ย 2.28 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมพูดคุยปรึกษาเพื่อนบ้าน ผู้ใหญ่ เพื่อหาแนวทางในการบรรเทาความเดือดร้อนจากอุทกภัยโดยมีสัดส่วนมากที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยในระดับมาก ที่ค่าเฉลี่ย 3.49 รองลงมาคือ กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในขั้นการริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์น้ำท่วมในระดับปานกลางในทุกหัวข้อ ได้แก่ เคยศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตนเมื่อเกิดภัย ที่ค่าเฉลี่ย 3.10 การมีส่วนร่วมสำรวจข้อมูลจุดเสี่ยงภัยในชุมชน ที่ค่าเฉลี่ย 3.02 การมีส่วนร่วมสำรวจข้อมูลจุดปลอดภัยในชุมชน ที่ค่าเฉลี่ย 2.96 และการมีส่วนร่วมในการขอคำปรึกษาจากสำนักงานป้องกันบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเกี่ยวกับการรับมืออุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นน้อยที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.90 ดังแสดงในตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 การมีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
1. ร่วมพูดคุยปรึกษาเพื่อนบ้านผู้ใหญ่ เพื่อหาแนวทางในการบรรเทาความเดือดร้อนจากอุทกภัย	163 (41.9)	57 (14.7)	86 (22.1)	28 (7.2)	2 (0.5)	53 (13.6)	3.49 (69.87)	1.70	มาก
2. ร่วมสำรวจข้อมูลจุดเสี่ยงภัยในชุมชน	80 (20.7)	110 (28.5)	90 (23.3)	26 (6.7)	5 (1.3)	75 (19.4)	3.02 (60.47)	1.73	ปานกลาง



การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
3. ร่วมสำรวจข้อมูลจุดปลอดภัยในชุมชน	73 (19.6)	72 (19.4)	130 (34.9)	28 (7.5)	2 (0.5)	67 (18.0)	2.96 (59.19)	1.64	ปานกลาง
4. เคยศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตนเมื่อเกิดภัย	97 (24.9)	81 (20.8)	112 (28.8)	28 (7.2)	6 (1.5)	65 (16.7)	3.10 (62.06)	1.69	ปานกลาง
5. เคยขอคำปรึกษาจากสำนักงานป้องกันบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเกี่ยวกับการรับมืออุทกภัยที่อาจจะเกิดขึ้น	84 (21.9)	87 (22.7)	96 (25.1)	24 (6.3)	5 (1.3)	87 (22.7)	2.90 (57.91)	1.81	ปานกลาง
รวม							2.28 (45.60)	1.73	ปานกลาง

จากผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าในขั้นการเตรียมรับสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นกลุ่มตัวอย่างได้มีการริเริ่มในการร่วมพูดคุยปรึกษากับเพื่อนบ้าน หรือผู้ปกครอง ท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์ในระดับเดียวกัน สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนในชุมชนเขตเทศบาลนครปากเกร็ด มีความเข้าใจบริบทของท้องถิ่นตน รับทราบ และมีความกังวลและเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านอุทกภัยที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งได้มีการดำเนินการในการศึกษาข้อมูลเมื่อเกิดภัยเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือ และการมีส่วนร่วมในการสำรวจจุดเสี่ยงภัยและจุดปลอดภัยในชุมชนตามลำดับ ในทางตรงกันข้ามกลับพบว่าการแสดงบทบาททางด้านการขอคำปรึกษาจากหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ทางด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเกี่ยวกับการรับมือกลับมีระดับค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด อันมีผลมาจากความสัมพันธ์ของตัวแสดงซึ่งไม่ได้ใกล้ชิดและสนิทสนมกัน อีกทั้งชุมชนไม่ได้มีช่องทางในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานแสดงหลักเหล่านี้ได้โดยตรง หากต้องอาศัยผู้แทนของชุมชนหรือหน่วยงานปกครองท้องถิ่นในการเชื่อมประสานงาน หน่วยงานเหล่านี้เข้ามาให้ความรู้ ประกอบกับเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ มีศักยภาพในการบริหารจัดการตนเอง จึงสะท้อนให้เห็นว่า การกระจายอำนาจส่งผลให้ท้องถิ่นเติบโต มีการพัฒนา และมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองมากขึ้น ส่งผลให้การบริหารจัดการอุทกภัยมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

### ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน

พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชนภาพรวมในระดับปานกลางที่ค่าเฉลี่ย 3.00 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชนในระดับปานกลางทุกด้าน โดยกลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมวางแผนกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยมากที่สุด ซึ่งมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.16 รองลงมาคือ มีส่วนร่วมกำหนดการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเตรียมให้การช่วยเหลือ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.06 ด้านการมีส่วนร่วมวางแผนกำหนดพื้นที่รองรับการอพยพประชาชนในชุมชนและการมีส่วนร่วมวางแผนกำหนดผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเฝ้าระวังและแจ้งเตือน โดยมีค่าเฉลี่ยในระดับใกล้เคียงกันที่ค่าเฉลี่ย 3.01 และ 2.99 ตามลำดับ และด้านการมีส่วนร่วมวางแผนกำหนดเส้นทางในการอพยพโดยมีค่าน้อยที่สุดที่ค่าเฉลี่ย 2.76 ดังตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8 การมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
1. ร่วมวางแผนกำหนดพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัย	127 (33.4)	77 (20.3)	67 (17.6)	22 (5.8)	13 (3.4)	74 (19.5)	3.16 (63.21)	1.86	ปานกลาง
2. ร่วมวางแผนกำหนดพื้นที่รองรับการอพยพประชาชนในชุมชน	92 (24.0)	84 (21.9)	102 (26.6)	22 (5.7)	10 (2.6)	74 (19.3)	3.01 (60.21)	1.76	ปานกลาง
3. ร่วมวางแผนกำหนดเส้นทางในการอพยพ	79 (20.6)	84 (21.9)	88 (22.9)	23 (6.0)	18 (4.7)	92 (24.0)	2.76 (55.16)	1.84	ปานกลาง
4. ร่วมวางแผนกำหนดผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเฝ้าระวังและแจ้งเตือน	93 (24.5)	100 (26.3)	70 (18.4)	24 (6.3)	14 (3.7)	79 (20.8)	2.99 (59.84)	1.83	ปานกลาง
5. ร่วมกำหนดการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเตรียมให้การช่วยเหลือ	105 (27.1)	84 (21.6)	87 (22.4)	25 (6.4)	17 (4.4)	70 (18.0)	3.06 (61.29)	1.78	ปานกลาง
รวม							3.00 (60.00)	1.72	ปานกลาง

จากผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมในการวางแผน การจัดการอุทกภัยของชุมชน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในลำดับแรก คือ ขั้นการร่วมวางแผน กำหนดพื้นที่เสี่ยงในการเกิดภัย สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนในชุมชนเขตเทศบาลนครปากเกร็ด มีความตระหนักและเห็นความสำคัญต่อปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้น และได้มีการริเริ่มวางแผนสำรวจพื้นที่เสี่ยงในการเกิดภัย โดยอาศัยการรับรู้ข้อมูลข่าวสารบนพื้นฐานความเข้าใจบริบทท้องถิ่นของตนเอง ผวนกับประสบการณ์การประสบอุทกภัยที่ได้รับ เพราะชุมชนเป็นผู้เข้าใจในสภาพพื้นที่และปัญหาในท้องถิ่นของตนเองเป็นอย่างดี ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดและชุมชนสามารถวางแผนป้องกันอุทกภัยในระยะยาวได้ ทั้งนี้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ได้แก่ จิตอาสาจากพื้นที่ต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงการร่วมมือกันของทุกภาคส่วนโดยอาศัยความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ในขณะที่ผลจากการสำรวจพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในลำดับสุดท้ายในบทบาทการกำหนดพื้นที่รองรับการอพยพประชาชนในชุมชน และกำหนดเส้นทางในการอพยพ เนื่องจากชุมชนยังอิงการบัญชาการและช่วยเหลือจากเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นหลัก จึงยังไม่มี การแสดงบทบาทหลักในด้านนี้โดยเฉพาะ

**ด้านการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามลพิษใน ปี พ.ศ. 2554** พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามลพิษในเทศบาลนครปากเกร็ดภาพรวมในระดับมาก ที่ค่าเฉลี่ย 3.48 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการช่วยขน/ทำแนวกระสอบทรายกั้นน้ำมากที่สุด โดยมีระดับการมีส่วนร่วมในระดับมาก ที่ค่าเฉลี่ย 3.52 รองลงมาคือ การมีส่วนช่วยเผยแพร่ข้อมูลภายในชุมชน โดยมีค่าเฉลี่ยการมีส่วนร่วมในระดับมาก ที่ค่าเฉลี่ย 3.48 ด้านการมีส่วนร่วมดำเนินการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการของชุมชน โดยมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง ที่ค่าเฉลี่ย 3.09 ด้านการมีส่วนร่วมจัดทำแผนรับมือขณะเกิดอุทกภัย ที่ค่าเฉลี่ย 2.92 ด้านการมีส่วนร่วมคอยแจ้งเตือนระดับน้ำหรือเหตุฉุกเฉิน ที่ค่าเฉลี่ย 2.83 ด้านการมีส่วนร่วมเป็นอาสาสมัครกู้ภัย ที่ค่าเฉลี่ย 2.55 และมีส่วนร่วมน้อยที่สุดในด้านอาสาสมัครเฝ้าระวังน้ำ ที่ค่าเฉลี่ย 2.45 ดังแสดงในตารางที่ 4.9

ตารางที่ 4.9 การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในเทศบาลนครปากเกร็ด

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
1. ช่วยเผยแพร่ข้อมูลภายในชุมชน	162 (41.6)	61 (15.7)	85 (21.9)	19 (4.9)	8 (2.1)	54 (13.9)	3.48 (69.67)	1.73	มาก
2. ร่วมดำเนินการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการของชุมชน	104 (27.3)	79 (20.7)	94 (24.7)	23 (6.0)	15 (3.9)	66 (17.3)	3.09 (61.89)	1.75	ปานกลาง
3. ร่วมจัดทำแผนรับมือขณะเกิดอุทกภัย	100 (26.7)	64 (17.1)	93 (24.9)	23 (6.1)	10 (2.7)	84 (22.5)	2.92 (58.34)	1.85	ปานกลาง
4. ช่วยขน/ทำแนวกระสอบทรายกั้นน้ำ	153 (40.5)	70 (18.5)	80 (21.2)	16 (4.2)	12 (3.2)	47 (12.4)	3.52 (70.32)	1.68	มาก
5. คอยแจ้งเตือนระดับน้ำหรือเหตุฉุกเฉิน	91 (23.8)	81 (21.1)	83 (21.7)	23 (6.0)	9 (2.3)	96 (25.1)	2.83 (56.55)	1.88	ปานกลาง
6.อาสาสมัครกู้ภัย	61 (16.0)	75 (19.7)	106 (27.8)	18 (4.7)	12 (3.1)	109 (28.6)	2.55 (50.97)	1.84	น้อย
7.อาสาสมัครเฝ้าระวังน้ำ	61 (15.9)	69 (18.0)	98 (25.5)	26 (6.8)	13 (3.4)	117 (30.5)	2.45 (48.96)	1.86	น้อย
รวม							3.48 (69.67)	1.73	มาก

จากผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าประชาชนในฐานะผู้ประสบภัยซึ่งเป็นผู้ที่รับรู้ความผิดปกติของสถานการณ์วิกฤตจากธรรมชาติและเป็นผู้เผชิญภัยเป็นอันดับแรก บทบาทที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ ประชาชนมีบทบาทในการช่วยขนและทำแนวกระสอบทรายกั้นน้ำทั้งพื้นที่ของตนเองและพื้นที่ส่วนรวม สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ต่างมีศักยภาพในการปรับตัวและช่วยเหลือตนเองพร้อมทั้งร่วมปฏิบัติการกับหน่วยท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในเบื้องต้นได้อีกด้วย รวมทั้งการมีบทบาทเป็นผู้ส่งข่าวสารแจ้งข้อมูลของสภาพปัญหาให้แก่เพื่อนบ้านและเจ้าหน้าที่ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งจากคำให้การของหน่วยท้องถิ่นที่ศึกษาได้แสดงให้เห็นว่าบทบาทของประชาชนที่เข้ามาเป็นหลักในการดำเนินการจัดการปัญหาร่วมกับท้องถิ่น ต่างเห็นวาทะประชาชนมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการช่วยเหลือให้การจัดการกับปัญหาระดับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า ชุมชนมีส่วนร่วมน้อยในการเป็นอาสาสมัครทั้งด้านกู้ภัยและเฝ้าระวังน้ำ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่เทศบาลได้มีการมอบหมายให้กลุ่มคนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้รับผิดชอบ

ดูแล ได้แก่ หน่วยประเมินสถานการณ์แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หน่วยสาธารณสุขเชิงรุก อปพร. โดยมีลักษณะเป็นหน่วยฉุกเฉิน ปฏิบัติการภายใต้การสั่งการที่ชัดเจนและข้อมูลที่แม่นยำ เพื่อควบคุมสถานการณ์น้ำ แต่กระนั้นก็ตามประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมเป็นจิตอาสาในการแจ้งเตือนระดับน้ำหรือเหตุการณ์ฉุกเฉินผ่านทางผู้นำชุมชนของตนเองอีกด้วย

#### ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัยในปี

พ.ศ. 2554 พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ภาพรวมในระดับปานกลาง ที่ค่าเฉลี่ย 2.86 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์อุทกภัยเป็นระยะ ๆ มากที่สุด ที่ค่าเฉลี่ย 3.15 รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมตรวจสอบสภาพการพร้อมใช้งานของอุปกรณ์ต่าง ๆ และการมีส่วนร่วมในการแจ้งเตือนระดับน้ำหรือเหตุฉุกเฉิน โดยมีค่าเฉลี่ยในระดับที่ใกล้เคียงกัน ที่ค่าเฉลี่ย 3.02 และ 3.00 ตามลำดับ ด้านการมีส่วนร่วมสังเกตการณ์การประเมินผลของหน่วยงานราชการที่ค่าเฉลี่ย 2.81 และมีส่วนร่วมน้อยที่สุดซึ่งมีระดับการมีส่วนร่วมในระดับน้อย ในด้านการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมสังเกตการณ์ ประเมิน และให้คำแนะนำในการฝึกซ้อม ที่ค่าเฉลี่ย 2.50 ดังแสดงในตารางที่ 4.10

ตารางที่ 4.10 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัยในเทศบาลนครปากเกร็ด

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
1. มีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์อุทกภัยเป็นระยะ ๆ	128 (33.0)	84 (21.6)	62 (16.0)	25 (6.4)	11 (2.8)	78 (20.1)	3.15 (63.04)	1.87	ปานกลาง
2. ร่วมตรวจสอบสภาพความพร้อมใช้งานของอุปกรณ์ต่างๆ	97 (24.9)	94 (24.1)	85 (21.8)	25 (6.4)	11 (2.8)	78 (20.0)	3.02 (60.36)	1.79	ปานกลาง
3. เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมสังเกตการณ์ ประเมิน และให้คำแนะนำในการฝึกซ้อม	61 (15.9)	72 (18.8)	104 (27.1)	23 (6.0)	9 (2.3)	115 (29.9)	2.50 (50.00)	1.85	น้อย

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
4. ร่วมสังเกตการณ์ การประเมินผลของ หน่วยงานราชการ	94 (24.1)	66 (16.9)	101 (25.9)	24 (6.2)	11 (2.8)	94 (24.1)	2.81 (56.21)	1.86	ปานกลาง
5. ร่วมติดตาม ประเมินผลกระทบจาก ปัญหาอุทกภัยในชุมชน	80 (20.6)	97 (24.9)	104 (26.7)	28 (7.2)	12 (3.1)	68 (17.5)	3.00 (60.05)	1.69	ปานกลาง
รวม							2.86 (57.20)	1.58	ปานกลาง

จากผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์และร่วมติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัย ซึ่งค้นพบว่าการมีส่วนร่วมข้างต้นเป็นการแสดงบทบาทด้านการติดตามประเมินผลอุทกภัยที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยมีขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งประชาชนสามารถปฏิบัติได้ง่ายและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี เนื่องจากเทศบาลนครปากเกร็ดได้เปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นหูเป็นตาให้กับเทศบาล ในขณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมในลำดับน้อยในด้านการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการ เนื่องจากชุมชนไม่มีหน้าที่โดยตรงในการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ ต้องอาศัยการประสานงานผ่านหน่วยท้องถิ่น ผลการศึกษาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า บุคคลและกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถ การสนับสนุน และโอกาสอันพึงได้รับ แต่ทั้งนี้ให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมจะกระทำโดยการบังคับหาได้ไม่ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งผลให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด

**สรุปการมีส่วนร่วมของเทศบาลนครปากเกร็ดในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ปี พ.ศ. 2554** พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ภาพรวมในระดับปานกลาง ที่ค่าเฉลี่ย 2.91 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการภัยพิบัติในด้านการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 มากที่สุด โดยมีระดับการมีส่วนร่วมในระดับมาก ที่ค่าเฉลี่ย 3.48 และมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน ที่ค่าเฉลี่ย 3.00 และด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัย ที่ค่าเฉลี่ย 2.86 และมีส่วนร่วมน้อยที่สุดใน

ด้านการมีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 โดยมีส่วนร่วมในระดับน้อย ที่ค่าเฉลี่ย 2.28 ดังแสดงในตารางที่ 4.11

ตารางที่ 4.11 สรุปการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ปี พ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
1. การมีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554	37 (9.5)	54 (13.9)	142 (36.5)	26 (6.7)	8 (2.1)	122 (31.4)	2.28 (45.60)	1.73	น้อย
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน	34 (8.8)	67 (17.3)	118 (30.4)	34 (8.8)	18 (4.6)	117 (30.2)	3.00 (60.00)	1.72	ปานกลาง
3. การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมในปี พ.ศ. 2554	22 (5.7)	34 (8.7)	144 (37.0)	34 (8.7)	14 (3.6)	141 (36.2)	3.48 (69.67)	1.73	มาก
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัย	22 (5.6)	56 (14.4)	136 (34.9)	42 (10.8)	9 (2.3)	125 (32.1)	2.86 (57.20)	1.87	ปานกลาง
รวม							2.91 (58.10)	1.38	ปานกลาง

จากผลการศึกษาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด ด้านการมีส่วนร่วม พบว่า ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการวางแผนและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของประชาชนในพื้นที่ และตัวของภาครัฐ คือ เทศบาลนครปากเกร็ด ภายใต้การบริหารจัดการของนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด นายวิชัย บรรดาศักดิ์ โดยมีประธานชุมชนช่วยผลักดันให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ การจัดการในรูปแบบการพึ่งพาตนเองอย่างมีส่วนร่วมส่งผลให้ชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ดมีประสิทธิภาพ



#### 4.1.3.2 ภาวะผู้นำในการจัดการอุทกภัย (Leadership)

สำหรับการศึกษากัยพิบัติจากอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกศึกษาผู้นำของเทศบาลนครปากเกร็ด ได้แก่ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด (นายวิชัย บรรดาศักดิ์) ซึ่งเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริม สนับสนุน และเพิ่มศักยภาพของสมาชิกในชุมชนให้มีความสามารถในการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดในปี พ.ศ. 2554 และมีลักษณะสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จ ดังนี้

##### (1) ปัจจัยผู้นำ

###### 1. ภูมิหลังของผู้นำ

ผลสัมภาษณ์ที่ชี้ให้เห็นถึงความเป็นผู้นำของนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ดที่นำโดยนายวิชัย บรรดาศักดิ์ โดยจากการที่ได้ศึกษาประวัติของผู้นำท่านนี้พบว่า นายวิชัย บรรดาศักดิ์ เป็นชาวตำบลบ้านใหม่ อำเภอปากเกร็ด โดยกำเนิด เริ่มจากการได้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 3 ตำบลบ้านใหม่ ตั้งแต่อายุ 25 ปี ต่อมาได้รับการเลือกตั้งให้เป็นกำนัน ตำบลบ้านใหม่ เมื่อปี พ.ศ. 2521 หลังจากนั้นได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) ตำบลปากเกร็ด และได้รับการแต่งตั้งเป็นเทศมนตรีฝ่ายโยธา เมื่อปี พ.ศ. 2535 และปี พ.ศ. 2539 เข้าสู่สภาเทศบาลเมืองปากเกร็ดอีกครั้ง และได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองปากเกร็ดในปีเดียวกัน ต่อมามีการยกฐานะเป็นเทศบาลนครปากเกร็ดจึงได้รับตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ถึงปัจจุบัน โดยนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด มีแรงบันดาลใจในการเป็นผู้นำท้องถิ่นตามคำสัมภาษณ์ ที่ว่า

... สำหรับแรงบันดาลใจในการเข้ามาทำงานการเมืองนั้น เริ่มจากที่คุณพ่อซึ่งเป็นกำนันอยู่ในขณะนั้นเสียชีวิต ทำให้ตำแหน่งกำนันว่างลง ชาวบ้านเห็นว่า เราน่าจะสานต่องานของคุณพ่อได้ จึงเรียกร้องให้ลงสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านก่อน จากนั้นก็มาเป็นกำนันในเวลาต่อมา สิ่งที่เราเห็นมาตลอดคือ การทำงานช่วยเหลือชาวบ้านของคุณพ่อ ทำให้ซึมซับภาพเหล่านั้นมาโดยอัตโนมัติ สุดท้ายก็กลายเป็นแรงผลักดันให้สู่สนามการเมืองท้องถิ่น...<sup>21</sup>

ซึ่งสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนบ้านใหม่สมานฉันทน์ ซึ่งเชื่อมั่นในตัวนายกเทศมนตรีคนปัจจุบันว่า... ชุมชนไม่แน่ใจว่าครั้งต่อไปน้ำจะเข้าท่วมพื้นที่หรือไม่ แต่คิดว่าถ้ามีการร่วมมือกันอย่างนี้ ชุมชนน่าจะรับมือได้ ถ้านายกวิชัย ยังอยู่ตรงนี้ ท่านขออะไรได้หมด นายกเป็นคนอำเภอ

<sup>21</sup>นายวิชัย บรรดาศักดิ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

ปากเกร็ดโดยกำเนิด พ่อเป็นกำนัน และถ่ายทอดมายังลูกชาย. . .<sup>22</sup> ประกอบกับคำสัมภาษณ์ของตัวแทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด ที่ว่า “. . . อย่างนายกเป็นคนดั้งเดิมในพื้นที่ คนในชุมชนให้การเคารพนับถือ ดัชนี่ชีวิตคือคนในชุมชนให้การเลือกตั้งเข้ามา 4-5 สมัย ก็ถือว่าดี ประชาชนยอมรับ เพราะฉะนั้นนโยบายประชาชนก็จะให้ความร่วมมือ. . .”<sup>23</sup>

จากคำสัมภาษณ์สามารถสรุปได้ว่า นายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด เป็นผู้นำที่เป็นคนในพื้นที่ ส่งผลต่อการขึ้นมาเป็นผู้นำของชุมชน ซึ่งเข้ามามีบทบาทในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง จึงได้รับความไว้วางใจจากคนในชุมชน ทำให้ได้รับความร่วมมือจากคนในชุมชนซึ่งส่งผลต่อการให้ความร่วมมือกับการทำงานของเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นอย่างมาก

## 2. บุคลิกภาพของผู้นำ

ในด้านบุคลิกภาพของผู้นำ จากคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนบางพูดสามัคคี ได้กล่าวถึง บุคลิกภาพการเป็นผู้นำของนายวิชัย บรรดาศักดิ์ ไว้ว่า

. . . ในเรื่องหลักก็จะเป็นการดูแล เมื่อเกิดเหตุหรือปัญหาจะได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว แล้วท่านมีการเตรียมการไว้ทุกปี ช่วยเหลือทุกชุมชนที่อยู่ในเทศบาลนครปากเกร็ด เป็นกำลังหลักสำคัญ วางจุดอำนวยการให้ความช่วยเหลือประชาชน ให้ความช่วยเหลือลงพื้นที่ด้วยตนเอง ต้องมีการเตรียมพร้อม เราดูรู้ว่าเราต้องทว่ เราก็ต้องเตรียมเรื่องหลาย ๆ อย่างที่จะเกิดผลกระทบขึ้น เช่น การลอกท่อ เป็นต้น คนในพื้นที่ต้องมีการช่วยเหลือดูแลซึ่งกันและกัน รวมทั้งคนในพื้นที่ต้องมีความตื่นตัว ผู้นำได้เป็นหลักในการกระตุ้นให้คนในชุมชนตื่นตัว และเข้าร่วม พร้อมทั้งได้แสดงออกให้เห็นว่าผู้นำทำจริงและเห็นผลที่ทำ อย่างผู้นำท่านนายกวิชัยถือว่าเป็นจิตอาสาอย่างแท้จริงไม่หวังผลตอบแทน. . .<sup>24</sup>

จากคำสัมภาษณ์จะเห็นได้ว่า นายวิชัย บรรดาศักดิ์ เป็นผู้นำที่มีความสามารถในการปรับตัว โดยมีความตื่นตัวต่อปัญหาสภาวะอุทกภัยที่เกิดขึ้น และแสดงออกถึงความเป็นผู้นำที่แท้จริง กล่าวคือ มีการปฏิบัติให้เห็นเป็นแบบอย่าง โดยเริ่มลงมือทำก่อนแล้วจึงให้ชาวบ้านทำตาม จากนั้นชุมชนก็จะให้ความร่วมมือ

<sup>22</sup> นางบุญทึง ทองมา, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

<sup>23</sup> นายเสกสรร โสมรักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

<sup>24</sup> นางสุวรรณี อุดมทรัพย์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ชุมชนบางพูดสามัคคี เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 26 มีนาคม 2559.

## (2) ภาวะผู้นำ

### 1. ความรู้ ความสามารถ

ด้านความรู้ ความสามารถ พบว่า นายวิชัย บรรดาศักดิ์ เป็นผู้ที่มีความแม่นยำในการตัดสินใจ อันเกี่ยวเนื่องกับการจัดการปัญหาของชุมชน ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ว่า “. . .ท่านนายกสามารถประสานงานได้เยอะ มีเครือข่ายที่กว้าง การตัดสินใจถ้าเรามีปัญหา นายกตัดสินใจได้ตรงเลยและเป็นคนที่ตัดสินใจได้แม่นยำ เพราะท่านสั่งสมประสบการณ์ด้านน้ำท่วมไว้มาก. . .”<sup>25</sup> ประกอบกับความรู้ที่เกี่ยวกับภัยพิบัติและความรู้ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน ดังคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนบางตลาดพัฒนา ที่ว่า “. . .ส่วนผู้นำ ผู้บริหารของเรา ท่านนายกวิชัย บรรดาศักดิ์ ท่านมีการวางแผนป้องกันไว้ก่อน น้ำท่วมสูงสุดเมื่อเดือนตุลาคม แต่ได้มีการเตรียมความพร้อมตั้งแต่เดือนมิถุนายน นายกสั่งเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายป้องกันมาวางกระสอบทราย นายกมาวางกระสอบทรายตั้งแต่กรกฎาคม. . .”<sup>26</sup>

จากคำสัมภาษณ์จะเห็นได้ว่า ทางด้านความรู้ความสามารถ นายวิชัย บรรดาศักดิ์ เป็นผู้ที่มีความสามารถในการเป็นผู้นำ ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติในพื้นที่ และเป็นผู้ที่มีความรู้ทางด้านภัยพิบัติ เพราะเป็นผู้นำที่ดำรงตำแหน่งมาหลายสมัยทำให้เข้าใจบริบทสภาพท้องถิ่นของตนเองและสามารถหาแนวทางในการป้องกันรับมือได้

### 2. การนำและการบริหารจัดการ

นายวิชัย บรรดาศักดิ์ เป็นผู้นำที่มีบทบาทเป็นนักคิด พร้อมทั้งส่งเสริมให้คนในชุมชนเกิดความตระหนักในปัญหาร่วมกัน อันเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ร่วมกัน โดยได้สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ของคนในชุมชนในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน เห็นได้จากการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น นายวิชัย บรรดาศักดิ์ ได้ใช้กระบวนการในการแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยให้ผู้นำชุมชนมีเวทีในการปรึกษาหารือและรายงานข้อมูลสถานการณ์เพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมการคิดวิเคราะห์และเป็นการกระตุ้นจิตสำนึกและกระตุ้นให้ชุมชนรับทราบถึงปัญหาของตนเองและชุมชน ดังคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ ที่ว่า

<sup>25</sup> นายเสกสรร โสมรักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

<sup>26</sup> นางปุณณภา ให้อื้อย, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนบางตลาดพัฒนา เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

“...นายกท่านนี้ดีมาก เป็นผู้นำแบบประชาธิปไตยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน คิดการณ์ไกล ได้มีการเตรียมทุกอย่างที่จำเป็นไว้ เช่น พวกทราย กระสอบ อะไรพวกนี้อาจเป็นเพราะมีประสบการณ์และเห็นมาแล้วมากมาย เลยเตรียมเต็มที่ เราก็ไม่เดือดร้อน ก็ไปรับมาแล้วเอามาแจกให้กับคนในชุมชนเราต่อ แล้วก็มีการจัดอุปกรณ์เพื่อทำพวกเสียงตามสายเพื่อให้เราได้ใช้สื่อสารกันในชุมชนอีกด้วย อีกอย่างท่านเก่งนะ ตอนแรกก็มีอยู่เหมือนกันที่จ้องจะเอาทรายกันเพราะตอนแรกทรายอยู่ที่บ่อขยะ ต่อมาท่านเลยคิดว่าให้ย้ายมาที่วัดและให้วัดเป็นผู้ดูแล คนก็ไม่กล้าขโมยของวัดมันบาป แล้วจะทำอะไรก็ต้องขอก่อน ก็คิดเอาพระพุทไธว่าจะให้ไม่ให้ แต่ท่านหรือตัวแทนเทศบาล พุดไม่ได้ เพราะเป็นนักการเมือง...”<sup>27</sup>

จากการดำเนินงานของนายวิชัย บรรดาศักดิ์ ทำให้เห็นถึงการดำเนินการที่เน้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการแก้ไขปัญหาอุทกภัยของชุมชน เน้นการร่วมคิด ร่วมทำ ของคนในชุมชน มีการจัดประชุมระหว่างเทศบาลและผู้นำชุมชนทุก ๆ เดือน เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการในแต่ละพื้นที่ และนำปัญหาและความต้องการดังกล่าวมาจัดทำเป็นโครงการเพื่อให้แต่ละชุมชนดำเนินกิจกรรม พร้อมทั้งมีการชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจกับประชาชนในชุมชนให้มีความเข้าใจในทิศทางเดียวกัน ดังคำสัมภาษณ์ของ รองประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1 ที่ว่า

“...นายกตอนนำท่วมมีการเข้าถึงชุมชน ปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถไกล่เกลี่ยกันได้ เพราะทุกคนทำเพื่อส่วนร่วม ถ้าให้ท่วมทุกพื้นที่ ถ้าเรายอมเสียส่วนหนึ่ง พื้นที่อีกส่วนหนึ่งก็จะอยู่ได้ อย่างเมืองทองเป็นฐานเศรษฐกิจ ถ้าจมนหมดก็จะลำบากกันทั้งปากเกร็ด ถ้าถนนท่วม ตลาดท่วม คนจะทำอย่างไร จะมีคนส่วนน้อยที่ไม่เข้าใจ ส่วนใหญ่เข้าใจหมด ถ้าเราไขน้ำที่เมืองทอง น้ำเราก็ลดนิดเดียว เดียวก็เพิ่มขึ้นอีก...”<sup>28</sup>

และบทสัมภาษณ์ของประธานชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ ที่ว่า

“...เริ่มจากนายกเทศมนตรีจะเรียกประธานชุมชนเข้าร่วมประชุม และเคยตั้งข้อตกลงว่าให้ฟังสัญญาณเสียงพลุ 5-10 ครั้ง แต่มีปัญหาเสียงคล้ายกับเสียงปืน จึงมีการแก้ไขยกเลิกวิธีการไป เปลี่ยนแปลงไปเป็นการโทรประสานแจ้งทางโทรศัพท์ ให้ประธานแจ้งตามเสียงตามสาย สามารถใช้ในการเรียกรวมคนได้ คนในชุมชนก็จะทราบไม่เคยมีปัญหาเรื่องการแย่งทรายกัน คนในชุมชนร่วมเป็นหูเป็นตา คนในชุมชนให้

<sup>27</sup> นางบุญทิ้ง ทองมา, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

<sup>28</sup> นางมาลัย เอี่ยมสี, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1 เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

ความร่วมมือดีมาก ไม่งั้นอาจแย่กว่านี้ เพราะถ้าน้ำท่วมก็จะมีปัญหาเรื่องการอุปโภคบริโภค ถ้าท่วมตลาดคนจะไปซื้อของที่ไหนกัน คนที่ชุมชนจังหวัดอื่นเขาก็อึ้งที่ทางเราน้ำไม่ท่วม เขาถึงพูดกันว่า “นายวิชัย เอาอยู่ไง” ทำให้เกิดปากเกร็ดโมเดล นายกก่อนข้างมีบทบาทในพื้นที่เยอะเพราะเป็นคนพื้นที่ เพราะฉะนั้น พื้นที่เป็นฐานเสียงของนายกเทศมนตรี. . .”<sup>29</sup>

จากบทสัมภาษณ์ข้างต้นซึ่งแสดงให้เห็นถึงคุณลักษณะทางสังคมของนายวิชัย บรรดาศักดิ์ ชี้ให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารงานและการจูงใจให้คนในชุมชนเกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในชุมชน ดังคำสัมภาษณ์ของนายกเทศบาลนครปากเกร็ดซึ่งแสดงให้เห็นบทบาทของตนเองว่า “. . . จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตลอด ก่อนทำโครงการต่าง ๆ ต้องลงพื้นที่สอบถามชาวบ้านอยู่เสมอเพราะหลายคนก็ยังไม่เข้าใจ เช่นเทศบาลจะยกถนนให้สูงขึ้นกว่าเดิมก็ต้องสอบถามชาวบ้านก่อน และถนนที่สูงขึ้นก็ส่งผลต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเมื่อปี 2554 ได้เป็นอย่างดี. . .”<sup>30</sup>

สามารถสรุปได้ว่า นายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด เป็นผู้นำที่มีภาวะผู้นำท้องถิ่น ที่มีประสบการณ์อยู่กับน้ำตลอด ทำให้สามารถวิเคราะห์และตัดสินใจจากข้อมูลที่ถูกต้อง และสามารถแก้ไขปัญหาอุทกภัยได้สำเร็จ มีความวิริยะอุตสาหะและไม่ยอมแพ้ต่อปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น มีการเตรียมความพร้อมทั้งด้านบุคลากรและเครื่องจักรมีเครือข่ายในการทำงานที่กว้างขวาง พร้อมทั้งได้รับการยอมรับให้ความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่และจากหน่วยงานอื่น ๆ ตลอดจนพลังมวลชน และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากมวลชนที่ได้รับผลกระทบ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ว่า “. . .ความสำเร็จของปากเกร็ดโมเดล น่าจะมองในเรื่องของภาวะผู้นำมากกว่า คือ การมองเห็นความสำคัญของผู้นำชุมชนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงจะมีงบประมาณจริงแต่ถ้านำมาใช้ไม่ถูกก็ไม่เกิดการบริหารจัดการที่ดี . . .”<sup>31</sup>

<sup>29</sup> นางบุญทิ้ง ทองมา, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

<sup>30</sup> นายวิชัย บรรดาศักดิ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ที่ทำการเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

<sup>31</sup> นายวรพจน์ เปรมฤดี, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

#### 4.1.3.3 เครือข่ายในการจัดการ (Network Governance)

การศึกษาสภาพปัญหาและการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด ผู้ศึกษาเลือกทำการศึกษากับบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงในพื้นที่ทั้ง 5 ตำบล ได้แก่ ตำบลปากเกร็ด ตำบลบางพูด ตำบลบางตลาด ตำบลคลองเกลือ และตำบลบ้านใหม่ พื้นที่ทั้ง 5 ตำบล เป็นพื้นที่ที่มีระดับความรุนแรงของสถานการณ์ขณะเกิดภัยไม่เท่ากัน แต่พบว่ารูปแบบความร่วมมือร่วมใจระหว่างหน่วยงานในพื้นที่และนอกเหนือจากพื้นที่ประสบภัยมีลักษณะที่เกี่ยวข้องความสัมพันธ์กัน

ความโดดเด่นทางการบริหารจัดการของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดอยู่ที่ การแสดงบทบาทของหน่วยท้องถิ่นที่ชัดเจน และการเชื่อมประสานกับตัวแสดงที่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมาก ศักยภาพของตัวแสดงและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงมีผลต่อการจัดการกับปัญหา กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นขนาดใหญ่พิเศษ ระดับเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งมีความพร้อมทางด้านงบประมาณและกำลังพลในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งครอบคลุมทรัพยากรสำหรับการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยเป็นจำนวนมาก ทำให้พื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดมีความพร้อมทางด้านทรัพยากรในการจัดการตั้งแต่ระดับท้องถิ่นทำให้การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่นดังกล่าวเพียงลำพังได้

##### (1) บทบาทและความสัมพันธ์ของหน่วยงาน

สำหรับบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละตัวแสดงตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย ซึ่งผู้ศึกษาจะทำการรายงานข้อมูลการสัมภาษณ์หน่วยงานดังกล่าว ดังต่อไปนี้

**ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี** เป็นผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจระดับจังหวัด ทำหน้าที่บัญชาการสถานการณ์ในภาพรวม เป็นศูนย์กลางการสั่งการและระดมการประสานความร่วมมือร่วมใจจากหน่วยงานทุกฝ่ายเพื่อตอบสนองความต้องการทางทรัพยากรสำหรับการปฏิบัติการจัดการกับปัญหา แม้เทศบาลนครปากเกร็ดจะเป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งมีความพร้อมทางด้านทรัพยากรในพื้นที่ แต่เนื่องด้วยเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทั้งทางด้านเศรษฐกิจและเป็นพื้นที่ที่มีการกระจุกตัวอยู่ของหน่วยงานราชการและหน่วยงานทางด้านสังคมสงเคราะห์ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้มีการระดมทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด รวมทั้งการประชุมร่วมกับศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาภัยเทศบาลนครปากเกร็ด ดังคำให้การของผู้แทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด ที่ว่า “. . .ผู้ว่าจะมีการจัดประชุม เรียกทุกส่วนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม เช่น ชลประทาน อุดุนิยมวิทยา และหน่วยงานท้องถิ่น โดยจะดูว่าอย่างท้องถิ่นนี้ทำอะไรในบริบทของตนเองก่อน อย่างปากเกร็ด ด้านงบประมาณเรามี



งบประมาณที่เพียงพอก็จะทำได้เลย ซึ่งงบประมาณด้านสาธารณสุขก็จะผนวกอยู่ในแผน. . .”<sup>32</sup>  
 คำให้การดังกล่าวพ้องกับคำให้การของนายอำเภอปากเกร็ด ที่ว่า “. . .อย่างปากเกร็ดเป็นพื้นที่ที่มี  
 ลักษณะของชุมชนที่มีความพร้อม เพราะเป็นชุมชนที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาจึงมีความพร้อม  
 มากกว่าพื้นที่อื่น ๆ รวมถึงความพร้อมด้านตัวเงิน กำลังคน และทรัพยากร. . .”<sup>33</sup>

**สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี** เป็น  
 หน่วยงานเลขานุการทำหน้าที่ประสานการจัดการตัวแสดงและทรัพยากรระดับพื้นที่จังหวัด โดย  
 ในช่วงเกิดภัยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี ได้มีส่วนในการให้  
 ความช่วยเหลือเทศบาลนครปากเกร็ด กล่าวคือ “. . .ในส่วนการดูแลของของจังหวัด ได้มีการจัดตั้งศภ.  
 เพื่อช่วยเหลือพื้นที่ที่ท่วม พร้อมได้มีการส่งเจ้าหน้าที่และสนับสนุนอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการให้  
 ความช่วยเหลือ พร้อมทั้งการประสานหน่วยงานราชการต่าง ๆ ได้แก่ กรมป่าไม้ ซึ่งเข้ามาช่วยใน  
 การขนของ เคลื่อนย้ายคน. . .”<sup>34</sup>

โดยสรุปการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยเทศบาลนครปากเกร็ดใน  
 การจัดการครั้งนี้ หน่วยท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานและระดมทรัพยากรในระดับพื้นที่  
 ปัญหาเพื่อลำเลียงส่งให้แก่พื้นที่ในการปฏิบัติการนั้น บทบาทหน้าที่ที่เห็นชัดคือการจัดตั้ง  
 ศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาภัยเทศบาลนครปากเกร็ด โดยมีนายกเทศมนตรีนคร  
 ปากเกร็ดเป็นหัวหน้าศูนย์อำนวยการและศูนย์ย่อยพื้นที่ริมน้ำ ซึ่งเป็นชุดปฏิบัติการอำนวยการเฉพาะ  
 กิจในการบริหารจัดการน้ำ และแต่งตั้งคณะกรรมการและชุดปฏิบัติการอำนวยการเฉพาะกิจใน  
 การบริหารจัดการน้ำ กำหนดให้ทุกส่วนราชการรับผิดชอบภารกิจร่วมกับวัดและชุมชน เพื่อระดม  
 ทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนการจัดการกับปัญหาให้กับพื้นที่ ทำให้สามารถที่จะประสาน  
 ความร่วมแรงร่วมใจจากหน่วยงานทุกรูปแบบในแนวราบระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>32</sup> นายเสกสรร โสมรักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ศูนย์ป้องกันและบรรเทา  
 สาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

<sup>33</sup> นายสมยศ ศิลปีโยดม, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, อำเภอปากเกร็ด จังหวัด  
 นนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

<sup>34</sup> นายวรพจน์ เปรมฤดี, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, สำนักงานป้องกันและบรรเทา  
 สาธารณภัย จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.



## (2) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับชุมชน

### 1. การมีบทบาทและการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน

ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากการสังเกต และการสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งเป็นตัวแทนของชุมชนและหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัย ในประเด็นหลักเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่ ซึ่งสามารถสรุปข้อค้นพบ ตลอดจนปัญหา และข้อเสนอแนะตามลำดับ ดังนี้

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 1 กล่าวคือ มีการให้ข่าวสารแก่ประชาชน (Inform) เทศบาลนครปากเกร็ดมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ โดยเป็นข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย อีกทั้งยังสามารถสื่อสารและให้ข้อมูลกับประชาชนได้ในหลายช่องทาง เช่น การจัดทำสื่อ เว็บไซต์ ป้ายประชาสัมพันธ์ เสียงตามสาย การส่งข้อความสั้น (SMS) รถเคลื่อนที่ นอกจากนี้ยังมีการให้ข้อมูลข่าวสารผ่านตัวแทนของชุมชนโดยตรง ดังคำสัมภาษณ์ของหัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด ที่ว่า

...แต่เรื่องการป้องกันสาธารณภัยพวกเราจะต้องดำเนินการก่อน พอเกิดภาวะวิกฤตก็จะมีการกระจายข่าว และตกลงกันว่าคุณจะทำอย่างไรต่อไปกับชุมชน และก็จะ เป็นมวลชนด้านการข่าว อปพร. ก็จะวิทยุเข้ามาแจ้ง โทรศัพท์เข้ามาแจ้งว่าตรงนี้มี ปัญหา เราก็จะรับเข้าไปให้ไวที่สุด. . .<sup>35</sup>

และบทสัมภาษณ์ของประธานชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี ที่ว่า

...โดยเราจะมีการประกาศระดับน้ำ และมีการแจ้งเตือนให้ชุมชนเก็บของขึ้นที่สูง การเคลื่อนย้ายรถขึ้นทางด่วน โดยทางเทศบาลจะมีการประสานงานโดยตรงกับ ประธานชุมชน ส่วนมากเป็นทางโทรศัพท์ พอใหญ่ ๆ เขาคูยกกันแล้ว ก็จะมีการกระจาย ไปยังชุมชน ชุมชนถึงมีการกระจายไปยังลูกบ้าน อาศัยการบอกต่อของชุมชน ถ้าไม่ ช่วยกันก็จะพังทั้งหมด. . .<sup>36</sup>

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 2 กล่าวคือ มีการปรึกษาหารือ (Consult) โดยพบว่าประชาชนมีส่วนในการติดตามและรายงานสถานการณ์ให้กับ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลได้รับทราบ อีกทั้งยังพบว่า ประชาชนมีความเข้าใจในสภาพพื้นที่ของชุมชนเป็น

<sup>35</sup> นายเสกสรร โสมรักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ศูนย์ป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

<sup>36</sup> นายวันชัย ถนอมวงศ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

อย่างดี เมื่อจุดใดมีความเสี่ยงหรือเป็นจุดที่เกิดน้ำท่วมทะเลาะ ประชาชนจะรีบแจ้ง และแนะนำให้เจ้าหน้าที่เข้าไปทำการซ่อมแซมได้ถูกจุด นอกจากนี้ การสื่อสารระหว่างประชาชนในชุมชนเป็นเสมือนกระบอกเสียงในการระดมกำลังพลเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด ที่ว่า

. . .วิธีการตรวจวัดระดับน้ำเราจะตรวจที่ระดับน้ำสูงสุด ไม่ใช่ที่ระดับปลอดภัย แต่เราก็มีคนเฝ้าระวังอยู่ อย่างอาสาสมัครให้แจ้งว่าอยู่ที่พื้นที่ไหนก็จะมีคนเฝ้าอยู่ ตอนที่ค้นพังกตอนที่เอาเครื่องจักรไปลง ก็ใช้วิธีนี้ คือ 1.ใช้อาสาสมัคร 2.ชุมชน เราต้องเน้นอาสาสมัครที่เราใช้ได้ อาสาสมัครเป็นคนในชุมชน คนที่ประกอบอาชีพในเขตเทศบาล. . .<sup>37</sup>

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 3 กล่าวคือ ให้เข้ามามีบทบาท (Involve) โดยชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การกำหนดนโยบาย กำหนดวิธีการทำงานหรือแนวทางการจัดการอุทกภัย มีการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกัน เทศบาลยอมรับข้อเสนอแนะและมีการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน เช่น การจัดทำแผนชุมชน ดังคำสัมภาษณ์ของหัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ว่า

. . .คนในชุมชน คือ เจ้าหน้าที่จะทำก่อน จนกว่าการดึงคนเข้ามามีส่วนร่วมก็คือภาวะวิกฤต โดยคนทั่วไปเขามักจะไม่มาสนใจเรื่องพวกนี้ แต่เมื่อเกิดภาวะวิกฤตเขาจะมารวมตัว ตรงนี้เขาจะเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและเข้ามาประชุมกับเราทุกเดือน เขาจะมีฝ่ายของเขาอยู่ อย่างฝ่ายป้องกันรักษาความสงบ ฝ่ายสวัสดิการ ฉะนั้นชุมชนได้เข้ามามีบทบาทกับเทศบาลตั้งแต่ที่แรกเรื่องการประชุม. . .<sup>38</sup>

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 4 กล่าวคือ มีการสร้างความร่วมมือ (Collaborate) เป็นการมีส่วนร่วมในระดับสูง ซึ่งเทศบาลนครปากเกร็ดกับประชาชนได้ทำงานร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจ ในลักษณะการขอความเห็นชอบและพยายามสร้างความร่วมมือด้วยการสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด ที่ว่า

. . .ตัวอย่างชุมชนมีส่วนร่วม ได้แก่ ชุมชนริมแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งหมดท่วมอยู่แล้วทางชุมชนเขาจะทราบของเขาเองอยู่แล้ว แล้วเราก็เป็นตัวเสริม สมมติว่าชุมชนปากเกร็ด 3 พอท่วมทันทีเขาจะขอน้ำ ขอปูน ขอททราย คือ ให้เขาช่วยกันเองก่อน เราไม่

<sup>37</sup> นายเสกสรร โสมรักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

<sup>38</sup> นายเสกสรร โสมรักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

ต้องไปเกี่ยวข้องกับอะไรกับเขา คือเขาจะป้องกันตัวเขาเองก่อนแต่ถ้าเขาขอกำลังมา เช่น ทำสะพานทางเดิน ขอบทราย บางทีขอบทรายเจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องไปทำเองเขาก็ทำเอง ขอ แต่อุปกรณ์ เครื่องมือ ไปวาง ๆ ชุมชนที่มีส่วนร่วม คือ เขาเอาของหลวงไปจัดการกันเองของเขา คือ พวกเขารักษาทุกอย่างหมดแล้ว เขาก็รู้. . .<sup>39</sup>

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 5 กล่าวคือ ให้อำนาจหรือพลังเสริมแก่ประชาชน (Empower) เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจและแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการประชาคม โดยเทศบาลดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน ทั้งนี้ พบว่ามีการทำประชาคมเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนในการตัดสินใจทางอ้อม แต่ยังไม่มีการมอบอำนาจหรือให้ประชาชนเป็นเจ้าของภารกิจด้านการจัดการอุทกภัยของท้องถิ่นโดยตรง ดังคำสัมภาษณ์ของหัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด ที่ว่า

. . . มีแผนแม่บทและแบ่งงานกันทำ ที่สำคัญคือ ของปากเกร็ด เราอยู่ในพื้นที่ลุ่มต่ำคือเราทำงานมาก่อนคนอื่น ประมาณต้นเดือนกรกฎาคม โดยการวางเรียงกระสอบทรายจากพื้นที่ต่ำก่อน คือ จากวัดสนามเหนือ ถ้าน้ำขึ้นมานิดเดียวต้องท่วมแน่ เริ่มจากวัดสนามเหนือ พวกท่อต่าง ๆ ท่วมแน่ เราจะมีการตามข่าว อย่างหัวหน้านี้เรียกว่าอ่านข่าวจากเว็บไซต์ อย่างพวกเราเรียกว่าอ่านระดับน้ำจากหน้าเขื่อน เราก็จะรู้ว่าปริมาณน้ำจากเขื่อนปล่อยมามากน้อยขนาดไหน พอเราทราบข้อมูลแล้วเราก็จะมีการปฏิบัติตามแผนคือ น้ำจะไหลจากที่ลุ่มลดต่ำ ขยายขึ้นไปเรื่อย ๆ ในการจัดเรียงกระสอบทราย ในการจัดเตรียมอุปกรณ์เรามีการจัดทำก่อนหน้านั้น เราทำอยู่แล้ว. . .<sup>40</sup>

สามารถสรุปได้ว่า ความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งไม่สามารถสร้างได้ด้วยระยะเวลาอันสั้น แต่ด้วยนโยบายที่จัดให้มีการประชุมประจำเดือนกับผู้นำชุมชนทั้ง 63 ชุมชนอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดระยะเวลาหลายปี ทำให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนด้วยดี ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมพลังเพื่อป้องกันเหตุการณ์อุทกภัยได้สำเร็จ

<sup>39</sup> นายไพศาล หอมเกตุ, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

<sup>40</sup> นายเสกสรร โสมรักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

## 2. ศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม

ด้านศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม ผู้ศึกษาได้มุ่งเน้นศึกษาเพื่อทำการวิเคราะห์การได้รับความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทกภัย ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจเกี่ยวกับภัยและกระบวนการบริหารจัดการภัย ทั้งยังจะทำให้ประชาชนมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนหากเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติขึ้น โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

**การรับทราบปัญหาอุทกภัยภายในเทศบาลนครปากเกร็ด** พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีการรับทราบ “การแก้ปัญหาหน้าท่วมแต่ละครั้งเป็นความร่วมมือของคณะกรรมการชุมชนและเทศบาล” มากที่สุด โดยมีคะแนนการรับทราบเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง เท่ากับ 0.94 รองลงมาคือ การรับทราบ “ปัญหาน้ำท่วมแต่ละปีได้สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินและสภาพเศรษฐกิจภายในชุมชน” โดยมีคะแนนการรับทราบเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง เท่ากับ 0.85 การรับทราบ “สภาพปัญหาน้ำท่วมแต่ละครั้งมีผลต่อการดำรงชีวิตของสมาชิกในชุมชนอย่างมาก” ที่คะแนนการรับทราบเฉลี่ย เท่ากับ 0.80 การรับทราบ “ปัญหาน้ำท่วมของเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทุกปี” ที่คะแนนการรับทราบเฉลี่ย เท่ากับ 0.75 และรับทราบ “สถานที่หรือหมายเลขโทรศัพท์ที่จะติดต่อเพื่อขอความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉิน” น้อยที่สุด โดยมีระดับคะแนนเฉลี่ย เท่ากับ 0.70 โดยมีคะแนนการรับทราบเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง เท่ากับ 0.84 คะแนน ซึ่งจัดอยู่ในระดับสูง ดังแสดงในตารางที่ 4.12 จากผลการศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประชาชนมีการรับทราบบทบาทหน้าที่ของแกนนำในการบริหารจัดการภัยพิบัติ แสดงให้เห็นถึงการแสดงบทบาทที่ชัดเจนของเทศบาลและคณะกรรมการชุมชน ในทางกลับกันกลับพบว่าประชาชนมีการรับทราบหมายเลขโทรศัพท์ที่จะติดต่อขอความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉินในลำดับท้ายสุด แสดงให้เห็นว่ายังมีกลุ่มคนบางกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงช่องทางในการให้บริการ โดยขณะเกิดภัยได้ใช้การติดต่อประสานงานผ่านทางคณะกรรมการชุมชนเป็นหลัก

**ความรู้ด้านข้อมูลการจัดการปัญหาอุทกภัยภายในเทศบาลนครปากเกร็ด** พบว่า ประชาชนในชุมชนมีความรู้ในเรื่องรูปแบบการบริหารจัดการอุทกภัยในชุมชน “มีการจัดกำลังเจ้าหน้าที่เพื่อเฝ้าระวัง ตรวจสอบ แก้ไขสถานการณ์น้ำท่วม ตลอด 24 ชม.” มากที่สุด โดยมีคะแนนความรู้เฉลี่ย เท่ากับ 0.93 รองลงมา คือ ความรู้ในเรื่องการจัดตั้งคณะทำงานฉุกเฉิน โดยทราบว่า “มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554” โดยมีคะแนนความรู้เฉลี่ยใกล้เคียงกับความสำเร็จของการจัดการอุทกภัยในชุมชนในประเด็น “นครปากเกร็ดโมเดลเป็นแผนที่ครอบคลุมด้านการป้องกัน บรรเทา เยียวยา และฟื้นฟู” โดยมีคะแนนความรู้เฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง เท่ากับ 0.91 และ 0.90 คะแนน ตามลำดับ และมีความรู้ในเรื่องแนวทางการปฏิบัติของสมาชิกชุมชนในประเด็น “ระยะที่ปลอดภัยคือค้นกันน้ำต้องสูงกว่าน้ำในระดับ 20-50 ซม. ถ้าต่ำกว่านั้นเทศบาลจะมีการประกาศเตือนภัย” ซึ่งมีคะแนนความรู้เฉลี่ยใกล้เคียงกับการรับทราบบทบาทของ

ศูนย์ประสานงานป้องกันน้ำท่วม โดยมีคะแนนความรู้เฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างน้อยที่สุด คือ ระดับคะแนนเฉลี่ย 0.87 และ 0.86 ตามลำดับ โดยมีคะแนนรับทราบเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง เท่ากับ 0.89 ซึ่งจัดอยู่ในระดับสูง ดังแสดงในตารางที่ 4.12 จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่าประชาชนมีการรับทราบการทำงานของศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย เทศบาลนครปากเกร็ด โดยบทบาทที่รับทราบได้ชัดเจนที่สุด คือ การจัดทำล้งเจ้าหน้าที่และวัสดุอุปกรณ์โดยดำเนินการในพื้นที่เสี่ยงภัยบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นระยะทาง 9 กิโลเมตร ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเทศบาลนครปากเกร็ดได้มีการแสดงบทบาทหน้าที่อันเป็นที่ประจักษ์ให้ประชาชนได้รับทราบ

ตารางที่ 4.12 ความรู้ความเข้าใจและการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาคูทกภัยในเทศบาลนครปากเกร็ด

ความรู้/ความเข้าใจ	คำตอบ				ค่าเฉลี่ยความรู้
	ใช่		ไม่ใช่		
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
การรับทราบปัญหาน้ำท่วมของชุมชน					
1. ปัญหาน้ำท่วมของเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทุกปี	301	76.8	91	23.2	0.75
2. สภาพปัญหาน้ำท่วมแต่ละครั้งมีผลต่อการดำรงชีวิตของสมาชิกในชุมชนอย่างมาก	320	81.8	71	18.2	0.80
3. ปัญหาน้ำท่วมแต่ละปีได้สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินและสภาพเศรษฐกิจภายในชุมชน	341	87.2	50	12.8	0.85
4. การแก้ปัญหาน้ำท่วมแต่ละครั้งเป็นความร่วมมือของคณะกรรมการชุมชนและเทศบาล	377	96.2	15	3.8	0.94
5. ท่านทราบสถานที่หรือหมายเลขโทรศัพท์ที่จะติดต่อเพื่อขอความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉิน	281	71.9	110	28.1	0.70
คะแนนเฉลี่ยการรับทราบปัญหาน้ำท่วมภายในชุมชน	81.78		17.22		0.84
ความรู้ด้านข้อมูลการจัดการปัญหาน้ำท่วมภายในชุมชน					
1. มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยในปี พ.ศ. 2554	364	94.5	21	5.5	0.91
2. นครปากเกร็ดโมเดลเป็นแผนที่ครอบคลุมด้านการป้องกัน บรรเทา เยียวยา และฟื้นฟู	358	91.3	34	8.7	0.90
3. มีการจัดทำล้งเจ้าหน้าที่เพื่อเฝ้าระวังตรวจสอบแก้ไขสถานการณ์น้ำท่วมตลอด 24 ชม.	373	95.2	19	4.8	0.93
4. ระยะที่ปลอดภัยคือคันกั้นน้ำต้องสูงกว่าน้ำในระดับ 20-50 ซม. ถ้าต่ำกว่านั้นเทศบาลจะมีการประกาศเตือนภัย	347	89.0	43	11.0	0.87

ความรู้/ความเข้าใจ	คำตอบ				ค่าเฉลี่ย ความรู้
	ใช่		ไม่ใช่		
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
5. สามารถแจ้งสถานการณ์ในพื้นที่หรือในกรณีฉุกเฉิน สามารถขอความช่วยเหลือเบื้องต้นได้ที่ ศูนย์ประสานงานป้องกันภัยน้ำท่วม	345	89.4	41	10.6	0.86
คะแนนเฉลี่ยความรู้ด้านข้อมูลการจัดการปัญหา อุทกภัยภายในเทศบาลนครปากเกร็ด	91.88		8.12		0.89
ค่าเฉลี่ย					0.85

**ระดับความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอุทกภัย** สรุปคะแนนความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอุทกภัยในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดของกลุ่มตัวอย่างโดยแบ่งค่าเฉลี่ย คะแนนความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาน้ำท่วมในเทศบาลนครปากเกร็ด เป็น 3 ระดับ คือ 0.00-0.33 0.34-0.66 และ 0.67-1.00 พบว่า กลุ่มตัวอย่างในเทศบาลนครปากเกร็ดส่วนมากมีความรู้เกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในระดับสูง คือ 350 คน คิดเป็นร้อยละ 87.50 รองลงมาคือ ระดับปานกลาง จำนวน 39 คน คิดเป็นร้อยละ 9.80 และระดับน้อย จำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 2.80 ดังแสดงในตารางที่ 4.13 โดยในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอยู่ในระดับสูง คือ มีค่าเฉลี่ย ระดับ 0.85 แสดงดังตารางที่ 4.12 ซึ่งจากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าเทศบาลนครปากเกร็ดได้ให้ความสำคัญกับการให้ความรู้กับประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยและกระบวนการบริหารจัดการภัย และทราบแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนหากเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนบางตลาดพัฒนา ที่ว่า “. . .เทศบาลมีการให้ความรู้กับประชาชน มีการทำแบบสอบถามว่า ถ้าเกิดเหตุการณ์ขึ้นจะทำอย่างไร ครั้งต่อไปจะเตรียมตัวอย่างไร เทศบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาชุมชน ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ เผยแพร่ต่าง ๆ . . .”<sup>41</sup> พร้อมทั้งได้แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีการรับทราบแผนปฏิบัติการ “ปากเกร็ดโมเดล” ซึ่งเป็นแผนการบริหารน้ำภายใต้การประเมินสถานการณ์จากข้อมูลศักยภาพของพื้นที่และความน่าจะเป็นที่อาจเกิดขึ้น โดยได้กำหนด 8 ภารกิจ ให้ครอบคลุมทุกด้านทั้งการป้องกัน บรรเทา เยียวยา และฟื้นฟู แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสาร โดยการจัดตั้งศูนย์

<sup>41</sup> นางปุณณภา โห้เฉื่อย, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ชุมชนบางตลาดพัฒนา เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.



ข้อมูลข่าวสารน้ำท่วมของเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งเทศบาลนครปากเกร็ดได้ใช้เป็นเครื่องมือในการรับข้อมูลข่าวสารมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ แล้วกระจายข่าวข้อมูลให้ประชาชนได้รับทราบ โดยผ่านทาง Facebook SMS เป็นการสร้างความน่าเชื่อถือให้เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังสร้างความร่วมมือในการแจ้งขอความช่วยเหลือจิตอาสา และตอบปัญหาข้อสงสัยให้ประชาชนต่อกิจกรรมและภารกิจของเทศบาลนครปากเกร็ด แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของเครื่องมือสื่อสาร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์แห่งความสำเร็จในครั้งนี้

ตารางที่ 4.13 ระดับความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอุทกภัยในเทศบาลนครปากเกร็ด

ระดับความรู้	ช่วงของค่าเฉลี่ย	จำนวน (คน)	ร้อยละ
สูง	0.67 – 1.00	350	87.50
ปานกลาง	0.34 – 0.66	39	9.80
ต่ำ	0.00 – 0.33	11	2.80
รวม		400	100.00

### (3) กระบวนการถ่ายทอดและเรียนรู้ของชุมชน

เทศบาลนครปากเกร็ดได้มีการเตรียมความพร้อมในการจัดการอุทกภัย โดยการฝึกอบรมการเตรียมความพร้อมให้กับอาสาสมัครของชุมชน โดยมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนนทบุรีร่วมกับหน่วยงานของเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้ เพื่อให้อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาอันตรายที่เกิดจากสาธารณภัยและเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนที่จะจัดการกับภัยที่จะเกิดขึ้น อันเป็นการส่งเสริมให้เกิดการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

ในขณะเดียวกันเทศบาลนครปากเกร็ดมีการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนให้ชุมชนสามารถจัดการภัยพิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด ที่ว่า

...เรามีการใช้โครงการก็คือชุมชนเป็นฐาน ชุมชนริมน้ำเขาก็รู้ปัญหาของเขา ฉะนั้นการให้ความรู้ทั่วไป บางที่เราอาจต้องขอศึกษาจากเขาด้วย เพราะว่าตัวเองเท่านั้นที่รู้ดีที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม เราได้มีการสำรวจอย่างแผนอุทกภัย พื้นที่ริมน้ำตรงไหนที่มีปัญหา ตรงไหนพื้นที่ลุ่มต่ำ พื้นที่ที่เราต้องจัดการก่อน อันนี้เราต้องรู้อยู่แล้วในแผน อย่างชุมชนเองเขาก็ต้องรู้ว่าเขาควรทำอะไร เราเองต้องจ่ายให้ถูกต้อง มี 60



กว่าชุมชน ชุมชนต้องการทั้งหมด แต่มีชุมชนที่เดือดร้อนกว่า เราก็ต้องให้ชุมชนนั้นก่อน จัดลำดับตามความเร่งด่วนสำคัญของการแก้ไขปัญหา มิเช่นนั้นก็จะเกิดพันหลอ. .<sup>42</sup>

ดังนั้น ในกระบวนการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด ได้ค้นพบว่าเพื่อขจัดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นระหว่างชุมชนที่อยู่นอกคันกั้นน้ำและชุมชนที่อยู่ในคันกั้นน้ำ เทศบาลนครปากเกร็ด ได้ใช้หลักการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยให้มีการจัดตั้งตัวแทนของชุมชนทั้งสองฝ่ายมาร่วมบริหารงานกับเทศบาล เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการรวมคน เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้และพัฒนาาร่วมกัน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ การเสนอปัญหา การวางแผน และการมีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาและความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น

#### (4) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารสถานการณ์ภัยพิบัติ

การรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในชุมชน มีกลุ่มตัวอย่างที่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร จำนวน 385 คน คิดเป็นร้อยละ 98.70 และไม่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร 23 คน คิดเป็นร้อยละ 1.30 ดังตารางที่ 4.14

**ช่องทางข่าวสารที่เผยแพร่โดยคณะกรรมการชุมชนและคนในชุมชน** พบว่า ช่องทางการกระจายข่าวสารที่คณะกรรมการชุมชน และประชาชนในชุมชนได้รับมากที่สุด คือ “การบอกเล่าต่อ ๆ กัน” คิดเป็นร้อยละ 80.30 รองลงมาคือ ช่องทางกระจายข่าวประเภท “สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ” ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกับช่องทางประเภท “รถประกาศจากคณะกรรมการชุมชน” คิดเป็นร้อยละ 76.70 และ 74.50 ตามลำดับ ช่องทางกระจายข่าวประเภท “วิทยุชุมชน” คิดเป็นร้อยละ 68.90 และ ช่องทางข่าวสารที่มีผู้รับน้อยที่สุดคือ “เว็บไซต์” คิดเป็นร้อยละ 57.40 ดังตารางที่ 4.14

**ข้อมูลที่ได้รับจากการกระจายข่าวสารของคณะกรรมการชุมชนและคนในชุมชน** จากการศึกษาพบว่า สารสำคัญของข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่โดยคณะกรรมการชุมชน ที่กลุ่มตัวอย่างได้มีการรับทราบมากที่สุด คือ การขอความช่วยเหลือ ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกับการรับทราบความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับน้ำท่วม คิดเป็นร้อยละ 90.30 และ 89.70 ตามลำดับ รองลงมาคือ การรับทราบด้านการเตรียมตัว คิดเป็นร้อยละ 88.30 และมีระดับการรับทราบน้อยที่สุด คือ ด้านการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า คิดเป็นร้อยละ 71.40 ดังตารางที่ 4.14

<sup>42</sup> นายเสกสรร โสมรักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

ตารางที่ 4.14 การรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในเทศบาลนครปากเกร็ด

การรับข้อมูลข่าวสาร	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ได้รับ	385	98.70
ไม่ได้รับ	5	1.30
คณะกรรมการชุมชน และคนในชุมชน		
1. วิทยุชุมชน	268	68.90
2. รถประกาศจากคณะกรรมการชุมชน	292	74.50
3. การบอกเล่าต่อ ๆ กัน	313	80.30
4. เว็บไซต์ของเทศบาลนครหาดใหญ่	224	57.40
5. สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ (แผ่นพับ ใบประกาศ กระดานข้อความ คัดเอาท์ ไลน์ล)	297	76.70
สิ่งที่ได้รับจากการรับทราบข้อมูลข่าวสาร		
1. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วม (เช่น ปัจจัยที่ก่อให้เกิดน้ำท่วม)	350	89.70
2. การเตรียมตัวรับมือ (เช่น การขนย้ายข้าวของขึ้นที่สูง)	346	88.30
3. การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า (เช่น การทำถุงน้ำทดแทนกระสอบทราย)	280	71.40
4. การขอความช่วยเหลือ	354	90.30

จากผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การรับทราบข่าวสารด้วยวิธีการบอกเล่าต่อ ๆ กัน ซึ่งอาศัยเพียงตัวกลางในการรับส่งข้อมูล โดยตัวกลางในที่นี้ก็คือชาวบ้านร้านค้า แกนนำชุมชน และคณะกรรมการชุมชน หรือแม้กระทั่งพระภิกษุสามเณร ซึ่งเป็นวิธีที่ง่ายและสะดวกรวดเร็วเพราะไม่ต้องผ่านกระบวนการหรือระบบที่เป็นทางการ และทำให้ได้รับข่าวสารได้รวดเร็วกว่าการดำเนินการที่ต้องอาศัยตัวกลางที่เป็นอุปกรณ์ในการส่งสาร แต่สิ่งที่ควรคำนึงถึงคือ ความถูกต้องของข้อมูลข่าวสารที่ได้รับ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนสับสนในข้อมูลข่าวสารอันจะเป็นอุปสรรคในการป้องกันน้ำท่วมเป็นอย่างมาก เทศบาลนครปากเกร็ดได้ให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงได้ผนวกภารกิจด้านการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแผนปฏิบัติการ “ปากเกร็ดโมเดล” โดยระบุไว้ในภารกิจที่ 2 ด้านการประชาสัมพันธ์และการแจ้งเตือนภัยโดยคนในพื้นที่ ซึ่งมีการกำหนดแนวทางการประสานชุมชนบรรเทา น้ำท่วม และแจ้งชุมชนถึงแนวทางการประชาสัมพันธ์ผ่านเครือข่าย ในขณะที่ผลจากการศึกษาพบว่าประชาชนมีการรับทราบการขอความช่วยเหลือในลำดับแรกนั้น แสดงให้เห็นว่าในห้วงเวลาที่ประชาชนต้องเผชิญกับเหตุการณ์ฉุกเฉิน เทศบาลนครปากเกร็ดได้มุ่งให้ความสำคัญในการประชาสัมพันธ์แนวทางการขอความช่วยเหลือ อันแสดงให้เห็นถึงการมีเครือข่ายของชุมชนกับหน่วยงานใกล้เคียงและจำนวนจิตอาสาที่เข้ามาช่วยเหลือในพื้นที่อย่างมาก และสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ “ปากเกร็ดโมเดล” โดยระบุไว้ในภารกิจที่ 5 การจัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูผู้ประสบภัย พักปลอดภัย ท่างไกลน้ำ และผนวกไว้ในภารกิจที่ 4 การให้บริการของหน่วย

บรรเทาทุกข์ ฟุ้งฟู จิตใจ สุขภาพ บ้านเรือน ทั้งนี้ จากผลการศึกษาพบว่าสิ่งที่ประชาชนได้รับทราบในลำดับท้ายสุด คือ แนวทางการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เช่น การทำถุงน้ำตมแทนกระสอบทราย เนื่องจากยังไม่มีประชาชนในพื้นที่ได้ใช้แนวทางในการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีนี้ แสดงให้เห็นถึงการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นระบบและสะท้อนให้เห็นถึงจำนวนของทรัพยากรที่พื้นที่ได้รับ ซึ่งหลังไหลมาจากเครือข่ายและจิตอาสา ทั้งนี้ การแจ้งข่าวสารที่มีประสิทธิภาพถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การบริหารจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ดประสบผลสำเร็จ

สรุปคะแนนการรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งพิจารณาจากการได้รับข่าวสารผ่านช่องทางต่าง ๆ (ตารางที่ 4.14) มีทั้งสิ้น 5 ช่องทาง โดยมาจากคณะกรรมการชุมชน มีคะแนนเต็ม 5 คะแนน โดยแบ่งชั้นคะแนน เป็น 3 ระดับ คือ 0-1.6 คะแนน 1.7-3.2 คะแนน และ 3.3-5.0 คะแนน พบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดจำนวน 400 คน คิดเป็นร้อยละ 100.00 มีคะแนนการรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมอยู่ในระดับสูง ดังในตารางที่ 4.15

ตารางที่ 4.15 ระดับคะแนนการรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมในเทศบาลนครปากเกร็ด

ระดับความรู้	ช่วงของค่าเฉลี่ย	จำนวน (คน)	ร้อยละ
สูง	0 - 1.6	400	100.00
ปานกลาง	1.7 - 3.2	0	0
ต่ำ	3.3 - 5.0	0	0
รวม		400	100.00

จากการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงระดับความรู้การรับทราบข่าวสารปัญหาอุทกภัยของประชาชนในระดับสูง สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในการสื่อสารข้อมูลเมื่อเกิดเหตุการณ์อุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งการสื่อสารข้อมูลนั้นสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี ที่ว่า “...ถ้าทุกแห่งรับฟังข้อมูลจากแหล่งข้อมูลเดียวกันจะทำให้รับทราบทิศทางข้อมูลไปในแนวทางเดียวกันทั้งหมด...”<sup>43</sup> และสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยจากการสัมภาษณ์ประธานชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี ดังนี้

<sup>43</sup> นายวรพจน์ เปรมฤดี, สัมภาษณ์โดย ททัชทิพย์ นราแห้ว, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

. . . เรื่องข้อมูลข่าวสารต้องตรง แท้ แน่นอน เพราะทุกคนก็ไม่มีใครอยากให้เกิด แต่ถ้าเกิดทุกคนก็ต้องมาร่วมแรงร่วมใจกัน อย่างครั้งที่แล้ว เรื่องข้อมูลข่าวสารถือว่าตรง ถือว่าดีเกินไปด้วย เกินไปจนชาวบ้านบอกว่าเร็วเกินไปหรือเปล่า อย่างเขื่อนพังตรงโน้น นั้นนั่น ซึ่งบางทีก็ไม่ท่วม มันก็มีบ้าง แต่ก็ถือว่าดี เพราะประชาชนตื่นตัว ทำให้เราได้ลุก ขึ้นมาป้องกัน. . .”<sup>44</sup>

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า ในขณะที่พื้นที่ของเทศบาลนครปากเกร็ดต้อง ประสบกับอุทกภัยอย่างฉับพลัน ซึ่งได้สร้างความขัดแย้งแก่ประชาชนทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่อย่าง รุนแรง โดยเฉพาะประเด็นเรื่องข้อมูลข่าวสารทางการบริหารจัดการน้ำ การแย่งชิงทรัพยากร ระหว่างเกิดอุทกภัย ดังนั้น เทศบาลนครปากเกร็ดจึงได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานป้องกันน้ำท่วมขึ้นในช่วง ที่เกิดปัญหาข้อมูลข่าวสารโดยการใช้เสียงตามสายชุมชน และการวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารในพื้นที่โดย คนในพื้นที่ ก่อนแจ้งให้ประชาชนทราบในทิศทางเดียวกัน ด้วยข้อมูลที่ถูกต้องตรงกัน จนสามารถ ควบคุมสถานการณ์ให้ประชาชนเชื่อมั่นว่าปากเกร็ดเป็นพื้นที่ที่น้ำจะท่วมน้อยที่สุดและให้ประชาชน ไว้วางใจที่จะอยู่ในพื้นที่เทศบาล

#### (5) ทรัพยากรในเครือข่าย

บทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ตามบทบาทและสายงานที่เกี่ยวข้องที่ได้ เข้ามาช่วยจัดการในสภาวะวิกฤต โดยมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงได้แก่ เทศบาลนครปากเกร็ด นักการเมืองท้องถิ่น ดังคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนบางตลาดพัฒนา ที่ว่า

. . . การจัดการปัญหาน้ำท่วมในชุมชน โดยประธานชุมชนเป็นตัวหลักร่วมกับสท. ในพื้นที่ของเรา ก็จะประสานกันอยู่ตลอดว่าน้ำขึ้นมาระดับนี้แล้ว ควรจะมีการประสาน อย่างไร และจะต้องทำอะไรบ้าง เราในฐานะชาวบ้านเขาก็จะช่วย ว่าน้ำไปถึงไหน ขึ้นมาระดับไหน ก็ช่วยกัน และก็จะมีการประสานแจ้งมายังประธานชุมชน เราก็จะ ประสานให้ทางเทศบาล สท. ก็จะมีการโทรมาสอบถามหรือลงพื้นที่มาดูสถานการณ์ใน ทุกพื้นที่ ว่าน้ำมาระดับไหนอย่างไร ได้รับผลกระทบอย่างไร คนในชุมชน ถ้าน้ำเริ่มท่วม สะพานแล้ว ขึ้น ๆ ลง ๆ ก็ยังโอเคอยู่ เราก็ไม่ได้รับอะไรมากมายเพราะเราชินกับตรงนั้น แต่ ถ้าน้ำเพิ่มขึ้นแล้วไม่ลง อันดับแรกเราก็ต้องแจ้งไปยังสท. ซึ่งก็จะแจ้งไปที่เทศบาล. . .”<sup>45</sup>

<sup>44</sup> นายวันชัย ถนอมวงศ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

<sup>45</sup> นางปุณณภา ให้อื้อย, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนบางตลาดพัฒนา เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

หน่วยงานหลักในพื้นที่ที่จะเข้ามาดูแล ตามภาระหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งสอดคล้องกับคำ สัมภาษณ์ของตัวแทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด ที่ว่า

. . . อย่างที่ว่าเราก็มีกระทรวงสาธารณสุข เราก็มีหมด พยาบาล อย่างกอง สวัสดิการก็เหมือนกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เราก็มี แจกจ่ายปัจจัยสี่ เราครบวงจร มีความพร้อม นอกจากหน่วยงานอื่นจะมาแจกจ่ายคือ เรามีนงบประมาณของเราอยู่แล้ว อย่างประธานชุมชนก็จะสำรวจใครเดือดร้อน อย่างไร และก็จะนำเข้าคณะกรรมการ อำเภอก็จะแจ้งไปกรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยในการให้ความช่วยเหลือ และเงินส่วนกลางก็กลับมาเพื่อให้เทศบาล แจกจ่าย ก็มีทั้งที่พอใจและไม่พอใจ ประธานชุมชนก็มีส่วนร่วมในการประเมิน ความเสียหาย ส่วนหนึ่งก็เป็นอสม. ด้วย ก็คือสาธารณสุขเขาจะมีเลย คนไข้ติดเตียง เขา ก็จะมีรายชื่อ อสม. ของชุมชนก็จะมีรายชื่อ คือ เรางานป้องกันเป็นส่วนกลาง เมื่อก่อน เราอยู่ในฐานะผู้ปฏิบัติ แต่ตอนนี้เราไม่ได้อยู่ในฐานะผู้ปฏิบัติแล้ว คือ ต้องรวม ๆ กัน หลาย ๆ อย่าง คือ งบประมาณคือ เราต้องมีระบบเชิงรุก พอมีเชิงรุกก็ต้องมีเชิงรับ เวลาเกิดเหตุและก็ประเมินผล แล้วปีหน้าก็ว่ากันใหม่ว่าสำเร็จไหม แล้วก็แก้ไขต่อ แผน ของเราจะเน้นที่การป้องกันไม่ใช่การแก้ไข เครือข่ายที่เข้ามาช่วยเหลือ. . .<sup>46</sup>

นอกจากหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อพื้นที่ ยังมีหน่วยงานด้าน สาธารณสุขในพื้นที่ ซึ่งมีบทบาทในการช่วยเหลือและอพยพกลุ่มคนเปราะบางออกจากพื้นที่ เพื่อป้องกันการสูญเสียชีวิตที่อาจเกิดขึ้นได้ รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เข้ามา มีบทบาทด้วย ดังคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ ที่ว่า

. . . แนวทางในการช่วยเหลือสำหรับกลุ่มเปราะบางในพื้นที่ ในกรณีผู้สูงอายุถ้าไม่ ไหวก็ให้อพยพไปที่ศูนย์ สมมติว่าถ้ามีสัตว์เล็ก ๆ น้อย ๆ อย่างแมงป่อง เราก็จะโทร เรียกรถพยาบาล เราจะมีหน่วยประสานงานอย่างดี เรียกได้ว่า “เราไม่ทิ้งกัน” โดยทาง หน่วยงานเข้ามาให้การช่วยเหลืออย่างดี จะเป็นสาธารณสุขที่ดี ทหารก็ดี เทศบาลก็ดี ไม่ได้ปล่อยให้เดี๋ยวตาย โดยหลักคือเทศบาลให้ความช่วยเหลือ โดยคนในชุมชนให้ ความร่วมมือ เราก็อยากจะให้มีการช่วยเหลืออย่างปี 2554 บ่อย ๆ. . .<sup>47</sup>

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของรองประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1 ที่ว่า

<sup>46</sup> นายเสกสรร โสมรักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ศูนย์ป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

<sup>47</sup> นางบุญทิ้ง ทองมา, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

. . .ทางชุมชนไม่ได้มีการเตรียมการมาก่อนหน้านี้ เพราะคิดว่าไม่น่าท่วมเยอะ ชุมชนก็คิดว่าเอาอยู่ ส่วนหนึ่งทางเทศบาลมีการประสานงานมาโดยตลอด และทางโรงพยาบาลเข้ามาแจ้งให้อพยพกลุ่มคนเปราะบาง เช่น คนชรา คนพิการ ที่แรกก็ยังไม่มีการอพยพ พอท่วมแล้วเราก็ก็นำเรือออกไป ก็คิดว่าไม่น่าจะท่วมเยอะแบบนี้ พอตอนหลังก็มีเทศบาล ทหาร ตำรวจ เข้ามาช่วยขนของ และก็มีเสียงตามสายบอก ไฟฟ้าจะมายกหม้อแปลงขึ้น. . .<sup>48</sup>

ลักษณะเครือข่ายแบบไม่เป็นทางการที่เข้ามาช่วยเหลือเทศบาลนครปากเกร็ด จากการศึกษาพบว่า ส่วนมากจะเข้ามาในรูปแบบจิตอาสา ดังคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ ที่ว่า

. . .จิตอาสาในพื้นที่ช่วงน้ำท่วมเป็นจิตอาสาที่เข้ามาช่วยเหลือโดยไม่หวังผลตอบแทน มีหน่วยงานเข้ามาให้ความช่วยเหลือตลอด ถ้าใครไม่มีอาหารมา ก็ให้สตางค์ เราก็เก็บรวบรวมไว้ ประสานผ่านทางสท.สมชาย เข้ามาช่วยเหลืออย่างมาก โรงงานไม้ก็ให้งบประมาณช่วยเหลือ 10,000 บาท ถ้ามีเป็นตัวเงินทางชุมชนจะให้ทางสท. ที่รับผิดชอบเป็นคนบริหารจัดการ ส่วนหนึ่งทางนายกก็ใช้งบประมาณตัวเองในการให้การสนับสนุน มีอาหารมาเลี้ยงเข้ามาช่วยเหลือ ตระกูลนี้เขาเป็นนักการเมืองกันหมด จะมือสุม. ตอนเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมปี 2554 ทุกคนออกมาช่วยเหลือหมด ตั้งแต่ประธานชมชน กรรมการชมชน ผู้ใหญ่แม่กระทั่งเด็ก ๆ ที่พอออกมาได้ ก็ออกมาช่วยหมด วิทยุหนุ่มสาว รวมทั้งผู้สูงอายุ. . .<sup>49</sup>

ดังจะเห็นได้ว่า ขณะเกิดเหตุอุทกภัยได้มีจิตอาสาเข้ามาช่วยเหลือในพื้นที่จำนวนมาก จึงจำเป็นต้องจัดระบบดูแล เพื่อให้ให้เกิดความสับสนวุ่นวาย ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนนทบุรี ที่ว่า

. . .เข้ามาในลักษณะจิตอาสา มีพวกจิตอาสาเข้ามาด้วยในลักษณะเข้ามารายงานตัวกับผู้ว่าและก็จัดสรรว่าใครจะทำอะไร หน้าที่อะไรต่อไป ลักษณะพวกนี้เยอะ ลักษณะสิ่งของที่บริจาคก็เช่น อาหาร เป็นอาหารกล่อง โดยมีทั้งประชาชนที่อยู่ในจังหวัดนนทบุรีและประชาชนจากจังหวัดอื่น การลำเลียงสิ่งของช่วยเหลือเข้าไปในพื้นที่ค่อนข้าง

<sup>48</sup> นางมาลัย เอี่ยมสี, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1 เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

<sup>49</sup> นางบุญทิ้ง ทองมา, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.



ลำบากมาก แต่ทั้งนี้ก็มีหน่วยงานทางทหารเข้ามาช่วยเหลือในการลำเลียง เช่น เข้ามาช่วยขับรถให้อาจเป็น 1 วัน ต่อ 1 รอบ หรือวนเป็นรอบใหญ่ ๆ . .<sup>50</sup>

นอกจากจิตอาสาในรูปของภาคประชาชนยังมีจิตอาสาที่เป็นภาคเอกชนเข้ามาให้การช่วยเหลือ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี กล่าวคือ “ . . มีหลายหน่วยงานที่เข้ามาช่วยเหลือ ทางเทศบาล ได้แก่ ของจังหวัดเมืองทองยูไนเต็ด การไฟฟ้าภูมิภาค เข้ามาช่วยเรื่องสิ่งของบริโภค ของพระราชทาน ได้แก่ ในหลวงพระเทพ องค์โสภณ ที่มีบทบาทมากเป็นของจังหวัด รัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือด้านงบประมาณหลังน้ำท่วมเป็นการเยียวยา . . .”<sup>51</sup> สอดคล้องกับคำให้การของประธานชุมชนบางตลาดพัฒนา กล่าวคือ “ . . หน่วยงานที่มาช่วย ได้แก่ ปปช. ไทยพาณิชย์ ออมสิน และชุมชนที่ ๆ นื่อง ๆ ที่เป็นเครือข่ายบ้านใกล้เรือนเคียง คือ คนที่เข้ามากรอกทรายเยอะมาก น่าจะเป็นจากข่าว การบอกเล่า เลยมีคนหลังไหลมาช่วยมาก . . .”<sup>52</sup>

นอกจากหน่วยงานราชการและชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมแล้ว วัดซึ่งถือเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของคนในชุมชน ซึ่งเวลานั้นถูกตั้งเป็นศูนย์อพยพไปโดยปริยายก็ได้เข้ามามีส่วนร่วมดังคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนบางพูดสามัคคี ที่ว่า

. . ส่วนใหญ่จะใช้เสียงตามสาย อสม. ส่วนหนึ่ง ประธานชุมชนส่วนหนึ่ง แต่ช่วงที่น้ำท่วมที่ไม่สามารถไปไหนได้เลย เพราะบ้านพี่ก็ท่วม พี่เองก็ต้องมาอาศัยอยู่วัด ก็ได้ท่านเจ้าอาวาสร่วมมือกัน พระสงฆ์องค์เจ้า ท่านก็ไปขอห้องน้ำ สส. ก็เอาส้วมลอยน้ำมาให้ แต่เหมือนมันไม่ค่อยสะดวก ก็ได้มีการประชาสัมพันธ์ว่าชาวบ้านที่ไม่สะดวกเรื่องห้องน้ำให้มาเข้าที่วัดนี้ เรื่องอาหาร คนที่อื่น ชุมชนที่เขาไม่ท่วมก็จะเข้ามาดูแลเรื่องน้ำ อาหาร เรือ เทศบาลเอาเรือมาให้ พายออกไปหน้าวัดเพื่อรับสิ่งของที่เรายู่ตรงนี้ เพราะเราห่วงเขา เมื่อเวลาที่เราก็ต้องใช้เขา ทุกข์ก็ต้องดูแลเขา ใช้ระบบการช่วยดูแลซึ่งกันและกัน หลัก ๆ จะมีอสม. คณะกรรมการชุมชน คอยช่วยชุมชน . .<sup>53</sup>

<sup>50</sup> นายวรพจน์ เปรมฤดี, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

<sup>51</sup> นางมาลัย เอี่ยมสี, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1 เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

<sup>52</sup> นางปุณณภา ให้อื้อย, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ชุมชนบางตลาดพัฒนา เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

<sup>53</sup> นางสุวรรณี อุดมทรัพย์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ชุมชนบางพูดสามัคคี เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 26 มีนาคม 2559.



กลุ่มคนและหน่วยงานที่หลากหลายได้เข้ามาให้การช่วยเหลือในสภาวะวิกฤตเมื่อชุมชนประสบอุทกภัย เนื่องจากอำเภอปากเกร็ดเป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการที่มีขนาดใหญ่จำนวนมาก และเป็นที่ตั้งของหน่วยงานที่ทำการด้านสังคมสงเคราะห์ ได้แก่ สถานสงเคราะห์เด็กอ่อน สถานสงเคราะห์เด็กชายบ้านปากเกร็ด และสถานสงเคราะห์เด็กพิการและทุพพลภาพ เป็นต้น โดยหน่วยงานเหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยครั้งนี้ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนเทศบาลนครปากเกร็ดที่ว่า

. . . สำหรับหน่วยงานด้านสังคมสงเคราะห์ของปากเกร็ดเอง แม้จะไม่ได้ร่วมทำแผนกับเทศบาลโดยตรง เพราะแผนของท้องถิ่นจะเป็นไปตามบริบทของพื้นที่ แต่บทบาทที่เห็นได้ชัด คือหน่วยงานเหล่านี้จะเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดการอุทกภัยของจังหวัด ซึ่งมีการประชุมและจัดทำแผนร่วมกันตามบทบาทหน้าที่ ในแง่ของการปฏิบัติเมื่อพื้นที่เผชิญเหตุการณ์อุทกภัย เทศบาลนครปากเกร็ดได้พิจารณาพื้นที่นี้เป็นสำคัญ โดยให้มีการป้องกันและให้ความดูแลเป็นพิเศษ ทั้งด้านการป้องกันน้ำท่วมและด้านต่าง ๆ ซึ่งมีมาตรการไม่ให้เกิดการอพยพ จึงต้องดูแลเป็นพิเศษ จึงมีแผนในการป้องกันโดยใช้คันดินปิดกั้นหากเกิดน้ำล้นแนวเข้ามา . . .<sup>54</sup>

จะเห็นได้ว่า ขณะที่ชุมชนประสบอุทกภัย ความรุนแรงของปัญหาได้ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจทั้งระดับปัจเจกบุคคลกลุ่ม และสถาบันในการให้ความช่วยเหลือ ในอีกแง่มุมหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการสื่อสารประชาสัมพันธ์เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดจิตอาสาเข้ามาให้การช่วยเหลือในพื้นที่ ซึ่งพบว่าสื่อมวลชนยังมีความจำเป็นแก่การเป็นตัวช่วยในการประสานความร่วมมือและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและเปิดพื้นที่ขยายความร่วมมือในประเด็นปัญหาที่กระทบผู้เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานและจิตอาสาได้หลั่งไหลเข้ามาให้ความช่วยเหลือพื้นที่นี้กันมาก สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของผู้แทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด ที่ว่า “. . . นี่คือการมีส่วนร่วม คือ ถ้าเรามองเป็นพุดินยอาจไม่เป็นทางการ คือเรามองเขาอยู่ เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ไม่กี่คน ยาว 12 กิโลเมตร จากอำเภอเมืองไปปทุม กำลังของเรากระจายไม่พอ นอกจากนี้ต้องใช้ทางประธานชุมชน แต่ว่าบางทีก็มีพวกมีจิตอาสาอะไรเยอะแยะที่เข้ามา. . .”<sup>55</sup>

<sup>54</sup> นายเสกสรร โสมรักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 22 กรกฎาคม 2560.

<sup>55</sup> นายไพศาล หอมเกตุ, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

สามารถสรุปได้ว่า การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ดมีตัวแสดงเข้ามามีส่วนร่วมมากมายและมาจากแหล่งที่หลากหลาย ตัวแสดงเหล่านี้เข้ามาจัดการทั้งรูปแบบที่เป็นทางการ คือ มีบทบาทและหน้าที่หลักในการให้ความช่วยเหลือตามกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งไม่สามารถละลายบทบาทหน้าที่นี้ไปได้ อีกทั้ง หน่วยงานภาครัฐที่เข้ามาช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่แรงงานจนถึงตัวเงิน และหน่วยงานภาคประชาสังคม ซึ่งเขตพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นที่ตั้งของหน่วยงานด้านสังคมสงเคราะห์ จึงพบรูปแบบการมีส่วนร่วมของหน่วยงานดังกล่าวในพื้นที่จำนวนมาก รวมทั้งหน่วยงานเอกชนที่มีความสมัครใจและอาสาสมัครเข้ามาช่วยเหลือทั้งที่เกิดจากการร้องขอและสมัครใจเข้ามาช่วยเหลือเอง อีกทั้งภาคประชาชนซึ่งเป็นส่วนที่มีความสำคัญมากในรูปแบบของอาสาสมัครด้านแรงงาน เป็นต้น ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดมีทรัพยากรที่ได้จากการระดมของตัวแสดงในชุมชนและภายนอกชุมชน ความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ มีรูปแบบที่สลับซับซ้อนไปตามบทบาทหน้าที่ ประกอบไปด้วยตัวแสดงที่มีความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้ามาผสานความสัมพันธ์และมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในครั้งนี้ ซึ่งนอกเหนือการควบคุมของกฎระเบียบบ้านเมืองอย่างไม่เป็นทางการ รวมทั้งความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนที่มีลักษณะเป็นเครือญาติกันก็มีส่วนในการสนับสนุนให้การจัดการกลายเป็นการช่วยเหลือระหว่างญาติพี่น้องกันเองในชุมชน ตัวแสดงมีการเชื่อมโยงกันในลักษณะความร่วมมือร่วมใจ โดยความร่วมมือส่วนใหญ่เป็นบทบาทของเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นหลัก และการมีส่วนร่วมเต็มรูปแบบของสมาชิกในชุมชน ทำให้รูปแบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่สามารถหล่อหลอมความร่วมมือของความเป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้ากันอย่างลงตัว ซึ่งอาจมีอุปสรรคในเรื่องของการประสานงานและความขัดแย้งของประชาชนในคั่นกันน้ำและนอกคั่นกันน้ำที่เกิดขึ้นแต่อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างความเป็นทางการและไม่เป็นทางการก็มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกันอย่างต่อเนื่องเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับทรัพยากรตามระบบที่เกิดขึ้นใหม่ภายใต้การจัดการอุทกภัย นั่นคือ การประสานงานของตัวแสดงระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ในการบูรณาการทรัพยากรเข้าด้วยกัน และไม่ก่อให้เกิดความซับซ้อนในการจัดการ แสดงให้เห็นว่าตัวแสดงมีการเชื่อมโยงกันหลายลักษณะบนพื้นฐานความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทำให้การเชื่อมโยงมีลักษณะยืดหยุ่น โดยจะเห็นว่าการสร้างเครือข่ายระดับชุมชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว การแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมที่สุด คือ การสร้างความร่วมมือกันในทุกระดับ โดยให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการแรกของการป้องกันอุทกภัย สามารถบ่งบอกถึงความเป็นเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยได้เป็นอย่างดี ซึ่งความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นตัวเชื่อมโยงความช่วยเหลือให้แก่ชุมชน ส่งผลให้เทศบาลนครปากเกร็ดมีการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างชัดเจน ดังแสดงในภาพที่ 4.2



จากภาพที่ 4.2 จะเห็นได้ว่า การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด ได้มีตัวแสดงมากมายและมีแหล่งที่มาที่หลากหลาย ซึ่งมีเป้าหมายเดียวกัน คือ การช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยในพื้นที่ ซึ่งตัวแสดงที่เกิดขึ้นนี้ มีแหล่งที่มาที่สามารถแบ่งแยกได้ตามสี่ของจุด (nodes) ที่บ่งบอกคุณสมบัติของการเข้ามาช่วยเหลือตามบทบาทหน้าที่ของภาครัฐหรือเข้ามาช่วยเหลือด้วยความสมัครใจ ตัวแสดงมีการเชื่อมโยงกันในหลายลักษณะและไม่มีข้อจำกัดอยู่ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับตนเองเท่านั้น ตัวแสดงสามารถเชื่อมโยงข้ามสายงาน เพื่อบูรณาการความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ เพื่อมีส่วนในการบริหารจัดการภัยพิบัติให้เกิดประสิทธิผล

ลักษณะการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นดังรูปนี้ จะเห็นได้ว่า มีจุดโฟกัสหลักอยู่ที่เทศบาลนครปากเกร็ด โดยมีนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่า กระบวนการทำงานของเทศบาลนครปากเกร็ดได้มีการเชื่อมโยงและสามารถดึงหน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัย อีกทั้งยังเป็นผู้มีบทบาทสูงสุดในการจัดการอุทกภัยครั้งนี้เป็นอย่างมาก จาก ties ที่เชื่อมมายังเทศบาลนครปากเกร็ดมีจำนวน ties ที่มากกว่าตัวแสดงอื่น ๆ แสดงว่าบทบาทสำคัญในการจัดการอุทกภัยครั้งนี้อยู่ที่เทศบาลนครปากเกร็ดที่เป็นหมุดเชื่อมโยง (Linking Pin) ในระดับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่สามารถเชื่อมโยงไปยังตัวแสดงระดับบนที่เป็นทางการและมีอำนาจในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร รวมทั้งตัวแสดงอื่น ๆ ที่เอื้อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรมายังพื้นที่ ให้ประชาชนในพื้นที่สามารถดำเนินชีวิตต่อไปได้ ซึ่งพบว่า มีการอาศัยตัวแสดงประธานชุมชนที่ถือเป็นหมุดเชื่อมโยงในระดับพื้นที่ ระหว่างเทศบาลกับประชาชนในบทบาทต่าง ๆ ซึ่งการประสานงานของประธานชุมชนทำให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยโดยตรง ถ้าพิจารณาจากระบบการกระจายอำนาจแล้วประธานชุมชนและคณะกรรมการถือเป็นศูนย์กลางในการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างส่วนท้องถิ่นที่มีตัวแสดงแห่งพื้นที่เป็นผู้มีอำนาจกับประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้การประสานงานอันเกิดมาจากความศรัทธาตามคำสัมภาษณ์ของตัวแสดงในพื้นที่ที่กล่าวว่า “เราเชื่อมั่นในตัวผู้นำชุมชน” มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

กล่าวโดยสรุป จากภาพที่ 4.2 nodes และ ties มีหมุดเชื่อมโยง (Linking Pin) ไปยังตัวแสดงที่สำคัญอยู่ 2 ตัวแสดง คือ เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในการเชื่อมโยงการประสานงานในระดับภูมิภาคตามบทบาทหน้าที่ของตนไปยังตัวแสดงอื่น ๆ พร้อมทั้งได้เชื่อมโยงตัวแสดงในระดับอื่นอีกที่หลากหลาย ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน อีกทั้งตัวแสดงที่เป็นศูนย์กลาง (HUB) โดยส่วนใหญ่เป็นตัวแสดงภาคประชาชนที่มีบทบาทในการจัดการภัยพิบัติครั้งนี้มากเช่นกัน ซึ่งในกลุ่มของตัวแสดงภาคประชาชนยังมีหมุดเชื่อมโยงการประสานงานไปยังเทศบาลนครปากเกร็ด ถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางของตัวแสดงภาคประชาชนในการจัดการ นั่นคือ ประธานชุมชน โดยมีศูนย์กลางเป็นคณะกรรมการชุมชนและ

ประชาชนในพื้นที่ที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการอยู่ภายใต้การปกครองของคณะกรรมการชุมชนและเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นหลักสำหรับตัวแสดงอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นต่างมีคุณลักษณะพิเศษของตนเองตามคุณลักษณะเฉพาะของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยมุ่งหวังเพียงเพื่อให้การสนับสนุนและการช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ส่งผลให้การบริหารจัดการมีเครือข่ายที่หลากหลาย ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นพื้นที่ที่ได้รับความช่วยเหลือจากเครือข่ายทางภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว พบว่า ความพร้อมของหน่วยท้องถิ่นได้แสดงถึงพัฒนาการของความเป็นพลเมือง กล่าวคือ หน่วยท้องถิ่นขนาดใหญ่มีการแสดงความเป็นพลเมืองของท้องถิ่นในระดับสูง เนื่องจากมีความเข้มแข็งของการปกครองส่วนท้องถิ่นและมีความพร้อมในการสนับสนุนความเป็นพลเมืองให้แก่ประชาชน เหตุเป็นเพราะหน่วยท้องถิ่นขนาดใหญ่เป็นองค์กรที่มีจุดแข็งในความพร้อมทางการจัดการกับปัญหาอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะในแง่ของการดูแลประชาชน เมื่อเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติจึงพบว่าประชาชนพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วนทางการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย แสดงถึงความกระตือรือร้นช่วยเหลือตนเองในยามคับขัน สะท้อนให้เห็นถึงหลักการพึ่งพาตนเองและความเข้มแข็งของชุมชนที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมทุกด้าน ส่งผลให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นของชุมชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด เป็นส่วนประกอบหนึ่งที่ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐ หน่วยงานเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชนเป็นอย่างดี ทั้งนี้ ถือได้ว่าเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นต้นแบบของการบริหารจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยอย่างมีส่วนร่วมของตัวแสดงทุกภาคส่วน โดยผ่านกลไกการประสานงานโดยหน่วยงานท้องถิ่นซึ่งเข้ามามีบทบาทหน้าที่หลัก และขับเคลื่อนโดยนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ดผู้เป็นหัวเรือใหญ่ในการสั่งการและบริหารจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในครั้งนี้ ซึ่งบทบาทของผู้บัญชาการสถานการณ์ตามแนวคิดภาวะผู้นำตามสถานการณ์ ตามข้อเสนอของ Sylves ต้องสามารถที่จะวาดรูปแบบการจัดการจากสภาพความเป็นจริงที่เหล่าตัวแสดงผู้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติการได้ประสบพบมาให้สอดคล้องกับทรัพยากรและองค์ความรู้ที่มีอยู่ได้อย่างเหมาะสม<sup>56</sup> ส่งผลให้การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด ผู้นำสามารถที่จะกำหนดตำแหน่งหน้าที่ให้กับตัวแสดง ส่งผลให้รูปแบบการจัดการภัยพิบัติมีความยืดหยุ่นสามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องและเท่าทันกับสถานการณ์เฉพาะหน้าได้

<sup>56</sup> Sylves R., *Disaster policy and politics* (Washington D.C.: CQ press, 2008), 35-37.



จากผลการศึกษาข้างต้น ทำให้ทราบว่าเทศบาลนครปากเกร็ดได้ตระหนักและให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน จึงได้มีการจัดทำโมเดล “ปากเกร็ดนครแห่งความสุข” ซึ่งเป็นโมเดลที่มาจากฐานของชุมชนและสังคมที่ไร้ความขัดแย้ง ถือเป็นเรื่องที่ทำนายในการสร้างนครแห่งความสุขในสังคมที่มีกลุ่มคนผสมผสานเช่นนี้ อย่างไรก็ตามเทศบาลนครปากเกร็ดได้พยายามดำเนินนโยบายด้านการพัฒนาเพื่อผสมผสานกลุ่มคน 2 กลุ่ม เข้าด้วยกัน จึงจัดให้มีกิจกรรมรวมกลุ่มต่าง ๆ มากมาย มีการจัดรวมกลุ่มทั้งหมด 62 กลุ่ม ซึ่งชุมชนเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ และเป็นเครื่องมือที่สามารถส่งผ่านข่าวสารไปยังประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าชุมชนของชาวปากเกร็ดมีลักษณะผสมผสานระหว่างชุมชนดั้งเดิมกับชุมชนเมือง ด้วยเหตุนี้เอง ทั้งสองชุมชนจึงมีความต้องการที่แตกต่างกัน เทศบาลนครปากเกร็ดจึงต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางในการบริหารงาน โดยเฉพาะหลักการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมโดยให้มีการจัดตั้งตัวแทนจากชุมชนทั้งสองฝ่ายมาร่วมบริหารงานกับเทศบาล เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้และพัฒนาาร่วมกัน โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในชุมชนตั้งแต่ การเสนอปัญหา การวางแผน การร่วมในโครงการต่าง ๆ นอกจากนี้เทศบาลนครปากเกร็ดยังมีช่องทางให้ประชาชนได้ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการทำงานได้หลายช่องทาง ทั้งการประชาสัมพันธ์ การรับฟังความคิดเห็น และการจัดให้มีเครือข่ายการสื่อสารระหว่างกันทั้งภายในและภายนอก เพื่อสร้างความไว้วางใจและความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างกลุ่มประชาชนในชุมชนดั้งเดิมและชุมชนสมัยใหม่ และเพื่อให้เกิดการสานสัมพันธ์ที่ดีกับเทศบาล ซึ่งจะทำให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้รับความเป็นธรรม เท่าเทียมกันและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ อันจะก่อให้เกิดความสันติสุขและสมานฉันท์ในสังคม พร้อมทั้งตอบโจทย์ “ปากเกร็ดนครแห่งความสุข” ดังกล่าว

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า จากการร่วมกันฝ่าฟันวิกฤตน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 ทำให้ชุมชนเกิดความรัก ความสามัคคี และความไว้วางใจกันมากขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ของ ประธานชุมชน บางตลาดพัฒนา ที่ว่า

...สิ่งที่ได้ตามมาคือ พลังของความสามัคคี จากที่เมื่อก่อนอยู่โดดเดี่ยวก็ทำให้ใคร ๆ ก็เข้ามาหา เปลี่ยนวิกฤตเป็นโอกาส คนไทยไม่ทิ้งกัน ทุกคนรักบ้านเกิดของตนเอง พอเกิดวิกฤตจะทำให้คนลุกขึ้นมา เป็นบ้านเกิดของเขา จิตสำนึกของความสามัคคี การมีส่วนร่วม ชุมชนเป็นที่รู้จักของคนอื่นมากขึ้น จากเป็นชุมชนที่ไม่เคยมีใครรู้จัก ชุมชนได้เปิดตัว ได้รับการต้อนรับ การช่วยเหลือ การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ เอาแน่เอาอนไม่ได้ หากมีทางเทศบาลต้องเข้ามาช่วยเหลือทางด้านกายภาพ ส่วนหนึ่ง

ทางชุมชนมีกำลังพลของตนเองอยู่แล้ว และการขอความช่วยเหลือจากทางชุมชน ซึ่งทางชุมชนเต็มใจที่จะเข้ามาช่วยเหลืออยู่แล้ว. .<sup>57</sup>

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด มีหลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการ โดยมีหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเข้ามาวางแผนและเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมภารกิจในการป้องกันน้ำ ในรูปแบบ “ปากเกร็ดโมเดล” ดังนั้น เพื่อผลการศึกษาที่ครอบคลุมทุกด้านผู้ศึกษา จึงได้มีการสำรวจความพึงพอใจต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในครั้งนี้ กล่าวคือ **ความพึงพอใจในการทำงานของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการสถานการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554** จากการสำรวจความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่าง ในด้านการจัดการปัญหาน้ำท่วมในเทศบาลนครปากเกร็ดของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง พบว่า ในภาพรวมมีความพึงพอใจในระดับมาก ที่ค่าเฉลี่ย 4.07 และเมื่อพิจารณาในรายด้านพบว่ามีความพึงพอใจมากที่สุดในด้านบทบาทของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการให้ข้อมูลความรู้ด้านปัญหาน้ำท่วม ที่ค่าเฉลี่ย 4.42 รองลงมาคือบทบาทด้านอาสาสมัครสาธารณสุข ดูแลคนป่วย คนชรา ที่ระดับค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.31 และมีความพึงพอใจในระดับมาก ได้แก่ ความพึงพอใจต่อบทบาทการวางแผนตรวจสอบทรายตามแนวคลองติดชุมชนเพื่อป้องกันน้ำท่วม ที่ค่าเฉลี่ย 4.11 ความพึงพอใจต่อบทบาทการจัดตั้งจุดประสานงาน ที่ค่าเฉลี่ย 4.03 ความพึงพอใจต่อบทบาทของทีมงานเฝ้าระวัง และรายงานสภาวะน้ำท่วมให้ทราบซึ่งมีระดับค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกับความพึงพอใจต่ออาสาสมัครเฝ้าระวังและรายงานสภาวะน้ำท่วมให้ทราบ ที่ค่าเฉลี่ย 3.98 และ 3.95 ตามลำดับ และมีความพึงพอใจน้อยที่สุดต่อบทบาทการเปิดรับบริจาคเงินหรือวัสดุเพื่อการจัดทำกระสอบทรายซึ่งมีระดับค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกับความพึงพอใจต่อทีมอาสาสมัคร ที่ช่วยดำเนินการและประสานงานต่าง ๆ ที่ระดับค่าเฉลี่ย 3.88 และ 3.85 ตามลำดับ ดังตารางที่ 4.16

<sup>57</sup> นางปุณณภา โห้เฉื่อย, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ชุมชนบางตลาดพัฒนา เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.



ตารางที่ 4.16 ความพึงพอใจในการทำงานของคณะกรรมการชุมชนในการจัดการสถานการณ์อุทกภัย  
ในเทศบาลนครปากเกร็ด

ผลกระทบ	ระดับความพึงพอใจ					$\bar{x}$	S.D.	ระดับ ความพึง พอใจ
	มากที่สุด	มาก	ปาน กลาง	น้อย	น้อย ที่สุด			
1. การให้ข้อมูลความรู้ ด้านปัญหาน้ำท่วม	232 (59.6)	96 (24.7)	56 (14.4)	3 (0.8)	2 (0.5)	4.42 (88.43)	0.80	มากที่สุด
2. การเปิดรับบริจาคเงิน /วัสดุเพื่อการจัดทำ กระสอบทราย	134 (35.4)	120 (31.7)	72 (19.0)	50 (13.2)	3 (0.8)	3.88 (77.52)	1.06	มาก
3. การวางกระสอบทราย ตามแนวคลอง ติดชุมชนป้องกันน้ำท่วม	165 (43.0)	109 (28.4)	100 (26.0)	9 (2.3)	1 (0.3)	4.11 (82.29)	0.89	มาก
4. การจัดตั้งจุด ประสานงาน	130 (34.7)	147 (39.2)	82 (21.9)	14 (3.7)	2 (0.6)	4.03 (80.69)	0.88	มาก
5. ทีมอาสาผู้ภัย ที่ช่วยดำเนินการและ ประสานงานด้านต่าง ๆ	116 (30.9)	124 (33.0)	102 (27.1)	31 (8.2)	3 (0.8)	3.85 (76.97)	0.98	มาก
6. ทีมงานเฝ้าระวังและ รายงานสภาวะน้ำท่วมให้ ทราบ	129 (33.9)	137 (36.0)	96 (25.2)	17 (4.5)	2 (0.5)	3.98 (79.63)	0.90	มาก
7. อาสาสมัครเฝ้าระวัง และรายงานสภาวะน้ำ ท่วมให้ทราบ	130 (34.1)	122 (32.0)	112 (29.4)	14 (3.7)	3 (0.8)	3.95 (79.00)	0.92	มาก
8. อาสาสมัคร สาธารณสุข ดูแลผู้ป่วย คนชรา	205 (53.9)	106 (27.9)	54 (14.2)	13 (3.4)	2 (0.5)	4.31 (86.26)	0.88	มากที่สุด
รวม						4.07 (81.40)	1.01	มาก

จากผลการสำรวจความพึงพอใจดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงการทำงานที่มีประสิทธิภาพของการบริหารจัดการน้ำในรูปแบบ “ปากเกร็ดโมเดล” ซึ่งเป็นแผนการบริหารจัดการน้ำที่ครอบคลุมตั้งแต่การป้องกัน เยียวยา และฟื้นฟู นำโดยนายกเทศมนตรี นายวิชัย บรรดาศักดิ์ แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ได้สำเร็จ ดังคำสัมภาษณ์ของนายอำเภอปากเกร็ด ที่ว่า

. . . น่าจะเป็นเรื่องของ การอำนวยความสะดวก การมีมาตรการในการป้องกันพื้นที่ ที่จะรับผลกระทบในการบูรณาการร่วมกันทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นหัวใจสำคัญ สิ่งที่ได้คือเรื่องของการวางแผน การป้องกันว่าควรทำอะไร ปริมาณน้ำที่มีมาก และการคาดการณ์ที่มากกว่านั้น มันจะส่งผลกระทบต่อความเสียหายไปอย่างไรบ้าง การอำนวยความสะดวกและการวางแผนที่ดีก็จะตามมา ว่าควรป้องกันในส่วนไหนที่จะไม่ทำให้เกิดความเดือดร้อนมากกว่านี้ เพราะฉะนั้นในสิ่งที่ตามมาก็คือในการที่จะป้องกันปัญหาที่จะทำให้แนวทางป้องกันมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งมีการป้องกันไม่ว่าแนวป้องกันจะมีการรั่วซึม พื้นที่ให้ความร่วมมือในการป้องกัน เพราะฉะนั้นสิ่งที่เด่นชัดคือเรื่องของการอำนวยความสะดวกและการวางแผนการจัดการที่ดีของตัวท่านนายกเทศมนตรี เพราะว่าถ้าเราไม่มีตรงนี้ไม่มีคนบัญชาการในเรื่องนี้มันก็จะทำให้เกิดความล้มเหลวในเรื่องของการให้ความร่วมมือค่อนข้างจะยาก เชื่อว่าตัวของท่านนายกมี power อย่างมาก เรื่องการบริหาร และมีกำลังสนับสนุนจากเอกชน ทหาร ภาคประชาชน ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ เพราะฉะนั้นเรื่องการป้องกันจึงไม่ใช่เรื่องยากเท่าไร สิ่งสุดท้ายคือประชาชนให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีด้วย การที่บางพื้นที่ไม่ท่วมก็มีข้อดีเพราะว่าจะได้เป็นศูนย์อพยพ ที่นี้มีห้องถื่นเข้าไปทุก 3 วัน แจกจ่ายถุงยังชีพ การกำจัดความเสี่ยง และมนุษยธรรมทำให้ผ่านวิกฤตไปได้. . .<sup>58</sup>

โดยคำให้การดังกล่าวได้สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของประธานชุมชนบางตลาดพัฒนา กล่าวคือ

. . .เทศบาลของบประมาณมาลงที่ชุมชน สถาบันพระปกเกล้าเข้ามาให้การช่วยเหลือ ส่วนใหญ่ เรื่อง ผู้นำยุคใหม่ พอติเรามาที่ทีมงานที่เข้มแข็ง แม้การปฏิบัติงานอาจจะออกมาไม่ครบ แต่ทีมงานของเราทุกคนเต็มที่หมด ตัวประธานอาจไม่ได้ออกแรง แต่ใช้สติปัญญาในการวางแผน เราจะช่วยเหลือกัน ผู้นำมีเทคนิคในการจูงใจคนเพื่อให้คนเหล่านั้นให้ความร่วมมือในงานของชุมชน ชุมชนส่วนหนึ่งมีความพร้อม คนที่มีฐานะให้การสนับสนุนเงินทอง คนที่ไม่มีก็ออกแรงและเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม ให้ในที่นี่

<sup>58</sup> นายสมยศ ศิลปีโยดม, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 25 มีนาคม 2559.

คือให้ใจ ชุมชนมีกิจกรรมที่ทำให้เกิดการรวมคนทำให้ชุมชนเข้มแข็ง นายกมึ  
ความสามารถในการพัฒนาชุมชน การขอสนับสนุนงบประมาณพัฒนาต่าง ๆ เช่น  
การปรับสภาพภูมิทัศน์ของชุมชน การของบประมาณจากนักการเมืองท้องถิ่น มี  
ความสามารถในการรวมคนเข้ามาทำกิจกรรมในแต่ละครั้ง. . .<sup>59</sup>

แต่ทั้งนี้ความสำเร็จของปากเกร็ดโมเดลจะอาศัยเพียงความสามารถของผู้นำหรือชุมชนเพียงลำพังนั้น  
ไม่อาจขับเคลื่อนการดำเนินการแก้ไขปัญหาครั้งนี้ให้สำเร็จลุล่วงได้ ซึ่งต้องอาศัยปัจจัยทางทุนและ  
ความช่วยเหลือจากเครือข่าย ดังคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี ที่กล่าวถึงปัจจัยที่  
ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ด สามารถจัดการกับมวลน้ำมหาศาลได้สำเร็จ ที่ว่า

. . .คิดว่ามีหลายส่วนที่ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดน้ำไม่ท่วม อย่าไปคิดว่า  
เทศบาลนครปากเกร็ดเก่ง เห็นลงข่าวระดับโลก แต่ผมคิดว่ามันมีส่วนประกอบหลาย  
ส่วนที่ทำให้ไม่ท่วม ได้แก่ 1. เมืองทอง เขาต้องแน่นอนเขาท่วมไม่ได้ รวมทั้งเซนทรัล  
2. เขตติดต่อ ถ้าน้ำท่วมจะไปไกลถึงเขตติดต่อของจังหวัดนนทบุรี ถึงประชาชน ออกไป  
ทางบางเขน ทางนั้นจะมีโรงงานอุตสาหกรรม อาจมีการช่วยเหลือกัน ว่าป้องกันได้นะ  
เพราะมันเหลือตรงนี้ที่เดียว แต่เมืองทองเป็นหลัก 3.การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน  
4.งบประมาณ เหมือนงบลับ อาจต้องมี ถ้าลำพัง อย่างมาดูการทำงาน ทุกอย่างมันใช้  
เงินหมดเลย เช่น รถแบคโฮตัดดิน ทำกันทั้งวันทั้งคืน. . .<sup>60</sup>

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการน้ำจะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้  
หากขาดความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ ดังคำสัมภาษณ์ของรองประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1  
กล่าวคือ “. . .เอาประสบการณ์มาแก้ไข เรียนรู้จากประสบการณ์ เช่น การพัฒนาที่อยู่อาศัย  
ด้านการบริหารจัดการชุมชนต้องมีประตูละบายน้ำ ชุมชนมีความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน รักใคร่ปรองดอง  
กันดี. . .”<sup>61</sup>

<sup>59</sup> นางปยุตธนา โห้เฉื่อย, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนบางตลาดพัฒนา  
เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

<sup>60</sup> นายวันชัย ถนอมวงศ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี  
เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

<sup>61</sup> นางมาลัย เอี่ยมสี, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1 เทศบาล  
นครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, 19 มีนาคม 2559.

สามารถสรุปได้ว่า “ปากเกร็ดโมเดล” เป็นรูปแบบการบริหารจัดการน้ำที่แตกต่างจากแนวทางการแก้ไขปัญหาอุทกภัยโดยทั่วไป เพราะเป็นการบริหารจัดการที่สร้างความชัดเจนเรื่อง การกำหนดให้ทุกส่วนราชการร่วมกันปฏิบัติงานในการบริหารจัดการน้ำ ลดความขัดแย้งและความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน กำหนดสายบังคับบัญชาในภาวะฉุกเฉินให้สั้นที่สุดในการแก้ไขปัญหาอุทกภัย โดยผ่าน “ศูนย์ประสานงานป้องกันบรรเทาอุทกภัย” มีการนำเครือข่ายประชาสัมพันธ์และ social network มาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล สั่งการและแจ้งตอบประชาชนได้รวดเร็ว ถูกต้อง การดำเนินการเหล่านี้จะช่วยให้ประชาชนรับทราบข่าวสารที่ถูกต้องในการตัดสินใจเรื่องสถานการณ์อุทกภัยได้ทันที โดยไม่ต้องรอหน่วยงานส่วนกลางเข้ามาแก้ไขปัญหาแทนคนในพื้นที่ และให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติงานชัดเจนทำให้ชุมชนรู้ว่าต้องมีบทบาทและหน้าที่อย่างไร และร่วมทำงานกับเทศบาลในการบริหารจัดการน้ำ ควบคู่กับการจัดเตรียมทรัพยากรที่เพียงพอ

นอกจากนี้ ได้มีการใช้ศักยภาพของพื้นที่เป็นที่ตั้งและมอบหมายให้ทั้งวัด กลุ่มชุมชนเป็นศูนย์ย่อยริมน้ำและนำชุมชนนอกคันกันน้ำมาดูแลช่วยเหลือชุมชนในคันกันน้ำก่อนที่จะเกิดปัญหา เพราะกลุ่มคนดังกล่าวเป็นผู้ที่รับรู้ข้อมูลในพื้นที่มากที่สุดและสามารถพูดคุยระหว่างกันบนฐานความไว้วางใจและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วมได้ดีกว่าคนนอกพื้นที่ ลักษณะดังนี้เป็นการใช้ทุนทางสังคมในพื้นที่ที่มีอยู่แล้วแต่สร้างให้เกิดความชัดเจน รวดเร็วเตรียมความพร้อม เน้นการสร้างและเชื่อมโยงเครือข่ายความสำเร็จที่เกิดขึ้น เห็นได้จากการที่เทศบาลนครปากเกร็ดและชุมชนสามารถป้องกันพื้นที่ไม่ให้ถูกน้ำท่วมได้มากกว่าร้อยละ 95 ของพื้นที่ ในขณะที่ส่วนพื้นที่ที่น้ำท่วมก็ได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็ว ลักษณะเช่นนี้เป็นการขจัดโอกาสที่จะกระตุ้นให้เกิดความขัดแย้งทั้งในเรื่องการรื้อแนวคันกันน้ำได้อย่างมาก เพราะปากเกร็ดโมเดลเกิดจากรูปแบบการมีส่วนร่วมระหว่างวัด ชุมชน เทศบาล ในการบริหารจัดการน้ำร่วมกันอย่างสมานฉันท์ มีเครือข่ายจิตอาสา และเครือข่ายสังคมที่มีแนวคิดในการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้นำในการดำเนินงาน

## 4.2 การรายงานผลการศึกษากิจการการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

### 4.2.1 ภาพรวมและสภาพปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยของพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

เทศบาลนครหาดใหญ่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นๆ ปัจจุบันเทศบาลนครหาดใหญ่มีพื้นที่ความรับผิดชอบทั้งสิ้น 21 ตารางกิโลเมตร มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนต่าง ๆ จำนวน 102 ชุมชนปัจจุบันมีประชากรจำนวน 157,917 คน ความหนาแน่นของประชากร 7,520 คนต่อตารางกิโลเมตร โดยในบริเวณใจกลางเมืองมีความหนาแน่นของประชากรสูงมาก<sup>62</sup>

เทศบาลนครหาดใหญ่อยู่ในเขตลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา มีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มแอ่งกระทะ ล้อมรอบด้วยภูเขา ตัวเมืองหาดใหญ่อยู่ไม่ไกลจากเขตชายแดนและทะเลอ่าวไทย มีคลองอู่ตะเภาไหลผ่านตัวเมืองหาดใหญ่ และยังมีคลองน้อยใหญ่ในพื้นที่ โดยลักษณะภูมิประเทศของเทศบาลนครหาดใหญ่ ทำให้เทศบาลนครหาดใหญ่ต้องเผชิญกับปัญหาอุทกภัยอยู่เสมอ เนื่องจากลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา มีลักษณะพื้นที่เป็นที่ลุ่มต่ำ ทำให้เกิดน้ำหลากในช่วงฤดูฝน มวลน้ำจะไหลบ่าลงสู่พื้นที่ต่ำกลางน้ำก่อนจะไหลรวมสู่ท้ายน้ำและไหลออกทะเลสาบสงขลาต่อไป ซึ่งที่ผ่านมา น้ำท่วมขังในเมืองเกิดขึ้นในระยะเวลาไม่นาน เพราะในอดีตยังไม่มีสิ่งปลูกสร้างมากนัก น้ำท่วมจะระบายสู่แหล่งรองรับน้ำธรรมชาติ อย่างห้วย หนอง คลอง บึง หรือพื้นที่ลุ่มต่ำรับน้ำสู่ชั้นน้ำใต้ดิน ประชาชนปรับตัวและมีการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับสถานการณ์อุทกภัย ซึ่งหากสูญเสียพื้นที่รับน้ำตามธรรมชาติจะส่งผลให้พื้นที่ท้ายน้ำต้องเผชิญกับปัญหาอุทกภัยที่รุนแรงเพิ่มมากขึ้น เช่นเดียวกันหากพื้นที่ท้ายน้ำที่เคยเป็นแหล่งรองรับน้ำมีการปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินจนความสามารถในการระบายน้ำลดลง เหตุการณ์อุทกภัยก็จะยังเป็นปัญหาของพื้นที่รอบข้างและพื้นที่เขตเมืองหาดใหญ่

แต่เมื่อเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ อุทกภัยได้กลายเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายต่ออาคารคมนาคมและทรัพย์สิน ทางหน่วยงานภาครัฐเองจึงมีมาตรการแก้ปัญหาเพื่อปกป้องพื้นที่เศรษฐกิจของเมืองหาดใหญ่ และชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา

<sup>62</sup> เทศบาลนครหาดใหญ่. “นโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,” เทศบาลนครหาดใหญ่, <http://www.hatyaicity.go.th/policy/cate/9> (สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2559).

ด้วยความพยายามในการใช้สิ่งก่อสร้าง เพื่อลดความรุนแรงของปัญหาอุทกภัย ทั้งการสร้างคลองระบายน้ำ การสร้างพนังกั้นน้ำ การจัดการระบบระบายน้ำของเทศบาลนครหาดใหญ่

ปัญหาการเกิดอุทกภัยในลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ มีความรุนแรงและมีผลกระทบต่อพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลาย ๆ แห่งด้วยกัน ความเสียหายที่เกิดขึ้นกินวงกว้าง และเกิดความสูญเสียอย่างมหาศาล ดังคำสัมภาษณ์ของรองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ว่า

... สภาพภูมิประเทศและบริบทของเทศบาลนครหาดใหญ่นั้น สภาพเป็นที่ลุ่มท้องกระทะ และเป็นชุมชนหนาแน่น พร้อมทั้งมีสระน้ำ คือ คลองอู่ตะเภาไหลผ่านกลางพื้นที่ จึงมีความเสี่ยงการได้รับผลกระทบของอุทกภัยเป็นอย่างมาก พื้นที่เสี่ยงของเทศบาลนครหาดใหญ่ถือว่ามีความเสี่ยงของการเกิดอุทกภัยทุกปี เต็มพื้นที่ ไม่เฉพาะปี พ.ศ. 2554. . .<sup>63</sup>

ดังจะเห็นได้ว่า ด้วยสภาพพื้นที่ของเทศบาลนครหาดใหญ่ที่มีสภาพเป็นที่ลุ่มแอ่งกระทะ แม้เทศบาลจะมีการวางแผนป้องกันภัยพิบัติอย่างไร ก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงกับอุทกภัยได้ สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของปลัดอำเภอหาดใหญ่ ที่ว่า “...ถึงแม้เทศบาลนครหาดใหญ่มีระบบที่ดี พอน้ำมาสมทบทางนี้ลงมาไม่สามารถบริหารจัดการหาดใหญ่ได้ เมื่อใดที่มาเต็มหรือมาพร้อมกันหมดทุกพื้นที่ ตรงนี้เป็นที่ลุ่มมันก็หลีกเลี่ยงไม่ได้. . .”<sup>64</sup>

สำหรับสาเหตุที่มาของภัยพิบัติจากอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่นั้น หน่วยงานทุกระดับที่เป็นหลักในการบริหารจัดการต่างเห็นพ้องต้องกันว่า การเกิดเหตุการณ์อุทกภัยบริเวณเทศบาลนครหาดใหญ่มีสาเหตุเนื่องจากลักษณะภูมิประเทศที่ตั้งของอำเภอเมืองหาดใหญ่ ซึ่งอยู่ในบริเวณพื้นที่ลุ่มและความสามารถในการระบายน้ำขึ้นอยู่กับระดับน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นสำคัญ และอีกทั้งอยู่ในเขตฝนตกชุก จากการศึกษาพบว่าในปี พ.ศ. 2553 มีปริมาณน้ำฝนสูงถึง 500 มิลลิเมตรต่อวัน ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในเขตพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ ทำให้มีน้ำท่วมประมาณ 80% ของพื้นที่และพื้นที่บริเวณลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา โดยเฉพาะในเทศบาลนครหาดใหญ่มีความเสียหายเกิดขึ้นประมาณ 10,000 ล้านบาท ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการพัฒนาเมืองทำให้เกิดสิ่งก่อสร้าง อาคาร ที่พัก สำนักงาน สิ่งอำนวยความสะดวก จากพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ว่างเปล่า ถูกแทนที่ด้วยสิ่งก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน ทำให้เกิดการกีดขวางทางน้ำ มีการปรับเปลี่ยนภูมิทัศน์ของพื้นที่ อาทิ การถมที่ดิน เมื่อเมืองยังมีการพัฒนา โครงสร้างเกือบทุกอย่างมาจากคอนกรีตยิ่งทำให้

<sup>63</sup> นายเอกรัฐ หลีเส็น, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

<sup>64</sup> นายปัญญาวัฒน์ เรืองวงศ์โรจน์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 11 เมษายน 2559.



การระบายน้ำเป็นไปได้ยาก อีกทั้งการพัฒนาตัวเมืองและสาธารณูปโภคที่ไม่เอื้อให้น้ำระบายได้ดี และมาตรฐานการออกแบบทางวิศวกรรมที่ไม่ถูกต้อง ล้วนเป็นสาเหตุให้เกิดน้ำท่วมในเมืองหาดใหญ่ทั้งสิ้น ดังคำสัมภาษณ์ของรองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ว่า

...การดำเนินการในด้านการจัดแจงของการระบายน้ำ มีอุปสรรคเนื่องจากเป็นพื้นที่ที่เป็นแหล่งธุรกิจใหญ่ และโครงสร้างพื้นฐานในการดำเนินการมีภาวะจำกัดเฉพาะ จึงก่อให้เกิดความเสียหายตลอดเวลา ไม่ว่าจะภาวะน้ำประปาหรือภาวะน้ำท่าที่มีเกินความควบคุมแล้วย่อมสร้างผลกระทบแน่นอน. . .<sup>65</sup>

ซึ่งสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 ที่ว่า “...ถ้าเราดูข้อมูลที่ผ่านมาปริมาณน้ำท่วมหาดใหญ่ก็สูงขึ้นทุกครั้ง 1.คือการขยายตัวของชุมชน 2.ระบบผังเมือง การสร้างสิ่งกีดขวางน้ำ ถ้าเกิดฝนตกหนักยังงี้ก็ต้องท่วม แต่ที่เราไม่มีการจัดระบบผังเมือง. . .”<sup>66</sup>

ภัยพิบัติจากอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ถูกจัดลำดับความสำคัญเป็นลำดับหนึ่ง จากการพิจารณาถึงสภาพปัญหาและรูปแบบการจัดการของหน่วยงานด้านสาธารณภัยในพื้นที่ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 ที่ว่า

...สำหรับช่วงเดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคม ซึ่งเป็นช่วงฤดูฝนช่วงที่สองของเมืองหาดใหญ่ พบว่าปริมาณฝนมีแนวโน้มลดลงในช่วง 30 ปี และลดลงอย่างรวดเร็วในช่วง 60 ปี และ 90 ปี แต่จากที่ผ่านมาการเกิดอุทกภัยใหญ่ในแต่ละครั้งมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น ทั้งเกิดในช่วงเวลาสั้น และฝนตกต่อครั้งมีปริมาณมากขึ้น ความเสียหายก็มากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องตระหนักถึงแนวโน้มภัยพิบัติที่อาจเกิดความรุนแรงนี้ขึ้นด้วย. . .”<sup>67</sup>

แสดงให้เห็นถึงการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาอุทกภัยในระดับสูง ทำให้มีการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับปัญหาอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ในพื้นที่

<sup>65</sup> นายเอกรัฐ หลีเส็น, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

<sup>66</sup> นายโสม เหมกุล, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 สงขลา, 11 เมษายน 2559.

<sup>67</sup> นายอุดม เพชรคุต, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 สงขลา, 11 เมษายน 2559.



ตารางที่ 4.17 สถิติการเกิดอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ในปี พ.ศ. 2531 2543 และ 2553

เหตุการณ์อุทกภัย	พื้นที่น้ำท่วม (ตร.กม.)	ความลึกน้ำท่วมเฉลี่ย (ม.)	ความลึกน้ำท่วมสูงสุด (ม.)
พ.ศ. 2531	18	2.00	3.50
พ.ศ. 2543	20	3.50	4.50
พ.ศ. 2553	20	4.50	5.50

ที่มา: ดัดแปลงจากข้อมูลสถิติปัญหาอุทกภัย อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, สำนักงานปภ. จังหวัดสงขลา ข้อมูล ณ วันที่ 12 เดือน เมษายน พ.ศ. 2559

จากสถิติความรุนแรงของอุทกภัยที่เกิดขึ้น ผู้ศึกษาได้ทำการตรวจสอบข้อมูลสถิติพบว่า เทศบาลนครหาดใหญ่มีระดับความถี่ในการเกิดเหตุการณ์อุทกภัยที่มีความรุนแรงในช่วงเวลาทุก ๆ 10 ปี ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาให้คำสัมภาษณ์ว่า “. . .น้ำจะท่วมเมื่อประมาณ 10 ปี จนมีการตกลึกทางความคิดของพวกเราว่าเรากดชักโครก 10 ปีครั้งให้เมืองหาดใหญ่. . .”<sup>68</sup> และเมื่อเปรียบเทียบระดับความรุนแรงและการขยายวงกว้างของผลกระทบพบว่าอุทกภัยที่เกิดขึ้นยังมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น จึงแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาและการแก้ไขปัญหาที่ยังไม่สามารถลดผลกระทบที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้นั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในการจัดการอุทกภัยเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือเพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น ส่งผลให้สถานการณ์ภัยพิบัติจากอุทกภัยมีความรุนแรงและสร้างความเสียหายให้แก่พื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เช่นเดียวกับคำสัมภาษณ์ของ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์และการจัดการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา กล่าวถึงความสามารถในการรับน้ำในพื้นที่ของเทศบาลนครหาดใหญ่ ที่ว่า

. . .คือถ้าคิดว่าท่วมไม่ท่วม ต้องไปดูข้อมูลหาดใหญ่ว่า ปริมาณฝนเกิน 200 ลบ.ม. เมื่อไร ต่อให้หาดใหญ่ป้องกันอย่างไร น้ำก็ต้องเข้าท่วมพื้นที่ 800 ลบ.ม. ปริมาณฝนหาดใหญ่ เมื่อไร เกิน 150-200 ก็ลบ.ม. ท่วม เพราะระบบรองรับได้แค่นั้น ถ้าฝนตกเกินเมื่อไร หาดใหญ่ก็ท่วมเหมือนเดิม มันหนีไม่พ้นหรอก เพราะพื้นที่เป็นที่ลุ่ม แอ่งกระทะ

<sup>68</sup> นายภาคภูมิ โภชนุกุล, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

หาดใหญ่เขาก็ตอบไม่ได้ แม้จะมีระบบป้องกัน ก็ท่วมอยู่ดี เพราะภัยพิบัติทางธรรมชาติ มันห้ามไม่ได้...”<sup>69</sup>

สามารถกล่าวโดยสรุป สาเหตุที่ทำให้น้ำท่วมเทศบาลนครหาดใหญ่ มี 3 กรณี ดังนี้

1. มีฝนตกในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยปริมาณฝนตกเฉลี่ยมากกว่า 80 มิลลิเมตร ภายใน 3 ชั่วโมง
2. มีน้ำไหลบ่าจากลุ่มน้ำย่อยนอกพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ อันเกิดจากปริมาณฝนตกเฉลี่ยมากกว่า 100 มิลลิเมตร ภายใน 6 ชั่วโมง
3. น้ำไหลล้นตลิ่งคลองอู่ตะเภา เกิดจากปริมาณฝนตกเฉลี่ยทั่วทั้งลุ่มน้ำ คลองอู่ตะเภา มากกว่า 120 มิลลิเมตร ในระยะเวลา 1 วัน

จะเห็นได้ว่าทั้งสามกรณีอาจเกิดขึ้นได้พร้อมกันหรือไม่พร้อมกันก็ได้ ซึ่งจะทำให้ส่งผลกระทบต่อเทศบาลนครหาดใหญ่จากระดับปานกลางจนถึงขั้นรุนแรงมาก ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้แทนชุมชนโชคสมาน ซึ่งเป็นชุมชนที่มักจะได้รับผลกระทบจากอุทกภัยรุนแรงกว่าพื้นที่อื่นของเทศบาลนครหาดใหญ่ ตามคำสัมภาษณ์ของ ผู้นำชุมชนโชคสมาน ที่ว่า

...น้ำท่วมหาดใหญ่ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศประกอบด้วย เพราะภาคใต้เป็นฝนตามฤดูกาล ถ้าเกิดเป็นฝนปกติของเขาลมมรสุมพายุเข้ามาก็จะไม่ค่อยท่วมเท่าไร แต่เดี๋ยวนี้แม้ว่าเป็นลมมรสุมจริง ๆ ก็เป็นมรสุมซ้ำซาก ด้วยลักษณะพื้นที่ที่เป็นแอ่งกระทะ ชุมชนนี้ถือว่าเป็นพื้นที่ที่ต่ำสุดของเทศบาล ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของภัยที่ได้รับ จากประสบการณ์ปี 53 ท่วมถึงหอนาฬิกา...<sup>70</sup>

จากคำสัมภาษณ์ของตัวแสดงทั้งสามส่วนได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาการเกิดอุทกภัยในลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาที่เกิดขึ้นในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ โดยมีความรุนแรงและมีผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลาย ๆ แห่งด้วยกัน ความเสียหายที่เกิดขึ้นกินวงกว้าง และเกิดความสูญเสียอย่างมหาศาล จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยที่ผ่านมา ยังคงพบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการที่ขาดการเชื่อมโยงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีเจ้าภาพแต่ละเรื่องแต่ต่างคนต่างทำ ขาดการบูรณาการของภาคส่วน แสดงได้ดังภาพที่ 4.3 ดังนี้

<sup>69</sup> นายคงศักดิ์ คงปาน, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

<sup>70</sup> นายสุชาติ ศรประสิทธิ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ชุมชนโชคสมาน เทศบาลนครหาดใหญ่, 9 เมษายน 2559.



ภาพที่ 4.3 แผนผังการปฏิบัติงานเดิมของกรณีที่เกิดอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่, เทศบาลนครหาดใหญ่, 2560.

ถึงแม้ว่าเทศบาลนครหาดใหญ่ได้ดำเนินการจัดทำระบบป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำต่าง ๆ ไว้รองรับแล้วก็ตาม แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันการแก้ไขปัญหาอุทกภัย เพื่อลดการสูญเสียทรัพย์สินของประชาชน เทศบาลนครหาดใหญ่ไม่สามารถที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างลำพัง จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และจะต้องมีการวางแผนการดำเนินการล่วงหน้าอย่างมีระบบ โดยการบูรณาการความร่วมมือส่วนราชการ ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ทหาร ตำรวจในพื้นที่เพื่อเตรียมความพร้อม ติดตามสถานการณ์แก้ไขปัญหา และรายงานความเคลื่อนไหว ให้ประชาชนได้รับทราบถึงสถานการณ์เป็นระยะ ๆ ดังนั้นปัญหาอุทกภัยจึงเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งของเทศบาลนครหาดใหญ่ ที่จะต้องดำเนินการในทุก ๆ ปี พร้อมกับการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยให้ดียิ่งขึ้น ๆ ไป

#### 4.2.2 รูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่ศึกษาของเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อการจัดการในระดับพื้นที่เขตเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มการระบุตำแหน่งของตัวแสดงทุกฝ่ายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะหน่วยท้องถิ่นในฐานะหน่วยแรกของการจัดการภัยพิบัติ ได้ถูกระบุถึงบทบาทหน้าที่ในโครงสร้างกฎหมายอย่างชัดเจนเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติการและสร้างเงื่อนไขความรับผิดชอบให้กับท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม<sup>71</sup> ตามคำสัมภาษณ์ของ ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 ที่ว่า

. . . ทำให้การปฏิบัติงานง่ายขึ้น ชัดเจน คือการเข้าไปช่วยเหลือท้องถิ่น คือ พรบ. 2550 ให้อำนาจของท้องถิ่นคือให้อำนาจกับนายกในการบัญชาการสั่งการ รักษาการ เช่น การเกิดอัคคีภัย นายกสามารถสั่งการให้หมู่บ้านเรือน ที่คาดว่าจะเกิดความเสียหาย คือ อำนาจชัดเจน ถ้าภัยขนาดเล็กก็มอบอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ระดับอำเภอก็นายอำเภอ ระดับจังหวัดก็ผู้ว่าราชการจังหวัด การให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ควรมีกฎหมายคุ้มครอง เช่น เมื่อเกิดไฟไหม้สามารถหมู่บ้านหากมีการสั่งการ คือ มีกฎหมายคุ้มครอง ความรับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนแต่ละระดับมันชัดเจนขึ้น . . .

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่ได้ลงความส่วนย่อยไว้ชัดเจน จึงพบปัญหาเมื่อนำพรบ. นี้มาใช้จริง ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา ที่ว่า

. . . ในการมีพรบ. ดิตรงที่ว่าทุกหน่วยในจังหวัดยึดพรบ. ปี 50 เป็นตัวปฏิบัติ ทางท้องถิ่นก็เป็นผู้ดำเนินการระดับท้องถิ่นขึ้นมาทันที ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด แต่พรบ. ปี 50 ไม่ได้ลงลึกปลีกย่อยของมัน การบริหารตามกฎหมายอย่างนี้ แปลตามกฎหมายท้องถิ่นทำไม่ได้ แต่ถ้าเราแปลตามกฎหมายจริง ๆ ตรงนี้ ท้องถิ่นมีอำนาจเทียบเท่า

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 20 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตนเองและมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุม สั่งการ บุคลากรและหน่วยงานภายในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติได้

จังหวัด ในงบประมาณของเขา แต่เขาบอกว่ามันไม่ใช่หน้าที่ของเขา พรบ.ปี 50 มีการแก้ไขให้มันเดินง่ายขึ้น แต่ว่าตัวพรบ.50 นี้ ไม่มีกฎหมายลูกที่ละเอียดลงไปอีก เหมือนเครือข่ายอปพร. เวลาลงไปทำงาน สักย้ายก็ไม่มีกฎหมายลูกเขาก็ทำการไม่ได้ พอเรามีพรบ. ตัวนี้ทุกคนทราบ ว่า เช่น จังหวัด อำเภอกิ่ง ท้องถิ่น รู้ว่าตัวเองต้องทำอะไรตามหน้าที่พรบ.แต่ปัญหาอุปสรรคที่พบคือไอ้ตัวลูกเล็ก ยังออกมาไม่พร้อมกันพรบ. ปัจจุบันตรงนี้มีหลายข้อที่ต้องแก้ไข จ่ายเงินได้ไม่ได้ ไม่มีช่องว่างให้เราเดิน. . .<sup>72</sup>

จากการให้การของตัวแทนหน่วยงานสาธารณสุขในระดับพื้นที่ได้สะท้อนให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างสำหรับการจัดการภัยพิบัตินั้นไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการจัดการในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน เนื่องจากการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติได้อาศัยรูปแบบของความร่วมแรงร่วมใจจากหลายภาคส่วนมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของหน่วยงานด้านสาธารณสุขในพื้นที่ยังคงบทบาทการเป็นหน่วยอำนวยการประสานงานเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการเช่นเดิม การเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนของกฎหมายจึงอยู่ที่การมอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่หน่วยท้องถิ่น หน่วยจังหวัด และหน่วยงานส่วนกลางตามระดับความรุนแรงของปัญหาและขีดความสามารถการจัดการของแต่ละหน่วย ซึ่งได้สะท้อนถึงการกระจายอำนาจทางการบริหารจัดการโดยมุ่งหวังให้การจัดการภัยพิบัติเกิดความรวดเร็วต่อการตอบสนองกับปัญหามากขึ้นตั้งแต่ในระดับล่างเพื่อลดความเสียหายที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง

สภาพปัญหาที่พบ เดิมประชาชนยังไม่เข้าใจลักษณะการเกิดอุทกภัย สภาพภูมิประเทศของกลุ่มน้ำคลองอุตตะเกา และการบริหารจัดการน้ำในภาพรวม จึงคิดว่าระบบก่อสร้างที่มีอยู่ไม่ว่าคลองระบายน้ำเลี้ยงเมือง ทั้ง 5 สาย สามารถเร่งระบายน้ำออกสู่ทะเลสาบสงขลาได้เป็นอย่างดี ซึ่งในความเป็นจริงระบบคลองเลี้ยงเมืองสามารถระบายน้ำได้เพียง 930 ลบ.ม./วินาที ซึ่งปริมาณน้ำในปี พ.ศ. 2553 มีมากกว่า 2,500 ลบ.ม./วินาที<sup>73</sup> นอกจากนี้ลักษณะภูมิประเทศของพื้นที่ตั้งแต่เทศบาลนครหาดใหญ่จนถึงทะเลสาบสงขลามีลักษณะแบนราบ ทำให้อัตราการระบายน้ำลดลงจากเดิมและหากอุทกภัยเกิดในช่วงน้ำทะเลหนุน จะทำให้อัตราการระบายน้ำลดลงจากเดิมมาก ตลอดจนเข้าใจว่าการที่เทศบาลนครหาดใหญ่เร่งสูบน้ำออกจากพื้นที่ทำให้น้ำท่วมพื้นที่ของตนเองมากขึ้น ทั้งที่จริงการไหลบ่าของน้ำที่ท่วมชุมชนด้านนอกเขตป้องกันของเทศบาลนครหาดใหญ่มีจำนวนมากกว่า

<sup>72</sup> นายคังศักดิ์ คงปาน, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

<sup>73</sup> รายงานสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่ภาคใต้ ประจำวันที่ 12 พฤศจิกายน 2553 ศูนย์ประสานการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยพื้นที่ภาคใต้ ส่วนหน้า ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 สงขลา

อัตราการสูญบะบายน้ำของเทศบาลนครหาดใหญ่มาก ประกอบกับแต่ละหน่วยงานหรือท้องถิ่นมีการบริหารจัดการอุทกภัยที่ไม่ประสาน หรือสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน ต่างคนต่างทำ ทำให้การบริหารจัดการน้ำขาดเอกภาพ ขาดแผนการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืน

เทศบาลนครหาดใหญ่ได้ตระหนักถึงอันตรายจากภัยดังกล่าว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนป้องกันบรรเทาอุทกภัยไว้เป็นการล่วงหน้า เพื่อลดความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนเพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ดังกล่าว คำสัมภาษณ์ของผู้แทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 ที่ว่า

.. ในเรื่องของการจัดการภัยพิบัติ อันดับแรก เราต้องมีแผน คือ แผนเตรียมความพร้อม ในเรื่องของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ไม่ว่าจะเป็นก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ส่วนที่ของศูนย์ ในส่วนของศูนย์นอกจากมีแผนแล้ว เรายังมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกในการแก้ปัญหา ระดมบุคลากร เครื่องไม้เครื่องมือ ในการแก้ปัญหา เพื่อหาว่าในแต่ละส่วนใครจะรับผิดชอบ เพื่อให้มีเจ้าภาพในแต่ละงาน. . .<sup>74</sup>

ทั้งนี้ การวางแผนป้องกันภัยพิบัติจากอุทกภัยมีเป้าหมายที่สำคัญ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 ที่ว่า “ . . .เป้าหมายของการจัดการสาธารณภัย คือ 1.ประชาชนปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน 2.เรามีแนวทาง มาตรการ จัดการให้ทุกพื้นที่มีมาตรฐานเดียวกัน 3.ถ้าเกิดแล้วเราจะทำอย่างไรให้ประชาชนได้ใช้ชีวิตได้ปกติโดยเร็ว ซึ่งก็คือ หัวใจของการจัดการสาธารณภัย. . .<sup>75</sup> จังหวัดสงขลาในฐานะหน่วยงานระดับภูมิภาคในด้านการจัดการภัยพิบัติได้ให้ความสำคัญกับการวางแผนเพื่อป้องกันภัยพิบัติ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา ที่ว่า

.. ภาพรวมของการบริหารภัยระดับจังหวัดสงขลา แผนเฉพาะของจังหวัดจะมีการตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนระดับจังหวัด ก็จะเชิญ อำเภอ ท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เช่น ทรัพยากร หน่วยงานทหาร คมช. สาธารณสุข หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดกับการจัดการภัย โดยเป็นแผนที่ระยะเวลา ปี ต่อ ปี แผนจะครอบคลุม ตั้งแต่การเตรียมความพร้อม ก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ การจัดการ

<sup>74</sup> นายโสสม เหมกุล, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 จังหวัดสงขลา, 11 เมษายน 2559.

<sup>75</sup> นายธีรพัฒน์ อ่อนจันทร์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 จังหวัดสงขลา, 11 เมษายน 2559.



ความเสี่ยง โดยแบ่งหน้าที่กันว่าใครรับผิดชอบอะไรบ้าง แผนการอพยพ การจัดตั้งศูนย์อพยพ กระบวนการอพยพ พื้นที่ปลอดภัย. . .<sup>76</sup>

นอกจากความพร้อมทางด้านอุปกรณ์แล้ว จังหวัดสงขลาถือเป็นจังหวัดที่สามารถจัดการตนเองได้ ดังคำสัมภาษณ์ของ ผู้แทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 ที่ว่า“

. . .ปภ.มีคนในระดับ macanism คือ ในระดับที่เป็นแขน ขา สงขลาถือเป็น จังหวัดใหญ่ เป็นจังหวัดเกรด บีบีบี ประสพการณ์การโดน ภาษามวยเขาเรียกว่า ผ่าน ดงมือดงตีนมาเยอะ สงขลาเรียกว่าค่อนข้างมีความพร้อม M ทั้ง 4 ได้แก่ Man Money Material Management เราแบ่งพื้นที่ภัยออกเป็น 4 ลักษณะที่ประสบภัย เรามีเกือบ ครบทั้ง 18 รูปแบบ การอบรมคน และการหมุนเวียนของคน มันค่อนข้างมีผล เพราะ สงขลาโดนมาเยอะ ไม่ได้เก่งนะ แต่โดนมาเยอะ พอโดนมาเยอะมนุษย์เราก็มีกลไก การปรับตัวนะ มนุษย์เราก่อนข้างเก็บเกี่ยวการปรับตัว ค่อย ๆ ใช้คอหันหา มองหาเพื่อน แล้วก็บอกตัวเองว่า พอมีอะไรช่วยตัวเองได้บ้าง ช่วยงานตัวเองได้บ้าง เราก็เลยคิดว่า ระบบความคิด ต้องแบ่งเป็น ก่อน ขณะ และหลัง. . .<sup>77</sup>

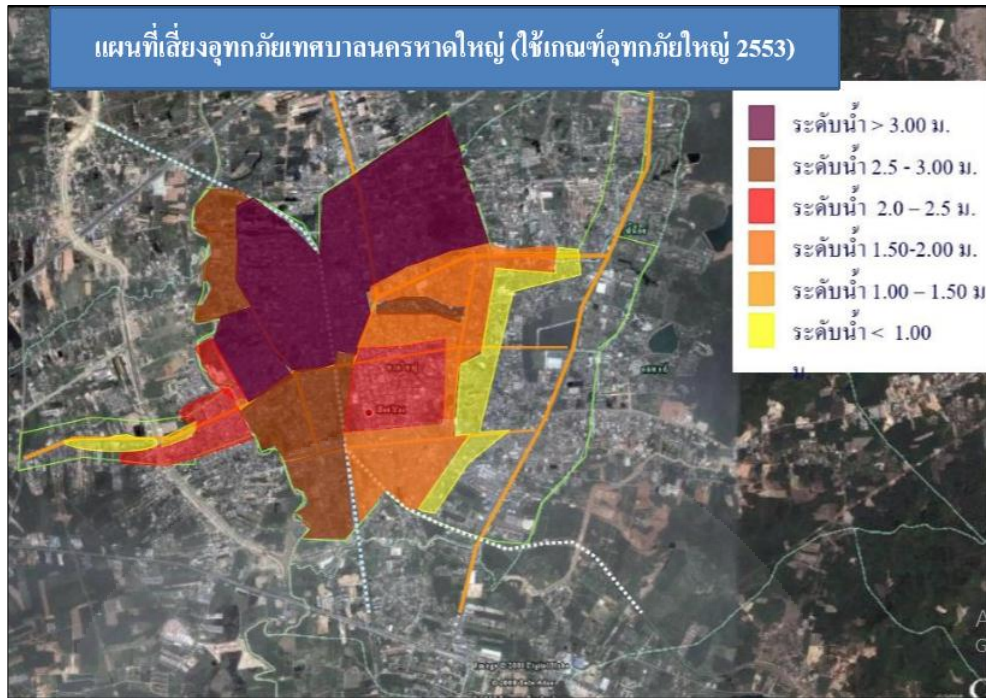
ดังนั้น เทศบาลนครหาดใหญ่ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจในการบัญชาการเทศบาลนครหาดใหญ่จึงได้ให้ความสำคัญกับการวางแผนป้องกันภัยพิบัติจากอุทกภัย เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีประสพการณ์รับภัยพิบัติจากอุทกภัย จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการวางแผน เพื่อรับมือกับภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ของ ผู้แทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 ที่ว่า “. . .ท้องถิ่นเอง ก็ต้องเตรียมตัวให้พร้อม มีการฝึกในระดับรวมพล ซ้อมแผนรวมผลในการทดสอบ เครื่องมือ หน่วยงานราชการต้องเตรียมคน เครื่องไม้ เครื่องมือ ทำ CBRM อปพร. 1 ตำบล 1 ทีมกู้ภัย 1 ตำบล 1 ทีมอปพร. รถฉุกเฉิน มีการสั่งการ 191 CCTV. . .”<sup>78</sup> ซึ่งประสพการณ์การเกิดภัยพิบัติจากอุทกภัยเป็นบทเรียนให้เทศบาลนครหาดใหญ่เรียนรู้ในการเตรียมความพร้อมเพื่อเผชิญกับเหตุการณ์ภัยพิบัติที่อาจเกิด และนำบทเรียนมาจัดทำแผนที่เสี่ยงอุทกภัย เพื่อใช้เป็นแผนในการระงับกลุ่มเปราะบางในพื้นที่ แสดงดังภาพที่ 4.4 และ 4.5

<sup>76</sup> นายศาสตรา เขาเจริญ, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

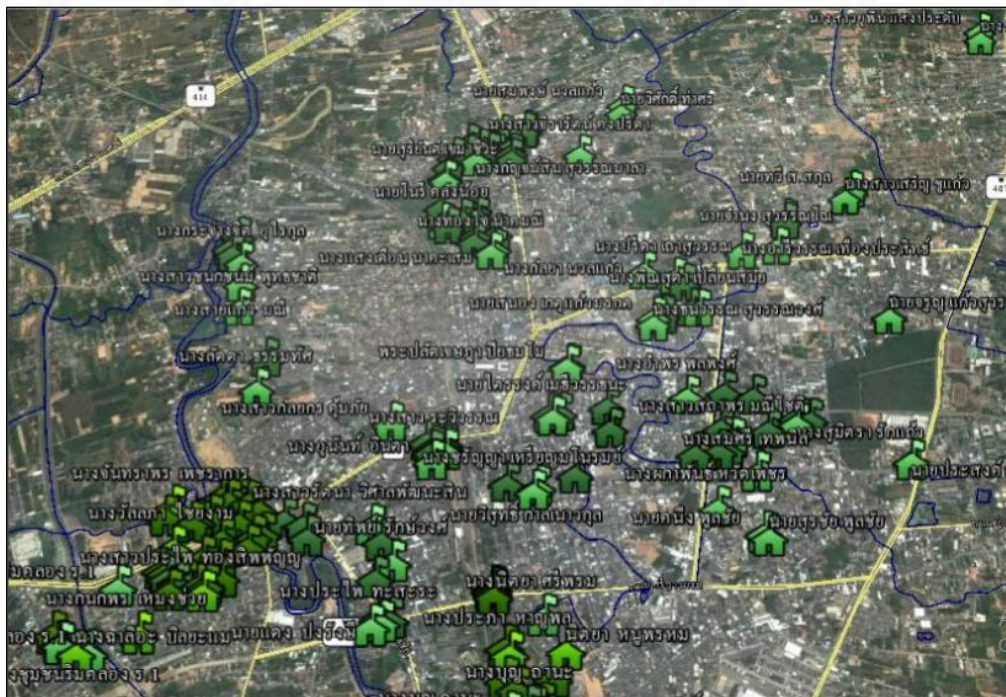
<sup>77</sup> นายภาคภูมิ โภชนุกูล, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559

<sup>78</sup> นายประเสริฐ นิมมานสมัย, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 จังหวัดสงขลา, 11 เมษายน 2559.





ภาพที่ 4.4 แผนที่เสี่ยงอุทกภัยเทศบาลนครหาดใหญ่, เทศบาลนครหาดใหญ่, 2555.



ภาพที่ 4.5 แผนที่แสดงที่ตั้งบ้านพิเหลียง, เทศบาลนครหาดใหญ่, 2555.

สำหรับการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของหน่วยท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติหลักในพื้นที่ ผู้ศึกษาได้แสวงหาคำตอบในเรื่องของการเตรียมความพร้อมรับมือจากปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยครั้งนี้จากเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยหน่วยงานท้องถิ่นต่างให้การเห็นพ้องกันในการตระหนักถึงภัยพิบัติจากอุทกภัยล่วงหน้าทั้งสิ้น หากแต่เป็นการคาดคะเนและเตรียมความพร้อมสถานการณ์จากประสบการณ์ ซึ่งผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่การศึกษาทั้งหมดต่างให้การตรงกันเกี่ยวกับการตระหนักถึงความสำคัญของสภาพปัญหาดังกล่าว และเตรียมการรับมือมาโดยตลอดโดยการประสานความร่วมมือร่วมใจจากชุมชน สามารถแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ ในรูปแบบการจัดการอุทกภัย “หาดใหญ่โมเดล” สามารถสรุปได้ ดังนี้

#### 4.2.2.1 ก่อนเกิดภัย ประกอบด้วย

##### (1) การป้องกันและลดผลกระทบ มีแนวทางดังนี้

1. ประเมินความเสี่ยงภัยจากอุทกภัย การประเมินภัยและความล่อแหลมเพื่อเปิดโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่จะเกิดอุทกภัย รวมทั้งศึกษาวิธีลดผลกระทบ เพื่อนำไปกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการบริหารจัดการภัยจากอุทกภัย หน่วยงานหลักได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ศูนย์อุตุนิยมวิทยาฝั่งตะวันออก สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 สำนักงานชลประทานที่ 16 (จังหวัดสงขลา) ศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำภาคใต้ โครงการชลประทานสงขลา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์และเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยมีการแต่งตั้งคณะทำงาน มีการประชุมทุกสัปดาห์เพื่อติดตามและประเมินสถานการณ์ในช่วงสถานการณ์อุทกภัย เมื่อได้ข้อสรุปแล้ว จากนั้นเทศบาลนครหาดใหญ่จะแจ้งเตือนมายังชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. เทศบาลนครหาดใหญ่และชุมชนร่วมกันสำรวจและจัดทำข้อมูลกลุ่มเสี่ยงพื้นที่เสี่ยงภัยและจุดอพยพในชุมชน

3. เทศบาลนครหาดใหญ่และชุมชนเตรียมการด้านโครงสร้าง โดยการสำรวจและก่อสร้างหรือปรับปรุงแหล่งน้ำ คูน้ำ หรือเส้นทางผ่านของน้ำ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

4. พัฒนาระบบเครือข่ายฐานข้อมูลสารสนเทศด้านอุทกภัย ให้มีความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน หน่วยงานหลัก ได้แก่ ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 สำนักงานชลประทานที่ 16 (จังหวัดสงขลา) ศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำภาคใต้โครงการชลประทานสงขลา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เทศบาลนครหาดใหญ่ มีระบบการปฏิบัติการทางไกล CCYV โดยสามารถดูข้อมูลได้ที่ [www.hatyaicityclimate.org](http://www.hatyaicityclimate.org)

5. เผื่อระวังสถานการณ์อุทกภัยผ่านธงเขียว/ธงแดง/ธงเหลือง สหภาพคลองอู่ตะเภา เครือข่ายวิทยุเครื่องแดง หรือติดตามฟังวิทยุกระแสหลัก FM 96.0 MHz FM 88.0 MHz FM 97.0 MHz ช่อง 11 สายด่วนวิทยุ 1559 VMS (ป้ายไฟวิ่ง)

## (2) การเตรียมความพร้อม มีแนวทางดังนี้

1. จัดตั้งและฝึกอบรมอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลืองานเจ้าหน้าที่ เช่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) อาสาสมัครเตือนภัยประจำซอย “บ้านพี่เลี้ยง” ประจำซอย อาสาสมัครกู้ชีพ

2. ชุมชนควรสำรองปัจจัยสี่ที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อรองรับการอพยพ และให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ทันเวลาที่เมื่อเกิดภัย มีการจัดเตรียมอาหารแห้ง ไฟฉาย ถ่านไฟฉาย เทียน ข้าวสาร ยารักษาโรค น้ำ วิทยุทรานซิสเตอร์ เต้าปิกนิก/เต้าถ่าน จาน/ช้อน/แก้ว สำหรับยังชีพ ในช่วง 1 สัปดาห์ และเตรียมเงินสำรองจำนวน 5,000 บาทต่อครัวเรือน รวมไปถึงสิ่งของสำหรับทำความสะอาดบ้าน

3. เมื่อมีการประกาศแจ้งเตือนภัย จะมี 2 ระดับ ได้แก่ การแจ้งเตือนภัย เตรียมความพร้อมให้อยู่ในระดับสีเหลือง ชุมชนเตรียมจัดเก็บข้าวของไว้ที่สูง ผู้ป่วย ผู้พิการเตรียมตัวอพยพ เทศบาลนครหาดใหญ่จะส่งข้อมูลมาให้ประธานชุมชนพร้อมแจ้งชาวบ้านพี่เลี้ยงและบ้านเตือนภัยด้วยโทรศัพท์มือถือหรือวิทยุเครื่องแดง กรณีมีข่าวสารจากสื่อหรือจากเครือข่าย ให้ประธานชุมชนตรวจสอบความถูกต้องและคำยืนยันจากเทศบาลก่อนแจ้งเตือนภัย โดยให้ชุมชนมีหมายเลขโทรศัพท์ของบุคคลของเทศบาลอย่างน้อย 2 คน จากนั้นประธานชุมชนจะส่งสัญญาณไซเรนผ่านหอกระจายข่าวของชุมชน

4. จัดเตรียมบ้านพี่เลี้ยงโดยแต่ละหลังจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้เข้ามาอาศัยกับเจ้าของบ้านพี่เลี้ยง โดยมีข้อห้ามคือ ผู้อพยพห้ามนำรถยนต์ รถจักรยาน รถจักรยานยนต์ เข้ามาในบริเวณที่พักหรือตัวอาคาร รวมถึงสัตว์เลี้ยง และสุราหรือของมีเมาทุกชนิด ทั้งนี้ เทศบาลนครหาดใหญ่และบ้านพี่เลี้ยงจะจัดเตรียมสิ่งของและอุปกรณ์สำคัญ ได้แก่ เต้าแก๊ส อาหารสำหรับรองรับผู้เข้ามาอาศัยในช่วงเวลา 3-5 วัน ได้แก่ วัตถุดิบ เครื่องปรุง อาหารสำเร็จรูปและน้ำดื่ม เพื่อสำหรับใช้ประกอบอาหาร รวมทั้ง ยาสามัญประจำบ้าน เครื่องมือทำแผล ตลอดจนเชือกและเสื้อชูชีพ

5. ให้อาสาสมัครสาธารณสุขจัดระบบข้อมูลผู้ป่วยเรื้อรัง ผู้พิการ ผู้ที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ เพื่อดูแลอย่างใกล้ชิด

6. กลุ่มผู้ที่มีบ้านเรือนชั้นเดียวและชั้นครึ่ง ที่ตั้งอยู่ในที่ลุ่มน้ำท่วมขังประจำและมีกลุ่มเปราะบาง (ผู้พิการป่วย ผู้ด้อยโอกาส เด็ก) อาศัยอยู่ นอกจากการเก็บและเตรียมขนย้ายสิ่งของที่ปลอดภัยและเตรียมถุงยังชีพที่มีอาหาร น้ำ นม เทียนไข ไฟฉาย โทรศัพท์ และยาที่จำเป็นไว้ใช้เองแล้ว ยังต้องเรียนรู้เส้นทางปลอดภัยและจุดอพยพ รวมทั้งทำความรู้จักบ้านพี่เลี้ยง หรืออาสาสมัครเตือนภัยประจำซอยที่จะช่วยเหลือผู้ประสบภัย เพื่อจะได้ขอความช่วยเหลือทางโทรศัพท์ได้ทันทีที่ต้องการ นอกจากนั้นแล้วให้เก็บเอกสารสำคัญไว้ในซองกันน้ำ ได้แก่ บัตรประชาชน สมุดบัญชีธนาคาร ทะเบียนรถ ฯลฯ



7. เมื่อมีการประกาศเตือนภัย เฝ้าระวังสถานการณ์ให้ชุมชนบันทึกภาพ บริเวณบ้าน หน้าบ้าน ข้างบ้าน ในบ้าน ให้เห็นบ้านเลขที่เพื่อเตรียมการณ่วงหน้า

8. ฝึกซ้อมแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยอย่างน้อยปีละ 1 ครั้งขณะเกิดภัย

#### 4.2.2.2 ขณะเกิดภัย ประกอบด้วย

##### (1) การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน มีแนวทางดังนี้

1. เมื่อได้รับข้อมูลการเกิดอุทกภัย ให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัย ตามระดับความรุนแรง ณ ที่ทำการชุมชน โดยประสานชุมชน ประสานงานกับบ้านเตือนภัยและบ้านพี่เลี้ยงประจำซอย เป็นจุดประสานงานย่อย บริการอุปกรณ์ ความช่วยเหลือให้สมาชิกติดต่อประสานงานกับเทศบาลนครหาดใหญ่และหน่วยงานภายนอก

2. กรณีน้ำท่วม หากยังสามารถเดินทางเข้าออกได้ การแจกอาหาร และน้ำ กรรมการชุมชนจะรับผิดชอบแจกทุกบ้าน

3. ชุมชนมีข้อตกลงกับร้านค้าและเทศบาลนครหาดใหญ่เพื่อจัดส่ง ข้าวสารอาหารแห้ง น้ำดื่ม บริการให้บ้านกับพี่เลี้ยง โดยเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นผู้รับผิดชอบ ประมาณตามค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงหากไม่มีภัยพิบัติสามารถส่งคืนร้านค้า

4. กรณีจำเป็นต้องรับบริจาคความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ จากสาธารณชน ให้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ จัดตั้งศูนย์อพยพหลัก (ที่ทำการชุมชน) เป็นจุดรับบริจาคและ ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดสถานที่เก็บรักษาสิ่งของและเงินบริจาค รวมทั้งวิธีการ แจกจ่ายเพื่อให้เกิดเอกภาพ และเป็นประโยชน์แก่ผู้ประสบภัยอย่างเสมอภาค และทันเหตุการณ์

#### 4.2.2.3 หลังเกิดภัย ประกอบด้วย

##### (1) การจัดการหลังเกิดภัย มีแนวทางดังนี้

1. ผู้ที่ประสบภัยที่เป็นผู้ป่วยให้ปฏิบัติตามแนวทางการรักษาพยาบาล อย่างถูกต้อง

2. ให้ชุมชนดำเนินการประเมินความเสียหายและความต้องการเบื้องต้น โดยชุมชน มีการถ่ายภาพบันทึกความเสียหายในมุมเดียวกับการถ่ายภาพก่อนเกิดเหตุ โดยใช้ แบบฟอร์มชุดเดียวกัน บริหารจัดการร่วมกับเจ้าของบ้านเช่า

3. ให้ประธานชุมชนและเทศบาลนครหาดใหญ่จัดระบบบริหารจัดการ และบูรณาการการใช้น้ำของหน่วยงานเพื่อให้ชุมชนใช้ในการอำนวยความสะดวกในด้านการอุปโภค และบริโภค

4. เทศบาลนครหาดใหญ่ฟื้นฟูและจัดการระบบสิ่งแวดล้อมชุมชน ทั้งระบบบำบัดน้ำเสีย สถานที่กำจัดขยะมูลฝอย และบ่อน้ำบาดาลที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย

5. ขอความร่วมมือวิทยาลัยเทคนิค ตลอดจนสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ช่วยเหลือการซ่อมแซมอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้า
6. มีกองทุนสำหรับบรรเทาความเดือดร้อนด้านอาชีพ
7. ฟื้นฟูอาชีพ สร้างรายได้ด้วยภูมิปัญญาชุมชน บนฐานความร่วมมือของชุมชนด้วยกันเอง
8. ให้ศูนย์สาธารณสุขและอสม. มีจุดบริการจ่ายยา ณ ที่ทำการชุมชน หรือสถานการณืที่ได้ตกลงกับทางชุมชนไว้ และควบคุมโรคที่อาจเกิดขึ้นทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ
9. ฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งสิ่งสาธารณประโยชน์อื่น ๆ ที่ได้รับความเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม เช่น สถานที่ราชการ โรงเรียน สถานที่ท่องเที่ยว และสิ่งแวดล้อม ที่ได้รับความเสียหาย<sup>79</sup>

ในปี พ.ศ. 2553 คณะผู้บริหารเทศบาลนครหาดใหญ่มองเห็นว่าการแก้ไขปัญหาอุทกภัยควรบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และต้องพิจารณาถึงระบบนิเวศน์ และภูมิศาสตร์ของกลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา จึงได้เข้าร่วมโครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Asian Cities Change Resilience Network-ACCCRN) ซึ่งเป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ภายใต้ชื่อ โครงการเครือข่ายเมืองในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเมืองหาดใหญ่ (Asian Cities Climate Change Resilience Network-ACCCRN: Hatyai City) เพื่อให้เกิดการบูรณาการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลการแจ้งเตือนภัยอุทกภัย เพื่อให้ท้องถิ่นมีข้อมูลใช้ในการแจ้งเตือนภัยที่แม่นยำและรวดเร็ว และเพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยงภัยมีแผนในการรับมือภัยพิบัติจากอุทกภัย และสามารถรับมืออุทกภัยได้ล่วงหน้า การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่จึงมีตัวแสดงมากมายและมาจากแหล่งที่หลากหลาย ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้เข้ามาจัดการในรูปแบบที่เป็นทางการคือ มีการแต่งตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย มีทั้งนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ภาคประชาสังคม ได้แก่ สภากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มูลนิธิชุมชนสงขลา มูลนิธิชุมชนไท นักจัดรายการวิทยุ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา โครงการชลประทาน ภาคเอกชน ได้แก่ หอการค้าจังหวัดสงขลา ฝ่ายท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลเมืองคอหงส์ เทศบาลเมืองคลองแห เทศบาลเมืองควนลัง เทศบาลตำบลพะตง และฝ่ายท้องที่ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลคูเต่า ทั้งนี้เพื่อให้การทำงานไม่ยึดติดกับพื้นที่ คือเทศบาลนครหาดใหญ่และเพื่อ

<sup>79</sup> สรุปรจากการให้สัมภาษณ์ของหน่วยท้องถิ่นเฉพาะพื้นที่การศึกษาในเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ในเดือนเมษายน 2559.

ความคล่องตัวในการบริหารจัดการโครงการจึงได้มีการแต่งตั้งให้นายกหอการค้าจังหวัดสงขลาเป็นประธานคณะกรรมการ มีคณะทำงานจากเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นเลขานุการ นอกจากนี้ยังมีการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาเป็นประธานกรรมการ<sup>80</sup> ทำให้เทศบาลนครหาดใหญ่มีทรัพยากรที่ได้จากการระดมของตัวแสดงในเขตพื้นที่และนอกเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ นอกเหนือจากนั้น บทบาทของตัวแสดงในพื้นที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติครั้งนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ ประธานชุมชน ระบบของคณะกรรมการชุมชนและระบบบ้านพี่เลี้ยง ซึ่งเป็นอีกบทบาทหนึ่งที่มีความสำคัญมาก ความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ มีรูปแบบที่สลับซับซ้อนไปตามบทบาทหน้าที่ ประกอบด้วยตัวแสดงที่มีความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้าสานความสัมพันธ์ ซึ่งสามารถบ่งบอกถึงความเป็นเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้เทศบาลนครหาดใหญ่มีการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลชัดเจน

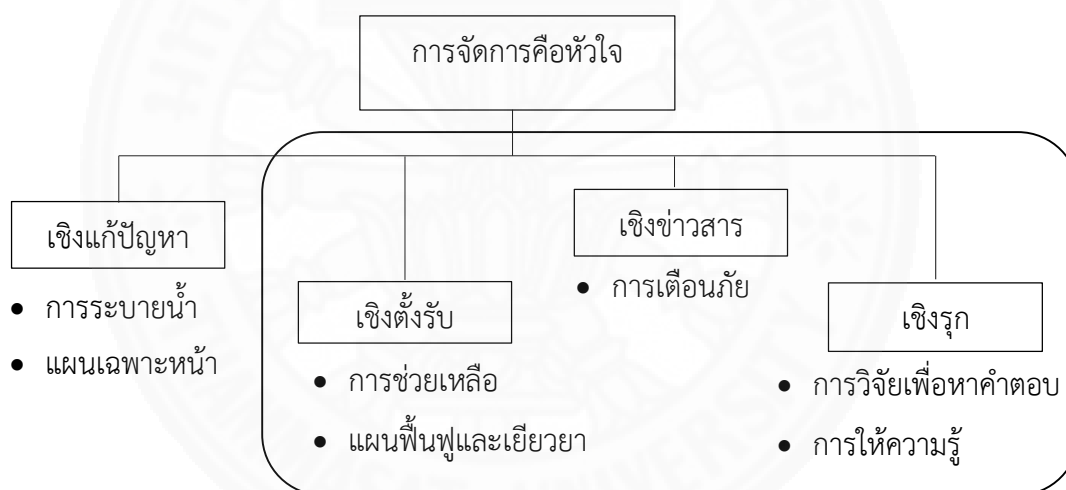
ดังจะเห็นได้ว่าเทศบาลนครหาดใหญ่ได้ให้ความสำคัญต่อการป้องกันและบรรเทาผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของชุมชนที่เกิดจากอุทกภัย เพื่อให้การดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาวะปกติโดยเร็ว โดยมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนในการป้องกันและบรรเทาสถานการณ์ฉุกเฉินจากอุทกภัยให้ชัดเจน รวมทั้งการให้ความสำคัญกับภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเตรียมรับมือกับภัยพิบัติ ทำให้เกิดการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ดังคำสัมภาษณ์ของ นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ ที่ว่า

... นับตั้งแต่การเกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2543 ท้องถิ่นได้มีการพัฒนาและปรับปรุงระบบป้องกันน้ำท่วมต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างคันป้องกันน้ำท่วม แก้มลิง สถานีสูบน้ำ ท่อขนส่งน้ำ ซึ่งที่ผ่านมาเทศบาลนครหาดใหญ่ได้พัฒนาระบบป้องกันอุทกภัยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่จากการพัฒนาเมืองโดยรอบในลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาซึ่งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว อีกทั้งความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศที่มีผลมาจากภาวะโลกร้อน ทำให้ปริมาณน้ำที่ไหลผ่านเขตเทศบาลนครหาดใหญ่มีระดับสูงขึ้นทุกปี ดังนั้น การปรับตัวเพื่อรับมือกับอุทกภัยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง จึงได้มีแนวคิดริเริ่มโครงการรับมืออุทกภัยภาคประชาชนขึ้นโดยผ่านโครงการบ้านพี่เลี้ยง ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วน ด้านการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย โดยมีแนวทางการดำเนินงานเพื่อมุ่งสร้างความเข้าใจกับประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในพื้นที่แนวน้ำหลาก (Flood way) ให้มีการเตรียมความพร้อมรับกับสถานการณ์ในกรณีฉุกเฉิน โดยการเตรียมความพร้อม

<sup>80</sup> คำสั่งจังหวัดสงขลา ที่ 174/2553 และ 1774/2553

ให้กับประชาชนในด้านสถานที่อพยพอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพสามารถรองรับผู้อพยพได้จริง และสามารถกระจายจุดอพยพให้ทั่วถึงในพื้นที่เสี่ยงภัย พร้อมทั้งมีการเตรียมความพร้อมล่วงหน้าก่อนเกิดเหตุ และฟื้นฟูหลังเกิดเหตุอุทกภัย ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยเมืองหาดใหญ่เป็นไปอย่างยั่งยืน. .<sup>81</sup>

การดำเนินการจัดการอุทกภัยในรูปแบบ “หาดใหญ่โมเดล” เป็นรูปแบบการจัดการปัญหามหาอุทกภัยเพื่อลดความเปราะบางเพื่อรับมือกับน้ำท่วม โดยอาศัยศักยภาพของหลายภาคส่วนเพื่อนำไปสู่ภาพรวมการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พร้อมทั้งเพื่อให้ชุมชนตระหนักและสามารถพึ่งพาตนเองได้เมื่อเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม ลดการสูญเสียในชุมชนเอง ลดการเป็นภาระให้กับภาครัฐ และสามารถกลับมาดำเนินชีวิตได้ตามปกติอย่างรวดเร็วภายหลังจากน้ำลด โดยมีหัวใจหลักของการทำงาน คือ การเตือนภัย การช่วยเหลือ การฟื้นฟูและเยียวยา การวิจัยเพื่อหาคำตอบ และการให้ความรู้ ดังแสดงในภาพที่ 4.6



ภาพที่ 4.6 แสดงหลักคิดของการจัดการอุทกภัยในรูปแบบ “หาดใหญ่โมเดล”, พิระพงค์ ทีฆสกุล, 2555

<sup>81</sup> ดร.ไพโร พัฒโน, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, เทศบาลนครหาดใหญ่, 12 เมษายน 2559.



#### 4.2.3 ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยที่ศึกษาของเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ประสบผลสำเร็จ

เทศบาลนครหาดใหญ่มีการจัดการตนเองที่น่าสนใจ ในการศึกษาปัจจัยที่ทำให้ชุมชนสามารถริเริ่มและสานต่อการดำเนินงานด้วยการพึ่งพาตนเองเป็นหลักนั้น ผู้ศึกษาได้พิจารณาปัจจัยในการจัดการตนเองตามกรอบแนวคิดการศึกษาต่อการดำเนินงาน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

##### ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม

จากการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 คน ซึ่งเก็บข้อมูลจากหัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนครัวเรือนจำนวน 5 ชุมชน ในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ ด้านข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถามและความคิดเห็นทั่วไปเกี่ยวกับอุทกภัยมีรายละเอียดผลการศึกษารूपได้ ดังนี้

ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม แสดงไว้ในตารางที่ 4.18 พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามเป็นหญิงมากกว่าชายในสัดส่วนที่แตกต่างกัน โดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 57.80 และเพศชายคิดเป็นร้อยละ 42.30 ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 31-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 32.60 รองลงมาคือ ช่วงอายุระหว่าง 21-30 ปี และ 41-50 ปี ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน คิดเป็นร้อยละ 20.10 และ 17.50 ตามลำดับ ช่วงอายุไม่เกิน 20 ปี คิดเป็นร้อยละ 14.60 ช่วงอายุ 51-60 ปี ร้อยละ 8.90 และช่วงอายุที่มีจำนวนน้อยที่สุด คือ ช่วงอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 6.30 ตามลำดับ จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นบุคคลช่วงวัยกลางคน (วัยทำงาน) ซึ่งเป็นกำลังหลักสำคัญของครอบครัว และเป็นช่วงวัยที่มีความสำคัญในการแสดงบทบาทในการจัดการอุทกภัยเพื่อป้องกันที่อยู่อาศัยของตนเอง พร้อมทั้งการแสดงออกซึ่งจิตสาธารณะที่จะป้องกันพื้นที่ส่วนรวมจากผลกระทบจากภัยพิบัติ

ด้านการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม ตามจำนวนสมาชิกในครัวเรือน อาชีพ สถานะครัวเรือน ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน ลักษณะที่อยู่อาศัย และกรรมสิทธิ์การถือครองที่อยู่อาศัย สามารถสรุปได้ ดังนี้

**จำนวนสมาชิกในครัวเรือน** พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีจำนวนสมาชิกในครอบครัวจำนวน 4-6 คน คิดเป็นร้อยละ 66.40 รองลงมา คือ มีสมาชิกในครอบครัว จำนวนไม่เกิน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 27.70 และมีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนน้อยที่สุด คือ มากกว่า 7 คนขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 5.90 ตามลำดับ จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นครอบครัวหลักมีขนาดปานกลาง อันแสดงให้เห็นสภาพสังคมของชุมชนเมือง ที่จำกัดจำนวนในการอยู่

อาศัย และมีลักษณะการอยู่อาศัยแบบต่างคนต่างอยู่ มีลักษณะการปฏิสัมพันธ์ไม่ใกล้ชิด ซึ่งพบว่าส่งผลต่อความร่วมมือในการจัดการอุทกภัยของชุมชน

**อาชีพ** พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนมากที่สุดประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป คิดเป็นร้อยละ 51.30 รองลงมา ประกอบอาชีพค้าขาย คิดเป็นร้อยละ 20.30 (ซึ่งสอดคล้องข้อมูลทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครหาดใหญ่ ด้านอาชีพของประชากรในเทศบาลนครหาดใหญ่ ส่วนใหญ่ค้าขายและรับจ้างทั่วไป) เป็นนักเรียน นิสิต นักศึกษา คิดเป็นร้อยละ 12.20 ประกอบอาชีพธุรกิจส่วนตัวและแม่บ้าน มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คิดเป็นร้อยละ 6.10 และ 4.30 ตามลำดับ และประกอบอาชีพรับราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจและเกษตรกรรม มีสัดส่วนน้อยที่สุดและใกล้เคียงกัน คิดเป็นร้อยละ 3.30 และ 2.50 ตามลำดับ

**สถานะครัวเรือน** พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีสถานภาพเป็นผู้อยู่อาศัย ร้อยละ 71.60 เนื่องจากเทศบาลนครหาดใหญ่มีลักษณะเป็นชุมชนเมือง กลุ่มคนที่เข้ามาอยู่อาศัยส่วนมากเป็นผู้ที่ย้ายถิ่นเข้ามาประกอบอาชีพพักอาศัยอยู่ในลักษณะบ้านจัดสรร อาคารพาณิชย์ และคอนโดมิเนียม ในลักษณะเจ้าของหรือผู้เช่าซึ่งเป็นผู้ที่ไม่มีอำนาจตัดสินใจได้โดยตรงเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน รองลงมา คือ ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นหัวหน้าครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 28.20 และมีสถานะเป็นผู้เช่าจำนวนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 0.30 ตามลำดับ

**ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน** พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชุมชนไม่เกิน 10 ปี คิดเป็นร้อยละ 52.00 รองลงมา คือ มีระยะเวลาอาศัยอยู่ในชุมชนระหว่าง 11-20 ปี คิดเป็นร้อยละ 28.60 ระยะเวลาระหว่าง 21-30 ปี คิดเป็นร้อยละ 12.60 ระยะเวลาระหว่าง 31-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 5.20 และระยะเวลาระหว่าง 41-50 ปี ซึ่งมีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 1.50 ตามลำดับ จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชุมชนเป็นระยะเวลาต่ำกว่า 10 ปี และไม่เกิน 20 ปี ระยะเวลาการอยู่อาศัยที่น้อยส่งผลต่อความผูกพันกับพื้นที่ ดังนั้น ผู้นำชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่นต้องมีมาตรการในการชักจูงให้บุคคลเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยของชุมชน ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องท้าทาย

**ลักษณะที่อยู่อาศัย** พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเกินกว่ากึ่งหนึ่งมีลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นบ้าน 2 ชั้นขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 64.30 รองลงมา คือ มีลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นบ้านชั้นเดียว คิดเป็นร้อยละ 28.60 และลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นตึกแถว มีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 7.10 ตามลำดับ จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่มีลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นบ้าน 2 ชั้นขึ้นไป แสดงให้เห็นว่าชุมชนมีการปรับตัวต่อสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นและสะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงและระยะเวลาในการประสบปัญหาอุทกภัยของชุมชน

**กรรมสิทธิ์การถือครองที่อยู่อาศัย** พบว่า ส่วนใหญ่มีกรรมสิทธิ์การถือครองเป็นของตนเอง ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกับผู้ที่ไม่มกรรมสิทธิ์ในการถือครองซึ่งเป็นผู้อยู่อาศัยในลักษณะมีสัญญาเช่า คิดเป็นร้อยละ 42.00 และ 35.90 ตามลำดับ และลักษณะการเป็นผู้อาศัยซึ่งไม่มีกรรมสิทธิ์เป็นของตนเองและไม่มีสัญญาเช่า มีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 22.10 ตามลำดับ จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนมีฐานะทางการเงิน ซึ่งมีความสามารถในการครอบครองที่อยู่อาศัย แสดงถึงความพร้อมทางด้านตัวเงิน ส่งผลต่อการช่วยเหลือตนเองเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ สอดคล้องกับข้อมูลการประสพภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ พบว่า ระยะเวลาที่น้ำท่วมซึ่งมีระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 7 วัน ดังนั้น ชุมชนต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านปัจจัยสี่ โดยเฉพาะอาหารและน้ำดื่ม

ตารางที่ 4.18 จำนวนและร้อยละข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่

ข้อมูลพื้นฐาน	จำนวน(คน)	ร้อยละ
เพศ		
- ชาย	169	42.30
- หญิง	231	57.80
รวมทั้งหมด	400	100.00
อายุ		
- ต่ำกว่า 20 ปี	56	14.60
- 21-30 ปี	77	20.10
- 31-40 ปี	125	32.60
- 41-50 ปี	67	17.50
- 51-60 ปี	34	8.90
- มากกว่า 60 ปีขึ้นไป	24	6.30
รวมทั้งหมด	383	100.00
จำนวนสมาชิกในครอบครัว		
- ต่ำกว่า 3 คน	75	27.70
- 4-6 คน	180	66.40
- 7 คนขึ้นไป	16	5.90
รวมทั้งหมด	271	100.00

ข้อมูลพื้นฐาน	จำนวน(คน)	ร้อยละ
อาชีพ		
- เกษตรกรรม	10	2.50
- ราชการ/รัฐวิสาหกิจ	13	3.30
- ธุรกิจเอกชน	24	6.10
- ค้าขาย	80	20.30
- รับจ้าง	202	51.30
- นักเรียน / นิสิต / นักศึกษา	48	12.20
- แม่บ้าน	17	4.30
รวมทั้งหมด	394	100.00
- หัวหน้าครอบครัว	107	28.20
- ผู้อยู่อาศัย	272	71.60
- ผู้เช่า	1	0.30
รวมทั้งหมด	380	100.00
ระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน		
- ต่ำกว่า 10 ปี	169	52.00
- 11-20 ปี	93	28.60
- 21-30 ปี	41	12.60
- 31-40 ปี	17	5.20
- 41-50 ปี	5	1.50
รวมทั้งหมด	325	100.00
ลักษณะที่อยู่อาศัย		
- บ้านชั้นเดียว	112	28.60
- บ้าน 2 ชั้นขึ้นไป	252	64.30
- ชุดตึกแถว/ห้องแถว	28	7.10
รวมทั้งหมด	392	100.00
กรรมสิทธิ์การถือครองที่อยู่อาศัย		
- เป็นของตนเอง	165	42.00
- เช่า	141	35.90
- เป็นผู้อาศัย	87	22.10
รวมทั้งหมด	393	100.00

#### 4.1.3.1 เครือข่ายทางสังคม (Social Network)

##### (1) การรับรู้ปัญหาและเป้าหมายร่วมของชุมชน

###### 1. ประสบการณ์อุทกภัยในอดีต

ข้อมูลการประสบอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 แสดงไว้ในตารางที่ 4.19 โดยผลการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม สามารถสรุปได้ ดังนี้

ด้านบทบาทและตำแหน่งในปี พ.ศ. 2554 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกที่อาศัยอยู่ในชุมชน คิดเป็นร้อยละ 98.90 และเป็นกรรมการชุมชน คิดเป็นร้อยละ 1.10

**ด้านการเปลี่ยนแปลงของจำนวนสมาชิกในครอบครัว** พบว่า ส่วนมากไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนที่มาก คิดเป็นร้อยละ 78.00 รองลงมา คือ จำนวนสมาชิกเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 16.20 และจำนวนสมาชิกเปลี่ยนแปลงลดลง ซึ่งมีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 5.80 จำนวนของสมาชิกในครอบครัวที่ลดลงจากสาเหตุย้ายไปอยู่ที่อื่นนั้น ส่วนใหญ่มีการย้ายไปทำงานต่างจังหวัดหรือย้ายไปอยู่ต่างจังหวัดเป็นการชั่วคราวเพื่อศึกษาต่อ และย้ายตาม คู่สมรส

**ด้านประสบการณ์และลักษณะการประสบอุทกภัยในพื้นที่** พบว่า กลุ่มตัวอย่างของประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ส่วนใหญ่ร้อยละ 83.30 มีประสบการณ์ประสบอุทกภัยเป็นบางครั้งหรือบางปี รองลงมาคือมีประสบการณ์การประสบอุทกภัยเป็นประจำทุกปี คิดเป็นร้อยละ 11.60 และไม่เคยประสบอุทกภัยเลยมีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 5.10 ทั้งนี้เมื่อพิจารณาด้านระยะเวลาที่เคยน้ำท่วมมานานที่สุด พบว่า ส่วนมากมีประสบการณ์น้ำท่วมมานานที่สุดจำนวน 1-3 วัน คิดเป็นร้อยละ 73.70 รองลงมาคือ มีประสบการณ์น้ำท่วมนาน 4-6 วัน และมากกว่า 1 สัปดาห์ขึ้นไปในสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 18.90 และ 7.40 ตามลำดับ ประกอบกับลักษณะการประสบอุทกภัยในพื้นที่ จากคำตอบของผู้ตอบแบบสอบถามมากกว่ากึ่งหนึ่งเป็นลักษณะน้ำท่วมฉับพลัน มีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 58.40 รองลงมาคือ ลักษณะน้ำท่วมขังและน้ำล้นตลิ่ง คิดเป็นสัดส่วน 9.40 และ 3.80 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าลักษณะอุทกภัยที่เกิดขึ้นเป็นแบบฉุกเฉิน ทำให้ประชาชนต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตทันที ประชาชนอยู่ในสภาวะยากที่จะเตรียมการรับมือกับอุทกภัยได้ทัน ดังนั้น หน่วยงานท้องถิ่นต้องออกแบบวิธีการบริหารจัดการอุทกภัยที่ชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้ชุมชน และวิธีการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนสามารถเตรียมตัวเพื่อรับภัยพิบัติในสภาวะฉุกเฉินได้

**ด้านผลกระทบที่ได้รับหลังจากประสบอุทกภัย** พบว่า ส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลกระทบเป็นสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 92.30 รองลงมาคือ ได้รับบาดเจ็บ ป่วยเป็นโรคติดต่อ และเสียชีวิต คิดเป็นร้อยละ 4.10 2.10 และ 1.00 ตามลำดับ จากการศึกษาพบว่า ส่วน

ใหญ่เสียชีวิตจากสาเหตุอื่น เช่น เสียชีวิตด้วยโรคมะเร็ง โรคหัวใจ โรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ อุบัติเหตุบนท้องถนน เป็นต้น โดยไม่พบผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอุทกภัยที่เกิดขึ้นในเทศบาลนครหาดใหญ่ยังไม่มี ความรุนแรงถึงขั้นมีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์อุทกภัย เมื่อพิจารณาทางด้านความเสียหายที่ได้รับหลังจากประสบอุทกภัย พบว่า ส่วนใหญ่ จะได้รับความเสียหายเป็นบางส่วนในสัดส่วนที่มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 82.60 รองลงมาคือ ไม่ได้ ได้รับความเสียหาย คิดเป็นร้อยละ 10.90 และได้รับความเสียหายทั้งหมด มีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 6.60 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าชุมชนมีการเตรียมความพร้อมรับมือความเสียหายที่เกิดขึ้น ระบบต่าง ๆ สามารถที่จะฟื้นกลับมาดำเนินหน้าที่ได้ตามปกติ เห็นได้ชัดจากด้านที่อยู่อาศัย ทำให้ได้รับผลกระทบ น้อยสุด

ตารางที่ 4.19 จำนวนและร้อยละข้อมูลการประสบอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ในเขตพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่

ข้อมูลการประสบอุทกภัยปี พ.ศ. 2554	จำนวน(คน)	ร้อยละ
บทบาท/ตำแหน่งในปี พ.ศ. 2554		
- สมาชิกชุมชน	372	98.90
- กรรมการชุมชน	4	1.10
รวมทั้งหมด	376	100.00
การเปลี่ยนแปลงสมาชิกในครอบครัวหลังจากเกิดเหตุอุทกภัย		
- เพิ่มขึ้น	64	16.20
- ลดลง	23	5.80
- ไม่เปลี่ยนแปลง	308	78.00
รวมทั้งหมด	395	100.00
ประสบการณ์การประสบอุทกภัย		
- เป็นประจำทุกครั้ง/ทุกปี	46	11.60
- เป็นบางครั้ง/บางปี	329	83.30
- ไม่เคยประสบกับปัญหาอุทกภัยเลย	20	5.10
รวมทั้งหมด	395	100.00
ระยะเวลาที่เคยน้ำท่วมนานที่สุด		
- 1-3 วัน	289	73.70
- 4-6 วัน	74	18.90
- มากกว่า 1 สัปดาห์ขึ้นไป	29	7.40
รวมทั้งหมด	392	100.00



ข้อมูลการประสบอุทกภัยปี พ.ศ. 2554	จำนวน(คน)	ร้อยละ
ลักษณะการประสบอุทกภัยในพื้นที่		
- น้ำท่วมฉับพลัน	230	58.40
- น้ำล้นตลิ่ง	15	3.80
- น้ำท่วมขัง	37	9.40
- น้ำท่วมฉับพลัน,น้ำล้นตลิ่ง	58	14.70
- น้ำท่วมฉับพลัน,น้ำท่วมขัง	29	7.40
- น้ำล้นตลิ่ง,น้ำท่วมขัง	8	3.80
- อื่น ๆ	2	0.50
รวมทั้งหมด	394	100.00
ผลกระทบที่รับหลังจากประสบอุทกภัย		
- ได้รับบาดเจ็บ	16	4.10
- ป่วยด้วยโรคติดต่อ	8	2.10
- เสียชีวิต	4	1.00
- ไม่ได้รับผลกระทบ	359	92.30
- ได้รับบาดเจ็บ,ไม่ได้รับผลกระทบ	2	0.50
- ป่วยด้วยโรคติดต่อ,เสียชีวิต	0	0
รวมทั้งหมด	389	100.00
ความเสียหายที่ได้รับหลังจากประสบอุทกภัย		
- เสียหายบางส่วน	327	82.60
- เสียหายทั้งหมด	26	6.60
- ไม่ได้รับความเสียหาย	43	10.90
รวมทั้งหมด	396	100.00

## 2. ทศนคติที่มีต่อธรรมชาติและอุทกภัย

ในด้านทศนคติที่มีต่อธรรมชาติและอุทกภัย ผู้ศึกษาได้ใช้การศึกษาผ่านประเด็นคำถามวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของอุทกภัยที่ได้รับซึ่งแสดงให้เห็นถึงระดับความรุนแรงของอุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลจากการเตรียมความพร้อมในการรับมือต่อสภาวะการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น

จากการสำรวจผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยในกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ปัญหาอุทกภัยในเทศบาลนครหาดใหญ่ ในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก เท่ากับ 3.97 เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ปัญหาอุทกภัยส่งผลกระทบต่อที่อยู่อาศัยให้ได้รับความเสียหายในระดับมากในทุกประเด็น โดยด้านที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ ส่งผลกระทบให้เกิดความเสียหายต่อที่อยู่อาศัย

ที่ค่าเฉลี่ย 4.06 รองลงมา คือ ส่งผลกระทบต่อที่อยู่อาศัย ที่ค่าเฉลี่ย 4.03 ซึ่งมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกับผลกระทบต่อด้านการคมนาคมและด้านการประกอบอาชีพหรือกิจการ ซึ่งมีค่าเฉลี่ยเท่ากัน คือ 4.01 และส่งผลกระทบต่อด้านจิตใจ ด้านสุขภาพ ด้านความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือของมีค่า และผลกระทบด้านการติดต่อสื่อสารหรือปฏิสัมพันธ์กับชุมชน ซึ่งมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด เท่ากับ 3.97 3.94 3.89 และ3.82 ตามลำดับ ดังในตารางที่ 4.20

ตารางที่ 4.20 ผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่

ผลกระทบ	ระดับผลกระทบที่ได้รับ					$\bar{x}$	S.D.	ระดับผลกระทบ
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
1. ความเสียหายต่อที่อยู่อาศัย	150 (37.9)	144 (36.4)	82 (20.7)	16 (4.0)	4 (1.0)	4.06 (81.21)	0.91	มาก
2. ความเสียหายต่อทรัพย์สินและ/หรือของมีค่า	109 (27.5)	165 (41.6)	99 (24.9)	17 (4.3)	7 (1.8)	3.89 (77.73)	0.92	มาก
3. ปัญหาการคมนาคม	143 (36.1)	144 (36.4)	80 (20.2)	27 (6.8)	2 (0.5)	4.01 (80.15)	0.94	มาก
4. ปัญหาต่อการประกอบอาชีพ/กิจการ	137 (34.5)	158 (39.8)	76 (19.1)	22 (5.5)	4 (1.0)	4.01 (80.25)	0.92	มาก
5. ปัญหาด้านจิตใจ	141 (35.5)	140 (35.3)	86 (21.7)	23 (5.8)	7 (1.8)	3.97 (79.40)	0.98	มาก
6. ปัญหาด้านสุขภาพ	125 (31.5)	155 (39.0)	90 (22.7)	23 (5.8)	4 (1.0)	3.94 (78.84)	0.93	มาก
7. ปัญหาต่อที่อยู่อาศัย	138 (34.8)	153 (38.6)	87 (22.0)	14 (3.5)	4 (1.0)	4.03 (80.56)	0.90	มาก
8. ปัญหาด้านการติดต่อสื่อสารหรือปฏิสัมพันธ์กับชุมชน	109 (27.7)	136 (34.6)	122 (31.0)	20 (5.1)	6 (1.5)	3.82 (76.39)	0.95	มาก
รวม						3.97 (79.40)	0.79	มาก

จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าสภาวะการณ์อุทกภัยมีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะด้านที่อยู่อาศัย เนื่องจากอุทกภัยที่ชุมชนประสบมีลักษณะเป็นน้ำป่าไหลหลาก ซึ่งได้รับผลมาจากลมมรสุมพัดผ่านพื้นที่ในภาคใต้ ทำให้เกิดผลกระทบ คือ น้ำท่วมฉับพลันในพื้นที่ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากกระบวนการพัฒนาเมือง ทำให้เกิดน้ำท่วมรุนแรง เพราะสิ่งก่อสร้างรुक้าพื้นที่รับน้ำและกีดขวางทางระบายน้ำ จึงส่งผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายต่อด้านที่อยู่อาศัย ในขณะที่จากการสำรวจพบว่ากลุ่มตัวอย่างได้รับผลกระทบทางด้านการติดต่อสื่อสารหรือปฏิสัมพันธ์กับชุมชนน้อยที่สุด สะท้อนให้เห็นถึงการเตรียมความพร้อมและการปรับตัวด้านการสื่อสารซึ่งเป็นแนวทางที่ปฏิบัติร่วมกันระหว่างเทศบาลและชุมชน ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าเทศบาลนครหาดใหญ่ได้พยายามออกแบบช่องทางการสื่อสารให้มีความหลากหลายเพื่อตอบสนองและแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น

ประกอบกับข้อมูลด้านการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับปัญหาอุทกภัยของกลุ่มตัวอย่าง เมื่อพิจารณาในภาพรวม พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับสภาวะน้ำท่วมในระดับมาก ที่ค่าเฉลี่ย 3.86 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า การเตรียมความพร้อมที่มีผู้ปฏิบัติในทุกด้านมีการเตรียมความพร้อมในระดับมาก โดยด้านที่มีการเตรียมความพร้อมมากที่สุด คือ ด้านการป้องกันที่อยู่อาศัย มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.03 รองลงมาคือ ด้านการติดต่อสื่อสาร ซึ่งมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกับด้านการคมนาคม ที่ค่าเฉลี่ย 3.90 และ 3.89 ตามลำดับ ด้านการเตรียมการรักษาโรค ด้านการป้องกันทรัพย์สินมีค่า ด้านการเตรียมอาหารและเครื่องดื่ม ซึ่งมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกันเท่ากับ 3.86 3.85 และ 3.80 ตามลำดับ และด้านการเตรียมความพร้อมเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ 3.70 แสดงดังตารางที่ 4.21

ตารางที่ 4.21 การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับสภาวะน้ำท่วมในเทศบาลนครหาดใหญ่

การเตรียมความพร้อม	ระดับการเตรียมความพร้อม					$\bar{x}$	S.D.	ระดับการเตรียมพร้อม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
1. การป้องกันที่อยู่อาศัย	130 (36.2)	141 (39.3)	66 (18.4)	13 (3.6)	9 (2.5)	4.03 (80.61)	0.96	มาก
2. การป้องกันทรัพย์สินของมีค่า	103 (28.5)	146 (40.4)	85 (23.5)	19 (5.3)	8 (2.2)	3.80 (77.56)	0.96	มาก
3. การเตรียมอาหารและเครื่องดื่ม	113 (30.3)	143 (38.3)	75 (20.1)	32 (8.6)	10 (2.7)	3.85 (77.0)	1.03	มาก

การเตรียม ความพร้อม	ระดับการเตรียมความพร้อม					$\bar{x}$	S.D.	ระดับการ เตรียมพร้อม
	มากที่สุด	มาก	ปาน กลาง	น้อย	น้อย ที่สุด			
4. การเตรียมยารักษา โรค	110 (29.0)	149 (39.3)	86 (22.7)	24 (6.3)	10 (2.6)	3.86 (77.15)	1.00	มาก
5. การเตรียม ความพร้อมเครื่องนุ่งห่ม	110 (29.3)	128 (34.0)	80 (21.3)	38 (10.1)	20 (5.3)	3.70 (74.10)	1.16	มาก
6. การคมนาคม	103 (29.2)	143 (40.5)	79 (22.4)	20 (5.7)	8 (2.3)	3.89 (77.73)	0.97	มาก
7. การติดต่อสื่อสาร	104 (28.7)	157 (43.4)	67 (18.5)	29 (8.0)	5 (1.4)	3.90 (78.01)	0.95	มาก
รวม						3.86 (77.20)	0.79	มาก

จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าเทศบาลนครหาดใหญ่มีการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่เพื่อเป็นการบรรเทาลดความเสี่ยง โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มเสี่ยง/กลุ่มเปราะบางในเทศบาลนครหาดใหญ่ มีการปรับตัวและรับมือต่ออุทกภัยอย่างมีส่วนร่วม สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบเตือนภัยที่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย นำไปสู่การปรับตัวเพื่อรับมือกับการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพ

## (2) ทูทางสังคมและความหวังแทนของชุมชน

### 1. ทูทางสังคม

การใช้ทุนและทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ ส่วนใหญ่จะใช้ไปกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในการสร้างขีดความสามารถจากการศึกษา อบรม ติวงาน ทุนทางการเงินนั้นเป็นสิ่งจำเป็นในการเริ่มต้นโครงการ เทศบาลนครหาดใหญ่ได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากหลายแห่ง ทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ตั้งแต่ขั้นการเตรียมการรับมือกระทั่งช่วงฟื้นฟูชุมชนให้กลับคืนสู่สภาพเดิม และการวางระบบการเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการสร้างระบบบ้านพี่เลี้ยง บ้านเตือนภัย โดยอาศัยความไว้นื้อเชื่อใจกัน ซึ่งเป็น การนำทุนทางสังคมมาสร้างทุนมนุษย์ ดังคำสัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ ที่ว่า

. . .การกำหนดบ้านพี่เลี้ยงในแต่ละชุมชนจะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของเจ้าของบ้านนั้น ๆ ในการเข้าร่วมเป็นบ้านพี่เลี้ยง เพื่อให้ความช่วยเหลือสมาชิกในชุมชนที่มีที่พักอาศัยลักษณะเป็นบ้านชั้นเดียว มีที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีปริมาณการท่วมขังของน้ำใน

ระดับสูง หรืออาจมีเด็ก ผู้ป่วย ผู้สูงอายุที่ต้องมีการดูแลในช่วงน้ำท่วม ซึ่งในบ้านที่เลี้ยง แต่หลังจะมีทั้งเครื่องอุปโภค บริโภคและเวชภัณฑ์อยู่จำนวนหนึ่ง ที่ได้รับการสนับสนุน จากเทศบาลนครหาดใหญ่เพื่อให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้น. . .<sup>82</sup>

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกทำให้ทราบว่า เทศบาลนครหาดใหญ่ได้มีการประสานงานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความรู้ การเตรียมความพร้อมสำหรับชุมชน ตลอดจนบทบาทความช่วยเหลือหรือความร่วมมือของหน่วยงาน แสดงให้เห็นถึงการมุ่งพัฒนา ทุนทรัพยากรทางด้านมนุษย์เป็นหลัก

## 2. ความรู้สึกรักและหวงแหนชุมชน

ด้านความรู้สึกรักและหวงแหนชุมชน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความรู้สึกรัก และหวงแหนชุมชนในสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 76.50 เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่เข้ามาตั้งถิ่นฐาน เป็นระยะเวลาอันจึงมีความผูกพันกับพื้นที่ โดยพบว่ากลุ่มตัวอย่างที่ไม่รู้สึกรักและหวงแหนชุมชน มีสัดส่วนที่น้อยกว่า คิดเป็นร้อยละ 23.50 ซึ่งเป็นกลุ่มที่อยู่อาศัยในรูปแบบบ้านจัดสรร คอนโดมิเนียม โดยเป็นคนอำเภอหรือจังหวัดอื่นอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐาน ทำให้ไม่มีบทบาทการมีส่วนร่วมกับกิจกรรม ของชุมชน ส่งผลให้ไม่มีความรู้สึกผูกพันกับพื้นที่ ดังตารางที่ 4.22

ตารางที่ 4.22 ความรู้สึกรักและหวงแหนชุมชนในเทศบาลนครปากเกร็ด

ความรู้สึกและหวงแหนชุมชน	ความถี่	ร้อยละ
ไม่รู้สึก	93	23.50
รู้สึก	303	76.50
รวมทั้งหมด	396	100.00

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า เทศบาลนครหาดใหญ่ ได้ประสบกับเหตุการณ์อุทกภัยที่มีความรุนแรงบ่อยครั้ง ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในปี พ.ศ. 2553 มีปริมาณน้ำฝนสูงถึง 500 มิลลิเมตรต่อวัน<sup>83</sup> เป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในเมืองหาดใหญ่ ซึ่งเหตุการณ์ในครั้งนั้นได้สร้างความเสียหายต่อชุมชนทั้งต่อชีวิตทรัพย์สินและสภาพทางจิตใจของชาวหาดใหญ่เป็นอย่างมาก แต่ถึงกระนั้นก็ตามประชาชนก็ไม่ได้คิดย้ายไปอยู่อาศัยที่อื่น เพราะอาชีพของพวกเขา

<sup>82</sup> ดร.ไพโร พัฒโน, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, เทศบาลนครหาดใหญ่ , 12 เมษายน 2559.

<sup>83</sup> ชาคริต โภชะเรือง, *กระบวนการนโยบายสาธารณะในการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมืองหาดใหญ่: โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ* (สงขลา: มูลนิธิชุมชนคนสงขลา, 2554), 15.

เหล่านั้นอยู่ที่นี้และมีความยึดติดกับพื้นที่ แสดงให้เห็นว่า สำหรับคนที่รักและหวงแหนพื้นที่จะรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน แม้จะต้องประสบกับอุทกภัยบ่อยครั้งก็ตาม แต่ก็สามารถปรับตัวอยู่กับภัยพิบัติธรรมชาติได้ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้นำชุมชนหน้าวัดหาดใหญ่ใน ซึ่งเป็นปรากฏการณ์แรกเตือนภัยให้กับเมืองหาดใหญ่ ที่ว่า

. . . อีกอย่างคือหาดใหญ่ในท่วมจนเขารู้ เขาช่วยตนเองได้ ว่าต้องทำอะไร พื้นฐานต้องทำอะไร อยู่กับน้ำจนเข้าใจ งานถอดบทเรียนชุมชนวัดหาดใหญ่ใน เพราะเป็นพื้นที่หน้าด่านแรกที่โดนน้ำท่วมถึง การพลิกวิกฤตกลับมาพัฒนา เราไม่ได้คิดว่าเป็นบทเรียนเพราะเราเจอจนเราชิน ชุมชนยังไม่เห็นภาพว่าถ้าน้ำมาอีก เราจะทำอะไร ก็คอยดูนโยบายจากหน่วยงาน เพราะตอนนี้มีการทำค้นคลอง เขาก็พยายามนำโครงการพระราชดำริเข้ามาช่วยเยอะ . . .<sup>84</sup>

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนโชคสมาน ที่ว่า

. . . คิดว่าชุมชนทุกคนพร้อม เคยถามทุกคนคิดว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาแล้ว เคยมีคนถามว่าทำไมถึงไม่ย้ายถิ่นฐาน มันก็เป็นเหตุผลว่าในเมื่อวิถีเขาอยู่ตรงนี้ ในเมื่อตรงนี้มันเป็นไข่แดง เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ ก็ไม่มีใครอยากที่จะย้ายไปไหน พอไม่ย้ายไปไหนท่านจะจัดการอย่างไรให้อยู่กับภัยธรรมชาติได้ คิดว่าตอนนี้ทุกคนไม่กังวลเรื่องน้ำท่วมหาดใหญ่ เพราะมันมีประสบการณ์และการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานเทศบาลเองก็พร้อม อย่างที่บอกเดือนตุลาคมท่านจะต้องเปิดวอร์รูม หน่วยงานทุกหน่วยงานก็ต้องไปประชุมกัน กรมอุตุนิยมวิทยาระดับน้ำในพื้นที่ ตอนนี้มีน้ำอยู่ระดับเท่าใด การพร่องน้ำอยู่ในระดับเท่าใด มันก็เป็นระบบขึ้น เมื่อก่อนนี้ไม่มีการบูรณาการ ข้อมูลคนโน้นแม่น คนนี้แม่น ไม่มีการมาจับรวมกัน ที่นี้ท่านนายกไปก็จับมารวมกันหมด กรมชลประทาน อำเภอก กรมชลประทาน ที่นี้ก็เลยเป็นอะไรที่มีประสิทธิภาพและได้ผล พอรวมกันก็เป็นระบบ มีการจัดการ มีความแม่นยำขึ้น . . .<sup>85</sup>

<sup>84</sup> นายการียา หมัดบิลหีม, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนหน้าวัดหาดใหญ่ใน เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 9 เมษายน 2559.

<sup>85</sup> นายสุชาติ ศรประสิทธิ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนโชคสมาน เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 9 เมษายน 2559.



### (3) ความเหนียวแน่นและสายสัมพันธ์ของสมาชิก

การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยโดยใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการป้องกัน แก้ไข บรรเทา ฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติโดยชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ตัดสินใจ กำหนดแนวทางแก้ปัญหาและบริหารจัดการภัย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดความเสี่ยงภัยของชุมชน และเพิ่มขีดความสามารถให้คนในชุมชนได้ระงับบรรเทาภัยได้ก่อนที่หน่วยงานภายนอกจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือ ดังคำสัมภาษณ์ของ ผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา ที่ว่า

...คือเหมือนปัจจุบันการบริหารอุทกภัย คือจริง ๆ แล้ว ถ้าคนยอมรับในการบริหารความเสี่ยงได้ ปัญหาที่เกิดขึ้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นมันจะน้อยลงทันที ที่นี้มันรู้ล่วงหน้าได้ สามารถบริหารจัดการได้อย่างไร ทรัพย์สินที่เสียหายตรงนี้ ถ้าเทศบาลร่วมมือกันจริง ๆ ให้เอาความเสียหายที่เกิดขึ้น ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นมาบรรเทา คือจำกัดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นก่อนจะทำให้การสูญเสีย หรือเสียหายน้อยลง มันก็ไม่สิ้นสุดหรือมันเสียหายไปแล้ว มันเอาคืนยาก หลักจริง ๆ แล้วพยายามบริหารความเสี่ยงคือลดความเสี่ยงให้ได้ ลดความเสี่ยงได้มากขนาดไหน ความเสียหายก็น้อยลงขนาดนั้น คือบริหารจัดการต่อไปต้องเป็นรูปแบบคือลดความเสียหายทุกเรื่อง ว่าอีกครั้งชั่วโมง 1 ชั่วโมงน้ำจะมาหรือจะท่วมคือคุณต้องเตรียมตัวว่าจะไปอยู่ที่ไหน ข้าวของทำอะไร...<sup>86</sup>

ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากการสังเกต และการสัมภาษณ์เชิงลึก ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความเหนียวแน่นของความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชน ซึ่งสามารถสรุปข้อค้นพบ ดังนี้

#### 1. ความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน

จากสภาพของความเป็นเมืองเศรษฐกิจ เมืองแห่งศูนย์กลางทางการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว การคมนาคมและขนส่ง มีสนามบินนานาชาติอยู่ห่างจากนครหาดใหญ่ประมาณ 12 กิโลเมตร ทำให้สภาพของบ้านเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไป มีอาคารบ้านเรือนขนาดใหญ่ อาคารสูง โรงงานอุตสาหกรรม เขตชุมชนเมือง ชุมชนแออัดหนาแน่นมากขึ้น มีย่านธุรกิจการค้า ห้างสรรพสินค้า ร้านค้าเพิ่มมากขึ้น มีอัตราการเพิ่มของประชากรและครัวเรือนมากขึ้น โดยเฉพาะประชากรแฝงที่เข้ามาในพื้นที่เพื่อประกอบกิจกรรมต่าง ๆ และนับวันจะมีจำนวนปริมาณมากขึ้นตามลำดับ ทำให้ลักษณะสังคมของเทศบาลนครหาดใหญ่กลายเป็นลักษณะสังคมเมือง ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย เนื่องจากมีรายได้ดี สามารถรองรับกิจกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ทำ

<sup>86</sup> นายคงศักดิ์ คงปาน, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, กลุ่มงานยุทธศาสตร์และการจัดการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

รายได้เป็นจำนวนมากให้กับเทศบาลนครหาดใหญ่ ดังนั้น เทศบาลนครหาดใหญ่จำเป็นต้องกำหนดทิศทางการเติบโตของเมืองในอนาคตไว้อย่างรอบคอบอย่างมีระบบ และมีแบบแผนที่ชัดเจน

เทศบาลนครหาดใหญ่มีลักษณะเป็นชุมชนเมือง แออัดด้วยบ้านเรือน มีสิ่งปลูกสร้างหนาแน่น ระบบความสัมพันธ์ต่าง ๆ ในพื้นที่ทับซ้อน หนาแน่น โดยเฉพาะบริเวณใจกลางเมือง และมีความหนาแน่นของประชากรสูง ผลกระทบจากการขยายตัวของเมือง ยิ่งทำให้เกิดน้ำท่วมรุนแรงมากขึ้น ประชากรที่เพิ่มขึ้นทำให้มีผู้ที่ได้รับผลกระทบจำนวนมาก ความเป็นศูนย์กลางหลายด้านยังเพิ่มความเสียหาย จากการศึกษาพบว่า วิถีชีวิตผู้คนในชุมชนมีความเกี่ยวโยงกันแบบหลวม สามารถแบ่งรูปแบบความสัมพันธ์ได้ดังคำสัมภาษณ์ของรองประธานชุมชนศาลาลุงทอง ที่ว่า

. . . ชานเมืองไม่ค่อยมี ส่วนมากในเมืองจะมีปัญหาเพราะเป็นร้านค้า พาณิชย คนในเมืองมักจะมีปัญหา คนชานเมืองให้ความร่วมมือดี พอต่อมาเขาเลยปิดทางเมืองให้น้ำไหลผ่านทางนี้ เทศบาลก็มีการพูดให้ชาวบ้านฟังว่า ต้องเอาพื้นที่เศรษฐกิจไว้ก่อน เพราะจะเกิดความเสียหายมากกว่า ทำให้คนในชุมชนเข้มแข็ง บทเรียนประสบการณ์ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง. . .<sup>87</sup>

ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนชุมชนหน้าโรงเหล้าสรรพสามิต ที่ว่า

. . . ชุมชนที่นี่เป็นชุมชนเมือง ประชาชนบางส่วนยังไม่มีจิตอาสาที่จะออกมาทำงานอย่างแท้จริงถึงมีก็น้อยอยู่ในรูปของคณะกรรมการชุมชนหรือจิตอาสาชุมชน คนที่อยู่ค่อนข้างหลากหลาย ทั้งบ้านเช่า พาณิชย แต่ก็มีบางคนไม่ต้องเรียกร้องก็มา ไม่เหมือนชุมชนชนบทที่อยู่ระดับเดียวกัน แต่ก็ไม่ถึงกับไม่ให้ความร่วมมือ แต่ต้องพูดหลายเที่ยวถึงจะเข้าใจ ถ้าชุมชนร่วมกันเหมือนหูดาสับประรดของเทศบาลก็จะดี. . .<sup>88</sup>

<sup>87</sup> นายปราโมทย์ ทองเสม, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนศาลาลุงทอง เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 10 เมษายน 2559.

<sup>88</sup> นายโสภณ แก้วสุริยันต์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ชุมชนหน้าโรงเหล้าสรรพสามิต เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 9 เมษายน 2559.

ในลักษณะความสัมพันธ์ทางเครือญาติ จากการศึกษาพบว่า ประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ เป็นประชากรกลุ่มใหม่ที่เข้ามาตั้งถิ่นฐาน เพื่อประกอบอาชีพพาณิชย์หรือเจ้าของธุรกิจ รวมทั้งร้านค้ารายย่อยในเขตเทศบาลเมืองและแรงงาน และค้นพบว่ากลุ่มคนดั้งเดิมของพื้นที่ มักอยู่อาศัยอยู่ในบริเวณรอบข้างของเทศบาล ซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และมักเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน<sup>89</sup> จากการศึกษาไม่พบความเป็นเครือญาติในกลุ่มคนมากนัก ความสัมพันธ์ที่พบเป็นความสัมพันธ์แบบเพื่อนบ้านในรูปแบบชุมชนเมือง มีลักษณะความสัมพันธ์แบบหลวม เนื่องจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเทศบาลนครหาดใหญ่มักประกอบอาชีพค้าขายหรือทำธุรกิจ เมืองมีขนาดเล็ก แต่มีประชากรหนาแน่น จึงทำให้มีการขยายออกไปยังพื้นที่อื่น

จากการศึกษาพบว่า ด้วยลักษณะความสัมพันธ์ของชุมชนเมืองดังกล่าวและผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมที่ได้สร้างความเดือดร้อนเป็นอย่างมากให้กับชุมชนเมืองเทศบาลนครหาดใหญ่จึงต้องหามาตรการเพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ โดยมุ่งเน้นให้คนในพื้นที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือกันในยามวิกฤต จึงได้จัดทำโครงการ “บ้านพี่เลี้ยง” เพื่อเสริมสร้างการรับมืออุทกภัยในชุมชน เพื่อเป็นแนวทางในการเตรียมรับมือกับสถานการณ์อุทกภัยที่อาจเกิดขึ้น โดยเฉพาะกับพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วมภายในเขตเทศบาลเมืองหาดใหญ่ เพื่อเพิ่มศักยภาพชุมชนให้มีความพร้อมเพื่อรับมือกับสถานการณ์อุทกภัยด้วยตนเองมากยิ่งขึ้น โดยได้ดำเนินการในพื้นที่นำร่อง 10 ชุมชน ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย ประกอบด้วย 1. ชุมชนคลองระบายน้ำที่ 1 2. ชุมชนเทศบาลพัฒนา 3. ชุมชนตลาดพ่อพรหม 4. ชุมชนศาลาลุงทอง 5. ชุมชนจันทร์ประทีป 6. ชุมชนจันทร์วิโรจน์ 7. ชุมชนจันทร์นิเวศน์ 8. ชุมชนรัตนวิบูลย์ 9. ชุมชนบางหัก และ 10. ชุมชนสรรพสามิตร ซึ่งบ้านพี่เลี้ยง ถือเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการรับมืออุทกภัยของชุมชน ก่อนที่เทศบาลนครหาดใหญ่และภาครัฐจะเดินทางเข้าไปให้การช่วยเหลือในขณะเกิดอุทกภัย ทั้งนี้จากการวิเคราะห์พบว่า การดำเนินโครงการบ้านพี่เลี้ยง มีหลักการที่สำคัญ คือ เน้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมและจัดการตนเอง นำความคิดและประสบการณ์มาแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน ทำให้ชุมชนสามารถรับมือกับภัยที่เกิดขึ้นได้ โดยเกิดการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินน้อยที่สุด

<sup>89</sup> สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, “โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Asian Cities Climate Change Resilience Network: ACCCRN),” โครงการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตและผังชุมชนเพื่อการรับมือและปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของชุมชนในพื้นที่เมืองหาดใหญ่, [http://www.hatyacityclimate.org/upload/forum/HatYailIntervention\\_FloodPlannewup.pdf](http://www.hatyacityclimate.org/upload/forum/HatYailIntervention_FloodPlannewup.pdf) (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2560).

## 2. ฐานการเรียนรู้ชุมชน

การปรับเปลี่ยนสถานการณ์ของชุมชนและความต้องการของสมาชิกในชุมชนนำมาสู่การดำเนินการในพื้นที่ชุมชนนาร่องของเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งเป็นแผนงานที่สำคัญ เป็นรูปธรรมที่เป็นผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ “เครือข่ายบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา” เนื่องจากโครงการมีกลไกบริหารจัดการ ระบบข้อมูล เครือข่ายการเตือนภัย และกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสนับสนุน ชุมชนดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงไร จะทำให้ชุมชนมีความรู้ ตระหนักรู้ มีทักษะ และมีระบบการจัดการต่าง ๆ ในการรับมือ ปรับตัวกับอุทกภัยหรือไม่อย่างไร เห็นได้จากคำสัมภาษณ์ของ ตัวแทนเทศบาลนครหาดใหญ่ ที่ว่า

. . . เพราะตรงจุดนี้เราก็เลยมาปรับปรุงข้อมูลว่า เราก็ควรที่จะมีระบบการสื่อสารระหว่างเทศบาลต่อชุมชน การที่เราจะสื่อสารระหว่างเทศบาลต่อชุมชน การที่เราจะให้ชาวบ้านรับข้อมูลแล้วชาวบ้านเชื่อ เราต้องสร้างกระบวนการสร้างความรู้ให้ชุมชนก่อน เพราะฉะนั้นเราก็เริ่มเข้าสู่ชุมชนในการทำชุมชนนาร่อง 10 ชุมชน สร้างองค์ความรู้ โดยคัดเลือกจากชุมชนที่ริมคลองอู่ตะเภา ที่โดนน้ำท่วมทุกปี คนที่ได้รับผลกระทบต้องเข้ามามีส่วนร่วม. . .<sup>90</sup>

ดังนั้น การเรียนรู้ของเทศบาลนครหาดใหญ่ประกอบด้วยกระบวนการ คือ การนำความรู้จากภายนอกเข้ามาสู่ชุมชน ซึ่งมาจากการอบรมความรู้ สร้างทักษะต่าง ๆ และการศึกษาดูงานจากต่างชุมชน ในขณะที่เดียวกันชุมชนก็มีการเรียนรู้โดยนำบทเรียนที่พบจากการดำเนินงานย้อนกลับมาทบทวนและปรับตัว ตั้งแต่การเรียนรู้ที่จะอยู่กับภัยพิบัติ รวมถึงการสร้างระบบบ้านพี่เลี้ยง บ้านเตือนภัย เป็นต้น

### (4) การมีส่วนร่วมของชุมชน

#### 1. กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน

**ด้านการมีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์น้ำท่วม** พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์น้ำท่วมในภาพรวมในระดับน้อย ที่ค่าเฉลี่ย 2.39 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการเคยศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตนเมื่อเกิดภัยมากที่สุดโดยมีระดับการมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง ที่ค่าเฉลี่ย 2.73 รองลงมาคือ มีส่วนร่วมในระดับน้อย คือ ด้านการมีส่วนร่วมพูดคุยปรึกษาเพื่อนบ้านผู้ใหญ่ เพื่อหาแนวทางในการบรรเทาความเดือดร้อนจากอุทกภัย ที่ค่าเฉลี่ย 2.45 การเคยขอคำปรึกษาจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเกี่ยวกับการรับมืออุทกภัยที่อาจจะ

<sup>90</sup> นายดิเรกฤทธิ์ ทวะกาญจน์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ส่วนช่างสุขาภิบาลเทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

เกิดขึ้น ที่ค่าเฉลี่ย 2.31 และการมีส่วนร่วมสำรวจข้อมูลจุดปลอดภัยในชุมชนซึ่งมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมสำรวจข้อมูลจุดเสี่ยงภัยในชุมชน ที่ค่าเฉลี่ย 2.24 และ 2.20 ตามลำดับ ดังตารางที่ 4.23 ตารางที่ 4.23 การมีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครหาดใหญ่

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
1. ร่วมพูดคุยปรึกษาเพื่อนบ้าน ผู้ใหญ่ เพื่อหาแนวทางในการบรรเทาความเดือดร้อนจากอุทกภัย	103 (26.3)	82 (21.0)	32 (8.2)	7 (1.8)	6 (1.5)	161 (41.2)	2.45 (49.05)	2.18	น้อย
2. ร่วมสำรวจข้อมูลจุดเสี่ยงภัยในชุมชน	62 (15.9)	105 (26.9)	38 (9.7)	7 (1.8)	2 (0.5)	177 (45.3)	2.20 (43.99)	2.09	น้อย
3. ร่วมสำรวจข้อมูลจุดปลอดภัยในชุมชน	55 (14.0)	108 (27.6)	51 (13.0)	9 (2.3)	1 (0.3)	168 (42.9)	2.24 (44.85)	2.04	น้อย
4. เคยศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตนเมื่อเกิดภัย	84 (21.5)	114 (29.2)	55 (14.1)	13 (3.3)	1 (0.3)	124 (31.7)	2.73 (54.63)	2.00	ปานกลาง
5. เคยขอคำปรึกษาจากสำนักงานป้องกันบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเกี่ยวกับการรับมืออุทกภัยที่อาจจะเกิดขึ้น	79 (20.2)	83 (21.2)	48 (12.2)	16 (4.1)	2 (0.5)	164 (41.8)	2.31 (46.17)	2.09	น้อย
รวม							2.39 (47.80)	1.80	น้อย

จากผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าในขั้นการเตรียมความพร้อมเพื่อเตรียมรับสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น ในภาพรวมพบว่าประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในขั้นตอนการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์น้ำท่วมในสัดส่วนที่น้อย สะท้อนให้เห็นว่าการริเริ่มในการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมืออุทกภัย ภาคประชาชนไม่ใช่หน่วยที่แสดงหน้าที่หลัก หากต้องอาศัยการบูรณาการ

ร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เนื่องจากสภาวะน้ำท่วมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีความรุนแรง ยากที่ชุมชนจะเป็นฝ่ายตั้งรับมือเพียงหน่วยเดียว อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าประชาชนในพื้นที่ได้ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตนเมื่อต้องเผชิญกับเหตุการณ์อุทกภัย ได้มีการพูดคุยปรึกษากับเพื่อนบ้านหรือผู้นำชุมชน สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนในพื้นที่ที่มีความตระหนัก พร้อมทั้งผลกระทบของภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น และมีการคาดการณ์ล่วงหน้า โดยการคาดการณ์ล่วงหน้าที่เหมาะสมนี้ต้องอาศัยการรับส่งข้อมูลที่ถูกต้อง ฉับไว ซึ่งปัจจัยที่ส่งต่อการบริหารจัดการน้ำในรูปแบบ “หาดใหญ่โมเดล” ให้ประสบผลสำเร็จ ในทางตรงกันข้ามกลับพบว่า การแสดงบทบาททางด้านการขอคำปรึกษาจากหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ทางด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเกี่ยวกับการรับมือกลับมีระดับค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด อันมีผลมาจากความสัมพันธ์ของตัวแสดงไม่ได้มีความสัมพันธ์กันโดยตรง อีกทั้งชุมชนไม่ได้มีช่องทางในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานแสดงหลักเหล่านี้ได้โดยตรง หากต้องอาศัยผู้แทนของชุมชนหรือหน่วยงานปกครองท้องถิ่นในการเชื่อมประสานงานหน่วยงานเหล่านี้เข้ามาให้ความรู้ ประกอบกับเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ มีศักยภาพในการบริหารจัดการตนเอง จึงสะท้อนให้เห็นว่า การกระจายอำนาจส่งผลให้ท้องถิ่นเติบโต มีการพัฒนา และมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองมากขึ้น ส่งผลให้การจัดการภัยพิบัติมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

#### **ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน**

พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน ในภาพรวมในระดับน้อยที่ค่าเฉลี่ย 2.23 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชนในระดับน้อยทุกด้าน โดยมีส่วนร่วมวางแผนกำหนดผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเฝ้าระวังและแจ้งเตือนและการร่วมวางแผนกำหนดเส้นทางในการอพยพ ซึ่งมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกันที่ค่าเฉลี่ย 2.30 และ 2.29 ตามลำดับ รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมวางแผนกำหนดพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัย โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.26 และมีส่วนร่วมน้อยที่สุดในด้านการวางแผนกำหนดพื้นที่รองรับการอพยพประชาชนในชุมชนและการมีส่วนร่วมกำหนดการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเตรียมให้การช่วยเหลือ โดยมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกัน ที่ค่าเฉลี่ย 2.17 และ 2.15 ตามลำดับ ดังตารางที่ 4.24



ตารางที่ 4.24 การมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
1. ร่วมวางแผนกำหนดพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัย	99 (25.3)	72 (18.4)	28 (7.2)	6 (1.5)	3 (0.8)	183 (46.8)	2.26 (45.12)	2.22	น้อย
2. ร่วมวางแผนกำหนดพื้นที่รองรับการอพยพประชาชนในชุมชน	57 (14.6)	105 (26.9)	43 (11.0)	5 (1.3)	3 (0.8)	178 (45.5)	2.17 (43.32)	2.08	น้อย
3. ร่วมวางแผนกำหนดเส้นทางในการอพยพ	71 (18.2)	98 (25.1)	45 (11.5)	6 (1.5)	2 (0.5)	169 (43.2)	2.29 (45.83)	2.10	น้อย
4. ร่วมวางแผนกำหนดผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเฝ้าระวังและแจ้งเตือน	77 (19.7)	93 (23.8)	43 (11.0)	6 (1.5)	2 (0.5)	170 (43.5)	2.30 (46.04)	2.12	น้อย
5. ร่วมกำหนดการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเตรียมให้การช่วยเหลือ	67 (17.2)	92 (23.6)	37 (9.5)	10 (2.6)	4 (1.0)	180 (46.2)	2.15 (42.97)	2.10	น้อย
รวม							2.23 (44.60)	1.93	น้อย

จากผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าประชาชนในพื้นที่มีความตระหนักและคาดการณ์อุทกภัยที่จะเกิดขึ้น ส่งผลให้มีการร่วมวางแผนกำหนดหน้าที่รับผิดชอบในการเฝ้าระวังและการแจ้งเตือน รวมทั้งการวางแผนเส้นทางในการอพยพ ซึ่งแสดงให้เห็นความสำคัญของการจัดตั้งจิตอาสาบ้านพี่เลี้ยงและบ้านเตือนภัย ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการแจ้งเตือนและช่วยเหลือชุมชน โดยมีบทบาท กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศแจ้งเตือนภัย โดยจะมี 2 ระดับ ได้แก่ การแจ้งเตือนภัยเตรียมความพร้อมให้อยู่ในระดับสีเหลือง ชุมชนเตรียมจัดข้าวของไว้ที่สูง ผู้ป่วย ผู้พิการเตรียมตัวอพยพ ทางเทศบาลนครหาดใหญ่จะส่งข้อมูลมาให้ประธานชุมชนพร้อมแจ้งชาวบ้านพี่เลี้ยงและบ้านเตือนภัยด้วยมือถือหรือวิทยุเครื่องแดง และระดับแจ้งเตือนให้อพยพในระดับสีแดง โดยทางเทศบาลติดต่อประธานชุมชน แจ้งต่อบ้านพี่เลี้ยงประจำซอย บ้านเตือนภัยด้วยมือถือหรือวิทยุ

เครื่องแดง กรณีมีข่าวสารจากสื่อหรือเครือข่าย ให้ประธานชุมชนตรวจสอบความถูกต้องและคำยืนยันจากเทศบาลก่อนแจ้งเตือนภัย โดยให้ชุมชนมีเบอร์โทรศัพท์ของบุคคลของเทศบาลอย่างน้อย 2 คน จากนั้นประธานชุมชนจะส่งสัญญาณไซเรนผ่านหอกระจายข่าวของชุมชน เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ

**ด้านการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554** พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในเทศบาลนครหาดใหญ่ ภาพรวมในระดับน้อย ที่ค่าเฉลี่ย 2.20 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการช่วยขน/ทำแนวกระสอบทรายกั้นน้ำมากที่สุด ที่ค่าเฉลี่ย 2.47 รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมช่วยเผยแพร่ข้อมูลภายในชุมชน โดยมีค่าเฉลี่ยที่ 2.30 ด้านการมีส่วนร่วมจัดทำแผนรับมือขณะเกิดอุทกภัย ที่ค่าเฉลี่ย 2.20 ด้านการมีส่วนร่วมในการคอยแจ้งเตือนระดับน้ำหรือเหตุฉุกเฉินและการมีส่วนร่วมเป็นอาสาสมัครกู้ภัย โดยมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกันที่ 2.15 และ 2.14 ตามลำดับ การมีส่วนร่วมดำเนินการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการของชุมชนที่ค่าเฉลี่ย 2.10 และมีค่าเฉลี่ยระดับน้อยที่สุดในด้านการมีส่วนร่วมเป็นอาสาสมัครกู้ภัย ที่ค่าเฉลี่ย 2.00 ดังแสดงในตารางที่ 4.25

ตารางที่ 4.25 การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในเทศบาลนครหาดใหญ่

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
1. ช่วยเผยแพร่ข้อมูลภายในชุมชน	83 (21.3)	76 (19.5)	57 (14.7)	1 (0.3)	1 (0.3)	171 (44.0)	2.30 (45.91)	2.13	น้อย
2. ร่วมดำเนินการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการของชุมชน	61 (15.6)	86 (22.1)	53 (13.6)	6 (1.5)	0 (0)	184 (47.2)	2.10 (42.05)	2.08	น้อย
3. ร่วมจัดทำแผนรับมือขณะเกิดอุทกภัย	74 (19.1)	93 (24.0)	33 (8.5)	5 (1.3)	3 (0.8)	180 (46.4)	2.20 (44.02)	2.14	น้อย
4. ช่วยขน/ทำแนวกระสอบทรายกั้นน้ำ	84 (21.5)	104 (26.7)	38 (9.7)	7 (1.8)	0 (0)	157 (40.3)	2.47 (49.44)	2.12	น้อย
5. คอยแจ้งเตือนระดับน้ำหรือเหตุฉุกเฉิน	65 (16.7)	92 (23.7)	43 (11.1)	7 (1.8)	1 (0.3)	181 (46.5)	2.15 (43.03)	2.10	น้อย
6.อาสาสมัครกู้ภัย	62 (15.9)	86 (22.1)	34 (8.7)	11 (2.8)	1 (0.3)	196 (50.3)	2.00 (39.95)	2.10	น้อย

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
7.อาสาสมัครเฝ้าระวังน้ำ	78 (20.0)	75 (19.2)	43 (11.0)	7 (1.8)	1 (0.3)	186 (47.7)	2.14 (42.77)	2.14	น้อย
รวม							2.20 (44.00)	1.84	น้อย

จากผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าประชาชนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีประสบการณ์ในการประสบอุทกภัย บทบาทที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ การช่วยขน/ทำแนวกระสอบทรายกั้นน้ำ เพื่อป้องกันที่อยู่อาศัยและพื้นที่ส่วนรวม สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ต่างมีศักยภาพในการปรับตัวและช่วยเหลือตนเองพร้อมทั้งร่วมปฏิบัติการกับหน่วยท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในเบื้องต้นได้อีกด้วย ทั้งนี้ค้นพบว่าจากการเกิดอุทกภัยในเขตเทศบาลเมืองหาดใหญ่ในปี พ.ศ. 2553 ทำให้ประชาชนอยู่ในอาการหวาดระแวง ว่าปีต่อไปน้ำจะท่วมอีกหรือไม่ แต่จากการที่มีการใช้กระบวนการเรียนรู้ เข้าไปจัดทำแผนรับมืออุทกภัยโดยเฉพาะชุมชนในพื้นที่เสี่ยง มีการจัดทำบ้านพี่เลี้ยง ตลอดจนการชักชวนการรับมืออุทกภัยในระดับชุมชน ทำให้ประชาชนมีแนวคิดในการปรับตัวเพื่อรับมือกับอุทกภัยเพื่อที่จะอยู่กับอุทกภัยให้ได้

**ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัยการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554** พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัยการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 ภาพรวมในระดับน้อย ที่ค่าเฉลี่ย 2.17 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการคอยแจ้งเตือนระดับน้ำหรือเหตุฉุกเฉินมากที่สุด ที่ค่าเฉลี่ย 2.38 รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมสังเกตการณ์การประเมินผลของหน่วยงานราชการ โดยมีค่าเฉลี่ยที่ 2.20 ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์อุทกภัยเป็นระยะ ๆ และด้านการมีส่วนร่วมในการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมสังเกตการณ์ ประเมิน และให้คำแนะนำในการฝึกซ้อม มีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกันที่ 2.16 และ 2.10 ตามลำดับ และมีค่าเฉลี่ยระดับน้อยที่สุดในด้านการมีส่วนร่วมตรวจสอบสภาพความพร้อมใช้งานของอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ค่าเฉลี่ย 2.01 ดังแสดงในตารางที่ 4.26

ตารางที่ 4.26 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัยในเทศบาลนครหาดใหญ่

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
1. มีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์อุทกภัยเป็นระยะ ๆ	98 (25.1)	61 (15.6)	32 (8.2)	6 (1.5)	0 (0)	193 (49.5)	2.16 (43.18)	2.22	น้อย
2. ร่วมตรวจสอบสภาพความพร้อมใช้งานของอุปกรณ์ต่างๆ	64 (16.4)	82 (21.0)	41 (10.5)	6 (1.5)	2 (0.5)	195 (50.0)	2.01 (40.26)	2.11	น้อย
3. เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมสังเกตการณ์ ประเมินและให้คำแนะนำในการฝึกซ้อม	72 (18.5)	85 (21.8)	37 (9.5)	4 (1.0)	1 (0.3)	191 (49.0)	2.10 (42.05)	2.14	น้อย
4. ร่วมสังเกตการณ์การประเมินผลของหน่วยงานราชการ	84 (21.5)	70 (17.9)	44 (11.3)	12 (3.1)	1 (0.3)	179 (45.9)	2.20 (43.95)	2.14	น้อย
5. คอยแจ้งเตือนระดับน้ำหรือเหตุฉุกเฉิน	102 (26.2)	70 (17.9)	37 (9.5)	13 (3.3)	3 (0.8)	165 (42.3)	2.38 (47.69)	2.18	น้อย
รวม							2.17 (43.40)	1.20	น้อย

จากผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่มีบทบาทการมีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์และร่วมติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัย ภาพรวมในลำดับที่น้อย เนื่องจากการประเมินผลการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่มีการมอบหมายคณะกรรมการร่วมในการดำเนินงาน โดยให้ชุมชนส่งตัวแทนเข้าร่วมในการทำงาน ทั้งนี้ พบว่าชุมชนมีการแสดงบทบาทชัดเจนในด้านการแจ้งเตือนระดับน้ำหรือเหตุฉุกเฉิน สะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของช่องทางการแจ้งเตือนข่าวสารที่ทางเทศบาลนครหาดใหญ่ได้จัดไว้เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในพื้นที่ เพื่อเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถติดต่อสื่อสาร และนำเสนอข้อมูล ปัญหา ความต้องการ การร้องเรียน ร้องทุกข์ เช่น สายด่วนฉุกเฉิน 1559 SMS สถานีวิทยุเทศบาล

นครหาดใหญ่ FM 96.0 เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ประสบผลสำเร็จ

**สรุปการมีส่วนร่วมของเทศบาลนครหาดใหญ่ในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ปี พ.ศ. 2554** พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ภาพรวมในระดับน้อย ที่ค่าเฉลี่ย 2.25 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ปี พ.ศ. 2554 ในระดับน้อยทุกด้าน โดยมีส่วนร่วมมากที่สุดในชั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 ที่ค่าเฉลี่ย 2.39 รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมในการวางแผนและการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมในปี พ.ศ. 2554 โดยมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกันที่ระดับค่าเฉลี่ย 2.23 และ 2.20 ตามลำดับ และมีส่วนร่วมน้อยที่สุดในด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัย ที่ค่าเฉลี่ย 2.17 ดังแสดงในตารางที่ 4.27

ตารางที่ 4.27 สรุปการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการจัดการอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครหาดใหญ่

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
1. การมีส่วนร่วมในชั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554	35 (8.9)	77 (19.6)	75 (19.1)	32 (8.2)	51 (13.0)	122 (31.1)	2.39 (47.80)	1.80	น้อย
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน	37 (9.5)	77 (19.7)	67 (17.1)	21 (5.4)	43 (11.0)	146 (37.3)	2.23 (44.60)	1.93	น้อย
3. การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมในปี พ.ศ. 2554	38 (9.7)	63 (16.2)	67 (17.2)	27 (6.9)	54 (13.8)	141 (36.2)	2.20 (44.00)	1.84	น้อย
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัย	43 (11.0)	70 (17.9)	58 (14.9)	22 (5.6)	45 (11.5)	152 (39.0)	2.17 (43.40)	1.20	น้อย
รวม							2.25 (45.00)	1.95	น้อย

จากผลการศึกษาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ ด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน พบว่า ชุมชนได้มีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์น้ำท่วม แสดงให้เห็นถึงการคาดการณ์การเกิดภัยพิบัติล่วงหน้า ซึ่งเกิดจากการได้รับข้อมูลการแจ้งเตือนภัยที่ถูกต้องเป็นจริงและรวดเร็วทันเหตุการณ์ ซึ่งไม่สามารถอาศัยเพียงความร่วมมือร่วมใจของประชาชนในพื้นที่ได้เพียงลำพัง จำเป็นต้องมีการบูรณาการจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อบริหารจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นกับเทศบาลนครหาดใหญ่ ดังที่ รศ.ดร.ธนิต เถลิเมยานนท์<sup>91</sup> ได้กล่าวว่า หัวใจของระบบเตือนภัยน้ำท่วมหาดใหญ่อยู่ที่การบริหารจัดการ ผนวกกับข้อมูล ความรู้ และเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ โดยใช้รูปแบบการทำงานเชิงบูรณาการจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน และเครือข่ายประชาชนต่าง ๆ โดยมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เป็นตัวประสานเชื่อมโยงการทำงาน โดยใช้หลักวิชาการนำ

#### 4.2.3.2 ภาวะผู้นำในการจัดการภัยพิบัติ (Leadership)

การดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จได้ ต้องมีทั้งความร่วมมือจากทุกคนในชุมชนและมีผู้นำซึ่งเป็นแกนหลักในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา ที่ว่า

...Leadership ให้สเกลคะแนน 7 ใน 10 เหตุผลคือในการเป็นสังคมไทย โมเดลมันต่างกัน ความหล่อหลอมมันต่างกัน บริบทของ leadership มันต่าง ในต่างประเทศเมื่อคุณเป็น leadership การเดินมาซึ่งตำแหน่ง ที่ leadership ที่มันเริ่มมาเป็น reminder ของมันที่ชัดเจน พอถึงจุดที่เรียกว่า evidence reminder หรือที่เรียกว่าการตัดสินใจในภาวะวิกฤตของผู้นำ มันจะอยู่ในรูปที่สะสม. . .<sup>92</sup>

สำหรับการศึกษาอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกศึกษาผู้นำของเทศบาลนครหาดใหญ่ ได้แก่ นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ (ดร.ไพโร พัฒโน) ซึ่งเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่และมีลักษณะสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จ ดังนี้

<sup>91</sup> ธนิต เถลิเมยานนท์, ระบบเตือนภัยน้ำท่วมหาดใหญ่ กรณีศึกษา: หาดใหญ่โมเดล, 10.

<sup>92</sup> นายภาคภูมิ โภชนุกูล, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.





การนำเสนอรูปแบบการบริหารของทีมหาดีใหญ่โปร่งใส จึงตัดสินใจเลือกที่จะเปลี่ยน ซึ่งต้องขอขอบคุณทุกคะแนนเสียง ที่สำคัญคงต้องขอขอบคุณท่านอดีตนายกขบวน ทลิกภัย นายบัญญัติ บรรทัดฐาน หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ในสมัยนั้น พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ และขุนพลของพรรคประชาธิปัตย์ทุกคนที่ยื่นมือเข้ามาช่วยในการหาเสียง. . .<sup>93</sup>

จะเห็นได้ว่าดร.ไพโร พัฒโน ได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่หลายสมัยติดต่อกัน และมีบทบาทภาวะผู้นำของเทศบาลนครหาดใหญ่ เป็นนายกเทศมนตรี ดังคำสัมภาษณ์ของ ประธานชุมชนศาลาลุงทอง ที่ว่า “. . .ผู้นำมีบทบาททุกเรื่อง เป็นมาหลายสมัย. . .”<sup>94</sup>

## 2. บุคลิกภาพของผู้นำ

จากการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล สามารถสรุปได้ว่า ดร.ไพโร พัฒโน เป็นผู้นำที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดวิสัยทัศน์ สื่อสารวิสัยทัศน์ สอนแนะบุคลากรและใช้กลยุทธ์ ผลักดันให้เกิดพลังความร่วมมือในการวางแผนการดำเนินการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ และการสนับสนุนการเรียนรู้และมีการถ่ายทอดความรู้ผ่านกลไกสำหรับการถ่ายทอดความรู้ พร้อมทั้งทำให้เกิดการเรียนรู้และการปฏิบัติงานที่ดีควบคู่กันไป ดังคำสัมภาษณ์ของ นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ ที่ว่า

. . .มาตรการการรับมือน้ำท่วมของหาดใหญ่ สิ่งสำคัญคือชุมชนต้องมีส่วนร่วมด้วย พี่น้องประชาชน ทั้งในชุมชนและพื้นที่โดยรอบ ต้องร่วมกันอนุรักษ์ รักษา และพัฒนา เมืองหาดใหญ่ของเรา เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน คือ หาดใหญ่ต้นแบบการรับมือ อุทกภัยที่เข้มแข็ง โดยชุมชน เพื่อชุมชน อย่างยั่งยืนตลอดไป. . .<sup>95</sup>

จากคำสัมภาษณ์จะเห็นว่า ดร.ไพโร พัฒโน เป็นผู้นำที่มีบุคลิกภาพด้านความอดุสาหะ อดทน ที่พยายามฟันฝ่าอุปสรรคนานาประการ จนสามารถนำพาและชี้แนะวิธีที่ถูกต้องเหมาะสมในการจัดการ ภัยพิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยมุ่งให้ชุมชนเกิดความร่วมมือร่วมใจ สมานสามัคคี เพื่อให้เกิดชุมชนเข้มแข็งจากความเห็นพ้องเป็นหนึ่งเดียวกัน (Consensus) และปราศจากความขัดแย้ง (Conflict) ที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนา

<sup>93</sup> ดร.ไพโร พัฒโน, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, เทศบาลนครหาดใหญ่, 12 เมษายน 2559.

<sup>94</sup> นายสวัสดิ์ นิ่มนวลสวาท, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ชุมชนศาลาลุงทอง เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 10 เมษายน 2559.

<sup>95</sup> ดร.ไพโร พัฒโน, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, เทศบาลนครหาดใหญ่, 12 เมษายน 2559.

## (2) การนำและการบริหารจัดการ

### 1. ความรู้ ความสามารถ

นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่มีระดับความรู้ เห็นได้จากการการใช้ความรู้เพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ของรองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ว่า

...การสั่งการหรือระบบการบัญชาการ เทศบาลนครหาดใหญ่ได้ใช้ระบบการบริหารจัดการภัยอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับภัยพิบัติ และเป็นไปตามแผนของทุกระดับ อีกทั้งใช้ระบบ ICS มาเป็นเครื่องมือ จึงไม่มีปัญหาในส่วนนี้และอีกประเด็นได้มีการฝึกซ้อมเป็นประจำ ทำให้การปฏิบัติงานเมื่อเกิดสถานการณ์จึงสามารถแก้ไขปัญหาได้ดี. .<sup>96</sup>

จากคำสัมภาษณ์จะเห็นได้ว่า ทางด้านความรู้ความสามารถ ดร.ไพโร พัฒโน นอกจากระดับการศึกษาแล้ว พบว่าดร.ไพโร พัฒโน มีความสามารถในการรับรู้และถ่ายทอดแนวทางการบริหารจัดการอุทกภัยให้ประชาชนได้รับทราบในแนวทางเดียวกัน และที่สำคัญคือความแม่นยำในการตัดสินใจ ทั้งนี้ ค้นพบว่า การตัดสินใจที่แม่นยำจำเป็นต้องอาศัยประสบการณ์ ซึ่งนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ท่านนี้มีประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่เป็นระยะเวลา 3 ปีติดต่อกัน จึงเต็มเปี่ยมไปด้วยประสบการณ์ บทเรียน และเทคนิคในการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่

### 2. คุณลักษณะด้านสังคม

นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่จะส่งเสริมชุมชนด้วยการปลูกจิตสำนึกด้วยการแนะนำและกระตุ้นให้ชุมชนทราบถึงปัญหาของตนเองและของคนในชุมชนเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น กระตุ้นให้ชุมชนเห็นปัญหาและรับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้น และแก้ไขปัญหาาร่วมกัน บทบาทที่ส่งเสริมให้ชุมชนเกิดการเรียนรู้ คือ การชักชวนให้ชุมชนเข้าร่วมโครงการบ้านพี่เลี้ยงและบ้านเตือนภัย ดังคำสัมภาษณ์ของ ตัวแทนเทศบาลนครหาดใหญ่ ที่ว่า

...นายกไพโรก็มีความคิดว่าตอนที่ท่วมหนักปี 2553 เราก็ท่วม เราก็ช่วยไม่ทันมิดหัว เพราะว่ามันติดทางรถไฟ เพราะฉะนั้นเราก็เกิดแนวความคิดว่าส่วนหน้าสำหรับชุมชนก่อน ก็คิดบ้านพี่เลี้ยงขึ้น มีจิตสำนึกสาธารณะ คัดเลือก สมมติว่าในซอยนี้มีบ้านเรือนอยู่ทั้งหมด สัก 10 หลัง มีบ้านใหม่ใหม่ ที่เป็นบ้านเรือน 2 ชั้น มีความแข็งแรง เลือกสักหลังที่เขาใจสาธารณะ เพื่อที่จะให้เขาช่วยเหลือคนในซอย เพื่อที่จะเตรียมถุงยังชีพ มีอุปกรณ์ไหนบ้างที่จะต้องใช้ในถุงยังชีพ คุณก็ไม่ต้องรอให้เทศบาลไปแจกพอน้ำท่วม คุณก็สามารถมาเอาน้ำดื่มที่บ้านพี่เลี้ยงได้ มาเอาอาหารที่บ้านพี่เลี้ยงได้

<sup>96</sup> นายเอกรัฐ หลีเส็น, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

มีบ้านพี่เลี้ยงเสร็จ เราก็ควรมีบ้านเตือนภัย เพื่อที่จะรับข้อมูลข่าวสารจากทางเทศบาล เทศบาลสมมติว่าปกติโทรศัพท์สามารถโทรได้ ก็ใช้โทรศัพท์ไป พอมันใช้ไม่ได้เราก็ใช้วิทยุเครื่องแดง เราก็ต้องมีการฝึกอบรมบ้านอาสาสมัครในแต่ละชุมชน มาหัดใช้วิทยุ...<sup>97</sup> โดยได้ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและแบ่งบทบาทความรับผิดชอบของบ้านพี่เลี้ยงและบ้านเตือนภัย ตามคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนหน้าวัดหาดใหญ่ใน ที่ว่า

...มีระบบส่งจากวิทยุเครื่องแดง หรือระบบการสื่อสารปกติ ก็จะมีบ้านเตือนภัยที่รับข้อมูลจากเทศบาล พอรับข้อมูลเสร็จเขาก็จะบอกคนในซอย พอหน้าน้ำจะท่วมให้ชนของขึ้นที่สูง ให้อพยพคนแก่ คนพิการ ไปที่ศูนย์อพยพก่อน ที่ศูนย์อพยพก็มีกฎกติกา ตั้งไว้ ห้ามทำอะไรบ้าง โดยชุมชนเขาร่างกันเอง เช่น ห้ามนำสุนัขมาเลี้ยง อะไรแบบนี้ เขาก็จะร่างขึ้นมา ก็จะมีรายละเอียด อันนี้คือรูปแบบที่เทศบาลวางไว้...<sup>98</sup>

จากการดำเนินงานของดร.ไพโร พัฒโน ทำให้ทราบว่าด้านคุณลักษณะทางสังคม พบว่า ดร.ไพโร พัฒโน มีความสามารถทางการบริหาร โดยเน้นให้ชุมชนเกิดความร่วมมือ ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญมากในการเป็นผู้นำ โดยค้นพบว่าดร.ไพโร พัฒโน มีความสามารถในการชักจูงให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการอุทกภัย โดยมุ่งเน้นให้ชุมชนอยู่ร่วมกับน้ำได้อย่างมีความสุข ซึ่งชุมชนเข้าร่วมโครงการดังกล่าวด้วยความเต็มใจ

ตั้งสรุปได้ว่า นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ (ดร.ไพโร พัฒโน) มีความเป็นผู้นำในการเรียนรู้ มีความสามารถในการหาวิธีดึงทรัพยากร ดึงคน มาอุดหนุนว่างในการดำเนินงาน มีความสามารถในการสื่อสารเชิงบวกและมีวิสัยทัศน์ในการมองปัญหาที่ครอบคลุม มีความสามารถในการสานความสัมพันธ์ สามารถจัดการความขัดแย้ง มีความสามารถในการทำงานเข้ากับกลุ่มคนหลาย ๆ กลุ่ม และปรับตัวต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ดี และสามารถสร้างเครือข่ายของสมาชิกทั้งภายในและภายนอกชุมชนได้

<sup>97</sup> นายดิเรกฤทธิ์ ทวะกาญจน์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ส่วนช่างสุขาภิบาล เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

<sup>98</sup> นายดิเรกฤทธิ์ ทวะกาญจน์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ส่วนช่างสุขาภิบาล เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

### 4.2.3.3 เครือข่ายในการจัดการ (Network Governance)

การศึกษาสภาพปัญหาและการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ ผู้ศึกษาเลือกทำการศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ในเขตที่ 3 และ 4 พื้นที่ทั้งสองเขตมีลักษณะร่วมกันในแง่ระดับความรุนแรงของสถานการณ์ขณะเกิดภัยระดับสูง<sup>99</sup> ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจระหว่างหน่วยงานในพื้นที่และนอกเหนือจากพื้นที่ประสบภัยในการจัดการมีประชาชนได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก

ความโดดเด่นทางการบริหารจัดการของพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่อยู่ที่มีการมีตัวแสดงที่แตกต่างกันหลากหลายอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมาก แต่ลักษณะของตัวแสดงในแต่ละระดับชั้นการจัดการยิ่งเต็มไปด้วยตัวแสดงที่มีความแตกต่างหลากหลายระหว่างกันอยู่ ส่งผลให้การกำหนดรูปแบบการประสานความร่วมมือร่วมใจระหว่างหน่วยงานภายใต้เงื่อนไขของความแตกต่างหลากหลายในครั้งนี้นับเป็นสิ่งท้าทายสำหรับพื้นที่การประสบปัญหาของเทศบาลนครหาดใหญ่

ศักยภาพของตัวแสดงและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงมีผลต่อการจัดการกับปัญหา กล่าวคือ เทศบาลนครหาดใหญ่อยู่ในพื้นที่ที่มีหน่วยงานระดับจังหวัด และหน่วยงานตัวแทนส่วนกลางกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก โดยการบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคมและชุมชน ทำให้เมื่อต้องดำเนินการจัดการสถานการณ์ภัยพิบัติจากอุทกภัยสามารถที่จะระดมทรัพยากรอย่างหลากหลายที่สอดคล้องกับการปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็ว ประกอบกับพื้นที่ดังกล่าวเป็นหน่วยท้องถิ่นขนาดใหญ่พิเศษระดับเทศบาลนครหาดใหญ่ซึ่งครอบครองทรัพยากรสำหรับทางการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยเป็นจำนวนมาก ทำให้การจัดการกับภัยพิบัติจากอุทกภัยส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยท้องถิ่นประกอบกับการบูรณาการความร่วมมือจากภาคีเป็นสำคัญ

#### (1) บทบาทและความสัมพันธ์ของหน่วยงาน

สำหรับบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละตัวแสดงตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย ซึ่งผู้ศึกษาจะทำการรายงานข้อมูลการสัมภาษณ์หน่วยงานดังกล่าว ดังต่อไปนี้

**ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา** เป็นผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจระดับจังหวัด ทำหน้าที่บัญชาการสถานการณ์ในภาพรวม เป็นศูนย์กลางการสั่งการและระดมการประสานความร่วมมือร่วมใจจากหน่วยงานทุกฝ่ายเพื่อตอบสนองความต้องการทางทรัพยากรสำหรับ

<sup>99</sup> โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศพื้นที่หาดใหญ่. “รายงานสถานการณ์น้ำ.” ฝ่ายระวังเหตุการณ์น้ำท่วมหาดใหญ่-Hatyai City Climate, <http://www.hatyaicityclimate.org/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2560).

การปฏิบัติการจัดการกับปัญหา แต่เนื่องด้วยเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่พิเศษและมีอิสระในการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณประกอบกับความสามารถในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง จังหวัดจึงมีหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนในการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครหาดใหญ่ แต่ถึงกระนั้นก็ตามอำนาจในการประกาศเตือนภัยในระดับความรุนแรงตั้งแต่ระดับสูงเหลือจนถึงขั้นเตือนภัยน้ำท่วมรุนแรงประกาศสภาวะชงแดงร่วมกับบรลส่งสัญญาณไซเรนและการประกาศให้เป็นพื้นที่อพยพยังคงเป็นอำนาจการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ซึ่งคำสัมภาษณ์ของรองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา เป็นการยืนยันบทบาทหน้าที่ของจังหวัดสงขลาในข้างต้น กล่าวคือ

. . . ในภาพรวมจังหวัดสงขลามีส่วนในการสนับสนุนพื้นที่อย่างเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นอย่างดี กล่าวคือ จังหวัดสงขลาเราจัดให้มีคณะทำงานประเมินและวิเคราะห์สภาพน้ำในระดับจังหวัด พร้อมทั้งมีคณะทำงานที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เฝ้าระวังเหตุน้ำท่วมเพื่อติดตามภาวะน้ำฝน น้ำท่า และน้ำทุ่ง ซึ่งจะมีกรรมการทำงานและสรุปผลทุกสัปดาห์ และหากมีข้อมูลที่มีภาวะเสี่ยงจะจัดตั้งวอร์รูมติดตามอย่างใกล้ชิดทุกชั่วโมง พร้อมทั้งจะให้ข้อมูลกับพื้นที่และผู้บริหารในการดำเนินการตัดสินใจดำเนินการทันที เป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดสงขลาที่ดำเนินการผ่านมาและเกิดผลสัมฤทธิ์ที่ดีมาก ๆ และอีกส่วนงานที่รับผิดชอบได้มีการติดตั้งเครื่องมือและอุปกรณ์ในการเฝ้าระวังระดับลุ่มน้ำที่มีอยู่ในจังหวัดสงขลา โดยเฉพาะเทศบาลนครหาดใหญ่ได้มีหน่วยเอกชน ACCCRN เข้ามาติดตั้งระบบดิจิทัลถ่ายทอดให้เห็นเป็นระดับน้ำได้พร้อมกันแบบ Real Time ตลอดเวลาอีกด้วย รวมเป็นการเชื่อมโยงข้อมูลของทุกภาคส่วน ดังที่กล่าวมาสังเคราะห์ร่วมกันอย่างเป็นระบบ นับว่าเป็นสิ่งที่เป็นหัวใจสำคัญของจังหวัดสงขลาเลยทีเดียว. . .<sup>100</sup>

**สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา** เป็นหน่วยงานเลขานุการทำหน้าที่ประสานการจัดการตัวแสดงและทรัพยากรระดับพื้นที่จังหวัด และลักษณะโครงสร้างทรัพยากรของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาที่ไม่มีกรอบครอบงำทรัพยากรทางเทคนิคทั้งหมด โดยผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาได้ให้ข้อมูลว่าเหตุเป็นเพราะเงื่อนไขของนโยบายระดับกรมได้กำหนดให้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัดถ่ายโอนทรัพยากรทางการปฏิบัติการทั้งหมดไว้ที่ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เพื่อลดความสับสนเปลืองของทรัพยากรและสร้างความสัมพันธ์ให้การประสานงานหน่วยงานเดียวกัน โดยในช่วงเกิดภัย

<sup>100</sup> นายเอกรัฐ หลีเส็น, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.



สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา ได้มีส่วนร่วมตามคำให้การของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา กล่าวคือ

. . . ในส่วนของเทศบาลนครหาดใหญ่ หลังจากปี 2553 ที่เทศบาลต้องประสบกับเหตุการณ์อุทกภัยครั้งรุนแรง และได้รับบทเรียนอย่างแสนสาหัส หลังจากนั้นเทศบาลก็ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิรีอ็อกกีเฟลเลอร์ เข้ามาดูแลทำระบบเตรียมความพร้อม โดยใช้งบประมาณกว่า 30 ล้านบาท โดยทางจังหวัดได้สนับสนุนงบประมาณ 20 ล้านบาท เพื่อทำระบบเครือข่ายให้ครอบคลุมทุกกลุ่มน้ำ. . .<sup>101</sup>

คำให้การดังกล่าวพ้องกับคำให้การของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา อีกท่านที่กล่าวถึงบทบาทของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา ในด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติที่ว่า “. . . ตอนที่เกิดเหตุสำนักงานไม่สามารถขับเคลื่อนได้ เพราะเราไม่สามารถเดินทางเข้าพื้นที่ได้ เรือก็เข้าไปไม่ได้ จะมีก็คือต้องใช้เฮลิคอปเตอร์เข้าไปหย่อนอาหาร ขณะนั้นสำนักงานมีหน้าที่ในการสนับสนุนเงินอุดหนุนการไปให้ศูนย์เพื่อดำเนินการช่วยเหลือในส่วนที่เดือดร้อน. . .”<sup>102</sup>

**ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12** เป็นหน่วยงานส่วนกลางในระดับพื้นที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์เป็นภารกิจหลักและร่วมเป็นหน่วยงานเลขานุการในศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจระดับจังหวัดเนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักในการประสานกับหน่วยงานสาธารณสุขส่วนกลาง และความสามารถในการประสานขอทรัพยากรจากศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตอื่น ๆ ได้โดยอาศัยความเป็นพันธมิตรหน่วยงาน ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 ที่ว่า

. . . ปก. จังหวัดจะเน้นเรื่องแผนและนโยบาย ของเราจะเน้นในเรื่องการปฏิบัติการจัดการ การให้ความช่วยเหลือ การฟื้นฟูหลังเกิดภัย เน้นในเรื่องการป้องกันในเชิงบูรณาการกับหน่วยงานภาคีที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กรมทรัพยากรน้ำ และข้อมูลที่ได้ก็นำไปเสนอต่อคณะกรรมการจังหวัด ผู้ว่าราชการ กรมชลประทาน เพื่อนำส่วนนี้ไปวิเคราะห์การให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ชาวบ้านเข้าใจง่ายขึ้น การทำงานเน้นที่หัวใจในการจัดการสาธารณสุข คือ 1. ประชาชนปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 2. ต้อง

<sup>101</sup> นายอำนาจ ผลมาตย์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

<sup>102</sup> นายประยง ชะโนวรรณะ, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

มีแนวทางในการจัดการให้ทุกพื้นที่มีมาตรฐานเดียวกัน 3.หากเกิดภัยพิบัติแล้วจะทำ  
อย่างไรให้ประชาชนกลับมาใช้ชีวิตให้เป็นปกติได้ในเร็ววัน. . .<sup>103</sup>

พ้องกับคำสัมภาษณ์ของผู้แทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 ที่สนับสนุนความร่วมมือ  
ด้านเครื่องมือและการทำงานแบบบูรณาการของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 กล่าวคือ  
“ . . .ศูนย์ของเราได้รับงบประมาณสนับสนุน 20 ล้านบาท โดยโครงการเพื่อเตรียมรับการเปลี่ยนแปลง  
ทางสภาพอากาศ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำศักยภาพชุมชนให้มีความเข้มแข็ง ทำให้เขาารู้ เขาอยู่กับภัย  
ได้อย่างปกติสุข. . .”<sup>104</sup>

ดังที่ได้กล่าวถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติตามอำนาจ  
หน้าที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2550 แล้วนั้น เทศบาลนคร  
หาดใหญ่เป็นพื้นที่ที่ความโดดเด่นในการจัดการภัยพิบัติ เนื่องจากมีตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญใน  
การจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ที่เกิดขึ้น ได้แก่ **เครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงสภาพ  
ภูมิอากาศ** หรือ Asian Cities Change Resilience Network (ACCCRN) โดยการสนับสนุนจาก  
มูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ (The Rockefeller Foundation) ดำเนินการใน 4 ประเทศ คือ ไทย เวียดนาม  
อินโดนีเซีย และอินเดีย โดยมีเมืองนำร่องในประเทศดังกล่าวเข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 10 เมือง ส่วนของ  
ประเทศไทยมี 2 เมืองหลักที่เข้าร่วมโครงการ คือ เมืองเชียงราย และเมืองหาดใหญ่ ซึ่งโครงการ  
ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างศักยภาพและความพร้อมของเมือง ในการเตรียมรับมือกับ  
ผลกระทบหรือความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยประสานงานกันเป็น  
เครือข่ายและร่วมมือกันระหว่างภาคีต่างๆ ระดับท้องถิ่น ในการพัฒนายุทธศาสตร์และมาตรการต่าง ๆ  
เพื่อเตรียมรับมือกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเมือง และประชากรที่มีความเสี่ยงและต้องการ  
ความช่วยเหลือเป็นลำดับต้น ๆ จากกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างภาคี และหน่วยงาน  
ผู้เกี่ยวข้องจากหลากหลายสาขาในเมืองหาดใหญ่ อาทิเช่น หอการค้าจังหวัดสงขลา กรมอุตุนิยมวิทยา  
กรมทรัพยากรน้ำ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อการตัดสินใจ  
ในการจัดการน้ำท่วม ประกอบกับการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น คณะทำงานโครงการ  
ACCCRN เมืองหาดใหญ่จึงได้ร่วมกันพัฒนายุทธศาสตร์การรับมือของเมืองกับการเปลี่ยนแปลงสภาพ  
ภูมิอากาศของเมืองหาดใหญ่ที่เกิดขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาอุทกภัยของเมือง  
หาดใหญ่ เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลกระทบที่จะ

<sup>103</sup> นายธีรพัฒน์ อ่อนจันทร์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, สำนักงานป้องกันและ  
บรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

<sup>104</sup> นายประเสริฐ นิมมานสมัย, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, สำนักงานป้องกันและ  
บรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

เกิดขึ้น เพื่อให้สามารถปรับตัวและรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์<sup>105</sup> ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การปรับตัวเพื่อรับมือกับการป้องกันและบรรเทาหน้าท่วม ที่มีประสิทธิภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างศักยภาพเครือข่ายความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหน้าท่วม และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบเตือนภัยที่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาหน้าท่วม

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้รับการฟื้นฟูและช่วยเหลือ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสม

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูป่าต้นน้ำโดยการมีส่วนร่วมของกลุ่มองค์กร เครือข่าย และอปท. อย่างต่อเนื่อง และเพื่อพัฒนาเมืองน่าอยู่ให้เอื้อต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดกลไกการทำงานพหุภาคีแบบมีส่วนร่วมในการผลักดันแผนระดับลุ่มน้ำแปลงสู่นโยบายเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างต่อเนื่อง และเพื่อพัฒนาศักยภาพชุมชนในการเรียนรู้และวางแผนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการที่ดี

โดยสรุปการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ มีตัวแสดงที่มีความแตกต่างหลากหลายสูงที่เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการร่วมกันแก้ไขปัญหา ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐตามโครงสร้างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และการบูรณาการข้อมูลที่เป็นประโยชน์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการเชื่อมประสานของ ACCCRN เป็นต้น ซึ่งการศึกษาในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่นี้ ผู้ศึกษาได้ทำการแสวงหาข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติของเหล่าตัวแสดงในการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาจากการปฏิสัมพันธ์ของหน่วยงานข้างต้น และตัวแสดงอื่นที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการจัดการ โดยหน่วยท้องถิ่นทำหน้าที่ประสานการปฏิสัมพันธ์ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สามารถเชื่อมโยงถึงกันได้ตามที่ข้อกำหนดได้กำหนดไว้ ซึ่งขณะเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นเหล่าตัวแสดงได้ดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้แต่แรก หากแต่ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทตามสภาพความอ่อนไหวของปัญหาบ้างแต่ยังคงไว้ซึ่งบทบาทหน้าที่หลักของแต่ละตัวแสดงที่ได้รับมอบหมาย

<sup>105</sup> โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, *ยุทธศาสตร์การรับมือของเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเมืองหาดใหญ่* (นนทบุรี: มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2557), 8.

## (2) บทบาทหน่วยงานและความสัมพันธ์กับชุมชน

### 1. การมีบทบาทและการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน

จากการศึกษาและการสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบกับการสังเกตการณ์พบว่า ในกระบวนการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย เทศบาลนครหาดใหญ่ได้เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการอุทกภัยในประเด็นหลักเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยซึ่งสามารถสรุปข้อค้นพบ ตลอดจนปัญหา และข้อเสนอแนะตามลำดับ ดังนี้

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 1 กล่าวคือ มีการให้ข่าวสารแก่ประชาชน (Inform) เทศบาลนครหาดใหญ่มีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ โดยเป็นข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย อีกทั้งยังสามารถสื่อสารและให้ข้อมูลกับประชาชนได้ในหลายช่องทาง เช่น การแจ้งเตือน เว็บไซต์ บ้ายประชาสัมพันธ์ เสียงตามสาย การส่งข้อความสั้น (SMS) รถเคลื่อนที่ โดยมีช่องทางการให้ข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนเทศบาลนครหาดใหญ่ ที่ว่า

...การเตือนภัย เทศบาลจะใช้ธงสี ใช้มาตั้งแต่ปี 2543 คือใช้ชาวบ้านเขาไปตุน้ำในคลองอยู่ตะเภา คือเขาก็เห็นว่าน้ำไม่ขึ้นเรื่อย ๆ แต่ก็ไม่รู้ว่าสถานการณ์มันปลอดภัยหรือไม่หรือเปล่า ถ้าเราทำแบบไฟจราจรรถ เหลือง แดง เขียว เช่น เหลืองก็มีการเตรียมพร้อม เขียวก็ไปได้ แดงก็อันตราย เป็นต้น ปกติเราก็จะขึ้นธงเขียว ทั้งหมด 21 จุด ภายในเขตเมือง คือ แต่ละจุดเราจะมีป้ายประชาสัมพันธ์ไว้ ธงเขียวหมายความว่าอยู่ในสภาวะปกติ ธงเหลืองหมายความว่าให้ติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด ธงแดงอาจมีชุมชนที่น้ำท่วม ทั้งนี้ต้องติดตามสถานการณ์จากเทศบาล แต่ถ้าธงแดงบวกไซเรนส์ ทุกคนหนีออกจากเมือง น้ำท่วมทั้งเมือง แต่ถ้าธงแดงอย่างเดียว ก็แค่ 10 ชุมชน ริมคลองอยู่ตะเภา ในเขตเมืองยังคงเหลือ แต่ถ้าเรายกธงเหลืองด้านนี้ก็บอกว่าเตรียมการ แต่ถ้ายกธงแดงด้านนี้ก็บอกว่าต้องเตรียมการทั้งเมืองใหม่ ต้องสร้างความเข้าใจว่าเมื่อไรธงแดงไซเรนส์คือทั้งเมือง แต่ถ้าเฉพาะธงแดงเราก็จะมีประกาศมีรถออกแจ้งเตือนว่าชุมชนของท่านมีโอกาสที่น้ำจะเข้าท่วม ก็เอาเฉพาะชุมชนคนจะได้ไม่แตกตื่น ตรงนี้ก็คือการติดตามสถานการณ์น้ำ น้ำฟ้า น้ำฝน และก็แจ้งข้อมูลไปทางประชาสัมพันธ์ ประชาสัมพันธ์เขาก็จะแจ้งโทรศัพท์มือถือ ส่งข้อความ บ้ายวิ่ง วิทยุ FM 96.00 ของเทศบาล. . .<sup>106</sup>

<sup>106</sup> นายดิเรกฤทธิ์ ทวะกาญจน์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ส่วนช่างสุขาภิบาล เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 2 กล่าวคือ มีการปรึกษาหารือ (Consult) โดยพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามและรายงานสถานการณ์ให้กับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลได้รับทราบ อีกทั้งยังพบว่า ประชาชนมีความเข้าใจในสภาพพื้นที่ของชุมชนเป็นอย่างดี เมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินประชาชนสามารถปฏิบัติตัวได้ตามแนวทางปฏิบัติที่ได้ร่วมกำหนดไว้ ดังคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนโชคสมาน ที่ว่า “. . .เทศบาลจะเรียกประธานชุมชนเพื่อจัดอบรมให้ความพร้อม เรียกรวมการ 4-5 ท่าน ทำระบบ ให้ทราบว่า 1.เมื่อภัยพิบัติมาต้องอพยพใครก่อนหลัง 2.ไปดูว่าบ้านพี่เลี้ยงอพยพมาได้ไหม เพื่อป้องกันความเสี่ยงตรงนั้น หากบ้านพี่เลี้ยงเต็มแล้วให้ไปที่โรงเรียนโชคสมาน. . .”<sup>107</sup>

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 3 กล่าวคือ ให้เข้ามา มีบทบาท (Involve) โดยชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การกำหนดนโยบาย กำหนดวิธีการทำงานหรือแนวทางการจัดการอุทกภัย มีการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกัน เทศบาลยอมรับข้อเสนอแนะและมีการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน เช่น การจัดทำแผนชุมชน ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 ที่ว่า

. . .โครงการเพื่อเตรียมรับมือการเปลี่ยนแปลงทางสภาพอากาศ มี 2 แห่งที่ทำ คือ หาดใหญ่ กับ เชียงราย เฉพาะหาดใหญ่ 102 ชุมชน 9 กิจกรรม คือ สำรวจพื้นที่จริง ๆ โดยทรัพยากรน้ำภาค 8 การพิจารณา การคัดกรอง การทำคู่มือ ทำศักยภาพชุมชนให้มีความเข้มแข็ง ทำให้เขาอยู่อยู่กับภัยได้อย่างปกติสุข ถ้ามีการเตือนร้อนเราก็สามารถเข้าไปช่วยเหลือได้ ที่มาที่ไปของบ้านพี่เลี้ยง หาดใหญ่บ้านที่น่ากลัวที่สุด คือ บ้านชั้นครึ่ง อีกครั้งชั้นคือปิดตาย การปฏิบัติการชุมชน คือ นำผู้นำชุมชนมาทำแผนของตนเอง ให้ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ผู้นำท้องถิ่นรู้. . .<sup>108</sup>

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 4 กล่าวคือ มีการสร้างความร่วมมือ (Collaborate) เป็นการมีส่วนร่วมในระดับสูง ซึ่งเทศบาลนครหาดใหญ่กับประชาชนได้ทำงานร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจ ในลักษณะการขอความเห็นชอบและพยายามสร้างความร่วมมือด้วยการสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนเทศบาลนครหาดใหญ่ ที่ว่า

<sup>107</sup> นายสุชาติ ศรประสิทธิ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ชุมชนโชคสมาน เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 9 เมษายน 2559.

<sup>108</sup> นายประเสริฐ นินมานสมัย, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 จังหวัดสงขลา, 11 เมษายน 2559.

...เนื่องจากหาคัดใหญ่เขาได้รับผลกระทบเป็นประจำ พอถึงหน้าน้ำถ้าเราไม่ประชุมบ้านพี่เลี้ยง เขาโมโห เขาถามว่าจะไม่ทำเรื่องน้ำท่วมหรือ ก่อนที่จะถึงตุลาคม พอมีการประชุมผู้นำชุมชนเขาก็จะพูดถึงว่าเทศบาลยังไม่ได้นัดประชุมบ้านพี่เลี้ยงนะ เรามีบ้านพี่เลี้ยงอยู่ 204 หลัง เพราะฉะนั้น ในแต่ละปีเราต้องนัดประชุมเขาว่าเขาสมัครใจจะเป็นบ้านพี่เลี้ยงไหม ถ้าเขาบอกว่าเขาเบื่อแล้ว บ้านเขามีลูกสาวสวย มีพวกติดยามาพักที่บ้านนอนไม่หลับ เป็นห่วงลูกสาวขอไม่เข้าร่วมได้ไหม เราก็ต้องคุยกับประธานว่ามีรายอื่นไหม มันก็ต้องจัดการเพราะว่าบางคนเขาเบื่อไป มากินมานอนแล้วมาสร้างปัญหาให้เขาอีก บางคนเขาก็ไม่ยอมให้ความช่วยเหลือ เราก็ต้องตรวจสอบข้อมูล ทั้งในแผนที่เรื่องบ้านเดือนภัย บ้านพี่เลี้ยง . . .<sup>109</sup>

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 5 กล่าวคือ ให้อำนาจหรือพลังเสริมแก่ประชาชน (Empower) เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจและแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการประชาคม โดยเทศบาลดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน ทั้งนี้ พบว่าประชาชนให้ความร่วมมือกับเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นอย่างดี แต่ยังไม่มีการมอบอำนาจหรือให้ประชาชนเป็นเจ้าของภารกิจด้านการจัดการอุทกภัยของท้องถิ่นโดยตรง ดังคำสัมภาษณ์ของรองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ว่า “...เทศบาลนครหาดใหญ่ได้รับความร่วมมือด้วยดีจากภาคประชาชนไม่ว่าในส่วนชุมชนหรือพื้นที่ใกล้เคียงจะมีประชาชนเข้ามาจับทบบาทเสมอเมื่อเกิดสถานการณ์...”<sup>110</sup>

สามารถสรุปได้ว่า ความร่วมจากประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่มาจากการตระหนักถึงปัญหาอุทกภัยร่วมกัน และทุกภาคส่วนปฏิบัติตามแนวทางที่ได้มีการร่วมกำหนดกันไว้ ประกอบกับเวทีการประชุมเพื่อเตรียมพร้อมก่อนที่จะถึงฤดูกาลที่น้ำหลาก ทำให้เทศบาลนครหาดใหญ่เตรียมรับมือกับภัยพิบัติได้ทันทั่วทั้ง

## 2. ศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม

เพื่อให้ผลการศึกษารั้งนี้ครอบคลุมในประเด็นการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ประสบผลสำเร็จ จึงจำเป็นต้องศึกษาศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม ผู้ศึกษาได้มุ่งเน้นศึกษาเพื่อทำการวิเคราะห์การได้รับความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทกภัย ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้

<sup>109</sup> นายดิเรกฤทธิ์ ทวะกาญจน์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ส่วนช่างสุขาภิบาลเทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

<sup>110</sup> นายเอกรัฐ หลีเส็น, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.



ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยและกระบวนการบริหารจัดการภัย ทั้งยังจะทำให้ประชาชนมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนหากเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติขึ้น โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

**การรับทราบปัญหาอุทกภัยภายในเทศบาลนครหาดใหญ่** พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีการรับทราบ “ช่วงเวลาที่เกิดอุทกภัย” มากที่สุด ที่คะแนนเฉลี่ย 0.97 รองลงมาคือ การรับทราบ “ผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยในเทศบาลนครหาดใหญ่” “มูลค่าความเสียหายที่ได้รับจากอุทกภัย” และการรับทราบ “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ไขปัญหา” โดยมีคะแนนการรับทราบเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง เท่ากับ 0.85 0.84 และ 0.83 คะแนน ตามลำดับ และมีการรับทราบในเรื่อง “หมายเลขโทรศัพท์ฉุกเฉินกรณีเกิดอุทกภัย” น้อยที่สุด โดยมีคะแนนการรับทราบเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง เท่ากับ 0.78 คะแนน ซึ่งจัดอยู่ในระดับสูง ดังแสดงในตารางที่ 4.28

จากผลการศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประชาชนมีการรับทราบสภาพปัญหาและความรุนแรงของปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งได้สร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน แสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของอุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ประชาชนรับรู้เป็นวงกว้างและยากที่จะลืมได้ ในทางกลับกันกลับพบว่าประชาชนมีการรับทราบหมายเลขโทรศัพท์ที่จะติดต่อขอความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉินในลำดับท้ายสุด แสดงให้เห็นว่ามีประชาชนบางกลุ่มไม่ได้ใช้ช่องทางการสื่อสารที่เทศบาลนครหาดใหญ่จัดไว้ ซึ่งสะดวกในการใช้วิธีการบอกต่อ อันเป็นวิธีที่รวดเร็วและไม่ซับซ้อน แต่ทั้งนี้ต้องระวังความผิดพลาดหรือบิดเบือนข้อมูล ซึ่งเทศบาลนครหาดใหญ่มีระบบการกรองความถูกต้องของข้อมูลข่าวสารที่จะทำการส่งก่อนเสมอ

**ความรู้ด้านข้อมูลการจัดการปัญหาอุทกภัยภายในเทศบาลนครหาดใหญ่** พบว่า ประชาชนในชุมชนมีความรู้ในเรื่องแนวทางการปฏิบัติของสมาชิกในชุมชนเพื่อเฝ้าระวังอุทกภัย “มีการกำหนดขั้นตอนการเตือนภัยการยกธงเขียว เหลืองและแดง ตามความรุนแรงของสถานการณ์น้ำ โดยต้องเตือนภัยก่อน 9 ชั่วโมง และระดับน้ำที่ปลอดภัยคือต่ำกว่า 8 เมตร” มากที่สุด โดยมีคะแนนเฉลี่ยใกล้เคียงกับความรู้ในเรื่องการจัดตั้งคณะทำงานฉุกเฉิน โดย “มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการประเมินสถานการณ์น้ำ จังหวัดสงขลา ประจำปี 2554 ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประเมินสถานการณ์และแจ้งเตือนให้เฝ้าระวังน้ำท่วม” โดยมีคะแนนเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง เท่ากับ 0.87 และ 0.85 คะแนน ตามลำดับ รองลงมา คือ ความรู้ในเรื่องบทบาทของศูนย์ประสานงานป้องกันน้ำท่วม โดยทราบว่า “สามารถแจ้งสถานการณ์ในพื้นที่หรือในกรณีฉุกเฉินสามารถขอความช่วยเหลือเบื้องต้นได้ที่ศูนย์ประสานงานป้องกันภัยน้ำท่วม” โดยมีคะแนนเฉลี่ยใกล้เคียงกับความสำเร็จของการจัดการอุทกภัยในชุมชน ในประเด็น “ความสำเร็จของ “หาดใหญ่โมเดล” ในการจัดการภัยพิบัติน้ำปี 2554 เป็นการจัดการน้ำที่ใหญ่และครอบคลุมตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ” โดยมีคะแนนเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง เท่ากับ 0.83 และ 0.82 คะแนน ตามลำดับ และมีความรู้ในเรื่องรูปแบบการบริหารจัดการอุทกภัยในชุมชน ในประเด็น “มีการติดตั้งกล้อง CCTV (กล้องวงจรปิด)

ที่จุดวัดระดับน้ำบางศาลาเพื่อตรวจวัดระดับน้ำได้ 24 ชั่วโมง และเป็นการขจัดข่าวลือเรื่องระดับน้ำได้ อย่างเด็ดขาด” น้อยที่สุด คือ มีคะแนนความรู้เฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง เท่ากับ 0.80 ซึ่งจัดอยู่ใน ระดับสูง ดังแสดงในตารางที่ 4.28

จากผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าประชาชนมีการรับทราบ การดำเนินการจัดการปัญหาน้ำท่วมในชุมชนอย่างเห็นได้ชัด แสดงให้เห็นประสิทธิภาพของระบบ การบริหารจัดการ โดยเฉพาะการพัฒนากระบวนการพยากรณ์พื้นที่เสี่ยงอุทกภัยสำหรับเมืองขนาดใหญ่ และพัฒนาระบบการเตือนภัยน้ำท่วม ได้แก่ การใช้สัญลักษณ์ในการยกธงเพื่อเป็นการแจ้งเตือน เสมือนไฟจราจรเพื่อให้ประชาชนเข้าใจง่ายและสามารถปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ได้อย่างทัน ถ่วงที โดยธงแต่ละสีจะมีความหมายแตกต่างกันไป ได้แก่ ธงเขียว หมายถึง เหตุการณ์ปกติ ธงเหลือง หมายถึง ระดับน้ำต่ำกว่าตลิ่งน้อยกว่า 1.50 เมตร ให้ประชาชนติดตามข่าวสารอย่างใกล้ชิด ธงแดง หมายถึง จะเกิดน้ำท่วม ภายใน 6-30 ชั่วโมง ให้อพยพเคลื่อนย้ายสิ่งของและเตรียมเข้าอยู่ในที่ ปลอดภัย และสำหรับการเตือนภัยน้ำท่วมอย่างรุนแรง คณะอนุกรรมการพิจารณาเสนอประกาศ สภาวะแดงร่วมกับบรรดาสัญญาณไซเรน หมายถึง จะเกิดน้ำท่วมรุนแรงฉับพลัน ภายใน 3-6 ชั่วโมง ให้ประชาชนย้ายไปอยู่ในที่ปลอดภัยทันที

ตารางที่ 4.28 ความรู้ความเข้าใจและการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาน้ำท่วมในเทศบาลนคร หาดใหญ่

ความรู้/ความเข้าใจ	คำตอบ				ค่าเฉลี่ย ความรู้
	ใช่		ไม่ใช่		
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
การรับทราบปัญหาน้ำท่วมภายในชุมชน					
1. ปัญหาน้ำท่วมของเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นปัญหา ภัยพิบัติอันดับแรกที่ร้ายแรงมาก	388	97.0	12	3.0	0.97
2. สภาพปัญหาน้ำท่วมแต่ละครั้งมีผลต่อ การดำรงชีวิตของสมาชิกในชุมชนอย่างมาก	338	84.9	60	15.1	0.85
3. ปัญหาน้ำท่วมแต่ละปีได้สร้างความเสียหายต่อ ทรัพย์สินและสภาพเศรษฐกิจภายในชุมชน	335	84.2	63	15.8	0.84
4. การแก้ปัญหาน้ำท่วมแต่ละครั้งเป็นความร่วมมือของ คณะกรรมการชุมชนและเทศบาล	333	83.7	65	16.3	0.83
5. ท่านทราบสถานที่หรือหมายเลขโทรศัพท์ที่จะติดต่อ เพื่อขอความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉิน	311	78.3	86	21.7	0.78
คะแนนเฉลี่ยการรับทราบปัญหาน้ำท่วมภายในชุมชน	76.92		23.08		0.85

ความรู้/ความเข้าใจ	คำตอบ				ค่าเฉลี่ย ความรู้
	ใช่		ไม่ใช่		
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
ความรู้ด้านข้อมูลการจัดการปัญหาน้ำท่วมภายในชุมชน 1. มีการจัดตั้งคณะกรรมการประเมินสถานการณ์น้ำ จังหวัดสงขลา ประจำปี 2554 ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประเมิน สถานการณ์และแจ้งเตือนให้เฝ้าระวังน้ำท่วม	339	86.5	53	13.5	0.85
2. ความสำเร็จของ “หาดใหญ่โมเดล” ในการจัดการภัย พิบัติน้ำปี 2554 เป็นการจัดการน้ำที่ใหญ่และครอบคลุม ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ	326	82.5	69	17.5	0.82
3. มีการติดตั้งกล้อง CCTV (กล้องวงจรปิด) ที่จุดวัด ระดับน้ำบางศาลาเพื่อตรวจวัดระดับน้ำได้ 24 ชั่วโมง และเป็นการขจัดข่าวลือเรื่องระดับน้ำได้อย่างเด็ดขาด	319	80.6	77	19.4	0.80
4. มีการกำหนดขั้นตอนการเตือนภัยการยกธงเขียว เหลืองและแดง ตามความรุนแรงของสถานการณ์น้ำ โดยต้องเตือนภัยก่อน 9 ชั่วโมง และระดับน้ำที่ปลอดภัย คือต่ำกว่า 8 เมตร	349	87.9	48	12.1	0.87
5. สามารถแจ้งสถานการณ์ในพื้นที่หรือในกรณีฉุกเฉิน สามารถขอความช่วยเหลือเบื้องต้นได้ที่ศูนย์ประสานงาน ป้องกันภัยน้ำท่วม	329	83.3	66	16.7	0.83
คะแนนเฉลี่ยความรู้ด้านข้อมูลการจัดการปัญหาอุทกภัย ภายในเทศบาลนครหาดใหญ่	84.16		15.84		0.83
ค่าเฉลี่ย					0.84

**ระดับความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอุทกภัย** สรุป  
คะแนนความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอุทกภัยในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ของกลุ่ม  
ตัวอย่าง โดยแบ่งค่าเฉลี่ย คะแนนความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาน้ำท่วมในเทศบาล  
นครหาดใหญ่ เป็น 3 ระดับ คือ 0.00–0.33 0.34–0.66 และ 0.67–1.00 พบว่า กลุ่มตัวอย่างใน  
เทศบาลนครหาดใหญ่ส่วนมากมีความรู้เกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในระดับสูง คือ 309 คน คิดเป็นร้อยละ  
77.30 รองลงมาคือ ระดับปานกลาง จำนวน 91 คน คิดเป็นร้อยละ 22.80 แสดงดังตารางที่ 4.29  
โดยในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอยู่ในระดับสูง คือ  
มีค่าเฉลี่ยที่ระดับ 0.84 แสดงดังตารางที่ 4.28 จากข้อมูลในเบื้องต้นแสดงให้เห็นว่าเทศบาลนคร  
หาดใหญ่ได้ให้ความสำคัญในการให้ความรู้ที่เกี่ยวข้องในการรับมือภัยพิบัติกับประชาชน และ

การประชาสัมพันธ์ข่าวสารและข้อมูลที่เป็นจริง โดยเฉพาะรูปแบบการเตือนภัยโดยไม่ต้องเตือนภัย ด้วยการใช้สัญลักษณ์ที่มีความหมายแตกต่างกันไปตามสี เพื่อบอกให้ประชาชนในพื้นที่เตรียมรับมือกับอุทกภัย ซึ่งนับเป็นการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการกระจายข่าวสารไปยังประชาชนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ประสบผลสำเร็จ

ตารางที่ 4.29 ระดับความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอุทกภัยในเทศบาลนครหาดใหญ่

ระดับความรู้	ช่วงของค่าเฉลี่ย	จำนวน (คน)	ร้อยละ
สูง	0.67 – 1.00	309	77.30
ปานกลาง	0.34 – 0.66	91	22.80
ต่ำ	0.00 – 0.33	0	0
รวม		400	100.00

### (3) วิธีการและกระบวนการเรียนรู้ชุมชน

การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในรูปกระบวนการกลุ่มที่เกิดจากพลังอำนาจของชุมชน ดังคำสัมภาษณ์ของผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 ที่ว่า

...มีเครือข่ายที่มีจิตอาสา ได้แก่ อปพร. โดยกระทรวงมหาดไทยก็มีเป้าหมายว่าต้องมีอปพร. อยู่ในพื้นที่ไม่น้อยกว่า 2 % ที่มีอยู่ ถ้ามีประชากรไม่เกิน 2,500 ต้องมีไม่น้อยกว่า 50 คน ทางปภ. มีการอบรมหลักสูตรไม่เกิน 5 วัน เป็นการอบรมพื้นฐาน เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย การปฐมพยาบาลเบื้องต้น ส่วนนี้คือเครือข่ายที่เรามีเครือข่าย CBRM ก็คือโครงการชุมชนเป็นฐานเราจะมีในพื้นที่เสี่ยงภัย สงขลาเราทั้ง 16 อำเภอ เรามีพื้นที่เสี่ยงจากดินโคลนถล่ม น้ำท่วมก็อำเภอ เราจะพิจารณางบประมาณ โดยงบประมาณมีจำกัด จึงต้องจัดอันดับความเสี่ยงก่อน อย่างอำเภอหาดใหญ่มีความเสี่ยงเรื่องน้ำท่วมค่อนข้างมาก เราก็จัดอบรมให้ความรู้ก่อน อบรมในพื้นที่และสอนให้เขาจัดทำแผน ในเรื่องของก่อนเกิดภัย ต้องทำตัวอย่างไร ขณะเกิดภัย หลังเกิดภัย ให้ชุมชนเขาจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นกันเอง ถ้าเกินขีดความสามารถของเขาเขาต้องร้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานไหน อำเภอ ที่เกี่ยวข้อง อบรมให้เขา เช่น อุทกภัย ดินโคลนถล่ม. . .<sup>111</sup>

<sup>111</sup> นายโสม เหมกุล, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

ดังจะเห็นได้ว่า การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน ในรูปแบบกระบวนการกลุ่มที่เกิดจากพลังอำนาจของชุมชน ซึ่งให้ความสำคัญตั้งแต่ในระดับจังหวัด ดังคำสัมภาษณ์ของรองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ว่า

... การรณรงค์สร้างความตระหนักให้กับประชาชนเตรียมพร้อมป้องกันและรับมือกับภัย ก็เช่นกัน ทางจังหวัดสงขลาได้มีการฝึกอบรมให้กับประชาชนส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งช่วยเหลือตนเองได้โดยให้มีการฝึกชุมชนเป็นฐานด้านภัยพิบัติ ให้กับหมู่บ้านเสี่ยงภัยในจังหวัด และในส่วนที่ฝ่ายเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ได้ไปเสริมให้กับทางจังหวัดโดยจัดตั้งชุมชนเป็นฐานให้กับชุมชนในลุ่มน้ำอุตะเกา รัตภูมิ อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นผลดีที่สร้างความตระหนักให้กับชุมชนและประชาชน. . .<sup>112</sup>

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากระบวนการเรียนรู้ในชุมชนในส่วนระดับท้องถิ่น ซึ่งได้ตระหนักและเห็นความสำคัญในการให้ความรู้เช่นกัน ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนเทศบาลนครหาดใหญ่ ที่ว่า

... นโยบายของเราคือเราอพยพไม่ใช่หนีน้ำ เราต้องไปสร้างองค์ความรู้ให้เขา มาคุยกัน วันแรกที่เข้าไปที่ไปคุยกับเขา เขาก็บอกว่าทำไมหรือ แก้มไม่ได้หรือน้ำท่วม” เราบอกว่าเราไม่ได้มาแก้น้ำท่วมเรามาบอกให้คุณอยู่กับน้ำอย่างมีความสุขทำแบบไหนอย่างไร ผมบอกว่าเทศบาลไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาน้ำท่วมหาดใหญ่ ทำไม่ได้ บอกอย่างนี้ แต่ทำอะไรเมื่อน้ำท่วมแล้วคุณอยู่กับน้ำอย่างมีความสุข น้ำท่วมสูงสุดไม่เกิน 5 วัน คุณอยู่คุณมีอาหารกิน คุณไม่เดือดร้อน คุณก็นอนอยู่ในบ้านอย่างมีความสุข มีน้ำดื่มในบ้านคุณปกติธรรมดา เราต้องการอย่างนี้ เราต้องการให้คุณอยู่กับน้ำได้ ไม่ใช่ ละลายพฤติกรรมเขาใหม่ เปลี่ยนความคิด. . .<sup>113</sup>

ทั้งนี้ เทศบาลนครหาดใหญ่ได้ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการป้องกันอุทกภัยโดยมีเมืองหาดใหญ่เป็นเมืองนำร่อง ได้แก่ โครงการ ACCCRN ซึ่งดำเนินงานโดยมูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย โดยมีเมืองหาดใหญ่และเชิงรายเป็นเมืองนำร่อง สำหรับเมืองหาดใหญ่ จากการดำเนินการที่ผ่านมา เมืองได้มีการพัฒนาศักยภาพ เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ต่อเรื่องของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ว่าด้วยผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมืองหาดใหญ่ พร้อมกับการดำเนินโครงการ

<sup>112</sup> นายเอกรัฐ หลีเส็น, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

<sup>113</sup> นายดิเรกฤทธิ์ ทวะกาญจน์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ส่วนช่างสุขาภิบาลเทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

นาร่องและโครงการอื่น ๆ ที่มีความเหมาะสมกับประเด็นยุทธศาสตร์ และบริบทของเมืองมาโดยตลอด ดังนี้

1. โครงการเครือข่ายบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา ซึ่งเป็นโครงการนาร่องของเมืองหาดใหญ่ ผลจากการดำเนินกิจกรรมทำให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือ เช่น [www.hatyaicityclimate.org](http://www.hatyaicityclimate.org) เว็บไซต์ติดตามสถานการณ์และเฝ้าระวังระดับน้ำเพื่อสามารถเตรียมรับมืออุทกภัยด้วยตนเอง และเครือข่าย “บ้านพี่เลี้ยง” ที่เป็นผลลัพธ์จากการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งนับว่าประสบความสำเร็จมาก ทำให้ชาวหาดใหญ่มีศักยภาพและความพร้อมในการรับมืออุทกภัยมากขึ้น

2. โครงการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตและผังชุมชนเพื่อการรับมือและปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของชุมชนในพื้นที่เมืองหาดใหญ่ เป็นโครงการที่เกิดขึ้นจากการขยายผลความสำเร็จของโครงการนาร่อง โดยมุ่งเน้นการพัฒนาระบบสาธารณสุขมูลฐานและการจัดทำผังชุมชนเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสม รวมถึงปรับปรุงนโยบายสาธารณะด้านชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ โดยมีหลักการที่ว่าเมื่อมีคุณภาพชีวิตที่ดีแล้วศักยภาพในการปรับตัวและรับมือจะเพิ่มขึ้น

3. โครงการเสริมสร้างความสามารถในการรับมือและปรับตัวต่อการเกิดอุทกภัยเมืองหาดใหญ่ระยะยาว เป็นโครงการที่มุ่งพัฒนาศักยภาพเมืองหาดใหญ่ให้เป็นเมืองที่มีความสามารถในการรับมืออุทกภัยและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระยะยาว ซึ่งมีระยะเวลาในการดำเนินโครงการ 2 ปี ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2555 ถึง เดือนพฤศจิกายน 2557

การดำเนินการเพื่อลดผลกระทบจากอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ ทำให้เทศบาลนครหาดใหญ่ได้รับรางวัลบริหารภาครัฐแห่งชาติ ประจำปี พ.ศ. 2555 จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในนามโครงการ “การรับมืออุทกภัยเมืองหาดใหญ่ โดยการบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคมและชุมชน” ในฐานะโครงการที่เป็นประโยชน์และดำเนินการในพื้นที่<sup>114</sup>

ดังจะเห็นได้ว่าการเสริมสร้างศักยภาพเครือข่ายความร่วมมือเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยรวมชุมชนระดับพื้นที่ที่มีประสบการณ์ มีองค์ความรู้ ภูมิปัญญาในการมองวิเคราะห์ และแก้ปัญหาในเรื่องสถานการณ์น้ำท่วม ภัยแล้ง มีกลุ่มเครือข่ายชุมชน และภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีการทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันมาอย่างต่อเนื่อง เช่น เครือข่ายรักษาน้ำคลองอู่ตะเภา ปัจจุบันมีภาคประชาสังคมต่าง ๆ ที่มีประสบการณ์ในการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมชุมชน ทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่มาอย่างต่อเนื่อง มีความร่วมมือของภาคส่วนที่

<sup>114</sup> เรื่องเดียวกัน, 28.



เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาคธุรกิจ ภาควิชาการ และ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและกระตือรือร้น สิ่งเหล่านี้เป็นตัวผลักดันให้เกิดกลไกการทำงานพหุภาคีแบบมีส่วนร่วมในการผลักดันแผนการจัดการอุทกภัยของพื้นที่ต่อยอดไปสู่การแปลงนโยบายเพื่อเตรียมรับมือป้องกันอุทกภัยในภาพรวมของจังหวัดสงขลา

#### (4) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารสถานการณ์ภัยพิบัติ

การรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในชุมชน มีกลุ่มตัวอย่างที่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร จำนวน 375 คน คิดเป็นร้อยละ 94.20 และไม่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร 23 คน คิดเป็นร้อยละ 5.80 ดังตารางที่ 4.30

ช่องทางข่าวสารที่เผยแพร่โดยคณะกรรมการชุมชนและคนในชุมชนพบว่า ช่องทางการกระจายข่าวสารที่คณะกรรมการชุมชน ที่ประชาชนในชุมชนได้รับมากที่สุด คือ “รถประกาศจากคณะกรรมการชุมชน” คิดเป็นร้อยละ 79.00 ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกับ ช่องทางกระจายข่าวสารประเภท “วิทยุชุมชน” และ การบอกเล่าต่อ ๆ กัน คิดเป็นร้อยละ 78.10 และ 77.50 ตามลำดับ และช่องทางที่มีผู้รับน้อยที่สุดคือ สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และเว็บไซต์ โดยมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คิดเป็นร้อยละ 67.40 และ 63.20 ตามลำดับ ดังตารางที่ 4.30

**ข้อมูลที่ได้รับจากการกระจายข่าวสารของคณะกรรมการชุมชนและคนในชุมชน** จากการศึกษาพบว่า สารระสำคัญของข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่โดยคณะกรรมการชุมชน ที่กลุ่มตัวอย่างได้มีการรับทราบมากที่สุด คือ การเตรียมตัวรับมือ คิดเป็นร้อยละ 85.40 รองลงมาคือ การขอความช่วยเหลือและการได้รับความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วม ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน คิดเป็นร้อยละ 81.70 และ 80.10 ตามลำดับ และที่น้อยที่สุดคือ การได้รับความรู้ในด้านการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า คิดเป็นร้อยละ 77.10 ดังตารางที่ 4.30

ตารางที่ 4.30 การรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในเทศบาลนครหาดใหญ่

การรับข้อมูลข่าวสาร	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ได้รับ	375	94.20
ไม่ได้รับ	23	5.80
คณะกรรมการชุมชน และคนในชุมชน		
1. วิทยุชุมชน	310	78.10
2. รถประกาศจากคณะกรรมการชุมชน	313	79.00
3. การบอกเล่าต่อ ๆ กัน	307	77.50
4. เว็บไซต์ของเทศบาลนครหาดใหญ่	249	63.20
5. สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ (แผ่นพับ ใบประกาศ กระจาดานข้อความ คัดเอาท์ ไลน์ล)	262	67.40

การรับข้อมูลข่าวสาร	จำนวน (คน)	ร้อยละ
สิ่งที่ได้รับจากการรับทราบข้อมูลข่าวสาร		
1. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วม (เช่น ปัจจัยที่ก่อให้เกิดน้ำท่วม)	317	80.10
2. การเตรียมตัวรับมือ (เช่น การขนย้ายข้าวของขึ้นที่สูง)	339	85.40
3. การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า (เช่น การทำถุงน้ำตแทนกระสอบทราย)	306	77.10
4. การขอความช่วยเหลือ	321	81.70

จากผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าช่องทางที่ประชาชนสามารถรับทราบข่าวสารได้สะดวกและรวดเร็วและมีความน่าเชื่อถือที่สุด คือ ข่าวสารที่มาจากแกนนำของชุมชน อันเป็นผลมาจากปัญหาอุปสรรคที่พบในขณะที่เกิดอุทกภัยครั้งที่รุนแรงในปี พ.ศ. 2553 ปัญหาหนึ่งที่สำคัญ คือ การแจ้งเตือนภัยที่ล่าช้า ประกอบกับความไม่น่าเชื่อถือของข้อมูล ส่งผลต่อการเตรียมความพร้อมและการอพยพของประชาชนในพื้นที่ ทำให้เกิดความเสียหายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพื่อขจัดปัญหาความไม่น่าเชื่อถือของข้อมูลที่อาจเกิดขึ้น เทศบาลนครหาดใหญ่ได้จัดระบบการสื่อสารข้อมูลให้มีการตรวจสอบในตัวเอง โดยเทศบาลนครหาดใหญ่จะเป็นผู้แจ้งให้ประชาชนชุมชนทราบ หลังจากนั้นประชาชนจะแจ้งให้สมาชิกในชุมชนรับทราบต่อไป เนื่องจากเทศบาลนครหาดใหญ่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการบิดเบือนข้อมูลที่ไม่เป็นจริงอันส่งผลต่อความอลหม่านวุ่นวายของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ จากผลการศึกษาในข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการแจ้งเตือนภัยก่อนล่วงหน้าเพื่อให้ประชาชนเตรียมตัวรับมือ กล่าวคือ เทศบาลนครหาดใหญ่ได้วางระบบการแจ้งเตือนภัย ซึ่งเป็นผลมาจากการสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ อาทิ หน่วยงานอุตุนิยมวิทยา ทรัพยากรน้ำ กรมชลประทาน และหน่วยงานด้านอุทกวิทยา เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการจัดเตรียมข้อมูล เพื่อให้ประชาชนได้สามารถจัดเตรียมความพร้อมก่อนล่วงหน้าได้อย่างทันทั่วถึง เพื่อลดความสูญเสียและความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญหลักของการจัดการน้ำในรูปแบบ “หาดใหญ่ โมเดล”

สรุปคะแนนการรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งพิจารณาจากการได้รับข่าวสารผ่านช่องทางต่าง ๆ (ตารางที่ 4.30) มีทั้งสิ้น 5 ช่องทาง โดยมาจากคณะกรรมการชุมชน มีคะแนนเต็ม 5 คะแนน โดยแบ่งชั้นคะแนน เป็น 3 ระดับ คือ 0-1.6 คะแนน 1.7-3.2 คะแนน และ 3.3-5.0 คะแนน พบว่า กลุ่มตัวอย่างจำนวนมากที่สุดจำนวน 387 คน คิดเป็นร้อยละ 96.8 มีคะแนนการรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมอยู่ในระดับสูง รองลงมาคือระดับปานกลาง จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 2.0 และน้อยที่สุด คือ ระดับต่ำมีจำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 1.3 ดังในตารางที่ 4.31

ตารางที่ 4.31 ระดับคะแนนการรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมในเทศบาลนครหาดใหญ่

ระดับความรู้	ช่วงของค่าเฉลี่ย	จำนวน (คน)	ร้อยละ
สูง	0-1.6	387	96.8
ปานกลาง	1.7-3.2	8	2.0
ต่ำ	3.3-5.0	5	1.3
รวม		400	100.00

ดังจะเห็นว่า หัวใจสำคัญในช่วงที่เกิดเหตุการณ์อุทกภัย คือ ระบบข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร การเตือนภัยไปยังพื้นที่ประสบภัย หรือพื้นที่ที่เสี่ยงภัย เพื่อให้รับทราบข้อมูล แนวโน้มของสถานการณ์ สามารถเตรียมความพร้อมในการรับมือด้านต่าง ๆ ได้ทันเวลาที่ กลุ่มผู้รับข้อมูล อาจจะเป็นตัวบุคคลทั่วไป กลุ่มองค์กรหน่วยงานต่าง ๆ และที่มีความสำคัญคือ หน่วยงานหรือองค์กรที่มีส่วนในการช่วยเหลือเมื่อเกิดภัย เช่น องค์กรมูลนิธิการกุศลต่าง ๆ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ดังนั้น ระบบข้อมูลการสื่อสารจึงมีความสำคัญ ต้องเป็นเอกภาพ รวดเร็ว เป็นจริง และเชื่อถือได้ ดังเช่นคำสัมภาษณ์ของ ผู้แทนส่วนช่างสุขาภิบาล เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ ที่ว่า

...ก็มีการพัฒนาระบบสื่อสาร การที่จะมีการแจ้งข่าวสารให้กับประชาชน เราต้องมีการพัฒนาระบบให้ชัดเจน เหลืออีก 6 ชั่วโมง น้ำท่วมแน่นอน แต่ถ้ามันไม่ท่วมชาวบ้าน ต่ำตาย เพราะฉะนั้นเรารัฐบาลก็จำเป็นต้องพัฒนาส่วนหนึ่ง เช่น ข้อมูลจากเรดาร์ดูส่วนไหนอย่างไร ข้อมูลฝนออนไลน์ ปริมาณฝนสะสม ข้อมูลน้ำท่า ดูอย่างไร จุดไหนมันวิกฤต เราต้องเฝ้าระวังตรงจุดไหน ดีที่มี ACCRN เข้ามาช่วย และก็มีคณะกรรมการประเมินสถานการณ์น้ำ ที่อาจารย์ธนิศ เป็นประธาน ก็จะมีชุดนี้ไปชุดที่จัดการให้ข้อมูลถูกต้อง คือถ้ามันถูกต้อง แม่นยำ เราออกไปบอกว่า 10 ชั่วโมง น้ำท่วมหาดใหญ่ คนก็เชื่อ เพราะฉะนั้นตรงนี้ก็ซัวร์ ถูกไหม ทุกอย่างตอนนี้มันก็ลงตัว ระบบการเอาข้อมูลจากคณะกรรมการชุดนี้ส่งต่อไปให้กับชุมชน. . .<sup>115</sup>

สอดคล้องกับคำให้การของประธานชุมชนวัดหาดใหญ่ใน ที่ว่า “...เราจะฟังข่าวจากเทศบาล เทศบาลจะบอกเสียงตามสาย และจะบอกข่าวสารให้ประชาชนให้เตรียมพร้อม โดยอย่าฟังข่าวลือ อย่าเชื่อกันเอง ให้เตรียมพร้อม ให้ฟังจากทางเทศบาลเป็นหลัก เพราะเทศบาลจะร่วมกับกรม

<sup>115</sup> นายดิเรกฤทธิ์ ทเวกาญจน์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ส่วนช่างสุขาภิบาล เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

อุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน ซึ่งค่อนข้างจะแน่นอน เพื่อไม่ให้ประชาชนของเราตกใจ...”<sup>116</sup> ทั้งนี้ เนื้อหาของการสื่อสาร เพื่อการเตือนภัยอุทกภัย มีข้อสรุปจากผู้เกี่ยวข้องและผู้รับข้อมูลข่าวสาร ว่าต้อง “เข้าถึงง่าย เข้าใจง่าย เป็นจริง และทันกับสถานการณ์” มีการดำเนินการพัฒนารูปแบบการเตือนภัยและการสื่อสาร และการบูรณาการในเรื่องดังกล่าว

#### (5) ทรัพยากรในเครือข่าย

การเตือนภัยและการเชื่อมโยงสื่อสารในระดับลุ่มน้ำ เป็นการทำงานที่โครงการดำเนินการในการบูรณาการกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องที่มีระบบข้อมูล และเครื่องมือการเตือนภัยในรูปแบบต่างๆ สิ่งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการได้แก่ การใช้กล้องทีวีวงจรปิดส่งสัญญาณผ่านเว็บไซต์ ของศูนย์ข้อมูลการเตือนภัยการเชื่อมโยงกับระบบโทรมาตรของสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 และการพยากรณ์ปริมาณฝนของ ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก โดยมีการเชื่อมโยงกันทั้งข้อมูลสถานการณ์ของพื้นที่ หน่วยงานระดับจังหวัด ดังคำสัมภาษณ์ของรองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ว่า

...การดำเนินการของการประสานงานของเครือข่าย ได้ดำเนินการโดยอาศัย การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง วางแผนและร่วมกันแก้ปัญหา พร้อมทั้งได้กำหนดระบบ การติดต่อสื่อสารที่จะใช้เมื่อเกิดภัยหรือบูรณาการอย่างเป็นระบบ ซึ่งในการนี้ได้ใช้ระบบ และรูปแบบเดียวกันกับทุกหน่วย จึงเกิดระบบของเทศบาลนครหาดใหญ่ เช่น เมื่อเกิด ภัยการแจ้งเตือนขึ้นต้น จะแจ้งให้ประธานชุมชนทราบแล้วแจ้งประชาชนในเขตและใช้ ระบบการส่งข้อความให้ทุกคนทราบ และกำหนดหมายเลขสายด่วน 155 ที่จะขอทราบ ข้อมูลได้ทันที...<sup>117</sup>

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของประธานชุมชนริมควน ที่ว่า

...กรมชลประทานเข้ามาช่วย กรมอุตุนิยมวิทยาก็เข้ามาช่วย กรมทรัพยากร ก็ เชิญชุมชนที่โดนน้ำที่ท่วมหนัก ๆ ก็โชคสมาน ถ้าท่วมหาดใหญ่โชคสมานจะมาก่อน เพื่อน และก๊วตหาดใหญ่ใน คลองระบายน้ำที่ 1 ชุมชนจันทร์วิโรจน์ ที่โดนหนัก ๆ ที่มี

<sup>116</sup> นายการียา หมัดบิลหิม, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ชุมชนหน้าวัดหาดใหญ่ใน เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 9 เมษายน 2559.

<sup>117</sup> นายเอกรัฐ หลีเส็น, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

อีกกรัฐวิบูลย์ ถ้าออกจากนั้นก็เข้าตัวเมืองหาดใหญ่เลย ทั้งหมดมี 103 ชุมชน เขต 1 และ 2 น้ำจะไม่ท่วม 3 4 ท่วม. . .<sup>118</sup>

การดำเนินงานของเทศบาลนครหาดใหญ่ได้มุ่งเน้นเพื่อพัฒนาเครือข่ายที่สำคัญเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลสำหรับการจัดการอุทกภัย ซึ่งสามารถสรุปเครือข่ายจากคำสัมภาษณ์ของ รองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ว่า

. . .จากภาครัฐ ได้มีการบูรณาการของหน่วยงานในพื้นที่และข้างเคียงร่วมกับหน่วยส่วนราชการส่วนกลาง ที่อยู่ในภูมิภาคให้เข้ามามีบทบาทและร่วมดำเนินการอย่างสมบูรณ์ เช่น หน่วยทหารบก ทหารอากาศ และส่วนราชการทุกภาคส่วน เช่น ศูนย์ปภ. เขต 12 ชลประทาน ทรัพยากรน้ำ พร้อมหน่วยงานในอำเภอหาดใหญ่ เช่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และมหาวิทยาลัยหาดใหญ่ จากภาคเอกชน ได้มีหน่วยธุรกิจ เช่น หอการค้าสงขลา ACCCRN สมาคมต่าง ๆ ในพื้นที่ ได้เข้ามามีบทบาทสนับสนุนอย่างเต็มที่ และจากอปพร. ในส่วนนี้ทางเทศบาลนครหาดใหญ่ได้มีการฝึกอบรมและจัดตั้งเป็นศูนย์ฯ อปพร. ของเทศบาล เทศบาลนครหาดใหญ่มีอาสาสมัคร อปพร. จังหวัดสงขลา 280 คน และมีผู้มีจิตอาสาอื่น ๆ เช่น อสม. และสมาคมวิทยุสมัครเล่นรวมถึงสมาชิกชุมชนได้เข้ามามีบทบาทเสมอ ดังนั้นในส่วนนี้ถือว่าประชาชนเห็นความสำคัญจึงเข้ามาเป็นส่วนร่วมกับเทศบาลนครหาดใหญ่. . .<sup>119</sup>

สามารถสรุปให้เห็นชัดถึงการพึ่งพาอย่างเป็นทางการ โดยการเข้ามาตามบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน ประกอบด้วย ข้อมูลด้านอุทกวิทยา ได้แก่ ส่วนอุทกวิทยา สำนักชลประทานที่ 12 และ ส่วนอุทกวิทยาสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 ข้อมูลด้านระบบการเตือนภัย (สถานีโทรมาตร สถานีเตือนภัย) ได้แก่ สถานีโทรมาตร สำนักชลประทานที่ 12 และ สถานีเตือนภัย สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 ระบบวิทยุสื่อสาร ได้แก่ ศูนย์เครือข่ายและผู้ใช้วิทยุสมัครเล่นในพื้นที่ลุ่มน้ำ สถานีวิทยุหลักและสถานีวิทยุชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำ และหอกระจายข่าวชุมชน ของชุมชนที่กระจายอยู่ทุกพื้นที่

<sup>118</sup> นายสวาท หมดอารี, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ชุมชนริมควน เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 10 เมษายน 2559.

<sup>119</sup> นายเอกรัฐ หลีเส็น, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

สำหรับการเตือนภัยและสื่อสารในพื้นที่ชุมชนนาร่อง เป็นการทำงานของอาสาสมัครในการเฝ้าระวังสถานการณ์ โดยใช้เครื่องมือที่ง่ายและผสมผสานกับภูมิปัญญา เช่น ในพื้นที่ชุมชนพะตง จะใช้การสังเกตระดับน้ำขอบกำแพงริมคลองตงเป็นสัญลักษณ์โดยกำหนดว่าระดับใด ที่ทำให้น้ำท่วมชุมชนถึงไหน ทุกคนในชุมชนก็สามารถสังเกตรู้ได้ นอกจากนั้นทั้ง 2 พื้นที่ก็ใช้การติดตั้งไม้สตาฟเกจ และติดตั้งกระบอกวัดน้ำฝน ส่วนการสื่อสารเตือนภัย นอกจากการเฝ้าสังเกตและการส่งข่าวบอกต่อ ๆ กันในชุมชนแล้ว ได้มีการเตรียมการใช้เสียงตามสาย การใช้วิทยุเครื่องแดง การใช้เสียงหวอเตือนภัยมือหมุน และการดูจากสีสัญลักษณ์ของธงเตือนภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ของชุมชนหาดใหญ่ใน นอกจากนั้นก็เป็นการใช้สื่อสื่อสารกับเครือข่ายนอกชุมชนที่มีรูปแบบหลากหลาย ดังเช่น คำสัมภาษณ์ของตัวแทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 สงขลา ที่ว่า

“...ในเรื่องการจัดการภัยจะอาศัยแค่หน่วยงานปภ. อย่างเดียวไม่ได้ ต้องอาศัยหน่วยงานร่วมด้วย เพราะว่ากรณีเราไม่มีบุคลากรในพื้นที่เราก็ต้องอาศัยเครือข่ายในการแจ้งเตือนในการระวัง ในการแจ้งเตือนเพื่อให้หน่วยงานราชการเข้าไปช่วยเหลือภัยที่เกินความสามารถของเขา เราก็ต้องอาศัยเครือข่าย เราก็มีแต่เจ้าหน้าที่ก็ไม่มากนักก็ต้องอาศัยเครือข่าย ซึ่งไม่มีเงินเดือนให้เขา เราก็ต้องสร้างความสัมพันธ์...”<sup>120</sup>

ดังจะเห็นว่า เครือข่ายที่เข้ามาร่วมทำงานมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ไม่ใช่แค่เฉพาะหน่วยงานเท่านั้น แต่หมายรวมถึงภาคประชาชน จิตอาสา ซึ่งต่างก็มีส่วนสำคัญทั้งนั้น เพราะทำให้ระบบการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครหาดใหญ่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ของผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 สงขลา ที่ว่า

...เรื่องเครือข่ายสำคัญสุด เพราะว่าเหตุมันเกิดในหมู่บ้านในตำบล เจ้าหน้าที่เราก็ไม่ได้อยู่ตรงนั้น เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่ของหมู่บ้าน อาสาสมัคร จิตอาสาต่าง ๆ ตรงนี้คือสำคัญ เพราะหน้าบ้านใคร เกิดอะไร น้ำท่วม น้ำขึ้น เขารู้หมด เขาก็สามารถให้ความร่วมมือกับภาครัฐได้ ก็สามารถแจ้งกับภาครัฐได้ ภาครัฐก็เอาข้อมูลมาเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจที่จะประกาศภัยให้ความช่วยเหลือได้ อันนี้คือสิ่งสำคัญว่าถ้าเขาไม่ให้ความร่วมมือเราก็ไม่สามารถที่จะไปเดินดูทุกกลุ่มน้ำ ยกตัวอย่างที่ไปทำโครงการแจ้งเตือนแบบ real time การเฝ้าระวังทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ การแจ้งเตือนโดยใช้สมาร์ตโฟน เราก็สามารถประมวลได้แล้วว่าอีกกี่นาทีจะถึงต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ เราก็สามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตัดสินใจ ประกาศให้ความช่วยเหลือได้

<sup>120</sup> นายโสม เหมกุล, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 สงขลา, 11 เมษายน 2559.

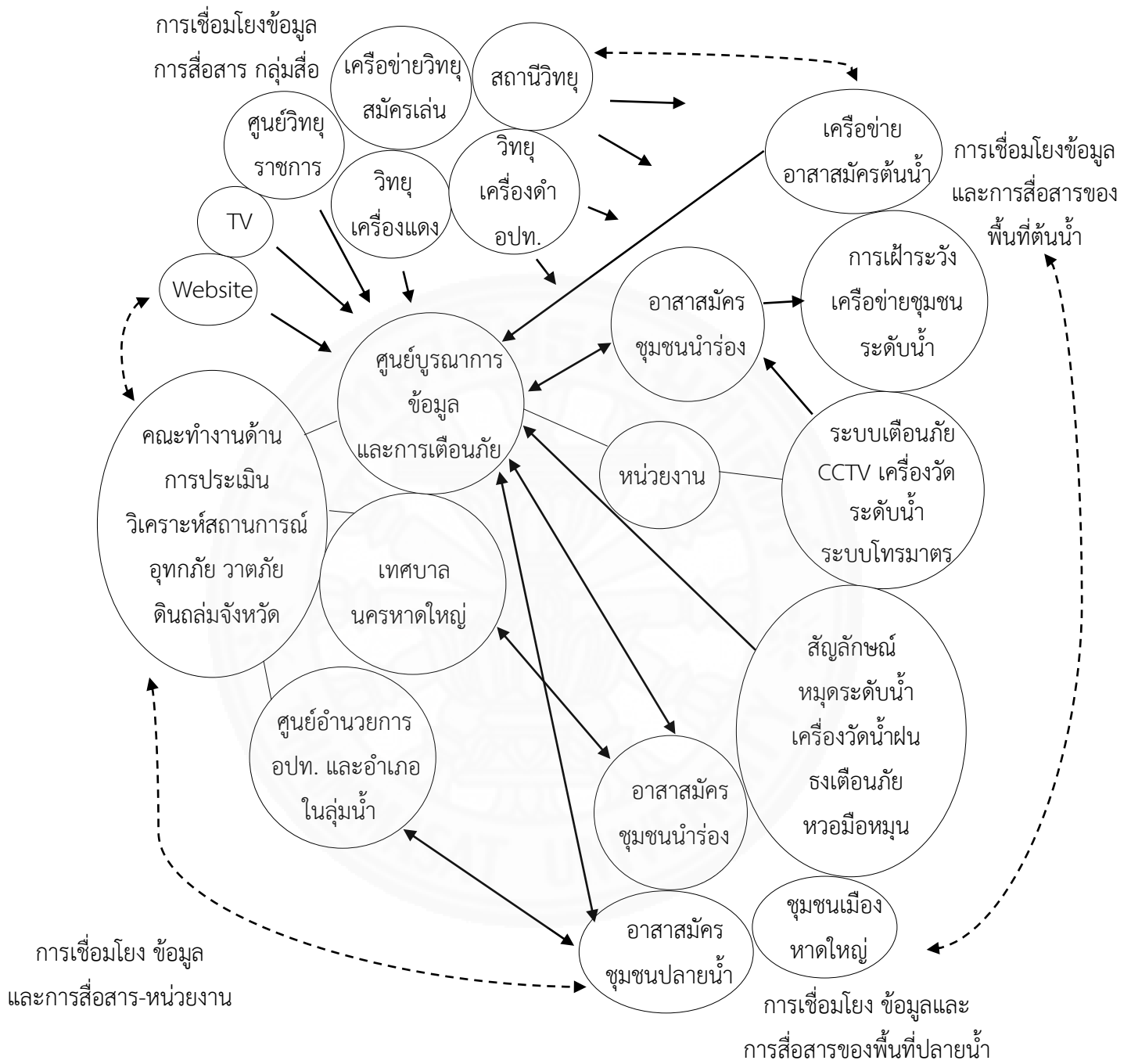


อันนี้คือสำคัญ เพราะฉะนั้นแม้ระบบการแจ้งเตือนจะดีอย่างไร แต่ถ้าไม่มีเครือข่าย ไม่มีจิตอาสา ไม่มีภาคี เราก็ทำงานให้มีประสิทธิภาพไม่ได้ อันนี้มันสำคัญ. . .<sup>121</sup>

ดังจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของภาคีที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องใน การขับเคลื่อนการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้น บทบาทที่สำคัญคือ ทุกคนที่มีศักยภาพ และต้นทุนของ องค์กรตัวเอง หรือเฉพาะตัว จะสนับสนุนการขับเคลื่อนชุมชนนำร่องทุกคน เช่น ระบบข้อมูล การเตือนภัยการประสานความร่วมมือทั้งรัฐ และภาคส่วนธุรกิจ การสนับสนุนการดำเนินงานในพื้นที่ ชุมชนนำร่อง การเชื่อมโยงเครือข่ายภาคีอื่น ๆ เพื่อร่วมขับเคลื่อน และนำเสนอผลการดำเนินงาน รวมถึงการสื่อสารสังคมในเวทีของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อขยายผลไปสู่ชุมชนอื่นต่อไป การดำเนินงาน ด้านเครือข่ายดังกล่าวสามารถแสดงได้ดังภาพที่ 4.7 และ 4.8

---

<sup>121</sup> นายโสม เหมกุล, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 12 สงขลา, 11 เมษายน 2559.



ภาพที่ 4.7 แสดงการเชื่อมโยงข้อมูลและการสื่อสารของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง, นฤฤทธิ์, 2554.



จากภาพที่ 4.8 จะเห็นได้ว่า มีตัวแสดงมากมายและแหล่งที่มาที่หลากหลาย ซึ่งต่างก็มีเป้าหมายเดียวกันคือ เพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยงภัยมีแผนในการรับมืออุทกภัย และสามารถรับมืออุทกภัยได้ล่วงหน้า โดยท้องถิ่นต้องมีข้อมูลที่ใช้ในการแจ้งเตือนภัยที่แม่นยำและรวดเร็ว ซึ่งตัวแสดงที่เกิดขึ้นนี้ มีแหล่งที่มาที่สามารถแบ่งแยกได้ตามสีของจุด (nodes) ที่บ่งบอกถึงคุณสมบัติของการเข้ามาช่วยเหลือตามบทบาทหน้าที่ของภาครัฐหรือเข้ามาช่วยเหลือด้วยความสมัครใจ ตัวแสดงมีการเชื่อมโยงกันในหลายลักษณะ เพื่อบูรณาการความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ เพื่อมีส่วนในการบริหารจัดการอุทกภัยให้เกิดประสิทธิผล

ลักษณะการเชื่อมโยงของเส้นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นดังรูปนี้ จะเห็นได้ว่า มีจุดโพล์สองอยู่ที่ 2 ตัวแสดง ได้แก่ โครงการ Hatyai City และเทศบาลนครหาดใหญ่ ทั้งนี้ แสดงให้เห็นว่ากระบวนการทำงานของตัวแสดงเหล่านี้มีการเชื่อมโยงที่สามารถดึงหน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ อีกทั้ง ยังเป็นผู้มีบทบาทสูงสุดในการจัดการอุทกภัยครั้งนี้เป็นอย่างมาก จาก ties ที่เชื่อมมายัง Hatyai City และเทศบาลนครหาดใหญ่มีจำนวน ties ที่มากกว่าตัวแสดงอื่น ๆ แสดงว่าบทบาทสำคัญในการจัดการภัยพิบัติครั้งนี้อยู่ที่ Hatyai City และเทศบาลนครหาดใหญ่ที่เป็นหมุดเชื่อม (linking Pin) ในระดับหน่วยงานภาคที่เกี่ยวข้องและส่วนท้องถิ่นที่สามารถเชื่อมโยงไปยังตัวแสดงระดับบนที่เป็นทางการและมีอำนาจในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรมายังพื้นที่ให้ประชาชนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ให้ดำเนินชีวิตต่อไปได้ ซึ่งพบว่ามี การอาศัยตัวแสดงประธานชุมชนที่ถือเป็นหมุดเชื่อมโยงในระดับพื้นที่ ระหว่างเทศบาลนครหาดใหญ่และประชาชนในบทบาทต่าง ๆ ได้แก่ บ้านพี่เลี้ยง บ้านเตือนภัย เป็นต้น การเชื่อมความสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่สามารถ “อยู่ร่วมกับอุทกภัยได้” โดยมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

สามารถกล่าวโดยสรุป จากภาพที่ 4.8 nodes และ ties มีหมุดเชื่อมโยง (linking) ไปยังตัวแสดงที่สำคัญอยู่ 2 ตัวแสดง คือ Hatyai City เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในการเชื่อมโยงประสานงานหน่วยงานวิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และส่วนท้องถิ่นตามบทบาทหน้าที่ของตนไปยังตัวแสดงอื่น ๆ หากพิจารณาจากนัยสำคัญของ Grant (1988) ได้ชี้ให้เห็นทักษะของการจัดการในวงแคบและการพึ่งพากันเฉพาะนั้นอาจขาดซึ่งข้อมูลหรือทรัพยากรบางส่วนที่สำคัญไป<sup>122</sup> แสดงให้เห็นว่าการพึ่งพาหลายหน่วยงานจะช่วยขจัดปัญหาการผูกขาดมุมมองต่อสภาพภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอีกทั้งอาจส่งผลให้การจัดการอาจไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างควบคุมและยั่งยืน อีกทั้งตัวแสดงที่เป็นศูนย์กลาง (HUB) โดยส่วนใหญ่เป็นตัวแสดงภาคประชาชนที่มี

<sup>122</sup> ทวีดา กมลเวชช, *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public governance): การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*, บรรณาธิการโดย อัมพร อารังลักษณ์ และคณะ (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 43-44.

บทบาทในการจัดการภัยพิบัติครั้งนี้เป็นอย่างมาก ได้แก่ การแสดงบทบาทบ้านพี่เลี้ยง บ้านเตือนภัย ซึ่งในกลุ่มของตัวแสดงภาคประชาชนยังมีหมดเชื่อมโยงการประสานงานไปยังเทศบาลนครหาดใหญ่ ถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางของตัวแสดงภาคประชาชนในการจัดการ ได้แก่ ประธานชุมชน โดยมีศูนย์ย่อย เป็นคณะกรรมการชุมชนที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการอยู่ภายใต้การปกครองของเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นหลัก สำหรับตัวแสดงอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นต่างมีคุณลักษณะพิเศษของตนเองตามคุณลักษณะเฉพาะของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยมุ่งหวังเพียงเพื่อสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ส่งผลให้การบริหารจัดการมีการช่วยเหลือด้านเครื่องอุปโภคบริโภคที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ ด้านการซ่อมแซมที่เอื้อประโยชน์ต่อโครงสร้างพื้นฐานของที่อยู่อาศัยและอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก ทำให้เทศบาลนครหาดใหญ่เป็นพื้นที่ที่ได้รับความช่วยเหลือจากเครือข่ายทางภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแจ้งเตือนภัยก่อนล่วงหน้าเพื่อตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งต้องอาศัยความสามารถและความตระหนักเห็นปัญหาของหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องนำมาสู่ความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งเป็นหัวใจหลักของการจัดการภัยพิบัติอย่างมีส่วนร่วมแบบบูรณาการ ซึ่งแต่ละหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดการแก้ไขสถานการณ์ภายในเทศบาลนครหาดใหญ่ต่างมีความแตกต่างทางด้านทรัพยากรระหว่างกันสูงทั้งในด้านมิติงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมือเทคนิคในการจัดการรวมทั้งความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ทำให้การระดมความร่วมมือร่วมใจจากส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยการมีส่วนร่วมอย่างบูรณาการจึงเป็นการสร้างรูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่ครอบคลุมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งหลักการพึ่งพาตนเองและความเข้มแข็งของคณะกรรมการชุมชนที่ให้ความสำคัญต่อประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ โครงการบ้านพี่เลี้ยง ส่งผลให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นจากฐานของชุมชนเป็นส่วนประกอบหนึ่งที่ทำให้เทศบาลนครหาดใหญ่สามารถจัดการภัยพิบัติครั้งนี้ได้สำเร็จ

โดยสรุป ด้วยบริบทอันมีลักษณะเฉพาะของเทศบาลนครหาดใหญ่ ทำให้เทศบาลนครหาดใหญ่ต้องมีโมเดลในการจัดการน้ำที่มีลักษณะตามโจทย์ความต้องการของพื้นที่และลักษณะชุมชน ดังคำสัมภาษณ์ของ ผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา ที่ว่า “...แต่ละจังหวัดมีบริบทของตัวเอง อันนี้รู้ดี มีประสบการณ์ หลาย ๆ ส่วนช่วยกัน ก็มีจัดการที่ดีขึ้น เขาก็จะมีวิธีการเตือนการวางแผนที่จะช่วย การเตือน หาดใหญ่ยกระดับการเตือนภัยที่ต้องใช้ส่วนกลางเข้ามาบัญชาการภัย. . .”<sup>123</sup>

<sup>123</sup> นายอำนาจ ผลมาตย์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

เพื่อให้การศึกษาคอบคลุมในทุกประเด็น ดังนั้นการศึกษากาการบริหารจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงได้มีการสำรวจความพึงพอใจของชุมชนต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติชุมชน โดยจากการศึกษาพบว่า **ความพึงพอใจในการทำงานของผู้ที่ส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการสถานการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554** จากการสำรวจความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่าง ในด้านการจัดการปัญหาน้ำท่วมในเทศบาลนครหาดใหญ่ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง พบว่า ในภาพรวมมีความพึงพอใจในระดับมาก ที่ค่าเฉลี่ย 4.02 และเมื่อพิจารณาในรายด้านพบว่ามีความพึงพอใจในระดับมากทุกด้าน โดยมีความพึงพอใจมากที่สุดในด้านการให้ข้อมูลความรู้ด้านปัญหาน้ำท่วม ที่ค่าเฉลี่ย 4.22 รองลงมาคือด้านที่มอาสาอู้ภัย ที่ช่วยดำเนินการและประสานงานด้านต่าง ๆ ที่ระดับค่าเฉลี่ย 4.06 และด้านการเปิดรับบริจาคเงิน/วัสดุเพื่อการจัดทำกระสอบทรายและดำเนินงานเฝ้าระวังและรายงานสภาวะน้ำท่วมให้ทราบ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับที่ระดับ 4.01 ด้านอาสาสมัครสาธารณสุข ดูแลผู้ป่วย คนชราและบเทาาาในด้านการเปิดรับบริจาคเงิน/วัสดุเพื่อการจัดทำกระสอบทราย โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับที่ระดับ 3.98 ซึ่งใกล้เคียงกับด้านบเทาาาการเป็นอาสาสมัครเฝ้าระวังและรายงานสภาวะน้ำท่วมให้ทราบและด้านการตั้งจุดประสานงาน โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.97 และ 3.94 ตามลำดับ ดังตารางที่ 4.32

ตารางที่ 4.32 ความพึงพอใจในการทำงานของคณะกรรมการชุมชนในการจัดการสถานการณ์อุทกภัยในเทศบาลนครหาดใหญ่

ความพึงพอใจ	ระดับความพึงพอใจ					$\bar{x}$	S.D.	ระดับความพึงพอใจ
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
1. การให้ข้อมูลความรู้ด้านปัญหาน้ำท่วม	166 (42.0)	159 (40.3)	62 (15.7)	7 (1.8)	1 (0.3)	4.22 (84.41)	0.79	มากที่สุด
2. การเปิดรับบริจาคเงิน/วัสดุเพื่อการจัดทำกระสอบทราย	125 (31.6)	168 (42.5)	87 (22.0)	12 (3.0)	3 (0.8)	4.01 (80.25)	0.85	มาก
3. การวางกระสอบทรายตามแนวคลองติดชุมชนป้องกันน้ำท่วม	125 (31.7)	157 (39.8)	94 (23.9)	15 (3.0)	3 (0.8)	3.98 (79.59)	0.88	มาก
4. การจัดตั้งจุดประสานงาน	122 (30.9)	163 (41.3)	80 (20.3)	25 (6.3)	5 (1.3)	3.94 (78.84)	0.94	มาก
5. ทีมอาสาอู้ภัย ที่ช่วยดำเนินการและประสานงานด้านต่าง ๆ	148 (37.6)	141 (35.8)	87 (22.1)	17 (4.3)	1 (0.3)	4.06 (81.22)	0.89	มาก



ความพึงพอใจ	ระดับความพึงพอใจ					$\bar{x}$	S.D.	ระดับความพึงพอใจ
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
6. ทีมงานเฝ้าระวังและรายงานสถานะน้ำท่วมให้ทราบ	137 (34.8)	146 (37.1)	89 (22.6)	20 (5.1)	2 (0.5)	4.01 (80.10)	0.91	มาก
7. อาสาสมัครเฝ้าระวังและรายงานสถานะน้ำท่วมให้ทราบ	129 (32.7)	151 (38.2)	94 (23.8)	18 (4.6)	3 (0.8)	3.97 (79.49)	0.90	มาก
8. อาสาสมัครสาธารณสุขดูแลผู้ป่วย คนชรา	141 (35.7)	138 (34.9)	88 (22.3)	23 (5.8)	5 (1.3)	3.98 (79.59)	0.96	มาก
รวม						4.02 (80.40)	0.65	มาก

สามารถสรุปได้ว่า จากลักษณะทางกายภาพของภูมิศาสตร์ ที่ตั้ง ของเทศบาลนครหาดใหญ่ ประกอบกับลักษณะทางภูมิอากาศที่มีฝนตกในช่วงฤดูฝน และเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในอดีต ตลอดจนขีดความสามารถด้านโครงสร้างพื้นฐานของการระบายน้ำ และการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต่างคนต่างทำในหน้าที่ของตนเองไม่ได้ประสานงานทั้งทางด้านข้อมูล การแก้ไขปัญหา เช่น ศูนย์อุตุวิทยามาตรได้แจ้งเตือนภัยแบบกว้าง ๆ ให้ท้องถิ่นติดตามสถานการณ์ และวิเคราะห์คาดการณ์เองโดยไม่มีข้อมูล โครงการชลประทานสงขลาให้ข้อมูลปริมาณน้ำท่าล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ และไม่บอกถึงระดับวิกฤติที่จะมีผลกระทบต่อเมือง เทศบาลนครหาดใหญ่รับรู้ข้อมูลทั้งน้ำฝนและน้ำท่า แต่ไม่ทราบปริมาณที่เกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด สิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถคาดการณ์ได้ ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ไม่เชื่อถือข้อมูลของเทศบาล จนเป็นเหตุอุทกภัยที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่และพื้นที่ใกล้เคียง เป็นจำนวนมูลค่ามหาศาล จากคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา ที่ว่า

...จริง ๆ แล้ว ก่อนที่แผนจะออกมาได้มีการประชุม มีการหารือกันทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่ามีจุดบอดตรงไหนที่จะเพิ่มเติม เราก็ประชุมหารือเพิ่มเติมเข้าไปในแผนเหมือนเอาบทเรียนถอดมาทำแผน เพราะจะไม่เหมือนกันทุกจังหวัด อย่างสงขลาเองภัยที่ชัดเจนก็คือภัยน้ำท่วม เพราะมีประสบการณ์มาแล้ว เขาก็พยายามที่จะทำ สนับสนุนงบประมาณจังหวัด 20 ล้าน ก็เอาเงินงบประมาณเหล่านี้ แก้ไขเพิ่มเติมเข้าไป เฉพาะเทศบาลนครหาดใหญ่มันก็จะมีเหมือนกรุงเทพ ตรงไหนพื้นที่ล่อ ซึ่งทางผู้ว่าก็เรียก

ประชุมว่าตรงนี้ใครรับไป ชลประทานรับไปนะ ของเทศบาลนครหาดใหญ่ให้ใช้  
งบประมาณส่วนกลางเข้ามาดำเนินการ ส่วนใหญ่ใช้งบประมาณของหาดใหญ่ ก็จะแบ่ง  
กันไปอย่างนั้น ทุกคนรู้เพราะว่ามันมีประสบการณ์ พอจะเอามาแก้ไขก็ต้องดูว่าภารกิจ  
ตรงนี้ มอบให้หน่วยราชการหน่วยไหนที่จะดำเนินการ ไม่ใช่ทำให้เทศบาลรับผิดชอบ  
หมดงบประมาณก็ไม่พอ ตอนนี้มีงบประมาณต่อจากรัฐบาลที่แล้วว่าที่จะทำการขยาย  
คลองร.1 จำนวน 1 8,000 ล้านบาท จากเดิมที่ทำไว้ เนื่องจากว่าปริมาณน้ำในปี 2553  
มากเกินไปที่ออกแบบไว้ จึงต้องทำเป็นรูปแบบการขยายคลอง จัดทำเพื่อรองรับน้ำ  
เขาก็ทำอยู่ แต่ว่าเริ่มจากปีนี้งบประมาณมาแล้ว แก้ไขน้ำท่วมหาดใหญ่ หลัก ๆ . .<sup>124</sup>

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภัยที่เหมาะสมกับบริบทของเทศบาลนคร  
หาดใหญ่จึงควรบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และต้องพิจารณาถึงระบบนิเวศน์และภูมิศาสตร์  
ของกลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาประกอบ โดยมีต้นทุนที่สำคัญสำหรับการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ  
ในการขับเคลื่อนโครงการ ได้แก่ คณะทำงานกลางที่มาจากตัวแทนหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง เช่น  
กรมอุตุนิยมวิทยาสงขลา สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 สำนักงานป้องกันภัยพลเรือน จังหวัดสงขลา  
และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งวิธีการและกระบวนการการบูรณาการ ที่ฝ่ายรับผิดชอบของ  
คณะทำงาน ดำเนินการคือ การเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือกับผู้บริหาร หรือบุคลากรขององค์กรที่  
สามารถตัดสินใจในการดำเนินงานร่วมกับโครงการได้ ซึ่งเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นผู้รับผิดชอบหลัก  
ในการเชื่อมโยงหน่วยงานและให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ สามารถแสดงได้ดังภาพที่  
4.9 ดังนี้

<sup>124</sup> นายอำนาจ ผลมาตย์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, สำนักงานป้องกันและบรรเทา  
สาธารณภัย จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.



สำคัญ เผ่าดู เผ่าระวังตลอด โดยจะมีวอร์แดง รายงานตลอด และช่วยเป็นหูเป็นตา ที่ผ่านมาเอาอยู่ ถ้าหนักกว่านี้ไม่แน่ใจ น้ำที่มาส่วนมากเป็นน้ำฤดูกาลแต่ก็มีความเสียหาย. . .”<sup>126</sup> ประกอบกับ คำสัมภาษณ์ของผู้แทนเทศบาลนครหาดใหญ่ ที่ว่า “. . .ที่สำคัญคือ มันเป็นปัญหาที่ทุกคนต้องเจอ มันเป็นโจทย์ร่วม ทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชน เป็นโจทย์ร่วมเป็นปัญหาที่ต้องเจอทุกปีที่จะต้องแก้ไข แต่ถ้าไม่ใช่โจทย์ร่วม ทำได้ยาก เรื่องความร่วมมือ การบูรณาการค่อนข้างยาก ซึ่งอาจจะทำได้ ถ้าไม่ใช่ โจทย์ร่วมยาก. . .”<sup>127</sup>

การพัฒนาในลำดับถัดไป เทศบาลนครหาดใหญ่ได้มีแนวทางพัฒนา ไปสู่เมืองรับมือภัยพิบัติ (Resilient City) โดยเป็นเมืองที่มีทรัพยากรและสามารถใช้ทรัพยากรของตนเองในการป้องกัน ลดผลกระทบ เตรียมความพร้อมรับมือ ฟื้นฟูจากภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นให้เมือง กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือดีกว่าเดิม ซึ่งหลังจากการประสบภัยดังกล่าว เมืองที่มีความสามารถในการรับมือ ภัยพิบัติ (Resilient City) จะต้องเป็นเมืองที่ประกอบด้วยประชาชนหรือชุมชนที่เข้มแข็ง มีองค์กร หน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีแผนและทรัพยากรในการรับมือภัยพิบัติ และจะต้องมีสาธารณูปโภค ที่สามารถทนทานต่อแรงของภัยธรรมชาติได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งการจัดการภัยพิบัติในครั้งนี้ สามารถ ยืนยันความสำเร็จจากคำให้การของนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ ที่ว่า

. . .การจัดการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมปี 2554 นับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่สะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือกันของหน่วยงานทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนการจัดการน้ำอย่างมีระบบมากขึ้น โดยเฉพาะความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ที่เป็นเจ้าภาพหลัก หรือตัวกลางในการประสานงานความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อร่วมกันถอดบทเรียนพื้นที่น้ำท่วม. . .<sup>128</sup>

<sup>126</sup> นายสวาท หมดอารี, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ชุมชนริมควน เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 10 เมษายน 2559.

<sup>127</sup> นายดิเรกฤทธิ์ ทวะกาญจน์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ส่วนช่างสุขาภิบาล เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

<sup>128</sup> ดร.ไพโร พัฒน์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, เทศบาลนครหาดใหญ่, 11 เมษายน 2559.

### 4.3 การรายงานผลการศึกษาระบบการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ชุมชนตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา

#### 4.3.1 ภาพรวมและสภาพปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยของพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา

ตำบลดอนฉิมพลี เป็นตำบลหนึ่งในอำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา มีลักษณะเป็นพื้นที่ราบลุ่มต่อเนื่องกับตำบลศาลาแดง สิงโตทอง หมอนทอง และดอนเกาะกา โครงสร้างภายในประกอบด้วยคลองหลายสาย เช่น คลองชลประทาน 16 17 18 19 20 21 และ คลองหกวา เป็นต้น คลองเหล่านี้เป็นแหล่งน้ำที่สำคัญของเกษตรกรรมในตำบล ใช้เพื่อการเกษตร การอุปโภคบริโภค ระบายน้ำ และการขนส่งสินค้า และอยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพมหานครมากนัก เหมาะสำหรับการประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม เช่น การทำไร่นาสวนผสม การเลี้ยงปลา กุ้ง กบ ตะพาบน้ำ ฯลฯ และเหมาะที่จะพัฒนาที่ดินให้เป็นที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับการขยายตัวของเขตเมืองหลวงต่อไป เนื่องจากตำบลดอนฉิมพลีมีเส้นทางคมนาคมและเขตติดต่อกับเมืองหลวงหลายเส้นทาง

ภัยพิบัติจากอุทกภัยในพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลีถูกจัดลำดับปัญหาความสำคัญรองจากภัยแล้ง จากการพิจารณาถึงสภาพปัญหาและรูปแบบการจัดการของหน่วยงานด้านสาธารณสุขภัยในระดับพื้นที่ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ว่า

... แต่ของฉะเชิงเทราถ้าน้ำจะท่วมจริง ๆ ต้องมีการทอนน้ำขึ้นมา เพราะโดยสภาพพื้นที่แล้วพื้นที่ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะในดอนฉิมพลีเพราะลักษณะของพื้นที่ก็บอกแล้วว่า เป็นดอน ส่วนมากภัยที่โดนจะเป็นภัยแล้ง ถ้าอุทกภัยก็จะโดนไม่นาน เพราะว่ามีคลองระบายน้ำฝน หรือน้ำที่ท่วมในพื้นที่เองก็ค่อนข้างน้อย ระบบการระบายน้ำของไทยจะเป็นรูปแบบการระบายน้ำจากเหนือลงสู่อ่าวไทย . . .<sup>129</sup>

จากคำให้การดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาอุทกภัยอยู่ในระดับต่ำกว่าภัยแล้ง ทำให้การเตรียมความพร้อมในการจัดการกับปัญหาถูกละเลยไป สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 9 ตำบลดอนฉิมพลี ที่ว่า

<sup>129</sup> นายชัยยา สัตยารักษ์, หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

“...หน่วยงานหลัก เช่น ชลประทาน ควรเข้ามาแสดงบทบาทที่ชัดเจน เพราะชาวบ้านพร้อมที่จะให้การร่วมมือ แต่ส่วนมากหน่วยงานมักจะโยนกัน เช่น การกำจัดผักตบชวา พอเสนอเข้าไปหน่วยงานก็บอกว่าไม่มีงบประมาณแล้วก็ไม่แก้ไข...”<sup>130</sup>

ตารางที่ 4.33 สถิติภัยพิบัติจากอุทกภัยอำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ในช่วง พ.ศ. 2555-2557

ปีพ.ศ.	จำนวนครั้งที่เกิดภัย (ครั้ง)	จำนวนครัวเรือนที่ประสบภัย (ครอบครัว)	การชดเชยค่าเสียหาย (ครอบครัว)
2555	5	395	ไม่ปรากฏข้อมูล
2556	5	-	ไม่ปรากฏข้อมูล
2557	ไม่ปรากฏข้อมูล	ไม่ปรากฏข้อมูล	1,513

ที่มา: ดัดแปลงจากข้อมูลสถิติปัญหาอุทกภัย จังหวัดฉะเชิงเทรา, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดฉะเชิงเทรา, พฤศจิกายน 2559.

จากสถิติความเสียหายที่เกิดขึ้นในระยะเวลา 3 ปีข้างหน้า (นับจากปีพ.ศ. 2554) ผู้ศึกษาได้ทำการตรวจสอบข้อมูลสถิติพบว่า อำเภอบางน้ำเปรี้ยวมีระดับความถี่ในการเกิดปัญหาใกล้เคียงกัน หากแต่เมื่อเปรียบเทียบจำนวนครั้งที่เกิดภัยกับครัวเรือนที่ประสบภัยจากอุทกภัยในแต่ละครั้ง พบว่ามีอัตราการลดลง จึงแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของกลุ่มนักจัดการในระดับปฏิบัติ ซึ่งส่งผลให้สถานการณ์ภัยพิบัติในอำเภอมีความรุนแรงลดลง สำหรับสาเหตุที่มาของภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลีนั้น หน่วยงานทุกระดับที่เป็นหลักในการบริหารจัดการต่างเห็นพ้องกันว่าสาเหตุมาจากการจัดการน้ำในพื้นที่ซึ่งไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ประกอบกับลักษณะของพื้นที่ ซึ่งส่วนมากเป็นพื้นที่ทางเกษตรกรรมยากต่อการป้องกัน ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนอำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ว่า

...อำเภอบางน้ำเปรี้ยวครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 10 ตำบล ไม่ครอบคลุมทั้งพื้นที่ทุกตำบลโดนน้ำท่วมหมด แต่โดนมากบ้างน้อยบ้างไม่เท่ากัน อย่างอำเภอบางน้ำเปรี้ยวในเขตพื้นที่อำเภอมียะเยอะแต่ไม่มาก เพราะมีคลองที่รองรับน้ำมากกว่า แต่อีกฝั่งคือมีคลองรองรับน้ำมากกว่าก็จริง แต่เป็นพื้นที่ลุ่มที่ลุ่มกว่า ด้วยสภาพพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย เพราะว่า เป็นพื้นที่ที่คอยรับน้ำจากพื้นที่ต่าง ๆ ตามที่แสดงในแผนที่คือจะรับทั้งจากปทุมธานี คลองแสนแสบ หนองจอก คือปี 54 มาจากรอบด้าน ที่ท่วม

<sup>130</sup> นางประภัสสร จันทรา, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, หมู่ที่ 9 ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 30 เมษายน 2559.



เข้ามาจากด้าน บึงน้ำรั้ว ดอนฉิมพลี มาจากตรงนี้ไม่เคยมีปรากฏ ส่วนใหญ่ชายเขตแดน พื้นที่บริเวณรอยต่อจะท่วมหมดเลย. . .<sup>131</sup>

สถานการณ์มหาอุทกภัยปีพ.ศ. 2554 ปริมาณฝนในพื้นที่ตกเฉลี่ยวันละ 60-80 มิลลิเมตร เริ่มตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคม เนื่องจากอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่นและมรสุม ได้แก่ ให่ถาง นกเตน เนสาด และนาลเก ทำให้ปริมาณน้ำในพื้นที่มีปริมาณมาก และเริ่มท่วมขังในพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี ในวันที่ 1 สิงหาคม 2554 โดยน้ำเข้ามาหลายช่องทาง ได้แก่ ทิศตะวันออกรับน้ำจากกลุ่มน้ำนครนายก จากอำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก และลุ่มแม่น้ำปราจีนจากอำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี และแม่น้ำบางปะกง ซึ่งมีระดับน้ำสูงกว่าพื้นที่ ทิศเหนือรับน้ำจากโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาคลองส่งน้ำรังสิต จากอำเภอลำลูกกา อำเภอหนองเสือ จากจังหวัดปทุมธานี ทิศตะวันตกจากเขตหนองจอก ลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ตำบลดอนฉิมพลีจำเป็นต้องรับมือกับมวลน้ำที่ทะลักมาจากกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดอุทกภัยอย่างมหาศาลกับตำบลดอนฉิมพลี ดังคำสัมภาษณ์ของสารวัตรกำนัน ตำบลดอนฉิมพลี ที่ว่า

. . .น้ำเข้ามาทางคลองรพีพัฒนาระบายลงมา ทางพีชอุดมทางประตูน้ำ 13 ทางหนองจอก สูบเข้ามา เขตฝั่งโน้นเป็นองครักษ์ซึ่งมีแต่ละคลองต่างสูบเข้ามา น้ำเข้ามาในคลองน้ำก็ไหลไม่ได้เพราะว่าในคลองมีผักตบชวาเต็มไปหมด บริเวณที่น้ำแรงน้ำก็อัดไว้พีชเข้าไปติดที่คอสะพาน กลายเป็นกั้นคลอง ทางกรมทรัพยากรน้ำภาค 6 ก็ให้พาเข้าไปดู ตั้งแต่ 23 ก็พาไปดู ปลาใหญ่ ๆ ปลาสวย ที่วัดพีชอุดม ใช้เครื่องสูบน้ำท่อฟันปลาตาย ทาง TPBS ก็ให้พาเข้าไปหาที่หมู่ 13 ประตูน้ำสมบูรณ์ ก็สูบออกไปที่แม่น้ำนครนายก น้ำทางนครนายกก็สูบเข้ามาบ้านเราก็สูบออกไป เขตบ้านเราตำบลบางน้ำรั้วก็ท่วมมากกว่าเรา เขาก็จมมากกว่าเรา อย่างที่บ้านนา 50 ไร่ก็เกี่ยวไม่ทัน พีชผลได้รับความเสียหาย บ้านเราน้ำท่วมเกือบเมตร ในรอบ 60 ปีไม่เคยเจอแบบนี้ ถนนก็ท่วมหมดเลย. . .<sup>132</sup>

จากคำสัมภาษณ์ข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น ซึ่งเกิดขึ้นอย่างฉับพลัน ยากที่จะเตรียมการรับมือ และส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลดอนฉิมพลี ที่ว่า

<sup>131</sup> นายยงยุทธ ผู้มีสุข, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

<sup>132</sup> นายสมพร ทองกุล, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

“...การท่วมของพื้นที่โดนค่อนข้างมาก เพราะน้ำมาจากหนองจอก ตำบลบึงนารางค์ โดยสภาพพื้นที่ความจริงพื้นที่เป็นที่ลุ่มเป็นท้องกระทะ การตั้งชื่อว่าดอนเพื่อเป็นเคล็ด ตามประวัติศาสตร์กล่าวไว้เป็นพื้นที่รองรับน้ำ เมื่อมีการระบายน้ำไม่ดีก็จะเกิดปัญหาน้ำท่วม การป้องกันมีแต่ไม่ได้ผล เพราะน้ำที่เข้ามาเป็นพื้นที่กว้าง...<sup>133</sup>

และสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดฉะเชิงเทรา ที่แสดงถึงลักษณะของพื้นที่ที่ได้รับความเสียหาย กล่าวคือ “...น้ำที่ท่วมส่วนมากเป็นพื้นที่ไร่นา เพราะส่วนมากทำเกษตรกรรม น้ำไม่ได้ท่วมทั้ง 100% เขตที่ติดกับหนองจอกจะมีลักษณะเป็นแอ่งกระทะ ที่ท่วมเกิดจากนโยบายที่จะระบายน้ำเพราะต้องปล่อยผ่านทางคลอง 16 กับ 17 มีบางจุดที่มีลักษณะท่วมขังเพราะเป็นพื้นที่บึงเก่า...<sup>134</sup>

ทั้งนี้ ความเสียหายที่ได้รับส่วนมากส่งผลต่อที่ดินทำกินของประชาชนในพื้นที่เป็นส่วนใหญ่ แต่สำหรับในด้านที่อยู่อาศัยนั้นได้รับผลกระทบน้อย แต่ภัยพิบัติในครั้งนี้ก็ได้ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิตและสภาพจิตใจของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ว่า “...เนื่องจากว่ามีคลองก็ไม่ได้รับผลกระทบอะไรมาก ในเรื่องของรัฐที่ให้ปก. เข้าไปรับผิดชอบการบรรเทาเบื้องต้น จะมีเป็นตัวเงิน ถูกยักยอกเสียมากกว่า เนื่องจากว่าน้ำท่วมในรูปแบบค่อย ๆ ท่วม บ้านเรือนไม่ได้เกิดความเสียหาย ส่วนใหญ่เป็นนาข้าว การช่วยเหลือโดยใช้เงินทอรองราชการ...<sup>135</sup>

จากการศึกษาผลการดำเนินการด้านพัฒนาคนและสังคม พบว่า ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของอบต.ดอนฉิมพลี สามารถเพิ่มขีดความสามารถให้กับหมู่บ้านในการป้องกันบรรเทา สาธารณภัย พร้อมทั้งส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชนทั้งในด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม การกีฬา ตลอดจนการสร้างเสริมความเข้มแข็งในชุมชน

<sup>133</sup> นายยงยุทธ ผู้มีสุข, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

<sup>134</sup> นายสมศักดิ์ โต๊ะมิน, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

<sup>135</sup> นายชัยยา สัตยารักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

### 4.3.2 รูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่ศึกษาของตำบลอนฉิมพลี จังหวัด

#### ฉะเชิงเทรา

การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในยุคของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อการจัดการในระดับพื้นที่ตำบลอนฉิมพลีในมุมมองของนักปฏิบัติ ผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ว่า

... ผลจากการใช้พรบ. ปี พ.ศ. 2550 ไม่ได้ทำให้บทบาทอำนาจของปล. มากขึ้น แต่ในส่วนของนายกอบต. นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะผู้นำท้องถิ่น มีอำนาจมากขึ้น ในเรื่องของการบริหารจัดการภัยของพื้นที่ตนเอง ถ้ามองดี ๆ แล้ว เขาจะให้อำนาจบทบาทกับท้องถิ่นชั้นแรกค่อนข้างมาก เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองได้ก่อน แล้วถึงขอมาที่อำเภอหรือจังหวัด เพราะฉะนั้นแนวทางในการแก้ไขท้องถิ่นตนเองจะทราบลักษณะพื้นที่ของตนเอง ดังนั้น พรบ. ฉบับนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองได้ เพื่อลดผลกระทบและความสูญเสียต่าง ๆ . . .<sup>136</sup>

จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มการระบุตำแหน่งแห่งที่ของตัวแสดงทุกฝ่ายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะหน่วยท้องถิ่นในฐานะหน่วยแรกของการจัดการภัยพิบัติ ได้ถูกระบุบทบาทหน้าที่ในโครงสร้างกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติการและสร้างเงื่อนไขความรับผิดชอบให้กับท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ท้องถิ่นจึงสามารถแสดงบทบาทได้อย่างชัดเจน ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ 12 ที่ว่า “...ทางอบต. ได้เรียกผู้นำชุมชนไปร่วมปรึกษาหารือบอกให้ทราบถึงสถานการณ์ที่มา และส่วนมากทางอบต. ได้มีการลงพื้นที่เพื่อพบปะและดูสถานการณ์น้ำในชุมชน เพราะส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่กว้าง จะลงมาหาเราบ้างในแต่ละหน่วยงาน ก็ร่วม ๆ กันหลาย ๆ หน่วยงาน. . .”<sup>137</sup>

<sup>136</sup> นายชัยยา สัตยารักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

<sup>137</sup> นางมนเทียน ปัทมขจร, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, หมู่ที่ 12 ตำบลอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 30 เมษายน 2559.

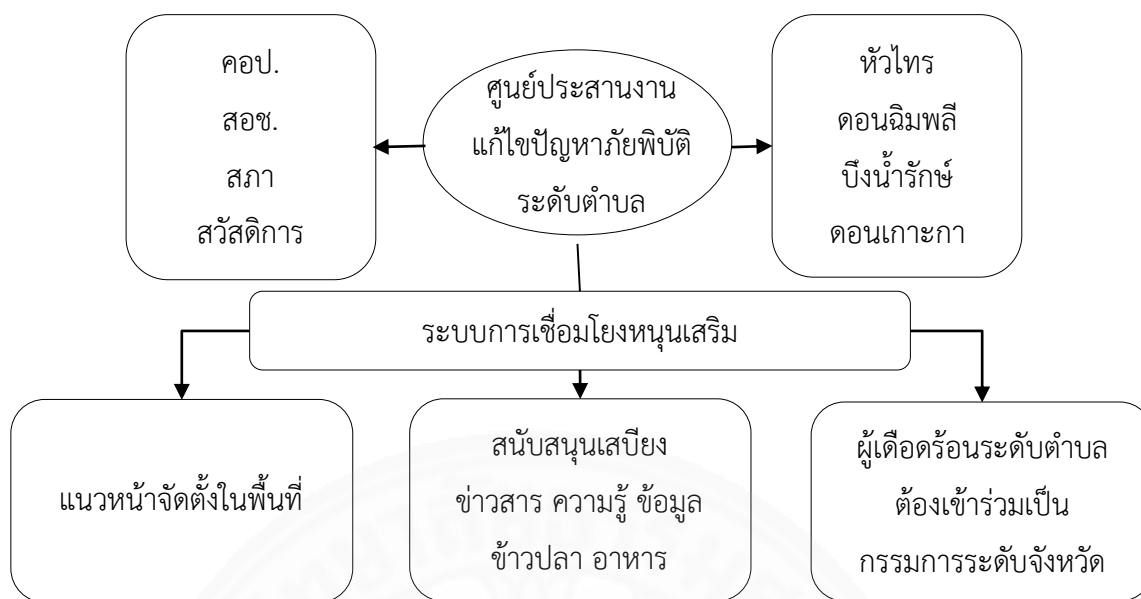
ในส่วนของตำบลดอนฉิมพลีได้มีการจัดการภัยพิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการป้องกัน ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 9 ที่ว่า

...ชั้นแรกชุมชนต้องช่วยเหลือตนเองก่อน ผู้นำควรนำร่อง เช่น การดูแลกำจัดผักตบชวา เราชุดไม่ได้แต่เราสามารถดูแลได้ คือเราต้องพึ่งพาตัวเองก่อน ชุมชนต้องเข้มแข็งก่อนแล้วจึงให้หน่วยงานอื่นเข้ามาหนุนเสริม ต้องช่วยเหลือตนเองก่อน ส่วนเรื่องเครื่องจักรอาจขอจากหน่วยงานภาคีเข้ามาหนุนเสริมอีกที. . .<sup>138</sup>

สำหรับรูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของตำบลดอนฉิมพลี เนื่องจากในพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลีเป็นพื้นที่ไม่ได้ประสบกับอุทกภัยบ่อยครั้งนัก ทำให้ชุมชนยังขาดการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับมหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 เมื่อเกิดมหาอุทกภัยดังกล่าวขึ้นในพื้นที่ส่งผลให้พื้นที่ได้รับความเสียหายเป็นวงกว้าง ประชาชนเดือดร้อน ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เพราะน้ำที่เข้าท่วมจะเป็นพื้นที่ไร่นาเสียส่วนใหญ่ ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรเสียหาย เหตุการณ์ดังกล่าวกินระยะเวลาหลายเดือนกว่าเหตุการณ์จะเข้าสู่สภาวะปกติ จึงทำให้ผู้นำชุมชนในขณะนั้น คือ สารวัตรกำนัน (นายสมพร ทองกุล) สมาชิกสภาองค์กรตำบลดอนฉิมพลีและตัวแทนเครือข่ายชาวบ้านได้ประสานงานไปยังสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหน้าที่ในการสร้างความมั่นคงในการครอบครองที่ดินสำหรับการอยู่อาศัย และสร้างการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ที่อยู่อาศัย การพัฒนาองค์กร และชุมชนด้านอื่น ๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสวัสดิการ ให้เชื่อมโยงกับชุมชน โดยมีรูปแบบการพัฒนาที่หลากหลายตามลักษณะปัญหา ความต้องการที่แท้จริงของชุมชน จากวิกฤตอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ที่เกิดขึ้น พอช. จึงได้ดำเนินโครงการสนับสนุนการแก้ปัญหาการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตหลังน้ำลดให้แก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและชุมชนที่มีความเข้มแข็ง ซึ่งจะสนับสนุนงบประมาณโดยเน้นให้ชุมชนเป็นคนบริหารจัดการตัวเอง ดังนั้น ในการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนท้องถิ่นของตำบลดอนฉิมพลีจึงมีพอช. เป็นทีมทำงานที่เคียงร่วมกับกับสอช. (สหพันธ์พัฒนาองค์กรชุมชนคนจนเมืองแห่งชาติ) และ ขบวนการจังหวัด เข้ามาช่วยสนับสนุนงบประมาณและการดำเนินการ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังภาพที่ 4.10 โดยมีรูปแบบการดำเนินการดังนี้<sup>139</sup>

<sup>138</sup> นางประภัสสร จันทรา, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, หมู่ที่ 9 ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 30 เมษายน 2559.

<sup>139</sup> สรุปรูปแบบการให้สัมภาษณ์ของหน่วยท้องถิ่นเฉพาะพื้นที่การศึกษาในตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา ในเดือนพฤษภาคม 2559



ภาพที่ 4.10 แสดงการเชื่อมโยงขบวนจังหวัด, ปริญญา สุวรรณโณ.

เป้าหมายและแนวทางการจัดการน้ำของขบวนชุมชนจังหวัดฉะเชิงเทรา ประกอบด้วย<sup>140</sup>

1. การจัดการระบบน้ำของตำบล โดยเน้นการเชื่อมโยงการทำงานกับท้องถิ่นภาคีพัฒนาในพื้นที่
2. จัดแบ่งบทบาทหน้าที่ของทีมงานหนุนเสริมในระดับจังหวัด ตามความถนัด ความเชี่ยวชาญของคณะทำงาน เช่น ระบบการเกษตร ระบบการจัดการน้ำชลประทาน เป็นต้น
3. เตรียมความพร้อม เตรียมวางระบบป้องกัน จัดทำแผนการป้องกันปัญหาภัยพิบัติ การจัดการน้ำของชุมชนท้องถิ่นโดยท้องถิ่นจัดการตนเอง อาศัยภูมิปัญญาชาวบ้านตนเอง และเน้นการพึ่งพาภายนอกให้น้อย
4. ให้ความรู้เพิ่มเติมกับชาวบ้าน ในการจัดการปัญหาภัยพิบัติ ระบบการจัดการน้ำ โดยใช้เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระบบชุมชนของพื้นที่ ได้แก่ ศูนย์เรียนรู้ชุมชน เวทีสภาองค์กรชุมชน
5. เชิญหน่วยงานภาคีเข้ามารับรู้ ตั้งแต่ต้น เพื่อให้เป้าหมาย วิธีการทำงานตรงกัน
6. เชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ สู่การแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ของตำบล

<sup>140</sup> เครือข่ายองค์กรชุมชนจัดการภัยพิบัติ, “เอกสารประกอบการสัมมนา: พลังชุมชนท้องถิ่นจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน” (การรายงานผลการบริหารจัดการภัยพิบัติของชุมชนท้องถิ่น, ณ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง, 27-28 ธันวาคม 2554).

**ขั้นตอนที่ 1 การเลือกชุมชนและพื้นที่ดำเนินการ** ในภาวะปกติ การเลือกชุมชนและพื้นที่ดำเนินการก่อนหลัง จะพิจารณาตามความรุนแรงที่ชุมชนต้องเผชิญกับความเสียหาย จำนวนคนที่ได้รับผลประโยชน์จากการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ความพร้อมของชุมชนในการมีส่วนร่วม ความสามารถในการเข้าถึงชุมชนและความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่

ในกรณีของตำบลดอนฉิมพลี สอช. ได้ร่วมกับขบวนจังหวัดและอำเภอทำการคัดเลือกชุมชนและพื้นที่ดำเนินการ ทั้งนี้ การเลือกชุมชนจะขึ้นอยู่กับนโยบายและข้อบังคับของพอช. ที่ทำการเลือกชุมชน โดยเลือกพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี เป็นพื้นที่ในการดำเนินการ นำโดยเครือข่ายชาวบ้านในพื้นที่และสภาองค์กรชุมชนเป็นแกนนำหลักในการประสานงาน โดยมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคัดเลือก คือ ต้องเป็นพื้นที่ที่เดือดร้อนของประชาชน ประกอบกับมีการตั้งสภาองค์กรชุมชนและมีเครือข่ายการทำงานในพื้นที่ ประการสำคัญคือ ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวจะต้องมีความตระหนักต่อผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติสูง โดยการคำนึงถึงความพร้อมของชุมชน ต้องคำนึงทั้งทางด้านบุคลากร ทรัพยากร ทักษะและความสามารถ ซึ่งควรมีในระดับหนึ่ง และสิ่งสำคัญประการสุดท้ายคือ ชุมชนมีความสนใจ ยอมรับและเต็มใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม

**ขั้นตอนที่ 2 การทำมวลชนสัมพันธ์และการสร้างความเข้าใจ** ขั้นตอนนี้เป็นการสร้างความเข้าใจ ไว้วางใจ เชื่อถือ สร้างความมั่นใจและความเชื่อมั่นแก่ชุมชนว่า ผู้ปฏิบัติงานจะเข้าไปประสานงานเพื่อประโยชน์และความปลอดภัยของชุมชนอย่างจริงจัง ความรู้สึกและความเชื่อมั่นนี้จะก่อให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจการทำงานเป็นกลุ่มที่มีความเหนียวแน่น มีประสิทธิภาพ เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูล ข่าวสารและความรู้ต่าง ๆ ในกลุ่ม

กรณีของตำบลดอนฉิมพลี การทำกิจกรรมมวลชนสัมพันธ์ถือเป็นกิจกรรมใหม่ในเวลานั้นผู้ปฏิบัติงานจากสถาบันพัฒนาองค์กรพัฒนาชุมชน (องค์การมหาชน) ได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมสร้างการจัดการชุมชน (Organization Building) เข้ามาช่วยวางระบบการจัดการ (Organize) โดยทีมงานได้ประชุมเพื่อสร้างความเข้าใจในระดับตำบล โดยเฉพาะผู้นำชุมชน ผู้ที่ชุมชนให้ความเคารพนับถือและเชื่อฟัง ซึ่งขั้นตอนนี้ถือเป็นกุญแจดอกแรกในการนำไปสู่การมีบทบาทและการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมของชุมชนในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ในส่วนขั้นตอนนี้ทางทีมได้สร้างความเข้าใจว่ากระบวนการของทีมไม่ใช่การเข้ามาแก้ไขปัญหาชั่วคราว แต่ใช้วิกฤตชั่วคราวเป็นเครื่องมือนำไปสู่การแก้ไขปัญหาด้านอื่น ๆ เช่น การแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน การแก้ไขปัญหาความเป็นอยู่ การปรับเปลี่ยนวิถีการผลิต เป็นต้น

องค์กรพัฒนาชุมชนที่เคียงข้างกับชุมชนมาตั้งแต่ต้นและอยู่กับชุมชนระยะยาวนี้ นอกจากจะช่วยวางรากฐานการจัดการตนเองให้กับชุมชนแล้ว ยังสร้างความสัมพันธ์ซึ่งเป็นทุนทางสังคมให้กับตำบลดอนฉิมพลีอีกด้วย การทำงานเชิงลึกที่อยู่ใกล้ชิดกับชุมชน ได้ทำให้ชาวบ้านที่ร่วม



ดำเนินงานมีความไว้วางใจและความเชื่อมั่น จนเกิดความร่วมมือกัน เกิดความคล่องตัวในการสื่อสารและเกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูล ข่าวสารและความรู้ต่าง ๆ ในกลุ่ม

**ขั้นตอนที่ 3 การจัดองค์กรชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ** เป็นกลไกสำคัญในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เพราะการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน เพื่อบริหารจัดการจำเป็นที่จะต้องสรรหาผู้ปฏิบัติงานที่สามารถทำงานเป็นทีมที่จะบริหารได้อย่างเป็นระบบ มีกฎ กติกาในการทำงานและมีการแบ่งความรับผิดชอบเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และผลสำเร็จร่วมกัน

อำเภอบางน้ำเปรี้ยวมีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนกว่า 10 ตำบล โดยหนึ่งในนั้นคือ ตำบลดอนฉิมพลีซึ่งได้มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนขึ้น เพื่อให้ชุมชนมาร่วมกันค้นหาปัญหา เสนอปัญหา และร่วมกันแก้ไขปัญหา โดยการเชิญกำนันเข้ามาเป็นประธาน ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาบางอย่าง อบต. ไม่สามารถแก้ไขได้ แต่สภาองค์กรชุมชนสามารถแก้ไขได้ เช่น การแก้ไขปัญหาอุทกภัยการแก้ไขปัญหาการทิ้งขยะในชุมชน และเครือข่ายชาวบ้าน โดยมีการทำงานร่วมกับขบวนจังหวัดช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน สวัสดิการ ซึ่งได้มีการแบ่งบทบาทหน้าที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน

**ขั้นตอนที่ 4 การประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน**  
 ขั้นตอนนี้เป็นกิจกรรมที่อยู่ในการสร้างแผนเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติ ทีมงานที่เลี้ยงได้สร้างให้ชุมชนตระหนักถึงภัย และความล่าช้าที่จะนำไปสู่ความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติและปัญหาอื่น ๆ โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน เป็นการสร้างพื้นที่ให้ชุมชนขึ้นมาสำรวจข้อมูลด้วยตนเอง สร้างระบบตรวจสอบของผู้เดือดร้อนเองเพื่อไม่ให้ตกหล่นจากการสำรวจข้อมูล และเมื่อทำข้อมูลเสร็จแล้วสามารถนำข้อมูลไปใช้ในเรื่องการวางแผนต่าง ๆ ได้ โดยใช้การวิเคราะห์พื้นที่ จัดทำแผนที่ทำมือและผังตำบล เพื่อใช้เป็นเครื่องมือค้นหาปัญหาของชุมชน ประวัติศาสตร์ของตำบล ด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจอาชีพ วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น จากการสำรวจพบว่าปัญหาของตำบลดอนฉิมพลี ได้แก่ 1.เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกิน 2.การขยายคลอง 17 ส่งผลต่อการอยู่อาศัยริมคลอง 3.การขาดแคลนพันธุ์ข้าว 4.สภาพดินเสื่อมจากสารเคมี 5.ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการเปิดปิดประตูระบายน้ำ 6.มีวัชพืชกีดขวางทางน้ำ 7.ปัญหาศัตรูพืช และ8.ปัญหาหนี้นอกระบบ

**ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำแผนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน** ขั้นตอนนี้อาศัยความร่วมมืออย่างมากจากทั้งชุมชน องค์กรชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ในการระดมกำลัง ระดมสมองกันรวบรวมข้อมูลและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลร่วมกัน เพื่อกำหนดแผนงานกิจกรรมตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการ เมื่อค้นพบปัญหาแล้วเสร็จจึงทำการประเมินความเสี่ยงโดยการวิเคราะห์หาโอกาสและความเป็นไปได้ที่จะเกิดภัยพิบัติหรือปัญหาอื่นที่อาจนำมาซึ่งผลกระทบในทางลบต่อชุมชนเพื่อเตรียมแผนและวิธีการที่เหมาะสมในการลดความเสี่ยง ลดผลกระทบและความสูญเสียที่อาจเกิดแก่ชุมชน

ทรัพย์สิน สิ่งแวดล้อมและการบริหารสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ชุมชนได้ร่วมกันวิเคราะห์ ปัญหา จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ซึ่งเป็นกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ทุกเพศ ทุกวัย ซึ่งชุมชนได้เขียนและทำด้วยตัวเอง ทำให้ชุมชนรู้สึกเป็นเจ้าของปัญหาและเป็นเจ้าของ ถิ่นฐาน นำไปสู่การทำแผนพัฒนาตำบล ซึ่งเป็นแผนพัฒนาที่มาจากกระบวนการมีส่วนร่วมวิเคราะห์ ข้อมูล สภาพปัญหา ความต้องการจากในระดับหมู่บ้าน รวบรวมเป็นแผนพัฒนาระดับตำบล โดยเน้น การบริหารจัดการน้ำ ราคาผลผลิตไม่คงที่มีต้นทุนสูง และเรื่องที่ดินทำกิน

**ขั้นตอนที่ 6 การเสริมสร้างขีดความสามารถให้กับชุมชน** การเสริมสร้าง ขีดความสามารถให้กับแกนนำชุมชนและชุมชน ทั่วไปมีการอบรมให้ความรู้เรื่องภัยพิบัติ มีการสร้าง ขีดความสามารถประชุมรวบรวมประสบการณ์การประสบภัยพิบัติ ตำบลดอนฉิมพลีมีการจัดตั้ง กองทุนภัยพิบัติ เป็นการปรับสถานการณ์มาใช้กับการจัดการอุทกภัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเงิน ช่วยเหลือสมาชิกในกรณีประสบภัยพิบัติ กองทุนภัยพิบัติถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการพึ่งตนเอง ทางการเงินของชุมชน เริ่มก่อตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 โดยมีนายสมพร ทองกุล สารวัตรกำนันตำบล ดอนฉิมพลี เป็นประธานกองทุนฯ แต่หลังจากปี พ.ศ. 2554 ก็ไม่ได้มีเหตุการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้น จนใน ปี พ.ศ. 2555 ได้ยุบรวมกองทุนภัยพิบัติเข้ากับกองทุนสวัสดิการที่ออมเงินวันละบาท เพื่อให้ ครอบคลุมทั้งเรื่องภัยพิบัติและสวัสดิการของสมาชิก มีกลุ่มเป็นผู้บริหารจัดการโดยมีพอช. ท้องถิ่น และขบวนการองค์กรชุมชนเข้ามาหนุนเสริมการทำงาน ปัจจุบันมีสมาชิกกว่า 180 ราย โดยมีการแบ่ง โครงสร้างและหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน

**ขั้นตอนที่ 7 การติดตามการทำงาน การรายงานผล และการปรับปรุงแก้ไข** เป็นการติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลการดำเนินงานทั้งหมดว่าบรรลุผลสำเร็จหรือต้องปรับแก้ ไขสิ่งใดบ้าง คณะกรรมการเตรียมความพร้อมๆ ของชุมชนเป็นผู้ที่มีบทบาทสะท้อนบทเรียนที่พบใน การดำเนินงาน ผ่านการประชุมติดตามผลและการทำเอกสารรายงานกิจกรรม ซึ่งยังอยู่ในขั้นตอนที่ ต้องติดตามผลและศึกษาเพิ่มเติมต่อไป ในส่วนนี้ตำบลดอนฉิมพลีได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม สังเกตการณ์และร่วมให้ข้อคิดเห็นตลอดจนให้คำแนะนำในการทำแผนพัฒนาตำบล สำหรับในส่วน งบประมาณของพอช. คณะกรรมการจะมีการรายงานในเวทีกลางของจังหวัด โดยทุกครั้งที่มี การเบิกจ่ายจะต้องมีการสอบถามระบบการบริหารจัดการ ซึ่งในส่วนของการใช้จ่ายงบประมาณจะ ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์และกติกาที่ชุมชนเป็นผู้กำหนด

การดำเนินงานจัดการตนเองของตำบลดอนฉิมพลีทำให้เกิดการเชื่อมโยงขบวน องค์กรชุมชนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา ทำให้ชุมชนตระหนักและรู้สึกเป็นเจ้าของพื้นที่ และมีความ ต้องการแก้ไขปัญหาระดับพื้นที่ของตนเอง โดยใช้เครื่องมือการสร้างทุนภายในร่วมกันในการแก้ไข ปัญหา ที่ไม่ใช่แค่ปัญหาเรื่องอุทกภัยเพียงอย่างเดียวหากแต่ยังขยายไปสู่ปัญหาเรื่องอื่น ๆ ในพื้นที่ ตำบล อันจะหนุนเสริมให้เกิดการวางแผนการแก้ปัญหาระยะยาวที่ไม่ใช่แค่การทำกิจกรรม

### 4.3.3 ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยประสบผลสำเร็จ

ตำบลดอนฉิมพลีมีการจัดการตนเองที่น่าสนใจ ในการศึกษาปัจจัยที่ทำให้ชุมชนสามารถริเริ่มและสานต่อการดำเนินงานด้วยการพึ่งพาตนเองเป็นหลักนั้น ผู้ศึกษาได้พิจารณาปัจจัยในการจัดการตนเองตามกรอบแนวคิดการศึกษาต่อการดำเนินงาน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

#### ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม

จากการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 407 คน ซึ่งเก็บข้อมูลจากหัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนครัวเรือนจำนวน 5 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1 4 6 9 และ 12 ในพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี ด้านข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถามและความคิดเห็นทั่วไปเกี่ยวกับอุทกภัย มีรายละเอียดผลการศึกษาสรุ่ได้ ดังนี้

ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม แสดงไว้ในตารางที่ 4.34 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นชายมากกว่าหญิงในสัดส่วนที่แตกต่างกัน โดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 59.00 และเพศหญิงคิดเป็นร้อยละ 41.00 ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 24.10 รองลงมาคือ ช่วงอายุระหว่าง 51-60 ปี คิดเป็นร้อยละ 21.70 ช่วงอายุ 21-30 ปี และช่วงอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป ซึ่งมีสัดส่วนเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 19.70 ช่วงอายุ 21-30 ปี คิดเป็นร้อยละ 9.40 และช่วงอายุที่มีจำนวนน้อยที่สุด คือ ช่วงอายุต่ำกว่า 20 ปี คิดเป็นร้อยละ 5.40 ตามลำดับ จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นบุคคลช่วงวัยกลางคนและผู้สูงอายุ แสดงให้เห็นถึงระยะเวลาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ส่งผลต่อความผูกพันในพื้นที่ และแสดงออกซึ่งลักษณะการเป็นสังคมชนบท ซึ่งมีลักษณะเป็นครอบครัวขยายและมีผู้สูงอายุอาศัยร่วมครัวเรือนด้วย

ด้านการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม ตามจำนวนสมาชิกในครัวเรือน อาชีพ สถานะครัวเรือน ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน ลักษณะที่อยู่อาศัย และกรรมสิทธิ์การถือครองที่อยู่อาศัย สามารถสรุปได้ ดังนี้

**จำนวนสมาชิกในครัวเรือน** พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีจำนวนสมาชิกในครัวเรือน 4-6 คน คิดเป็นร้อยละ 57.50 รองลงมา คือ มีสมาชิกในครัวเรือนจำนวนไม่เกิน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 24.30 และมีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนน้อยที่สุด คือ มากกว่า 7 คนขึ้นไป ร้อยละ 18.20 ตามลำดับ จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อยู่ในครอบครัวหลักมีขนาดปานกลาง ทั้งนี้ จำนวนสมาชิกของครอบครัวจะส่งผลต่อแรงงานในการป้องกันภัยพิบัติและจิตอาสาในการป้องกันภัยพิบัติในพื้นที่ส่วนร่วม

**อาชีพ** พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนมากที่สุดประกอบอาชีพเกษตรกรรม คิดเป็นร้อยละ 43.00 (ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของตำบลอนานิคมพลี ด้านอาชีพของประชากรในตำบลอนานิคมพลี ส่วนใหญ่ประกอบเกษตรกรรม โดยมีการปลูกข้าวเป็นหลัก) รองลงมาประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป คิดเป็นร้อยละ 33.20 ประกอบอาชีพค้าขาย คิดเป็นร้อยละ 8.40 เป็นนักเรียน นิสิต นักศึกษา คิดเป็นร้อยละ 6.40 ประกอบอาชีพราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ คิดเป็นร้อยละ 3.70 และประกอบอาชีพธุรกิจเอกชนและแม่บ้านมีสัดส่วนน้อยที่สุดและใกล้เคียงกัน คิดเป็นร้อยละ 2.90 และ 2.50 ตามลำดับ

**สถานะครัวเรือน** พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีสถานภาพเป็นหัวหน้าครัวเรือน ร้อยละ 59.90 รองลงมา คือ ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้อยู่อาศัย คิดเป็นร้อยละ 38.60 และมีสถานะเป็นผู้เช่าจำนวนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 1.50 ตามลำดับ

**ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน** พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชุมชนระยะเวลา 31-40 ปี มากที่สุด รองลงมา ได้แก่ ระยะเวลาที่อยู่อาศัยระหว่าง 41-50 ปี ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน คิดเป็นร้อยละ 19.80 และ 19.10 ตามลำดับ ระยะเวลาระหว่าง 21-30 ปี คิดเป็นร้อยละ 13.80 ซึ่งใกล้เคียงกับระยะเวลาระหว่าง 11-20 ปี คิดเป็นร้อยละ 11.70 และระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี ซึ่งมีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 6.70 ตามลำดับ จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชุมชนเป็นระยะเวลามากกว่า 30 ปี ระยะเวลาอยู่อาศัยที่มากส่งผลต่อความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและเกิดความปรารถนาอยู่กับชุมชน

**ลักษณะที่อยู่อาศัย** พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเกินกว่ากึ่งหนึ่งมีลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นบ้านชั้นเดียว คิดเป็นร้อยละ 63.60 รองลงมา คือ มีลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นบ้าน 2 ชั้นขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 34.20 และลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นตึกแถว มีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 2.20 ตามลำดับ จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่มีลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นบ้านชั้นเดียวสะท้อนให้เห็นว่าชุมชนประสบอุทกภัยน้อยครั้งนัก เมื่อพิจารณาจากลักษณะสิ่งปลูกสร้างเป็นหลัก

**กรรมสิทธิ์การถือครองที่อยู่อาศัย** พบว่า ส่วนใหญ่มากกว่ากึ่งหนึ่งมีกรรมสิทธิ์การถือครองเป็นของตนเอง คิดเป็นร้อยละ 74.40 รองลงมาคือลักษณะการเป็นผู้อาศัยซึ่งไม่มีกรรมสิทธิ์เป็นของตนเองและไม่มีสัญญาเช่า คิดเป็นร้อยละ 17.10 และ ผู้ที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในการถือครองซึ่งเป็นผู้อยู่อาศัยในลักษณะมีสัญญาเช่ามีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 8.40 ตามลำดับ จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนดั้งเดิมที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในชุมชนหรือเป็นกลุ่มตระกูลเก่าแก่ ทำให้มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย ซึ่งส่วนมากเป็นกรรมสิทธิ์ด้านที่ดินที่ใช้เพื่อประกอบอาชีพทางการเกษตร แสดงให้เห็นว่าเมื่อเกิดอุทกภัยประชาชนจะได้รับผลกระทบโดยตรง โดยเฉพาะประชาชนที่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นของตนเอง นั่นหมายถึงมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

ตารางที่ 4.34 จำนวนและร้อยละข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี

ข้อมูลพื้นฐาน	จำนวน(คน)	ร้อยละ
เพศ		
- ชาย	240	59.00
- หญิง	167	41.00
รวมทั้งหมด	407	100.00
อายุ		
- ต่ำกว่า 20 ปี	22	5.40
- 21-30 ปี	38	9.40
- 31-40 ปี	80	19.70
- 41-50 ปี	98	24.10
- 51-60 ปี	88	21.70
- มากกว่า 60 ปีขึ้นไป	80	19.70
รวมทั้งหมด	406	100.00
จำนวนสมาชิกในครอบครัว		
- ต่ำกว่า 3 คน	76	24.30
- 4 - 6 คน	180	57.50
- 7 คนขึ้นไป	57	18.20
รวมทั้งหมด	313	100.00
อาชีพ		
- เกษตรกรรม	175	43.00
- ราชการ/รัฐวิสาหกิจ	15	3.70
- ธุรกิจเอกชน	12	2.90
- ค้าขาย	34	8.40
- รับจ้าง	135	33.20
- นักเรียน / นิสิต / นักศึกษา	26	6.40
- แม่บ้าน	10	2.50
รวมทั้งหมด	407	100.00
สถานะในครัวเรือน		
- หัวหน้าครอบครัว	239	59.90
- ผู้อยู่อาศัย	154	38.60
- ผู้เช่า	6	1.50
รวมทั้งหมด	399	100.00

ข้อมูลพื้นฐาน	จำนวน(คน)	ร้อยละ
ระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน		
- ต่ำกว่า 10 ปี	19	6.70
- 11-20 ปี	33	11.70
- 21-30 ปี	39	13.80
- 31-40 ปี	56	19.80
- 41-50 ปี	54	19.10
รวมทั้งหมด	82	100.00
ลักษณะที่อยู่อาศัย		
- บ้านชั้นเดียว	255	63.60
- บ้าน 2 ชั้นขึ้นไป	137	34.20
- ชุดตึกแถว/ห้องแถว	9	2.20
รวมทั้งหมด	401	100.00
กรรมสิทธิ์การถือครองที่อยู่อาศัย		
- เป็นของตนเอง	300	74.40
- เช่า	34	8.40
- เป็นผู้อาศัย	69	17.10
รวมทั้งหมด	403	100.00

#### 4.3.3.1 เครือข่ายทางสังคม (Social Network)

##### (1) การรับรู้ปัญหาและเป้าหมายร่วมของชุมชน

##### 1. ประสบการณ์อุทกภัยในอดีต

ด้วยสภาพพื้นที่ของตำบลอนฉิมพลีเป็นที่ราบสูง ประกอบกับมีที่ราบลุ่มแอ่งกระทะในบางพื้นที่ ภัยพิบัติที่พบในพื้นที่ส่วนใหญ่จึงมักเป็นภัยแล้ง ทำให้ชุมชนไม่ค่อยได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและไม่มีประสบการณ์ด้านอุทกภัย ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 12 กล่าวคือ “. . .โดยปกติในพื้นที่น้ำจะไม่ท่วม ปีสุดท้ายที่ท่วมคือปี 38 คือถ้าจะท่วมก็ท่วมไม่เหมือนปี 54 ที่ผ่านมานี้ น้ำจะมาเยอะมาก อยู่มาตั้งแต่เกิดฟังเคยเจอ มองไปทางไหนก็มีแต่น้ำ ล้นคลองเข้ามา. . .”<sup>141</sup>

<sup>141</sup> นางมนเทียน ปัทมขจร, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, หมู่ที่ 12 ตำบลอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 30 เมษายน 2559.



ข้อมูลการประสบอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 แสดงไว้ในตารางที่ 4.35 โดยผลการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม สามารถสรุปได้ ดังนี้

**ด้านบทบาทและตำแหน่งในปี พ.ศ. 2554** พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นสมาชิกที่อาศัยอยู่ในชุมชน คิดเป็นร้อยละ 81.00 รองลงมาคือเป็นกรรมการชุมชน คิดเป็นร้อยละ 14.30 เป็นอสม. คิดเป็นร้อยละ 2.00 เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คิดเป็นร้อยละ 1.30 เป็นอปพร. ซึ่งมีสัดส่วนเท่ากับพยาบาลวิชาชีพโรงพยาบาลในตำบล คิดเป็นร้อยละ 0.50 และเป็นตัวแทนกลุ่มเกษตรกรและแกนนำกลุ่มสตรี โดยมีสัดส่วนเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 0.30 จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่ากลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามมีตำแหน่งและบทบาทต่อชุมชนอันหลากหลาย แสดงให้เห็นถึงการแบ่งส่วนความรับผิดชอบของสมาชิกในชุมชนและการแสดงบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน ส่งผลให้การวิจัยในครั้งนี้มีผลการศึกษาค้นคว้าครอบคลุมด้านกลุ่มคนตัวอย่าง

**ด้านการเปลี่ยนแปลงของจำนวนสมาชิกในครอบครัว** พบว่า ส่วนมากไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนที่มาก คิดเป็นร้อยละ 58.90 รองลงมา คือ จำนวนสมาชิกเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 28.00 และจำนวนสมาชิกเปลี่ยนแปลงลดลง ซึ่งมีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 13.10 ทั้งนี้ จำนวนของสมาชิกในครอบครัวที่ลดลงจากสาเหตุย้ายไปอยู่ที่อื่นนั้น ส่วนใหญ่มีการย้ายไปทำงานต่างจังหวัด (กรุงเทพฯ) หรือย้ายไปอยู่ต่างจังหวัดเป็นการชั่วคราวเพื่อศึกษาต่อ

**ด้านประสพการณ์และลักษณะการประสบอุทกภัยในพื้นที่** พบว่า กลุ่มตัวอย่างของประชาชนในพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลีร้อยละ 81.60 มีประสพการณ์ประสบอุทกภัยเป็นบางครั้งหรือบางปี รองลงมาคือมีประสพการณ์การประสบอุทกภัยเป็นประจำทุกปี คิดเป็นร้อยละ 9.70 และไม่เคยประสบอุทกภัยเลยมีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 8.70 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาด้านระยะเวลาที่เคยถูกน้ำท่วมมากที่สุด พบว่า ส่วนมากมีประสพการณ์น้ำท่วมมากที่สุดคือมากกว่า 1 สัปดาห์ขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 78.60 รองลงมาคือ มีประสพการณ์น้ำท่วมนาน 4-6 วัน และระยะเวลา 1-3 โดยมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน คิดเป็นร้อยละ 10.90 และ 10.40 ตามลำดับ ประกอบกับลักษณะการประสบอุทกภัยในพื้นที่ จากคำตอบของผู้ตอบแบบสอบถามมากกว่ากึ่งหนึ่งเป็นลักษณะน้ำท่วมขังและน้ำล้นตลิ่ง ซึ่งมีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 58.70 และน้ำท่วมฉับพลัน คิดเป็นร้อยละ 8.80 แสดงให้เห็นว่าลักษณะอุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่มีลักษณะมาจากปริมาณน้ำที่ล้นจากแหล่งกักเก็บน้ำในชุมชนและปริมาณน้ำฝนที่มากทำให้แหล่งเก็บน้ำไม่สามารถรองรับ ปริมาณน้ำได้หมดเกิดเป็นน้ำท่วมขังในชุมชน

**ด้านผลกระทบที่ได้รับหลังจากประสบอุทกภัย** พบว่า ส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลกระทบเป็นสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 83.30 รองลงมาคือ ได้รับบาดเจ็บ คิดเป็นร้อยละ 10.70 เสียชีวิต คิดเป็นร้อยละ 3.50 และป่วยด้วยโรคติดต่อ คิดเป็นร้อยละ 1.70 จากการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่เสียชีวิตจากสาเหตุอื่น โดยไม่พบผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอุทกภัยที่เกิดขึ้นในตำบลอนฉิมพลียังไม่มีความรุนแรงถึงขั้นมีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์อุทกภัย เมื่อพิจารณาทางด้านความเสียหายที่ได้รับหลังจากประสบอุทกภัย พบว่า ส่วนใหญ่จะได้รับความเสียหายเป็นบางส่วนในสัดส่วนที่มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 64.60 รองลงมาคือ ไม่ได้ได้รับความเสียหาย คิดเป็นร้อยละ 31.40 และเสียหายทั้งหมด มีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 4.00 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าชุมชนมีการเตรียมความพร้อมด้านที่อยู่อาศัยทำให้ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด

ตารางที่ 4.35 จำนวนและร้อยละข้อมูลการประสบอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ในเขตพื้นที่ตำบลอนฉิมพลี

ข้อมูลการประสบอุทกภัยปี พ.ศ. 2554	จำนวน(คน)	ร้อยละ
บทบาท/ตำแหน่งในปี พ.ศ. 2554		
- สมาชิกชุมชน	323	81.00
- กรรมการชุมชน	57	14.30
- สอบต.	5	1.30
- อสม	8	2.00
- อปพร.	2	0.50
- ตัวแทนเกษตรกร	1	0.30
- พยาบาลวิชาชีพโรงพยาบาลตำบล	2	0.50
- แกนนำสตรี	1	0.30
รวมทั้งหมด	399	100.00
การเปลี่ยนแปลงสมาชิกในครอบครัวหลังจากเกิดเหตุอุทกภัย		
- เพิ่มขึ้น	113	28.00
- ลดลง	53	13.10
- ไม่เปลี่ยนแปลง	238	58.90
รวมทั้งหมด	404	100.00
ประสบการณ์การประสบอุทกภัย		
- เป็นประจำทุกครั้ง/ทุกปี	39	9.70
- เป็นบางครั้ง/บางปี	329	81.60
- ไม่เคยประสบกับปัญหาอุทกภัยเลย	35	8.70
รวมทั้งหมด	403	100.00

ข้อมูลการประสบอุทกภัยปี พ.ศ. 2554	จำนวน(คน)	ร้อยละ
ระยะเวลาที่เคยน้ำท่วมนานที่สุด		
- 1-3 วัน	40	10.40
- 4-6 วัน	42	10.90
- มากกว่า 1 สัปดาห์ขึ้นไป	302	78.60
รวมทั้งหมด	384	100.00
ลักษณะการประสบอุทกภัยในพื้นที่		
- น้ำท่วมฉับพลัน	34	8.80
- น้ำล้นตลิ่ง	23	5.90
- น้ำท่วมขัง	72	17.70
- น้ำท่วมฉับพลัน,น้ำล้นตลิ่ง	5	1.30
- น้ำท่วมฉับพลัน,น้ำท่วมขัง	23	5.90
- น้ำล้นตลิ่ง,น้ำท่วมขัง	227	58.70
- อื่น ๆ	3	0.80
รวมทั้งหมด	387	100.00
ผลกระทบที่ได้รับหลังจากประสบอุทกภัย		
- ได้รับความเจ็บ	43	10.70
- ป่วยด้วยโรคติดต่อ	7	1.70
- เสียชีวิต	14	3.50
- ไม่ได้รับผลกระทบ	334	83.30
- ได้รับความเจ็บ,ไม่ได้รับผลกระทบ	2	0.50
- ป่วยด้วยโรคติดต่อ,เสียชีวิต	1	0.20
รวมทั้งหมด	401	100.00
ความเสียหายที่ได้รับหลังจากประสบอุทกภัย		
- เสียหายบางส่วน	261	64.60
- เสียหายทั้งหมด	16	4.00
- ไม่ได้รับความเสียหาย	127	31.40
รวมทั้งหมด	404	100.00

## 2. ทศนคติที่มีต่อธรรมชาติและอุทกภัย

ในด้านทศนคติที่มีต่อธรรมชาติและอุทกภัย ผู้ศึกษาได้ใช้การศึกษาผ่านประเด็นคำถามวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของอุทกภัยที่ได้รับซึ่งแสดงให้เห็นถึงระดับความรุนแรงของอุทกภัย ประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลจากการเตรียมความพร้อมในการรับมือต่อสภาวะการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น

จากการสำรวจผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยในกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ปัญหาอุทกภัยในตำบลดอนฉิมพลีในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับน้อย เท่ากับ 2.36 เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ปัญหาอุทกภัยส่งผลกระทบในระดับปานกลาง ได้แก่ ปัญหาต่อการประกอบอาชีพหรือกิจการ โดยมีค่าเฉลี่ยสูงสุดเท่ากับ 3.22 รองลงมา คือ ปัญหาการคมนาคม ที่ระดับค่าเฉลี่ย 2.85 และมีผลกระทบในระดับน้อย ได้แก่ ปัญหาด้านจิตใจ ที่ค่าเฉลี่ย 2.39 ปัญหาด้านสุขภาพ ที่ค่าเฉลี่ย 2.25 ปัญหาต่อที่อยู่อาศัย ที่ค่าเฉลี่ย 2.17 ความเสียหายต่อที่อยู่อาศัย ที่ค่าเฉลี่ย 2.11 ความเสียหายต่อทรัพย์สินและของมีค่า ที่ค่าเฉลี่ย 2.00 และมีผลกระทบน้อยที่สุดในปัญหาด้านการติดต่อสื่อสารหรือปฏิสัมพันธ์ชุมชน ที่ค่าเฉลี่ย 1.86 ดังในตารางที่ 4.36

ตารางที่ 4.36 ผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี

ผลกระทบ	ระดับผลกระทบที่ได้รับ					$\bar{x}$	S.D.	ระดับผลกระทบ
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
1. ความเสียหายต่อที่อยู่อาศัย	27 (6.7)	22 (5.4)	107 (26.4)	62 (15.3)	188 (46.3)	2.11 (42.17)	1.24	น้อย
2. ความเสียหายต่อทรัพย์สินและ/หรือของมีค่า	15 (3.7)	35 (8.6)	49 (12.1)	145 (35.7)	162 (39.9)	2.00 (40.10)	1.10	น้อย
3. ปัญหาการคมนาคม	90 (22.2)	61 (15.1)	52 (12.8)	101 (24.9)	101 (24.9)	2.85 (56.94)	1.51	ปานกลาง
4. ปัญหาต่อการประกอบอาชีพ/กิจการ	150 (37.0)	31 (7.7)	54 (13.3)	100 (24.7)	70 (17.3)	3.22 (64.49)	1.57	ปานกลาง
5. ปัญหาด้านจิตใจ	12 (3.0)	81 (20.0)	90 (22.2)	93 (23.0)	129 (31.9)	2.39 (47.85)	1.21	น้อย
6. ปัญหาด้านสุขภาพ	21 (5.2)	45 (11.1)	98 (24.3)	90 (22.3)	150 (37.1)	2.25 (45.00)	1.21	น้อย
7. ปัญหาต่อที่อยู่อาศัย	18 (4.4)	44 (10.9)	79 (19.5)	113 (27.9)	151 (37.3)	2.17 (43.46)	1.17	น้อย

ผลกระทบ	ระดับผลกระทบที่ได้รับ					$\bar{x}$	S.D.	ระดับผลกระทบ
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
8. ปัญหาด้านการติดต่อสื่อสารหรือปฏิสัมพันธ์กับชุมชน	10 (2.5)	35 (8.7)	54 (13.4)	95 (23.5)	210 (52.0)	1.86 (37.23)	1.10	น้อย
รวม						2.36 (47.15)	1.04	น้อย

จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าสภาวะการณ์เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ได้ส่งผลกระทบทำให้เกิดปัญหาต่อการประกอบอาชีพของประชาชนในเขตตำบลอนฉิมพลีเป็นอย่างมาก เนื่องจากลักษณะอุทกภัยในพื้นที่ที่มีจำนวนมวลน้ำมหาศาลเข้าท่วมพื้นที่โล่งกว้างของประชาชน ซึ่งเป็นที่ดินทำกินประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้ที่ดินผืนนั้นในการประกอบอาชีพได้ และส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการคมนาคม เพราะถนนถูกตัดขาด การสัญจรไปมาต้องอาศัยเรือเป็นพาหนะในการขนส่ง ซึ่งจะใช้เวลาเดินทางได้แค่เฉพาะในหมู่บ้านเท่านั้น ไม่สามารถเดินทางไปติดต่อยังภายนอกได้ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ในทางตรงกันข้ามกลับพบว่า ในขณะที่เกิดปัญหาอุทกภัยปัญหาด้านการติดต่อสื่อสารหรือปฏิสัมพันธ์กับชุมชนเป็นสิ่งที่ชุมชนได้รับผลกระทบน้อย เนื่องจากสภาพสังคมของตำบลอนฉิมพลีเป็นสังคมชนบท มีหอกระจายเสียงในหมู่บ้านเพื่อแจ้งเตือนข่าว และสามารถใช้อินเทอร์เน็ตและเรือพายเพื่อไปมาหาสู่กันได้ ปัญหาด้านนี้จึงไม่ใช่ปัญหาใหญ่ของชุมชน

ประกอบกับข้อมูลด้านการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับปัญหาอุทกภัยของกลุ่มตัวอย่าง เมื่อพิจารณาในภาพรวม พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับสภาวะน้ำท่วมในระดับน้อย ที่ค่าเฉลี่ย 2.36 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับสภาวะน้ำท่วม โดยด้านที่มีการเตรียมความพร้อมมากที่สุด คือ ด้านการคมนาคม มีการเตรียมความพร้อมมากที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยการเตรียมความพร้อมในระดับปานกลาง เท่ากับ 2.87 รองลงมา มีการเตรียมความพร้อมในด้านการป้องกันทรัพย์สินมีค่าและด้านการป้องกันที่อยู่อาศัย โดยมีระดับการเตรียมความพร้อมในระดับน้อย และมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกัน ที่ค่าเฉลี่ย 2.44 และ 2.43 ตามลำดับ ด้านการเตรียมอาหารและเครื่องดื่มและด้านการเตรียมยารักษาโรค โดยมีระดับค่าเฉลี่ยที่ใกล้เคียงกัน เท่ากับ 2.13 และ 2.11 ตามลำดับ ด้านการติดต่อสื่อสาร มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.92 และด้านการเตรียมความพร้อมเครื่องนุ่งห่มมีการเตรียมความพร้อมน้อยที่สุด โดยมีระดับการเตรียมความพร้อมที่ค่าเฉลี่ย 1.78 ดังแสดงในตารางที่ 4.37

ตารางที่ 4.37 การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับสภาวะน้ำท่วมในตำบลอนฉิมพลี

การเตรียมความพร้อม	การเตรียมความพร้อม					$\bar{x}$	S.D.	ระดับการเตรียมพร้อม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
1. การป้องกันที่อยู่อาศัย	55 (13.8)	25 (6.3)	70 (17.5)	136 (34.0)	114 (28.5)	2.43 (48.55)	1.33	น้อย
2. การป้องกันทรัพย์สินของมีค่า	43 (10.8)	38 (9.5)	66 (16.5)	158 (39.6)	94 (23.6)	2.44 (48.87)	1.25	น้อย
3. การเตรียมอาหารและเครื่องดื่ม	17 (5.5)	11 (3.6)	37 (12.0)	172 (55.8)	71 (23.1)	2.13 (42.53)	0.99	น้อย
4. การเตรียมยารักษาโรค	29 (8.8)	21 (6.3)	36 (10.9)	118 (35.6)	127 (38.4)	2.11 (42.30)	1.24	น้อย
5. การเตรียมความพร้อมเครื่องนุ่งห่ม	17 (5.5)	7 (2.3)	30 (9.7)	92 (29.9)	162 (52.6)	1.78 (35.65)	1.08	น้อยที่สุด
6. การคมนาคม	86 (24.6)	46 (13.2)	49 (14.0)	74 (21.2)	94 (26.9)	2.87 (57.42)	1.55	ปานกลาง
7. การติดต่อสื่อสาร	33 (9.0)	18 (4.9)	32 (8.7)	87 (23.6)	198 (53.8)	1.92 (38.32)	1.27	น้อย
รวม						2.36 (47.24)	1.11	น้อย

จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าตำบลอนฉิมพลีมีการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่เพื่อเป็นการบรรเทาลดความเสี่ยงในระดับน้อย เนื่องจากเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ชุมชนไม่คาดคิด จึงไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมให้ครอบคลุมในทุกด้าน แต่อย่างไรก็ตามชุมชนได้ให้ความสำคัญในการเตรียมความพร้อมโดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมทางการคมนาคมและการป้องกันทรัพย์สินในลำดับต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าชุมชนมีการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงความรุนแรงของปัญหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้น ในทางตรงกันข้ามการเตรียมความพร้อมทางด้านปัจจัยสี่ (ที่อยู่อาศัย อาหาร ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม) กลับเป็นสิ่งที่ประชาชนเตรียมความพร้อมในระดับน้อย เนื่องจากเป็นสิ่งที่ประชาชนสามารถจัดหาได้แม้จะเกิดอุทกภัยก็ตาม เพราะเป็นวิถีชีวิตของชุมชนอยู่ก่อนแล้ว เช่น การหาปลาในลำคลอง เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าแม้จะเกิดอุทกภัยแต่ก็ไม่ได้ทำให้วิถีชีวิตของประชาชนในตำบลอนฉิมพลีเปลี่ยนแปลงไปมากนัก



## (2) ทูทางสังคมและความหวังแทนชุมชน

### 1. ทูทางสังคม

ความสัมพันธ์และบรรทัดฐานการปฏิบัติร่วมกันของชุมชน นำมาซึ่งพลังที่จะขับเคลื่อนชุมชนในด้านต่าง ๆ จากการศึกษาพบว่า ตำบลดอนฉิมพลีเป็นชุมชนที่มีความเก่าแก่ โดยกลุ่มคนที่เข้ามาอยู่อาศัยเป็นกลุ่มคนดั้งเดิม ชุมชนมีภูมิปัญญาทางการเกษตรเป็นสังคมเกษตรกรรม มีความสัมพันธ์แบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 9 ที่ว่า “. . . จากเหตุการณ์น้ำท่วมที่ผ่านมา จะเห็นว่าคนในชุมชนมีความสามัคคี เพราะว่า ทุกคนก็ลำบากด้วยกันทั้งหมด มีการแบ่งปันของใช้หรือของที่รับบริจาค สำหรับบ้านที่เป็นครอบครัวย่อยหรือบ้านที่ไม่มีบ้านเลขที่ ซึ่งเขาก็มีความลำบากเช่นกัน เช่น บ้านที่อยู่เขตชลประทาน ชุมชนมีการยอมรับกติกาของสังคม. . .”<sup>142</sup> การจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ชุมชนจึงเป็นฝ่ายริเริ่มจัดการตนเองก่อนที่ภาครัฐจะเข้าช่วยเหลือ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 4 กล่าวคือ “. . . ส่วนมากชุมชนจะช่วยเหลือตนเองกันทั้งนั้น เพราะโดยพื้นฐานแล้วถ้าเราคิดแต่จะรอคนอื่นเขามาช่วยไปไม่รอดหรอก เขาจะช่วยหรือไม่ช่วยเราก็ต้องมีของเราอยู่แล้ว เพราะถ้ารอแต่ความช่วยเหลือจากหน่วยงานก็ไม่สามารถอยู่ได้ซึ่งความช่วยเหลือจากหน่วยงานก็ได้แค่ทรายกับถุงยังชีพ. . .”<sup>143</sup>

### 2. ความรู้สึกรักและหวังแทนชุมชน

ด้านความรู้สึกรักและหวังแทนชุมชน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความรู้สึกรักและหวังแทนชุมชนในสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 84.70 เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานเป็นระยะเวลานานจึงมีความผูกพันกับพื้นที่ โดยพบว่ากลุ่มตัวอย่างที่ไม่รู้สึกรักและหวังแทนชุมชน มีสัดส่วนที่น้อยกว่า คิดเป็นร้อยละ 15.30 โดยเป็นกลุ่มที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัยได้เพียงระยะเวลาไม่นาน ซึ่งมีความผูกพันกับชุมชนน้อย ทำให้ไม่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมกับกิจกรรมของชุมชน ส่งผลต่อความรู้สึกผูกพันกับพื้นที่ ดังตารางที่ 4.38

<sup>142</sup> นางประภัสสร จันทรา, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, หมู่ที่ 9 ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 30 เมษายน 2559.

<sup>143</sup> นายปรีชา มุอำหมัด, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, หมู่ที่ 4 ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 30 เมษายน 2559.

ตารางที่ 4.38 แสดงความรู้สึกรักและหวงแหนตำบลดอนฉิมพลี

ความรู้สึกรักและหวงแหนชุมชน	ความถี่	ร้อยละ
ไม่รู้สึก	62	15.30
รู้สึก	344	84.70
รวมทั้งหมด	406	100.00

จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าปัจจัยภายในด้านความรู้สึกผูกติดกับพื้นที่ เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตอบสนองของประชาชนต่อภัยพิบัติน้ำท่วมในพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี กล่าวคือ ประชาชนในตำบลดอนฉิมพลีโดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนดั้งเดิมที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในชุมชน พบว่า มีเพียงไม่กี่ตระกูลใหญ่ในชุมชน ประกอบด้วยทั้งชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิม ความรู้สึกผูกพันกับชุมชน ถูกหล่อหลอมผ่านประเพณี วัฒนธรรม และกิจกรรมความเชื่อทางศาสนา เช่น ประเพณีวันสงกรานต์ พิธีแห่เทียนพรรษาของชาวพุทธ งานบุญของชาวมุสลิม เป็นต้น ดังนั้น หากบุคคลมีความรู้สึกว่าเป็นตนเองเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและเกิดความปรารถนาดีต่อชุมชน จะรู้สึกว่าคุณค่าตนเองมีความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันอุทกภัยของชุมชน

### (3) ความเหนียวแน่นและสายสัมพันธ์ของสมาชิก

#### 1. ความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน

พื้นที่ส่วนใหญ่ในเขตตำบลดอนฉิมพลีเหมาะสำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ตามคำกล่าวของตำบลดอนฉิมพลีที่ว่า “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” มีการดำรงชีพอย่างอบอุ่นของคนพุทธ-มุสลิม ตลอดแนวริมคลอง สะท้อนให้เห็นถึงความเอื้ออาทรต่อกัน ส่วนการพัฒนาตำบลเน้นกระบวนการมีส่วนร่วม ลดความขัดแย้ง เน้นความเป็นธรรม เสมอภาคในทุก ๆ ด้าน จะนำมาซึ่งความสงบสุข ดังวิสัยทัศน์การพัฒนา อบต.ดอนฉิมพลี ที่ว่า “เกษตรรุ่งเรือง เมืองน่าอยู่ เชิดชูประชาธิปไตย ถิ่นไทยพุทธ-มุสลิม” ตามคำสัมภาษณ์ของสารวัตรกำนัน ตำบลดอนฉิมพลี ที่ว่า “. . . ส่วนมากเป็นชาวไทยพุทธ มีอิสลามเข้ามาตอนที่เลือกกำนันเอามาช่วยคนจีนในตลาด และมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน. . .”

ลักษณะการอยู่อาศัยของประชาชนในตำบลดอนฉิมพลี มีการอยู่อาศัยในกลุ่มเครือญาติ ลักษณะครอบครัวขยาย และมีความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านอย่างใกล้ชิด เนื่องจากส่วนมากเป็นสิ่งคมเกษตรกรรม แม้จะประกอบไปด้วยกลุ่มคน 2 ศาสนา อันได้แก่ ชาวไทยพุทธ และชาวไทยมุสลิม แต่ก็มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน สามารถประกอบกิจกรรมร่วมกันได้ ในส่วนของกลุ่มบ้านจัดสรรที่เข้ามาอยู่อาศัยในฐานะประชากรแฝงก็ให้ความร่วมมืออันดีกับผู้นำชุมชนและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน เช่น การทำประชาคม เป็นต้น

ในด้านลักษณะความเป็นเครือญาติ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบกับการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วมทำให้ทราบว่า ตำบลดอนฉิมพลีประกอบด้วยชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิม ตลอดแนวริมคลอง ซึ่งอยู่ร่วมกันมาหลายชั่วอายุคน และมีความสัมพันธ์อันดีต่อกันมาโดยตลอด ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 9 กล่าวคือ “. . .คนในชุมชนส่วนมากเป็นพุทธ 70% อิสลามส่วนน้อย ซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน ความเป็นเครือญาติค่อนข้างสูง มีความรักใคร่กลมเกลียวกันดี ตระกูลดั้งเดิม เป็นญาติกันทั้งชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิม. . .” จากลักษณะความเป็นเครือญาติ ทำให้ทราบว่าชุมชนนี้เป็นชุมชนดั้งเดิม อันประกอบไปด้วยคนไม่กี่ตระกูล ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 12 ที่ว่า

. . .ในชุมชนนี้ มีไม่กี่ตระกูล ส่วนมากเป็นเครือญาติ มีความเกี่ยวพันกัน มีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน โดยอยู่ร่วมกันระหว่างชาวไทยพุทธกับชาวไทยมุสลิม ซึ่งก็จะมีปนเปกันทุกหมู่ จากแต่เดิมหมู่นี้มีอิสลามประมาณ 20% แต่มีเพิ่ม 30% แล้ว พอตั้งแต่หมู่ 13 ก็เป็นมุสลิมหมดเลย จะมีหมู่ 12 ที่เป็นพุทธส่วนใหญ่ ในชุมชนไม่มีปัญหาความขัดแย้งกัน เพราะอยู่ร่วมกันมาตั้งแต่สมัยปู่ย่าตายาย ก็มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เวลามีปัญหาที่รับฟังและเคารพเสียงส่วนใหญ่ ยอมกันมาตลอด ช่วยเหลือกัน ทุกคนมีสิทธิออกเสียงและแสดงความคิดเห็น การปกครองรูปแบบการพัฒนาชุมชน ก็มีการกระจายงบประมาณในการพัฒนา ไม่ใช่ช่วยแค่ของชาวพุทธที่จำนวนคนมากกว่า ผู้ราก็มีการชวนพูดคุยแบ่งงบประมาณในการจัดสรร ซึ่งคนฝั่งนี้ก็โอเคช่วยเหลือกันดี. . .

ในภาวะวิกฤตของการเกิดภัยพิบัตินั้น ความสัมพันธ์ทางสังคมที่เหนียวแน่นจะเป็นตัวยึดโยงให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการภัยพิบัติแบบร่วมแรงร่วมใจ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 6 ที่ว่า

“. . .ที่เห็นก็มีช่วยกันตัดไม้มาทำทางเดิน เพื่อที่จะเกณฑ์คน ก็มีการหาเลี้ยงกันเหมือนอย่างในบางซอยน้ำท่วมทั้งหมดเลย มีการแบ่งพื้นที่ ที่ไหนสูงก็แบ่งพื้นที่เป็นที่จอดรถ เช่น สุเหร่า หรือบ้านคน แบ่งเบาอะไรกันได้ก็แบ่งเบากันไป ส่วนใหญ่มีการช่วยเหลือกันดี เพราะส่วนมากเป็นเครือญาติกันและอยู่อาศัยกันมานาน มีความมักคุ่นกัน ในพื้นที่ชาวมุสลิมทั้ง 100% จุดแข็งของชุมชนที่ทำให้ชุมชนช่วยเหลือเกื้อกูลกัน มีการช่วยเหลือเผื่อแผ่กัน การทะเลาะเบาะแว้งค่อนข้างน้อย ระบบการเมืองชาวบ้านค่อนข้างจะเข้าใจในเรื่องการเมือง พูดคุยกันได้ ชัดแย้งกันน้อย. . .”<sup>144</sup>

<sup>144</sup> นายวิฑูรย์ อิศระพงศา, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, หมู่ที่ 6 ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 30 เมษายน 2559.

ดังจะเห็นได้ว่า ประชาชนในตำบลดอนฉิมพลีมีลักษณะความสัมพันธ์ในรูปแบบเครือญาติกัน ส่งผลให้การเจรจาพูดคุยหรือติดต่อประสานงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และพร้อมให้ความช่วยเหลือพื้นที่ของตนเองอย่างเต็มที่

## 2. ฐานการเรียนรู้ชุมชน

จากการศึกษาพบว่า ตำบลดอนฉิมพลีมีฐานการเรียนรู้ของชุมชนที่สามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์และความต้องการของชุมชน เช่น โครงการเศรษฐกิจพอเพียง โรงเรียนชาวนา และการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ประสบภัย ดังคำสัมภาษณ์ของสารวัตรกำนัน ตำบลดอนฉิมพลี ที่ว่า

...กองทุนออมวันบาท หรือ กองทุนภัยพิบัติ ออมวันละบาท ถ้าบ้านใครเกิดภัยพิบัติ น้ำท่วมหลังคาพัง เกิดความเสียหายเราก็จะนำเงินส่วนนี้เข้าไปช่วย โดยที่ไม่ต้องไปรบกวนราชการ โดยมีคนในชุมชนเป็นคนทำงาน โดยมีผมเป็นประธาน ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี 54 เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์น้ำท่วม ปันเงินสวัสดิการช่วยเหลือ แต่ยังไม่เคยปันเงิน เพราะหลังเหตุการณ์ปี 54 ก็ยังไม่ได้เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้นอีก ตอนปี 55 ที่เกิดก็ไม่ค่อยหนักมาก ปัจจุบันนี้ก็ยังไม่ค่อยมีชาวบ้านเข้าร่วม ไม่ค่อยมีคนสนับสนุน เราก็มีการตั้งกองทุนสวัสดิการขึ้น เป็นออมสวัสดิการวันละบาทเหมือนกัน ตอนนี้อยู่กองทุนรวมกัน คือ ครอบคลุมทั้งเรื่องภัยพิบัติและสวัสดิการของสมาชิก เป็นกองทุนสวัสดิการออมวันบาท ปัจจุบันมีสมาชิกประมาณ 180 ราย ได้มีการจัดโครงสร้าง แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ เรื่องสวัสดิการเป็นวิรัตน์รับหน้าที่เป็นประธาน นิตยาเป็นเลขา เรื่องสภาองค์กรชุมชนเป็นผอ. วนิตย์ เป็นประธาน ผอ.บรรหารเป็นเลขา ทางด้านการเกษตรได้มีการจัดทำ โครงการโรงเรียนชาวนา เพราะเล็งเห็นว่าเกษตรกรไปยึดติดสารเคมีมากเกินไป เกิดการสะสมสารเคมีในตัวเกษตรกร เราพอมีความรู้เลยอยากแบ่งปันความรู้นี้ให้กับเกษตรกร ให้เขาได้เข้ามาเรียน เช่น แมลงที่มีประโยชน์ต่อข้าว แมลงที่เป็นโทษต่อข้าว เช่น ชีปะขาว เพลี้ยกระโดดสีน้ำตาล แต่ถ้าเราไม่ไปฉีดยามัน ตอนนี้นายกก็เห็นด้วย อบต. เห็นด้วย ส่งไปที่ราชภัฏ ทัมหาววิทยาลัยเกษตรศาสตร์ก็ส่งนักวิจัยเข้ามาช่วยทำวิจัยเรื่องข้าว. . .<sup>145</sup>

<sup>145</sup> นายสมพร ทองกุล, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

## (4) การมีส่วนร่วมของชุมชน

## 1. กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน

## ด้านการมีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์

**น้ำท่วม** พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์น้ำท่วมในภาพรวมในระดับน้อย ที่ค่าเฉลี่ย 2.13 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมพูดคุยปรึกษาเพื่อนบ้าน ผู้ใหญ่ เพื่อหาแนวทางในการบรรเทาความเดือดร้อนจากอุทกภัย โดยมีระดับการมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง ที่ค่าเฉลี่ย 2.67 รองลงมาคือ มีส่วนร่วมในระดับน้อย คือ การเคยศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตนเมื่อเกิดภัย ที่ค่าเฉลี่ย 2.40 การมีส่วนร่วมในการสำรวจข้อมูลจุดปลอดภัยในชุมชน ที่ค่าเฉลี่ย 2.03 การมีส่วนร่วมสำรวจข้อมูลจุดเสี่ยงภัยในชุมชน ที่ค่าเฉลี่ย 1.97 และมีระดับการมีส่วนร่วมน้อยที่สุดในการเคยขอคำปรึกษาจากสำนักงานป้องกันบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด เกี่ยวกับการรับมืออุทกภัยที่อาจจะเกิดขึ้น ที่ค่าเฉลี่ย 1.56 แสดงดังตารางที่ 4.39

ตารางที่ 4.39 การมีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 ของตำบลดอนฉิมพลี

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
1. ร่วมพูดคุยปรึกษาเพื่อนบ้าน ผู้ใหญ่ เพื่อหาแนวทางในการบรรเทาความเดือดร้อนจากอุทกภัย	73 (18.0)	54 (13.3)	113 (27.8)	28 (6.9)	110 (27.1)	28 (6.9)	2.67 (53.50)	1.59	ปานกลาง
2. ร่วมสำรวจข้อมูลจุดเสี่ยงภัยในชุมชน	41 (10.1)	35 (8.6)	86 (21.2)	54 (13.3)	88 (21.7)	102 (25.1)	1.97 (39.36)	1.64	น้อย
3. ร่วมสำรวจข้อมูลจุดปลอดภัยในชุมชน	43 (10.6)	57 (14.1)	60 (14.9)	64 (15.8)	70 (17.3)	110 (27.2)	2.03 (40.64)	1.71	น้อย
4. เคยศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตนเมื่อเกิดภัย	54 (13.3)	69 (17.0)	60 (14.8)	99 (24.4)	50 (12.3)	74 (18.2)	2.40 (47.98)	1.65	น้อย

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
5. เคยขอคำปรึกษาจากสำนักงานป้องกันบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเกี่ยวกับการรับมืออุทกภัยที่อาจเกิดขึ้น	21 (5.2)	22 (5.5)	76 (18.9)	65 (16.1)	78 (19.4)	141 (35.0)	1.56 (31.22)	1.51	น้อยที่สุด
รวม							2.13 (42.61)	1.28	น้อย

จากผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าในขั้นการเตรียมรับสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นกลุ่มตัวอย่างได้มีการริเริ่มในการร่วมพูดคุยปรึกษากับเพื่อนบ้าน หรือผู้ปกครอง ท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์ในระดับเดียวกัน สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนในตำบลดอนฉิมพลีจะพึ่งตนเองก่อนเป็นลำดับแรกในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายและความสัมพันธ์ทางสังคมอันเหนียวแน่นเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญที่ทำให้ชุมชนสามารถช่วยเหลือและพึ่งพาอาศัยกันอย่างเต็มใจและสมัครใจ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรากฐานชุมชนเข้มแข็งของชุมชนแห่งนี้ ในทางตรงกันข้ามกลับพบว่าการแสดงบทบาททางด้านการขอคำปรึกษาจากหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ทางด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเกี่ยวกับการรับมือกลับมีระดับค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด อันมีผลมาจากความสัมพันธ์ของตัวแสดงซึ่งไม่ได้ใกล้ชิดและสนิทสนมกันอีกทั้งชุมชนไม่ได้มีช่องทางในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานแสดงหลักเหล่านี้ได้โดยตรง ถึงกระนั้นก็ตามจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ชุมชนได้มีการประสานงานผ่านผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง (นายสมพร ทองกุล) และเครือข่ายองค์กรชุมชน ในการประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้น

**ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน** พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน ในภาพรวมในระดับน้อยที่ค่าเฉลี่ย 1.99 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชนในระดับน้อยทุกด้าน โดยกลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมวางแผนกำหนดเส้นทางในการอพยพ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.16 รองลงมาคือ การร่วมวางแผนกำหนดพื้นที่รองรับการอพยพประชาชนในชุมชน โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.03 การร่วมวางแผนกำหนดพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยและการร่วมวางแผนกำหนดผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเฝ้าระวังและแจ้งเตือน โดยมีระดับค่าเฉลี่ย



ใกล้เคียงกัน เท่ากับ 1.97 และ 1.95 ตามลำดับ และมีส่วนร่วมในการกำหนดการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเตรียมให้การช่วยเหลือ ที่ค่าเฉลี่ย 1.83 ดังแสดงในตารางที่ 4.40

ตารางที่ 4.40 การมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
1. ร่วมวางแผนกำหนดพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัย	43 (10.6)	59 (14.5)	57 (14.0)	39 (9.6)	98 (24.1)	110 (27.1)	1.97 (39.31)	1.73	น้อย
2. ร่วมวางแผนกำหนดพื้นที่รองรับการอพยพประชาชนในชุมชน	35 (8.6)	76 (18.7)	45 (11.1)	62 (15.3)	86 (21.2)	102 (25.1)	2.03 (40.59)	1.69	น้อย
3. ร่วมวางแผนกำหนดเส้นทางในการอพยพ	44 (10.8)	72 (17.7)	48 (11.8)	86 (21.2)	52 (12.8)	104 (25.6)	2.16 (43.15)	1.71	น้อย
4. ร่วมวางแผนกำหนดผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเฝ้าระวังแจ้งเตือน	34 (8.4)	26 (6.4)	94 (23.2)	99 (24.4)	39 (9.6)	114 (28.1)	1.95 (39.06)	1.57	น้อย
5. ร่วมกำหนดการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเตรียมให้การช่วยเหลือ	30 (7.4)	60 (14.8)	58 (14.3)	46 (11.4)	87 (21.5)	124 (30.6)	1.83 (36.69)	1.68	น้อย
รวม							1.99 (39.75)	1.50	น้อย

จากผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในลำดับแรก คือ ขั้นการร่วมวางแผนกำหนดพื้นที่เสี่ยงในการเกิดภัย สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนในตำบลดอนฉิมพลีมีความตระหนักและเห็นความสำคัญต่อปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้น ทำให้มีการริเริ่มวางแผนสำรวจพื้นที่เสี่ยงในการเกิดภัย โดยอาศัยการรับรู้ข้อมูลข่าวสารบนพื้นฐานความเข้าใจบริบทท้องถิ่นของตนเอง ประกอบกับความมักคุ้นกับบริบทของพื้นที่เป็นอย่างดี บนฐานคิดที่ว่าชุมชนเป็นผู้เข้าใจสภาพพื้นที่และปัญหาในท้องถิ่นของตนเองดีที่สุด ในขณะที่ผลจากการสำรวจพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในลำดับท้ายสุดในบทบาทการร่วมกำหนดการประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเตรียมให้การช่วยเหลือ เนื่องจากชุมชนมีการก่อตั้งเครือข่ายและสภาองค์กรชุมชนในการทำหน้าที่ประสานงานเหล่านั้น ทั้งนี้ การตัดสินใจต่าง ๆ

ต้องผ่านการตัดสินใจของประชาชนเป็นหลัก รูปแบบการประสานงานจึงเป็นการส่งตัวแทนของชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการหลัก

**ด้านการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554** พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในตำบลอนฉิมพลีภาพรวมในระดับน้อยที่ค่าเฉลี่ย 1.96 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในระดับน้อย ได้แก่ การมีส่วนร่วมช่วยเผยแพร่ข้อมูลภายในชุมชนมากที่สุด ที่ค่าเฉลี่ย 2.27 รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมช่วยขนทำแนวกระสอบทรายกั้นน้ำ ที่ค่าเฉลี่ย 2.06 การมีส่วนร่วมจัดทำแผนรับมือขณะเกิดอุทกภัย และการมีส่วนร่วมคอยแจ้งเตือนระดับน้ำหรือเหตุฉุกเฉิน โดยมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกัน ที่ค่าเฉลี่ย 2.03 และ 2.02 ตามลำดับ การมีส่วนร่วมดำเนินการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการของชุมชนและการมีส่วนร่วมเป็นอาสาสมัครป้องกันน้ำ โดยมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกัน ที่ค่าเฉลี่ย 1.85 และ 1.81 ตามลำดับ และการมีส่วนร่วมเป็นอาสาสมัครกู้ภัย โดยมีระดับการมีส่วนร่วมน้อยที่สุด ที่ค่าเฉลี่ย 1.66 ดังแสดงในตารางที่ 4.41

ตารางที่ 4.41 การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในตำบลอนฉิมพลี

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
1. ช่วยเผยแพร่ข้อมูลภายในชุมชน	61 (15.1)	60 (14.8)	64 (15.8)	38 (9.4)	105 (25.9)	77 (19.0)	2.27 (45.33)	1.75	น้อย
2. ร่วมดำเนินการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการของชุมชน	56 (13.8)	29 (7.2)	44 (10.9)	65 (16.0)	90 (22.2)	121 (29.9)	1.85 (36.94)	1.74	น้อย
3. ร่วมจัดทำแผนรับมือขณะเกิดอุทกภัย	42 (10.4)	60 (14.9)	59 (14.6)	64 (15.8)	65 (16.1)	114 (28.2)	2.03 (40.59)	1.72	น้อย
4. ช่วยขน/ทำแนวกระสอบทรายกั้นน้ำ	46 (11.4)	70 (17.3)	33 (8.1)	89 (22.0)	49 (12.1)	118 (29.1)	2.06 (41.28)	1.76	น้อย
5. คอยแจ้งเตือนระดับน้ำหรือเหตุฉุกเฉิน	71 (17.6)	28 (6.9)	49 (12.1)	69 (17.1)	65 (16.1)	122 (30.2)	2.02 (40.45)	1.83	น้อย
6.อาสาสมัครกู้ภัย	52 (12.8)	24 (5.9)	34 (8.4)	71 (17.5)	73 (18.0)	151 (37.3)	1.66 (33.23)	1.74	น้อยที่สุด
7.อาสาสมัครเฝ้าระวังน้ำ	37 (9.2)	60 (14.9)	43 (10.6)	53 (13.1)	73 (18.1)	138 (34.2)	1.81 (36.29)	1.74	น้อย
รวม							1.96 (39.19)	1.45	น้อย

จากผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ประชาชนมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ โดยผ่านสภาองค์กรชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้านในรูปแบบเวทีประชาคมในการตัดสินใจร่วมกันและสามารถระดมคนในชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคือที่เกิดขึ้นจากการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทำให้ทราบว่า ประชาชนในเขตพื้นที่จะพึ่งตนเองก่อนเป็นลำดับแรกในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามกำลังของตนเมื่อเกิดปัญหาเกินความสามารถที่จะแก้ไขได้ ย่อมต้องอาศัยความช่วยเหลือจากตัวแสดงหลักอย่างหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ พอช. และตัวแสดงภาคประชาสังคมที่สำคัญ คือ สอช. เข้าให้ความช่วยเหลือด้วย

**ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัย**  
**การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554** พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัยการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 ภาพรวมในระดับน้อยที่สุด ที่ค่าเฉลี่ย 1.62 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในระดับน้อยที่สุดทุกด้าน โดยมีส่วนร่วมติดตามประเมินผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยในชุมชนมากที่สุด ที่ค่าเฉลี่ย 1.73 รองลงมาคือมีส่วนร่วมสังเกตการณ์การประเมินผลของหน่วยงานราชการ และมีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์อุทกภัยเป็นระยะ ๆ โดยมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกัน ที่ค่าเฉลี่ย 1.67 และ 1.63 ตามลำดับ และมีส่วนร่วมตรวจสอบความพร้อมใช้งานของอุปกรณ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมสังเกตการณ์ประเมิน และให้คำแนะนำในการฝึกซ้อม โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากัน ที่ค่าเฉลี่ย 1.55 ดังแสดงในตารางที่ 4.42

ตารางที่ 4.42 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัยในตำบลดอนฉิมพลี

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
1. มีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์อุทกภัยเป็นระยะ ๆ	24 (5.9)	55 (13.5)	49 (12.1)	39 (9.6)	95 (23.4)	144 (35.5)	1.63 (32.51)	1.65	น้อยที่สุด
2. ร่วมตรวจสอบความพร้อมใช้งานของอุปกรณ์ต่างๆ	12 (3.0)	52 (12.8)	35 (8.6)	88 (21.7)	79 (19.5)	140 (34.5)	1.55 (30.94)	1.50	น้อยที่สุด
3. เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมสังเกตการณ์ ประเมิน และให้คำแนะนำในการฝึกซ้อม	18 (4.4)	51 (12.6)	42 (10.3)	74 (18.2)	62 (15.3)	159 (39.2)	1.55 (31.03)	1.59	น้อยที่สุด

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
4. ร่วมสังเกตการณ์ การประเมินผลของ หน่วยงานราชการ	12 (3.0)	69 (17.0)	45 (11.1)	83 (20.4)	42 (10.3)	155 (38.2)	1.67 (33.45)	1.61	น้อยที่สุด
5. ร่วมติดตาม ประเมินผลกระทบจาก ปัญหาอุทกภัยในชุมชน	23 (5.7)	61 (15.0)	43 (10.6)	70 (17.2)	73 (18.0)	136 (33.5)	1.73 (34.53)	1.41	น้อยที่สุด
รวม							1.62 (32.49)	1.64	น้อยที่สุด

จากผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์และร่วมติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัยในสัดส่วนที่น้อย ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า แม้ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการประเมินผลจากอุทกภัยในสัดส่วนที่น้อยก็ตาม แต่ทั้งนี้พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมประเมินผลและตรวจสอบการดำเนินงานของกลุ่มร่วมกับพอช. กล่าวคือ ผู้นำชุมชน ตัวแทนประชาชนจากกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินโครงการจากงบประมาณที่ได้รับจากพอช. ทำให้สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็ว และผลจากการที่เปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชนและตัวแทนชุมชนจากกลุ่มต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมนั้น ทำให้การดำเนินงานมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการทำงาน

#### สรุปการมีส่วนร่วมของตำบลอนานิคมพัตในกระบวนการจัดการอุทกภัย

ปี พ.ศ. 2554 พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ปี พ.ศ. 2554 ภาพรวมในระดับน้อย ที่ค่าเฉลี่ย 1.93 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ในระดับน้อย ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมในขั้นการริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 โดยมีระดับการมีส่วนร่วมมากที่สุด ที่ค่าเฉลี่ย 2.31 รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชนและการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่ท่วมในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งมีระดับค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกันที่ 1.99 และ 1.96 ตามลำดับ และมีส่วนร่วมน้อยที่สุดในด้านการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัย ที่ค่าเฉลี่ย 1.63 ดังแสดงในตารางที่ 4.43

ตารางที่ 4.43 สรุปการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ปี พ.ศ. 2554 ของตำบล ดอนฉิมพลี

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม						$\bar{x}$	S.D.	ระดับผลกระทบ
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ทำ			
1. การมีส่วนร่วมในขั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554	25 (6.2)	79 (19.4)	71 (17.5)	148 (36.5)	18 (4.4)	65 (16.0)	2.13 (42.61)	1.28	น้อย
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน	32 (7.9)	76 (18.7)	64 (15.7)	129 (31.7)	7 (1.7)	98 (24.1)	1.99 (39.75)	1.50	น้อย
3. การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554	25 (6.2)	79 (19.5)	71 (17.5)	148 (36.5)	18 (4.4)	65 (16.0)	1.96 (39.19)	1.45	น้อย
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัย	15 (3.7)	50 (12.3)	63 (15.5)	136 (33.5)	7 (1.7)	135 (33.3)	1.63 (32.51)	1.65	น้อยที่สุด
รวม							1.93 (38.60)	1.47	น้อย

จากผลการศึกษาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การจัดการอุทกภัยของตำบล ดอนฉิมพลีอาศัยการพึ่งตนเองเบื้องต้น โดยชุมชนมีส่วนร่วมกันในการวางแผนและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาศัยความร่วมมือแรงร่วมใจของประชาชนในเขตพื้นที่และตัวแสดงภาครัฐที่สำคัญ คือ พอช. ร่วมกับตัวแสดงภาคประชาสังคมที่สำคัญ คือ สอช. โดยมีสารวัตรกำนันร่วมผลักดันให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยอย่างเต็มที่ ตั้งแต่การวิเคราะห์ข้อมูล สภาพปัญหา ความต้องการจากในระดับหมู่บ้าน รวบรวมเป็นแผนพัฒนาไปสู่ตำบล การจัดการในรูปแบบการพึ่งพาตนเองอย่างมีส่วนร่วมส่งผลให้ชุมชนสามารถสนองต่อปัญหาและสนองตอบความต้องการได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

### 4.3.3.2 ภาวะผู้นำในการจัดการภัยพิบัติ (Leadership)

#### (1) ปัจจัยผู้นำ

##### 1. ภูมิหลังของผู้นำ

สำหรับการศึกษาอุทกภัยในพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลีในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกศึกษาผู้นำของตำบลดอนฉิมพลี ได้แก่ สารวัตรกำนัน ตำบลดอนฉิมพลี (นายสมพร ทองกุล) ซึ่งเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมประสานองค์กรชุมชนให้เข้ามาสนับสนุนการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี

ผลการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นถึงความเป็นผู้นำของสารวัตรกำนัน ตำบลดอนฉิมพลี นายสมพร ทองกุล โดยจากการศึกษาประวัติของผู้นำท่านนี้พบว่า นายสมพร ทองกุล เป็นชาวตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยกำเนิด อดีตเคยดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหลายสมัย เมื่อเกษียณจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสารวัตรกำนันตำบลดอนฉิมพลี เนื่องจากเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านงานพัฒนาชุมชน ประกอบกับเป็นคนดั้งเดิมในพื้นที่ และมีการทำงานที่เห็นผลประจักษ์เป็นรูปธรรม นอกจากนี้ยังเป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชนเครือข่ายชาวบ้าน และประธานกองทุนภัยพิบัติของตำบลดอนฉิมพลีอีกด้วย

##### 2. บุคลิกภาพของผู้นำ

นายสมพร ทองกุล เป็นผู้ที่กระตุ้นให้เกิดการสร้างสรรค์ และผลักดันศักยภาพคนในชุมชนไปสู่การทำแผนร่วมกันเพื่อพัฒนาชุมชน และขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนผ่านโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ดังคำสัมภาษณ์ของสารวัตรกำนัน ตำบลดอนฉิมพลี ที่ว่า

...ได้จัดตั้งโครงการโรงเรียนชาวนา เพราะเล็งเห็นว่าเกษตรกรไปยึดติดสารเคมีมากเกินไป เกิดการสะสมสารเคมีในตัวเกษตรกร เราพอมีความรู้เลยอยากแบ่งปันความรู้นี้ให้กับเกษตรกร ให้ได้เข้ามาเรียนรู้ เช่น แมลงที่มีประโยชน์ต่อข้าว แมลงที่เป็นโทษต่อข้าว ตอนนี้นายกก็เห็นด้วย อบต. เห็นด้วย ได้ส่งไปอบรมที่ราชภัฏ และที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ก็ส่งนักวิจัยเข้ามาช่วยทำวิจัยเรื่องข้าว รวมทั้งโครงการเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งได้ดำเนินการอยู่ ...<sup>146</sup>

จากการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกข้างต้น แสดงให้เห็นว่านายสมพร ทองกุล เป็นผู้นำที่มีความวิริยอุตสาหะในการแก้ไขปัญหาของชุมชน และสรรค์สร้างให้เกิดโครงการเพื่อพัฒนาชุมชนโดยขับเคลื่อนผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน

<sup>146</sup> นายสมพร ทองกุล, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.



## (2) การนำและการบริหารจัดการ

### 1. ความรู้ ความสามารถ

นายสมพร ทองกุล จะส่งเสริมชุมชนด้วยการปลูกจิตสำนึก ด้วยการดำเนินงานร่วมกับพอช. สอช. และขบวนจังหวัด ในการแนะนำและกระตุ้นให้ชาวบ้านทราบถึงปัญหาของตนเองและของคนในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น กระตุ้นให้คนในชุมชนเห็นปัญหาและรับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้น และแก้ไขปัญหาร่วมกัน บทบาทในการส่งเสริมให้ชาวบ้านเกิดการเรียนรู้ คือการดำเนินงานในขั้นตอนต่าง ๆ ร่วมกับการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ซึ่งแนะนำให้คนในชุมชนเห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการเข้าร่วมกิจกรรม ซึ่งเห็นได้ว่าคนในชุมชนให้ความร่วมมือในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลดอนฉิมพลี และสนใจที่จะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และมีส่วนร่วมกับภาคีต่างๆ ที่เข้ามาทำงานร่วมกับชุมชน ทั้งในการสำรวจข้อมูล การวิเคราะห์ปัญหา และการจัดทำแผน เป็นต้น ดังคำสัมภาษณ์ของสารวัตรกำนัน ตำบลดอนฉิมพลี ที่ว่า

...หลังจากนั้นผมเลยได้เรียกทางชุมชนคุยกัน ร่วมกันวางแผนเรื่องภัยพิบัติ และได้ทำโครงการเข้าไปที่พอช. เพื่อขอรับการสนับสนุน ทางพอช. ได้ส่งคนเข้ามาดูมาร่วมเป็นที่เลี้ยงชาวบ้าน เรื่องการทำแผนป้องกันรับมือน้ำท่วม ซึ่งชาวบ้านได้ทำส่วนนั้นขึ้นมา และแผนเตรียมรับมือว่าถ้าเกิดน้ำท่วมขึ้นมาอีกจะนำไปไว้ที่ไหน. . .<sup>147</sup>

จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกเบื้องต้น สะท้อนให้เห็นว่านายสมพร ทองกุล ได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในการทำแผนเตรียมความพร้อมป้องกันอุทกภัยของตำบลดอนฉิมพลี โดยมุ่งหวังให้ชุมชนตระหนักถึงภัยและร่วมวิเคราะห์ความล่าช้าที่อาจเกิดขึ้นพร้อมทั้ง เป็นผู้ที่มีบทบาททางด้านประสานงานกับทั้งภายในและภายนอกชุมชน เพื่อให้ได้มาซึ่งความร่วมมือได้รับทรัพยากรมาสนับสนุนการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน

### 2. คุณลักษณะด้านสังคม

นายสมพร ทองกุล ได้สร้างความเข้าใจแก่คนในชุมชนให้เข้าใจและตระหนักว่า การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เป็นการจัดการภัยพิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการป้องกัน แก้ไข บรรเทา ฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติโดยชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ตัดสินใจ กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการภัย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดความเสี่ยงภัยของชุมชน และเพิ่มขีดความสามารถให้คนในชุมชนได้ระงับบรรเทาภัยได้ก่อนที่หน่วยงานภายนอกจะเข้าไปให้การช่วยเหลือ เหตุเพราะชุมชนคือคนที่รู้บริบทของพื้นที่ที่ดีที่สุด ดังคำสัมภาษณ์ของสารวัตรกำนัน ตำบลดอนฉิมพลี ที่ว่า

<sup>147</sup> นายสมพร ทองกุล, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

“...ชวนชาวบ้านจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ เพื่อช่วยเหลือยามประสบภัยพิบัติ แรกเริ่มชาวบ้านยังไม่ค่อยให้ความสนใจเท่าไร เลยชวนคุยกันว่าถ้าตัวเราไม่ให้ความร่วมมือ ไม่ริเริ่ม แล้วใครจะมาช่วยเรา ก็เลยให้ชาวบ้านมาช่วยกันสมทบเป็นสมาชิกกองทุนออมวันละบาท...”<sup>148</sup>

จากการทำงานของนายสมพร ทองกุล สารวัตรกำนัน ตำบลดอนฉิมพลี ที่ได้เป็นผู้เชื่อมประสานให้เกิดการทำงานร่วมกับองค์กรชุมชน และสร้างการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในทุกขั้นตอนการดำเนินงาน ตั้งแต่การประสานแกนนำในพื้นที่ การประชุมสร้างความเข้าใจ การแบ่งบทบาทความรับผิดชอบในการทำงาน การสำรวจข้อมูลความคิดเห็น การส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุนการวิเคราะห์ปัญหาของตำบลร่วมกันเพื่อทำแผนที่ทำมือ จนนำไปสู่การสร้างแผนตำบล ทั้งนี้การดำเนินงานจะขึ้นอยู่กับชุมชน โดยมีพอช. และสอช. เข้ามาร่วมเป็นพี่เลี้ยง สนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ ผ่านกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชน

นัยหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่านายสมพร ทองกุล เป็นผู้นำที่มีบทบาทเป็นนักคิด โดยมีการวางแผนให้ตรงกับปัญหาของชุมชน แต่มีการยืดหยุ่น เปรียบเสมือนการค่อย ๆ สอนคนในชุมชนไปทีละเล็กละน้อย ให้คนในชุมชนเกิดความตระหนักร่วมกัน อันเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ โดยผู้นำชุมชนสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ของคนในชุมชนในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน โดยการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจะแก้ไขโดยใช้กระบวนการของชุมชน โดยให้ชุมชนมีเวทีเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมการคิดวิเคราะห์ให้แก่คนในชุมชน เป็นการปลูกฝังจิตสำนึกและกระตุ้นให้ชาวบ้านทราบถึงปัญหาของตนเอง และคนในชุมชน

#### 4.3.3.3 เครือข่ายในการจัดการ (Network Governance)

การศึกษาสภาพปัญหาและการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี ผู้ศึกษาเลือกทำการศึกษถึงบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงในพื้นที่ทั้ง 19 หมู่บ้าน ซึ่งพื้นที่ทั้ง 19 หมู่บ้านมีลักษณะร่วมกันในแง่ระดับความรุนแรงของสถานการณ์ขณะเกิดภัยอยู่ในระดับสูง ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจระหว่างหน่วยงานในพื้นที่และนอกเหนือจากพื้นที่ ประสพภัยในการจัดการและมีประชาชนได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก

ตำบลดอนฉิมพลีเป็นหน่วยท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กประกอบด้วยเป็นพื้นที่ที่ไม่มีประสบการณ์ในการจัดการอุทกภัย เนื่องจากภัยที่ท้องถิ่นได้รับส่วนใหญ่ คือ ภัยแล้ง ทำให้ความพร้อมในการรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับหน่วยท้องถิ่นในระดับเทศบาล

<sup>148</sup> นายสมพร ทองกุล, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

เมืองหรือเทศบาลนคร การเกิดภัยพิบัติจากอุทกภัยในแต่ละครั้งจึงจำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนทรัพยากรจากหน่วยปฏิบัติระดับอื่นที่เหนือขึ้นไป แม้กระนั้นก็ตามจากการศึกษาพบว่า ความโดดเด่นทางการบริหารจัดการของพื้นที่ตำบลอนฉิมพลีอยู่ที่การมีตัวแสดงที่มีความหลากหลายในฐานะองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนการจัดการตนเองของชุมชน โดยอาศัยทุนทางสังคมที่มีอยู่และความเข้มแข็งของชุมชน เป็นตัวแสดงที่หน่วยต้องทำหน้าที่เชื่อมประสานหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะในการพัฒนาชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ผ่านองค์กรกลางของชุมชนที่มีความเข้มแข็งเพื่อประสานความร่วมมือในรูปแบบร่วมแรงร่วมใจให้เกิดขึ้นในพื้นที่

### (1) บทบาทและความสัมพันธ์ของหน่วยงาน

สำหรับบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละตัวแสดงตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย ซึ่งผู้ศึกษาจะทำการรายงานข้อมูลการสัมภาษณ์หน่วยงานดังกล่าว ดังต่อไปนี้

**สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดฉะเชิงเทรา** ในฐานะที่เป็นหน่วยงานเลขานุการทำหน้าที่ประสานจัดการตัวแสดงและทรัพยากรระดับพื้นที่จังหวัด จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการจัดการภัยพิบัติโดยตรงได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน แต่ทั้งนี้ก็ต้องดูความพร้อมของชุมชนที่จะเข้าร่วมโครงการด้วย ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ว่า

... การใช้ CBDRM ในประเทศไทย คือจะใช้ได้ผลก็ต่อเมื่อพื้นที่นั้นได้รับผลกระทบหรือเกิดภัยอย่างต่อเนื่อง เช่น บ้านน้ำเค็มที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ ซึ่งสามารถใช้ได้กับทุกภัยไม่ใช่แค่อุทกภัย แม้แต่ยาเสพติดก็ใช้ได้ ใช้ได้หมด เพียงแต่ว่าเรื่องของผู้นำท้องถิ่น เขาก็จะเอาไปใช้ได้แค่ไหน ทั้งนี้เราก็เอาไปส่งเสริมเป็นการลดผลกระทบให้กับหมู่บ้าน สร้างศักยภาพให้กับชุมชน เราก็ทำได้แค่นี้ จะไปบังคับก็ไม่ได้... ”<sup>149</sup>

ดังนั้น ในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของตำบลอนฉิมพลีในครั้งนี้อองค์กรชุมชนได้เข้าร่วมโครงการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนท้องถิ่น **สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)** ซึ่งมีบทบาทสำคัญ กล่าวคือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้ให้การสนับสนุนงบประมาณชุมชนพร้อมทั้งสนับสนุนบุคลากรในการอำนวยความสะดวกทำกระบวนการ (Facilitator) ในการชี้แนะและเครื่องมือเพื่อออกแบบแผนการจัดการความเสี่ยงของ

<sup>149</sup> นายชัยยา สัตยารักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

ชุมชน จากการดำเนินการดังกล่าว สภาชุมชนได้นำงบประมาณมาดำเนินการในการเชื่อมโยงเครือข่ายในการดำเนินการแก้ไขปัญหายภัยพิบัติกับหน่วยงานต่าง ๆ และชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้กระบวนการแก้ไขปัญหาร่วมกัน และนำมาปรับปรุงพัฒนากระบวนการแก้ไขปัญหาก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการแก้ไขปัญหายภัยพิบัติในครั้งต่อไป พร้อมทั้งได้มีการนำงบประมาณส่วนหนึ่งมาจัดตั้งเป็นกองทุนภัยพิบัติระดับเขตเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหายภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

โดยสรุปการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยตำบลดอนฉิมพลี มีตัวแสดงที่มีลักษณะเฉพาะเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการร่วมกันแก้ไขปัญหาคือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติของเหล่าตัวแสดงในการปฏิบัติการแก้ไขปัญหายภัยพิบัติจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์กรชุมชนและองค์กรพัฒนาชุมชน และตัวแสดงอื่นที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการจัดการ โดยพบว่าสภาองค์กรชุมชนทำหน้าที่ประสานการปฏิสัมพันธ์ให้กับทั้งสองฝ่ายให้สามารถเชื่อมโยงถึงกัน ซึ่งขณะเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นเหล่าตัวแสดงได้ดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ที่ร่วมกันกำหนด

## (2) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับชุมชน

### 1. การมีบทบาทและการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน

ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากการสังเกต และการสัมภาษณ์เชิงลึกซึ่งเป็นตัวแทนของชุมชนและหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการทางด้านภัยพิบัติโดยตรง จำนวนทั้งสิ้น 8 ราย ในประเด็นหลักเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมด้านการจัดการอุทกภัยซึ่งสามารถสรุปข้อค้นพบ ตลอดจนปัญหา และข้อเสนอแนะตามลำดับ ดังนี้

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 1 กล่าวคือ มีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน (Inform) ในภาพรวมตำบลดอนฉิมพลีมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับข่าวสารทางด้านภัยพิบัติ โดยเป็นข้อมูลที่จริง ถูกต้อง ทันสมัย และมีการให้ข้อมูลข่าวสารผ่านตัวแทนของประชาชนโดยตรง ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนอำเภอบางน้ำเปรี้ยว ที่ว่า

...มีการดึงประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วม โดยผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกลไกหลักสำคัญในการเผยแพร่ บอกต่อข่าวสาร มีบทบาทสำคัญต่อการแจ้งเตือนภัย ส่วนมากร้อยละ 90 ก็ให้ความร่วมมือดีหมด เพราะไม่ยากให้ลูกบ้านของตนเองลำบาก...<sup>150</sup>

<sup>150</sup> นายยงยุทธ ผู้มีสุข, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 2 กล่าวคือ มีการปรึกษาหารือ (Consult) ระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน ในด้านการจัดการอุทกภัย พบว่า แกนนำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ดั่งคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ว่า

... เพราะฉะนั้น CBDRM ตรงนี้ทางจังหวัดจึงค่อนข้างเน้นทางการจัดทำแผนของหมู่บ้านเป็นหลัก ทั้งนี้ในการร่วมกันจัดทำแผนชุมชนก็ต้องเป็นคนร่วมกันค้นหาเป็นหลัก ชุมชนก็ต้องช่วยกันทำแผน เราก็จะเอาตรงนี้เป็นตัวตั้ง เพื่อที่จะเสนอให้หน่วยงานระดับสูงขึ้นไป เช่น อบต. อำเภอ จังหวัด อันนี้ก็จะค่อนข้างได้ผลเป็นรูปธรรม. . .<sup>151</sup>

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 3 กล่าวคือ ให้เข้ามา มีบทบาท (Involve) โดยตำบลดอนฉิมพลีได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน กำหนดวิธีการทำงานหรือแนวทางการจัดการภัยพิบัติ และมีการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน เช่น การทำแผนชุมชน การทำประชาคม ดั่งคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 6 ที่ว่า

... มีการทำแผน โดยดึงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม อย่างด้านการป้องกันบ้านที่สร้างใหม่ก็ทำให้มันสูงหน่อย ส่วนตอนที่ท่วมเข้าพื้นที่แล้ว ก็แก้ไขยากแล้ว ก็ต้องบรรเทา เช่น หาเรือมา โดยทางผู้นำเป็นคนประสานทางอบต. และปภ. จังหวัด ฉะเชิงเทรา ส่วนใหญ่ถ้าบริหารจัดการน้ำดีตรงนี้ก็ไม่ต้องท่วม เพราะพื้นที่สูง มีการเรียกคุยกับทางลูกบ้าน เพราะที่ได้รับข่าวสารจากทางรัฐบาล หน่วยงานมีการแจ้งข่าวสาร หน่วยงานได้แก่ อบต. อำเภอ ประกอบกับฝนตกไม่หยุด ทั้งวันทั้งคืน มีการทำแผน มีการเตรียมการ มีการประสานหน่วยงานราชการ หน่วยงานหลักก็คือกรมชลประทาน. . .<sup>152</sup>

โดยการทำแผนของชุมชนได้ผ่านเวทีประชาคม เพื่อให้ชุมชนได้เสนอความคิดเห็นและมีส่วนร่วม เพื่อให้มาจากการต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ดั่งคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 4 ที่ว่า “... มีการทำแผนเป็นประจำ ผ่านการทำประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งมีการร่วมหารือกับลูกบ้านเป็นประจำทุก ๆ

<sup>151</sup> นายชัยยา สัตยารักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

<sup>152</sup> นายวิฑูรย์ อิศระพงศา, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, หมู่ที่ 6 ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 30 เมษายน 2559.

สิ้นเดือน พอเราไปประชุมกับอำเภอ แล้วเราก็เล่าให้ลูกบ้านฟัง ถ้ามีเรื่องที่ต้องคิดต่อก็มีการระดมความคิดหาทางออกร่วมกัน”<sup>153</sup>

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 4 กล่าวคือ มีการสร้างความร่วมมือ (Collaborate) เป็นการมีส่วนร่วมในระดับสูง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนทำงานร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจ ทั้งนี้พบว่า การตัดสินใจจะเป็นไปในลักษณะของเสนอขอความเห็นชอบและพยายามสร้างความร่วมมือด้วยการสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 9 ที่ว่า “. . .ชุมชนให้ความร่วมมือดี พอถึงยามฉุกเฉินชาวบ้านจะให้ความร่วมมือกันดีไม่ว่าจะเป็นหน้าแล้งหรือหน้าน้ำ รูปแบบการช่วยเหลือก็มีหลายอย่าง เช่น มาลงแรงหรือบริจาคเงิน และส่วนหนึ่งก็คือคนในชุมชนมีจิตสำนึกหรือจิตสาธารณะถ้าเห็นบ้านข้างเคียงออกบ้านของตนเองก็ยินดีที่จะออกมาช่วยเพื่อส่วนรวม. . .”<sup>154</sup> สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของตัวแทนอำเภอบางน้ำเปรี้ยว ที่ว่า “. . .มีการดึงประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม โดยผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกลไกหลัก เพราะว่าเราไม่สามารถที่จะประสานพื้นที่เหล่านี้ได้โดยตรง ส่วนมากร้อยละ 90 ก็จะทำให้ความร่วมมือกันดีหมด เพราะไม่ยากให้ลูกบ้านได้รับความลำบาก และตัวเองอยู่บ้านก็จะปลอดภัยด้วย. . .”<sup>155</sup>

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 5 กล่าวคือ ให้อำนาจหรือเสริมพลังแก่ประชาชน (Empower) เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจและแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการประชาคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน ทั้งนี้พบว่ามีการทำประชาคมเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนในการตัดสินใจทางอ้อม แต่ยังไม่มีการมอบอำนาจหรือให้ประชาชนเป็นเจ้าของภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติด้วยตนเอง ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 9 ว่า

“. . .การทำประชาคม เป็นเครื่องมือของรัฐ โดยภาครัฐอยากทราบว่าประชาชนต้องการอะไร อยากแก้ไขปัญหาส่วนไหนก่อน โดยก็จะส่งคนของอบต. เข้ามาร่วม โดยให้ทางชุมชนระดมความคิดเห็น และทางอบต. ก็จะรับฟังและนำเข้าแผน เช่น ความต้องการในการพัฒนาถนน พัฒนาแหล่งน้ำ เช่น เมื่อ 2-3 ปีที่ผ่านมาปัญหาเร่งด่วนก็คือเรื่อง

<sup>153</sup> นายปรีชา มุอำหมัด, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, หมู่ที่ 4 ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 30 เมษายน 2559.

<sup>154</sup> นางประภัสสร จันทรา, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, หมู่ที่ 9 ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 30 เมษายน 2559.

<sup>155</sup> นายยงยุทธ ผู้มีสุข, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.



น้ำประปา บ้านไหนไม่มีคลองบ่อน้ำ ก็มาขอใช้น้ำจากเพื่อนบ้าน หรือขอน้ำจากอบต. ซึ่งชาวบ้านส่วนใหญ่จะไม่มีน้ำประปา แต่ตอนนี้ได้ประปาส่วนภูมิภาคแล้ว ปลายปีก็จะต่อเข้าบ้าน 2. การดูแลแหล่งน้ำ 3. การพัฒนาถนน. . .”<sup>156</sup>

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 4 กล่าวคือ “. . .ถ้าเป็นเรื่องใหญ่ก็จะมีการจัดประชาคมซึ่งก็ได้รับความร่วมมือจากชาวบ้านเป็นอย่างดี ส่วนมากจะจัดที่สุเหร่า แต่ถ้าเป็นเรื่องเล็กน้อยก็ใช้การประชุมผ่านทางเสียงตามสายกระจายเสียงของหมู่บ้าน. . .”<sup>157</sup>

## 2. ศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม

ด้านศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม ผู้ศึกษาได้มุ่งเน้นศึกษาเพื่อทำการวิเคราะห์การได้รับความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยและกระบวนการบริหารจัดการภัย ทั้งยังจะทำให้ประชาชนมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนหากเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติขึ้น โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

**การรับทราบปัญหาอุทกภัยภายในตำบลอนฉิมพลี** พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีการรับทราบ “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ไขปัญหา” มากที่สุด มีคะแนนการรับทราบเฉลี่ยเท่ากับ 0.80 รองลงมาคือ มีความรู้ความเข้าใจและรับทราบประเด็น “มูลค่าความเสียหายที่ได้รับจากอุทกภัย” ที่คะแนนการรับทราบเฉลี่ย 0.74 การรับทราบ “การได้รับผลกระทบจากปัญหาอุทกภัย” และการรับทราบ “ช่วงเวลาที่เกิดอุทกภัยในชุมชน” มีคะแนนการรับทราบเฉลี่ยใกล้เคียงกันที่ 0.69 และ 0.68 ตามลำดับ และการรับทราบ “หมายเลขโทรศัพท์ฉุกเฉินเกิดอุทกภัย” น้อยที่สุดที่คะแนนการรับทราบเฉลี่ย 0.62 โดยมีคะแนนการรับทราบเฉลี่ยรวมที่ 0.71 ซึ่งจัดอยู่ในระดับสูง ดังแสดงในตารางที่ 4.44 จากผลการศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประชาชนมีการรับทราบบทบาทหน้าที่ของแกนนำในการบริหารจัดการภัยพิบัติ แสดงให้เห็นถึงการแสดงบทบาทที่ชัดเจนของกลุ่มเครือข่าย และสภาองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นผู้ผลักดันให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติในทางกลับกันกลับพบว่าประชาชนมีการรับทราบหมายเลขโทรศัพท์ที่จะติดต่อขอความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉินในลำดับท้ายสุด แสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นยังไม่มีการพัฒนาช่องทางการประชาสัมพันธ์และการแจ้งเตือนให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบ

<sup>156</sup> นางประภัสสร จันทรา, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, หมู่ที่ 9 ตำบลอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 30 เมษายน 2559.

<sup>157</sup> นายปรีชา มุอำหมัด, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, หมู่ที่ 4 ตำบลอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 30 เมษายน 2559.

### ความรู้ด้านข้อมูลการจัดการปัญหาอุทกภัยภายในตำบลดอนฉิมพลี

พบว่า ประชาชนในชุมชนมีความรู้ในเรื่องความสำเร็จของการจัดการอุทกภัยในชุมชน “มีการแก้ไขปัญหาน้ำนำไปสู่แผนพัฒนาตำบลที่มาจากกระบวนการมีส่วนร่วมวิเคราะห์ข้อมูล สภาพปัญหาความต้องการจากในระดับหมู่บ้านรวบรวมเป็นแผนพัฒนาตำบล” มากที่สุด โดยมีคะแนนความรู้เฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง เท่ากับ 0.79 รองลงมาคือ มีความรู้ในเรื่องบทบาทของคณะกรรมการของชุมชน “การจัดการน้ำของชุมชนมีการเชื่อมโยงการทำงานกับท้องถิ่นภาคีพัฒนาในพื้นที่” และความรู้ในเรื่องรูปแบบการบริหารจัดการอุทกภัยในชุมชน ในประเด็น “การจัดการน้ำของชุมชนมีการเชื่อมโยงการทำงานกับท้องถิ่นภาคีพัฒนาในพื้นที่” โดยมีคะแนนความรู้เฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างใกล้เคียงกัน เท่ากับ 0.76 และ 0.75 ตามลำดับ การมีความรู้ในเรื่องแนวทางการปฏิบัติของสมาชิกชุมชน ในประเด็น “การบริหารจัดการน้ำของตำบลควรส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมเปิดปิดประตูระบายน้ำ” โดยมีคะแนนความรู้เฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง เท่ากับ 0.72 และมีความรู้ในเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการฉุกเฉิน โดยทราบว่าเป็น “มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม” น้อยที่สุด คือ มีคะแนนความรู้เฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง เท่ากับ 0.74 ซึ่งจัดอยู่ในระดับสูง ดังแสดงในตารางที่ 4.44 จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่าประชาชนมีการรับทราบผลสำเร็จของแผนการจัดการน้ำของชุมชน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของแผนการจัดการน้ำ “ดอนฉิมพลี โมเดล”

ตารางที่ 4.44 ความรู้ความเข้าใจและการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาน้ำท่วมในตำบลดอนฉิมพลี

ความรู้/ความเข้าใจ	คำตอบ				ค่าเฉลี่ยความรู้
	ใช่		ไม่ใช่		
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
การรับทราบปัญหาน้ำท่วมภายในชุมชน					
1. ปัญหาน้ำท่วมของตำบลดอนฉิมพลีเป็นปัญหาที่ไม่ได้เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี	278	68.3	129	31.7	0.68
2. สภาพปัญหาน้ำท่วมแต่ละครั้งมีผลต่อการดำรงชีวิตของสมาชิกในชุมชนอย่างมาก	280	68.8	127	31.2	0.69
3. ปัญหาน้ำท่วมแต่ละปีได้สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินและสภาพเศรษฐกิจภายในชุมชน	300	73.7	107	26.3	0.74
4. การแก้ปัญหาน้ำท่วมแต่ละครั้งเป็นความร่วมมือของคณะกรรมการชุมชนและอบต.	323	79.6	83	20.4	0.80
5. ท่านทราบสถานที่หรือหมายเลขโทรศัพท์ที่จะติดต่อเพื่อขอความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉิน	253	62.2	154	37.8	0.62
คะแนนเฉลี่ยการรับทราบปัญหาน้ำท่วมภายในชุมชน	63.20		36.80		0.71

ความรู้/ความเข้าใจ	คำตอบ				ค่าเฉลี่ย ความรู้
	ใช่		ไม่ใช่		
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
ความรู้ด้านข้อมูลการจัดการปัญหาน้ำท่วมภายในชุมชน 1. มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานช่วยเหลือผู้ประสบภัย น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554	281	69.0	126	31.0	0.69
2. การจัดการน้ำของชุมชนเน้นที่ท้องถิ่น จัดการตนเอง อาศัยภูมิปัญญาชาวบ้านและ เน้นการพึ่งพาภายนอกให้น้อยที่สุด	306	75.2	101	24.8	0.75
3. การจัดการน้ำของชุมชนมีการเชื่อมโยง การทำงานกับท้องถิ่นภาคีพัฒนาในพื้นที่	310	76.2	97	23.8	0.76
4. การบริหารจัดการน้ำของตำบลควรส่งเสริมให้ ประชาชนมีส่วนร่วมเปิดปิดประตูระบายน้ำ	294	72.2	113	27.8	0.72
5. การแก้ไขปัญหาให้นำไปสู่แผนพัฒนาตำบล ที่มาจากกระบวนการมีส่วนร่วมวิเคราะห์ข้อมูล สภาพปัญหา ความต้องการจากในระดับหมู่บ้าน รวบรวมเป็นแผนพัฒนาสู่ตำบล	312	76.8	94	23.2	0.79
คะแนนเฉลี่ยความรู้ด้านข้อมูลการจัดการปัญหา อุทกภัยภายในตำบลดอนฉิมพลี	73.88		26.12		0.74
ค่าเฉลี่ย					0.73

ตารางที่ 4.45 ระดับความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอุทกภัยในตำบลดอนฉิมพลี

ระดับความรู้	ช่วงของค่าเฉลี่ย	จำนวน (คน)	ร้อยละ
สูง	0.67 – 1.00	253	62.20
ปานกลาง	0.34 – 0.66	89	21.90
ต่ำ	0.00 – 0.33	65	16.00
รวม		407	100.00

**ระดับความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอุทกภัย** สรุปคะแนนความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอุทกภัยในเขตตำบลดอนฉิมพลีของกลุ่มตัวอย่างโดยแบ่งค่าเฉลี่ย คะแนนความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาน้ำท่วมในตำบลดอนฉิมพลี เป็น 3 ระดับ คือ 0.00-0.33 0.34-0.66 และ 0.67-1.00 พบว่า ระดับความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอุทกภัยในเขตตำบลดอนฉิมพลีของกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่มี

ความรู้เกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในระดับสูง จำนวน 253 คน คิดเป็นร้อยละ 62.20 รองลงมาคือมีความรู้ในระดับปานกลาง จำนวน 89 คน คิดเป็นร้อยละ 21.90 และมีความรู้ในระดับต่ำในสัดส่วนน้อยที่สุด จำนวน 65 คน คิดเป็นร้อยละ 16.00 ดังแสดงในตารางที่ 4.45 โดยในภาพรวม พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความรู้และการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอยู่ในระดับสูง คือ มีคะแนนเฉลี่ยที่ระดับ 0.73 ดังที่แสดงในตารางที่ 4.44 ซึ่งจากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า สภาองค์กรชุมชนได้เน้นกระบวนการให้สมาชิกในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการของกลุ่ม ทำให้ประชาชนรับทราบแนวทางการปฏิบัติ อยากเข้าร่วม และทำที่สุด คือ เป็นส่วนหนึ่งในแผนการจัดการน้ำ “ดอนฉิมพลีโมเดล” ดังกล่าว โดยมีตำบลดอนฉิมพลี ซึ่งเป็นหน่วยงานท้องถิ่นให้การสนับสนุนทางด้านองค์ความรู้เป็นสำคัญ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ว่า

... เป็นส่วนที่ไปให้ความรู้กับชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงตามทีปก. กำหนด เวลาจัดอบรมก็ไปตามพื้นที่เสี่ยงตามบัญชีที่ส่งมา กระบวนการในการอบรมก็เป็นการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการให้ความรู้ เพื่อให้เกิดการป้องกันตนเอง ในส่วนของเราจะมีหน้าที่เช่นนี้ แต่ก็ได้ลงลึกเข้าไปในชุมชนเพราะเราไม่ได้มีบทบาทหน้าที่มากมายขนาดนั้น เพียงแต่ไปให้ความรู้และก็ให้เขาไปต่อยอดด้วย จากที่คนในหมู่บ้านตัวแทนที่มาจากจำนวนคนสองคนคงไม่สามารถที่จะนำไปต่อยอดได้ทั้งจังหวัด เพียงแต่ว่าเขาจะนำไปต่อยอดหรือไม่ เพราะเราไปบังคับเขาไม่ได้ ทั้งนี้ หมู่บ้านจะทำหรือไม่ทำก็อยู่ที่ความตระหนักของหมู่บ้านหรือชุมชนนั้น ๆ ในการนำไปต่อยอดเพื่อที่จะนำไปป้องกันชุมชนเขา ในส่วนของการป้องกันชุมชนเขา ก็จะมีคณะกรรมการในแต่ละตำบลก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยภัยที่เข้ามากระทำกับชุมชนเขา ภาพรวมจะเป็นอย่างนี้ ถ้าเกิดผลกระทบมากก็จะมีปัจจัยในการป้องกันมาก ถ้าได้รับผลกระทบน้อยก็จะมีปัจจัยในการป้องกันน้อย หรือว่าไม่มีความสูญเสียเลยก็ว่าจะไม่มีความตระหนัก ของประเทศไทยส่วนมากจะเป็นอย่างนี้. . .<sup>158</sup>

<sup>158</sup> นายชัยยา สัตยารักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 9 ที่ว่า “. . .เข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การอบรมเตรียมการป้องกันภัยที่อบต. และมีการส่งเสริมให้ชุมชนมีการป้องกันภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน แต่ชุมชนไม่ค่อยได้นำมาปฏิบัติ เนื่องจากว่าเป็นภัยที่ไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ชุมชนก็ไม่ได้ตื่นตัวในเรื่องนี้ แต่ก็มี การอบรมอย่างต่อเนื่อง. . .”<sup>159</sup>

จากการศึกษาพบว่า อบต.ดอนฉิมพลี ได้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการ ในรูปของประชาคม หมู่บ้าน ตำบล ยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานจัดให้มีการอบรมเพิ่มประสิทธิภาพให้กับบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่

### (3) กระบวนการถ่ายทอดและเรียนรู้ของชุมชน

ด้วยวิถีชีวิตแบบชุมชนชนบท ชุมชนได้เห็นความสำคัญในการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนขึ้น เพื่อเป็นการรวมกลุ่มเพิ่มอำนาจต่อรอง และส่งผลให้เกิดการพัฒนาชุมชน ดังคำสัมภาษณ์ของสารวัตรกำนัน ตำบลดอนฉิมพลี ที่ว่า

. . . สภาองค์กรชุมชน ตอนนี้พัฒนาอำเภอเข้ามาช่วยทำงานด้วย ตัวอย่างของเสม็ดใต้ ของอำเภอเรายังไม่ค่อยมีความรู้เลยเอาของเสม็ดใต้มาดู มีสมาชิกกองทุนพันกว่าคน สภาองค์กรจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ชุมชนมาร่วมกันค้นหาปัญหา เสนอปัญหา และร่วมแก้ไขปัญหา ตอนนี้จัดตั้งกว่า 10 ตำบล ในอำเภอบางน้ำเปรี้ยว เขียวก้านันเข้ามาเป็นประธาน ปัญหาบางอย่างอบต. แก้ไม่ได้ แต่สภาแก้ไขปัญหาได้ เช่น ปัญหาการแก้ไขน้ำท่วมว่าต้องการตอรั้งนี้ แต่อบต. บอกทำไม่ได้ ชาวบ้านบอกทำได้ก็เชิญหน่วยงานเข้ามารับฟัง หรือเรื่องการจัดขยะในชุมชน เช่น สภาร่างหนังสือเข้าไปให้นายกแก้ไข สภามีกฎหมายรองรับ. . .”<sup>160</sup>

### (4) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารสถานการณ์ภัยพิบัติ

การรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในชุมชน มีกลุ่มตัวอย่างที่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร จำนวน 395 คน คิดเป็นร้อยละ 97.10 และไม่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร 12 คน คิดเป็นร้อยละ 2.90 ดังตารางที่ 4.46

**ช่องทางข่าวสารที่เผยแพร่โดยคณะกรรมการชุมชนและคนในชุมชน**  
พบว่า ช่องทางการกระจายข่าวสารจากคณะกรรมการชุมชนที่ประชาชนในชุมชนได้รับมากที่สุด คือ “การบอกเล่าต่อ ๆ กัน” คิดเป็นร้อยละ 76.10 รองลงมาคือ ช่องทางกระจายข่าวสารประเภท

<sup>159</sup> นางประภัสสร จันทรา, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, หมู่ที่ 9 ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 30 เมษายน 2559.

<sup>160</sup> นายสมพร ทองกุล, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

“เว็บไซต์” คิดเป็นร้อยละ 43.00 ช่องทางการกระจายข่าวสารประเภท “รถประกาศจากคณะกรรมการชุมชน” คิดเป็นร้อยละ 31.40 และช่องทางที่มีผู้รับน้อยที่สุดคือ “สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ” และ “วิทยุชุมชน” โดยมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คิดเป็นร้อยละ 26.3 และ 26.0 ตามลำดับ ดังตารางที่ 4.46

**ข้อมูลที่ได้รับจากการกระจายข่าวสารของคณะกรรมการชุมชนและคนในชุมชน** จากการศึกษาพบว่า สาระสำคัญของข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่โดยคณะกรรมการชุมชนที่กลุ่มตัวอย่างได้มีการรับทราบมากที่สุด คือ การเตรียมตัวรับมือ คิดเป็นร้อยละ 76.90 รองลงมาคือ การขอความช่วยเหลือและความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วม ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน คิดเป็นร้อยละ 69.10 และ 67.20 ตามลำดับ และข้อมูลข่าวสารที่ได้รับน้อยที่สุดคือ การรับทราบประเด็นการแก้ไข ปัญหาเฉพาะหน้า คิดเป็นร้อยละ 64.90 ดังตารางที่ 4.46

ตารางที่ 4.46 การรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในตำบลดอนฉิมพลี

การรับข้อมูลข่าวสาร	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ได้รับ	395	97.10
ไม่ได้รับ	12	2.90
คณะกรรมการชุมชน และคนในชุมชน		
1. วิทยุชุมชน	106	26.00
2. รถประกาศจากคณะกรรมการชุมชน	128	31.40
3. การบอกเล่าต่อ ๆ กัน	309	76.10
4. เว็บไซต์ของเทศบาลนครหาดใหญ่	174	43.00
5. สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ (แผ่นพับ ใบประกาศ กระดานข้อความ คัดเอาท์ ไลน์ล)	104	26.30
สิ่งที่ได้รับจากการรับทราบข้อมูลข่าวสาร		
1. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วม (เช่น ปัจจัยที่ก่อให้เกิดน้ำท่วม)	273	67.20
2. การเตรียมตัวรับมือ (เช่น การขนย้ายข้าวของขึ้นที่สูง)	313	76.90
3. การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า (เช่น การทำถุงน้ำตแทนกระสอบทราย)	264	64.90
4. การขอความช่วยเหลือ	279	69.10

สรุปคะแนนการรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในตำบลดอนฉิมพลี ซึ่งพิจารณาจากการได้รับข่าวสารผ่านช่องทางต่าง ๆ (ตารางที่ 4.46) มีทั้งสิ้น 5 ช่องทาง โดยมาจากคณะกรรมการชุมชน มีคะแนนเต็ม 5 คะแนน โดยแบ่งชั้นคะแนน เป็น 3 ระดับ คือ 0-1.6 คะแนน 1.7-3.2 คะแนน และ 3.3-5.0 คะแนน พบว่า กลุ่มตัวอย่างจำนวนมากที่สุด จำนวน 273 คน คิดเป็นร้อยละ 67.10 มีคะแนนการรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมอยู่ในระดับปานกลาง



รองลงมาคือระดับต่ำ จำนวน 117 คน คิดเป็นร้อยละ 28.70 และน้อยที่สุด คือ ระดับสูง มีจำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 4.20 ดังในตารางที่ 4.47

ตารางที่ 4.47 ระดับคะแนนการรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมในตำบลดอนฉิมพลี

ระดับความรู้	ช่วงของค่าเฉลี่ย	จำนวน (คน)	ร้อยละ
สูง	3.3 – 5.0	17	4.20
ปานกลาง	1.7 – 3.2	273	67.10
ต่ำ	0 – 1.6	117	28.7
รวม		407	100.00

จากผลการศึกษาข้างต้นทำให้เห็นว่าด้วยลักษณะของตำบลดอนฉิมพลีมีลักษณะความสัมพันธ์แบบสังคมชนบท ความสัมพันธ์จึงเหนียวแน่น ลักษณะการสื่อสารแบบการบอกเล่าต่อ ๆ กันจึงเป็นลักษณะที่มีการใช้มากที่สุด ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 12 ที่ว่า “. . .เมื่อผู้นำรับข่าวสารมาแล้วได้มีการกระจายบอกลูกบ้านให้เตรียมความพร้อมระดับครัวเรือน บอกระดับน้ำเป็นระยะ ๆ การขนของขึ้นที่สูง การมีส่วนร่วมไปช่วยขนข้าวปลูก ปุ๋ย ไร่ที่สูงสำหรับบ้านที่มี และสำหรับบ้านที่เป็นแอ่งต่ำก็เอาขึ้นถนนก็ไปช่วยกันทำเต็นท์ที่ถนนให้เขาได้พักอาศัย. . .”<sup>161</sup> สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 6 ที่ว่า “. . .ผู้นำประสานกับชาวบ้านสังเกตจุดที่น้ำจะท่วมและมีการประชาสัมพันธ์บอกต่อ ชาวบ้านสามารถบอกต่อมายังผู้นำ ผู้นำบอกต่อทางหน่วยงาน ชาวบ้านก็ให้ความร่วมมือดี. . .”<sup>162</sup>

สำหรับช่องทางการสื่อสารทางอำเภอบางน้ำเปรี้ยวได้มีการเพิ่มช่องทางในการสื่อสาร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสื่อสารและทำให้ชุมชนสามารถเข้าถึงข่าวสารได้มากยิ่งขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนอำเภอบางน้ำเปรี้ยว ที่ว่า

. . .การพัฒนาเป็นเว็บไซต์ แจ้งระดับน้ำ ความรู้ การแจ้งเตือนภัย เบอร์สายด่วนสามารถติดต่อได้ทันที ไม่ให้เจ้าหน้าที่กลับบ้าน งานประจำให้หยุด เว็บไซต์ของอำเภอ

<sup>161</sup>นางมนเทียน ปัทมขจร, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, หมู่ที่ 12 ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 30 เมษายน 2559.

<sup>162</sup>นายวิฑูรย์ อิศระพงศา, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, หมู่ที่ 6 ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 30 เมษายน 2559.

ช่วยได้ระดับหนึ่ง มีคนโทรเข้ามาบอกปัญหา ลดความตึงเครียด การช่วยเหลือของผู้นำ เป็นแบบอย่างให้เอกชนระดมเงินสิ่งของช่วยเหลือด้วย. . .<sup>163</sup>

จากผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การรับทราบข่าวสารด้วยวิธีการบอกเล่าต่อ ๆ กัน ซึ่งอาศัยเพียงตัวกลางในการรับส่งข้อมูล ได้แก่ ชาวบ้าน แกนนำชุมชน และ คณะกรรมการชุมชน เป็นช่องทางที่เหมาะสมในการรับส่งข่าวสารสำหรับสังคมชนบท เพราะเป็นวิธีการที่ไม่เป็นทางการ มีลักษณะง่าย ไม่ซับซ้อน แต่สิ่งที่ควรคำนึงถึงคือ ความถูกต้องของข้อมูล ข่าวสารที่ได้รับ ทั้งนี้ จากผลการศึกษาค้นพบว่าการประชาสัมพันธ์ข่าวสารผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงานท้องถิ่นกลับเป็นที่ได้รับความนิยมมากสำหรับตำบลดอนฉิมพลี ในขณะที่เกิดภัยพิบัติซึ่งเป็นสังคมชนบท ทั้งนี้สอดคล้องกับข้อมูลเชิงลึกที่ได้สัมภาษณ์ตัวแทนของอำเภอบางน้ำเปรี้ยว สามารถสรุปสาระสำคัญที่ประกอบเหตุผลดังกล่าวคือ ในช่วงน้ำท่วมที่ผ่านมา อำเภอบางน้ำเปรี้ยวได้เพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ทางเว็บไซต์ เพื่อเป็นการพัฒนาช่องทางในการสื่อสารกับประชาชนในเขตพื้นที่ให้มีความหลากหลายมากขึ้น จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการสื่อสารที่หลากหลายส่งผลต่อการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ

#### (5) การสร้างเครือข่าย

ลักษณะการเข้ามาช่วยเหลือ คือ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในพื้นที่ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ว่า

...หน่วยงานค่อนข้างมีความพร้อมทางด้านเครื่องมือ และมีการประสานงานที่ดีกับภาคี เช่น ทหาร งานช่าง อบต. หน่วยงานสนับสนุนใหญ่ ศูนย์เขต (ศูนย์ที่ 3) การเตรียมความพร้อม ส่วนมากเราจะโดนในช่วงเดือนกันยายนของทุกปี ก็จะมีการประสานเอาเรือมาไว้ก่อนในช่วงก่อนเดือนกันยายน ของจังหวัดเราส่วนใหญ่ โยธการ ส่วนที่ติดกับนครนายก ดอนฉิมพลีอาจไม่ค่อยท่วม แต่ของดอนฉิมพลีจะมีคนในหมู่บ้านร่วมเป็นคณะกรรมการในกลุ่มคนรักน้ำ ถ้าเรื่องของผลกระทบหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจริง ๆ ก็อาจไม่ได้ออกมา คนที่ออกมาก็มีไม่กี่คน อย่างเช่น ลุงพร ก็จะมาประชุมบ่อย เป็นตัวแทนที่เอาจริงจัง พอเราเข้ามาเสริมตรงนี้ให้เขาก็เอาไปต่อยอดศักยภาพของเขา. . .<sup>164</sup>

นอกจากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในพื้นที่ ในกระบวนการทำแผนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ได้มีองค์กรชุมชนเข้าช่วยเหลือเป็นพี่เลี้ยงให้กับชุมชนในการทำ

<sup>163</sup> นายยงยุทธ ผู้มีสุข, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

<sup>164</sup> นายชัยยา สัตยารักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหว, ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

กระบวนการดังกล่าว ดังคำสัมภาษณ์ของสารวัตรกำนัน ตำบลดอนฉิมพลี ที่ว่า “. . .บทบาทพี่เลี้ยง พอช. มาสำรวจบ้านชาวบ้าน ในขั้นการทำแผน ว่าถ้าเกิดการอพยพจะเอาพื้นที่ตรงไหนเป็นพื้นที่รองรับ ก็ได้งบประมาณมาส่วนหนึ่งประมาณ 200,000 บาท ก็นำมาซื้อเรือ ทางพอช. ก็เอาถุงยังชีพมาช่วย. . .”<sup>165</sup>

จากการศึกษาพบว่า ตำบลดอนฉิมพลีมีการรวมกลุ่ม โดยการจัดตั้งเครือข่ายขึ้นมาในการให้ความช่วยเหลือกัน ซึ่งเป็นลักษณะเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการ แสดงให้เห็นว่าชุมชนมิได้รอคอยความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐเพียงอย่างเดียว ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 6 ที่ว่า

. . .กลุ่มผู้ใช้น้ำ เกิดใกล้กับเหตุการณ์ปี 54 ที่แรกก็ยังมีไม่ครบทุกหมู่บ้าน แต่หลังจากนั้นมา เจ้าหน้าที่ชลประทานมาใหม่ก็เข้ามาทำตรงนี้ เพื่อเป็นเสียงต่อรองหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ยิ่งตรงเลย บางที่ไม่ต้องผ่านทางอำเภอหรือทางท้องถิ่น ก็ยังตรงเข้าหน่วยงาน ส่วนใหญ่ก็ยิ่งตรง. . .”<sup>166</sup>

นอกจากนี้ยังมีการรวมตัวของกลุ่มคนที่เข้ามาช่วยเหลือในพื้นที่ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนอำเภอ บางน้ำเปรี้ยว ที่ว่า

. . .มีกลุ่มคนเข้ามาร่วมเป็นกลุ่มคอยเตือนภัยแจ้งระดับน้ำ การทำงานในรูปแบบจิตอาสา ไม่ต้องมีค่าจ้าง จากเดิมมีไม่ครบทุกตำบล ปัจจุบันมีครบ ตำบลจะขึ้นอยู่กับท้องถิ่น อปท. เป็นคนจัดสรรมา เป็นหน่วยกำลังคอยเสริม เช่น ถ้าเจ้าหน้าที่เข้าพื้นที่ไม่ได้ จะได้กลุ่มนี้ช่วยเหลือ เช่น ขับริด แจกของ เนื่องจากว่าเป็นคนในพื้นที่ซึ่งก็รู้จักสภาพพื้นที่เป็นอย่างดี และก็เป็นคนที่เดือดร้อนด้วย ที่เข้ามาช่วยเหลือก็เพราะว่าอยากให้มีการช่วยเหลือกันในพื้นที่ ปี 54 เป็นปีที่คนมาช่วยเหลือกันเยอะมาก ลืมปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่หันหน้ามาช่วยเหลือกัน. . .”<sup>167</sup>

ประกอบกับสังคมเกษตรกรรม จึงได้รับการหยิบยื่นความช่วยเหลือจากหน่วยงานห้างร้านทางการเกษตร สำหรับสังคมไทยความสัมพันธ์แบบเครือญาติที่ช่วยสร้างเครือข่ายการช่วยเหลือกันในภาวะฉุกเฉิน ดังคำสัมภาษณ์ของผู้แทนอบต.ดอนฉิมพลี ที่ว่า “. . .ชุมชนมีความเข้มแข็งโดยพร้อมที่จะให้ความร่วมมือ โรงงานเอกชน โรงสีพร้อมที่จะสนับสนุนเรื่องงบประมาณ เพราะทางราชการมี

<sup>165</sup> นายสมพร ทองกุล, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

<sup>166</sup> นายวิฑูรย์ อิศระพงศา, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, หมู่ที่ 6 ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 30 เมษายน 2559.

<sup>167</sup> นายยงยุทธ ผู้มีสุข, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

ขั้นตอนมาก เช่น โรงสีช่วยเหลือทางข้าวสาร การจัดสรรคนในพื้นที่ในการช่วยเหลือ มีจิตอาสาในพื้นที่แม้จะต้องประสบภัยเหมือนกัน . . .”<sup>168</sup> และคำสัมภาษณ์ของผู้แทนอำเภอบางน้ำเปรี้ยว กล่าวคือ “...กลุ่มราษฎรมีการช่วยเหลือกันเองก่อน เช่น กลุ่มมุสลิมในบางหมู่มีการติดต่อพูดคุยกับกลุ่มมุสลิมนอกพื้นที่ เช่น ภาคใต้ อุดรฯ ในรูปแบบเครือข่ายรวมตัวกันมา และก็มาช่วยเหลือ แจกของถุงยังชีพเป็นกลุ่มคน และก็เป็นรูปแบบตอบแทน เช่น ไปหุงข้าวที่อุดรฯ. . .”<sup>169</sup>

การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของตำบลดอนฉิมพลีที่ผ่านมา ได้สร้างความเสียหายในส่วนของทรัพย์สินและผลผลิตทางการเกษตรของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก แต่ว่าการจัดการภัยพิบัติในครั้งนี้สามารถรักษาชีวิตของประชาชนตำบลดอนฉิมพลีได้ปลอดภัยทุกครั้งเรื่อง ดังจะเห็นได้ว่า การจัดการมีตัวแสดงมากมายและมาจากแหล่งที่หลากหลาย ตัวแสดงเหล่านี้เข้าจัดการทั้งรูปแบบที่เป็นทางการ คือ มีบทบาทหน้าที่หลักในการให้ความช่วยเหลือตามภาระหน้าที่ของหน่วยงาน ซึ่งไม่สามารถละเลยหน้าที่เหล่านี้ไปได้ อีกทั้งหน่วยงานภาคประชาสังคมมีความสมัครใจและอาสาสมัครเข้ามาช่วยเหลือทั้งที่เกิดจากการร้องขอและสมัครใจเข้ามาช่วยเหลือเองโดยขับเคลื่อนผ่านขบวนตำบล ทำให้ตำบลดอนฉิมพลีมีทรัพยากรที่ได้จากการระดมของตัวแสดงในหมู่บ้านและภายนอกหมู่บ้าน นอกเหนือจากนั้น บทบาทของตัวแสดงในพื้นที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในครั้งนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือระบบของสภาองค์กรชุมชน ซึ่งถือเป็นบทบาทที่มีความสำคัญมาก ความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ มีรูปแบบที่สลับซับซ้อนไปตามบทบาทหน้าที่ ประกอบด้วยตัวแสดงที่มีความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้ามาผสานความสัมพันธ์นอกเหนือความควบคุมของกฎระเบียบบ้านเมืองอย่างไม่เป็นทางการ รวมทั้งความสัมพันธ์ของชาวบ้านในพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นเครือญาติกัน ความเป็นพี่เป็นน้องของชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิม ถือเป็นส่วนช่วยสนับสนุนให้การจัดการปัญหากลายเป็นความช่วยเหลือระหว่างญาติพี่น้องกันทั้งชุมชน ตัวแสดงมีการเชื่อมโยงกันหลายลักษณะ โดยพบว่าความร่วมมือส่วนใหญ่เป็นบทบาทของสภาองค์กรชุมชนและและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับของสารวัตรกำนันและผู้ใหญ่บ้านและการมีส่วนร่วมเต็มรูปแบบของประชาชนในพื้นที่ ทำให้รูปแบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นความสัมพันธ์ที่สามารถหล่อหลอมความร่วมมือของความเป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้าด้วยกันอย่างลงตัว ซึ่งอาจมีอุปสรรคในเรื่องของการสร้างความเข้าใจในขั้นแรกของการดำเนินการ

<sup>168</sup> นายสมศักดิ์ โต้ะมิน, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

<sup>169</sup> นายยงยุทธ ผู้มีสุข, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

แต่อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างความเป็นทางการและไม่เป็นทางการก็มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกันอย่างต่อเนื่องเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับทรัพยากรตามระบบที่เกิดขึ้นใหม่ภายใต้การจัดการภัยพิบัติ นั่นคือการประสานงานของตัวแสดงระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการบูรณาการทรัพยากรเข้าด้วยกัน และไม่ก่อให้เกิดความซับซ้อนในการจัดการ โดยเฉพาะการจัดทำแผนพัฒนาตำบลที่ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมตั้งแต่การสำรวจปัญหาความต้องการ วิเคราะห์ SWOT จนได้แผนพัฒนาตำบล ซึ่งไม่ได้แก้ไขเพียงแค่ปัญหาภัยพิบัติเพียงอย่างเดียว ซึ่งกลายเป็นจุดเด่นของตำบลอนานิคมพลีบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม และสร้างหลักการพึ่งตนเองได้อย่างเด่นชัด เนื่องจาก ตำบลอนานิคมพลีไม่ได้อาศัยความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกเพียงอย่างเดียว ประชาชนในพื้นที่ได้ระดมทรัพยากรภายในพื้นที่มาจัดการตนเองได้อย่างลงตัวบูรณาการภูมิปัญญาในการซ่อมแซมสาธารณูปการของตนเองเพื่อให้การดำเนินชีวิตเบื้องต้นบนความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่องค์กรพัฒนาชุมชน เป็นสำคัญ ความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ อาศัยการติดต่อสื่อสารทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเช่นกัน กล่าวคือ การใช้เสียงตามสาย และการบอกเล่าต่อ ๆ กัน เป็นต้น รวมทั้งมีเวทีประชาคมและลงมติเสียงผ่านที่ประชุมสภาองค์กรชุมชน ดังจะเห็นได้ว่า การสื่อสารเป็นสิ่งสำคัญที่สามารถกำหนดทิศทางในการจัดการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน องค์กรประกอบเหล่านี้ที่ได้จากผลการศึกษา ตัวแสดงมีการเชื่อมโยงกันหลายลักษณะบนพื้นฐานความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทำให้การเชื่อมโยงมีลักษณะยืดหยุ่น ซึ่งสามารถบ่งบอกถึงความเป็นเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยได้เป็นอย่างดี ความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นตัวเชื่อมโยงความช่วยเหลือให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้ตำบลอนานิคมพลีมีการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างชัดเจน แสดงดังภาพที่ 4.11





จากภาพที่ 4.11 ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า nodes และ ties มีหมดเชื่อมโยง (Linking Pin) ไปยังตัวแสดงที่สำคัญ ได้แก่ สภาองค์กรชุมชนซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในการเชื่อมโยงการประสานงานระดับองค์กรพัฒนาชุมชนหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมให้ชุมชนสามารถจัดการตนเองได้ และตัวแสดงสารวัตรกำนันเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในการเชื่อมโยงการประสานงานในระดับภูมิภาคตามบทบาทหน้าที่ของตนไปยังตัวแสดงอื่น ๆ อีกทั้งตัวแสดงที่เป็นศูนย์ย่อย (HUB) โดยส่วนใหญ่เป็นตัวแสดงภาคประชาชนที่มีบทบาทในการจัดการภัยพิบัติในครั้งนี้เป็นอย่างมากเช่นกัน ซึ่งในกลุ่มของตัวแสดงภาคประชาชนยังมีหมดเชื่อมโยงการประสานงานไปยังผู้ใหญ่บ้าน ถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางของตัวแสดงภาคประชาชนในการจัดการ นั่นคือ สภาองค์กรชุมชน โดยมีศูนย์ย่อยเป็นชาวบ้านที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการในรูปแบบของคณะกรรมการสภาองค์กรชุมชนเป็นหลัก ทั้งนี้ มีข้อกังวลว่า เมื่อตัวแสดงหลักหรือศูนย์กลางการเชื่อมโยงการจัดการภัยพิบัติเกิดความล้มเหลวเครือข่ายจะแตกสลายกลายเป็นเครือข่ายย่อย ๆ ที่ขาดการติดต่อ อาจเป็นจุดที่นำไปสู่ความล้มเหลว จะเป็นผลให้เครือข่ายศูนย์กลางที่แวดล้อมด้วยศูนย์ย่อยต่าง ๆ ล่มสลายด้วยถ้าศูนย์ย่อยขาดประสิทธิภาพหรือถูกย้าย สอดคล้องกับนัยของ Freeman ได้แสดงความเห็นว่าถ้าเครือข่ายที่มีลักษณะรวมศูนย์น้อยกว่าอาจจะไม่มีจุดแห่งความล้มเหลว และจะฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วถ้าหากต้องเผชิญกับการถูกโจมตีอย่างตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม<sup>170</sup> สำหรับตัวแสดงอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นต่างมีคุณลักษณะพิเศษของตนเองตามคุณลักษณะเฉพาะของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยมุ่งหวังเพียงเพื่อสนับสนุนที่จะให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ส่งผลให้การบริหารจัดการมีส่วนประกอบที่หลากหลายทั้งด้านการให้ความช่วยเหลือโดยการเข้ามาเป็นพี่เลี้ยงในการจัดทำแผน การจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ และการช่วยเหลือเงินสมทบเข้ากองทุน ทำให้ตำบลดอนฉิมพลีเป็นพื้นที่ที่ได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้ง หลักการพึ่งพาตนเองและความเข้มแข็งของสภาองค์กรชุมชนที่ให้ความสำคัญของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทุกด้าน ส่งผลให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นจากฐานของชุมชน เป็นส่วนประกอบหนึ่งที่ทำให้ตำบลดอนฉิมพลีสามารถบูรณาการความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม หน่วยงานเอกชน และประชาชนได้เป็นอย่างดี ถือได้ว่าเป็นต้นแบบของการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างมีส่วนร่วมโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

<sup>170</sup> อัจฉรา อัสวจุลชัย, *การจัดการซากปรักหักพังจากภัยพิบัติ แนวทางการปฏิบัติและกรณีศึกษา* (นครปฐม: ไจแอนด์ พอยท์, 2550), 25.

เพื่อให้การศึกษาครอบคลุมตามวัตถุประสงค์การศึกษาที่ตั้งไว้ ผู้ศึกษาจึงได้มีการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ในตำบลดอนฉิมพลี พบว่า ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจในระดับปานกลาง ที่ค่าเฉลี่ย 2.83 และเมื่อพิจารณาในรายด้านพบว่ามีความพึงพอใจในระดับปานกลาง ได้แก่ ความพึงพอใจในด้านอาสาสมัครสาธารณสุข คูแลผู้ป่วย คนชรา โดยมีความพึงพอใจมากที่สุด ที่ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.19 รองลงมาคือ ด้านการให้ข้อมูลความรู้ด้านปัญหาน้ำท่วม ที่ค่าเฉลี่ย 3.10 ด้านอาสาสมัครเฝ้าระวังและรายงานสภาวะน้ำท่วมให้ทราบและความพึงพอใจในทีมงานเฝ้าระวังและรายงานสภาวะน้ำท่วมให้ทราบ โดยมีระดับความพึงพอใจใกล้เคียงกัน ที่ค่าเฉลี่ย 2.91 และ 2.90 ตามลำดับ ความพึงพอใจในการจัดตั้งศูนย์ประสานงาน ที่ค่าเฉลี่ย 2.83 และความพึงพอใจในทีมอาสาสมัครที่ช่วยดำเนินการและประสานงานด้านต่าง ๆ ที่ค่าเฉลี่ย 2.67 และมีความพึงพอใจระดับน้อยในด้านการวางกระสอบทราย ตามแนวคลองติดชุมชนป้องกันน้ำท่วม ที่ระดับความพึงพอใจเฉลี่ย 2.59 และมีความพึงพอใจน้อยที่สุดในด้านการเปิดรับบริจาคเงินหรือวัสดุเพื่อการจัดทำกระสอบทราย โดยมีระดับความพึงพอใจเท่ากับ 2.43 ดังตารางที่ 4.48

ตารางที่ 4.48 ความพึงพอใจในการทำงานของคณะกรรมการชุมชนในการจัดการสถานการณ์อุทกภัยในตำบลดอนฉิมพลี

ความพึงพอใจ	ระดับความพึงพอใจ					$\bar{x}$	S.D.	ระดับความพึงพอใจ
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
1. การให้ข้อมูลความรู้ด้านปัญหาน้ำท่วม	132 (32.7)	54 (13.4)	49 (12.1)	59 (14.6)	110 (27.2)	3.10 (1.63)	1.63	ปานกลาง
2. การเปิดรับบริจาคเงิน/วัสดุเพื่อการจัดทำกระสอบทราย	34 (8.4)	86 (21.3)	54 (13.4)	77 (19.1)	153 (37.9)	2.43 (1.39)	1.39	น้อย
3. การวางกระสอบทรายตามแนวคลองติดชุมชนป้องกันน้ำท่วม	48 (11.9)	100 (24.9)	34 (8.5)	79 (19.7)	141 (35.1)	2.59 (1.47)	1.47	น้อย
4. การจัดตั้งจุดประสานงาน	73 (18.1)	61 (15.1)	78 (19.3)	110 (27.2)	82 (20.3)	2.83 (1.39)	1.39	ปานกลาง
5. ทีมอาสาสมัครที่ช่วยดำเนินการและประสานงานด้านต่าง ๆ	70 (17.4)	60 (14.9)	70 (17.4)	70 (17.4)	132 (32.8)	2.67 (1.49)	1.49	ปานกลาง

ความพึงพอใจ	ระดับความพึงพอใจ					$\bar{x}$	S.D.	ระดับความพึงพอใจ
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
6. ทีมงานเฝ้าระวังและรายงานสถานะน้ำท่วมให้ทราบ	103 (25.6)	52 (12.9)	57 (14.2)	83 (20.6)	107 (26.6)	2.90 (1.56)	1.56	ปานกลาง
7. อาสาสมัครเฝ้าระวังและรายงานสถานะน้ำท่วมให้ทราบ	95 (23.6)	57 (14.2)	60 (14.9)	95 (23.6)	95 (23.6)	2.91 (1.51)	1.51	ปานกลาง
8. อาสาสมัครสาธารณสุขดูแลผู้ป่วย คนชรา	120 (29.8)	63 (15.6)	56 (13.9)	102 (25.3)	62 (15.4)	3.19 (1.48)	1.48	ปานกลาง
รวม						2.83 (1.34)	1.34	ปานกลาง

สามารถสรุปได้ว่า การจัดการภัยพิบัติในรูปแบบ “ดอนฉิมพลีโมเดล” มีผลลัพธ์ที่ประจักษ์ คือ เกิดการเชื่อมโยงขบวนการชุมชนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา ขบวนการชุมชนตระหนักถึงความสำคัญในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ เกิดกระบวนการสร้างทุนภายในชุมชนและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาร่วมกัน พร้อมทั้งมีการต่อยอดไปสู่การแก้ไขปัญหาเรื่องอื่น ๆ ในพื้นที่ตำบล อันจะนำไปสู่การวางแผนการแก้ปัญหาระยะยาว

การที่ตำบลดอนฉิมพลีมีสภาองค์กรชุมชน เครือข่ายชุมชน และเวทีประชาคม เป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้ “ดอนฉิมพลีโมเดล” เป็นรูปแบบการจัดการอุทกภัยที่เหมาะสมกับบริบทของตำบลดอนฉิมพลี ซึ่งทำให้เกิดการเชื่อมประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาจัดการในภาวะฉุกเฉินที่เกิดขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนอบต.ดอนฉิมพลี ที่ว่า

...มีการทำประชาคม และแต่งตั้งคนที่กระจายข่าว คอยบอกข่าว ในกรณีที่น้ำท่วมมากมีการตั้งหน้าที่เฉพาะ เช่น ฝ่ายขนส่ง ฝ่ายผลิตอาหาร คนที่ดูแลผู้สูงอายุกับเด็ก การเก็บข้อมูลหญิงที่ตั้งครรภ์เพื่อป้องกันหรือเตรียมการสำหรับการคลอดเด็กโดยทางอนามัยจะประสานอสม. ให้เก็บข้อมูล คนไข้ติดเตียง เป็นต้น เพื่อเตรียมรับกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นจริง เพื่อที่จะช่วยเหลือกัน และเตรียมรถเอาไว้เพื่อสำหรับขนคนไปพักที่วัด มีการตกลงกันไว้ แม้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เพราะน้ำไม่ได้มากถึงขั้นวิกฤตที่อยู่กันไม่ได้ ผู้นำสามารถทำงานเป็นทีมเดียวกัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. เกิดการประสานงานหัวหน้าเกษตรได้เข้ามาดูแลพื้นที่เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร

เกษตรอำเภอ เกษตรตำบล และการดูแลรับผิดชอบค่าความเสียหายทางด้าน  
การเกษตร. . .<sup>171</sup>

การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานจึงเป็นแนวทางการจัดการภัยพิบัติที่เหมาะสม ซึ่งคนในชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัยจะสามารถพึ่งพาตนเองให้มีความปลอดภัย โดยการเตรียมตัวเองและเตรียมชุมชนให้มีความพร้อมที่จะเผชิญกับภัยพิบัติโดยได้รับผลกระทบน้อยที่สุด หรือสามารถอยู่ร่วมกับภัยได้อย่างสงบสุขและพึ่งพาความช่วยเหลือจากภายนอกให้น้อยที่สุด ซึ่งการทำให้ชุมชนเข้มแข็งเตรียมพร้อมป้องกันภัยเป็นการเพิ่มศักยภาพชุมชนให้พึ่งพาตนเองได้ในระดับหนึ่ง

ถึงกระนั้นก็ตาม การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ซึ่งเป็นหัวใจของการจัดการภัยพิบัติในปัจจุบัน สำหรับในประเทศไทยแล้วยังมีความเป็นไปได้ยากในการนำมาปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่เล็งเข้ามาช่วยให้คำแนะนำกับชุมชน ก่อนที่จะให้ชุมชนดำเนินการได้เอง ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ว่า

. . .อันดับแรกคืออยู่ที่ความตระหนัก ถ้ามีความตระหนักอย่างอื่นตามมาก็จะง่าย เพราะเรื่องของ CBDRM ที่เราเอามาจากญี่ปุ่น ส่วนใหญ่จะเอาเรื่องภัยธรรมชาติ ปัญหาคือพื้นที่เขาหนัก ภัยค่อนข้างมาก พื้นที่เขาจึงมีความตระหนักค่อนข้างมาก โครงการศักยภาพเขาจึงค่อนข้างประสบความสำเร็จค่อนข้างมาก พอเอามาใส่เราการขับเคลื่อนจึงค่อนข้างยาก แต่ของเราเราไม่ได้เจอกันบ่อย ๆ นานเจอที ที่เจอก็ไม่มาก พอเอามาทำกับเราก็เลยไม่ค่อยได้ผล เจ้าหน้าที่ที่เคยเอาเรื่องนี้ไปถ่ายทอดไปจัดจุดเขา ซึ่งก็ต้องมีการปลูกฝังกันต่อไป เป็นสิ่งที่ต้องอาศัยระยะเวลา. . .<sup>172</sup>

ภัยพิบัติธรรมชาติเป็นเรื่องที่ไม่มีใครสามารถหยุดยั้งได้ แต่มีวิธีที่จะลดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน โดยการเรียนรู้และเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติต่าง ๆ อย่างไม่ประมาทและมีสติ ดังนั้น การสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นแกนหลักในการจัดการภัยพิบัติ จึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง เพราะจากบทเรียนทั่วโลก พบว่า “แผนการจัดการภัยพิบัติระดับชาติล้มเหลว หากประชาชนไม่รู้ว่าตนเองต้องทำอะไร อย่างไร เมื่อภัยมา”

<sup>171</sup> นายยงยุทธ ผู้มีสุข, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

<sup>172</sup> นายชัยยา สัตยารักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

## บทที่ 5

### อภิปรายผลการศึกษา

สำหรับการอภิปรายผลการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชนในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา ผู้ศึกษาจะขอทำการอภิปรายข้อมูลที่ได้ไปพร้อมกัน โดยข้อถกเถียงเกี่ยวกับความแตกต่างและความคล้ายคลึงทางการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของชุมชนต้นแบบทั้งสามพื้นที่ การศึกษาจะถูกนำมาอภิปรายร่วมกันภายใต้ประเด็นของการอภิปรายผลการศึกษา ดังนี้

1. ภาพรวมสภาพปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา
2. รูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา
3. ผลลัพธ์ของการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา
4. ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา ประสบผลสำเร็จ

โดยขออภิปรายผลการศึกษา ดังนี้

#### 5.1 ภาพรวมสภาพปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา

ผลที่ได้จากการศึกษาการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกเหล่าตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญทางการจัดการกับปัญหาดังกล่าวในระดับพื้นที่ควบคู่กับการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างและการศึกษาเอกสารประกอบการลงพื้นที่การศึกษา เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่ครอบคลุมประเด็นที่ต้องการศึกษา เกี่ยวกับภาพรวมของสถานการณ์ภัยพิบัติจากอุทกภัย พบว่า ความแตกต่างของสภาพปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยระหว่างเขตพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลอนฉิมพลี ซึ่งเป็นความแตกต่างใน

แห่งของลักษณะเชิงโครงสร้างของหน่วยงานท้องถิ่น เนื่องจากเทศบาลนครปากเกร็ดและเทศบาลนครหาดใหญ่ มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเป็นเทศบาลนคร ซึ่งถือเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ติดสามอันดับแรกของประเทศไทย และมีความแตกต่างของขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร และลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่และท้องถิ่นมากกว่าตำบลอนนิมพลี ซึ่งเป็นตำบลที่มีขนาดเล็กในอำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ส่งผลให้สภาพภัยพิบัติจากอุทกภัยในสามพื้นที่ ได้แก่ เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลอนนิมพลี มีความแตกต่างกันตามสภาพปัญหาและสิ่งแวดล้อมที่คอยผลักดันประเด็นปัญหาให้เกิดขึ้นและขีดความสามารถในการรับมือกับปัญหาของแต่ละท้องถิ่น ดังตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 สรุปข้อมูลพื้นฐานเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลอนนิมพลี

ข้อมูลพื้นฐาน	เทศบาลนครปากเกร็ด	เทศบาลนครหาดใหญ่	ตำบลอนนิมพลี
ขนาดพื้นที่ (ตร.กม.)	36.04	21	64.71
จำนวนประชากร (คน)	167,464	158,218	12,874
จำนวนการปกครองท้องถิ่น (ตำบล/เขต)	5 ตำบล	4 เขต	1 อบต.
จำนวนการปกครองท้องถิ่น (ชุมชน/หมู่บ้าน)	63 ชุมชน	102 ชุมชน	19 หมู่บ้าน

ที่มา: ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลอนนิมพลี, 2557.

ในช่วงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องเผชิญวิกฤตมหาอุทกภัย ซึ่งมีสาเหตุมาจากพายุพัดเข้าถล่มประเทศไทยจำนวน 5 ลูก ได้แก่ ไทหมา นกเตน ไทถาง เนสาด และนาลแก โดยวิกฤตอุทกภัยในครั้งนี้ได้สร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของประเทศอย่างมหาศาล มีพื้นที่ได้รับผลกระทบ 65 จังหวัด 684 อำเภอ 4,920 ตำบล 43,636 หมู่บ้าน มีผู้ได้รับผลกระทบ 4,086,138 คน ครัวเรือน 13,595,192 คน เสียชีวิต 815 คน สูญหาย 3 คน<sup>1</sup> โดยวิกฤตอุทกภัยในครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และตำบลอนนิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา ในขณะที่ในช่วงเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 ภาคใต้ของประเทศไทยต้องประสบปัญหาอุทกภัยครั้งรุนแรงในรอบ 10 ปี ซึ่งมีสาเหตุมาจากลมมรสุมพัดผ่าน ได้สร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนภาคใต้เป็นอย่างมาก ส่งผลให้ประชาชนได้รับผลกระทบ 11 จังหวัด 127 อำเภอ 837 ตำบล 5,915 หมู่บ้าน มีผู้ได้รับผลกระทบ 590,888 คน ครัวเรือน 1,917,719 คน

<sup>1</sup> ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. ข้อมูล ณ วันที่ 15 มีนาคม 2555



เสียชีวิต 86 คน<sup>2</sup> และต้องเผชิญภัยพิบัติจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ติดต่อกัน โดยอุทกภัยในครั้งนี้ได้สร้างความเสียหายให้แก่เมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจภาคใต้ของประเทศไทย ได้แก่ เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เป็นอย่างมาก

ดังจะเห็นว่าชุมชนต้นแบบทั้งสามชุมชนที่ผู้ศึกษาเลือกทำการศึกษาในครั้งนี้ ต่างได้รับผลกระทบจากอุทกภัยด้วยกันทั้งสิ้น แต่ทั้งนี้พบว่าชุมชนต้นแบบเหล่านี้ได้มีวิธีการปรับตัวเพื่อรับมือกับภัยพิบัติจากอุทกภัยที่เกิดขึ้น ซึ่งที่ผ่านมามหาวิทยาลัยสงขลา อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เป็นพื้นที่ที่มีสถิติความถี่ในการเกิดภัยอยู่ในระดับสูงจากสภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัด โดยผู้ศึกษาได้ทำการตรวจสอบข้อมูลสถิติความเสียหายจากปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในระยะ 3 ปี ย้อนหลัง พบว่า เทศบาลนครหาดใหญ่มีระดับความถี่ในการเกิดปัญหามากน้อยสลับกัน และเมื่อเปรียบเทียบจำนวนครั้งของการเกิดภัยกับปริมาณความเสียหายจากปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยแต่ละครั้ง พบว่า มีความสูญเสียลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่ได้รับในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นอุทกภัยครั้งรุนแรง จึงสะท้อนถึงการพัฒนารูปแบบการป้องกันอุทกภัยในพื้นที่และการปรับตัวเพื่อให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นของประชาชน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากการให้ข้อมูลของผู้อำนวยความสะดวกต่าง ๆ เทศบาลนครหาดใหญ่ เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อม ซึ่งได้มีการร่วมมือหรือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการเพื่อเตรียมแผนปฏิบัติการดำเนินการในระดับพื้นที่ และการจัดเตรียมทรัพยากรที่จำเป็นต่อการจัดการต่อสภาพปัญหา<sup>3</sup> จึงสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลนครหาดใหญ่ได้มีการเตรียมพร้อมและให้ความสำคัญกับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่เป็นอย่างมาก จึงสามารถรับมือกับภัยพิบัติจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554

ในส่วนของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยเป็นปัญหาที่มีสถิติความถี่ของการเกิดภัยอยู่ในระดับสูง เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ที่ตั้งของเทศบาล ความเสียหายในแต่ละครั้งขึ้นอยู่กับความรุนแรงของภัยพิบัติจากอุทกภัยที่เกิดขึ้น ซึ่งข้อมูลความเสียหายจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดที่ผ่านมาจากคำให้การของผู้นำชุมชน พบว่า ภัยพิบัติจากอุทกภัยมีจำนวนครั้งที่เกิดภัยและลดปริมาณความเสียหายลงอย่างต่อเนื่อง

<sup>2</sup> รายงานสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่ภาคใต้ ศูนย์ประสานการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยพื้นที่ภาคใต้ ส่วนหน้า ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 สงขลา, 2554

<sup>3</sup> นายดิเรกฤทธิ์ ทวะกาญจน์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแหวน, ส่วนช่างสุขาภิบาล เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, 12 เมษายน 2559.

เมื่อเทียบกับเหตุการณ์อุทกภัยที่รุนแรงเมื่อครั้งปี พ.ศ. 2538<sup>4</sup> ประกอบกับการให้ข้อมูลของหัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด กับการบริหารจัดการน้ำในระยะเวลาสั้น โดยการนำแนวทางการจัดการน้ำโดยชุมชนมาปรับใช้ โดยเทศบาลจะเป็นหน่วยหลักในการนำแผนการจัดการน้ำ “ปากเกร็ดโมเดล” มาปรับให้เข้ากับสถานการณ์น้ำในแต่ละปีจนกว่าจะมีแนวป้องกันน้ำถาวร<sup>5</sup> นับนี้สะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลนครปากเกร็ดได้ให้ความสำคัญกับปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยและมีการเตรียมความพร้อมในการป้องกันและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ส่งผลให้เทศบาลนครปากเกร็ดพร้อมที่จะเผชิญสถานการณ์ภัยพิบัติจากมหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554

ในขณะที่พื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นพื้นที่ที่มีสถิติความถี่ในการเกิดภัยพิบัติจากอุทกภัยอยู่ในระดับต่ำจากสภาพภูมิศาสตร์ของตำบล โดยผู้ศึกษาได้ทำการตรวจสอบข้อมูลสถิติความเสียหายจากปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยของตำบลดอนฉิมพลีที่เกิดขึ้นในระยะ 3 ปีข้างหน้า พบว่า ตำบลดอนฉิมพลีมีความถี่ในการเกิดปัญหาภัยพิบัติน้อย และเมื่อเปรียบเทียบจำนวนครั้งของการเกิดภัยกับปริมาณความเสียหายจากปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยในแต่ละครั้งพบว่า ความเสียหายของภัยพิบัติจากอุทกภัยมีความรุนแรงลดลง ในขณะที่ความเสียหายของภัยพิบัติจากวาตภัยกลับขยายความเสียหายมากขึ้นโดยตลอด ทั้งนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความไม่ปรากฏตัวของปัญหาในพื้นที่ และเมื่อพิจารณาจากการให้ข้อมูลของหัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดฉะเชิงเทรา เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติในปี พ.ศ. 2554 ได้แสดงให้เห็นถึงสภาพที่ขาดแผนปฏิบัติการการดำเนินการในระดับพื้นที่ และทรัพยากรที่มีความจำเป็นต่อการจัดการสภาพปัญหา ถึงกระนั้นก็ตามหน่วยงานได้ให้ความสำคัญและส่งเสริมให้ชุมชนมีการวางแผนเพื่อจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน โดยเน้นการอบรมให้ความรู้เป็นสำคัญ<sup>6</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแม้ปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยในพื้นที่จะไม่ได้แสดงความรุนแรงอย่างชัดเจน แต่พื้นที่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยใช้การแก้ไขปัญหาที่อาศัยฐานของชุมชนเป็นสำคัญ แสดงให้เห็นถึงความพร้อมของชุมชนในการเผชิญเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554

<sup>4</sup> สรุปลจากการให้สัมภาษณ์ของหน่วยท้องถิ่นเฉพาะพื้นที่การศึกษาในเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ในเดือนมีนาคม 2559.

<sup>5</sup> นายไพศาล หอมเกตต์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด, 25 มีนาคม 2559.

<sup>6</sup> นายชัยยา สัตยารักษ์, สัมภาษณ์โดย หทัยทิพย์ นราแห้ว, ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดฉะเชิงเทรา, 2 พฤษภาคม 2559.

## 5.2 รูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา

การศึกษากระบวนการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา ในช่วงปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา เกิดขึ้นจากหลายสาเหตุปัจจัย ทั้งเหตุการณ์มรสุมที่พัดผ่านประเทศไทย ส่งผลให้ฝนตกหนักเต็มพื้นที่อย่างต่อเนื่อง เกิดน้ำท่วมขยายวงกว้างในหลายพื้นที่ และไหลเข้าท่วมพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด และตำบลดอนฉิมพลีอย่างรวดเร็ว ในขณะที่เทศบาลนครหาดใหญ่ได้รับผลกระทบจากน้ำป่าไหลหลากทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันในพื้นที่ จากผลกระทบที่ร้ายแรงของมหาอุทกภัยที่เกิดขึ้น ทำให้ทราบว่าชุมชนได้มีการตระหนักรู้ในสำคัญของปัญหา การตั้งสมมติฐานและคาดการณ์ความรุนแรงของภัยพิบัติจากอุทกภัยที่ทำให้สภาพปัญหาสามารถลดความรุนแรงและส่งผลกระทบท่อพื้นที่น้อยเมื่อเทียบกับความรุนแรงของปัญหาเพราะปัจจัยดังกล่าวนำไปสู่การกำหนดรูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอย่างมีประสิทธิภาพ

เหตุการณ์ภัยพิบัติจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นได้ก้าวข้ามจากการเป็นปรากฏการณ์ปัญหาฉุกเฉินเข้าสู่การเป็นภัยพิบัติที่มีความรุนแรง ซึ่งเป็นสภาวะการณ์ของภัยที่เกิดขึ้นแก่สาธารณชน ทั้งจากการกระทำของภัยธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์ อันนำมาซึ่งความเสียหายและเป็นอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน<sup>7</sup> มหาวิกฤตอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ได้ให้บทเรียนราคาแพงและสร้างความเสียหายสูงสุดเป็นประวัติการณ์แก่ทุกภาคส่วนของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามมีคำกล่าวว่า “ประสบการณ์ยิ่งร้าย ยิ่งมีคุณค่า หากไม่ปล่อยให้ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นนั้นผ่านไป” การรู้จักเรียนรู้ แก้ไขปัญหา และหาแนวทางป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจึงเป็นสิ่งจำเป็นต้องดำเนินการโดยเร็ว การคาดการณ์สถานการณ์การเกิดภัยพิบัติในอนาคตจะต้องสร้างตัวแบบ (Model) ในการจัดการและรับมือกับอุทกภัยโดยการมีส่วนร่วมในชุมชนที่เปราะบาง เพื่อให้สามารถรับมือและดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสมในพื้นที่และคำนึงถึงปัจจัยภายนอกที่จะมีผลกระทบด้วย

สำหรับรูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ดนั้น ค้นพบว่าได้ใช้รูปแบบการจัดการอุทกภัยที่มีชื่อว่า “ปากเกร็ดโมเดล” โดยมีผู้นำ คือ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ดเป็นหัวเรือใหญ่ในการขับเคลื่อน หัวใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยคือ การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมกับสถานการณ์การเกิดภัยพิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการบริหาร

<sup>7</sup> ทวีดา กมลเวช, *อยู่กับภัยใกล้ตัว* (กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร, 2553), 8.

จัดการภัยพิบัติของชาติอย่างยั่งยืน<sup>๘</sup> โดยมีวัฏจักรของการบริหารจัดการภัยพิบัติใน 4 ขั้นตอน คือ การป้องกันและลดผลกระทบ ทางเทศบาลนครปากเกร็ดได้วางแผนกำหนดแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทธภัย เพื่อลดความเสียหายที่เกิดขึ้น ในการเตรียมรับมือกับภัยพิบัติโดยเทศบาลนครปากเกร็ดได้มีการเตรียมการรับมือกับสถานการณ์น้ำท่วม ในปี พ.ศ. 2554 ไว้ล่วงหน้า มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ด้วยการสะสมประสบการณ์การรับมือกับน้ำท่วม และในช่วงเดือนกรกฎาคม ในปี พ.ศ. 2554 เทศบาลนครปากเกร็ดได้เตรียมการสร้างแนวคันกันน้ำ และวัสดุอุปกรณ์เพื่อรองรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเรียบร้อยแล้ว ในการจัดการภาวะฉุกเฉินเทศบาลนครปากเกร็ดมีการเฝ้าระวังตลอดระยะเวลา 24 ชั่วโมง เพื่อเฝ้าระดับน้ำ การรั่วซึมของแนวคันกันน้ำ โดยมีเจ้าหน้าที่ที่พร้อมจะดำเนินการแก้ไขในภาวะเร่งด่วนและในการจัดการหลังเกิดภัย เทศบาลนครปากเกร็ดดำเนินการออกสำรวจความเสียหายทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ ทำให้เห็นได้ว่า เทศบาลนครปากเกร็ดมีการประเมินสถานการณ์เหตุการณ์ เรียนรู้ ศึกษา และพยายามลดความเสียหาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นในทุกๆ ของการดำเนินการ การจัดการกับปัญหาในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดได้แสดงให้เห็นถึงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นกับชุมชน โดยหน่วยงานท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นหลักในการปฏิบัติการตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งถ้าเทศบาลนครปากเกร็ดขาดการบริหารจัดการที่อย่างเป็นระบบ จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการในแต่ละขั้นตอนของ “ปากเกร็ดโมเดล” ได้สำเร็จ

ผลการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะการจัดการอุทกภัยในรูปแบบ “ปากเกร็ดโมเดล” พบว่า มีการใช้การจัดการเพื่อลดความเสียหายจากปัญหายุทธภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด ตามภารกิจของ ความรับผิดชอบของงานในแต่ละสำนัก กอง และกลุ่มงาน ซึ่งเป็นงานปกติที่ทำเป็นประจำอยู่แล้ว โดยมีการแบ่งบทบาทหน้าที่ให้มีความสอดคล้องกับ “ปากเกร็ดโมเดล” ด้วยการเพิ่มภารกิจเร่งด่วนในเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม พร้อมกับการทำงานเป็นทีมของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครปากเกร็ดทุกคน มีประสบการณ์การทำงาน มีการเชื่อมโยงกัน ทั้งภายในและภายนอกสำนัก กอง กลุ่มงาน รวมทั้งการทำงานเชื่อมโยงกับหน่วยงาน องค์กรจากภายนอก และภาคประชาชน โดยมีวัดเป็นศูนย์รวมของการทำงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในครั้งนี้ และประการที่สำคัญคือ การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้และพัฒนาาร่วมกัน โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในชุมชน ตั้งแต่ การเสนอปัญหา การวางแผน และการมีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ จากการจัดการดังกล่าวส่งผลให้เทศบาลนครปากเกร็ด สามารถแก้ไขปัญหาการเกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทันท่วงทีสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและมีประสิทธิภาพ ซึ่งความร่วมมือลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับเครือข่าย (Network) โดยวิวิธศักดิ์

<sup>๘</sup>สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, *คู่มือการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ของกองทัพไทย* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์, 2555), 32.

เครือข่าย<sup>9</sup> เป็นลักษณะการจัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานจำนวนมาก  
หนึ่งในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยที่มิได้มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจควบคุมหรือ  
อำนาจสั่งการเหนือกว่าองค์กรอื่น ๆ

ขณะที่ รูปแบบการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ ในแผนปฏิบัติการที่  
เรียกว่า “หาดใหญ่โมเดล” ได้ใช้แนวทางการลดความเปราะบาง โดยดำเนินการก่อนเกิดภัยพิบัติ  
มีการวิเคราะห์ความเปราะบางให้ครอบคลุมองค์ประกอบในเมือง ทั้งบุคคล ระบบ และแผน ระเบียบ  
ข้อปฏิบัติ พร้อมทั้งส่งเสริมศักยภาพของชุมชน ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ และเสริมสร้างการมี  
ส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการออกแบบและวางแผนการรับมือที่เหมาะสมกับบริบทของเมือง  
นำไปสู่การปฏิบัติจริง รวมทั้งพัฒนาเครือข่ายการเตือนภัย ระหว่างเกิดภัย ภาครัฐเร่งทบทวน ซักซ้อม  
เพื่อเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ พร้อมทั้งบูรณาการข้อมูลที่เป็นประโยชน์ระหว่างหน่วยงานที่  
เกี่ยวข้อง อาทิ หอการค้า เทศบาล กรมอุตุนิยมวิทยา กรมทรัพยากรน้ำ กรมป้องกันและบรรเทา  
สาธารณภัย และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อการตัดสินใจในการจัดการน้ำท่วม พร้อมทั้งหลังเกิด  
ภัยพิบัติ มีการพัฒนานโยบาย แผน กฎระเบียบ เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองและการใช้  
ประโยชน์ที่ดิน ให้สอดคล้องและรองรับกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ใน  
ขณะเดียวกันทุกภาคส่วนต้องสำรวจความพร้อมในการเผชิญกับภัยพิบัติ อาทิ สำรองอาหาร ระดมทุน  
และการช่วยเหลือ และดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ของตน และพัฒนาข้อมูลและแหล่งข้อมูล  
ทบทวนกระบวนการจัดการภัยพิบัติ และถอดบทเรียนร่วมกัน เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับสถานการณ์  
น้ำท่วมในอนาคต ดังจะเห็นว่า การลดความเปราะบางเพื่อรับมือน้ำท่วม ต้องอาศัยศักยภาพของ  
หลายภาคส่วน นำไปสู่ภาพรวมการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังที่ Comfort ได้  
เสนอแนวคิดการเปิดกว้างทางวัฒนธรรมสำหรับการประสานความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงใน  
การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นแนวทางที่แต่ละองค์กรสามารถที่จะแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับตัวแสดงอื่น  
และสามารถแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันจนเข้าสู่จุดสมดุลทางการจัดการได้<sup>10</sup> ฉะนั้นการเปิด  
กว้างทางวัฒนธรรมหน่วยท้องถิ่นได้มุ่งเน้นการเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนอื่นเข้าร่วมรับรู้และตัดสินใจ

<sup>9</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ, “ข้อค้นพบจากนวัตกรรมท้องถิ่นไทย,” *ประชาคมวิจัย*, ฉ.60 (มีนาคม-เมษายน 2548): 15-25.

<sup>10</sup> Tavid Kamolvej. “The integration of intergovernmental coordination and information management in response to immediate crises: Thailand emergency management” (Unpublished doctoral dissertation (University of Pittsburgh , Graduate School of Public and International Affairs, 2006), 25-26.



กำหนดแนวทางการจัดการทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ประสานความร่วมมือแรงร่วมใจระหว่างหน่วยงาน  
เข้มขันขึ้น

การเตรียมรับมือต่ออุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการหลัก โดย  
ภาคประชาสังคม เพื่อเสริมสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เสี่ยงในเมืองหาดใหญ่  
จากการตระหนักว่าหากชุมชนขาดการเตรียมพร้อมรับมือความเสียหายที่เกิดขึ้นก็จะยิ่งลุกลาม ระบบต่าง ๆ  
ก็ยากที่จะฟื้นกลับมาดำเนินหน้าที่ได้ตามปกติ อุทกภัยสร้างผลกระทบต่อครัวเรือนในเมืองหาดใหญ่  
ในด้านความเสียหายต่อทรัพย์สินและผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิต ความเสียหายที่เกิดขึ้นเพราะ  
ประชาชนขาดความตระหนัก แผนการเตรียมรับมือ และเครือข่ายเฝ้าระวังการเตือนภัย การดำเนิน  
กิจกรรมจึงเน้นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อจัดทำแผนรับมืออุทกภัยระดับชุมชน  
การพัฒนาเครือข่ายการเตือนภัย โดยนำร่องในชุมชนที่เสี่ยงน้ำท่วม และแจกจ่ายเป็นคู่มือในทุก  
ครัวเรือน การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความรู้ การเตรียมความพร้อม  
สำหรับชุมชน ตลอดจนบทบาทความช่วยเหลือหรือความร่วมมือของหน่วยงาน บทเรียนที่สำคัญ คือ  
การพัฒนาศักยภาพของชุมชนตามบริบทที่เหมาะสม ผสานนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์  
และการมีส่วนร่วมของชุมชนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการรับมือ ชุมชนตระหนักและสามารถพึ่งพา  
ตนเองได้เมื่อเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม ลดการสูญเสียชุมชนเอง ลดการเป็นภาระให้ภาครัฐ และสามารถ  
กลับมาดำเนินชีวิตได้ตามปกติอย่างรวดเร็วหลังน้ำลด

ผลสำเร็จที่เกิดขึ้น การรับมือจะต้องเกิดขึ้นกับทุกองค์ประกอบในเมือง พร้อมทั้งต้องมี  
การวิเคราะห์ ประเมินผล และแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ เพื่อให้การรับมือเห็นผล  
อย่างเป็นรูปธรรมและเกิดขึ้นในระยะยาว ด้านบุคคล องค์กร (Agents) ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเอง  
ในขณะที่ภาครัฐก็มีศักยภาพในการบริหารจัดการน้ำท่วมอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดเครือข่าย  
การจัดการอุทกภัย แลกเปลี่ยนข้อมูล ความร่วมมือจากหลายภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียใน  
การจัดการน้ำท่วม ด้านระบบ (Systems) มีการพัฒนาระบบการพยากรณ์พื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม  
สำหรับเมืองหาดใหญ่ และพัฒนาระบบการเตือนภัยน้ำท่วม มีระบบข้อมูล พื้นที่เสี่ยง กลุ่มผู้  
เปราะบาง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการรับมือให้กับเมืองหาดใหญ่ วิทยาลัย (Institutions) มีหลักสูตร  
การเรียนการสอนที่บรรจุถึงองค์ความรู้ด้านผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปลูกฝัง  
ให้เยาวชนเห็นความสำคัญของผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีข้อเสนอเชิงนโยบาย  
เป็นแนวทางที่ผ่านการวิเคราะห์ร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายใต้เงื่อนไขการรับมือการเปลี่ยนแปลง  
สภาพภูมิอากาศ ผลผลิตจากกิจกรรมลดความเปราะบาง ด้วยการพัฒนาศักยภาพของบุคคล  
เครือข่าย ระบบการเตือนภัย ข้อมูล รวมทั้งผลักดันข้อเสนอแนะการใช้ประโยชน์ที่ดินเข้าสู่ระดับ  
นโยบายโดยเชื่อมโยงสร้างการรับมือผ่านการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน



ผลการศึกษเกี่ยวกับลักษณะการจัดการอุทกภัยของ “ดอนฉิมพลีโมเดล” พบว่าการมีพอช. และ สอช. เป็นพี่เลี้ยงในการดำเนินการ เกิดจากกระบวนการทำความเข้าใจ โดยใช้สภาองค์กรชุมชนเป็นเครื่องมือให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมออกแบบวิธีการแก้ไขปัญหา เริ่มจากการทำความเข้าใจกับชุมชน โดยหลักไม่ใช้การเข้ามาเพื่อแก้ไขปัญหาทันที แต่เป็นการใช้วิกฤตน้ำท่วมเป็นเครื่องมือนำไปสู่การดำเนินการเรื่องอื่น ๆ เช่น การแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน การปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต (เปลี่ยนพันธุ์ข้าวที่ทนต่อสภาวะน้ำท่วม) เรื่องหนี้สิน อาชีพ สุขภาพ ความเป็นอยู่ โดยผ่านการจัดตั้งศูนย์ประสานงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม และชี้แจงให้เข้าใจว่าไม่ใช่การซ่อมแซมที่อยู่อาศัยแล้วเสร็จแล้วจบ แต่จะเป็นเครื่องมือเพื่อนำไปสู่การวางแผนการจัดการตัวเองในระยะยาว โดยเป้าหมายการจัดตั้งของศูนย์ฯ เพื่อช่วยเหลือตัวเองให้ผ่านวิกฤตเรื่องน้ำท่วม โดยการจัดตั้งศูนย์และทีมงานแบ่งบทบาทหน้าที่ทีมงาน ตามความถนัดของตนเอง ให้ทุกตำบลจะมีทีมงานหมด ด้านการจัดเก็บข้อมูล เน้นหลักการคือ เป็นการสร้างพื้นที่ให้ชุมชนขึ้นมาสำรวจข้อมูลด้วยตนเอง สร้างระบบตรวจสอบของผู้เดือดร้อนเองไม่ให้ตกหล่นจากการสำรวจข้อมูล และให้ชุมชนที่ทำแล้วเห็นว่าสามารถนำไปใช้ในเรื่องการวางแผนในเรื่องต่าง ๆ นำไปสู่การจัดตั้งกองทุนให้เกิดทุนของตนเอง ใช้ได้ทันทีตัดสินใจได้ด้วยตนเอง เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนเน้นการพึ่งพาภายในก่อนพึ่งพาจากภายนอก โดยใช้การวิเคราะห์พื้นที่ ทำแผนที่ทำมือ ผังตำบล เป็นเครื่องมือค้นหาปัญหาของชุมชน ประวัติศาสตร์ของตำบล ด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจ อาชีพ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น วิเคราะห์ปัญหาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค เป็นกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ทุกเพศ ทุกวัยให้ชุมชนได้เขียนและทำด้วยตนเอง เพื่อให้ชุมชนมีความรู้สึกอยากเป็นเจ้าของปัญหา เป็นเจ้าภาพถิ่นฐานแผนพัฒนาตำบล ซึ่งเป็นแผนพัฒนาที่มาจากกระบวนการมีส่วนร่วมวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหา ความต้องการจากในระดับหมู่บ้าน นำไปสู่การรวบรวมเป็นแผนพัฒนาระดับตำบล ดังจะเห็นได้ว่า ความเชื่อมโยงระหว่างการรับฟังหรือ (Consultation) กับการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง (Involvement) ย่อมเอื้ออำนวยให้การแก้ไขประเด็นปัญหาระหว่างองค์กรและภาคประชาชนดำเนินไปได้อย่างราบรื่นด้วยการได้รับแนวคิดและคำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไข ความเชื่อมโยงระหว่างการมีส่วนร่วมทั้งสองระดับนี้เองที่ “ภูมิปัญญาท้องถิ่น” และ “การเข้ามาทำงานด้วยจิตสาธารณะ” มีโอกาสที่จะผสมผสานกันจนได้แนวทางการแก้ไขปัญหา (Solution) ที่เหมาะกับบริบทของชุมชนนั้น ๆ (Community Context)<sup>11</sup>

<sup>11</sup> อรทัย ก๊กผล, *การมีส่วนร่วมของประชาชน: ความท้าทายของนักบริหารรัฐกิจในสังคมประชาธิปไตย*, บรรณาธิการโดย อัมพร อารังลักษณ์ (ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 101.

ในการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี สำหรับภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของทั้งสามพื้นที่ พบว่า แนวทางการจัดการภัยพิบัติดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางการป้องกันของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และเป็นไปตามวัฏจักรการบริหารจัดการสาธารณภัย (Disaster Management Cycle) และแนวคิดการจัดการภัยพิบัติตามวงจรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก (Proactive Approach in Disaster Management)<sup>12</sup> ซึ่งประกอบด้วย ช่วงก่อนเกิดภัย ได้แก่ การป้องกันและลดผลกระทบ (Prevention and Mitigation) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) ระหว่างเกิดภัย ได้แก่ การตอบโต้และบรรเทาทุกข์ หรือการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Response and Relief or Emergency) และหลังเกิดภัย ได้แก่ การฟื้นฟูและการสร้างใหม่ (Rehabilitation and Reconstruction) แสดงให้เห็นว่าหน่วยท้องถิ่นของพื้นที่การศึกษาโดยรวมต่างมีจุดพ้องกันในแง่ของอิสระของท้องถิ่น ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้อธิบายแนวคิดความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy Municipality) ว่าเป็นสิทธิในการปกครองตนเอง สามารถที่ออกกฎเกณฑ์ของตนเองได้ในระดับท้องถิ่น และสามารถที่จะกำหนดแนวทางการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองได้จากความเป็นอิสระของทรัพยากร ทั้งในแง่งบประมาณ บุคลากรและเครื่องมือทางการบริหารจัดการในระดับหนึ่ง<sup>13</sup> ส่งผลให้หน่วยท้องถิ่นทั้งหมดจึงมีความคล่องตัวเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยความเข้มขันของการเป็นอิสระของหน่วยท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับขนาดและความพร้อมทางทรัพยากรของหน่วยท้องถิ่นด้วย

### 5.3 ผลลัพธ์ของการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา

#### 5.3.1 ความสำเร็จของการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการในภาวะวิกฤต ในรูปแบบ “ปากเกร็ดโมเดล” มีดังต่อไปนี้

##### 5.3.1.1 ผู้นำ

ผู้นำ ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่น คือ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด ที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนในภาวะมหาอุทกภัยในปีที่ผ่านมา

<sup>12</sup> อิศระ สุวรรณกุล, *การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัย* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2540), 89.

<sup>13</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, *ทฤษฎีและแนวคิด การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2551), 228-237.

แทบทั้งสิ้น เนื่องจากผู้นำได้แสดงภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตย โดยเน้นการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ให้ชุมชนได้เห็นและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาจึงทำให้เกิดความศรัทธาและความร่วมมือตามมา กล่าวคือ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ดเป็นผู้มีวิสัยทัศน์โดยได้มีการวางแผนเมืองเพื่อรับมือกับอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นได้ในทุกขณะในฤดูฝน เนื่องจากเทศบาลนครปากเกร็ดเคยได้รับประสบการณ์อันเจ็บปวดที่ได้รับมาจากมหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่พื้นที่ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นอย่างยิ่ง อนึ่งในการวางแผนเตรียมการเพื่อรับมือกับสถานการณ์อุทกภัยนั้นได้มีการตั้งศูนย์อำนวยการกลางและมิศูนย์อำนวยการย่อยอยู่ตามพื้นที่ริมน้ำ (แม่น้ำเจ้าพระยา) เพื่อเฝ้าระวังระดับน้ำ ตลอดจนกำแพงกันน้ำที่อาจได้รับความเสียหายจากแรงน้ำได้ จึงได้มีการจัดทำแผนฉุกเฉินตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2554 และได้มีการตั้งชุดเฉพาะกิจตามภารกิจของเทศบาล 8 ภารกิจ ด้วยกัน ได้แก่ หน่วยเฝ้าระวัง 24 ชั่วโมง หน่วยประชาสัมพันธ์ หน่วยสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ หน่วยบรรเทาทุกข์ ศูนย์ฟื้นฟูผู้ประสบภัย หน่วยบรรเทาฉุกเฉิน หน่วยร่วมชุมชน และหน่วยติดตามสถานการณ์ ประการสำคัญ นายกเทศมนตรีเป็นคนในพื้นที่ส่งผลให้เข้าใจบริบทและวัฒนธรรมของชุมชนเป็นอย่างดี ตลอดจนได้ลงมือปฏิบัติให้เป็นตัวอย่างแก่คนในชุมชน ส่งผลให้คนในชุมชนเกิดความศรัทธาและร่วมลงมือปฏิบัติด้วย รวมทั้งเป็นผู้ที่มีความอดทนสูงและอยู่เคียงข้างชุมชนในภาวะวิกฤตและเห็นความสำคัญของการจัดหาและกระจายเครื่องอุปโภค บริโภค ตลอดจนวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการยังชีพและป้องกันอุทกภัยในช่วงเวลาดังกล่าวและได้แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันท่วงที สอดคล้องกับการแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องต่อต้านทักษะในการประสานความร่วมมือ โดย Rhodes ได้กล่าวไว้ว่า สมรรถนะใหม่ของนักบริหารงานภาครัฐจะต้องไม่เพียงกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัว รวมกลุ่มและเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเครือข่ายเท่านั้น นักบริหารรัฐกิจจะต้องมีความสามารถในการอำนวยความสะดวก (Facilitate) สร้างความสัมพันธ์ ประสานความร่วมมือ ทรัพยากรและพลังจากหลายทิศ ประนีประนอม และเจรจาให้การบริหารงานในเครือข่ายเกิดประสิทธิภาพ<sup>14</sup>

### 5.3.1.2 ความสามัคคีของคนในชุมชน

ประชาชนในเทศบาลนครปากเกร็ด ค่อนข้างมีวิถีชีวิตแบบชนบทที่อยู่กันแบบเรียบง่าย มีปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านหรือคนในชุมชนเป็นอย่างดี และมีน้ำใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กันอาศัยอยู่ร่วมกัน “แบบถ้อยที ถ้อยอาศัย” ปราศจากความขัดแย้งละมีความสามัคคีกัน ประการสำคัญชุมชนเหล่านี้ได้มี “สัญญาใจ” ไว้ว่า “หากเกิดน้ำท่วม เราจะต้องช่วยเหลือกัน” นอกจากนี้ชุมชนยังได้เห็นบทเรียนจากที่อื่นที่หลังเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมแล้วคนในชุมชนไม่ได้ให้ความร่วมมือและสามัคคี

<sup>14</sup> Rhodes R.A.W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Maidenhead: Open University Press, 1997), 57.

กันในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากน้ำท่วม โดยเฉพาะการป้องกันเพื่อไม่ให้น้ำท่วม ทำให้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้นไม่ได้รับการคลี่คลายแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อเกิดวิกฤตเช่นนี้ขึ้นจึงไม่เป็นการยากที่จะเกิดพลังความสามัคคีและความร่วมมือในการรับมือกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นจากภาวะมหาอุทกภัยได้เป็นอย่างดี

### 5.3.1.3 ความเสียสละ

ความเสียสละ (ประโยชน์ส่วนตน) ของคนในชุมชนเพื่อส่วนรวมก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จในการจัดการในภาวะวิกฤตได้เช่นกัน ดังกรณีของผู้ที่มีบ้านพักอาศัยอยู่บริเวณริมแม่น้ำที่มีการเสียสละให้บ้านพักของพวกเขาต้องจมอยู่กับน้ำและให้เป็นพื้นที่ใช้สอยสำหรับการประกอบกิจการและดำเนินการดูแลผู้ประสบภัย แต่ในขณะเดียวกัน ผู้ที่ไม่ได้มีบ้านพักติดริมน้ำก็ร่วมแรงร่วมใจกันส่งเสบียงไม่ว่าจะเป็นอาหารหรือของใช้ที่จำเป็นให้แก่ผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่น้ำท่วมดังกล่าว ทำให้เห็นว่า “ต้องมีการเยียวยาผู้เสียสละซึ่งเป็นพื้นที่ประสบภัย” นอกจากนี้ ยังมี “จิตอาสา” ที่เป็นกรรมการชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และนิสิต นักเรียนนักศึกษาประมาณกว่า 1,000 ราย ที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมต่าง ๆ ทั้งในระหว่างเกิดเหตุการณ์อุทกภัย เช่น ส่งน้ำ เเสบียงอาหาร ตักข้าวเพื่อแจกจ่าย ลากกระสอบทราย และทำหน้าที่ช่วยฟื้นฟูสภาพแวดล้อมหลังจากน้ำลดแล้ว

### 5.3.1.4 การติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์

ชุมชนแห่งนี้ได้มีการใช้สื่อหลายประเภทด้วยกัน ได้แก่ สังคมเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Social Media) ในรูปแบบของ Facebook และเว็บไซต์ โดยเฉพาะของเทศบาลนครปากเกร็ด ([www.pakkretcity.go.th](http://www.pakkretcity.go.th)) ที่มีการรายงานสถานการณ์ภาวะมหาอุทกภัยในปัจจุบันที่เป็น การรายงานจากพื้นที่เป็นไปอย่างถูกต้อง เพื่อสร้างความมั่นใจเกี่ยวกับสถานการณ์ดังกล่าวให้แก่คนในชุมชน รวมทั้งประเด็นเกี่ยวกับโรคภัยที่มากับน้ำท่วมและการดูแลสุขภาพ การส่ง SMS รวมทั้งมีการใช้เสียงตามสายเพื่อติดต่อสื่อสารกับคนในชุมชน เกี่ยวกับการชี้แจงและการทำความเข้าใจในเรื่อง การจัดการต่าง ๆ ในภาวะวิกฤตดังกล่าว การระดมแรงงานเพื่อเป็นอาสาสมัครในการทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การกรอกทรายและการเรียงกระสอบทราย เป็นต้น ตลอดจนการนำข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่ได้รับจากเทศบาลนครปากเกร็ดและศูนย์ข้อมูลริมน้ำมาเผยแพร่ต่อสำหรับคนในชุมชนที่ไม่สามารถเข้าถึงสื่ออินเทอร์เน็ตได้ ดังนั้น จึงทำให้คนในชุมชนไม่ตื่นตระหนกกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เนื่องจากได้รับทราบข่าวสารสถานการณ์ปัจจุบันที่ถูกต้องและรวดเร็ว ทำให้ล่วงรู้และสามารถเตรียมพร้อมกับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในภายภาคหน้าได้ นอกจากนี้ ผู้นำชุมชนบางรายยังได้ใช้โทรศัพท์โทรหาคนที่เป็นที่รู้จักของคนในชุมชนให้เป็นผู้ประชาสัมพันธ์เพื่อเผยแพร่ข่าวสารต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่คนในชุมชน ด้วยวิธีการดั้งเดิมคือ “ปากต่อปาก” ซึ่งส่งผลให้ข่าวสารต่าง ๆ กระจายอย่างรวดเร็วและทั่วถึง

### 5.3.1.5 การได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ

การได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ ที่ได้เข้ามาให้การช่วยเหลือมากมาย กล่าวคือ หน่วยงานในพื้นที่ เช่น เทศบาลนครปากเกร็ดให้การสนับสนุนหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรายและกระสอบทราย โรงเรียนต่าง ๆ ในพื้นที่ เช่น โรงเรียนปากเกร็ดได้ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับภาวะเสี่ยงต่อปัญหาอุทกภัย ตลอดจนการให้ความรู้เรื่องการปฏิบัติในการป้องกันและปรับตัวเมื่อต้องประสบกับปัญหาอุทกภัย ขอความร่วมมือจากนักเรียนมัธยมศึกษาชั้นปีที่ 4-6 และครูประจำโรงเรียนประมาณวันละ 100 คน ให้ช่วยชุมชนบรรจุกระสอบทรายทำคันกันน้ำ ช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ถูกน้ำท่วม ขนย้ายของเพื่อหนีน้ำและมาอยู่ในจุดพักพิงที่รัฐบาลได้จัดหาให้ ที่สำคัญนอกจากนี้ โรงเรียนยังเป็นศูนย์พักพิงแก่ผู้ประสบภัยด้วย สำหรับการมีส่วนร่วมของหน่วยงานทหารนั้นก็คือการพาแรงงานพม่ามาช่วยในการบรรจุถุงทราย สำหรับหน่วยงานนอกพื้นที่ เช่น เทศบาลมุกดาหารได้นำน้ำจากประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมาให้เพื่อใช้ดื่มและใช้ชำระล้าง เทศบาลเมืองชะอำ เทศบาลเมืองเพชรบุรีได้นำทรายจากทะเลและเครื่องกรอกทรายมาให้ หน่วยงานทหาร (คลังแสงเก่า) ได้ขนดินมาเพื่อใช้สร้างคันกันน้ำ และมีทหารในสังกัดมาช่วยกรอกทราย รวมทั้งได้สร้างโรงทาน นอกจากนี้ ยังมีสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ได้เข้ามาสร้างขวัญและกำลังใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการนำข่าวสารต่าง ๆ ที่ดีไปนำเสนอแก่พื้นที่อื่น ๆ

### 5.3.2 ความสำเร็จของการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการในภาวะวิกฤตในรูปแบบของ “หาดใหญ่โมเดล” มีดังต่อไปนี้

#### 5.3.2.1 การบูรณาการร่วมกับหน่วยงาน

(1) กรอบแนวคิดการทำงานแบบบูรณาการ โดยอาศัยกรอบแนวคิดการทำงานแบบบูรณาการ ที่เน้น 1) กระบวนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น (SLD: Shared Learning Dialogue) เพื่อค้นหาปัญหา ดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ และการหาแนวทางการดำเนินการที่เป็นของทุกคน ตลอดจนการดำเนินโครงการต่าง ๆ และ 2) กระบวนการวางแผนการทำงานแบบมีส่วนร่วม (A-I-C: Appreciation Influence Control) เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ นำมาซึ่งบ่อเกิดการเรียนรู้ร่วมกันจากการทำงานร่วมกัน (Interactive learning through action) ก่อให้เกิดการระดมสมอง เพื่อร่วมคิดร่วมวิเคราะห์หนทางเลือก หรือหนทางปฏิบัติ เพื่อที่จะนำมาใช้ในการแก้ปัญหา และพัฒนา นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความภาคภูมิใจ ความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของในผลงานที่ทุกคนได้มีส่วนร่วม สดุดีที่ยังก่อให้เกิดความผูกพัน มีความรักและห่วงหา คอยปกป้องรักษาให้เกิดความมั่นคงยั่งยืน

(2) การตั้งคณะทำงานโครงการ มีการแต่งตั้งคณะทำงานโครงการ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหน่วยงานต่าง ๆ มีทั้งนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์



หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ศูนย์อู่ตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา โครงการชลประทานสงขลา ฝ่ายท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลเมืองคอกหงส์ เทศบาลเมืองคลองแห เทศบาลเมืองควนลัง เทศบาลตำบลพะตง และฝ่ายท้องถิ่น ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านตำบลคูเต่า และภาคประชาสังคม ได้แก่ หอการค้าจังหวัดสงขลา สภาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มูลนิธิชุมชนสงขลา มูลนิธิชุมชนไท นักจัดรายการวิทยุ นอกจากนี้ยังมีอีกหลายหน่วยงานถึงแม้ไม่ได้อยู่ในคณะทำงานแต่มีความสนใจเข้าร่วมดำเนินการ ได้แก่ เครือข่ายวิทยุเครื่องแดง เช่น ศูนย์อินทรีย์ ศูนย์นารายณ์ ศูนย์เมขลา (กรมทรัพยากรน้ำ) ศูนย์มณฑลกลุ่มสถานี วิทยุชุมชน ระดับการมีส่วนร่วมมีตั้งแต่ ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำ และร่วมประเมินผล

**(3) การถ่ายทอดองค์ความรู้** การถ่ายทอดองค์ความรู้เป็นประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งเพื่อให้ทุกภาคส่วนมีความเข้าใจซึ่งกันและกัน ตลอดจนจนเป็นการเติมเต็มองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการอุทกภัยได้เป็นอย่างดี การถ่ายทอดองค์ความรู้มี 2 รูปแบบ คือการถ่ายทอดองค์ความรู้ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และการถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับประชาชน

1. การถ่ายทอดองค์ความรู้ระหว่างหน่วยงาน มีทั้งการถ่ายทอดอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ การถ่ายทอดอย่างเป็นทางการ เกิดขึ้นทั้งในกระบวนการ SLD และการเยี่ยมเยือนหน่วยงานต่าง ๆ การถ่ายทอดอย่างไม่เป็นทางการเกิดจากการพบปะพูดคุยกัน

2. การถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับประชาชน โดยผ่าน กระบวนการ SLD การประชุมคณะทำงานในพื้นที่ การตระเวนให้ความรู้โดยวิทยากรในด้านที่เกี่ยวข้องในสถานศึกษา และสมาคมต่าง ๆ หรือแม้แต่ผ่านบอร์ดนิทรรศการ ในโอกาสต่าง ๆ และใน [www.hatyacityclimate.org](http://www.hatyacityclimate.org) ตลอดจนคู่มือรับมืออุทกภัยในระดับชุมชน

### 5.3.2.2 การบูรณาการร่วมกับชุมชน

**(1) การแต่งตั้งคณะทำงานในพื้นที่** มีการตั้งคณะทำงานในพื้นที่ที่เสี่ยงภัยจากอุทกภัย จำนวน 4 ชุมชน คือ ชุมชนวัดหาดใหญ่ใน ชุมชนริมคลอง ร.1 ชุมชนเทศบาลพัฒนา และชุมชนศาลาลุงทอง มีการแต่งตั้งคณะทำงาน โดยคณะทำงานในพื้นที่มีทั้งกรรมการชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน (อสม.) อพปร. ในชุมชน เจ้าหน้าที่สาธารณสุข กลุ่มครู อาจารย์ในโรงเรียน และประชาชนในชุมชน โดยคณะทำงานถือเป็นกระบอกเสียงให้กับชุมชนของตนเอง

**(2) การเก็บข้อมูลโดยชุมชน ข้อมูลเชิงประจักษ์ ข้อมูลจากแบบสอบถาม** ในการเก็บข้อมูลของชุมชน จะดำเนินการโดยคณะทำงานในแต่ละชุมชน ดำเนินการเก็บข้อมูลทั้งข้อมูลเชิงประจักษ์และข้อมูลจากแบบสอบถาม โดยเมื่อได้ข้อมูลมาแล้วจะทำการวิเคราะห์ร่วมกันระหว่างคณะทำงานโครงการกับคณะทำงานในชุมชน เพื่อเตรียมข้อมูลในด้านสภาพปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ไข เพื่อนำเสนอในภาพรวมของชุมชน ด้วยการทำประชาคม



(3) **การประชุมประชาคม** เพื่อเป็นการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์สู่เวทีประชาคม เพื่อให้คนในชุมชนได้รับรู้ แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมหรือแสดงความเห็นแย้ง เพื่อให้แนวทางการดำเนินการเพื่อรับมืออุทกภัยเป็นของคนในชุมชนโดยแท้จริง

(4) **การวางแผน การชักซ้อมแผน การทำคู่มือ** ในการวางแผนการทำงานทุกขั้นตอน คณะทำงานโครงการฯ จะดำเนินการร่วมกับคณะทำงานในพื้นที่ ส่วนการชักซ้อมแผนในการรับมืออุทกภัย จะเริ่มจากการชักซ้อมแผนบนโต๊ะ เพื่อให้ทุกคนมีความเข้าใจเหมือนกัน หรือปรับแก้บางประเด็นเพื่อให้แผนการรับมืออุทกภัยของชุมชนมีประสิทธิภาพที่สุด เมื่อดำเนินการชักซ้อมแผนบนโต๊ะจนเข้าใจแล้ว จึงดำเนินการชักซ้อมแผนจริงในชุมชน โดยเริ่มตั้งแต่เทศบาลได้ติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดผ่านทาง [www.hatyacityclimate.org](http://www.hatyacityclimate.org) ตลอดจนการประชุมร่วมกับทางจังหวัดเพื่อประเมินสถานการณ์ และการติดตามสถานการณ์จากศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก และโครงการชลประทานสงขลา เมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่าอีก 6 ชั่วโมง มวลน้ำมหาศาลจะเข้าท่วมพื้นที่นครหาดใหญ่โดยจะเข้าทางพื้นที่ชุมชนวัดหาดใหญ่ในก่อน ตามด้วยชุมชนอื่น ๆ เมื่อเจ้าหน้าที่ทราบข้อมูล จึงรายงานไปยังเครือข่ายวิทยุเครื่องแดงเพื่อการเตือนภัยในพื้นที่ชุมชนต่าง ๆ จากนั้นเครือข่ายวิทยุเครื่องแดงจะแจ้งไปยังครัวเรือนในตรอกซอกซอยที่ตนเองรับผิดชอบเพื่อดำเนินการเคลื่อนย้ายสิ่งของไว้ที่สูง เคลื่อนย้ายกลุ่มเปราะบางไปยังที่ปลอดภัย พร้อมกันนั้นเครือข่ายวิทยุเครื่องแดงได้รายงานความพร้อมของชุมชนและขอבקพร่องไปยังเทศบาลทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป นอกจากนี้ยังมีการจัดทำคู่มือเพื่อการรับมืออุทกภัยในชุมชน เช่น ชุมชนวัดหาดใหญ่ใน เป็นต้น

### 5.3.2.3 แนวทางการบริหารจัดการน้ำ

(1) **มาตรการใช้สิ่งก่อสร้าง** ที่ผ่านมาเทศบาลนครหาดใหญ่ดำเนินการอยู่หลายโครงการ เช่น การก่อสร้างแก้มลิงเพื่อชะลอน้ำก่อนเข้าเมือง การก่อสร้างคันกั้นน้ำเพื่อป้องกันการเอ่อล้นเข้าเขตเมือง การก่อสร้างท่อขนส่งน้ำและสถานีสูบน้ำเพื่อเร่งระบายน้ำออกจากเมือง ตลอดจนการก่อสร้างคลองระบายน้ำเลี้ยงเมืองของกรมชลประทาน แต่นั่นก็สามารถป้องกันเมืองได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากความรุนแรงของอุทกภัยมีแต่จะเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา

(2) **มาตรการไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง** การบริหารจัดการน้ำที่ดีที่สุดคือ “ ทำอย่างไรเราจึงอยู่กับมันได้ โดยไม่เจ็บตัว ” เทศบาลนครหาดใหญ่จึงเน้นการแจ้งเตือนประชาชน โดยให้ประชาชนยกของขึ้นที่สูง เคลื่อนย้ายยานพาหนะ และอพยพประชาชนไปอยู่ในที่ปลอดภัย ก่อนที่น้ำจะท่วม จึงเกิด “ การเตือนภัย โดยไม่ต้องเตือนภัย ” ตลอดจนการให้องค์ความรู้แก่ประชาชนในการรับมืออุทกภัย โดยผ่านสิ่งต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการมาแล้ว ดังนี้

1. การเตือนภัยโดยไม่ต้องเตือนภัย รูปแบบการเตือนภัยเต็มรูปแบบของเทศบาลนครหาดใหญ่ นั้น ใช้สัญลักษณ์ในการเตือนภัยด้วยธง โดยแบ่งการเตือนภัยออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้

1) ภาวะปกติ เหตุการณ์ปกติยังไม่ได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วม เทศบาลก็จะแสดงสถานะ ธงเขียว หมายถึง เหตุการณ์ปกติ

2) การเฝ้าระวังน้ำท่วม เมื่อมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดน้ำท่วมและอยู่ในระหว่างสังเกตการณ์ โดยมีคณะอนุกรรมการฯ เป็นผู้พิจารณาจากข้อมูลต่าง ๆ และประกาศสภาวะ ธงเหลือง หมายถึง ระดับน้ำต่ำกว่าตลิ่งน้อยกว่า 1.50 เมตร ให้ติดตามข่าวสารอย่างใกล้ชิด

3) เมื่อสถานการณ์ รุนแรงมากขึ้น จนคณะอนุกรรมการพิจารณาเสนอประกาศสภาวะ ธงแดง หมายถึง จะเกิดน้ำท่วม ภายใน 6-30 ชั่วโมง ให้อพยพเคลื่อนย้ายสิ่งของ และเตรียมเข้าอยู่ในที่ปลอดภัย

4) การเตือนภัยน้ำท่วมรุนแรง เกิดน้ำท่วมอย่างรุนแรง คณะอนุกรรมการพิจารณาเสนอประกาศสภาวะธงแดงร่วมกับรถส่งสัญญาณไซเรน หมายถึง จะเกิดน้ำท่วมรุนแรงฉับพลัน ภายใน 3-6 ชั่วโมง ให้ย้ายไปอยู่ในที่ปลอดภัยทันที

ทั้งนี้ การออกคำสั่งธงเหลือง ธงแดง และธงแดงร่วมกับไซเรน เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งบางครั้งอาจเกิดความล่าช้าในการกระจายข่าวสารไปยังประชาชนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยง ตลอดจนการตัดสินใจเบื้องต้นของประชาชนในการเก็บของขึ้นที่สูงได้ รูปแบบที่ทางเทศบาลนครหาดใหญ่นำมาใช้ได้แก่

- 1) ติดตามสถานการณ์ผ่านทาง [www.hatyacityclimate.org](http://www.hatyacityclimate.org)
- 2) ติดตามสถานการณ์ผ่านเครือข่ายวิทยุเครื่องแดง และบ้านพี่เลี้ยง
- 3) การแจ้งข่าวสารสถานการณ์ผ่านทาง SMS ในระบบมือถือ

2. การเรียนรู้ที่จะอยู่กับอุทกภัย การทำแผนรับมืออุทกภัยของชุมชน การประชาสัมพันธ์ในการรับมืออุทกภัย การเรียนรู้ที่จะอยู่กับอุทกภัย เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประชาชนในชุมชนเมือง เนื่องจากทุกคนมีความคิดว่า “อยู่ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ อย่างไรน้ำก็ไม่ท่วม เพราะมีทั้งคลองระบายน้ำเสี่ยงเมือง คั้นป้องกันน้ำท่วม และยังมีสถานีสูบน้ำตั้งหลายแห่ง ” แต่จากการเกิดอุทกภัยในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ขึ้นในปี พ.ศ. 2553 ทำให้ประชาชนอยู่ในอาการหวาดระแวงว่าปีต่อไปน้ำจะท่วมอีกหรือไม่ แต่จากการที่มีการใช้กระบวนการเรียนรู้ เข้าไปจัดทำแผนรับมืออุทกภัยโดยเฉพาะชุมชนในพื้นที่เสี่ยง มีการจัดทำบ้านพี่เลี้ยง ตลอดจนการชักชวนการรับมืออุทกภัยในระดับชุมชน ทำให้ประชาชนมีแนวคิดในการปรับตัวเพื่อรับมือกับอุทกภัยเพื่อที่จะอยู่กับอุทกภัยได้

### 5.3.2.4 การแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ

(1) **สายด่วนอุทกภัย 1559** เป็นช่องทางหนึ่งที่ประชาชนสามารถติดต่อสื่อสาร และนำเสนอข้อมูล ปัญหา ความต้องการ การร้องเรียน ร้องทุกข์ โดยสายด่วนอุทกภัย 1559 เมื่อได้รับเรื่องก็จะแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อเข้าไปแก้ไขดำเนินการทันที โดยไม่ต้องรอให้ผู้บริหารสั่งการ เพื่อการแก้ไขปัญหาที่รวดเร็ว และมีระบบการรายงานเสนอให้ผู้บริหารทราบทุกครั้งที่มีการรับเรื่องเข้ามา และมีเจ้าหน้าที่คอยติดตามผลการดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา ซึ่งที่ผ่านมาไม่ว่าปัญหาใด ๆ ได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงที ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหารเทศบาลได้ให้ความสำคัญกับการแจ้งปัญหาต่าง ๆ กับ 1559 อย่างมาก สำหรับการรับมืออุทกภัยที่ผ่านมา สายด่วนอุทกภัย 1559 ได้ปฏิบัติงานอย่างแข็งขันอย่างในปี พ.ศ. 2553 ที่มีเหตุอุทกภัย สายด่วนอุทกภัย 1559 ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการรับแจ้งการขอความช่วยเหลือ การแจ้งปัญหาน้ำท่วม น้ำท่วมขัง การโยกย้ายคนป่วย คนชรา แจกต้นไม้อุ้มขาทางสัญจร เป็นต้น ซึ่งเมื่อได้รับแจ้งแล้ว สายด่วนอุทกภัย 1559 ก็จะประสานไปยังหน่วยงานภายในสำนักงานเทศบาล หรือหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะหน่วยกู้ภัยต่าง ๆ เช่น มูลนิธิท่งเชียงเชียงตั้ง ศูนย์เรนทร ศูนย์อินทรี ตลอดจนหน่วยทหารในพื้นที่

(2) **SMS การแจ้งเตือนภัยผ่านทาง SMS** เพื่อรายงานสถานการณ์อุทกภัย เทศบาลจะรายงานสถานการณ์อุทกภัยไปยังผู้ได้ลงทะเบียนขอรับบริการข้อมูลทาง SMS (การดำเนินการเพียงแจ้งหมายเลขโทรศัพท์มายัง สายด่วน 1559 หรือแจ้งด้วยตนเอง ณ สำนักงานเทศบาลนครหาดใหญ่) เมื่อเข้าสู่ฤดูฝน โดยปกติจะมีการแจ้งอย่างน้อยสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง หากเป็นช่วงที่ฝนตกจะแจ้งวันละหนึ่งครั้ง และหากเข้าสู่ภาวะวิกฤต ความถี่ในการแจ้งข้อมูลจะถี่ขึ้นตามสถานการณ์ที่วิกฤต กลุ่มที่เข้าถึงข้อมูลคือ กลุ่มที่แจ้งหมายเลขโทรศัพท์ไว้กับเทศบาล กลุ่มประธานชุมชน ซึ่งจะเป็นผู้สื่อสารต่อไปยังประชาชนในชุมชน ปัจจุบันมีผู้ขอรับข่าวสารจากทางเทศบาลประมาณ 8,000 ราย

(3) **สถานีวิทยุเทศบาลนครหาดใหญ่ FM 96.0 MHz** ออกอากาศทุกวัน เวลา 06.00-22.00 น. การเป็นสื่อกลางในสถานการณ์ภาวะฉุกเฉิน เช่น ภาวะการเกิดอุทกภัย ภัยพิบัติ โดยการส่งสัญญาณกระจายเสียงไปสู่ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ครอบคลุมในทุกพื้นที่เขตเทศบาลนครหาดใหญ่ และพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อสอดคล้องกับเหตุการณ์และสถานการณ์ปัจจุบัน

(4) **เว็บไซต์ [www.hatyacityclimate.org](http://www.hatyacityclimate.org)** ซึ่งมีการแสดงเรดาร์ในการตรวจพบกลุ่มฝนที่จะเคลื่อนตัวเข้ามาในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่และลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา ตลอดจนการแสดงผลปริมาณฝนสะสมตั้งแต่ 15 นาที ถึง 24 ชั่วโมง การแสดงผลปริมาณน้ำในคลองต่าง ๆ ในลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา ทั้งที่เป็นตัวเลข และภาพผ่านทางกล้อง CCTV

**5.3.2.5 แผนรับมืออุทกภัยของชุมชน** รับผิดชอบโดยเลขาธิการสภาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มูลนิธิชุมชนสงขลา สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา และเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยการสร้างการเรียนรู้ร่วมกันให้เกิดการมองปัญหาเหมือนกัน มีการรวบรวมข้อมูลและมีแนวทางเดียวกันในการแก้ไขปัญหา รู้จุดอ่อนจุดแข็ง

**5.3.2.6 ระบบบ้านพี่เลี้ยง** สืบเนื่องจากเหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2553 ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ มีปัญหาการให้การช่วยเหลือประชาชนของเทศบาลและหน่วยงานต่าง ๆ มีปัญหาไม่สามารถเข้าช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว ทำให้คณะผู้บริหารเทศบาลมีแนวคิดที่จะให้ประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่เสี่ยงภัย สามารถอยู่ได้ด้วยตนเองกับสภาพปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้นเป็นประจำ โดยให้เพื่อนบ้านด้วยกันช่วยเหลือกันเรื่องที่อยู่อาศัย กรณีต้องอพยพ และมีอาหารรับประทาน สามารถอยู่ได้ 2-3 วัน โดยเทศบาลจัดเตรียมอุปกรณ์การดำรงชีพ อาหาร และยารักษาโรคที่จำเป็น จัดตั้งบ้านพี่เลี้ยงขึ้นในพื้นที่เสี่ยงภัย ปัจจุบันมีบ้านพี่เลี้ยงจำนวน 213 หลัง<sup>15</sup> เพื่อให้ความช่วยเหลือเพื่อนบ้านในชุมชน 43 ชุมชน สามารถให้การช่วยเหลือผู้พักอาศัยได้ จำนวน 3,749 คน เมื่อยามเกิดอุทกภัย และมีหน้าที่ในการรับส่งข่าวสารต่าง ๆ ระหว่างเทศบาลกับชุมชน โดยบ้านพี่เลี้ยงต้องมีคุณสมบัติ คือ มีลักษณะเป็นบ้านสองชั้นขึ้นไปที่มีมุ้งคอง และรองรับคนไม่น้อยกว่า 10 คน มีจิตสาธารณะ การเป็นตัวแทนประจำซอย และมีอุปกรณ์เครื่องใช้ที่จำเป็น ได้แก่ เชือก เสื้อชูชีพ แหล่งกำเนิดแสงสว่าง อุปกรณ์สื่อสาร ยาสามัญประจำบ้าน ข้าวสาร อาหารแห้ง และน้ำดื่ม (ท้องถิ่นสนับสนุน)

**5.3.2.7 เครือข่ายวิทยุ** โดยศูนย์เทศบาลรายงานสถานการณ์ผ่านวิทยุเครื่องแดงสู่ประชาชนเป็นระยะ ในการรายงานประกอบด้วยรายงานสถานการณ์น้ำคลองต่าง ๆ ปริมาณฝนที่ตก และการคาดการณ์สภาวะอากาศประจำวัน ซึ่งในภาวะปกติมีการรายงานวันละ 3 ครั้ง (เช้า-เที่ยง-เย็น) ส่วนในภาวะที่ต้องเฝ้าระวัง นอกจากศูนย์เทศบาลจะแจ้งข่าวสารการเตือนภัยอุทกภัยไปยังเครือข่ายของตนเองแล้ว ยังแจ้งข่าวสารไปยังศูนย์ต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ตลอดจนการแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับน้ำ การขอความช่วยเหลือต่าง ๆ กลับมายังศูนย์เทศบาล กลุ่มที่เข้าถึงข้อมูลคือ ผู้ใช้วิทยุเครื่องแดง และเปิดสัญญาณเพื่อรับข่าวสารจากศูนย์เทศบาล หรือศูนย์ต่างๆ ที่ศูนย์เทศบาลประสานได้

<sup>15</sup> เทศบาลนครหาดใหญ่, 2560.

### 5.3.3 ความสำเร็จของการจัดการอุทกภัยของตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา

ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการในภาวะวิกฤตในรูปแบบของ “ดอนฉิมพลีโมเดล” มีดังต่อไปนี้

#### 5.3.3.1 เกิดการเชื่อมโยงขบวนการองค์กรชุมชนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา

การบริหารจัดการอุทกภัยของตำบลดอนฉิมพลีมีโครงสร้างองค์กรที่มีส่วนร่วมมาจากหลายฝ่าย เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อน โดยคณะกรรมการประกอบด้วยระดับตำบล และอำเภอ ซึ่งจะมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันไปตามความรับผิดชอบ โดยพบว่าคณะกรรมการมีบทบาทตั้งแต่ในระยะเตรียมตัว เฝ้าระวัง และฟื้นฟูหลังจากประสบภัยพิบัติ มีลักษณะการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีการจัดบทบาทหน้าที่ของทีมงานหนุนเสริมระดับจังหวัด ตามความถนัด ความเชี่ยวชาญของคณะทำงาน เช่น ระบบเกษตรกรรม (ให้ความรู้เรื่องพันธุ์ข้าว) ระบบการจัดการน้ำชลประทาน เป็นต้น ทั้งนี้ คณะกรรมการระดับจังหวัด ภาคหรือลุ่มน้ำ ได้มีบทบาทสำคัญในเรื่องการผลักดันนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติและการเชื่อมโยงเครือข่าย โดยที่คณะกรรมการระดับชุมชนเน้นที่งานปฏิบัติเป็นหลัก

#### 5.3.3.2 ขบวนการชุมชนตระหนักและแก้ไขปัญหาของพื้นที่

ชุมชนได้รับการสนับสนุน มีการเตรียมความพร้อม เตรียมวางระบบป้องกัน รวมทั้งภาครัฐให้การสนับสนุนให้ภาคประชาชน สภาองค์กรชุมชน และชุมชนท้องถิ่นในการจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติในระดับพื้นที่ โดยชุมชน สภาองค์กรชุมชน และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการน้ำของชุมชนโดยชุมชนจัดการตนเอง อาศัยภูมิปัญญาชาวบ้านของตนเองและการพึ่งพาทันทีให้น้อยที่สุด และพัฒนาไปสู่การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพิจารณาการบริหารจัดการน้ำอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะทำให้เกิดความขัดแย้ง ระหว่างชุมชนต่าง ๆ

#### 5.3.3.3 สร้างทุนภายในร่วมในการแก้ไขปัญหา

ประชาชนในพื้นที่ได้รับความรู้ในประเด็นการจัดการอุทกภัย ตั้งแต่ระบบการจัดการน้ำถึงขั้นตอนการวางแผนเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอุทกภัย โดยใช้เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระดับชุมชนของพื้นที่ ได้แก่ ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยี ศูนย์เรียนรู้ชุมชน เวทีสภาองค์กรชุมชน เป็นพื้นที่ในการถ่ายทอดความรู้ ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความเข้าใจในการจัดการอุทกภัยในระดับต่าง ๆ นำมาสู่การจัดการตนเองโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ในระยะเบื้องต้น ประชาชนมีการจัดการตนเองโดยการพึ่งพาตนเองเป็นหลัก ทั้งนี้การทำงานของชุมชนยังต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคีภายนอก เนื่องจากชุมชนยังมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ทรัพยากร รวมถึงความรู้ในการจัดการอุทกภัย จึงจำเป็นต้องอาศัยภาคีเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการภัยพิบัติ โดยเชิญหน่วยงานภาคีเข้ามารับรู้ตั้งแต่ต้นกระบวนการเพื่อให้เป้าหมายและวิธีการทำงานตรงกัน ลักษณะ

ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างคณะทำงานสภาองค์กรชุมชนที่เคยขับเคลื่อนงานในประเด็นอื่น ๆ ทั้งในระดับตำบลและระดับจังหวัด

#### 5.3.3.4 เชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติและเกิดการแก้ไขปัญหาระยะยาว

จากสภาพปัญหาเรื่องภัยพิบัติ ประชาชนในพื้นที่ที่ไม่มีวิธีการดำเนินงานทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น นำมาสู่การจัดตั้งศูนย์และคณะทำงาน โดยเริ่มจากการสำรวจข้อมูลของชุมชนเพื่อเป็นการวิเคราะห์สภาพปัญหา โดยเน้นการเชื่อมโยงการทำงานกับท้องถิ่นภาคีพัฒนาในพื้นที่ ผ่านเครื่องมือการศึกษาชุมชน ทำให้คณะทำงานเห็นภาพรวมของปัญหา ซึ่งสะท้อนให้เห็นความหลากหลายและความซับซ้อนของปัญหา นำไปสู่การวางแผนพัฒนาชุมชนในภาพรวมของระดับตำบล และมีการเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติสู่การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของตำบลต่อไป ดังจะเห็นได้ว่าการออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างความร่วมมือ (Collaboration) กับการเสริมพลังอำนาจของประชาชน (Empowerment) ย่อมก่อให้เกิดความไว้วางใจต่อสาธารณะ (Public Trust) อันเป็นผลเนื่องมาจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและประชาชน ในการกำหนดนโยบายไปจนถึงการจัดบริการสาธารณะ ตามลำดับความสำคัญที่ประชาชนตัดสินใจ<sup>16</sup>

### 5.4 ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทราประสบผลสำเร็จ

ในการศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี ผู้ศึกษาจะทำการวิเคราะห์ตามกรอบการศึกษา ดังตารางที่ 5.4 โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

#### 5.4.1 เครือข่ายทางสังคม (Social Network)

##### (1) การรับรู้ปัญหาและเป้าหมายร่วมของชุมชน

##### 1. ประสบการณ์อุทกภัยในอดีต

อัญชลี รัชนกกุล ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยได้แสดงให้เห็นว่าประสบการณ์และอคติเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้บุคคลตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมใน

<sup>16</sup> อรทัย ก๊กผล, การมีส่วนร่วมของประชาชน: ความท้าทายของนักบริหารรัฐกิจในสังคมประชาธิปไตย, 101.



กิจกรรมใด ๆ<sup>17</sup> จากผลการศึกษา พบว่า ทางด้านประสบการณ์อุทกภัยในอดีต พื้นที่ที่ศึกษาต่างมีประสบการณ์ด้านอุทกภัยด้วยกันทั้งสิ้น ทั้งนี้ ความเข้มข้นของอุทกภัยที่ได้รับจะมากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไปตามความรุนแรงของอุทกภัยที่เกิดขึ้น โดยพบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยบ่อยครั้ง ผู้ได้รับผลกระทบเป็นเพียงกลุ่มคนที่อยู่ริมน้ำซึ่งเสี่ยงต่อการเผชิญภัยพิบัติสะท้อนให้เห็นว่าภัยพิบัติที่ได้รับมีความเข้มข้นแต่ประชาชนทั้งพื้นที่ไม่ได้รับรู้เท่ากันหมด และเมื่อพิจารณาด้านผลกระทบที่ได้รับ พบว่า ได้รับผลกระทบแค่บางส่วนเท่านั้น สอดคล้องกับชุมชนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ มีประสบการณ์ในการประสบอุทกภัยเป็นบางครั้ง และได้รับความเสียหายเพียงบางส่วนด้วยเช่นกัน ในขณะที่ชุมชนในตำบลดอนฉิมพลี มีประสบการณ์จากภัยพิบัติจากอุทกภัยน้อยครั้งสะท้อนให้เห็นว่าภัยที่เกิดขึ้นนั้นมีความเบาบาง และเมื่อพิจารณาด้านผลกระทบ พบว่า ได้รับผลกระทบน้อยเช่นกัน ผลการศึกษาข้างต้น ดังแสดงในตารางที่ 5.2 ดังจะเห็นว่า ชุมชนต้นแบบที่นำมาศึกษาทั้งสามชุมชน มีความถี่ในการประสบอุทกภัยที่แตกต่าง ในทางปฏิบัติต่างพบว่าทั้งสามชุมชนต่างให้ความร่วมมือมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งมีรูปแบบแตกต่างกันไป สะท้อนให้เห็นว่า ชุมชนต้นแบบที่ศึกษามีการนำประสบการณ์อุทกภัยในอดีตมาปรับใช้เพื่อเตรียมรับมือกับอุทกภัยที่เกิดขึ้น ทำให้ได้รับผลกระทบน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ ผลการศึกษาข้างต้นสอดคล้องกับงานศึกษาของภาณุพงศ์ สว่างวงศ์ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การตอบสนองของประชาชนต่อภัยพิบัติน้ำท่วม: กรณีศึกษาตำบลหนองหอย อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่” จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยภายในด้านประสบการณ์ เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การตอบสนองของประชาชนต่อภัยพิบัติน้ำท่วมในพื้นที่ตำบลหนองหอยมากที่สุด รองลงมา คือ ปัจจัยภายใน ด้านความรู้สึกรู้สึกผูกพันกับพื้นที่ ซึ่งจะนำอภิปรายในประเด็นต่อไป<sup>18</sup>

## 2. ทักษะที่มีต่อธรรมชาติและอุทกภัย

อัญชลี รัชกุล กล่าวว่า บุคคลและกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ ก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้นสอดคล้องกับความเชื่อพื้นฐาน ทักษะดี และค่านิยมของตน<sup>19</sup> จากผลการศึกษาการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม พบว่า ประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดและ

<sup>17</sup> อัญชลี รัชกุล, “การรับรู้ ความคาดหวัง และความพึงพอใจของประชาชนต่อบทบาทของตำรวจชุมชนประจำตำบล,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาการสื่อสารชุมชน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), 94-113.

<sup>18</sup> ภาณุพงศ์ สว่างวงศ์, การตอบสนองของประชาชนต่อภัยพิบัติน้ำท่วม: กรณีศึกษาตำบลหนองหอย อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, 151.

<sup>19</sup> อัญชลี รัชกุล, การรับรู้ ความคาดหวัง และความพึงพอใจของประชาชนต่อบทบาทของตำรวจชุมชนประจำตำบล, 115.

เทศบาลนครหาดใหญ่มีการเตรียมรับมือภัยพิบัติจากอุทกภัยในระดับมากที่สุดและมากตามลำดับ ในขณะที่ผลกระทบที่ได้รับอยู่ในระดับมากเช่นกัน เนื่องจากอุทกภัยที่ชุมชนประสบมีความรุนแรงต่อพื้นที่มาก ยากที่ชุมชนจะรับมือได้ ในขณะที่ชุมชนในตำบลดอนฉิมพลีมีการเตรียมรับมือในระดับที่น้อยและผลกระทบที่ได้รับปรากฏว่ามีความรุนแรงน้อยเช่นกัน แสดงให้เห็นถึงการคาดการณ์ผลกระทบของภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น เมื่อพิจารณาจากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า พื้นที่ตำบลดอนฉิมพลีเป็นพื้นที่โล่งกว้าง ประกอบไปด้วย ทุ่งนาและบ่อน้ำเลี้ยงสัตว์ มหาอุทกภัยในครั้งนี้ชุมชนจึงไม่ได้รับผลกระทบมากนัก ในขณะที่พื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลนครปากเกร็ดมีความหนาแน่นของสิ่งก่อสร้างและประชากรมาก ทำให้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยที่รุนแรงกว่า ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่มีทัศนคติต่อภัยธรรมชาติที่แตกต่างกันออกไป แต่ถึงกระนั้นก็ตามประชาชนที่จะต้องประสบภัยพิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ พบว่าได้มีทัศนคติในแง่บวก ที่ว่าแม้จะต้องเจอภัยพิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้แต่ก็จะอยู่กับภัยพิบัตินั้นได้ อย่างเช่นในกรณีของเทศบาลนครปากเกร็ดและเทศบาลนครหาดใหญ่ ผลการอภิปรายในข้างต้นสอดคล้องกับผลการศึกษาของบูรณัตร์ กันตะกะนิษฐ์ ได้ศึกษาเรื่อง “การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่” พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวของประชาชนพบว่า ปัจจัยด้านจิตสำนึก ด้านทัศนคติ และด้านการสนับสนุนทางครอบครัวเป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความสำคัญอยู่ในระดับกลาง รองลงมาคือปัจจัยด้านการสื่อสารอยู่ในระดับน้อย และปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อยที่สุด<sup>20</sup>

ตารางที่ 5.2 เปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อการรับรู้และมุมมองร่วมกันในการจัดการอุทกภัยในชุมชน

ปัจจัยส่วนบุคคล	ประเด็น	การรับรู้/ ผลกระทบ	ชุมชนต้นแบบ (ค่าเฉลี่ย)		
			ปากเกร็ด	หาดใหญ่	ดอนฉิมพลี
ประสบการณ์ อุทกภัยในพื้นที่	การประสบอุทกภัย	เป็นประจำ	41.40	11.60	9.07
		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
ทัศนคติต่อ ภัยพิบัติ	การเตรียมพร้อม	การรับมือ	4.14	3.86	2.36
	ผลกระทบที่ได้รับ	ผลกระทบ	3.89	3.97	2.36

<sup>20</sup> บูรณัตร์ กันตะกะนิษฐ์, การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่, 125.

จากการศึกษาประสบการณ์อุทกภัยในอดีต และทัศนคติที่มีต่อธรรมชาติและอุทกภัย พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลทั้ง 2 ปัจจัย ต่างส่งผลให้ชุมชนมีการจัดการตนเองทางด้านภัยพิบัติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัจจัยทั้งสองมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน กล่าวคือ การได้รับประสบการณ์อุทกภัยในพื้นที่ส่งผลต่อทัศนคติต่อภัยธรรมชาติที่บุคคลได้รับ โดยพฤติกรรมของบุคคลสามารถแสดงออกถึงการรับรู้ปัญหาและเป้าหมายร่วมกันของชุมชน ซึ่งพบได้มากในเทศบาลนครปากเกร็ด และตำบลดอนฉิมพลี เนื่องจากเป็นกลุ่มคนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งมีปัจจัยดังกล่าวสูง ในขณะที่เทศบาลนครหาดใหญ่จากการศึกษาพบว่า ส่วนมากเป็นกลุ่มคนที่เข้ามาอยู่อาศัยใหม่ เพื่อประกอบอาชีพทางพาณิชย์และรับจ้างทั่วไป แต่อย่างไรก็ตามก็ได้ให้ความร่วมมือในการป้องกันอุทกภัยกับเทศบาลนครหาดใหญ่ เพราะตระหนักและเห็นความสำคัญของภัยที่เกิดขึ้น ทำให้เห็นว่าในภาวะฉุกเฉินจะเกิดรูปแบบการร่วมแรงร่วมใจกัน

## (2) ทูทางสังคมและความหวังแทนของชุมชน

### 1. ทูทางสังคม

ความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติของสมาชิกที่อยู่ร่วมกันในชุมชน ในแง่ความสัมพันธ์ทางสายเลือด และความเป็นเพื่อนบ้าน ทำให้ชุมชนมีความรักใคร่กันเปรียบเสมือนเป็นเครือญาติของตน เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ กล่าวคือ สมาชิกอยู่ร่วมกันโดยไม่มีข้อผูกพันตามกฎหมาย มีการช่วยเหลือพึ่งพาอาศัยกันอย่างเต็มใจหรือสมัครใจ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรากฐานชุมชนเข้มแข็งในพื้นที่ที่ศึกษา สอดคล้องกับผลการศึกษาของพันธุ์ศิริ ธนาริยะวงศ์ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย หมู่บ้านแก๊กอ ตำบลทอนหงส์ อำเภอพรหมคีรี จังหวัดนครศรีธรรมราช” ผลการศึกษาส่วนหนึ่งพบว่า บทบาทของภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการระดมทรัพยากรภายในหมู่บ้านเพื่อช่วยเหลือตนเองเบื้องต้น บนฐานความสัมพันธ์ที่เป็นเครือญาติ ซึ่งถือเป็นหลักการพึ่งตนเองได้อย่างเด่นชัด ความสัมพันธ์ที่เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันอาศัยช่องทางการติดต่อสื่อสารกันภายใต้บริบทพื้นที่<sup>21</sup> และสอดคล้องกับงานวิจัยของสุวิมล มีแสง ได้ทำการศึกษาเรื่อง “กระบวนการจัดการตนเองในการฟื้นฟูชุมชนหลังภัยพิบัติด้วยการสร้างชุมชนใหม่กรณีศึกษา บ้านม่อนบ่อเฮาะ ตำบลท่าผา อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่” จากผลการศึกษาพบว่า กระบวนการฟื้นฟูชุมชนหลังภัยพิบัติด้วยการสร้างชุมชนใหม่มีอยู่ 2 ส่วนได้แก่ 1) กระบวนการฟื้นฟูชุมชนหลังประสบภัยจากการร่วมมือระหว่างคนในชุมชน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันผ่านระบบครอบครัว เครือญาติ เพื่อนฝูง และวัฒนธรรมท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการผ่านกิจกรรมต่าง ๆ และ 2) กระบวนการฟื้นฟูชุมชนหลังประสบภัยจากการร่วมมือระหว่างชุมชนกับภายนอก ซึ่งกระบวนการ

<sup>21</sup> พันธุ์ศิริ ธนาริยะวงศ์, เครือข่ายการจัดการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย หมู่บ้านแก๊กอ ตำบลทอนหงส์ อำเภอพรหมคีรี จังหวัดนครศรีธรรมราช, 98.

สำคัญในการพัฒนาของสถานะพัฒนาองค์กรชุมชนที่ยึดหลักการมีส่วนร่วมของชุมชน ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ในการแก้ปัญหาบนความสอดคล้องของชุมชนท้องถิ่น<sup>22</sup>

ทุนทางสังคมเป็นอีกปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติจากการศึกษาพบว่า มีการใช้ทุนทางสังคมในกระบวนการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของชุมชนในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี กล่าวคือ ในสังคมไทยพบว่า ทุนทางสังคมเป็นสิ่งที่ทุกชุมชนมีอยู่ในตัวเอง เพียงแต่ละชุมชนอาจมีระดับความสัมพันธ์หรือความเหนียวแน่นของเครือข่ายทางสังคมแตกต่างกันออกไป การก่อเกิดและสั่งสมทุนทางสังคม ซึ่งเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคม ภายใต้บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนตอบสนองระหว่างกันของชุมชน Golam Mathbor ได้กล่าวถึงในแง่ของความสัมพันธ์ (Bonding) นั้น สายสัมพันธ์ทางสังคม (Social Networks) เป็นแรงยึดเหนี่ยวและเชื่อมโยงของบุคคลในสังคม 3 ลักษณะ ทั้งที่เป็นความสัมพันธ์ในแนวราบในลักษณะทุนทางสังคมยึดเหนี่ยว (Bonding Social Capital) และทุนทางสังคมเชื่อมโยง (Bridging Social Capital) รวมถึงความสัมพันธ์ที่เป็นแนวตั้งที่เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะทุนทางสังคมยึดโยง (Linking Social Capital)<sup>23</sup> ในการศึกษาครั้งนี้ พบว่า การทำงานของทุนทางสังคมในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางสังคมเข้าด้วยกันในการจัดการอุทกภัยเกิดขึ้นใน 3 รูปแบบ โดยแต่ละแบบจะมีความสัมพันธ์ต่อกัน กล่าวคือ

รูปแบบที่ 1 มาจากปัจจัยภายใน ซึ่งจะพบว่า ลักษณะของการก่อเกิดและสั่งสมทุนทางสังคม ที่เป็นการยึดโยง (Bonding) และเชื่อมโยง (Bridging) ระหว่างกันของชุมชนในพื้นที่ พบว่า ในแต่ละพื้นที่ประกอบไปด้วยหมู่บ้านและชุมชนย่อย ๆ อีกหลายชุมชนนั้น ในการศึกษาครั้งนี้สามารถจำแนกได้เป็น 2 ระดับ คือ ในระดับชุมชนและระดับเทศบาลหรือตำบล โดยแต่ละระดับจะมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ระดับชุมชน เมื่อพิจารณาให้ลึกลงไปในระดับชุมชนถึงสายสัมพันธ์ระหว่างชุมชนในพื้นที่ที่ศึกษา พบว่า ชุมชนในเขตตำบลดอนฉิมพลีและกลุ่มที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด ความสัมพันธ์ของสมาชิกภายในชุมชนส่วนใหญ่จะเป็น

<sup>22</sup> สุวิมล มีแสง, “กระบวนการจัดการตนเองในการฟื้นฟูชุมชนหลังภัยพิบัติด้วยการสร้างชุมชนใหม่: กรณีศึกษาบ้านม่อนบ่อเหาะ ตำบลท่าผา อำเภอมะเข่ จังหวัดเชียงใหม่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาวิชาการพัฒนาภูมิสังคมอย่างยั่งยืน สำนักบริหารและพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยแม่โจ้, 2554), 107-109.

<sup>23</sup> Golam M. Mathbor, “Enhancement of community preparedness for natural disaster the role of social work in building social capital for sustainable disaster relief and management” *International Social Work*, no. 3 (2007): 357-369.

สายสัมพันธ์ในแนวราบที่เป็นการยึดโยง (Bonding) ระหว่างกันในกลุ่มความสัมพันธ์ครอบครัวและเครือญาติ เพื่อนบ้าน และความเป็นคนในชุมชนเดียวกัน ในขณะที่ชุมชนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ สมาชิกของชุมชนจะอยู่ในลักษณะของชุมชนจัดสรร ทั้งนี้ รายละเอียดได้มีความแตกต่างกันไป โดยเฉพาะระหว่างชาวบ้านในชุมชนดั้งเดิมและชุมชนจัดสรร กล่าวคือ ชุมชนดั้งเดิม สายสัมพันธ์ที่โดดเด่นทั้งในแง่ของขนาดและความผูกพันใกล้ชิด รวมถึงยังเป็นหน่วยสังคมพื้นฐานที่สำคัญ จะเป็นการยึดโยง (Bonding) ระหว่างกัน คือ เครือข่ายของกลุ่มความสัมพันธ์ทางครอบครัวและเครือญาติ นอกจากนี้ การที่สมาชิกในชุมชนดั้งเดิมต่าง ๆ ส่วนใหญ่มักมีความรู้สึกว่ามีสมาชิกคนอื่น ๆ ในชุมชนเป็นทั้งญาติและเป็นเพื่อนบ้านที่ตนสามารถไว้วางใจและสามารถพึ่งพิงได้ ยังสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการยึดโยงระหว่างกันในกลุ่มเพื่อนและคนในชุมชนเดียวกันอีกด้วย อย่างไรก็ตาม สมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่มีค่านิยมของการพึ่งตนเองเป็นสำคัญ ในขณะที่ชุมชนจัดสรร ความสัมพันธ์ของชุมชนนี้ส่วนใหญ่ จะมีรูปแบบที่แตกต่างออกไปจากชุมชนแบบดั้งเดิม คือ มีกลไกความสัมพันธ์ที่เป็นแบบทางการ โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้านทำหน้าที่ประสานความร่วมมือของสมาชิกในชุมชน รวมถึงควบคุมดูแลชุมชนของตนเอง โดยอาจกล่าวได้ว่า ลักษณะความสัมพันธ์ที่โดดเด่นทั้งในแง่ของขนาดและความผูกพันใกล้ชิด รวมถึงยังเป็นหน่วยสังคมพื้นฐานที่สำคัญที่ยึดโยงคนในชุมชนจัดสรรต่าง ๆ เข้าด้วยกันนั้นจะเป็น “เครือข่ายของกลุ่มหรือสังคมเดียวกัน” ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะความสัมพันธ์ในกลุ่มครอบครัวและเครือญาติ รวมถึงเพื่อนบ้าน มักอยู่ในวงจำกัดเฉพาะในกลุ่มเพื่อนบ้านที่อยู่ติดกันหรือในซอยเดียวกันหรือที่รู้จักกันมาก่อนเท่านั้นเอง ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ลักษณะของการยึดโยง (Bonding) และเชื่อมโยง (Bridging) ระหว่างกันของชาวบ้านที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะระหว่างชุมชนดั้งเดิมและชุมชนจัดสรรนั้น สอดคล้องกับผลการศึกษาของ โรเบิร์ต พัทนัม (Robert Putnam) กล่าวคือ “เส้นทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน (Path dependence) ของแต่ละสังคมจะส่งผลถึงการสั่งสมทุนทางสังคมที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ”<sup>24</sup>

(2) ระดับตำบลและหมู่บ้าน การก่อเกิดและสั่งสมทุนทางสังคมในระดับนี้ จะมาจากสายสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดจากการเชื่อมโยง (Bridging) ที่เป็นสายสัมพันธ์แนวราบระหว่างบุคคลที่มีสถานะคล้ายคลึงกัน และความเกี่ยวพัน (Linking) ที่เป็นสายสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในแนวตั้งที่มีฐานะแตกต่างกัน ซึ่งซ้อนทับอยู่กับสายสัมพันธ์ที่ยึดโยง สมาชิกในชุมชนต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน ทั้งในชุมชนดั้งเดิมและชุมชนจัดสรร โดยมีผู้นำเป็นกลไกที่สำคัญในฐานะคนกลางที่เป็นผู้เชื่อมต่อทั้งภายในและภายนอก กล่าวคือ ด้วยลักษณะความสัมพันธ์ที่เป็นการยึดโยงระหว่างกันของคนในชุมชนของพื้นที่ที่ศึกษา ทั้งในชุมชนดั้งเดิมและชุมชนจัดสรรมักจะจำกัดอยู่แค่ในระดับชุมชน

<sup>24</sup> นิธิ เนื่องจำนงค์, “ทุนทางสังคม ณ จุดสิ้นสุดประวัติศาสตร์: บทสำรวจพรมแดนทางทฤษฎี,” *วิจัยสังคม* 30, ฉ. 1-2 (2550): 109.



และหากมีระดับความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดก็มักจะอยู่ในรูปแบบปัจเจกบุคคล โดยการติดต่อสื่อสารระหว่างกันหรือความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนนั้น ส่วนใหญ่เป็นความสัมพันธ์ที่อยู่บนฐานของการติดต่ออย่างเป็นทางการ และมักจะดำเนินการผ่านตัวแทนซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่น ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างกันและความใกล้ชิด นอกจากจะตั้งอยู่บนฐานของความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในกลุ่มความสัมพันธ์ของครอบครัวและเครือญาติ เพื่อนบ้าน และความเป็นคนในชุมชนเดียวกัน ยังรวมไปถึงความสัมพันธ์แบบตัวแทนในชุมชนต่าง ๆ ของผู้นำในระดับท้องถิ่นแต่ละคนและความสัมพันธ์แบบทางการอีกด้วย

รูปแบบที่ 2 มาจากปัจจัยภายนอก ซึ่งพบว่า สำหรับการก่อรูปและการสั่งสมทุนทางสังคมในรูปแบบนี้ จะมีทั้งที่เป็นความสัมพันธ์ในแนวราบที่ยึดโยง (Bonding) และเชื่อมโยง (Bridging) รวมถึงความสัมพันธ์ในแนวตั้งที่เป็นความเกี่ยวพัน (Linking) โดยมักจะเกิดจากอิทธิพลหรือการสนับสนุนมาจากภาคส่วนต่าง ๆ ภายนอกพื้นที่ โดยเฉพาะในส่วนของภาครัฐผ่านการรวมกลุ่มในโครงการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) สภามัคคุเทศก์ชุมชน เป็นต้น ซึ่งพบว่า การพยายามกระตุ้นให้เกิดเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมดังกล่าว ได้ทำให้สมาชิกที่เข้าร่วมเกิดการตระหนักถึงภาระหน้าที่ที่แต่ละคนพึงมีต่อกลุ่มของตน ในการทำงานที่มุ่งมั่นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่ม ทำให้เกิดการเอื้อประโยชน์ และความไว้วางใจต่อกัน ซึ่งเป็นการช่วยทำให้เกิดการยึดโยงระหว่างสมาชิกในเครือข่ายด้วย

รูปแบบที่ 3 มาจากแรงผลักดันเพื่อความอยู่รอด ซึ่งพบว่า เงื่อนไขของความอยู่รอดในช่วงภาวะอุทกภัย ทำให้สมาชิกในชุมชนที่ประสบภัยพิบัติต้องลุกขึ้นมาต่อสู้กับอุปสรรคและภัยคุกคาม โดยสมาชิกในชุมชนจะมีการให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลและติดต่อกันมากขึ้นเป็นวงกว้าง ทั้งระหว่างผู้คนที่เคยรู้จักและไม่เคยรู้จักมาก่อน ลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดการก่อรูปและสั่งสมทุนทางสังคมอีกรูปแบบหนึ่งได้ เช่น การเป็นอาสาสมัครในการทำงานเพื่อส่วนกลาง และในกรณีของสมาชิกในชุมชนที่มีความตระหนักถึงความเป็นคนในชุมชนเดียวกัน ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการมีส่วนร่วมกับกิจกรรมป้องกันชุมชนมากขึ้น เพราะหากไม่สามารถป้องกันชุมชนได้ ก็จะมีความเสี่ยงที่น้ำจะเข้าท่วมที่พักอาศัยของตน

Pierre Bourdieu ได้กล่าวว่า เรื่องทุนทางสังคมที่เป็นความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายของคนในสังคม ที่จะเป็นพลังในการกระทำต่าง ๆ ระดับทุนทางสังคมจะมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับขนาดของเครือข่ายที่คนแต่ละคนสามารถเชื่อมโยงให้เกิดการขับเคลื่อนได้และขึ้นอยู่กับทุนทางเศรษฐกิจ



ทุนวัฒนธรรม และทุนทางสัญลักษณ์ที่คนคนนั้นจะได้มาซึ่งความชอบธรรมจากคนที่ติดต่อด้วย<sup>25</sup> และเพื่ออุปสรรค ภัทรานุกรม ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชนประสาทยิปิตีสันามิ กรณีศึกษา ชุมชนในพื้นที่จังหวัดพังงา” ผลการวิเคราะห์พบว่า การพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชนที่ได้รับผลจากการประสาทยิปิตีสันามิอย่างเฉียบพลันนั้นประกอบด้วยหลายปัจจัย ซึ่งส่วนหนึ่งมีผลมาจากความสัมพันธ์ทางเครือญาติกัน มีผู้นำที่เอาจริงเอาจัง อันส่งผลให้เกิดกลุ่มคนทำงานที่เข้มแข็งเพื่อชุมชน มีการบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างเป็นระบบ และมีแผนแม่บทการพัฒนาชุมชนโดยใช้วิธีการให้ชุมชนมีส่วนร่วม เป็นต้น<sup>26</sup> ดังจะเห็นว่า ในภาวะวิกฤตที่เกิดภัยพิบัตินั้น ทุนทางสังคมเป็นสิ่งที่ภัยพิบัติไม่สามารถทำลายหรือสร้างความเสียหายกับตัวมันได้ ในทางตรงกันข้ามทุนทางสังคมเองกลับเป็นสิ่งที่ช่วยลดความสูญเสียที่จะเกิดกับชุมชนด้วย โดยค้นพบว่า ในภาวะที่เกิดภัยพิบัติทุนทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์ในรูปของความเชื่อใจ ความเห็นอกเห็นใจ และเป็นตัวกำหนดทิศทางของความร่วมมือระหว่างบุคคลระหว่างชุมชนและระหว่างสถาบัน ซึ่งก่อให้เกิดบรรยากาศที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกัน และนำไปสู่ความร่วมมือในลำดับต่อมา ดังนั้น หากชุมชนหรือองค์กรใดต้องการที่จะเริ่มรากฐานการจัดการตนเองให้กับชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยหรือประสาทยิปิตีสันามิ ขั้นแรกควรจะเริ่มจากการดำเนินงานจากศึกษาทุนที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาชุมชน ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทางการเงิน ทุนสิ่งแวดล้อม และทุนทางกายภาพของชุมชน เพื่อหาจุดอ่อนและจุดแข็ง โดยประชุมระดมความคิดเห็นจากชาวบ้านโดยตรง โดยทุนแต่ละชนิดที่มีอยู่ในชุมชนจะถูกนำมาใช้ในการวางแผนการดำเนินงาน โดยทุนที่สำคัญในการดำเนินงานก็คือ ทุนทางสังคม ด้านความไว้วางใจในการสื่อสาร ซึ่งถูกนำมาสร้างความตระหนักในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติของชุมชนและทุนมนุษย์ ซึ่งจะเป็นตัวขับเคลื่อนการดำเนินงาน ทุนมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่สามารถพัฒนาได้ตลอดเวลาผ่านการสร้างการเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติไปพร้อม ๆ กัน ข้อมูลเหล่านี้เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการวางรากฐานการจัดการตนเองแก่ชุมชน โดยการเชื่อมโยงชาวบ้านให้เกิดการรวมกลุ่มแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นที่ก่อให้เกิดความตระหนักต่อความเสี่ยงและอันตรายที่ชุมชนจะได้รับจากภัยพิบัติ

<sup>25</sup> ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ, “วาทกรรมทุนทางสังคม: กระบวนการสร้างแนวคิดและปฏิบัติการในบริบทการพัฒนาของไทย (พ.ศ.2540-2546),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 143.

<sup>26</sup> เพื่ออุปสรรค ภัทรานุกรม, การพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชนประสาทยิปิตีสันามิ: กรณีศึกษา ชุมชนในพื้นที่จังหวัดพังงา, 3-4.

## 2. ความรู้สึกรักและหวงแหนชุมชน

ความรู้สึกรักและหวงแหนชุมชนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย ผลจากการศึกษาพบว่า ชุมชนต้นแบบทั้งสามชุมชน ต่างมีความรู้สึกที่ตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน โดยมีรายละเอียดแตกต่างกันไป สิ่งเหล่านี้เองทำให้สมาชิกในชุมชนเกิดความรักความหวงแหนที่จะดูแลและปกป้องถิ่นที่อยู่อาศัยของตนเอง กล่าวคือ ตำบลดอนฉิมพลี พบว่า ส่วนมากเป็นคนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และส่วนมากมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเอง ถูกหล่อหลอมด้วยประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่นจนเกิดความรักและความผูกพันกับชุมชน พร้อมกันนี้ชุมชนได้ให้ความสำคัญเพราะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ทุกคนได้เข้าร่วมเวทีประชาคมของชุมชนเพื่อขับเคลื่อนงานพัฒนาร่วมกัน จุดตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติของชุมชน เนื่องจากมีความตระหนักและคาดการณ์ถึงความรุนแรงของอุทกภัยที่จะเกิด อันจะส่งผลทำลายบ้านเรือนและเรือกสวนไร่นาให้ได้รับความเสียหาย ในขณะที่ชุมชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด พบว่า กลุ่มคนที่เข้ามาอยู่อาศัยมีทั้งกลุ่มคนดั้งเดิม ซึ่งมีความรู้สึกที่ตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนอยู่แล้ว ผ่านการหล่อหลอมทางประเพณี วัฒนธรรม และความเชื่อของชุมชน ทำให้สมาชิกในชุมชนรู้สึกที่ตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และกลุ่มที่เข้ามาอยู่อาศัยใหม่ ซึ่งเทศบาลนครปากเกร็ดได้เปิดโอกาสให้เลือกผู้แทนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน การให้ความสำคัญกับสมาชิกทำให้สมาชิกรู้สึกที่ตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ส่งผลต่อการให้ความร่วมมือตามมา ในขณะที่เทศบาลนครหาดใหญ่ มีลักษณะเป็นสังคมเมือง ความสัมพันธ์ที่พบจึงเป็นความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ สิ่งที่จะทำให้กลุ่มคนเกิดความรักและเหนียวแน่นในชุมชนได้นั้น คือ กระบวนการขัดเกลาผ่านกฎ กติกาทางสังคม และข้อกำหนดในการอยู่ร่วมกัน ทำให้ชุมชนเป็นระเบียบแบบแผนในทิศทางเดียวกัน ส่งผลต่อการให้ความร่วมมือต่อชุมชน ผลการวิเคราะห์ข้างต้นสอดคล้องกับผลการศึกษาของพงศ์พันธ์ เขียรศิริณู กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของบุคคลจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้รู้ถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งเกิดจากการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้เข้าร่วมด้วยกัน หรือจากการที่ได้รับความช่วยเหลือจากผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ<sup>27</sup>

<sup>27</sup> พงศ์พันธ์ เขียรศิริณู, *มนุษย์สัมพันธ์และจิตวิทยาที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกร* (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, 2539), 89.

### (3) ความเหนียวแน่นและสายสัมพันธ์ของสมาชิก

#### 1. ความสัมพันธ์ของสมาชิก

จากการศึกษาค้นพบว่า ชุมชนที่มีลักษณะความสัมพันธ์ในลักษณะแนวราบ ในลักษณะของสังคมชนบท เห็นได้ชัดในลักษณะความสัมพันธ์ของชุมชนชนบทของตำบลดอนฉิมพลีและกลุ่มคนดั้งเดิมของเทศบาลนครปากเกร็ด พบว่า มีการพึ่งพาอาศัย เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่สมาชิกในชุมชนมีความสนิทสนมกลมเกลียวกัน มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน หล่อหลอมผ่านการขัดเกลาทางศาสนา ประเพณีวัฒนธรรม และความเชื่อ ทำให้ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยท้องถิ่นและชุมชนเป็นไปในลักษณะของการช่วยเหลือพึ่งพาส่งกันและกัน ในขณะที่เทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งเป็นชุมชนเมือง สิ่งที่ยึดเหนี่ยวคนในชุมชนไว้ คือ กฎระเบียบ ข้อกำหนดต่าง ๆ อาศัยความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ ในขณะที่เดียวกันพบความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นในกลุ่มเพื่อนบ้านและเครือข่าย แต่ทั้งนี้สมาชิกในชุมชนก็ให้ความร่วมมือมีเอื้อกัน เพราะมีเป้าหมายเดียวกันคือการจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้น ผู้ศึกษาพบว่า องค์กรที่มีความยืดหยุ่นสูงเหมาะกับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกับช่วงที่เกิดอุทกภัยนี้ และองค์กรชั่วคราวที่มีการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ และดำรงอยู่ชั่วคราวตามภารกิจเพื่อป้องกันภัยพิบัตินี้ สอดคล้องกับองค์การเฉพาะกิจ (Adhocracy) ของ Mintzberg<sup>28</sup> นับเป็นปัจจัยสำคัญในการสะท้อนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นในขณะนั้นได้

#### 2. ฐานการเรียนรู้ของชุมชน

จากการศึกษาพบว่าชุมชนต้นแบบการจัดการภัยพิบัติทั้งสาม ต่างมุ่งส่งเสริมให้เกิดฐานการเรียนรู้ในชุมชน ยกตัวอย่างเช่น การจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติของตำบลดอนฉิมพลี การจัดทำคู่มือชุมชนนำร่องในการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครหาดใหญ่ และโครงการอนุรักษ์และพัฒนาตลาดเก่าริมน้ำปากเกร็ดแบบมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าชุมชนให้ความสำคัญกับฐานการเรียนรู้ของชุมชน อันประกอบด้วยองค์ความรู้และแหล่งการเรียนรู้ของชุมชน ซึ่งต้องสามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ของชุมชนและความต้องการของสมาชิกในชุมชน สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการตนเองของ Margaret J. Wheatley ซึ่งได้กล่าวว่า ระบบของการจัดการตนเอง เป็นระบบที่ปรับตัวได้ ยืดหยุ่นได้ ฟันฟูตัวเองได้ กลับสู่สภาพเดิมได้ง่าย รู้จักเรียนรู้ด้วยตนเอง และมีปัญญาเป็นของตัวเอง เมื่อใดก็ตามที่เกิดการเปลี่ยนแปลง ก็สามารถปรับตัวและจัดการตนเองเสียใหม่จนพัฒนาเป็นระบบที่ซับซ้อนขึ้นได้เอง โดยไม่ต้องมีการบังคับทิศทางหรือรูปแบบจากภายนอก ซึ่งชุมชนที่มีการจัดการตนเองจะมีลักษณะการดำเนินงานที่น่าสนใจ คือ ไม่มีแบ่งชั้นการบริหาร

<sup>28</sup> Mintzberg, H., *The structuring of organizations: a synthesis of the research*/Englewood Cliffs (N.J.: Prentice-Hall, 1979), 101-102.

เป็นหลายชั้น เน้นวิธีการแก้ปัญหาจากเบื้องล่าง หลีกเลี่ยงการใช้วิธีแบบสูตรสำเร็จ มีความร่วมมือสูง การดำเนินงานและรูปแบบขององค์กรไม่ตายตัว แต่อยู่ภายใต้กระบวนการที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องอยู่เสมอ

#### (4) การมีส่วนร่วมของชุมชน

##### 1. กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้ให้แง่คิดความเป็นพลเมือง เป็นประชาชน ผู้มีความกระตือรือร้น และปรารถนาที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของส่วนรวมร่วมกับรัฐหรือเป็นตัวแทนรัฐในการทำได้ดียิ่งขึ้น<sup>29</sup> จากผลการศึกษากระบวนการจัดการอุทกภัยของชุมชน พบว่าจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้ผลักดันให้ประชาชนในแต่ละพื้นที่เกิดสภาพความเป็นพลเมืองขึ้น ชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติการ และร่วมประเมินผล ในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ดังแสดงในตารางที่ 5.2 กล่าวคือ การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในเบื้องต้นนั้น เป็นการพึ่งพาตนเองเป็นหลักทั้งในเรื่องของการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่อาศัยชุมชนเป็นฐานและการจัดการพื้นที่ด้วยกำลังคนของตัวเอง นอกจากนี้ ยังมีบทบาทของตัวแทนสมาชิกในชุมชนในรูปแบบของคณะกรรมการชุมชน และสภาองค์กรชุมชนที่มีบทบาทในการเป็นหมุดเชื่อมโยงระหว่างเทศบาล องค์กรพัฒนาชุมชน และชุมชนในการทำหน้าที่ในการตัดสินใจในการจัดการ ดังจะเห็นได้ว่าศักยภาพของประชาชนเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สามารถทำให้การจัดการภัยพิบัติสามารถขับเคลื่อนไปได้โดยฐานของภูมิปัญญาชาวบ้านในการจัดการตนเอง ถือได้ว่าเป็นจุดเล็ก ๆ ของสังคมที่อาจถูกมองข้ามไปจากเทคโนโลยีล้ำหน้าและอยู่ภายใต้กรอบของสังคม “ทุติยภูมิ” ทั้งนี้ พันธุ์ศิริ ธาริยะวงศ์ ได้กล่าวสนับสนุนว่า ภาครัฐควรเพิ่มน้ำหนักไปยังจุดเล็ก ๆ หรือ “สังคมปฐมภูมิ” ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยการส่งเสริมศักยภาพของประชาชนหรือชุมชนในการจัดการตนเองก่อนที่จะได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ เพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง และสามารถแสดงศักยภาพชุมชนเข้มแข็งได้ในที่สุด<sup>30</sup>

<sup>29</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *การเมืองของพลเมือง: สู่ทศวรรษใหม่*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: โครงการสำนักพิมพ์คบไฟ, 2550), 30-31.

<sup>30</sup> พันธุ์ศิริ ธาริยะวงศ์, *เครือข่ายการจัดการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย หมู่บ้านเก่ากอ ตำบลทอนหงส์ อำเภอพรมคีรี จังหวัดนครศรีธรรมราช*, 201.

ตารางที่ 5.3 แสดงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการอุทกภัย

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

#### 5.4.2 ภาวะผู้นำในการจัดการอุทกภัย (Leadership)

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกศึกษาผู้นำที่บทบาทสำคัญในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในแต่ละพื้นที่ สำหรับพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด ได้เลือกศึกษานายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด (นายวิชัย บรรดาศักดิ์) พื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ ได้เลือกศึกษานายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ (ดร.ไพโร พัฒโน) และพื้นที่ตำบลดอนฉิมพลีได้เลือกศึกษาสารวัตรกำนัน (นายสมพร ทองกุล) จากการศึกษาคุณลักษณะของผู้นำของชุมชนต้นแบบทั้ง 3 ชุมชน พบว่า ผู้นำมีความสำคัญอย่างมากในภาวะวิกฤต ลักษณะของผู้นำที่เหมาะสมคือผู้นำชุมชนที่มีความเข้มแข็งและต้องเป็นที่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่ จากการศึกษาสามารถอธิบายได้ดังนี้

##### (1) ปัจจัยผู้นำ

###### 1. ภูมิหลังของผู้นำ

รัตนา เพ็ชรสูงเนิน ได้ศึกษาเรื่องคุณลักษณะของผู้นำเทศบาลที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะที่แตกต่างของผู้นำเทศบาลส่วนหนึ่งมาจากภูมิหลัง ความเป็นมา ประสบการณ์ อิทธิพลจากครอบครัว และบริบทท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป<sup>31</sup> ทั้งนี้ จากการศึกษาด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งจากตัวแสดงหลักคือผู้นำและผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ ทำให้ทราบว่า ผู้นำในพื้นที่ต้นแบบการจัดการอุทกภัยทั้ง 3 พื้นที่ ค้นพบว่าต่างเป็นผู้ที่มีประวัติเคยเป็นผู้นำของท้องถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น และเมื่อศึกษาลึกลงไปเกี่ยวกับครอบครัวพบว่า นายวิชัย บรรดาศักดิ์และดร.ไพโร พัฒโน ต่างมีบุคคลในครอบครัวเคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำ

<sup>31</sup> รัตนา เพ็ชรสูงเนิน, “คุณลักษณะของผู้นำเทศบาลที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาพัฒนาชุมชน คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), 110-111.

ท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้นำมาสู่การเป็นฐานเสียงของผู้นำทั้งสอง อีกนัยหนึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงการรักษาฐานเสียงและอำนาจของผู้นำในการดำรงตำแหน่งวาระในครั้งต่อไป และการมีประสบการณ์ในด้านการพัฒนาของผู้นำทั้งสามคน ทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความเชื่อใจส่งผลให้เข้าร่วมกับกิจกรรมของชุมชน ผลการศึกษาข้างต้นสอดคล้องกับงานศึกษาของทีปณทวารัต บัญญอนันต์ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “คุณลักษณะผู้นำของกรรมการชุมชนมาบสอง-ค่ายมวย เขตเทศบาลเมืองหนองปรือ จังหวัดชลบุรี กับภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม” จากการศึกษาพบว่า ผู้นำแต่ละคนมีคุณลักษณะที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจาก ภูมิหลังความเป็นมา และประสบการณ์ที่แตกต่างกันออกไป โดยมีคุณลักษณะดังนี้ การสื่อสาร ความรู้ ความเข้าใจต่อบทบาทหน้าที่ ความสามารถในการปรับตัว และความซื่อสัตย์เป็นที่ไว้วางใจ และมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับว่าผู้นำควรต้องมีการส่งเสริมให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน<sup>32</sup>

## 2. บุคลิกภาพของผู้นำ

บุคลิกภาพ (Personality) ของผู้นำในที่นี้คือสิ่งที่ติดตัวมากับบุคคลในแต่ละคนในส่วนที่สามารถปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น จากการศึกษาพบว่า ผู้นำทั้งสามพื้นที่ต่างมีบุคลิกภาพที่เหมาะสมในการเป็นผู้นำชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกแสดงให้เห็นว่า ผู้นำทั้งสามได้พยายามในการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ โดยมีภารกิจหลักสำคัญ คือ การนำพาชุมชนให้รอดพ้นกับวิกฤตอุทกภัยที่ประสบ และสิ่งที่เห็นได้ชัดของผู้นำทั้งสามคือ ความพยายามอุทิศสละและความอดทนของผู้นำในการฟันฝ่าอุปสรรค เห็นได้จากพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดและเทศบาลนครหาดใหญ่ต่างเป็นพื้นที่ที่เคยได้รับผลกระทบจากอุทกภัยด้วยกันทั้งสิ้น แต่ผู้นำในพื้นที่ต่างก็ไม่ย่อท้อที่จะแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้น ในขณะที่ผู้นำของตำบลดอนฉิมพลีก็มีความวิริยอุตสาหะในการที่จะพัฒนาท้องถิ่น เห็นได้จากการจัดตั้งโครงการโรงเรียนชวนา และโครงการเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งหวังในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่สอดคล้องกับงานวิจัยของรัตนา เพ็ชรสูงเนิน ได้ศึกษาเรื่องคุณลักษณะของผู้นำเทศบาลที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะต่างของผู้นำเทศบาลที่บ่งบอกถึงบุคลิกลักษณะเฉพาะบุคคล ประกอบด้วย ความสามารถในการเข้ากับผู้อื่น การเป็นแบบอย่าง

<sup>32</sup> ทีปณทวารัต บัญญอนันต์. “คุณลักษณะผู้นำของกรรมการชุมชนมาบสอง-ค่ายมวย เขตเทศบาลเมืองหนองปรือ จังหวัดชลบุรี กับภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม,” (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการพัฒนาสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553), 64.



ที่ดีตามวัฒนธรรมท้องถิ่น การทำงานเป็นทีม การสร้างระบบในการทำงาน และควมมีระเบียบวินัยในการทำงาน และการสร้างฉันทามติในการทำงานร่วมกัน<sup>33</sup>

## (2) การนำและการบริหารจัดการ

### 1. ความรู้ ความสามารถ

ความรู้ความสามารถ (Intelligence) ในที่นี้ได้ศึกษาถึงสิ่งที่ผู้นำทั้งสามพื้นที่ ได้ใช้ความรู้ ความสามารถของตนเองให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม จากการศึกษา พบว่า สิ่งที่แสดงออกอย่างเห็นได้ชัดของผู้นำทั้งสาม คือ ความแม่นยำในการตัดสินใจที่จะนำพาให้ชุมชนรอดพ้นจากวิกฤตด้านภัยพิบัติ ซึ่งความแม่นยำตรงนี้ต้องอาศัยประสบการณ์ประกอบ ผลการศึกษาข้างต้น สอดคล้องกับงานวิจัยของชัยรัตน์ ชัดพิน ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อทักษะการจัดการของผู้บริหารระดับต้น กรณีศึกษา: บริษัทเนชั่น มัลติมีเดียกรุ๊ป จำกัด (มหาชน)” พบว่า ทักษะทางด้านความคิด ได้แก่ ความสามารถในการตัดสินใจ ความสามารถในการคิดวิเคราะห์ และความสามารถในการแก้ไขปัญหาที่ยุ่งยากซับซ้อน เป็นทักษะที่ผู้บริหารระดับต้นควรมีอยู่จริงเพื่อแก้ไขสภาวะวิกฤตขององค์กร<sup>34</sup>

### 2. คุณลักษณะทางสังคม

ด้านคุณลักษณะทางสังคม (Social Skill) พบว่า ผู้นำทั้งสามมีคุณลักษณะทางด้านสังคมที่สำคัญ กล่าวคือ นายวิชัย บรรดาศักดิ์ มีคุณลักษณะทางด้านความรู้จักประนีประนอมเด่นชัด เนื่องจากมีบทบาทเข้าใกล้เกี่ยความขัดแย้งของชุมชนระหว่างกลุ่มคนที่อยู่ในและนอกคันทันน้ำ มีการแสดงบทบาทชี้แจงข้อมูลให้รับทราบตรงกัน ทำให้สามารถยุติปัญหาทางด้านความขัดแย้งได้นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่า ผู้นำทั้งสามเป็นที่นิยมชมชอบของชุมชน ทำให้ชุมชนมีความเลื่อมใสศรัทธาและเห็นคล้อยตามกับการพัฒนา ซึ่งได้รับการพิสูจน์แล้วว่าเป็นรูปธรรมและมีผลประจักษ์ในประเด็นความเป็นนักรุกทูตเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ค้นพบในงานวิจัยครั้งนี้ ซึ่งผู้นำทั้งสามได้ใช้ความเป็นนักรุกทูตพูดโน้มน้าวให้ประชาชนและภาคีเครือข่ายให้ความร่วมมือกับนโยบายการพัฒนาและการจัดการภัยพิบัติในชุมชน และสิ่งที่ยืนยันความสำเร็จของผู้นำทั้งสามในการศึกษาครั้งนี้ คือ ความสามารถในการบริหารงาน ซึ่งถือว่าเป็นการใช้ศิลป์ในการบริหาร ทั้งจากการบริหารจัดการคนในพื้นที่และจากการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมมือเป็นภาคีเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติ

<sup>33</sup> รัตนา เพ็ชรสูงเนิน, คุณลักษณะของผู้นำเทศบาลที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี, 110.

<sup>34</sup> ชัยรัตน์ ชัดพิน, “ความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อทักษะการจัดการของผู้บริหารระดับต้น กรณีศึกษา: บริษัทเนชั่น มัลติมีเดียกรุ๊ป จำกัด (มหาชน),” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเซนต์จอร์จ, 2548), 100.

ซึ่งทำให้ชุมชนท้องถิ่นของตนหลุดพ้นจากวิกฤตนั้นมาได้ สอดคล้องกับงานศึกษาของนายศุภวิช มั่นป้อม ได้ทำการศึกษาเรื่อง “บทบาทของผู้นำในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน กองขยะหนองแขม เขตหนองแขม กรุงเทพมหานคร” ได้ข้อเสนอว่า บทบาทของผู้นำในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนจะมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมมากขึ้น หากมีการร่วมมือจากหลายชุมชนเกิดเป็นเครือข่ายชุมชนขึ้น อีกทั้งหากได้รับการหนุนเสริมจากภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะก่อให้เกิดประโยชน์จากชุมชน ท้ายที่สุดผู้นำชุมชนควรส่งเสริมให้คนในชุมชนมีบทบาทร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหาชุมชนให้มากขึ้นไปอีก เพื่อให้ชุมชนสามารถจัดการตัวเองอย่างต่อเนื่องและสามารถดำรงอยู่ในสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามกระแสสังคมในอนาคต รวมถึงชุมชนต้องจัดให้สมาชิกได้ศึกษาดูงานตามสถานที่ต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ เพื่อให้ชุมชนมีศักยภาพที่สูงขึ้น<sup>35</sup> สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความร่วมมือของประชาชนในการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่

สามารถสรุปได้ว่า ผู้นำถือเป็นกลไกรูปธรรมในการนำชุมชนไปตามค่านิยมและความต้องการของคนในชุมชน รวมทั้งแก้ไขวิกฤตการณ์ในชุมชน จากการศึกษาวิเคราะห์สามารถสรุปได้ว่าเทศบาลนครปากเกร็ดมีผู้นำที่เข้มแข็งซึ่งเป็นคนในพื้นที่ สามารถทำให้เกิดแรงศรัทธาส่งผลให้ชุมชนเกิดความร่วมมือ ในขณะที่เดียวกันเทศบาลนครหาดใหญ่มีผู้นำที่ดำรงตำแหน่งหลายสมัย คนในชุมชนให้ความเคารพนับถือและมีความเชื่อมั่นในการทำงาน ส่งผลให้ชุมชนให้ความร่วมมือในกิจกรรมของเทศบาล แต่ในบริบทการเกิดอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่นั้น ลำพังอาศัยเพียงผู้นำอย่างเดียวไม่อาจทำให้พื้นที่สามารถจัดการกับมวลน้ำมหาศาลได้จำเป็นต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้านผู้นำของเทศบาลนครหาดใหญ่จึงไม่ค่อยเด่นชัด สำหรับตำบลดอนฉิมพลี พบว่า มีแกนนำที่มีประสบการณ์ทำงานจริงในชุมชน แต่เนื่องด้วยชุมชนไม่ค่อยมีประสบการณ์ในการประสบอุทกภัย การเชื่อชวนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมจึงเป็นสิ่งที่ท้าทายผู้นำเป็นอย่างยิ่ง สอดคล้องกับงานวิจัยของสมชาย พงษ์เทพิน จากการศึกษาสภาพเศรษฐกิจและสังคมของผู้นำกับการทำงานของผู้นำเครือข่ายในองค์กรชุมชนในเขตเมือง พบว่า สภาพการทำงานทางสังคมในส่วนที่เป็นความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก มีความสำคัญต่อการทำงานของผู้นำเครือข่ายทั้งด้านการวางแผน การประสานงาน และ

<sup>35</sup> ศุภวิช มั่นป้อม, “บทบาทของผู้นำในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนกองขยะหนองแขม เขตหนองแขม กรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการพัฒนาระบบสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), 165.

การดำเนินงาน การส่งเสริมและสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ทำให้ผู้นำได้ทำงานอย่างเต็มที่<sup>36</sup> ในขณะที่เดียวกันหากพิจารณาให้ลึกกลงไป การแสดงออกของผู้นำทั้งการบริจาคทรัพย์สินส่วนตัวหรือแม้กระทั่งของส่วนรวมในการเกื้อหนุนตอบแทนซึ่งกันและกัน เพื่อสร้างความผูกพันในระยะยาว หรือเรียกว่ามีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองซึ่งกันและกัน<sup>37</sup> การที่แต่เดิมผู้นำเหล่านี้มันถือเป็นตัวแทนของชาวบ้านมอบความไว้วางใจให้เป็นผู้ทำหน้าที่ต่าง ๆ แต่ต่อมาบทบาทของผู้นำเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไป กลายเป็นตัวแทนของรัฐที่รับนโยบายของทางราชการมาปฏิบัติ ผู้นำเหล่านี้จึงถือว่ามีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมาก นอกจากจะเป็นตัวกลางที่เชื่อมระหว่างท้องถิ่นกับรัฐแล้ว ยังมีส่วนสำคัญในการกระจายผลประโยชน์ในท้องถิ่น และทิศทางการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่นอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าการก้าวเข้ามาสู่การเป็นตัวแทนในระดับท้องถิ่นยังถือเป็นช่องทางหนึ่งในการเพิ่มฐานทรัพยากรของตัวแทนเหล่านั้นให้มากขึ้นอีกด้วย โดยเฉพาะจากทรัพยากรต่าง ๆ ที่ได้มาตามตำแหน่งที่ได้รับ และจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างและรักษาเครือข่ายส่วนตัวเพื่อรักษาและพัฒนาตำแหน่งของผู้นำแต่ละคนจะส่งผลต่อการผลิตซ้ำเชิงอำนาจ โดยสะท้อนให้เห็นอย่างเด่นชัดในลักษณะที่เป็นการสร้าง ความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนของตนและไม่ใช้กลุ่มของตนอีกด้วย

#### 5.4.3 เครือข่ายในการจัดการ (Network Governance)

##### (1) บทบาทและความสัมพันธ์ของหน่วยงาน

ด้วยบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมและความรุนแรงของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนกลไกทางการจัดการภัยพิบัติจากการพึ่งพิงหน่วยงานตามโครงสร้างการจัดการสาธารณสุขภัยเป็นการกระจายอำนาจสู่สังคมเพื่อร่วมกันจัดการภาคสาธารณะมากขึ้นในหลายลักษณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการนโยบายสาธารณะในเชิงบูรณาการในรูปแบบเครือข่าย ซึ่งแนวคิดการจัดการเครือข่ายนับเป็นกลยุทธ์ทางการจัดการความร่วมมือเพื่อการจัดการกิจการสาธารณะของภาครัฐ อันเป็นการลดความเสี่ยงของการจัดการภาครัฐ แต่ทั้งนี้การจัดการเครือข่ายไม่ได้ดำเนินการได้โดยง่าย เนื่องจากมีประเด็นปัญหาที่สำคัญต่อการจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางการจัดการเครือข่าย ซึ่งจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับระบบการบริหารจัดการ การสร้างความร่วมมือ การสร้างภาวะผู้นำ ตลอดจนการเจรจาต่อรอง เป็นต้น

<sup>36</sup> สมชาย พงษ์เทพิน, “สภาพเศรษฐกิจและสังคมของผู้นำกับการทำงานของผู้นำเครือข่ายองค์กรชุมชนในเขตเมือง: ศึกษาเฉพาะกรณีเครือข่ายสหชุมชนนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), 102.

<sup>37</sup> ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, “ผู้นำท้องถิ่นอีสานกับเครือข่ายความสัมพันธ์: กรณีศึกษาสมาชิกสภาเทศบาล” (การประชุมวิชาการประจำปี 2536 ในประเด็นปัญหาความท้าทายของสังคมไทย ใครจะได้อะไร อย่างไร, 10-11 ธันวาคม 2536).

การวิเคราะห์สภาพการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติในหน่วยท้องถิ่น ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างถือครองทรัพยากรที่แตกต่างกันตามอำนาจหน้าที่ของตนและสิ่งแวดล้อมที่เกื้อหนุนทรัพยากรของตัวเอง และความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่แตกต่างกัน

บทบาทของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ในฐานะการเป็นตัวแทนของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการภาครัฐให้เข้าสู่การเป็นกลุ่มเทคนิคที่มีความเชี่ยวชาญตามภารกิจเฉพาะด้านมากขึ้น และเพื่อลดปัญหาความล่าช้าและลดขั้นตอนการส่งมอบสาธารณะแก่ประชาชน<sup>38</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้แบ่งส่วนราชการภายในให้มีหน่วยงานภูมิภาค อันได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัดเพื่อเป็นกลไกในการจัดการกับปัญหาด้านภัยพิบัติในระดับพื้นที่ และต่อมาได้กำหนดให้มีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับเขตขึ้นเพื่อเป็นตัวแสดงเสมือนส่วนกลางในการสนับสนุนทรัพยากรด้านการปฏิบัติการแสดงให้เห็นถึงความพร้อมทางการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย ดังนั้นหน่วยงานสาธารณภัยจึงเปรียบเสมือนตัวแสดงหลักที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยทั้งจากบุคลากรที่ได้รับการฝึกอบรมเฉพาะด้าน และเครื่องมือเทคนิคประกอบกับการปฏิบัติการเป็นทรัพยากรในครอบครอง

จากการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลนครปากเกร็ดและเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ประกอบด้วยมีความพร้อมทางด้านการจัดการทรัพยากรและอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณของตนเอง กล่าวคือ เทศบาลนครหาดใหญ่ได้มีหน่วยงานที่มีความแตกต่างหลากหลายสูงที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น จึงส่งผลให้เทศบาลนครหาดใหญ่มีความพร้อมทางด้านทรัพยากรทางการจัดการในระดับสูงตามมา ประกอบกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการดำเนินโครงการ ACCCRN ของเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยเชิงโครงสร้างการจัดการสาธารณภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ได้พึ่งพาอาศัยทรัพยากรจากศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดสงขลา โดยมีเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นจุดประสานงานและทำหน้าที่กระจายทรัพยากรไปยังพื้นที่เพื่อใช้ในการรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติประกอบกับพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่เช่นกัน หน่วยงานระดับจังหวัดจึงให้อิสระในการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่น จึงพบว่าบทบาทหน้าที่หลักในการจัดการกับ

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม 2545, มาตรา 31, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 99ก (2 ตุลาคม 2545): 10.

สถานการณ์ภัยพิบัติดำเนินการโดยเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นหลัก ซึ่งได้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจขึ้น โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าศูนย์ เพื่อจัดการแก้ไขกับสถานการณ์ดังกล่าว และสั่งการโดยตรงมายังศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์การจัดการอุทกภัยในพื้นที่ ประกอบไปด้วยบุคลากรมีความเชี่ยวชาญ และความพร้อมด้านกำลังพล เครื่องมือและงบประมาณในการดำเนินการ โดยมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรีมีบทบาทในการหนุนเสริมทางด้านการอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับกลุ่มอพพร. ของชุมชนเป็นสำคัญ ขณะที่ตำบลดอนฉิมพลีซึ่งเป็นเขตการปกครองที่มีขนาดเล็ก หน่วยงานในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่พบลักษณะความหลากหลายของตัวแสดงทางการจัดการปรากฏเด่นชัดขึ้นมา เนื่องจากพื้นที่ยังไม่มีประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย เพราะสภาพพื้นที่มักประสบภัยแล้งเป็นส่วนใหญ่ ความพร้อมทางการจัดการส่วนใหญ่จึงมาจากความร่วมมือร่วมใจระหว่างหน่วยท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาชุมชนและการให้ความร่วมมือร่วมใจจากสภาองค์กรชุมชนเป็นหลัก ดังจะเห็นว่าบทบาทและความสัมพันธ์ของหน่วยงานของทั้งสามพื้นที่ศึกษา ต่างมีรูปแบบความสัมพันธ์ที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามก็สามารถนำมาสู่การร่วมแรงร่วมใจในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในพื้นที่ให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว Radin et al. ได้กล่าวไว้ว่า หน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวไม่สามารถที่จะรับมือกับปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน การที่จะให้ประสบผลสำเร็จจำเป็นต้องอาศัยความหลากหลายของหน่วยงานเข้ามาร่วมจัดการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ตัวแสดงเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันและร่วมระบุงสาเหตุของปัญหาที่สลับซับซ้อน<sup>39</sup>

## (2) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับชุมชน

### 1. การมีบทบาทและการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน

ข้อค้นพบด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในพื้นที่ที่ศึกษา เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ที่ศึกษาสะท้อนให้เห็นบทบาทความเป็นพลเมืองตามข้อเสนอของ IBM Center for The Business of Government<sup>40</sup> กล่าวคือ ประชาชนในชุมชนเขตเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลีมีความเข้าใจบริบทท้องถิ่น รับทราบ มีความกังวลและเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาอุทกภัยและปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตน ทั้งนี้ ประชาชนมี

<sup>39</sup> Kamolvej. “The integration of intergovernmental coordination and information management in response to immediate crises: Thailand emergency management,” 27.

<sup>40</sup> IBM Center for The Business of Government. *Engaging Citizens in Co-Creation in Public Services: Lessons Learned And Best Practices* (Washington: D.C., 2014), 39.



ช่องทางในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เป็นประโยชน์เพื่อปรับปรุงบริการสาธารณะหรือเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้สะท้อนระดับความพึงพอใจเกี่ยวกับการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนพัฒนาแนวทางในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การนำปัญหาเข้าร่วมรับฟังในสภาองค์กรชุมชน การจัดทำโครงการบ้านพี่เลี้ยง การใช้สัญลักษณ์แจ้งเตือนภัยที่สามารถเข้าใจได้ง่าย เป็นต้น อีกทั้งยังพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมากในการกระตุ้นให้คนในชุมชนเกิดการรับรู้ เข้าใจปัญหาต่าง ๆ และร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่น ผ่านการทำประชาคมให้เกิดการรับรู้ขยายเป็นวงกว้าง จะเห็นได้ว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการระบุปัญหา ค้นหาสาเหตุ ร่วมกันวางแผน ร่วมกันตัดสินใจ และปฏิบัติงานในส่วนที่มีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในการแก้ไขปัญหานั้น ๆ

## 2. ศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม

ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (ADPC) ได้ให้ข้อคิดเห็นถึงความแตกต่างในการรับรู้ของบุคคลต่อความเสี่ยงซึ่งมีผลมาจากระดับความรู้ความเข้าใจ หรือความไม่รู้ในสภาพแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ สภาพความเป็นอยู่ที่ล่อแหลมและการรับทราบสถานะความเสี่ยงของแต่ละบุคคลรวมทั้งความสามารถในการปรับตัวรับสถานการณ์ จากการศึกษาพบว่า ประชาชนในชุมชนต้นแบบทั้งสามต่างมีระดับและความรู้เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของอุทกภัยในพื้นที่อยู่ในระดับสูง สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานท้องถิ่นและชุมชน และการแสดงผลประจักษ์ให้เห็นจริงด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ สะท้อนให้เห็นว่า การได้รับความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยและกระบวนการบริหารจัดการภัย พร้อมทั้งมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนหากเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติขึ้น สอดคล้องกับ นิลุบล สู่พานิช กล่าวไว้ในปัจจุบันการจัดการภัยพิบัติให้ความสำคัญต่อความสามารถของชุมชนในการตอบสนองต่อภัยพิบัติซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการดำเนินงานต่อการเตรียมความพร้อมรับมือและฟื้นฟู เพราะแท้จริงแล้วบุคคลกลุ่มแรกที่ต้องรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้น คือ ประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่ที่เกิดภัยพิบัตินั้นเอง ซึ่งเป็นผู้ที่รู้จักพื้นที่และสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และประชากรดีที่สุด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้ความรู้ของคนในชุมชน ซึ่งเป็นผู้ที่ห่วงหาอาทรของตนเองมากที่สุด และเข้าใจสภาพแวดล้อมและบริบทในชุมชนของตนเองดีที่สุด เป็นผู้กำหนดมาตรการการลดความเสี่ยงด้วยตนเอง อันเป็นส่วนสำคัญในการจัดการภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>41</sup>

<sup>41</sup> นิลุบล สู่พานิช, *คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนามในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2549), 43-46.



ข้อสรุปทางด้านการมีส่วนร่วม พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนเกิดจากความตระหนักและการให้ความสำคัญกับปัญหาที่เกิดขึ้น จากการศึกษาทางด้านความเป็นเครือข่ายและความสัมพันธ์ทางสังคมที่เหนียวแน่น พบว่า ชุมชนดอนฉิมพลีมีความเป็นเครือข่ายสูง ทั้งกลุ่มคนที่เป็นชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิม เนื่องจากเป็นสังคมชนบท มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน และมีความสนิทสนมซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดการสร้างเครือข่ายการช่วยเหลือและการให้ความร่วมมือในการจัดทำแผนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ในขณะที่เทศบาลนครหาดใหญ่มีความสัมพันธ์ทางสังคมที่ค่อนข้างหลวม เพราะเป็นสังคมเมือง ส่งผลให้การมีส่วนร่วมในชุมชนจึงเป็นการแสดงบทบาทตามแนวทางของเทศบาลเท่านั้น และเทศบาลนครปากเกร็ดมีความสัมพันธ์ทางสังคมค่อนข้างเหนียวแน่น เนื่องจากชุมชนส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มคนที่อยู่ริมน้ำซึ่งพบว่าเป็นกลุ่มคนดั้งเดิมในพื้นที่และอีกกลุ่มเป็นกลุ่มบ้านจัดสรร ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหม่ที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานมีฐานะ และให้ความร่วมมือกับชุมชนเป็นอย่างดี ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนพบว่า ในภาวะวิกฤตชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยเห็นชัดในเทศบาลนครปากเกร็ด ในรูปแบบ “ปากเกร็ดโมเดล” ซึ่งได้เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม และตำบลดอนฉิมพลี ซึ่งพบว่า ชุมชนมีส่วนร่วมเป็นอย่างมากเพราะมีเวทีประชาคมที่ทำให้ชุมชนได้มีโอกาสในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและเสนอความต้องการของตน ในขณะที่เทศบาลนครหาดใหญ่หน่วยที่ดำเนินการหลักจะเป็นเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบหลักร่วมกับหน่วยงานภาคี ชุมชนมีหน้าที่ในการติดตามสถานการณ์และปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ร่วมกำหนดกันไว้ และการแสดงบทบาทการมีส่วนร่วมเป็นบ้านพี่เลี้ยง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาผลการสอบถามดังตารางที่ 5.3 ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่า ผลรวมการมีส่วนร่วมของเทศบาลนครปากเกร็ดอยู่ในระดับปานกลาง และเทศบาลนครหาดใหญ่และตำบลดอนฉิมพลีอยู่ในระดับน้อย เนื่องจาก เทศบาลนครหาดใหญ่บทบาทที่เข้าร่วมชัดเจน คือ กลุ่มคนที่เป็นบ้านพี่เลี้ยง สำหรับตำบลดอนฉิมพลี กลุ่มคนที่เข้าร่วมทำกระบวน CBDRM เป็นเพียงกลุ่มแกนนำเข้าร่วมโครงการและเครือข่ายของชุมชนเท่านั้น จึงส่งผลต่อระดับการมีส่วนร่วมในภาพรวม ในขณะที่เดียวกันทางด้านศักยภาพในการเข้าร่วม พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดมีศักยภาพในระดับที่สูง และเทศบาลนครหาดใหญ่และดอนฉิมพลีมีศักยภาพในระดับปานกลาง สอดคล้องกับงานวิจัยของ Ruscio ได้สรุปข้อค้นพบว่า การมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพสูงนั้นจะช่วยให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจ (Public Trust) ต่อบริการ หน่วยงาน แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าว มักจะเป็นลักษณะการสานเสวนาเพื่อหาทางออกร่วมกัน<sup>42</sup> นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีคุณภาพสูง ยังช่วย

<sup>42</sup> Ruscio Kenneth P., “ Trust Democracy and Public Management: A Theoretical Argument,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 6, no. 3 (1996): 473.

ทำให้เกิดการสนับสนุนจากชุมชนในทางบวกอย่างมีประสิทธิภาพ และในประการที่สำคัญที่สุด คือ ช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการตัดสินใจ<sup>43</sup>

จากข้อค้นพบลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี ผู้ศึกษามีข้อสังเกต 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 มีลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการอุทกภัยมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาจากที่ชุมชนเคยประสบปัญหาอุทกภัย ประชาชนยังไม่เข้าใจสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนพยายามที่จะป้องกันเพียงแต่ที่อยู่อาศัยของตนเองโดยไม่ได้ป้องกันพื้นที่ส่วนรวมก่อน และรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐเพียงอย่างเดียว สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนยังไม่เข้าใจหลักที่แท้จริงในการจัดการภัยพิบัติ แต่ในช่วงที่เกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ประชาชนเข้าใจความรุนแรงของสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น มีความเสียสละร่วมแรงร่วมใจป้องกันไม่ให้น้ำท่วมพื้นที่ส่วนกลาง และเสียสละบ้านของตนเองให้เพื่อนบ้านได้เข้ามาพักพิง อีกทั้งค้นพบว่า หน่วยงานท้องถิ่นมีความพร้อมในการจัดการอุทกภัย มีประสบการณ์ มีความเข้าใจ และพัฒนารูปแบบและเพิ่มช่องทางการสื่อสารเพื่อสร้างความไว้วางใจกับประชาชนจึงทำให้ได้รับความร่วมมือที่ดีขึ้นเช่นกัน

ประการที่ 2 การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นไม่จำกัดเฉพาะการมีส่วนร่วมของชุมชนเท่านั้น แต่ยังพบว่า เกิดความร่วมมือกันในหลายระดับ เช่น ความร่วมมือกันในระดับชุมชนท้องถิ่นและชุมชนโดยรอบ ความร่วมมือระหว่างชุมชนกับเทศบาลและหน่วยงานภาคี และความร่วมมือระหว่างชุมชนกับเครือข่ายองค์กรชุมชน ดังจะเห็นได้จากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความเสียสละและช่วยเหลือกัน ความร่วมมือกันภายในชุมชน และผ่านรูปแบบคณะกรรมการชุมชนหรือประธานชุมชนและสภาองค์กรชุมชน ความร่วมมือจากอาสาสมัครภายในและภายนอกพื้นที่ และความร่วมมือของหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับเครือข่าย (Network) โดยวีระศักดิ์ เครือเทพ<sup>44</sup> ได้ให้ความหมายว่าเป็นลักษณะการจัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานจำนวนหลายแห่งในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยที่มิได้มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจควบคุมหรืออำนาจสั่งการเหนือกว่าองค์กรอื่น ๆ ซึ่งจากการมีส่วนร่วมด้านการจัดการอุทกภัยของชุมชนต้นแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นมีลักษณะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Reciprocal Relationship) โครงสร้างความสัมพันธ์มีลักษณะ

<sup>43</sup> Stivers Camilla, “ The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State,” *Administration and Society* 22, no. 1 (1990): 86-105.

<sup>44</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ, ข้อค้นพบจากนวัตกรรมท้องถิ่นไทย, 15-25.

ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเกิดปฏิสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal) เป็นการร่วมมือ ช่วยเหลือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันมากกว่าการสั่งการ ทั้งนี้ สะท้อนให้เห็นว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Civic Involvement) แสดงถึงการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนหรือชุมชนเข้ามาจัดการและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นมากขึ้นน้อยเพียงใด

ประการที่ 3 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมต้องพิจารณาระดับปัจเจกบุคคลของประชาชน เนื่องจากพื้นที่ที่ศึกษาทั้งเทศบาลนครปากเกร็ดและเทศบาลนครหาดใหญ่มีชุมชนย่อย ๆ อาศัยอยู่หลายชุมชน และมีความหนาแน่นของประชากรสูง ส่งผลต่อความหลากหลายของประชาชนในพื้นที่ หากต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุก ๆ ด้าน หรือต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วมในทุกระดับ จึงอาจเป็นไปได้ยาก หากประชาชนไม่มีความเข้าใจในเรื่องสิทธิของตน ขาดข้อเท็จจริงในด้านที่ต้องมีส่วนร่วมหรือขาดศักยภาพที่จะเข้าร่วมในด้านต่าง ๆ ดังนั้น จึงควรส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิของความเป็นพลเมือง ให้ความรู้ และข้อมูลด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพัฒนาให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในฐานะพลเมือง (Citizenship) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองโดยยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง

### (3) กระบวนการถ่ายทอดและเรียนรู้ของชุมชน

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาได้มุ่งศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับชุมชนและการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก ผลการศึกษาพบว่า ชุมชนต้นแบบการจัดการอุทกภัยทั้งสาม ต่างมีการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในรูปแบบกระบวนการกลุ่มที่เกิดจากพลังอำนาจของชุมชนที่ต่างกันไปได้แก่ เทศบาลนครปากเกร็ดขับเคลื่อนกระบวนการกลุ่มผ่านรูปแบบตัวแทนของชุมชนทั้งชุมชนดั้งเดิมและชุมชนจัดสรรที่เข้ามาอยู่อาศัยใหม่ เทศบาลนครหาดใหญ่ขับเคลื่อนกระบวนการกลุ่มผ่านรูปแบบของเครือข่ายและชุมชนนำร่องในการจัดการภัยพิบัติ ในขณะที่ตำบลดอนฉิมพลีมีการขับเคลื่อนกระบวนการกลุ่มผ่านสภาองค์กรชุมชน ขบวนการชุมชน และกลุ่มคนรักขนน้ำ สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติได้ให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายในกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในการจัดการอุทกภัย ซึ่งทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยมีประสิทธิภาพมากขึ้น สอดคล้องกับผลการศึกษาของวีณา ปาระมี ได้ศึกษาเรื่อง “การจัดการเพื่อลดความเสียหายจากปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ดอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน” ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดใช้รูปแบบ “นครปากเกร็ด โมเดล” เป็นแนวทางในการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการให้ผู้นำชุมชน ประชาชน เข้าร่วมรับรู้ข่าวสาร ร่วมคิด ตัดสินใจ ซึ่งทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของพื้นที่ร่วมกัน และเกิดความร่วมมือ

ตามมาโดยการเสียสละพื้นที่อยู่อาศัยของบ้านเรือนที่ประสบภัยน้ำท่วม และด้านพลังศรัทธาในตัวบุคคล<sup>45</sup>

#### (4) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารสถานการณ์ภัยพิบัติ

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสถานการณ์ภัยพิบัติ พบว่า ช่องทางการติดต่อสื่อสารของตัวแสดงในการจัดการอุทกภัยจากชุมชนต้นแบบที่ศึกษามีความหลากหลาย ผลจากการวิเคราะห์แบบสอบถาม พบว่า ชุมชนต้นแบบทั้ง 3 ชุมชน มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องในด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสถานการณ์ภัยพิบัติในระดับที่สูง ทั้งนี้ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของตำบลดอนฉิมพลี อยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากชุมชนยังไม่สามารถเข้าถึงช่องทางที่หน่วยงานท้องถิ่นจัดบริการ เพราะขณะที่เกิดเหตุฉุกเฉินทำให้ถูกตัดขาดการติดต่อสื่อสาร ประกอบกับข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก ทำให้ทราบว่าช่องทางที่ได้รับความนิยมมากที่สุด คือ เสียงตามสายหรือหอกระจายข่าวในชุมชนเพื่อแจ้งเตือนภัยให้สมาชิกรับรู้ และรูปแบบการติดต่อทางโทรศัพท์และการแจ้งเตือนภัยแบบบอกต่อปากต่อปาก จะเห็นได้ว่าลักษณะการติดต่อสื่อสารจะแตกต่างกันไปตามศักยภาพของพื้นที่นั้น ๆ การสื่อสารระหว่างตัวแสดงเองจะใช้ภาษาที่ง่ายเป็นทางการ เนื่องจากลักษณะความเป็นชุมชน การใช้ภาษาราชการจะมีความยากต่อความเข้าใจของสมาชิก ส่งผลให้ชุมชนให้ความร่วมมือในการจัดการภัยได้อย่างดีและมีประสิทธิภาพ สอดรับกับแผนรับมือที่หน่วยงานท้องถิ่นกำหนด ผลการศึกษาในข้างต้น สอดคล้องกับแนวคิดของจอห์น ทวิกก์ ที่จำแนกไว้ 5 ลักษณะหลักที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศเพื่อบรรเทาภัยพิบัติของสหประชาชาติ ตามกรอบข้อตกลงระหว่างประเทศฮิวโก ระบุลักษณะเฉพาะที่สำคัญของชุมชนเข้มแข็งยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติ กล่าวคือ การเตรียมความพร้อมและการโต้ตอบต่อภัยพิบัติ มีคุณลักษณะ คือ ชุมชนเป็นเจ้าของสามารถจัดการและเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกตลอดจนอุปกรณ์ที่ใช้ในยามฉุกเฉินได้ มีระบบการเตือนภัยเบื้องต้นโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน และมีสมาชิกของชุมชนเป็นศูนย์กลางที่สามารถส่งสารที่น่าเชื่อถือ และเข้าใจได้ทั่วถึงกันทั้งชุมชน ชุมชนสามารถพัฒนาและเป็นเจ้าของแผนการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินทั้งในระดับชุมชนและครอบครัว โดยมีการเชื่อมโยงและฝึกปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอร่วมกับแผนอื่น ๆ ในระดับที่สูงกว่า ชุมชนสามารถโต้ตอบสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที ตลอดจนให้การอบรมและสามารถจัดระเบียบอาสาสมัครตามทักษะที่เหมาะสมได้<sup>46</sup>

<sup>45</sup> วีณา ปาระมี, การจัดการเพื่อลดความเสียหายจากปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน, 153.

<sup>46</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, แนวคิดและมาตรการในการเสริมสร้างบทบาทของกลุ่มในระบอบ, 91.

### (5) ทรัพยากรในเครือข่าย

Rhodes ได้ให้ความหมายเครือข่ายหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ (Intergovernmental Network) หมายถึง เครือข่ายของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภทและทุกระดับ ในการประสานงาน การให้บริการที่มีลักษณะคล้าย ๆ กันหรือต่อเนื่องกัน<sup>47</sup> ซึ่งต่อมาโรดส์ได้ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของการแทนที่การบริหารภาครัฐด้วยการบริหารปกครอง จึงได้ขยายเครือข่ายให้ครอบคลุมถึงหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีลักษณะความสัมพันธ์กันในแนวนอน และมาร่วมกันเพื่อการปฏิบัติงานหรือให้บริการ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเครือข่ายแบบนี้จะมีความแน่นแฟ้นและมีปฏิสัมพันธ์กันในระดับกลาง เพราะมักจะมีผู้แสดงหลักและผู้แสดงขาประจำอยู่แล้ว จะมีผู้แสดงเก่าใหม่เข้าออกบ้างตามแต่นโยบายที่เครือข่ายนั้นนำไปปฏิบัติ<sup>48</sup> การบริหารจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของชุมชนในเขตเทศบาล นครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี เมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา มีความร่วมมือจากหลายหน่วยงานทั้งที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทโดยตรงในการจัดการภัยพิบัติและหน่วยงานที่ไม่มีบทบาทโดยตรง แต่ได้มีส่วนร่วมแรงร่วมใจในการจัดการภัยพิบัติครั้งนี้ รวมทั้งอาสาสมัครอื่น ๆ ที่เข้ามาช่วยเหลือในรูปแบบความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งรูปแบบความร่วมมือที่เกิดขึ้นสามารถถ่ายทอดออกมาเป็นรูปแบบของเครือข่ายเฉพาะกิจรูปแบบหนึ่งบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่ออำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากพื้นฐานความร่วมมือจากเครือข่ายเหล่านี้ พบว่า การจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในขณะนั้นมี 2 แบบ คือ ลักษณะเครือข่ายการพึ่งพาแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังนี้

จากการศึกษาในครั้งนี้ พบว่า ลักษณะเครือข่ายการพึ่งพาแบบเป็นทางการ แสดงออกในรูปแบบบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ตามบทบาทและความรับผิดชอบของสายงานที่เกี่ยวข้อง โดยได้รับการประสานงานและสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นในหน่วยงานต่าง ๆ และประชาชน ซึ่งมีบทบาทเข้ามาให้การช่วยเหลือด้านอุปกรณ์และเครื่องอุปโภคบริโภค เช่น ถุงยังชีพ และให้คำปรึกษา แนวทางการให้การช่วยเหลือดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอของพระมหาสุทิตย์ อากาศโร กล่าวคือ การระดมทรัพยากรเพื่อให้ภารกิจที่เครือข่ายดำเนินการร่วมกันนั้นบรรลุเป้าหมาย การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างตัวแสดงภาครัฐและประชาชนในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร

<sup>47</sup> Rhodes R.A.W., Central-local relations in Committee of Inquiry into Local Government Finance (London: HMSO, 1976), 121-122.

<sup>48</sup> Kamolvej. "The integration of intergovernmental coordination and information management in response to immediate crises: Thailand emergency management," 25-26.



ซึ่งกันและกันสามารถลดต้นทุนหรือทรัพยากรได้อีกทางหนึ่งด้วย<sup>49</sup> เช่นเดียวกับ เสรี พงศ์พิศ กล่าวว่า ประโยชน์ของเครือข่ายถือเป็นเครื่องมือหรือวิธีการทำงานร่วมกันที่มีประสิทธิภาพและลดการสิ้นเปลืองทรัพยากร<sup>50</sup>

ในขณะที่เดียวกันลักษณะเครือข่ายแบบไม่เป็นทางการ ได้เน้นความสัมพันธ์ของประชาชนในชุมชน จัดตั้งเครือข่ายขึ้นมา การช่วยเหลือซึ่งกันและกันจะไม่รอคอยความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ เท่านั้น ซึ่งเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการนี้ เน้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนเป็นหลัก เพราะการพึ่งพาหน่วยงานต่าง ๆ ต้องผ่านระเบียบขั้นตอน ซึ่งใช้เวลานาน ขณะที่บางเรื่องเป็นเรื่องที่เร่งด่วนไม่สามารถรอได้ ลักษณะเครือข่ายไม่เป็นทางการเช่นนี้ ไม่ค่อยมีระบบที่ซับซ้อน มีการยืดหยุ่น ตามแต่สถานการณ์หรือความจำเป็นของชาวบ้านในแต่ละพื้นที่ เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกันได้อย่างตรงจุด ดังที่ อคิน รพีพัฒน์ ได้กล่าวในเวที “บทเรียนสู่นโยบายการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ” ความว่า สิ่งที่เราควรร่วมกันเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เป็นสิ่งเดียวที่ทำให้ประเทศไทยอยู่รอด เพราะประเทศไม่ได้ประสบกับภัยพิบัติเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีก สิ่งเดียวที่จะช่วยเหลือได้ คือ การสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายชุมชน ไม่แค่จะปกป้องภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติเท่านั้น หากแต่ปกป้องภัยพิบัติที่เกิดจากมือมนุษย์ด้วย<sup>51</sup>

โครงการกำหนดดัชนีทุนทางสังคม ได้ศึกษาไว้พบว่า อย่างไรก็ตามทั้งเครือข่ายแบบเป็นทางการและแบบไม่เป็นทางการนั้นมีความสำคัญเท่า ๆ กัน เพราะหากมีเฉพาะเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการเพียงอย่างเดียว โครงการต่าง ๆ กลุ่มส่งเสริมต่าง ๆ ก็ขับเคลื่อนได้ยาก หรือหากดำเนินการได้ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะไม่ได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณ เทคนิคความรู้ จากเครือข่ายการพึ่งพาแบบเป็นทางการ ฉะนั้นจะต้องมีเครือข่ายทั้งสองควบคู่กันไป<sup>52</sup> สอดคล้องกับงานศึกษาของศิริลักษณ์ สิงห์เสมอ ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่อง “เครือข่ายนโยบายและการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย กรณีศึกษาเฉพาะจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดชัยภูมิ” โดยมีข้อเสนอแนะในการศึกษา กล่าวคือ ควรผลักดันให้เกิดรูปแบบเครือข่ายนโยบายและเครือข่าย

<sup>49</sup> พระมหาสุทิตย์ อาภาโร, *เครือข่าย: ธรรมชาติ ความรู้ และการจัดการ*, (กรุงเทพฯ: พิสิษฐ์ไทย ออฟเซต, 2547), 29.

<sup>50</sup> เสรี พงศ์พิศ, *เครือข่าย* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), 98.

<sup>51</sup> ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์, *พลังชุมชนท้องถิ่นร่วมใจสู้ภัยพิบัติ “จัดการภัยสุภาพะ”* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2555), 109.

<sup>52</sup> โครงการกำหนดดัชนีทุนทางสังคม, *รายงานผลการศึกษาโครงการกำหนดดัชนีทุนทางสังคม* (กรุงเทพฯ: สำนักงานมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548), 89.



การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในลักษณะการปฏิสัมพันธ์ของเหล่าตัวแสดงที่มีความร่วมแรงร่วมใจกัน ในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง<sup>53</sup> ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือที่ดีที่สุด คือการสนับสนุนและกระตุ้น ให้ชุมชนเกิดการพัฒนาชุมชนของตนเอง โดยหน่วยงานจะเป็นพี่เลี้ยงคอยดูแลและประสานงานต่าง ๆ ให้ สิ่งนี้จะทำให้ชุมชนสามารถตอบสนองความต้องการของตนเองได้มากที่สุด การที่หน่วยงานจะเป็น ผู้ประสานงานให้การสนับสนุนได้นั้น หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนจะต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ระหว่างกัน มีการติดต่อประสานงานกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความเป็นเครือข่ายระหว่างกัน ซึ่งส่งผลดีต่อทั้งการให้ความช่วยเหลือชุมชนและการให้ความร่วมมือที่ดีระหว่างหน่วยงานด้วย

การศึกษาในครั้งนี้แสดงให้เห็นว่าเครือข่ายแบบไม่เป็นทางการซึ่งมาจาก อาสาสมัครและภาคประชาสังคมนั้น แสดงให้เห็นในรูปแบบเครือข่ายของชุมชนในเขตเทศบาลนคร ปากเกร็ด มีประโยชน์ในการสนับสนุนการจัดการตนเองของชุมชนในยามฉุกเฉิน เพราะมีความยืดหยุ่น สามารถให้ความช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็วและมีขั้นตอนการทำงานที่ไม่ซับซ้อน พร้อมทั้งมีการประเมิน ติดตามผลและต่อยอดการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัตินำไปสู่ภาพใหญ่ของตำบล เห็นได้ชัดใน รูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของชุมชนในเขตตำบลดอนฉิมพลี ขณะเดียวกันก็ต้องประสาน ความร่วมมือจากเครือข่ายที่เป็นทางการอย่างภาครัฐด้วย ดังแสดงให้เห็นในรูปแบบการจัดการภัยพิบัติ จากอุทกภัยของชุมชนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ จึงจะเกิดการจัดการที่เหมาะสมและมี ประสิทธิภาพ

จากการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ผลการศึกษาที่ได้จากข้อมูลเอกสารและข้อมูล ภาคสนามด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณภายใต้กรอบแนวคิดของ การศึกษา สามารถสรุปผลการศึกษาประเด็นปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนคร ปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี ประสบผลสำเร็จได้ว่า ปัจจัยที่ศึกษาในครั้งนี้ ต่างมีส่วนทำให้การจัดการอุทกภัยของชุมชนต้นแบบที่นำมาศึกษาประสบความสำเร็จด้วยกันทั้งสิ้น หากแต่จะแตกต่างกันในลักษณะหรือรูปแบบของปัจจัยนั้น ๆ ที่ส่งผล อันเนื่องมาจากบริบทของพื้นที่ที่ ศึกษา สภาพเหตุการณ์ และกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ รวมถึง ศักยภาพในการระดมทรัพยากรเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการที่ หน่วยท้องถิ่นสามารถยกระดับการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานให้มีประสิทธิภาพนั้น ไม่เพียงแต่อาศัยแค่ปัจจัยที่มีตนเองเป็นผู้แสดงเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องอาศัยปัจจัยภายนอก ซึ่งต้องประสานสอดคล้องกับการทำงานของปัจจัยภายในอย่างหนึ่งอันเดียวกัน โดยอาศัยกลไก การทำงานแบบร่วมแรงร่วมใจของชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่นรวมทั้งหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง

<sup>53</sup> ศิริลักษณ์ สิงหเสม, เครือข่ายนโยบายและการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย: กรณีศึกษา เฉพาะจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดชัยภูมิ, 205.

อันจะนำมาซึ่งการบริหารจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพและเกิดความยั่งยืนในอนาคต ซึ่งผู้ศึกษาได้สรุปข้อมูลและแสดงผลในตารางที่ 5.4 โดยเปรียบเทียบปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลให้ชุมชนต้นแบบสามารถจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 5.4 เปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของชุมชน

ปัจจัยส่งผล	มิติในการเปรียบเทียบ	ชุมชนต้นแบบการจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554		
		เทศบาลนครปากเกร็ด	เทศบาลนครหาดใหญ่	ตำบลดอนฉิมพลี
<b>เครือข่ายทางสังคม (Social Network)</b>				
การรับรู้ปัญหาและเป้าหมายร่วมของชุมชน	ประสบการณ์อุทกภัยในอดีต	ประสบอุทกภัยบ่อยครั้ง โดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำ ลักษณะของน้ำท่วมเป็นน้ำล้นตลิ่ง ทำให้ได้รับผลกระทบไม่มาก	ประสบอุทกภัยเป็นบางครั้ง โดยมีสาเหตุจากอิทธิพลลมมรสุม ลักษณะของน้ำท่วมเป็นน้ำป่าไหลหลาก มีความรุนแรง ประชาชนสามารถคาดการณ์ช่วงเวลาการเกิดภัย แต่ไม่สามารถคาดการณ์ความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นได้ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ คือ ประชาชนในพื้นที่เสี่ยง	ประสบอุทกภัยน้อยครั้ง ภัยที่พบส่วนมากเป็นภัยแล้ง ประชาชนไม่มีการรับมือกับอุทกภัย ลักษณะของภัยเป็นมวลน้ำที่ไหลผ่านพื้นที่เพื่อระบายลงสู่แม่น้ำ ไม่มีความรุนแรง ส่วนมากท่วมขังในพื้นที่ทำการเกษตร
	ทัศนคติที่มีต่อธรรมชาติ	ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ริมน้ำสามารถอยู่ร่วมกับอุทกภัยได้ ด้วยความเคยชิน ในขณะที่ประชาชนในหมู่บ้านจัดสรรตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหา ส่งผลให้เกิดความตื่นตัวในการเตรียมความพร้อมและให้ความร่วมมือ	ประชาชนในพื้นที่มีประสบการณ์อุทกภัยครั้งรุนแรง ทำให้มีความเข้าใจในสภาพปัญหา เกิดการปรับตัวเพื่อรับมือกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่	วิถีชีวิตแบบชนบท ด้วยการพึ่งพาอาศัยกัน ทำให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในภาวะวิกฤต

ปัจจัยส่งผล	มิติในการเปรียบเทียบ	ชุมชนต้นแบบการจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554		
		เทศบาลนครปากเกร็ด	เทศบาลนครหาดใหญ่	ตำบลดอนฉิมพลี
ทุนทางสังคมและความหวงแหนชุมชน	ทุนทางสังคม	มีการยึดโยงกันในกลุ่มความสัมพันธ์ครอบครัว เครือญาติ และคนในชุมชนเดียวกัน ทำให้เกิดความสามัคคี ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และความเสียสละของคนในชุมชน	มีกลไกความสัมพันธ์ที่เป็นแบบทางการ ขนาดและความผูกพันใกล้ชิด ในลักษณะของกลุ่มหรือสังคมนเดียวกัน และแรงผลักดันเพื่อความอยู่รอด เกิดการก่อรูปสังคมนในรูปแบบการเป็นอาสาสมัครในการทำงานเพื่อส่วนกลาง	มีการยึดโยงกันในกลุ่มความสัมพันธ์ครอบครัว เครือญาติ เพื่อนบ้าน และความเป็นคนในชุมชนเดียวกัน มีค่านิยมในการพึ่งตนเองเป็นสำคัญ
	ความรู้สึกรักและหวงแหนชุมชน	กลุ่มคนดั้งเดิมถูกหล่อหลอมด้วยประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อ ในขณะที่กลุ่มคนที่เข้ามาอยู่อาศัยใหม่ เทศบาลได้เปิดโอกาสให้เลือกผู้แทนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ส่งผลต่อการให้ความร่วมมือตามมา	ประชาชนรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน โดยผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคม ผ่านกฎ กติกา และข้อกำหนดของชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีแบบแผนเดียวกัน ส่งผลต่อความร่วมมือตามมา	ประชาชนส่วนมากเป็นคนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ถูกหล่อหลอมด้วยประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น ทั้งทางศาสนาพุทธและศาสนาอิสลาม จนเกิดความรักและความผูกพันกับชุมชน และมีการเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นในเวทีประชาคมหมู่บ้าน และเวทีสภาองค์กรชุมชน

ปัจจัยส่งผล	มิติในการเปรียบเทียบ	ชุมชนต้นแบบการจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554		
		เทศบาลนครปากเกร็ด	เทศบาลนครหาดใหญ่	ตำบลดอนฉิมพลี
ความเหนียวแน่นและสายสัมพันธ์ของสมาชิก	ความสัมพันธ์ของสมาชิก	มีลักษณะเป็นสังคมชนบท และสังคมเมือง มีความรักใคร่ปรองดอง กลมเกลียวกันผ่านกิจกรรมของชุมชน ทำให้สังคมมีการช่วยเหลือพึ่งพากันและกัน	ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการที่ถูกยึดเหนี่ยวไว้ด้วยกฎระเบียบต่าง ๆ ของชุมชนและความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการในกลุ่มเพื่อนบ้านและเครือข่าย	มีลักษณะเป็นสังคมชนบท มีความสัมพันธ์ในลักษณะแนวราบ สังคมมีการช่วยเหลือพึ่งพากันและกัน
	ฐานการเรียนรู้ชุมชน	โครงการอนุรักษ์และพัฒนาตลาดเก่าริมน้ำปากเกร็ดแบบมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม	มีการเผยแพร่การเตรียมรับมือภัยพิบัติ โดยจัดทำคู่มือชุมชนนำร่องในการจัดการภัยพิบัติ	ส่งเสริมให้ชุมชนมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ
การมีส่วนร่วมของชุมชน		ประชาชนมีความเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นผ่านช่องทางการสื่อสาร โดยมีคณะกรรมการชุมชนเป็นตัวแทน	ประชาชนมีความเข้าใจสภาพปัญหา มีการเตรียมการรับมือและฝึกซ้อมการรับมือเมื่อเผชิญภัยพิบัติ	ประชาชนมีความเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้านและสภาองค์กรชุมชน
<b>ภาวะผู้นำในการจัดการอุทกภัย (Leadership)</b>				
ปัจจัยผู้นำ	ภูมิหลัง	บุคคลในครอบครัวเคยเป็นผู้นำท้องถิ่น ส่งผลต่อฐานเสียงและความไว้วางใจ	บุคคลในครอบครัวเคยเป็นผู้นำท้องถิ่น และได้ฐานเสียงจากพรรคการเมือง ส่งผลต่อความนิยมชมชอบและความไว้วางใจของประชาชนในพื้นที่	มีประสบการณ์เป็นผู้นำท้องถิ่น และขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชน ผลงานเป็นที่ประจักษ์ ทำให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจ
	บุคลิกภาพ	มีความสามารถในการปรับตัวและมีความตื่นตัวต่อปัญหาสภาวะอุทกภัย	มีความพยายามอดทนและอดทนในการฟันฝ่าปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่หลายต่อหลายครั้ง	เป็นผู้กระตุ้นให้เกิดการสร้างสรรค์และผลักดันศักยภาพสมาชิกไปสู่การทำแผนร่วมกันเพื่อพัฒนาชุมชน

ปัจจัยส่งผล	มิติในการเปรียบเทียบ	ชุมชนต้นแบบการจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554		
		เทศบาลนครปากเกร็ด	เทศบาลนครหาดใหญ่	ตำบลดอนฉิมพลี
การนำและการบริหารจัดการ	ความรู้ ความสามารถ	เป็นผู้ที่มีความแม่นยำในการตัดสินใจ และมี ความรู้ทางด้านภัยพิบัติ มีความเข้าใจในสภาพ ท้องที่และสามารถหา แนวทางในการป้องกันได้	มีความรู้ในการบริหาร จัดการภัยพิบัติ ได้แก่ การแก้ไขปัญหาทาง โครงสร้างของเมือง และ การแก้ไขปัญหาการมี ส่วนร่วมของชุมชน	ส่งเสริมชุมชนด้วย การปลูกจิตสำนึก กระตุ้นให้สมาชิกเกิด การเรียนรู้ และชี้แนะ ให้เห็นประโยชน์ ในการเข้าร่วมกิจกรรม
	คุณลักษณะทาง สังคม	เป็นนักคิด และมีภาวะ ผู้นำแบบประชาธิปไตย โดยเน้นการมีส่วนร่วม และรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้ประชาชน ตระหนักถึงความสำคัญ ของปัญหาจึงทำให้เกิด ความศรัทธาและ ความร่วมมือตามมา ทั้งยังเป็นที่ยอมรับชอบ ของคนในพื้นที่	มีความสามารถชักชวน ให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการจัดการ ภัยพิบัติ ได้แก่ โครงการบ้านพี่เลี้ยง บ้านเตือนภัย โครงการหุ ตาสับปะรด เป็นต้น และได้ฐานเสียงจาก พรรคการเมือง	สร้างความเข้าใจและ เพิ่มขีดความสามารถ ให้สมาชิกเข้ามามี ส่วนร่วม
<b>เครือข่ายในการจัดการ (Network Governance)</b>				
บทบาทและความสัมพันธ์ของ หน่วยงาน	หน่วยงานจังหวัดเป็นผู้สนับสนุนด้านการให้ ความรู้เพื่อเตรียม ความพร้อมกับการ จัดการภัยพิบัติ และ ร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ ฝึกซ้อมกำลังพลเพื่อ เตรียมรับมือกับ สถานการณ์ภัย	หน่วยงานจังหวัดมี หน้าที่ในการกำหนด นโยบาย โดยหน่วยงาน ภูมิภาคทำหน้าที่ในส่วน ปฏิบัติ ได้เข้าร่วม โครงการ ACCRN ทำ ให้มีบทบาทหลักใน การจัดการภัยพิบัติใน พื้นที่ ประกอบกับเป็น หน่วยงานที่มีความ พร้อมทั้งด้านอุปกรณ์ เครื่องมือ และบุคลากร ที่มีความรู้ความสามารถ ในการจัดการภัย	หน่วยงานจังหวัด ขาดแคลนทรัพยากร และบุคลากรที่มี ความเชี่ยวชาญใน การจัดการอุทกภัย เนื่องจากพื้นที่มัก ประสบกับภัยแล้ง	

ปัจจัยส่งผล	มิติในการเปรียบเทียบ	ชุมชนต้นแบบการจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554		
		เทศบาลนครปากเกร็ด	เทศบาลนครหาดใหญ่	ตำบลดอนฉิมพลี
ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับชุมชน	ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน	ประชาชนในพื้นที่ใช้ภูมิปัญญาในการจัดการภัยในเบื้องต้นเมื่อสถานการณ์มีความรุนแรงได้มีการประสานงานผ่านคณะกรรมการชุมชนเพื่อขอความช่วยเหลือจากเทศบาล	เน้นหลักให้ชุมชนสามารถอยู่ร่วมกับอุทกภัยได้ สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข โดยเทศบาลให้การสนับสนุนเครื่องอุปโภคบริโภคแก่บ้านพี่เลี้ยง	มีการพึ่งพาตนเองเป็นหลักในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร และได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาชุมชนในการจัดทำแผน
	ศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม	หน่วยงานท้องถิ่นมีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานป้องกันน้ำท่วม มีช่องทางสื่อสารที่หลากหลายทำให้ประชาชนรับทราบสถานการณ์และมีการเตรียมความพร้อมในทุกขณะ	หน่วยงานท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการเผยแพร่ข้อมูลทางด้านภัยพิบัติส่งผลให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับภัย ทำให้ชุมชนมีการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติ	หน่วยงานท้องถิ่นการอบรมให้ความรู้ภัยพิบัติในเบื้องต้น องค์กรพัฒนาชุมชนสนับสนุนให้ชุมชนสามารถจัดการตนเองได้
กระบวนการถ่ายทอดและเรียนรู้ของชุมชน		ขับเคลื่อนกระบวนการกลุ่มผ่านตัวแทนของชุมชนทั้งชุมชนดั้งเดิมและชุมชนจัดสรรที่เข้ามาอยู่อาศัยใหม่	ขับเคลื่อนกระบวนการกลุ่มผ่านรูปแบบของเครือข่ายและชุมชนนำร่องในการจัดการภัยพิบัติ	ขับเคลื่อนกระบวนการกลุ่มผ่านสภาองค์กรชุมชน ขบวนการชุมชนและกลุ่มคนรักขน้า
การรับรู้ข้อมูลข่าวสารสถานการณ์ภัยพิบัติ		ประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยประชาสัมพันธ์ของเทศบาลทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็ว	การพัฒนารูปแบบการแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพและช่องทางการแจ้งเตือนภัยที่หลากหลายทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย	ชุมชนยังไม่สามารถเข้าถึงช่องทางที่หน่วยงานท้องถิ่นจัดบริการ การสื่อสารที่นิยมใช้ได้แก่ การบอกเล่าแบบปากต่อปาก และเสียงตามสายของชุมชน



ปัจจัยส่งผล	มิติในการเปรียบเทียบ	ชุมชนต้นแบบการจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554		
		เทศบาลนครปากเกร็ด	เทศบาลนครหาดใหญ่	ตำบลดอนฉิมพลี
ทรัพยากรในเครือข่าย	ภายนอก	บทบาทการเชื่อมโยงของหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้เชื่อมประสานหน่วยงาน เครือข่ายในการให้ความช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนทรัพยากร	บทบาทการเชื่อมโยงของหน่วยงานต่าง ๆ โดยการประสานงานของ Hatyai City เพื่อให้เกิดการบูรณาการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลการแจ้งเตือนภัย	บทบาทการเชื่อมโยงองค์กรพัฒนาชุมชน โดยการประสานงานของสารวัตรกำนันขับเคลื่อนผ่านสภาองค์กรของชุมชนทำให้ชุมชนสามารถจัดการตนเองได้
	ภายใน	การประชาสัมพันธ์จากสื่อและการขอรับความช่วยเหลือจากเทศบาลทำให้มีการเชื่อมโยงและเปิดโอกาสให้ประชาชนและอาสาสมัครเข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและให้ความช่วยเหลือในพื้นที่	การประสานงานของคณะกรรมการชุมชนและความสัมพันธ์ของคนในชุมชนเกิดเครือข่าย ส่งผลให้ได้รับความช่วยเหลือจากจิตอาสาภายนอกพื้นที่	เน้นความสัมพันธ์ของประชาชนในการจัดตั้งเครือข่าย ทำให้ได้รับความช่วยเหลือทั้งจากพี่น้องชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิมเข้าร่วมเป็นจิตอาสาในพื้นที่

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน กรณีศึกษา เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา มีวัตถุประสงค์การศึกษา 4 ประการ ดังนี้

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี
2. เพื่อศึกษาความแตกต่างของการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี ประสบผลสำเร็จ
4. เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในบริบทที่คล้ายคลึงกันต่อไป

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดการศึกษาออกเป็นสามส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง คือ การศึกษากระบวนการจัดการอุทกภัยของชุมชนต้นแบบทั้งสามชุมชนผ่านการสำรวจเอกสารและงานศึกษาถอดบทเรียนของพื้นที่นั้น ๆ ส่วนที่สอง การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้ชุมชนต้นแบบการจัดการภัยพิบัติทั้งสามชุมชนสามารถจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยได้ประสบผลสำเร็จ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในการวิจัยเชิงปริมาณ ประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชาชนที่อยู่อาศัยจริงในเขตพื้นที่ศึกษา ได้แก่ เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรของ Taro Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ความคลาดเคลื่อนร้อยละ 5 ได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง 400 คน รวมทั้งสิ้น 1,200 คน และการสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแสดงสำคัญทางการจัดการในระดับพื้นที่ประสภักย์จำนวนทั้งสิ้น 38 คน ได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา นายอำเภอปากเกร็ด ปลัดอำเภอหาดใหญ่ ปลัดอำเภอบางน้ำเปรี้ยว ผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี ผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา ผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดฉะเชิงเทรา ผู้แทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด ผู้แทนเทศบาลนคร

หาดใหญ่ ผู้แทนเทศบาลนครปากเกร็ด ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลดอนฉิมพลี ผู้นำชุมชนและผู้ใหญ่บ้าน และส่วนที่สาม คือ การศึกษาความแตกต่างของการจัดการอุทกภัยของชุมชนต้นแบบทั้งสามชุมชน โดยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาข้างต้นมาวิเคราะห์ความแตกต่างของการบริหารจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยและเสนอแนะเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในพื้นที่ให้เกิดความยั่งยืนต่อไปในอนาคต

การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาอาศัยวิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสำรวจข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าทางเอกสาร (Documentary research) การวิจัยภาคสนามจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviewed) กับตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวนทั้งสิ้น 38 ราย ตามข้างต้น ประกอบกับการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยการใช้เครื่องมือเป็นแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิจัยคือ ความถี่และร้อยละ และการมีส่วนร่วมในการป้องกันมหาอุทกภัย สถิติที่ใช้คือ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการสังเกตการณ์ (Observation) ตามกรอบประเด็นการศึกษา ซึ่งสรุปผลการวิจัยเป็นไปตามวัตถุประสงค์การศึกษา รายละเอียดดังต่อไปนี้

## 6.1 กระบวนการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี

สำหรับกระบวนการจัดการอุทกภัยนั้น ได้มีการจัดทำแผนป้องกันอุทกภัย ประกอบด้วยแผนที่มีการปฏิบัติงานทั้งก่อนเกิดเหตุ หลังเกิดเหตุ และขณะเกิดเหตุ โดยแต่ละขั้นตอนจะทำหน้าที่แตกต่างกันไปตามแต่ละภารกิจ มีการประสานความร่วมมือร่วมใจซึ่งกันและกัน เพื่อบรรลุผลสำเร็จทางการจัดการและนำไปสู่ประสิทธิผลของการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย

ก่อนเกิดเหตุ การดำเนินงานที่ขาดการเตรียมความพร้อมรับมือ พบว่า ประชากรในพื้นที่เสี่ยงขาดการประสานงานกับภาครัฐและท้องถิ่น ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการเตือนภัย เนื่องจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลไม่เพียงพอที่จะตัดสินใจเตรียมพร้อมรับมือ และไม่มีข้อมูลเพียงพอสำหรับการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง นำไปสู่ความสูญเสียและความเสียหายที่เกิดขึ้นมากทุกขณะ การนำบทเรียนในอดีตมาแก้ไขปัญหา เพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบ ทำให้เกิดการวิเคราะห์ความเปราะบางให้ครอบคลุมองค์ประกอบในพื้นที่ ทั้งบุคคล ระบบ และแผน รวมทั้งระเบียบข้อปฏิบัติ และมุ่งเสริมสร้างศักยภาพของชุมชน ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการออกแบบและวางแผนการรับมือภัยพิบัติจากอุทกภัยที่

เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง รวมทั้งการพัฒนาเครือข่ายการเตือนภัย ควบคู่กันไป

ขณะเกิดเหตุ การปฏิบัติงานที่ผ่านมา พบว่า หน่วยงานท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติงานได้ เต็มศักยภาพ ขาดบุคลากร ขาดอุปกรณ์และประสบการณ์ รวมทั้งขาดเครือข่ายการทำงาน จึงทำให้เกิดความสับสน รวมทั้งข้อมูลการพยากรณ์อากาศ ปริมาณน้ำฝนและการไหลของน้ำยังขาด ความพร้อม ซึ่งไม่ครอบคลุมพื้นที่เสี่ยง และไม่เป็นปัจจุบัน สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้การจัดการอุทกภัย สามารถดำเนินการได้ยาก ในขณะที่ประชาชนผู้ประสบภัยในพื้นที่ขาดการยืดหยุ่นต่อการปรับเปลี่ยน วิถีชีวิตและขาดการสำรองปัจจัยสี่ กลายเป็นภาระของภาครัฐและหน่วยงานท้องถิ่นต้องเข้าให้ความช่วยเหลือ เนื่องมาจากการไม่มีแผนการจัดการอุทกภัย โดยแผนการจัดการอุทกภัยไม่ครอบคลุม พื้นที่เสี่ยง สะท้อนให้เห็นความขาดหายขององค์ประกอบสำคัญ เสมือนขาดแนวทางการรับมือต่อ สถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น สิ่งเหล่านี้นำมาสู่การบูรณาการข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม และภาคประชาชน เพื่อการตัดสินใจในการจัดการอุทกภัย ที่มีประสิทธิภาพ

หลังเกิดเหตุ ขาดการสรุปบทเรียน และการแลกเปลี่ยนเพื่อสร้างการเรียนรู้ สำหรับรับมือสถานการณ์ภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งนโยบายการพัฒนาเมืองที่ไม่คำนึงถึง ผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพิ่มโอกาสเสี่ยงในการเผชิญกับภัยพิบัติในอนาคต นำไปสู่ การพัฒนานโยบาย แผน กฎระเบียบ เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง ชุมชน และการใช้ประโยชน์ ที่ดิน ให้สอดคล้องและรองรับกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งนี้ ทุกภาคส่วน ได้มีการสำรวจความพร้อมในการเผชิญกับภัยพิบัติ และดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ของตนเอง พร้อมกับการดำเนินการควบคู่กับการพัฒนาข้อมูลและแหล่งข้อมูล มีการทบทวนกระบวนการจัดการ ภัยพิบัติ และถอดบทเรียนร่วมกัน เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับสถานการณ์น้ำท่วมในอนาคต

## 6.2 ความแตกต่างของการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และ ตำบลอนานิคมพลี

เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และมีกลุ่มประชากรที่มีความหลากหลาย เมื่อชุมชนประสบภัยพิบัติในภาวะวิกฤต พบว่า ผู้นำซึ่งเป็นคนดั้งเดิมในพื้นที่และมีประสบการณ์ด้านอุทกภัยมีบทบาทสำคัญยิ่ง ประกอบกับความสามัคคีและความร่วมมือกัน ของประชาชนในเทศบาลนครปากเกร็ด มีลักษณะของการแลกเปลี่ยนพูดคุยกันทำให้ประชาชน ร่วมกันแก้ไขปัญหา และสามารถเข้าถึงการใช้ทรัพยากรด้วยพลังอำนาจของตน สอดคล้องกับ พันธศิริ ธนาริยะวงศ์ ซึ่งได้ทำการวิจัยเรื่อง “เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย หมู่บ้านเก่ากอ ตำบล

ทอนหงส์ อำเภอพรมหคีรี จังหวัดนครศรีธรรมราช” พบว่า บทบาทของภาคประชาชนที่มีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติโดยการระดมทรัพยากรภายในหมู่บ้านเพื่อช่วยเหลือตนเองในเบื้องต้นบนฐานความสัมพันธ์ที่เป็นเครือญาติถือเป็นหลักการพึ่งตนเองได้อย่างเด่นชัด ความสัมพันธ์ที่เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันที่อาศัยช่องทางการติดต่อสื่อสารกันภายใต้บริบทต่าง ๆ ของพื้นที่ที่มีอยู่ เช่น การบอกต่อ หอกระจายข่าว และสื่อวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น<sup>1</sup> ฉะนั้น ภาวะผู้นำในการจัดการอุทกภัย ที่แสดงออกในด้านผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง เป็นนักบริหารจัดการที่ดี ประกอบกับศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์หรือคนในชุมชน การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในชุมชน การมีความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของประชาชนในชุมชน และการมีเครือข่ายทางสังคมที่ดีทั้งภายในและภายนอก ประกอบกับความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงช่วยยกระดับความสามารถในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในขณะที่การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐ รวมทั้งการสร้างความร่วมมือกับองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาชน เพื่อผนึกกำลังต่อสู้กับมวลน้ำที่มีปริมาณมหาศาลที่พร้อมจะเข้าโจมตีเมืองที่มีสภาพพื้นที่ลุ่มรับน้ำ เป็นแอ่งกระทะ และเป็นเขตเศรษฐกิจของภาค นั้นหมายความว่า ถ้าได้รับผลกระทบจะเกิดมูลค่าความเสียหายตามมหาศาล กรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่กล่าวได้ว่าการประสานงานและสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหาน้ำท่วม นั้นคือ มีการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมี ACCCRN เป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการ ภายใต้โครงการ ACCCRN: Hatyai City โดยมีลักษณะการดำเนินการในรูปแบบการบริหารจัดการเครือข่ายซึ่งไม่ใช่เพียงเครือข่ายภาครัฐอย่างเดียวเท่านั้น แต่มีลักษณะที่ครอบคลุมกระบวนการจัดการกฎกติกาในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สามารถมองในลักษณะกว้างดูถึงสถาบันที่มาร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Meta-governance)<sup>2</sup> นับเป็นระดับความร่วมมือในขั้นสูงสุดที่ดึงทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม<sup>3</sup> ทั้งนี้ รูปแบบการจัดการอุทกภัยของ “หาดใหญ่โมเดล” โดยมีหัวใจการทำงานคือต้องทำงานร่วมกันระหว่างระบบการเตือนภัยที่แม่นยำและทันถ่วงที่

<sup>1</sup> พันธุ์ศิริ ธนาริยะวงศ์, “เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติ หมู่บ้านแก้วกอ ตำบลทอนหงส์ อำเภอพรมหคีรี จังหวัดนครศรีธรรมราช,” *วิทยบริการ*, ฉ.24 (2556): 17-28.

<sup>2</sup> Kooiman Jan, *Governing as Governance* (London: Sage Publications, 2003), 90.

<sup>3</sup> Jossop Bob , “Governance and Meta-governance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony,” *Governance as social and political communication* (2003): 101-113.

ขณะเดียวกันคือการช่วยเหลือชุมชนให้ชุมชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ พร้อมทั้งการฟื้นฟูและเยียวยา การพัฒนาต่อยอดโดยการวิจัยเพื่อหาคำตอบและการให้ความรู้กับประชาชน ดังนั้น การบูรณาการ จึงเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการภัยพิบัติในอนาคต โดยจะต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันและ สอดคล้องกัน ไม่ว่าจะหน่วยงานต่อหน่วยงาน จังหวัดกับจังหวัดต้องบูรณาการ รวมถึงต้องหาจุดเชื่อมโยง ในการบริหารจัดการทำให้สามารถจัดการภัยพิบัติได้ สอดคล้องกับไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ได้กล่าวว่า บทบาทและการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่าง ๆ นับตั้งแต่ชุมชน องค์กรชุมชน ภาคประชาชน ควรเป็นผู้มี บทบาทสำคัญและมีส่วนร่วมสูงในการจัดการภัยพิบัติทุกระยะ ทุกระดับ ทุกด้าน ทุกมิติ และใน ทุกวิธีการ หน่วยงานภายนอกชุมชนทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค ราชการ ส่วนกลาง องค์กรอื่น ๆ ของรัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม รวมถึงองค์กรสาธารณประโยชน์ และ องค์กรจากต่างประเทศควรเป็นฝ่ายสนับสนุนและร่วมมือประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ โดยมีชุมชนและประชาชนเป็นศูนย์กลางและเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ<sup>4</sup> ฉะนั้น การบริหาร จัดการเครือข่ายให้สามารถทำงานบรรลุเป้าหมายร่วมกันได้ ทั้งกระบวนการจัดตั้งเครือข่าย กำหนด คุณค่านิยมสาธารณะ (Public Values) ร่วมกัน การกำหนดโครงสร้างการบริหารงานเครือข่าย กระบวนการสร้างเวทีและโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วม กลไกในการสร้างและอำนวยความสะดวกใน การเจรจา สร้างวาทกรรมและจุดร่วมในการทำงาน และหาฉันทามติให้เกิดความเข้าใจร่วมแบ่งปัน ความรับผิดชอบและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับเครือข่ายนี้<sup>5</sup>

ชุมชนดอนฉิมพลีเป็นชุมชนที่มีลักษณะเป็นสังคมชนบทและได้มีการจัดตั้งสภาองค์กร ชุมชน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดการจัดการตนเองของชุมชน และมีเครือข่ายชุมชนซึ่ง ทำหน้าที่เชื่อมโยงองค์กรชุมชนเข้ามาหนุนเสริมการทำงานพัฒนาของชุมชน ประชาชนในชุมชน ดอนฉิมพลีมีศักยภาพและความพร้อมในการเรียนรู้ที่จะเตรียมพร้อมและป้องกัน สอดคล้องกับ Newport et al ได้กล่าวว่า การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติจะไม่มีประสิทธิภาพเลยหาก ปราศจากซึ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนในการระบุทรัพยากร ความสามารถ กลไกการรับมือ การอำนวยความสะดวกด้านเครื่องมือในการประเมินความเสี่ยงซึ่งจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการวางแผน ความเป็นไปได้และระบบปฏิบัติการซึ่งจะมีความเหมาะสมกับความต้องการของชุมชนมากกว่า<sup>6</sup>

<sup>4</sup> ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม, *จัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วมบูรณาการ ครบวงจร* (กรุงเทพฯ: ประชาธิปไตยชุมชน, 2559), 9.

<sup>5</sup> Bob, *Governance and Meta-governance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*, 101-113.

<sup>6</sup> Newport. J. et. “Community Participation and Public Awareness in Disaster Mitigation,” *Disaster Prevention and Management*, 27, no. 1 (2003): 33-36.



ทั้งนี้ การจัดทำแผนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติของตำบลดอนฉิมพลีไม่ได้มุ่งหวังในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเพียงอย่างเดียว หากแต่ได้มีการต่อยอดไปสู่แผนพัฒนาระดับตำบลเพื่อแก้ไขปัญหาในด้านอื่น ๆ ด้วย ถึงกระนั้นก็ตามชุมชนยังไม่สามารถริเริ่มดำเนินการในกระบวนการดังกล่าวให้ได้มาซึ่งแผนได้เอง หากแต่ยังต้องอาศัยองค์กรชุมชนที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญโดยที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงเข้ามาเป็นพี่เลี้ยงช่วยในการจัดระบบดังกล่าว ดังนั้น การเปิดโอกาสให้หลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายด้วยวิธีการของการจัดประชุมร่วมกัน เวทีเสวนา (Deliberative Forum) เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการให้ทุกฝ่ายที่สนใจได้มีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการแสดงความคิดเห็นกำหนดนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อพื้นฐานความเท่าเทียมกันของสถานะ<sup>7</sup> สิ่งที่เห็นได้ชัดคือ ผู้นำชุมชนและแกนนำที่มีศักยภาพในการเรียนรู้และมีความเต็มใจในการเข้าร่วมทำกระบวนการดังกล่าว จนท้ายที่สุดชุมชนสามารถทำแผนพัฒนาตำบลที่มาจากชุมชนเองได้สำเร็จ ซึ่งนำไปสู่แผนการพัฒนาจังหวัดต่อไป ดังจะเห็นได้ว่ารูปแบบการบริหารจัดการอุทกภัย “ดอนฉิมพลีโมเดล” เป็นรูปแบบการจัดการภัยพิบัติที่ชุมชนมีศักยภาพและพร้อมที่จะเรียนรู้ เพราะกระบวนการในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานนั้น ต้องอาศัยความตระหนักในปัญหาและเห็นคุณค่าของการเข้าร่วมในการจัดทำ จึงจะทำให้ได้แผนการจัดการเสี่ยงจากภัยพิบัติที่สมบูรณ์แบบ ดังที่ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ได้กล่าวว่า หลักการสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นหรือการแก้ไขปัญหามลพิษภัยพิบัติ จำเป็นต้องใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง โดยประชาชน ชุมชน องค์กรชุมชน มีบทบาทสำคัญ ซึ่งต้องร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ท้องที่ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) และหน่วยงาน องค์กรภายนอก ทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม มหาวิทยาลัย สถาบัน ศาสนา เป็นฝ่ายหนุนเสริมสนับสนุน โดยมีเป้าหมายรูปธรรมที่เป็นตัวชี้วัด มีวิธีการเหมาะสมที่ลงมือปฏิบัติ วัตถุประสงค์ชัดเจนและเรียนรู้ปรับปรุงพัฒนา วงจรการพัฒนาท้องถิ่นให้ยั่งยืนต่อไป<sup>8</sup> ฉะนั้น การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในรูปแบบที่ใช้เครือข่ายทางสังคม (Social Network) เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนนั้น ประการสำคัญอยู่ที่การสร้างระบบความไว้วางใจให้เกิดขึ้นกับกลุ่มสมาชิกในเครือข่ายและแบ่งหน้าที่รับผิดชอบชัดเจน<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Goldsmith Stephen and Eggers William D., *Governing By Network: The New Shape of the Public Sector* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004), 56.

<sup>8</sup> ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม, *จัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วมบูรณาการครบวงจร*, 10.

<sup>9</sup> Pollitt Christopher, *The Essential Public Manager* (Philadelphia: Open University Press, 2000), 84-85.

### 6.3 ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และ ตำบลอนฉิมพลี ประสบผลสำเร็จ

กระบวนการจัดการที่ช่วยให้การจัดการสาธารณภัยสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญ เกิดจากชุมชนตระหนักถึงขีดความสามารถในการแก้ปัญหาด้วยตนเอง ผู้ประสบภัยเป็นผู้แก้ไขปัญหา หรือเป็นตัวแสดงหลัก (Victims as Actors) ด้วยวิธีการปฏิบัติอย่างเป็นระบบตามขั้นตอนที่เน้นการป้องกันสถานการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า โดยมีการจัดทำแผนป้องกันปัญหาอุทกภัย ซึ่งเป็นแผนที่มีการปฏิบัติงานทั้งก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ และมีการส่งเสริมวิธีการปฏิบัติที่ถูกต้องมาเป็นระยะเวลานานก่อนเกิดเหตุ โดยให้ความสำคัญในทุกภารกิจขององค์ประกอบของโมเดล ด้วยลักษณะการทำงานที่มีการประสานการทำงาน มีความสอดคล้อง และเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายการทำงานในการแก้ไขปัญหาที่ถูกจุดของปัญหา มีความรวดเร็ว ทันท่วงทีต่อเหตุการณ์ สถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหา แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของแต่ละภารกิจตามองค์ประกอบของตัวแบบการจัดการภัยพิบัติที่ศึกษา ที่สามารถนำมาปฏิบัติใช้ในการจัดการเพื่อลดความเสียหายจากปัญหาอุทกภัยของชุมชนต้นแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพและเห็นผลเป็นรูปธรรม

การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นเสมือนนวัตกรรมท้องถิ่น เนื่องจากสะท้อนวัฒนธรรมและคุณค่าในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ผ่านกลไกการมีส่วนร่วมแบบร่วมแรงร่วมใจกัน โดยมีผู้นำชุมชนเป็นผู้ประสานงานกลไกเหล่านั้นเข้าด้วยกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นการวางแผนอย่างเป็นระบบ อาศัยเทคโนโลยีการสื่อสารก่อให้เกิดการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนทางความคิดอย่างสร้างสรรค์นำไปสู่การเสนอแนวทางและการร่วมมือกันของชุมชน อาสาสมัคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนอื่น ๆ ในการจัดการกับภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน อีกทั้ง ยังสะท้อนให้เห็นคุณค่าของทุนทางสังคม เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่น และความไว้วางใจระหว่างกัน สอดคล้องกับความหมายของทุนทางสังคม โดย Coleman ที่ว่า ทุนทางสังคม คือ ชุดความสัมพันธ์ที่อยู่บนความหวังและค่านิยมร่วมกัน และมีดีอื่น ๆ เช่น การมีเครือข่าย สถาบัน นโยบาย จารีต มีระบบ กระบวนการที่เอื้อต่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ทางสังคมบนพื้นฐานความไว้วางใจกันและกัน<sup>10</sup> ซึ่งจะเห็นว่า ชุมชนต้นแบบการจัดการอุทกภัยที่ศึกษาสามารถปรับตัวตามสถานการณ์ต่าง ๆ มีความสามารถในการจัดการกับมวลน้ำโดยอาศัยระบบเตือนภัย อาศัยการสื่อสาร และความร่วมมือภายในชุมชนให้เกิดประโยชน์ อีกทั้ง

<sup>10</sup> Coleman, J., "Social Capital in the Creation of Human Capital," *American Journal of Sociology* no. 94 (1988): 95-120.

ยังสามารถจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ผ่านการสร้างคุณค่าร่วมหรือวัฒนธรรมร่วมกันของชุมชน คือ ความเสียสละตระหนักถึงเป้าหมายของภารกิจหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย นอกจากนี้ พบข้อสังเกตว่าหน่วยงานท้องถิ่นและสภาองค์กรชุมชนเสมือนไข่แดงขององค์กร เป็นศูนย์กลางในการดำเนินการ คอยช่วยเหลือสนับสนุนชุมชนกระจายข้อมูลข่าวสารและทรัพยากร วัสดุ อุปกรณ์ สิ่งของที่จำเป็นในการจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งประสานงานและชดเชยค่าเสียหายให้กับชุมชน พื้นที่ประสบภัย ในขณะที่สมาชิกในชุมชนจะเป็นแรงสนับสนุน คอยสังเกตการณ์และชี้จุดเสี่ยงภัยให้เจ้าหน้าที่

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองมากขึ้นภายใต้ การกระจายอำนาจส่วนกลาง และการเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นปัจจัยหนึ่ง ที่ช่วยยกระดับความสามารถในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลสืบเนื่องให้เกิด การกระจายอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังระดับชุมชน บทบาทหน้าที่ของตัวแสดง ในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยได้มีการขยายจำนวนและความหลากหลายเพิ่มขึ้นตามสภาพ ความสลับซับซ้อนของปัญหา การบูรณาการในกระบวนการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยจึงเป็นเงื่อนไข สำคัญในการบรรลุผลสำเร็จในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย ทั้งนี้เครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติ ที่มุ่งเน้นการบูรณาการการทำงานร่วมกันสามารถเกิดขึ้นโดยการประสานความสัมพันธ์ด้วยการเน้น เป้าหมายและความร่วมมือให้มีความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมด สามารถนำไปสู่ การจัดการภัยพิบัติในรูปแบบความร่วมมือร่วมใจที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิด การฉายภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงขอสรุปข้อค้นพบของปัจจัยที่ทำการศึกษา โดยมีรายละเอียด ดังตารางที่ 6.1 ดังนี้

ตารางที่ 6.1 สรุปข้อค้นพบของประเด็นที่ทำการศึกษา

ประเด็น ที่ทำ การศึกษา	ปัจจัยที่ส่งผล	แนวคิด/ทฤษฎี	ข้อค้นพบในการศึกษา
เครือข่ายทางสังคม (Social Network)	การรับรู้ ปัญหาและ เป้าหมายร่วม ของชุมชน	ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่สุ่มเสี่ยงต่อ การเกิดอุทกภัยเป็นตัวผลักดันให้ประชาชนมี การเตรียมพร้อมรับมือและลุกขึ้นมาจัดการ ตนเองเพื่อป้องกันอุทกภัย ในขณะที่การรับรู้ ของบุคคลด้านประสบการณ์เป็นสิ่งที่ยาก ระยะเวลา ซึ่งส่งผลต่อทัศนคติของบุคคล และ แสดงออกมาในรูปแบบพฤติกรรมในการมี ส่วนร่วม ทั้งนี้ การรับรู้ของบุคคลสามารถ ปลูกฝังได้โดยการหล่อหลอมด้วยประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อและกิจกรรมของชุมชน รวมทั้งการขัดเกลาทางสังคม เป็นเสมือน แรงผลักดันทำให้เกิดรูปแบบการร่วมแรง ร่วมใจกันในภาวะฉุกเฉิน	ความสัมพันธ์ในชุมชนทั้งในระดับ ปัจเจกบุคคล ปัจเจกบุคคลกับกลุ่ม กลุ่มกับกลุ่ม และกลุ่มกับเครือข่าย เป็นตัวที่บ่งชี้ถึงความเข้มข้นของ พฤติกรรมที่แสดงต่อการมีส่วนร่วมใน การจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งความสัมพันธ์ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่าง ๆ อาทิ กิจกรรม การสื่อสาร ความร่วมมือ การแลกเปลี่ยน ความรู้ เป็นตัวหล่อหลอมและผลักดัน ให้ชุมชนตระหนักในการมีส่วนร่วม และส่งผลให้ชุมชนจัดการตนเอง ภายใต้การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัย ชุมชนเป็นฐาน สิ่งเหล่านี้ทั้งในระดับ
	ทุนทางสังคม และความหวง แหนของ ชุมชน	ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นสิ่งที่ภัยพิบัติไม่ สามารถทำลายหรือสร้างความเสียหายกับตัว มันได้ ในทางตรงกันข้ามความเข้มแข็งของ ชุมชนกลับเป็นสิ่งที่จะช่วยลดความสูญเสียที่ จะเกิดขึ้นกับชุมชนด้วย โดยค้นพบว่าในภาวะ ที่เกิดพิบัติชุมชนที่สามารถจัดการตนเองได้ เป็นส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางของ ความร่วมมือกันระหว่างชุมชนและเครือข่าย ซึ่งก่อให้เกิดบรรยากาศที่เอื้อต่อการทำงาน ร่วมกัน และนำไปสู่ความร่วมมือในลำดับ ต่อมา	ความสามารถในการจัดระบบ การช่วยเหลือให้สอดคล้องกับสภาพ ความจำเป็น เพื่อให้เกิดความเหมาะสม กับสภาพความจำเป็นของพื้นที่และ ของผู้ประสบภัยพิบัติ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไข ปัญหาความซ้ำซ้อนและสามารถ กระจายความช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึง ข้อพิจารณาที่สำคัญประการหนึ่ง การเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งไม่ จำเป็นต้องเกาะเกี่ยวกันอย่างเหนียว แน่นเสมอไป การมีความสัมพันธ์แบบ หลวม ๆ แต่สามารถถ่ายทอดความรู้ และประสบการณ์ซึ่งกันและกันอย่าง สม่ำเสมอ ก็จะสามารถช่วยให้ การทำงานของเครือข่ายดีขึ้น
	ความเหนียว แน่นและสาย สัมพันธ์ของ สมาชิก	ความสัมพันธ์ของสังคมในแนวราบทำให้เกิด การยึดโยงความรู้สึกผูกพันและเกิดการรวมกลุ่ม หรือทำงานเพื่อสาธารณะได้	

ประเด็น ที่ท่า การศึกษา	ปัจจัยที่ส่งผล	แนวคิด/ทฤษฎี	ข้อค้นพบในการศึกษา
เครือข่ายในการจัดการ (Network Governance)	บทบาทของ หน่วยงานและ ความสัมพันธ์ ระหว่าง หน่วยงานกับ ชุมชน	ท้องถิ่นมีสิทธิในการปกครองตนเอง และ สามารถที่จะกำหนดแนวทางการบริหาร จัดการท้องถิ่นของตนเองได้จากความเป็น อิสระทางด้านทรัพยากรในระดับหนึ่ง แต่ใน ขณะเดียวกันการเปิดกว้างทางวัฒนธรรม สำหรับการประสานความสัมพันธ์ระหว่าง ตัวแสดงในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็น แนวทางที่ช่วยให้แต่ละองค์กรสามารถที่จะ แลกเปลี่ยนเรียนรู้กับตัวแสดงอื่นและสามารถ แลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันจนเข้าสู่จุด สมดุลในการจัดการได้ เพราะหน่วยงานเพียง หน่วยงานเดียวไม่สามารถที่จะรับมือกับ ปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนให้ประสบ ความสำเร็จได้ หากจำเป็นต้องอาศัย ความหลากหลายของหน่วยงานเข้ามาร่วม จัดการแก้ไขปัญหา	การจะทำให้การปฏิบัติการเผชิญ วิกฤตการณ์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จำเป็นต้องให้หน่วยงานต่าง ๆ สนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างมี ประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของ ประชาชนที่ถูกผลกระทบและเพื่อ ประโยชน์ของหน่วยงานเอง และช่วย ให้สถาบันชุมชนในการบริหารจัดการ ภัยพิบัติสามารถพัฒนาได้ เครือข่าย การทำงานระหว่างภาครัฐที่มี ประสิทธิภาพ และความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานไม่สามารถทำงาน ได้โดยปราศจากการเชื่อมโยงที่ถูก สร้างจากระบบสารสนเทศ การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การตัดสินใจที่รวดเร็ว ภายใต้อำนาจกดดัน จากข้อจำกัดด้านเวลา และภัยที่ คุกคามต่อชีวิตประชาชนนั้น จำเป็นต้องมีข้อมูลที่เพียงพอใน การสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน การพิจารณาถึงการตัดสินใจที่ถูกต้อง ในการนี้ความรู้ และข้อมูลข่าวสาร ต้องถูกบูรณาการให้อยู่ในฐานข้อมูลที่ เป็นระบบเพื่อจะได้ให้หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวได้ ร่วมกันเมื่อมีความจำเป็น
	กระบวนการ ถ่ายทอด เรียนรู้ของ ชุมชน	การพัฒนาศักยภาพชุมชนในการเรียนรู้และ วางแผนให้สอดคล้องกับการจัดการอุทกภัย ประกอบด้วย การเพิ่มศักยภาพแกนนำชุมชน เพื่อการวางแผนให้สอดคล้องกับปัญหา ความต้องการ การเพิ่มองค์ความรู้ และ ยกระดับกิจกรรมการมีส่วนร่วมไปสู่การรับมือ ต่อภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น	
	การรับรู้ข้อมูล สถานการณ์ ภัยพิบัติ	การจัดการภัยพิบัติให้ทันท่วงที จำเป็นต้อง อาศัยประสิทธิภาพความสามารถการแจ้ง เตือนภัยได้ล่วงหน้าอย่างทันเหตุการณ์ ส่งผล ให้เกิดความรวดเร็วในการให้ความช่วยเหลือ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดผู้มีอำนาจในการแจ้ง เตือนภัยแก่ประชาชนอย่างชัดเจนภายใต้ ข่าวสารที่ถูกต้องจากการบูรณาการข้อมูล และช่องทางการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน เป็นสำคัญ	

ประเด็น ที่ทำ การศึกษา	ปัจจัยที่ส่งผล	แนวคิด/ทฤษฎี	ข้อค้นพบในการศึกษา
	ทรัพยากรใน เครือข่าย	การบูรณาการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัย จำเป็นต้องอาศัยการพึ่งพาอย่างเป็นทางการจากหน่วยงานที่เป็นเจ้าของทรัพยากรเข้ามาทำการแลกเปลี่ยนในพื้นที่ ในขณะที่เดียวกัน การผสมผสานกับเครือข่ายในลักษณะแบบไม่เป็นทางการ ทำให้รูปแบบการจัดการภัยพิบัติไม่ซับซ้อน มีการยืดหยุ่นตามสถานการณ์หรือความจำเป็นในแต่ละพื้นที่ เป็นปัจจัยที่สำคัญ ทำให้การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยมีประสิทธิภาพมากขึ้น	
ผู้นำ (Leadership)	การแสดงออก ถึงภาวะผู้นำ	ภาวะความเป็นผู้นำมีส่วนช่วยและสนับสนุนให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติให้ครบถ้วนในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ ซึ่งมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่มีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging) ต่อกิจกรรมที่ดำเนินการและความรู้สึกผูกพันต่อชุมชนของตนเอง นอกจากนั้นแล้วภาวะความเป็นผู้นำยังช่วยให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความเชื่อมั่นในตนเองในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมและการติดตามผล ซึ่งส่งผลให้เกิด Self-Reliance หรือ Self-Help	ผู้นำเป็นตัวแทนของการเปลี่ยนแปลงในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน การนำความรู้เข้าสู่ชุมชนและการเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลง การมีผู้นำที่เข้มแข็งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ขับเคลื่อนการเริ่มต้นการจัดการชุมชน ภาวะผู้นำนั้นอาจเกิดขึ้นได้จากตัวบุคคลเอง หรือจากองค์กรและจากภายในชุมชนหรือภายนอกก็ได้ การศึกษาในครั้งนี้พบว่า ผู้นำที่ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งหรือหลาย ๆ อย่าง คือ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการทำสิ่งใหม่ มีทักษะในการสื่อสารที่ดี มีการเรียนรู้ มีวิสัยทัศน์ที่เป็นระบบ และมีความสามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของเครือข่ายได้



## 6.4 ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบการจัดการภัยพิบัติในบริษัทที่คล้ายคลึงกันต่อไป

การคาดการณ์สถานการณ์การเกิดภัยพิบัติในอนาคตจำเป็นต้องใช้ตัวแบบ (Model) ที่เหมาะสมพร้อมทั้งคำนึงถึงปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบ จากการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน ซึ่งได้ศึกษาชุมชนต้นแบบการจัดการอุทกภัยจำนวนทั้งสิ้น 3 ชุมชน ซึ่งแต่ละชุมชนมีบริบทที่แตกต่างกันไป ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะเพื่อพัฒนารูปแบบการจัดการอุทกภัยในแต่ละพื้นที่เพื่อให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนต่อไปในอนาคต ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

### 6.4.1 การพัฒนารูปแบบการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

จากผลการศึกษา พบว่า ด้วยความร่วมมือจากชุมชน อาสาสมัคร ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเรียนรู้จากอุทกภัยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ความสามารถของผู้นำ และความเสียสละของประชาชนจึงสามารถวางแผนล่วงหน้าได้ว่าเป็นระบบผ่านแผนการจัดการน้ำ “ปากเกร็ดโมเดล” ส่งผลให้เทศบาลนครปากเกร็ด สามารถจัดการกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ เพิ่มพร รวมเมฆ ได้ทำการศึกษาเรื่อง การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายกระจายอำนาจ: กรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ด พบว่า การมีส่วนร่วมและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลให้ยกระดับความสามารถในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดให้มีประสิทธิภาพขึ้น โดยประชาชนทั่วไปเห็นว่าการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>11</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเทศบาลนครปากเกร็ดจะสามารถจัดการกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ แต่จากการศึกษาพบว่า มีข้อจำกัดบางประการซึ่งอาจกลายเป็นอุปสรรคในการจัดการกับอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ดยังขาดบุคลากรผู้เชี่ยวชาญและแรงงานในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งในขณะที่เกิดอุทกภัยนั้นขาดแคลนวัสดุ สิ่งของที่จำเป็นต่าง ๆ เช่น กระสอบทราย วัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอเนื่องจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 เป็นเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ที่ส่งผลกระทบรุนแรงในหลายพื้นที่

<sup>11</sup> เพิ่มพร รวมเมฆ, “การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายกระจายอำนาจ: กรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ด,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), 215.

ของประเทศ แม้เทศบาลนครปากเกร็ดได้อาศัยความสัมพันธ์แบบเครือข่ายและอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อขจัดอุปสรรคและก้าวข้ามข้อจำกัดด้านการจัดการอุทกภัยดังที่ได้อภิปรายไว้ก็ตาม ทั้งนี้ ผู้ศึกษาพบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดอาจต้องเผชิญกับความท้าทายในการจัดการอุทกภัยในอนาคต ได้แก่ ประเด็นท้าทายในการบริหารจัดการน้ำ และความเข้มแข็งของชุมชน กล่าวคือ การเติบโตทางเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การขยายตัวของเมืองไปยังพื้นที่น้ำท่วมถึง การสร้างสาธารณูปโภค ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม และทางอุทกวิทยาของแม่น้ำ<sup>12</sup> เนื่องจากสาธารณูปโภคต่าง ๆ มักจะสร้างขวางลำน้ำ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้สถานการณ์ของภัยพิบัติมีความไม่แน่นอนและรุนแรงมากขึ้น เช่น การเพิ่มขึ้นของอัตราการเกิดน้ำท่วมฉับพลัน การเกิดลมมรสุม การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล เป็นต้น และปัญหาที่อยู่อาศัยซึ่งเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยและส่งผลกระทบต่อการจัดการภัยพิบัติที่ยากขึ้นในอนาคต ดังนั้น หากเทศบาลนครปากเกร็ดต้องการพัฒนารูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและเกิดความยั่งยืน จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยในภาพรวมของประเทศ เนื่องจากภาพรวมระบบนิเวศเป็นหน่วยเดียวกัน เทศบาลนครปากเกร็ดจึงควรเร่งดำเนินการวางระบบวิเคราะห์ข้อมูลและการทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ พร้อมทั้งการสร้างมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมหรือป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัยต้องประยุกต์การบริหารจัดการอุทกภัยเชิงรวม (Integrated Flood Management) ได้แก่ การจัดการวัฏจักรน้ำทั้งระบบ การจัดการแบบองค์รวมทั้งดินและน้ำ การผสมผสานมาตรการต่าง ๆ แผนปฏิบัติการ แผนฉุกเฉิน ทั้งระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น มีการประสานกันทั้งภายนอกและภายในพื้นที่ คู่มือปฏิบัติและแผนทั้งหมดต้องมีความสอดคล้องกัน พร้อมทั้งพัฒนาเครื่องมือและเทคโนโลยีระบบเตือนภัยและวิเคราะห์ความเสี่ยงที่เกิดขึ้น อีกประการหนึ่งที่ควรให้ความสำคัญคือ ด้านความเข้มแข็งของชุมชน จากการศึกษาพบว่า ความเข้มแข็งของชุมชนนั้นมีส่วนมาจากผู้นำของเทศบาลนครปากเกร็ด ได้แก่ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด (นายวิชัย บรรดาศักดิ์) เห็นได้ว่า ชุมชนจะยึดถือนายกเทศมนตรีเป็นหลัก คือ การฟังพาการตัดสินใจในทุกเรื่อง สะท้อนให้เห็นว่า เป็นความเข้มแข็งที่ยังต้องพึ่งพาผู้นำเป็นหลัก ลักษณะการมีส่วนร่วมดังกล่าว เป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะตัวแทนมากกว่าที่ปัจเจกบุคคลจะตระหนักถึงความเป็นพลเมืองที่แท้จริง (Active Citizen) หากประมาทและมองข้ามสิ่งเหล่านี้ อาจกลายเป็นปัญหาต่อไปในอนาคต

<sup>12</sup> อุทกวิทยา (Hydrology) เป็นการศึกษาการเคลื่อนที่ การกระจาย และคุณภาพของน้ำ รวมถึงวัฏจักรของน้ำ (Water Cycle) หรือวัฏจักรของอุทกวิทยา (Hydrologic Cycle)

## 6.4.2 การพัฒนารูปแบบการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

### สงขลา

ปัญหาอุทกภัยเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งของเทศบาลนครหาดใหญ่ จากผลการศึกษาทำให้ทราบว่า ปัจจุบันสถานการณ์ภัยพิบัติจากอุทกภัยมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น เทศบาลนครหาดใหญ่จึงไม่สามารถที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยได้เพียงลำพัง จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ดังเช่นข้อศึกษาของชาคริต โภชะเรือง กล่าวไว้ว่า ศักยภาพของนครหาดใหญ่โดยรวมชุมชนระดับพื้นที่มีประสบการณ์ มุ่งองค์ความรู้ ภูมิปัญญาในการมองวิเคราะห์ และแก้ไขปัญหาสถานการณ์น้ำท่วม ปัจจุบันมีความร่วมมือจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมต่าง ๆ ที่มีประสบการณ์ในการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของชุมชน ทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่อย่างต่อเนื่องและกระตือรือร้น<sup>13</sup> อย่างไรก็ตาม แม้เทศบาลนครหาดใหญ่จะสามารถจัดการกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้เทศบาลนครหาดใหญ่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางการพัฒนาในอนาคต กล่าวคือ

ประการแรก เพื่อเป็นการพัฒนาระบบและวางรากฐานการจัดการอุทกภัยอย่างมีประสิทธิภาพ เทศบาลนครหาดใหญ่ควรมีการขยายความรู้การรับมืออุทกภัย การทำแผนชุมชนจัดทำโครงการบ้านพี่เลี้ยง และให้ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาข้อมูลจากเว็บไซต์ไปยังพื้นที่ของชุมชนที่มีความเสี่ยงปานกลาง-น้อย ตลอดจนชุมชนอื่น ๆ ในลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา เพื่อเสริมสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมและการเตรียมความพร้อมของประชาชนในพื้นที่ไม่ใช่แค่เฉพาะพื้นที่เสี่ยงในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่เท่านั้น

ประการที่สอง จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การจัดการภัยพิบัติมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ความแม่นยำของข้อมูล ซึ่งเทศบาลนครหาดใหญ่ได้มีประสบการณ์จากความผิดพลาดของข้อมูลและการแจ้งเตือนภัยที่ล่าช้า ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ขาดการเตรียมความพร้อมทำให้ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากจากเหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2553 ทั้งนี้ จึงเห็นควรให้เทศบาลนครหาดใหญ่ควรมีการพัฒนากระบวนการพยากรณ์ปริมาณที่ฝนตก ซึ่งปัจจุบันทราบเพียงแค่ว่าจะมีฝนตกหนักหรือไม่ แต่ไม่ทราบปริมาณที่คาดว่าฝนจะตกในอนาคต 2-3 วัน และการประเมินปริมาณฝนที่จะตกในอีก 1-3 ชั่วโมงข้างหน้า ตลอดจนการประเมินอุทกภัย ได้แก่ พื้นที่น้ำท่วม ระดับน้ำ ระยะเวลาที่น้ำจะท่วม และแผนที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมของลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา ซึ่งจะทำ

<sup>13</sup> ชาคริต โภชะเรือง, “กระบวนการนโยบายสาธารณะในการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมืองหาดใหญ่,” *ปรับตัว รับมือ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ* 3, ฉ.14 (ตุลาคม-ธันวาคม 2556): 3.

ให้ข้อมูลมีความแม่นยำมากขึ้นส่งผลต่อความรวดเร็วและความแม่นยำในการแจ้งเตือนภัยให้ประชาชนในพื้นที่ทราบก่อนล่วงหน้า

ประการที่สาม เนื่องจากพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่เป็นพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการประสบภัยพิบัติจากอุทกภัยเป็นประจำทุกปี จึงเห็นควรให้เทศบาลนครหาดใหญ่และชุมชนควรมีการจัดทำฐานข้อมูลกลุ่มเปราะบาง ได้แก่ เด็ก คนชรา ผู้ป่วย ผู้พิการ สำหรับเข้าช่วยเหลือเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อลดความเสียหายต่อชีวิตที่อาจเกิดขึ้นได้ และควรมีการจัดทำฐานข้อมูลหน่วยงานช่วยเหลือ จำนวนวัสดุอุปกรณ์ด้านการช่วยเหลือ โดยจัดทำข้อมูลให้สามารถค้นหาทางเว็บไซต์ของเทศบาลนครหาดใหญ่ได้

ประการที่สี่ เพื่อให้เกิดการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการจัดการอย่างต่อเนื่อง ทั้งศูนย์บูรณาการระบบข้อมูล และระดับพื้นที่นำร่อง เพื่อให้สามารถเป็นแหล่งเรียนรู้ และเป็นกลไกที่สำคัญของสังคมที่จะช่วยในการลดความเสียหายจากอุทกภัย ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มความรุนแรงและความถี่มากขึ้น จึงควรยกระดับเป็นสถาบัน หรือศูนย์ประสานงานด้านการจัดการภัยพิบัติในระดับจังหวัด หรือระดับลุ่มน้ำ รวมถึงการจัดตั้งศูนย์ด้านการเตือนภัยในระดับพื้นที่ ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในเขตต้นน้ำ กลางน้ำ เมือง และปลายน้ำ อย่างเป็นทางการถาวร

จากข้อเสนอแนะข้างต้น นอกจากการพัฒนาทางด้านการจัดทำระบบและการจัดทำฐานข้อมูลแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่เกิดความยั่งยืนและมีการขยายผลการพัฒนา กล่าวคือ ความยั่งยืนในการรับมืออุทกภัย คือการที่ประชาชนในพื้นที่สามารถรับมืออุทกภัยในเบื้องต้นได้ด้วยตนเอง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้องค์ความรู้ด้านการรับมืออุทกภัยอยู่คู่กับชุมชนตลอดไป ผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการทบทวนแผนรับมืออุทกภัยของชุมชน การซักซ้อมแผนรับมืออุทกภัยของชุมชน นอกจากนี้ การบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ ด้านการรับมืออุทกภัย ต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ โดยมีทั้งกิจกรรมที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การผลักดันไปสู่นโยบายของท้องถิ่นต่าง ๆ ในลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา จังหวัดสงขลา หรือนโยบายในการรับมืออุทกภัยของประเทศ

#### 6.4.3 การพัฒนารูปแบบการจัดการภัยพิบัติของตำบลอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา

การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยโดยชุมชนท้องถิ่นตำบลอนฉิมพลี จากการศึกษาพบว่า ชุมชนได้เปลี่ยนบทบาทจากประชาชนผู้ที่รอคอยความช่วยเหลือ เป็นผู้ที่มีความตื่นตัวในการจัดการภัยพิบัติของตนเอง การจัดการตนเองของชุมชนดังกล่าว สอดคล้องกับแนวคิดของ อัมพร แก้วหนู ซึ่งกล่าวถึงการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชน มีหลักการสำคัญคือ ยึดหลักการพึ่งตนเอง การใช้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลาง แต่ทำงานร่วมกับภาคีการพัฒนาและให้เจ้าของปัญหาลุกขึ้นมาแก้ไขปัญหา

ตนเอง<sup>14</sup> ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า หากตำบลดอนฉิมพลีต้องการใช้รูปแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยนี้ไปเรื่อย ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลและความยั่งยืนในอนาคต ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของตำบลดอนฉิมพลี กล่าวคือ

ประการแรก การจัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติของชุมชน พบว่า ชุมชนมีการสำรวจปัญหาของชุมชนนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาในระดับตำบล ซึ่งไม่ใช่เพียงแผนการจัดการอุทกภัยเพียงอย่างเดียว แต่ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติเกิดประสิทธิผลและครอบคลุมกับสถานการณ์ภัยที่เกิดขึ้น ในการจัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติของชุมชนจึงควรประกอบด้วย 3 ระยะ ได้แก่ ระยะเตรียมรับมือก่อนเกิดภัย ระยะเผชิญหน้า และระยะฟื้นฟูชุมชน สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วมบูรณาการครบวงจรของไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม กล่าวคือ ภาพรวมการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วมบูรณาการและครบวงจร ที่ภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคเอกชนร่วมจัดการภัยพิบัติในทุกขั้นตอน เริ่มจากการเตรียมความพร้อม การเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉิน การบรรเทาและฟื้นฟู การพัฒนาและอภิวัฒน์ การป้องกันระยะไกล ปานกลาง ระยะใกล้ ร่วมมือทั้งในชุมชน ระหว่างชุมชน จนถึงระดับชาติ ทำให้ครบวงจร<sup>15</sup>

ประการที่สอง ด้านพื้นที่ปฏิบัติการ พบว่า การปฏิบัติการจัดการภัยพิบัติของชุมชนนั้นไม่เพียงปฏิบัติการในชุมชน แต่ยังมีอีกสามพื้นที่ ที่ขบวนการองค์กรชุมชนควรปฏิบัติการด้วย ได้แก่ พื้นที่นโยบายสาธารณะ เพราะปัญหาอุทกภัยส่วนใหญ่ไม่สามารถแก้ไขได้เฉพาะพื้นที่ขนาดเล็กในระดับตำบล ระดับอำเภอหรือแม้แต่ระดับจังหวัด แต่ต้องแก้ไขทั้งระบบลุ่มน้ำ ทบพวนระบบระบายน้ำ ระบบการผันน้ำทั้งระบบ หากขบวนชุมชนไม่ก้าวล่วงไปยังพื้นที่นี้ การตัดสินใจในการกักเก็บน้ำ การปล่อยน้ำ การใช้น้ำ ก็จะเป็นอำนาจตัดสินใจของผู้เชี่ยวชาญในหน่วยงานต่าง ๆ เป็นหลัก ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาในระดับพื้นที่ตามมาเช่นเคย พื้นที่ที่สอง ได้แก่ พื้นที่เครือข่าย กล่าวคือ การเชื่อมโยงระหว่างองค์กรชุมชน และระหว่างองค์กรชุมชนและภาคประชาสังคมในตำบล อำเภอ จังหวัด ลุ่มน้ำ เพื่อสร้างพลังการเปลี่ยนแปลงนโยบายร่วมกัน และสร้างระบบการช่วยเหลือกันในช่วงวิกฤต และพื้นที่สุดท้าย คือ พื้นที่ในการประชาสัมพันธ์ ผ่านสื่อต่าง ๆ เพื่อเปลี่ยนจิตสำนึกและความเคยชินของสังคมว่าต่อไปนี่เรื่องภัยพิบัติ ชุมชนจะเป็นตัวหลักในการจัดการ ไม่ใช่ผู้รอคอยความช่วยเหลือจากหน่วยงานตามที่ปรากฏในสื่อทั่วไป

<sup>14</sup> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), พลังชุมชนท้องถิ่นกับการจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน, 208.

<sup>15</sup> ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม, จัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วมบูรณาการครบวงจร, 10.



ประการที่สาม ด้านข้อมูล จากเหตุการณ์ภัยพิบัติที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่า เมื่อเกิดภัยพิบัติทุกฝ่ายจะถามหาข้อมูล ซึ่งข้อมูลในที่นี่สามารถแปลงเป็นสิ่งของความช่วยเหลือได้ สะท้อนให้เห็นว่า ข้อมูลเป็นสิ่งจำเป็นเมื่อเกิดภัยพิบัติ ดังนั้น องค์กรชุมชนและชุมชนจึงต้องช่วยกันจัดทำข้อมูลเอง เพื่อความถูกต้อง ครบถ้วนและทันเวลา ซึ่งเจ้าของพื้นที่จะเป็นผู้รู้ข้อมูลและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุด พร้อมกันนี้ควรใช้ข้อมูลเพื่อการสร้างจิตสำนึกของสมาชิกในชุมชน ให้สมาชิกรับทราบว่าความเสียหายที่มาจากภัยพิบัตินั้นมากมายขนาดไหน เพื่อนำไปสู่การวางแผนจัดการชุมชนร่วมกัน ทั้งนี้ ข้อมูลภัยพิบัติจะประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ ข้อมูลความเสียหายทั่วไป และข้อมูลเฉพาะเพื่อการฟื้นฟูและผลักดันนโยบาย ซึ่งข้อมูลส่วนนี้จะนำไปสู่การปฏิบัติการ (Information for Action) เช่น ข้อมูลความเสียหายและความต้องการซ่อมแซมของบ้านรายหลัง ข้อมูลพื้นที่เสียหายเพื่อสนับสนุนข้อเสนอให้ปรับเปลี่ยนรอบการผลิตทางการเกษตรของชุมชน ข้อมูลกลุ่มเปราะบางสำหรับการเตรียมตัวอพยพ เป็นต้น

## 6.5 ข้อเสนอแนะ

### 6.5.1 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

(1) ข้อเสนอแนะทางนโยบายและการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน จากรูปแบบการจัดการภัยพิบัติของชุมชนต้นแบบที่ศึกษา พบว่า หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านการจัดการภัยพิบัติ อันได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ต่างให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ชุมชนนำหลักการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (CBDRM) มาปรับใช้กับชุมชน แต่ทั้งนี้ค้นพบว่ารูปแบบที่หน่วยงานส่งเสริมนั้น ยังคงมุ่งเน้นเพียงการอบรมให้ความรู้และให้ชุมชนนำไปต่อยอดเพื่อขยายผล ซึ่งยังขาดที่เล็งลงพื้นที่ปฏิบัติการร่วมกับชุมชน ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการปฏิรูประบบการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชน เพื่อลดความเสี่ยงของประชาชน ในการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดเหตุ การช่วยเหลือระหว่างเกิดเหตุ การฟื้นฟูเยียวยาหลังเกิดเหตุ โดยการเสริมความรู้ความสามารถร่วมกันทุกภาคส่วนในการจัดการภัย เสริมศักยภาพอาสาสมัครจัดการภัยพิบัติ การจัดทำแผนเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติในชุมชน การสนับสนุนเครื่องมืออุปกรณ์ตามแผนรับมือภัยพิบัติตรงไปที่ชุมชน

(2) ข้อเสนอแนะให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานพัฒนาประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการสาธารณภัย เนื่องจากการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยที่ผ่านมาไม่ได้นำกลไกการบริหารจัดการที่มีอยู่มาใช้ อันได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ทุกครั้งที่เกิดภัยพิบัติจะใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก เนื่องจากสะดวกต่อการสั่งการ ทั้งนี้จึงเห็น



ควรให้มีการปฏิรูปกฎหมาย โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อให้เอื้อต่อการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย โดยสาระสำคัญต้องมีส่วนร่วมในทุกระดับ ให้มีกองทุนส่งเสริมชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ การประกาศภัยพิบัติ การบริหารจัดการภัยพิบัติ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมาย ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการภัยพิบัติ การฟื้นฟูเยียวยา และการเตรียมพร้อมป้องกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

**(3) ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการภัยพิบัติในอนาคต** แนวโน้มการเกิดภัยพิบัติของประเทศไทยในอนาคตมีความถี่เพิ่มมากขึ้น การให้องค์ความรู้แก่ประชาชนในระดับท้องถิ่นให้พร้อมที่จะปรับตัวรับมือภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น สามารถช่วยเหลือตนเอง (Self Help) ก่อนที่จะร่อนหน่วยงานภายนอกออกมาช่วยเหลือเป็นสิ่งสำคัญสุด และหัวใจของความสำเร็จคือ ประชาชนจะต้องได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง การบริหารจัดการภัยพิบัติในอนาคต “การบูรณาการ” เป็นสิ่งสำคัญที่สุด ดังนั้น การบูรณาการจะต้องบูรณาการทุกแผนงาน ในทุกระดับให้สอดคล้องกัน เพื่อให้การใช้งบประมาณคุ้มค่ามากที่สุด ทั้งนี้ การบริหารจัดการภัยพิบัติไม่ควรวิเคราะห์แยกส่วนระหว่างวิทยาศาสตร์หรือสังคมศาสตร์ เนื่องจากในการเกิดภัยพิบัติ ดังเช่นอุทกภัยที่เกิดขึ้นนั้น มีผลกระทบในหลายมิติทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการ การวางแผน หรือการแก้ไขปัญหาจึงควรดำเนินการในลักษณะของการบูรณาการความรู้และเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่างผู้เชี่ยวชาญหลาย ๆ ฝ่าย เช่น การแก้ไขปัญหาอุทกภัยโดยอาศัยเทคนิควิธีการทางวิทยาศาสตร์ การศึกษาเรื่องผังเมือง เช่น ศึกษามาตรการควบคุมการใช้ที่ดินและผังเมือง โดยใช้พื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมในการควบคุมปัญหาน้ำท่วมแบบไม่ต้องใช้โครงสร้าง ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ การเกิดภาวะเรือนกระจก (Green House Effect) การเติบโตของความเป็นเมืองและอาศัยการออกกฎหมายและนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกัน เป็นต้น การศึกษาเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งและการสื่อสารอาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้

**(4) ข้อเสนอแนะในการนำศักยภาพของชุมชนมาใช้ประโยชน์** ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับการนำศักยภาพของชุมชนที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ซึ่งการนำศักยภาพที่มีอยู่มาใช้นั้นไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น การนำจุดเด่นของความเป็นสังคมชนบทที่มีความเอื้อเพื่อแผ้วมาประยุกต์ใช้ในกรณีต่าง ๆ ในการบริหารจัดการภัย เช่น การระดมทรัพยากรในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นต้น ทั้งนี้ การบริหารจัดการภัยอาจไม่ต้องใช้อุปกรณ์เทคโนโลยีหรือเครื่องมือเครื่องใช้ราคาแพง แต่วิธีที่สามารถแก้ไขปัญหาได้เช่นกัน คือ การเรียนรู้จากประสบการณ์ในการแก้ปัญหาที่ผ่านมาของชุมชนเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการบริหารจัดการภัยภายใต้ทุนทางสังคมและภูมิปัญญาของชุมชน

### 6.5.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

(1) การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชนในครั้งนี้ มีวิธีการศึกษาตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพผสมผสานกับการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อให้สามารถทำความเข้าใจกับการบริหารจัดการอุทกภัยของชุมชนต้นแบบที่ศึกษามากขึ้น ดังนั้น การศึกษาครั้งต่อไปจึงควรนำเทคนิคเดลฟาย (Delphi) มาใช้ในการรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อแนวทางการพัฒนาการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย ทั้งนี้ เทคนิคเดลฟาย เป็นการวิจัยที่มุ่งแสวงหาข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณที่มีการใช้สถิติอ้างอิงอยู่ อันจะทำให้การศึกษาอนาคต (Futures Studies) หรือการวิจัยอนาคต (Futures Research) อันเป็นลักษณะของการคาดการณ์หรือมองสังคมไปข้างหน้าเพื่อเตรียมเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่จะเกิดขึ้นให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม โดยจะต้องนำแนวทางการพยากรณ์ (Forecasting) บนหลักวิชาการมาใช้ เพื่อให้ผลการศึกษาทางด้านภัยพิบัติมีความครอบคลุมในทุกด้าน

(2) การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาเปรียบเทียบชุมชนต้นแบบการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของประเทศไทย เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบการจัดการอุทกภัยในบริบทที่คล้ายคลึงกันต่อไป ดังนั้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางงานวิจัยด้านภัยพิบัติอย่างต่อเนื่องและเพื่อให้เกิดความครอบคลุมในทุกประเด็น การศึกษาครั้งต่อไปจึงควรมีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับประเทศซึ่งเป็นต้นแบบในการจัดการภัยพิบัติ เช่น วัฒนธรรมความปลอดภัยในการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น หรือ การศึกษาการพัฒนาเทคโนโลยีและรูปแบบการสื่อสารในการจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น

## รายการอ้างอิง

### หนังสือและบทความในหนังสือ

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. *การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. *การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประเทศไทย, 2557.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, โครงการ ปภ.-GTZ-. *การให้ความช่วยเหลือด้านที่ปรึกษาแก่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ*. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรการฝึกอบรมวิทยากรตัวคูณ วิชาที่ 1, 2549.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. *แนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนาม ในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย (Guidelines for Field practitioners to implement the Community-Based Disaster Risk management in Thailand: CBDRM)*. กรุงเทพฯ: คลังวิชา, 2549.
- กมล รอดคล้าย และ รุจิเลข แสงจิตต์พันธ์. *การบริหารจัดการภัยพิบัติ: คู่มือผู้บริหารสถานศึกษา*. ม.ป.ท.: 2549.
- กาญจนา แก้วเทพ และ กนกศักดิ์ แก้วเทพ. *การพึ่งตนเองศักยภาพในการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: สภาคทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา, 2530.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. *การจัดการเครือข่าย: กลยุทธ์สำคัญสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา*. กรุงเทพฯ: ซีเอสเอ็มเดีย, 2543.
- โครงการกำหนดดัชนีทุนทางสังคม. *รายงานผลการศึกษาโครงการกำหนดดัชนีทุนทางสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548.
- โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. *ยุทธศาสตร์การรับมือของเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเมืองขนาดใหญ่*. นนทบุรี: มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2557.
- เครือข่ายองค์กรชุมชนจัดการภัยพิบัติ. “เอกสารประกอบการสัมมนา: พลังชุมชนท้องถิ่นจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน.” การรายงานผลการบริหารจัดการภัยพิบัติของชุมชนท้องถิ่น ณ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง, 27-28 ธันวาคม 2554.

- จิรประภา อัครบวร และ ประยูร อัครบวร. *การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *แนวคิดและมาตรการในการเสริมสร้างบทบาทของกลุ่มในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย*. ม.ป.ท.: 2526.
- ชาคริต โภชะเรือง. *กระบวนการนโยบายสาธารณะในการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมืองขนาดใหญ่: โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ*. สงขลา: มูลนิธิชุมชนคนสงขลา, 2554.
- ดาร์รัตน์ เมตตาริกานนท์. “ผู้นำท้องถิ่นอีสานกับเครือข่ายความสัมพันธ์: กรณีศึกษาสมาชิกสภาเทศบาล.” การประชุมวิชาการประจำปี 2536 ในประเด็นปัญหาความท้าทายของสังคมไทย ใครจะได้อะไร อย่างไร, 10-11 ธันวาคม 2536
- ทวิตา กมลเวช. *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public governance): การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. บรรณาธิการโดย อัมพร อารังลักษณ์ และคณะ. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- ทวิตา กมลเวช, *คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น*. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส, 2549.
- ทวิตา กมลเวช. *นโยบายสาธารณะในบริบทการบริหารการปกครอง ในการบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- ทวิตา กมลเวช. *อยู่กับภัยใกล้ตัว*. กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร, 2553.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. *ทฤษฎีและแนวคิด การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2551.
- นิลุบล สู่พานิช. *คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนามในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2549.
- ปรีชา วุฒิการณ์. *การสร้างตัวชี้วัดคุณลักษณะผู้นำในการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็ง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2548.
- พงศ์พันธ์ เจริญทรัพย์. *มนุษย์สัมพันธ์และจิตวิทยาที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกร*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2539.
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม 2545, มาตรา 31, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 99ก (2 ตุลาคม 2545): 10.

- พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2550, มาตรา 4, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 52ก (7 กันยายน 2550): 2.
- พระมหาสุหิตย์ อาภาโร. *เครือข่าย: ธรรมชาติ ความรู้ และการจัดการ*. กรุงเทพฯ: พิสิษฐ์ ไทย ออฟเซต, 2547.
- ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. *จัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วมบูรณาการ ครบวงจร*. กรุงเทพฯ: ประชาธิปไตย ชุมชน, 2559.
- วิสาชา ภูจินดา. *ระเบียบวิธีวิจัยด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552.
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). *กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. พลังชุมชนท้องถิ่นกับการจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2556.
- สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. *คู่มือการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ของกองทัพไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์, 2555.
- เสรี พงศ์พิศ. *เครือข่าย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- เสรี ศุภราทิตย์. *สรุปผลการสัมมนา “สรุปผลการสัมมนา ฝ่าวิกฤตมหาอุทกภัย 2554 เตรียมพร้อมรับมือวิกฤตน้ำ 2555.”* สรุปผลและการสัมมนา ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น, 15 มีนาคม 2555.
- อคิน รพีพัฒน์, ม.ร.ว.. *การมีส่วนร่วมในชุมชนในการพัฒนาชนบทในสังคมไทยและวัฒนธรรมไทย*. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภา, 2527.
- อคิน รพีพัฒน์, ม.ร.ว.. *พลังชุมชนท้องถิ่นร่วมใจสู้ภัยพิบัติ “จัดการภัยสุภาพะ”*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2555.
- อัจฉรา อัครวิกุลชัย. *การจัดการซากปรักหักพังจากภัยพิบัติ แนวทางการปฏิบัติและกรณีศึกษา*. นครปฐม: ไจแอนด์ พอยท์, 2550.
- อรรถนพ พงษ์สวาท. *เครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาครู: ภารกิจของคนในชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539.
- อรทัย กิกผล. *การมีส่วนร่วมของประชาชน: ความท้าทายของนักบริหารรัฐกิจในสังคมประชาธิปไตย*. บรรณาธิการโดย อัมพร อารังลักษณ์. ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. *การเมืองของพลเมือง: สู่สหัฐราชใหม่*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โครงการสำนักพิมพ์คบไฟ, 2550.
- อิสระ สุวรรณบอล. *การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2540.

## บทความวารสาร

ชาคริต โภชะเรือง, “กระบวนการนโยบายสาธารณะในการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมืองขนาดใหญ่.” *ปรับตัว รับมือ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 3*, ฉ.14 (ตุลาคม-ธันวาคม 2556): 3.

ทวิดา กมลเวชช, “มองหาแผนเผชิญเหตุในการจัดการภัยพิบัติประเทศไทย.” *รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 34*, ฉ. 3 (2556): 250-251.

ทวิดา กมลเวชช, “ศาสตร์ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ.” *รัฐศาสตร์สาร 60 ปีรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 3*, ฉ. 3 (2551): 340.

นिति เนื่องจำนงค์, “ทุนทางสังคม ณ จุดสิ้นสุดประวัติศาสตร์: บทสำรวจพรมแดนทางทฤษฎี.” *วิจัยสังคม 30*, ฉ. 1-2 (2550): 109.

พันธ์ศิริ ธาริยะวงศ์, “เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติ หมู่บ้านเก่ากอ ตำบลทอนหงส์ อำเภอพรหมคีรี จังหวัดนครศรีธรรมราช.” *วิทยบริการ*, ฉ.24 (2556): 17-28.

เพ็ญประภา ภัทรานุกรม, “การพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชนประสบภัยพิบัติสีนาคี: กรณีศึกษา ชุมชนในพื้นที่จังหวัดพังงา.” *ร่วมพฤษ 28*, ฉ.2 (กุมภาพันธ์-พฤษภาคม 2553): 30-31.

วีระศักดิ์ เครือเทพ, “ข้อค้นพบจากนวัตกรรมท้องถิ่นไทย.” *ประชาคมวิจัย*, ฉ.60 (มีนาคม – เมษายน 2548): 15-25.

## วิทยานิพนธ์

ชัยรัตน์ ชัดฟัน, “ความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อทักษะการจัดการของผู้บริหารระดับต้น กรณีศึกษา: บริษัทเนชั่น มัลติมีเดียกรุ๊ป จำกัด (มหาชน).” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเซนต์จอร์จ, 2548.

ชวงค์ อุบลี, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ: กรณีศึกษา อาคารเคหะชุมชนเขตดินแดง กรุงเทพมหานคร.” ภาคนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

ทศพล เฟ็งส้ม, “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันอาชญากรรม อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารงานยุติธรรม, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.



- ธนิต เฉลิมยานนท์, “ระบบเตือนภัยน้ำท่วมขนาดใหญ่ กรณีศึกษา: หาดใหญ่โมเดล.” งานวิจัย, คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์และสำนักวิจัยและพัฒนา, 2556.
- แน่น้อย จุไรสง, “แนวทางการพัฒนาคุณภาพการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยพิบัติของสำนักงาน บรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, 2549.
- บุรฉัตร กันตะกะนิษฐ์. “การเตรียมความพร้อมรับภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวของประชาชนในพื้นที่ เทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่.” การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการจัดการสาธารณสุข คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.
- ปิ่นฑารัต บัญญอนันต์. “คุณลักษณะผู้นำของกรรมการชุมชนมาบสอง-ค่ายมวย เขตเทศบาลเมืองหนองปรือ จังหวัดชลบุรี กับภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม.” ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการพัฒนาสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ, “วาทกรรมทุนทางสังคม: กระบวนการสร้างแนวคิดและปฏิบัติการในบริบท การพัฒนาของไทย (พ.ศ.2540-2546).” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- พันธุ์ศิริ ธนาริยะวงศ์, “เครือข่ายการจัดการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย หมู่บ้านแก้งก่อ ตำบลทอนหงส์ อำเภอพรหมคีรี จังหวัดนครศรีธรรมราช.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2555.
- เพิ่มพร รวมนเมฆ, “การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายกระจายอำนาจ: กรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ด.” ( วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.
- ภานุพงศ์ สว่างวงศ์, “การตอบสนองของประชาชนต่อภัยพิบัติน้ำท่วม: กรณีศึกษาตำบลหนองหอย อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่.” การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการจัดการสาธารณสุข คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.
- รัตนา เพ็ชรสูงเนิน, “คุณลักษณะของผู้นำเทศบาลที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาพัฒนาชุมชน คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- วีณา ปารจะมี, “การจัดการเพื่อลดความเสียหายจากปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

- วุฒิไกร นภามาศ, “เครือข่ายการบริหารจัดการอค์ศึภัยในกรุงเทพมหานคร: ศึภษากรณึการจัตการอค์ศึภัยในเขตวังทองหลาง บางกะปิและบึงกุ่ม.” ภาคนิพนธ์ปริญญามหาบัณชิต, สาขาบริหารรัฐภิจ คณะรัฐศาสตร มหาวิทาลัยธรรมศาสตร, 2554.
- ศิรินันต์ สุวรรณโมลึ, “การศึภษาแนวทางการพัฒนาการจัตการความเสึยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม กรณึศึภษาชุมชนบ้านน้ำเค็ม ตำบลบางม่วง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณชิต, สาขาวิชาการจัตการทรัพยากรชีวภาพ คณะทรัพยากรชีวภาพและเทคโนโลยี มหาวิทาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, 2552.
- ศิริลักษณ์ สิงหเสม, “เครือข่ายนโยบายและการจัตการภัยพิบัติจากอูทภัย: กรณึศึภษาเฉพาะจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดชัยภูมิ.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณชิต, สาขาบริหารรัฐภิจ คณะรัฐศาสตร มหาวิทาลัยธรรมศาสตร, 2554.
- ศุภวัช มั่นป้อม, “บทบาทของผู้นำในการเสริมสร้าความเข้มแข็งของชุมชนกองขะหนองแวมเขตหนองแวม กรุงเทพมหานคร.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณชิต, ภาควิชาการพัฒนาสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร มหาวิทาลัยธรรมศาสตร, 2554.
- สมชาย พงษ์เทพิน, “สภาพเศรษฐกิจและสังคมของผู้นำกับการทำงานของผู้นำเครือข่ายองค์กรชุมชนในเขตเมือง: ศึภษาเฉพาะกรณึเครือข่ายสหชุมชนนครขอนแก่น อำเภอเมืองจังหวัดขอนแก่น.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณชิต, คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทาลัยธรรมศาสตรศาสตร, 2542.
- สุวิมล มีแสง, “กระบวนการจัตการตนเองในการฟื้นฟูชุมชนหลังภัยพิบัติด้วยการสร้าชุมชนใหม่: กรณึศึภษาบ้านม่อนบ่อเฮาะ ตำบลท่าผา อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณชิต, สาขาวิชาการพัฒนาภูมิสังคมอย่างยั่งยืน สำนักบริหารและพัฒนาวิชาการ มหาวิทาลัยแม่โจ้, 2554.
- อรรคพล ไตรจิตต์, “การรับมือป้องกันภัยพิบัติน้ำท่วมโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน: กรณึศึภษาชุมชนเขตเทศบาลเมืองท่าโขลง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณชิต, สาขาวิชาการผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตรและการผังเมือง มหาวิทาลัยธรรมศาสตร, 2555.
- อัญชลี รัชนกูล, “การรับรู้ ความคาดหวัง และความพึงพอใจของประชาชนต่อบทบาทของตำรวจชุมชนประจำตำบล.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณชิต, สาขาการสื่อสารชุมชน จุฬาลงกรณ์มหาวิทาลัย, 2541.
- อารมย์ รับความสุข, “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการแก้ปัญหาน้ำท่วมเชิงบูรณาการ: กรณึศึภษาองค์กรบริหารส่วนตำบลควนเมา อำเภอรัชฎา จังหวัดตรัง.”

การศึกษาศรีประยุตต์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครอง มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2554.

## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พื้นที่ขนาดใหญ่.

“รายงานสถานการณ์น้ำ.” ฝ่ายระวางน้ำท่วมขนาดใหญ่-Hatyai City Climate.

<http://www.hatyaicityclimate.org/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2560).

เทศบาลนครปากเกร็ด. “ปากเกร็ดโมเดล.” <http://www.pakkretcity.go.th/model3.php>

(สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2557).

เทศบาลนครปากเกร็ด. “สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน.” เทศบาลนครปากเกร็ด.

<http://www.pakkretcity.go.th/content/66> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2557).

เทศบาลนครหาดใหญ่. “ข้อมูลพื้นฐานหาดใหญ่.” เทศบาลนครหาดใหญ่.

<http://www.hatyaicity.go.th/content/history1> (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2558).

เทศบาลนครหาดใหญ่. “นโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.”

เทศบาลนครหาดใหญ่. <http://www.hatyaicity.go.th/policy/cate/9> (สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2559).

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี. “หาดใหญ่โมเดล.” ระบบสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้เกี่ยวกับ

อุทกภัย. [http://www.flood.rmutt.ac.th/?wpfb\\_dl=755](http://www.flood.rmutt.ac.th/?wpfb_dl=755)

(สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2558).

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. “โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพ

ภูมิอากาศ (Asian Cities Climate Change Resilience Network: ACCCRN).”

โครงการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตและผังชุมชนเพื่อการรับมือและปรับตัวกับ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของชุมชนในพื้นที่เมืองหาดใหญ่.

[http://www.hatyaicityclimate.org/upload/forum/HatYaiIntervention\\_FloodPlan\\_newup.pdf](http://www.hatyaicityclimate.org/upload/forum/HatYaiIntervention_FloodPlan_newup.pdf) (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2560).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “แผนการบริหารจัดการน้ำและ

การเพาะปลูก.” เศรษฐกิจไทยไตรมาสแรกของปี 2559 และแนวโน้มปี 2559.

[http://www.nesdb.go.th/ewt\\_news.php?nid=5856&filename=index](http://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=5856&filename=index)

(สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2557).

สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดฉะเชิงเทรา. “ประกาศจังหวัดฉะเชิงเทราฉบับที่ 5.”

จังหวัดฉะเชิงเทรา. <http://chachoengsao.go.th> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2557).

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. “การมีส่วนร่วมของประชาชน.” จรรยาข้าราชการสำนักงาน  
ปลัดกระทรวงสาธารณสุข. <http://www.dms.moph.go.th/dms2559> (สืบค้นเมื่อวันที่ 25  
มีนาคม 2558).

องค์การบริหารส่วนตำบลดอนฉิมพลี. “ข้อมูลพื้นฐาน.” องค์การบริหารส่วนตำบลดอนฉิมพลี.

<http://donchimplee.go.th/public/history/data/index/menu/22> (สืบค้นเมื่อวันที่ 7  
มีนาคม 2558).

### Book and Book Articles

Ayman, R. Chemers M. *The contingency model of leadership effectiveness: Its levels of analysis*, 1995.

Bob. “Governance and Meta-governance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony.” *Governance as social and political communication* (2003): 101-113.

Coleman, J. “Social Capital in the Creation of Human Capital.” *American Journal of Sociology* no. 94 (1988): 95-120.

Golam M. Mathbor “Enhancement of community preparedness for natural disaster the role of social work in building social capital for sustainable disaster relief and management” *International Social Work*, no. 3 (2007): 357-369.

Goldsmith Stephen and Eggers William D. *Governing By Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004.

Good, Carter V. *Dictionary of Education*. New York: Mc Graw-Hill Book Company, 1973.

Hoyois P. Below R. *Annual Disaster Statistical Review: Numbers and Trends*. n.p.: CRED, 2006.

John Ditch. “Introduction to Social Security: policies.” *benefits and poverty*, 16, (1999): 247.

IBM Center for The Business of Government. *Engaging Citizens in Co-Creation in Public Services: Lessons Learned And Best Practices*. Washington: D.C., 2014.

- Jossop Bob. "Governance and Meta-governance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony." *Governance as social and political communication* (2003): 101-113.
- Kooiman Jan. *Governing as Governance*. London: Sage Publications, 2003.
- Margaret J. Wheatley and Myron Kellner-Rogers, "Self-organization: The irresistible future of organizing." *Strategy & Leadership*, no. 24 (1990): 18-24.
- Mintzberg, H. *The structuring of organizations: a synthesis of the research/Englewood Cliffs*. N.J.: Prentice-Hall, 1979).
- Newport. J. et. "Community Participation and Public Awareness in Disaster Mitigation." *Disaster Prevention and Management*, 27,no. 1 (2003): 33-36.
- Pollitt Christopher. *The Essential Public Manager* (Philadelphia: Open University Press, 2000.
- Rhodes R.A.W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press, 1997.
- Rhodes R.A.W. *Central-local relations in Committee of Inquiry into Local Government Finance*. London: HMSO, 1976.
- Ruscio Kenneth P. "Trust Democracy and Public Management: A Theoretical Argument." *Journal of Public Administration Research and Theory* 6, no. 3 (1996): 473.
- Seixas et al. "Self-organization in integrated conservation and development Initiatives." 2008, *International Journal of the Commons*, no. 1 (January 1, 2008): 99-125.
- Stivers Camilla. "The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State." *Administration and Society* 22, no. 1 (1990): 86-105.
- Tavida Kamolvej. "The integration of intergovernmental coordination and information management in response to immediate crises: Thailand emergency management" (Unpublished doctoral dissertation (University of Pittsburgh , Graduate School of Public and International Affairs, 2006), 25-26 Webster, Noah, The Webster,s Dictionary. (New York: 6 Edition, 1973), 7.

## Electronic Media

The United Nations Office for Disaster Risk Reduction: UNISDR. “What is Disaster Risk Reduction.” <http://www.unisdr.org> (accessed January 29, 2014).





ภาคผนวก



## ภาคผนวก ก

## หนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูล



ที่ ศธ 0516.14/ว.0660

คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ท่าพระจันทร์ กทม.10200

4 มีนาคม 2559

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลและขอสัมภาษณ์ข้อมูลเพื่อประกอบการทำวิจัย

เรียน นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

สิ่งที่แนบมาด้วย แบบสัมภาษณ์ประกอบการวิจัย

ด้วย นางสาวหทัยทิพย์ นราแห้ว นักศึกษาปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขทะเบียน 5603031070 สาขาบริหารรัฐกิจ ได้จดทะเบียนศึกษาลักษณะวิชา ร.800 วิทยานิพนธ์ ประจำปีภาค 2 ปีการศึกษา 2558 โดยมี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา นักศึกษามีความประสงค์จะขอข้อมูลจากหน่วยงานของท่านประกอบการสัมภาษณ์ เพื่อใช้ประกอบการทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชน : กรณีศึกษาเฉพาะชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี ชุมชนเทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา และชุมชนเทศบาลตำบลดอนฉิมพลี จ.ฉะเชิงเทรา” โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ของชุมชนต้นแบบที่นำมาศึกษา และศึกษาปัจจัยที่ส่งเสริมให้ชุมชนต้นแบบเหล่านั้นสามารถจัดการอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งคาดว่าผลการศึกษาในครั้งนี้จะสามารถนำไปสู่การเพิ่มกระบวนการในการจัดการอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตต่อไป

ในการนี้ เพื่อให้งานวิจัยดังกล่าวบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ดังนี้-

1. ข้อมูลการจัดการภัยพิบัติปี พ.ศ. 2554 ที่ท่านพิจารณาเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่การศึกษาเท่าที่จะสามารถเปิดเผยให้แก่ักศึกษาได้
2. การสัมภาษณ์เพื่อให้ข้อมูลการบริหารจัดการภัยพิบัติปี พ.ศ. 2554 ในพื้นที่ ซึ่งผู้วิจัยได้แนบบแบบสัมภาษณ์มาพร้อมนี้แล้ว ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะมีการประสานเพื่อนัดหมายท่านในการให้ข้อมูลต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับการอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี  
จึงขอขอบคุณล่วงหน้ามา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช)

รองคณบดีฝ่ายวิชาการ

ปฏิบัติราชการแทนคณบดีคณะรัฐศาสตร์

**ภาคผนวก ข**  
**แบบสอบถามการวิจัย**

**เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน กรณีศึกษา:  
เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา  
และเทศบาลตอมนิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา**

**คำชี้แจง :** แบบสอบถามนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขา การบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการศึกษา เปรียบเทียบชุมชนต้นแบบที่นำมาศึกษานั้นมีกระบวนการจัดการอุทกภัยในปี พ.ศ.2554 อย่างไร โดย กระบวนการจัดการอุทกภัยของชุมชนนั้นมีความแตกต่างกันอย่างไร และมีปัจจัยใดบ้างที่ส่งเสริมให้ ชุมชนต้นแบบเหล่านั้นสามารถจัดการอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผลการศึกษาในครั้งนี้จะ สามารถนำไปสู่การเพิ่มกระบวนการในการจัดการอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตต่อไป

ผลที่ได้จากคำตอบของท่านจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการศึกษาเท่านั้น และเป็นแนวทางใน การจัดการอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่านในการตอบ แบบสอบถามตามความเป็นจริงเพื่อผลการวิจัยจะนำไปสู่แนวทางการจัดการภัยพิบัติในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ข้อมูลและคำตอบของท่านจะถูกเก็บรักษาไว้เป็นความลับ ขอขอบพระคุณท่านที่ได้สละเวลาอันมี ค่าในการตอบแบบสอบถามในครั้งนี้

นางสาวหทัยทิพย์ นราแหวน (นักวิจัย)  
นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาการบริหารรัฐกิจ  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**คำชี้แจงสำหรับแบบสอบถามมีทั้งหมด 6 ส่วน ดังนี้**

- ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม
- ส่วนที่ 2 ความรู้ความเข้าใจและการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาน้ำท่วมของชุมชน
- ส่วนที่ 3 ช่องทางที่รับทราบข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2554 ในชุมชน
- ส่วนที่ 4 ผลกระทบ การเตรียมการและวิธีการป้องกันที่ท่านได้ดำเนินการจากสภาน้ำท่วมชุมชนในปีพ.ศ. 2554
- ส่วนที่ 5 การให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน และการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง
- ส่วนที่ 6 ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของประชาชนต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมชุมชนในปีพ.ศ. 2554



ส่วนที่ 2 ความรู้ความเข้าใจและการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาน้ำท่วมในชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด

ความรู้ความเข้าใจและการรับทราบสภาพทั่วไปของปัญหาน้ำท่วมในชุมชน	คำตอบ	
2.1 การรับทราบปัญหาน้ำท่วมภายในชุมชน	ใช่	ไม่ใช่
1. ปัญหาน้ำท่วมของชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทุกปี		
2. สภาพปัญหาน้ำท่วมแต่ละครั้งมีผลต่อการดำรงชีวิตของสมาชิกในชุมชนอย่างมาก		
3. ปัญหาน้ำท่วมแต่ละปีได้สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินและสภาพเศรษฐกิจภายในชุมชน		
4. การแก้ปัญหาน้ำท่วมแต่ละครั้งเป็นความร่วมมือของคณะกรรมการชุมชนและเทศบาล		
5. ท่านทราบสถานที่หรือหมายเลขโทรศัพท์ที่จะติดต่อเพื่อขอความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉิน		
2.2 ความรู้ด้านข้อมูลการจัดการปัญหาน้ำท่วมภายในชุมชน		
1. มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภายในปีพ.ศ. 2554		
2. นครปากเกร็ดโมเดลเป็นแผนที่ครอบคลุมด้านการป้องกัน บรรเทา เยียวยา และฟื้นฟู		
3. มีการจัดทำถังเก็บน้ำที่เพื่อเฝ้าระวัง ตรวจสอบ แก้ไขสถานการณ์น้ำท่วม ตลอด 24 ชม.		
4. ระยะที่ปลอดภัยคือคันกันน้ำต้องสูงกว่าน้ำในระดับ 20 - 50 ซม. ถ้าต่ำกว่านั้นเทศบาลจะมีการประกาศเตือนภัย		
5. สามารถแจ้งสถานการณ์ในพื้นที่หรือในกรณีฉุกเฉินสามารถขอความช่วยเหลือเบื้องต้นได้ที่ศูนย์ประสานงานป้องกันภัยน้ำท่วม		

ส่วนที่ 3 ช่องทางที่รับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมในปีพ.ศ. 2554 ในชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด

การรับทราบข่าวสารปัญหาน้ำท่วมภายในชุมชน  ได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร  
 ไม่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร (ข้ามไปทำส่วนที่ 4)

ท่านรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมในชุมชนจากแหล่งใดและสื่อใดบ้าง	คำตอบ	
คณะกรรมการชุมชนและคนในชุมชน	ใช่	ไม่ใช่
1. วิทยุชุมชน		
2. รถประกาศจากคณะกรรมการชุมชน		
3. การบอกเล่าต่อ ๆ กัน		
4. เว็บไซต์ของเทศบาลนครปากเกร็ด		
5. สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ (แผ่นพับ ใบประกาศ กระดาษข้อความ คัดเอาท์ ไลน์นิต ฯลฯ)		
6. อื่น ๆ ระบุ.....		
สิ่งที่ท่านได้รับจากการกระจายข่าวสารของคณะกรรมการชุมชน และคนในชุมชน	ใช่	ไม่ใช่
1. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วม (เช่น ปัจจัยที่ก่อให้เกิดน้ำท่วม)		
2. การเตรียมตัวรับมือ (เช่น การขนย้ายข้าวของขึ้นที่สูง)		
3. การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า (เช่น การทำถุงน้ำทดแทนกระสอบทราย)		
4. การขอความช่วยเหลือ		
5. อื่น ๆ ระบุ.....		

ส่วนที่ 4 ผลกระทบ การเตรียมการและวิธีการป้องกันที่ท่านได้ดำเนินการในส่วนที่ได้รับผลกระทบจากสภาวะน้ำท่วมในปีพ.ศ. 2554 ในชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด

(ให้ทำเครื่องหมาย ถูก (✓) ลงในช่องที่ท่านเลือกตอบทุกข้อ)

ความหมายของค่าตัวเลข 1-5 คือ ได้รับผลกระทบน้อยมาก (1) ไปจนถึงหนักมากที่สุด (5)

ประเภทของผลกระทบ การเตรียมความพร้อม วิธีการป้องกัน	ระดับผลกระทบที่ได้รับ						
	มาก	5	4	3	2	1	น้อย
<b>4.1 ประเภทของผลกระทบ</b>	มาก	5	4	3	2	1	น้อย
1. ความเสียหายต่อที่อยู่อาศัย	มาก						น้อย
2. ความเสียหายต่อทรัพย์สินและ/หรือของมีค่า	มาก						น้อย
3. ปัญหาการคมนาคม	มาก						น้อย
4. ปัญหาต่อการประกอบอาชีพ/กิจการ	มาก						น้อย
5. ปัญหาด้านจิตใจ	มาก						น้อย
6. ปัญหาด้านสุขภาพ	มาก						น้อย
7. ปัญหาต่อที่อยู่อาศัย	มาก						น้อย
8. ปัญหาด้านการติดต่อสื่อสารหรือปฏิสัมพันธ์กับชุมชน	มาก						น้อย
9. อื่น ๆ ระบุ.....							

หากท่านได้เตรียมตัวในด้านต่าง ๆ ให้ทำเครื่องหมาย ถูก (✓) ลงในช่อง (ทำ) หากไม่ ให้ทำเครื่องหมาย ในช่อง (ไม่ทำ) และข้ามไปข้อถัดไป

ความหมายของค่าตัวเลข 1-5 คือ ได้รับผลกระทบน้อยมาก (1) ไปจนถึงหนักมากที่สุด (5)

4.2 การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับสภาวะน้ำท่วม	ระดับผลกระทบที่ได้รับ						
	มาก	5	4	3	2	1	น้อย
1. การป้องกันที่อยู่อาศัย <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
2. การป้องกันทรัพย์สินของมีค่า <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
3. การเตรียมอาหารและเครื่องดื่ม <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
4. การเตรียมยารักษาโรค <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
5. การเตรียมความพร้อมเครื่องนุ่งห่ม <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
6. การคมนาคม <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
7. การติดต่อสื่อสาร <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
8. อื่น ๆ ระบุ.....							



ส่วนที่ 5 การให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ดและความพึงพอใจ  
ในการแก้ปัญหาหน้าท่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง

หากท่านมีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ ให้ทำเครื่องหมาย ถูก (✓) ลงในช่อง (ทำ) หากไม่ ให้ทำเครื่องหมายในช่อง (ไม่ทำ)  
และข้ามไปข้อถัดไป

ความหมายของค่าตัวเลข 1-5 คือ ท่านได้ให้ความสำคัญต่อกิจกรรมนั้นน้อยมาก (1) ไปจนถึงมากที่สุด (5)

5.1 การมีส่วนร่วมในชั้นการคิดริเริ่มเพื่อเตรียมรับสถานการณ์น้ำท่วมใน ปีพ.ศ. 2554	การให้ความสำคัญการมีส่วนร่วม						
	มาก	5	4	3	2	1	น้อย
1. ร่วมพูดคุยปรึกษาเพื่อนบ้าน ผู้ใหญ่ <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ เพื่อหาแนวทางในการบรรเทาความเดือดร้อนจากอุทกภัย	มาก						น้อย
2. ร่วมสำรวจข้อมูลจุดเสี่ยงภัยในชุมชน <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
3. ร่วมสำรวจข้อมูลจุดปลอดภัยในชุมชน <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
4. เคยศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตนเมื่อเกิดภัย <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
5. เคยขอคำปรึกษาจากสำนักงานป้องกัน <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ บรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเกี่ยวกับการรับมืออุทกภัยที่อาจจะเกิดขึ้น	มาก						น้อย
5.2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน	การให้ความสำคัญการมีส่วนร่วม						
	มาก	5	4	3	2	1	น้อย
1. ร่วมวางแผนกำหนดพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัย <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
2. ร่วมวางแผนกำหนดพื้นที่รองรับการอพยพ <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ ประชาชนในชุมชน	มาก						น้อย
3. ร่วมวางแผนกำหนดเส้นทางในการอพยพ <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
4. ร่วมวางแผนกำหนดผู้มีหน้าที่รับผิดชอบใน <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ การเฝ้าระวังและแจ้งเตือน	มาก						น้อย
5. ร่วมกำหนดการประสานงานกับ <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ หน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเตรียมให้การช่วยเหลือ	มาก						น้อย
5.3 การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมในปี พ.ศ. 2554	การให้ความสำคัญการมีส่วนร่วม						
	มาก	5	4	3	2	1	น้อย
1. ช่วยเผยแพร่ข้อมูลภายในชุมชน <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
2. ร่วมดำเนินการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการของชุมชน <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
3. ร่วมจัดทำแผนรับมือขณะเกิดอุทกภัย <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
4. ช่วยขน/ทำแนวกระสอบทรายกันน้ำ <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
5. คอยแจ้งเตือนระดับน้ำหรือเหตุฉุกเฉิน <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
6. อาสาสมัครกู้ภัย <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
7. อาสาสมัครเฝ้าระวังน้ำ <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย

5.4 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการอุทกภัย	การให้ความสำคัญการมีส่วนร่วม						
	มาก	5	4	3	2	1	น้อย
1. มีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์อุทกภัย เป็นระยะ ๆ <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
2. ร่วมตรวจสอบสภาพความพร้อมใช้งานของอุปกรณ์ ต่างๆ <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
3. เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม สังเกตการณ์ ประเมิน และให้คำแนะนำในการฝึกซ้อม <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
4. ร่วมสังเกตการณ์การประเมินผลของหน่วยงาน ราชการ <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย
5. ร่วมติดตามประเมินผลกระทบจากปัญหา อุทกภัยในชุมชน <input type="checkbox"/> ทำ <input type="checkbox"/> ไม่ทำ	มาก						น้อย

ความหมายของค่าตัวเลข 1-5 คือ พอใจ น้อยมาก (1) ไปจนถึง พอใจ มากที่สุด (5)

5.5 ท่านพึงพอใจในการทำงานของคณะกรรมการชุมชน ในการจัดการสถานการณ์น้ำท่วมในปีพ.ศ. 2554	ระดับของความพึงพอใจ						
	มาก	5	4	3	2	1	น้อย
1. การให้ข้อมูลความรู้ด้านปัญหาน้ำท่วม	มาก						น้อย
2. การเปิดรับบริจาคเงิน/วัสดุเพื่อการจัดทำกระสอบทราย	มาก						น้อย
3. การวางกระสอบทรายตามแนวคลองติดชุมชนป้องกันน้ำท่วม	มาก						น้อย
4. การจัดตั้งจุดประสานงาน	มาก						น้อย
5. ทีมอาสาสมัคร ที่ช่วยดำเนินการและประสานงานด้านต่าง ๆ	มาก						น้อย
6. ทีมงานเฝ้าระวังและรายงานสภาวะน้ำท่วมให้ทราบ	มาก						น้อย
7. อาสาสมัครเฝ้าระวังและรายงานสภาวะน้ำท่วมให้ทราบ	มาก						น้อย
8. อาสาสมัครสาธารณสุข ดูแลผู้ป่วย คนชรา	มาก						น้อย
9. อื่น ๆ ระบุ.....							

ส่วนที่ 6 ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของประชาชนต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด

6.1 ท่านมีส่วนเกี่ยวข้องกับการรับมือป้องกันน้ำท่วมภายในชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ดในปี พ.ศ. 2554 หรือไม่  
อย่างไร

.....  
 .....  
 .....

6.2 ท่านได้รับบทเรียนอย่างไรเกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำท่วมภายในชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ดในปี พ.ศ. 2554

.....  
 .....  
 .....

6.3 ท่านคิดว่าในอนาคตน่าจะเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมดังเช่นเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งรุนแรงในปีพ.ศ. 2554  
อีกหรือไม่ เพราะเหตุใด

(1) ไม่เกิดขึ้น เนื่องจาก .....

.....  
 .....

(2) ไม่แน่ใจ เนื่องจาก.....

.....  
 .....

(3) เกิดขึ้นแน่นอน เนื่องจาก .....

6.4 จากเหตุการณ์น้ำท่วมในปีพ.ศ. 2554 ที่เกิดขึ้น ท่านคิดว่าควรมีการแก้ไขปัญหาและเตรียมการป้องกันรับมือ  
อย่างไร

.....  
 .....

ลงชื่อผู้ให้ข้อมูล.....บ้านเลขที่.....ชุมชน.....โทร.....

ขอขอบคุณทุกท่านที่กรุณาตอบแบบสอบถาม

## ภาคผนวก ค

### แบบสัมภาษณ์การวิจัย

ระดับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต)

**บุคคลเป้าหมาย :** ระดับนโยบาย ได้แก่ หัวหน้าส่วนงาน/ผู้แทนที่ได้รับมอบหมาย  
ระดับปฏิบัติงาน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

**ส่วนที่ 1** คำถามเกี่ยวกับนโยบายการจัดการภัยพิบัติของหน่วยงานที่มีส่วนสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่  
ชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

1. นโยบายและการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในภาพรวมเป็นอย่างไร
2. เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. 2550 ได้ส่งผลให้กระบวนการ  
จัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยมีลักษณะอย่างไร

**ส่วนที่ 2** คำถามเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในปีพ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

1. มีหน่วยงานใดบ้างที่เข้าร่วมในการดำเนินการจัดการและบรรเทาอุทกภัยในปีพ.ศ. 2554
2. สถานการณ์ของปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยในปีพ.ศ. 2554 เป็นอย่างไร โปรดอธิบายถึงเหตุการณ์นั้น  
โดยละเอียด
3. ลักษณะการปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยพิบัติ
  - ระยะเตรียมพร้อมก่อนเกิดภัยพิบัติ
  - ระยะฉุกเฉินก่อนเกิดภัยพิบัติ
  - ระยะฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติ

**ส่วนที่ 3** สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบในการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยใน  
ปีพ.ศ. 2554 ของชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

1. ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ
2. ด้านวัสดุอุปกรณ์ สิ่งของ เครื่องมือ เครื่องใช้
3. ด้านการติดตามผลการปฏิบัติงาน

**ส่วนที่ 4** การพัฒนาคุณภาพการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบอุทกภัยในปีพ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด  
จังหวัดนนทบุรี

1. มีการพัฒนาแนวทางการจัดการภัยพิบัติเพื่อให้เกิดความสอดคล้องและตอบสนองต่อความต้องการ  
ของผู้ประสบภัยพิบัติอย่างไร
2. หน่วยงานได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนผู้ประสบภัยมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติอย่างไร

**ส่วนที่ 5** ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบอุทกภัยในปีพ.ศ.  
2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

## ระดับผู้บริหาร (ผู้บัญชาการเหตุการณ์)

**บุคคลเป้าหมาย :** ระดับจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด/ ผู้ที่ได้รับมอบหมาย

ระดับอำเภอ ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ/ ผู้ที่ได้รับมอบหมาย

### ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับบริบทและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

1. พื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยที่อยู่ในความรับผิดชอบของท่าน มีจำนวนกี่แห่ง และได้มีการกำหนดแผนเฉพาะพื้นที่ไว้หรือไม่ อย่างไร (เช่น ด้านการปรับปรุงถนน ด้านสาธารณสุข การสื่อสาร)
2. บริบทและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ดมีลักษณะอย่างไร
3. ความเสี่ยงของการเกิดภัยพิบัติจากอุทกภัยในปีพ.ศ. 2554 มีหรือไม่ อย่างไร

### ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในปีพ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

1. ท่านมีวิธีการเตรียมความพร้อมด้านองค์กร บุคลากร งบประมาณ มาตรการ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้อย่างไร

- การเตรียมความพร้อมด้านองค์กร
- การเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร
- การเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณ
- การเตรียมความพร้อมด้านมาตรการ
- การเตรียมความพร้อมด้านอุปกรณ์
- การเตรียมความพร้อมด้านเครื่องมือ

### ส่วนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับผลของความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในปีพ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

1. ท่านมีการระดมกำลังคนและทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องจากภาคเอกชนและประชาชนให้เข้ามามีบทบาทหรือส่วนร่วมในการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างไร

- จากภาครัฐ
- จากภาคเอกชน
- จาก อปพร.
- จากประชาชน

2. ท่านใช้วิธีการประสานงานเป็นระบบเครือข่ายบ้างหรือไม่ อย่างเช่น ระหว่างชุมชน หน่วยงานรัฐและประชาชน อย่างไร (ขอทราบขั้นตอน)

3. การบรรเทาทุกข์ทำอย่างไร

- การช่วยเหลือทางการแพทย์ ณ จุดเกิดเหตุ
- ช่วยเหลือปัจจัยสี่ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในช่วงภาวะฉุกเฉิน
- การบริหารข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ประสบภัย/จัดหางาน/จ่ายชดเชย

4. การฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพปกติโดยเร็วที่สุด
  - เส้นทางคมนาคม/สาธารณูปโภค (ใช้เวลานานแค่ไหน)
  - ชุมชนและสภาพแวดล้อม (ใช้เวลานานแค่ไหน)
5. วิธีการจูงใจให้อาสาสมัคร อปพร. มาช่วยปฏิบัติการทำอย่างไร การบริหารกิจการอาสาสมัครมีหรือไม่ เป็นอย่างไร

#### ส่วนที่ 4 คำถามเกี่ยวกับการแสดงออกและบทบาทของผู้นำในการสั่งการเพื่อควบคุมเหตุการณ์ภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

1. การควบคุมสถานการณ์ และการกู้ภัย มีสิ่งเหล่านี้หรือไม่
  - ท่านมีเอกภาพในการสั่งการหรือไม่ และในการอำนวยความสะดวกเผชิญเหตุท่านมักพบปัญหาอะไรมากที่สุด และท่านแก้ปัญหานั้นอย่างไร
  - ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินมีที่หน่วยงานที่เข้าไปทำงานร่วมกัน เป็นศูนย์ถาวรหรือเฉพาะกิจ
2. การใช้เจ้าหน้าที่ในด้านต่าง ๆ มาจากไหน
  - ค้นหา/กู้ภัย
  - สำรองประเมินสถานการณ์
  - ควบคุมสถานการณ์
  - การแบ่งพื้นที่รับผิดชอบ
  - การใช้ระบบการติดต่อสื่อสารของหน่วยงาน/ทหาร/อปพร. และการทดแทน ในกรณีขัดข้องทำอย่างไร

#### ส่วนที่ 5 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติของชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

1. ท่านคิดว่าระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพควรเป็นอย่างไร (ยกตัวอย่างและอธิบายวิธีการ)
  - การพยากรณ์อากาศ, น้ำ ฯลฯ (หน่วยงานด้านนี้มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด)
  - ความสามารถในการเผยแพร่สื่อ
  - ระบบข้อมูลการออกแบบวางระบบ และรวบรวมข้อมูลร่วมกับหน่วยงานหลักการเชื่อมโยงไปยังหน่วยงานอื่น ๆ มีหรือไม่
  - การรณรงค์สร้างความตระหนักให้ประชาชนเตรียมพร้อมป้องกันและรับมือกับภัย
  - มีการวางแผน และมีคู่มือปฏิบัติการในระดับพื้นที่หรือไม่



ระดับผู้นำ (นายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน)

**บุคคลเป้าหมาย :** ระดับเทศบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรี

ระดับตำบล ได้แก่ นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน

**ส่วนที่ 1** คำถามเกี่ยวกับบริบทและสภาพแวดล้อมที่มีส่วนสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

1. ทูทางสังคมของชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด มีอะไรบ้าง
2. ฐานการเรียนรู้หรือแหล่งการเรียนรู้ของชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด มีอะไรบ้าง

**ส่วนที่ 2** คำถามเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในปีพ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

**ประเด็นที่ 1** การป้องกัน

1. ช่วงระยะเวลาก่อนเกิดภัยพิบัติ (Pre Disaster Period)

1) เทศบาลนครปากเกร็ดของท่านมีการเตรียมความพร้อมสำหรับรับมือกับภาวะวิกฤต(Preparedness) โดยการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อเตรียมการปฏิบัติงานในการป้องกัน เตรียมการและการควบคุมหรือลดอันตราย ความเสียหาย และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากสถานการณ์อุทกภัยในแต่ละกิจกรรมสำคัญต่อไปนี้

- 1.1) การจัดทำแผนเผชิญเหตุอย่างละเอียด (Emergency Response Plan)
- 1.2) การกำหนดผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติ (Incident Commander)
- 1.3) การจัดระบบประสานงานระหว่างกัน (Networking System)
- 1.4) การให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงและการแจ้งเตือนภัย (Information Dissimilation & Early Warning)
- 1.5) การจัดเตรียมระบบการแพทย์ฉุกเฉิน (Emergency Medical Service)
- 1.6) การเตรียมตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานด้านปัจจัยสี่ (Basic Needs)

**ประเด็นที่ 2** การบรรเทาอุทกภัย

1. ช่วงระยะเวลาที่เกิดภาวะฉุกเฉินจากการเกิดภัยพิบัติ (Emergency Period)

1) เทศบาลนครปากเกร็ดของท่านมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ (Command Post) เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยหรือไม่ อย่างไร

2) เทศบาลนครปากเกร็ดของท่านมีการกำหนดหน่วยกู้ภัยหลักในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Search and Rescue) หรือไม่ อย่างไร

3) เทศบาลนครปากเกร็ดของท่านมีระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ประสบภัย (Site Security) เมื่อเผชิญกับสถานการณ์อุทกภัยหรือไม่ อย่างไร

4) เทศบาลนครปากเกร็ดของท่านให้การช่วยเหลือทางความจำเป็นพื้นฐานในด้านปัจจัยสี่ (Basic Needs) เมื่อเผชิญกับสถานการณ์อุทกภัยหรือไม่ อย่างไร

5) เทศบาลนครปากเกร็ดของท่านมีการกำหนดขั้นตอนของการรายงาน การให้ข้อมูลและการประชาสัมพันธ์ (Public Information) เมื่อเผชิญกับสถานการณ์อุทกภัยหรือไม่ อย่างไร

### ส่วนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับผลของความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด

1. สถานการณ์ของปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2554 เป็นอย่างไร โปรดอธิบายถึงเหตุการณ์นั้นโดยละเอียด
2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการจัดการกับปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ.2554 หรือไม่ อย่างไร
3. ช่วงก่อนเกิดภัย ประชาชนได้ทำการเตรียมความพร้อมเพื่อเผชิญกับสถานการณ์อย่างไรบ้าง มีการดำเนินการระหว่างรัฐกับประชาชนหรือไม่ ถ้ามีเป็นอย่างไร โปรดอธิบายพร้อมยกตัวอย่างกิจกรรม
4. มีหน่วยงานใดบ้างที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการกับปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ.2554 หรือไม่ อย่างไร

### ส่วนที่ 4 สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบในการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในปีพ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

1. สภาพปัญหาในการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในปีพ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรีของท่านได้แก่อะไรบ้าง
2. เทศบาลนครปากเกร็ดของท่านได้นำสภาพปัญหาเหล่านี้มาใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยประจำปีอย่างไร
3. สาเหตุของปัญหาในการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ดของท่านเกิดจากอะไร
4. ผลกระทบจากการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ดของท่านได้แก่อะไรบ้าง
5. เทศบาลนครปากเกร็ดของท่านมีวิธีการอย่างไรในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคและผลกระทบระหว่างการดำเนินการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย

### ส่วนที่ 5 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติในปีพ.ศ. 2554 ของชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด

#### ประเด็นที่ 1 ขั้นตอนของการเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการภัยพิบัติของชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

- 1) ในความคิดเห็นและมุมมองของท่านการเตรียมความพร้อมของชุมชนในการจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2554 เป็นอย่างไรบ้าง

#### ประเด็นที่ 2 ขั้นตอนการแก้ไขปัญหาขณะเกิดภัยพิบัติของชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

- 1) ในความคิดเห็นและมุมมองของท่าน การดำเนินการแก้ไขปัญหาสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2554 เป็นอย่างไรบ้าง

#### ประเด็นที่ 3 ข้อเสนอแนะ

- 1) ควรปรับปรุงหรือพัฒนานโยบายและการจัดการปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร
- 2) ท่านมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยให้กับเทศบาลนครปากเกร็ดอย่างไร

## ภาคผนวก ง

## รายชื่อผู้สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

## พื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

## Meso Level

นายวรพจน์ เปรมฤดี	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนนทบุรี
-------------------	--

## Micro Level

นายสมยศ ศิลปีโยดม	นายอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี
นายวิชัย บรรดาศักดิ์	นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี
นายไพศาล พงษ์วิไล	หัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด
นายเสกสรร โสมรักษ์	งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์ป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย เทศบาลนครปากเกร็ด
นางบุณณา ใ้ให้เฉื่อย	ประธานชุมชนบางตลาดพัฒนา เทศบาลนครปากเกร็ด
นางมาลัย เอี่ยมสี	ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1 เทศบาลนครปากเกร็ด
นางสุวรรณี อุดมทรัพย์	ประธานชุมชนบางพูดสามัคคี เทศบาลนครปากเกร็ด
นายวันชัย ถนอมวงศ์	ประธานชุมชนคลองเกลือเอื้ออารี เทศบาลนครปากเกร็ด
นางบุญทิ้ง ทองมา	ประธานชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ เทศบาลนครปากเกร็ด

## พื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

## Meso Level

นายเอกรัฐ หลีเส็น	รองผู้ว่าราชการ จังหวัดสงขลา
นายอำนาจ ผลมาตย์	หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา
นายประยง ชะโนวรรณะ	หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมผู้ประสบภัย สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา
นายคงศักดิ์ คงปาน	หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์และการจัดการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา
นายภาคภูมิ โภชนกุล	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา
นายศาสตรา เขาเจริญ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา

นายโสม เหมกุล	ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 จังหวัดสงขลา
นายอุดม เพชรคุด	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนเชี่ยวชาญ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 สงขลา
นายธีรพัฒน์ อ่อนจันทร์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 สงขลา
นายประเสริฐ นิมมานสมัย	นักวิทยาศาสตร์ชำนาญการ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 สงขลา

### Micro Level

นายปัญญาวัฒน์ เรืองวงศ์โรจน์	หัวหน้าฝ่ายความมั่นคง ปลัดอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
ดร. ไพร พัฒโน	นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
นายดิเรกฤทธิ์ ทวะกาญจน์	ผู้อำนวยการส่วนช่างสุขาภิบาล เทศบาลนครหาดใหญ่
นายสมพร เหมืองทอง	นักวิชาการสุขาภิบาล ส่วนช่างสุขาภิบาล เทศบาลนครหาดใหญ่
นายการิยา หมัดบิลหิม	ประธานชุมชนหน้าวัดหาดใหญ่ใน เทศบาลนครหาดใหญ่
นางวัลภา ไชยงาม	ประธานชุมชนเทศบาลพัฒนา เทศบาลนครหาดใหญ่
นายสวัสดิ์ นิ่มนวลสวาท	ประธานชุมชนศาลาลุงทอง เทศบาลนครหาดใหญ่
นายสวาท หมัดอารี	ประธานชุมชนริมควน เทศบาลนครหาดใหญ่
นายสุชาติ ศรประสิทธิ์	ประธานชุมชนโชคสมาน เทศบาลนครหาดใหญ่
นายโสภณ แก้วสุริยันต์	ประธานชุมชนหน้าโรงเหล้าสรรพสามิต เทศบาลนครหาดใหญ่

### พื้นที่ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา

### Meso Level

นายชัยยา สัตยารักษ์	หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดฉะเชิงเทรา
---------------------	--

### Micro Level

นายยงยุทธ ผู้มีสุข	เจ้าพนักงานอำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา
นายสมศักดิ์ โต๊ะมิน	หัวหน้าฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลดอนฉิมพลี
นายสมพร ทองกุล	สารวัตรกำนัน ตำบลดอนฉิมพลี
นายปรีชา มุฮำหมัด	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 4 ตำบลดอนฉิมพลี
นายวิฑูรย์ อิศระพงศา	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 6 ตำบลดอนฉิมพลี
นางประภัสสร จันทร์รา	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 9 ตำบลดอนฉิมพลี
นางมนเทียน ปัทมขจร	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 12 ตำบลดอนฉิมพลี

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวหทัยทิพย์ นราแหว
วันเดือนปีเกิด	17 กุมภาพันธ์ 2531
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2554: ศิลปศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2554: วิทยาศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ตำแหน่ง	เจ้าหน้าที่บริหารชุมชน สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
ทุนการศึกษา	2559: ทุนอุดหนุนการวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปี 2559
ผลงานทางวิชาการ	<p>หทัยทิพย์ นราแหว. “การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน: กรณีศึกษา เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และ ตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา.” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.</p> <p>หทัยทิพย์ นราแหว, “การบริหารจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา,” <i>การเมืองการปกครอง</i> 8, ฉ.1 (มกราคม 2561).</p> <p>มหาวิทยาลัยขอนแก่น. วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น. “รายงานการประชุมวิชาการระดับชาติ (Proceeding): การนำเสนอผลงานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา (ด้านการบริหารกิจการสาธารณะ).” การนำเสนอผลงานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา (ด้านการบริหารกิจการสาธารณะ) ครั้งที่ 4 ณ วิทยาลัยการปกครอง, 4 สิงหาคม 2560.</p>
ประสบการณ์ทำงาน	2558 เจ้าหน้าที่บริหารชุมชน สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ 2556 นักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2554 เจ้าหน้าที่บุคคล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์