



เครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการภัยพิบัติในคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา
Community Organization Network on Disaster Management in
Sathing Phra Peninsular, Songkhla Province

สายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ
Saifon Saeng-hiran Thongprasert

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Science in Environmental Management
Prince of Songkla University

2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ขอรับรองว่า ผลงานวิจัยนี้มาจากการศึกษาวิจัยของนักศึกษาเอง และได้แสดงความขอบคุณบุคคลที่มี
ส่วนช่วยเหลือแล้ว

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนิษฐา ชูสุข)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ลงชื่อ.....

(นางสายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ)

นักศึกษา

ข้าพเจ้าขอรับรองว่า ผลงานวิจัยนี้ไม่เคยเป็นส่วนหนึ่งในการอนุมัติปริญญาในระดับใดมาก่อน และ
ไม่ได้ถูกใช้ในการยื่นขออนุมัติปริญญาในขณะนี้

ลงชื่อ.....

(นางสายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ)

นักศึกษา

ชื่อวิทยานิพนธ์	เครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการภัยพิบัติในคาบสมุทรมหานคร จังหวัดสงขลา
ผู้เขียน	นางสายฝน แสงศิริธร ทองประเสริฐ
สาขาวิชา	การจัดการสิ่งแวดล้อม
ปีการศึกษา	2557

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง เครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการภัยพิบัติในคาบสมุทรมหานคร จังหวัดสงขลา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบ ระบบการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ ผลที่เกิดขึ้น ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน รวมถึงข้อเสนอแนะต่อองค์กรต่างๆ เพื่อให้เกิดการจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง การสังเกตแบบมีส่วนร่วม มีผู้ให้ข้อมูลหลักรวมทั้งสิ้น 42 คน โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักได้แก่ 1) ตัวแทนชุมชน และแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน 2) ตัวแทนภาคประชาสังคม และ 3) ตัวแทนหน่วยภาครัฐ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานส่วนภูมิภาค

ผลการศึกษา พบว่า การดำเนินงานในการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ต่อเหตุการณ์น้ำท่วมใน พ.ศ.2548 มีการประสานกับองค์กรภายนอกเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย และเหตุการณ์วาตภัยใน พ.ศ.2553 มีการตั้งศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชนจังหวัดสงขลาเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยมีการจัดระบบการประสานงาน การจัดระบบข้อมูล ระบบการสื่อสาร ระบบอาสาสมัคร ระบบการให้ความช่วยเหลือ ทั้ง 2 เหตุการณ์เป็นการดำเนินการที่เกิดขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติได้เกิดขึ้นเพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยบทบาทหลักอยู่ที่เครือข่ายองค์กรชุมชนและภาคประชาสังคม ต่อมาใน พ.ศ.2554-ปัจจุบัน (2558) องค์กรชุมชนในพื้นที่ตำบลต่างๆ ของ 4 อำเภอในคาบสมุทรมหานคร คือ ระโนด กระแสสินธุ์ สทิงพระ และสิงหนคร ได้มีการนำแนวคิดการจัดการภัยพิบัติไปขยายผลในพื้นที่ตนเอง ภายใต้อาสาสมัครทั้งจากฝ่ายองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม

ปัจจัยที่เอื้อต่อการดำเนินงาน ได้แก่ ความเป็นเครือข่าย มีการทำงานอย่างเป็นระบบ การมีจิตสาธารณะและความมุ่งมั่น และการมีภาคี-เครือข่ายภายนอกเข้ามาหนุนเสริม ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ได้แก่ การเสนอข่าวของสื่อมวลชนสร้างความสับสนให้เกิดขึ้นในพื้นที่ ปัญหาเชิงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การเรียนรู้และความร่วมมือของบุคลากร การให้ความสำคัญระหว่างคนในกลุ่ม และชาวบ้านเกิดความประมาทเมื่อไม่มีภัยพิบัติเกิดขึ้น

ข้อเสนอแนะที่สำคัญ ได้แก่ (1) การให้ความรู้ และทักษะเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ (2) การบูรณาการงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานระดับท้องถิ่น หน่วยงานส่วนภูมิภาค ภาคประชาสังคม และองค์กรชุมชน และ (3) การเสริมพลังเครือข่ายทางสังคม เพื่อให้สามารถจัดการปัญหาาร่วมกัน

Thesis Title	Community organization network on disaster management in Sathing Phra Peninsular, Songkhla Province
Author	Mrs.Saifon Saeng-hiran Thongprasert
Major Program	Environmental Management
Academic Year	2014

Abstract

The study of community organization network on disaster management in Sathing Phra Peninsular, Songkhla Province is qualitative research. Its objectives are to investigate patterns and working system, results, facilitative and obstructive factors; as well as recommending approaches into prompting the community organization network in managing the disaster. Data collection consists of documentary research and field work, including semi-structured interviews, focus groups and participant observations. Forty-two key informants are classified into the following three groups: 1) representatives of community people and leaders of community organization networks, 2) representatives of civil society organizations, and 3) representatives of local and regional government authorities.

The result shows that, since the flood in 2005, the community organization network cooperated with external agencies in tackling with the disaster. During the tropical storm in 2010, the Songkhla community organizations coordinating center for flood relief was established via coordination, data arrangement, communication system, volunteers, and supporting system for flood victims. Those two crises had done in the stage of “after the disasters occur” and the community organization network and the civil society group played a significant role. Since 2011 until now (2015), various sub-districts of four districts in Sathing Phra Peninsular, including Ranot, Krasae Sin, Sathing Phra, and Singhanakorn, have expanded the disaster risk management under the collaboration among involved actors comprising with community-organizations, civil society groups, and local government authorities.

Factors facilitating the community-based organization network for disaster management are as follows: the strong network, the systematic working

system, the public minds and intentions, and the external agency supports. Obstructive factors include 1) the unclear broadcasts of local mass media, the structural system i.e. the absence of cooperation among involved divisions in local government authorities, the reorganization among community organization's members, and the carelessness of the local people.

Recommendations are as follows: 1) the arrangement of special learning session on disaster management skills, 2) the integration of the working system among involved agencies i.e. local government authorities, regional government agencies, civil society organization, and community-based organization, and 3) the social network empowerment to overcome crises collectively.

กิตติกรรมประกาศ

“ภัยพิบัติ” เป็นเรื่องที่ผมไม่เคยเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับมาก่อน แม้ว่าการทำงานของผมจะเกี่ยวข้องกับวิถีของชาวบ้านก็ตาม เดิมผมตั้งใจจะทำเรื่องเกี่ยวกับแพปลาชุมชนที่ตำบลคูขุด อำเภอ สทิงพระ จังหวัดสงขลา แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์วาทภัยขึ้นในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ เมื่อเดือน พฤศจิกายน พ.ศ.2553 ผมดูข่าวอยู่ที่บ้าน ติดต่อถามข่าวคราวจากชาวบ้าน แต่ก็ไม่ได้เข้าไปช่วยอะไร หรือคิดอะไรกับมัน

ต่อมาเมื่อได้ทดลองเขียนโครงร่างวิทยานิพนธ์ในวิชาที่เรียน ผมเลือกที่จะทำเรื่องภัยพิบัติที่ตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จุดนี้เองผมเริ่มเห็นอะไรบางอย่างเพียงแต่ยังไม่ชัด กระทั่งได้เข้าไปร่วมกระบวนการถอดบทเรียนการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ผมได้เห็นพลัง ความมุ่งมั่นของชาวบ้านในการคิดพึ่งพาตนเอง ผมจึงตกลงปลงใจที่จะศึกษาเรื่องนี้

ในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผมได้เรียนรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติ สถานการณ์ภัยพิบัติ ระบบการจัดการภัยพิบัติของบ้านเราทั้งในระดับประเทศ ระดับเครือข่าย และระดับชุมชน ที่สำคัญภัยพิบัติไม่ใช่เรื่องไกลตัวเลย เราสามารถที่จะเรียนรู้และจัดการปัญหาอันเกิดจากมันได้ นอกจากนี้ ผมยังได้บทเรียนสำคัญที่สุด คือ การจัดระเบียบและความมีวินัยในตนเอง มันเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่จะรู้จักที่ทางของตนเองและจัดการมันเสียด้วยความอดทน การยอมที่จะฟัง ก้าวเดินไปตามทางนั้น พร้อมๆ กับการลดอัตตาของตนเอง หากขาดซึ่งสิ่งเหล่านี้มันคงไม่สามารถเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้ สำเร็จตามความมุ่งหวัง และผมก็หวังว่าการปรับเปลี่ยนตนเองของผมจะเป็นบทเรียนให้น้องๆ ได้

ขอบคุณน้องๆ ร่วมชั้นปี รหัส 53 ทุกคน โดยเฉพาะภาคเสาร์-อาทิตย์ จั้ม นุ่น เซ ไท ที่ร่วมชะตากรรมและให้กำลังใจกันมาตลอด ขอบคุณน้องๆ ร่วมคณะค่ายมวยซูซู โบ วิ ใหม่ เดช และเตี๊ยะ

ขอบคุณบรรดาเพื่อนๆ ทั้งเพื่อนระดับมัธยม ประโคนชัยพิทยาคม เพื่อนระดับมหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตมหาสารคามที่เป็นกำลังใจให้เพื่อนเสมอมา ขอขอบคุณพิเศษสำหรับ “ต่าย” บุปผา นาวิเศษ ที่กรุณาช่วยแปลภาษาให้เพื่อน

ขอบพระคุณ “พี่ชม” ดร.นฤทธิ์ ดวงสุวรรณ และ “พี่เอียด” คุณคณิตา ศรีประสม ทั้ง 2 ท่านล้วนเป็นทั้งแรงบันดาลใจแบบอย่างที่ดีในการทำงานตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา และเป็นผู้ที่กรุณาเปิดประตูโอกาสในการเข้าศึกษาต่อ

ขอบพระคุณพี่น้อง ชาวบ้านเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ องค์กรชุมชน ตำบลท่าหินที่กรุณาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ขอบพระคุณเป็นพิเศษสำหรับ “พี่ลม” คุณพูนทรัพย์ ศรีชู ที่กรุณาให้ที่พักพิง และคำแนะนำดีๆ ตลอดมา

กราบขอพระคุณคณาจารย์คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมที่กรุณาให้ความรู้ลูกศิษย์ตลอดระยะเวลาของการศึกษา

กราบขอพระคุณ ผศ.ดร.เสาวลักษณ์ รุ่งตะวันเรืองศรี ผศ.ดร.อุมาพร มุณีแนม และ รศ.ดร.ณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่กรุณาให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพื่อให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

กราบขอพระคุณในความกรุณาของ ผศ.ดร.ชนิษฐา ชูสุข ผู้เป็นทั้งอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ปกครอง และพี่สาว ที่ได้ทุ่มเททั้งความรู้ แรงกาย แรงใจในการอบรมสั่งสอนลูกศิษย์ รวมทั้งการดูแล ให้คำปรึกษาแก่ลูกศิษย์ นอกจากนี้ยังได้อุดหนุนแรงทรัพย์จุนเจือลูกศิษย์ตลอดมา อยากบอกอาจารย์ว่า “รักและเคารพค่ะ”

กราบขอพระคุณอย่างสูงสุดต่อพ่อ นายวิสุทธิ แสงหิรัญ และแม่ นางสาว แสงหิรัญ ที่เป็นแรงใจให้ลูกได้บากบั่นมาจนถึงวันนี้

และสุดท้าย ขอขอบคุณ “พี่แห้ว” นายวิจิตร ทองประเสริฐ ที่มีน้ำอดน้ำทนกับความไม่อยู่กับร่องกับรอย อาการเพี้ยนๆ ของภรรยา แต่ก็คอยเป็นแรงใจเสมอมา

หากมีข้อผิดพลาดประการใดในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ฉันขออน้อมรับความผิดพลาดทั้งปวงนี้ด้วยความเต็มใจ

สายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(5)
Abstract	(7)
กิตติกรรมประกาศ	(9)
สารบัญ	(11)
รายการภาพประกอบ	(13)
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	4
1.3 กรอบแนวคิดการวิจัย	4
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
1.5 ขอบเขตการศึกษา	6
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ	7
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
2.1 ภัยพิบัติและการจัดการภัยพิบัติ	9
2.2 องค์กรชุมชน	26
2.3 เครือข่าย	30
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	38
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	
3.1 ระยะเวลาการทำวิจัย	52
3.2 สถานที่ทำการวิจัย	52
3.3 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก	52
3.4 การเก็บและรวบรวมข้อมูล	56
3.5 การตรวจสอบข้อมูล	58
3.6 การวิเคราะห์ข้อมูลและรายงานผลการศึกษา	58
3.7 ขั้นตอนการวิจัย	58

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการศึกษา	
4.1 บริบทพื้นที่ และภัยพิบัติในพื้นที่คาบสมุทรมหานคร	61
จังหวัดสงขลา	
4.2 เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรมหานคร จังหวัดสงขลา	64
4.3 เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรมหานครเพื่อการจัดการภัยพิบัติ	67
4.4 เครือข่ายองค์กรชุมชนตำบลท่าหินเพื่อการจัดการภัยพิบัติ	107
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ	
5.1 สรุปผลการศึกษา	126
5.2 อภิปรายผลการศึกษา	130
5.3 ข้อเสนอแนะ	136
บรรณานุกรม	137
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก แนวคำถามสำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก	142
ภาคผนวก ข รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์	147
ประวัติผู้เขียน	149

รายการภาพประกอบ

ภาพประกอบ	หน้า
ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย	5
ภาพประกอบ 2 โครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย	15
ภาพประกอบ 3 วัฏจักรการบริหารจัดการภัยพิบัติ	17
ภาพประกอบ 4 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาติ	21
ภาพประกอบ 5 ขอบเขตพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จ.สงขลา	62
ภาพประกอบ 6 แสดงพื้นที่น้ำท่วมในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ พ.ศ.2548	68
ภาพประกอบ 7 สภาพน้ำท่วมในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระเมื่อ พ.ศ.2548	69
ภาพประกอบ 8 กระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายฯ ต่อเหตุการณ์อุทกภัย ปี พ.ศ.2548	71
ภาพประกอบ 9 เส้นทางพายุดีเปรสชันที่พัดผ่านภาคใต้ เมื่อวันที่ 1-3 พฤศจิกายน พ.ศ.2553	72
ภาพประกอบ 10 ภาพถ่ายดาวเทียมแสดงการเคลื่อนตัวของพายุดีเปรสชัน	72
ภาพประกอบ 11 สภาพความเสียหายในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จากเหตุการณ์พายุดีเปรสชัน	73
ภาพประกอบ 12 โครงสร้างการดำเนินงานของศูนย์ประสานงานฯ	81
ภาพประกอบ 13 กระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายฯ ต่อเหตุการณ์วาตภัย และอุทกภัยปี พ.ศ.2553	86
ภาพประกอบ 14 กรอบการจัดการภัยพิบัติภายใต้กระแสนิยมเดล	93
ภาพประกอบ 15 กระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายฯ ในช่วงปี พ.ศ.2554-ปัจจุบัน (2558)	99
ภาพประกอบ 16 พัฒนาการด้านการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน คาบสมุทรสทิงพระ	106
ภาพประกอบ 17 แสดงอาณาเขตที่ตั้งของตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา	108
ภาพประกอบ 18 โครงสร้าง กลไกในการจัดการภัยพิบัติตำบลท่าหิน	120
ภาพประกอบ 19 การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือภัยพิบัติขององค์กรชุมชนตำบลท่าหิน	122

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพภูมิอากาศของโลกในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลง อันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อน ซึ่งเกิดจากการที่ก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศอันเป็นผลสืบเนื่องจากภาวะโลกร้อนนี้ มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละภูมิภาคของโลก เป็นที่คาดการณ์ว่าการเปลี่ยนแปลงในอนาคตจะสูงและรวดเร็วกว่าอดีตมาก (ศูนย์เครือข่ายงานวิเคราะห์วิจัย และฝึกอบรมการเปลี่ยนแปลงของโลกแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553, 1-1)

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และภาวะโลกร้อนส่งผลต่อแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติและผลกระทบต่างๆ ทั้งความถี่ ลักษณะ ขนาด และความรุนแรงที่เพิ่มขึ้น ภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เช่น แผ่นดินไหวที่ฮันชิน (โกเบ) ใน พ.ศ. 2538 การเกิดคลื่นยักษ์สึนามิในประเทศชายฝั่งมหาสมุทรอินเดีย ใน พ.ศ.2547 การเกิดพายุเฮอริเคนแคทรีนา ประเทศสหรัฐอเมริกา ใน พ.ศ.2548 การเกิดพายุไซโคลนนาร์กิส ประเทศพม่า ใน พ.ศ.2551 และการเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิในเขตโทโฮกุของเกาะฮอนชู ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเหล่านี้สร้างความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเป็นมูลค่ามหาศาล เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากต้องนำทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้เพื่อฟื้นฟูบูรณะความเสียหายที่เกิดขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), 2554, 1-2)

จากแนวโน้มความรุนแรง ความสูญเสีย และความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติที่เพิ่มขึ้นในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก ในเดือนมกราคม พ.ศ.2548 องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดให้มีการประชุมว่าด้วย “การลดภัยพิบัติ” ที่เมืองโกเบ (Kobe) จังหวัดเฮียวโงะ (Hyogo) ประเทศญี่ปุ่น โดยมีผู้แทนรัฐบาลจาก 168 ประเทศทั่วโลกเข้าร่วม สาระสำคัญที่ได้จากการประชุมในครั้งนี้ ได้แก่ การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ รู้ถึงความเสี่ยงและบริหารจัดการกับความเสี่ยง สร้างความเข้าใจและการตระหนักถึงภัยแก่สาธารณชน มีการดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยง และเตรียมความพร้อมซึ่งสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันที สาระของการประชุมในครั้งนี้ส่งผลให้ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยเริ่มหันมาปรับแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติจากรูปแบบและวิธีการเดิม คือ “รอให้เกิดภัยพิบัติเสียก่อนแล้วจึงค่อยหาทางจัดการ” มาเป็น “การจัดการภัยพิบัติโดยเน้นการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ” (Disaster Risk Management) เพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ เนื่องจากแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติใน

อดีตนั้นยังไม่มีข้อกำหนดมาตรการ วิธีป้องกันหรือลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ แต่ใช้การตั้งรับซึ่งเน้นการรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Response) การบรรเทาทุกข์ (Relief) และการฟื้นฟู (Rehabilitation) หลังการเกิดภัยพิบัติเป็นหลัก (นิลบล สูพานิช, 2549, 43)

สำหรับประเทศไทย หน่วยงานหลักในการจัดการและรับมือกับภัยพิบัติ คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) กระทรวงมหาดไทย มีภารกิจในการจัดทำแผนแม่บทในการรับมือภัยพิบัติ วางมาตรการ ส่งเสริม สนับสนุน ป้องกัน บรรเทาและฟื้นฟูสาธารณภัย โดยการกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกัน เตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผล เพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน นอกจากนี้กรมฯ ยังได้มีการวางโครงสร้าง หน้าที่ของหน่วยงานราชการ มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งราชการต่างๆ เป็นเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (สุริชัย หวันแก้ว และคณะ, 2549, 74)

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องเผชิญภัยพิบัติขนาดใหญ่หลายครั้ง อาทิ ดินถล่มที่จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อ พ.ศ.2533 พายุไต้ฝุ่นเกย์ พ.ศ.2532 และคลื่นยักษ์สึนามิ เมื่อ พ.ศ.2547 จึงทำให้เกิดการตื่นตัวในเชิงนโยบายของรัฐ ความตระหนักรู้ของประชาชนยังผลให้ระบบการจัดการภัยพิบัติของประเทศได้รับการพัฒนาก้าวหน้าขึ้นอีกระดับหนึ่ง มีการออกพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2550 ทั้งได้จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2550 ซึ่งมีการกำหนดผู้รับผิดชอบระดับต่างๆ ไว้อย่างชัดเจนแล้ว หากแต่การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมาทุกครั้งยังคงประสบปัญหาในการบริหารจัดการ (สศช., 2554, 126)

ดังนั้น ในสถานการณ์ที่เกิดภัยพิบัติขึ้น หน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับต่างๆ ไม่สามารถบริหารจัดการภัยพิบัติ หรือให้ความช่วยเหลือได้ทันทั่วถึงที่ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก็คือ การเคลื่อนไหวเพื่อจัดการภัยพิบัติในส่วนของภาคประชาชน และภาคประชาสังคม เช่น ในกรณีของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่เกิดภัยพิบัติอย่างต่อเนื่องทุกปี ทั้งน้ำท่วม ไฟไหม้ ดินถล่ม การกัดเซาะชายฝั่งทะเล คนในชุมชนเกิดความหวุ่นวิตกด้วยไม่มีวิธีการป้องกัน ไม่มีการวางแผนรับมือ และหน่วยงานรัฐมักมีข้อจำกัดในการช่วยเหลือ จึงเห็นความจำเป็นที่ต้องมีเครือข่ายเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีการพบปะพูดคุยวางแผนกันหลายครั้ง และรวมเป็นเครือข่ายที่ชัดเจนใน พ.ศ.2553 ผลของการจัดตั้งเครือข่ายเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ ไม่เพียงแต่สร้างความมั่นใจในความมั่นคงของชีวิตและทรัพย์สินของคนในชุมชนได้เท่านั้น แต่ยังสร้างและกระตุ้นให้คนในชุมชนให้มีจิตอาสา เพื่อพร้อมสำหรับการเฝ้าระวัง รับมือกับภัยเมื่อเกิดขึ้น ตลอดจนการเยียวยาและฟื้นฟูหลังภัยพิบัติผ่านพ้นอีกด้วย (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ, ม.ป.ป., 8)

ในพื้นที่บริเวณคาบสมุทรสทิงพระ ประกอบด้วย 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอระโนด อำเภอกระแสสินธุ์ อำเภอสทิงพระ และอำเภอสิงหนคร มีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบชายทะเล ขนาบด้วยทะเลสาบสงขลาและทะเลอ่าวไทย คาบสมุทรสทิงพระประสบกับปัญหาอุทกภัยมาตลอด และมีพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมขังเป็นระยะเวลาอันยาวนานเมื่อมีฝนตกหนัก

ในช่วงที่ผ่านมาเกิดปัญหาน้ำท่วมใหญ่ เช่น เมื่อปี พ.ศ.2517 มีระดับน้ำท่วมเฉลี่ย 1.31 เมตร และ พ.ศ.2543 มีระดับน้ำท่วมเฉลี่ย 0.90 เมตร โดยแต่ละเหตุการณ์มีระยะเวลาที่น้ำท่วมขังนานเกินกว่าหนึ่งเดือน เหตุการณ์น้ำท่วมที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งคือช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2548 ถึงเดือนมกราคม พ.ศ.2549 ซึ่งเกิดภาวะฝนตกหนักในบริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยเฉพาะในเขตพื้นที่อำเภอระโนด อำเภอกระแสสินธุ์ และอำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา ทำให้เกิดน้ำท่วมสูงเฉลี่ย 1.20-1.50 เมตร (กรมชลประทาน, 2554, 1)

เมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน 2553 หลายชุมชนได้รับความเสียหายอย่างหนักจากเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัย มีพื้นที่ประสบภัย 16 อำเภอ 12 เทศบาล 119 ตำบล 1,049 หมู่บ้าน ประชาชนได้รับความเดือดร้อน 269,233ครัวเรือน โดยมีความเสียหายด้านทรัพย์สิน บ้านเรือนเสียหายทั้งสิ้น 623 หลัง เสียหายบางส่วน 43,331 หลัง พื้นที่การเกษตรเสียหาย 202,499 ไร่ มูลค่าความเสียหายโดยรวมกว่า 1,517,795,800 บาท (ภาคีพลเมืองสงขลาเพื่อการรับมือภัยพิบัติ, 2554, 2)

จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้แกนนำองค์กรชุมชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระและจากอำเภออื่นๆ ของจังหวัดสงขลา ได้ร่วมกันประชุมเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ กระทั่งได้ข้อสรุปว่า การเกิดภัยพิบัติครั้งนี้ก่อความเสียหายอย่างหนักและเป็นวงกว้าง หน่วยงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นยังขาดประสบการณ์ ในขณะที่คนจน คนพิการ คนด้อยโอกาสยังเดือดร้อนและไม่ได้รับการช่วยเหลืออย่างทันการณ์ จึงมีความเห็นร่วมกันว่า ต้องจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยขึ้น เมื่อจัดตั้งศูนย์ประสานงานได้แล้ว จึงมีการจัดทำข้อมูลผู้เดือดร้อนเพื่อจัดลำดับความช่วยเหลือ การประสานภาคีเครือข่ายเพื่อระดมแรงงานในการซ่อม สร้างบ้านเรือน รวมไปถึงการกระจายสิ่งของบริจาค เงิน เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ทันต่อเหตุการณ์

การจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพได้นั้นต้องอาศัยองค์ความรู้ ความสามารถ ทักษะต่างๆ รวมไปถึงการประสานความร่วมมือที่ดีระหว่างหน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาชน หากแต่จากการค้นคว้าเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของผู้วิจัย พบว่า งานศึกษาวิจัยส่วนมากยังเน้นการศึกษาความรู้เชิงโครงสร้างและเชิงเทคนิค อาทิ การพัฒนาเทคโนโลยีในการพยากรณ์ การออกแบบโครงสร้างของสิ่งก่อสร้างต่างๆ ให้มีความมั่นคงแข็งแรง การใช้ตัวแบบทางคณิตศาสตร์ในการคำนวณความรุนแรงของภัย การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้ประสบภัยจะเป็นการศึกษาทัศนคติ

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ส่วนการศึกษาด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยเครือข่ายองค์กรชุมชนยังพบจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับการศึกษาวิจัยด้านอื่นๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจกระบวนการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่คาบสมุทรมหานครของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรมหานคร จังหวัดสงขลา

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

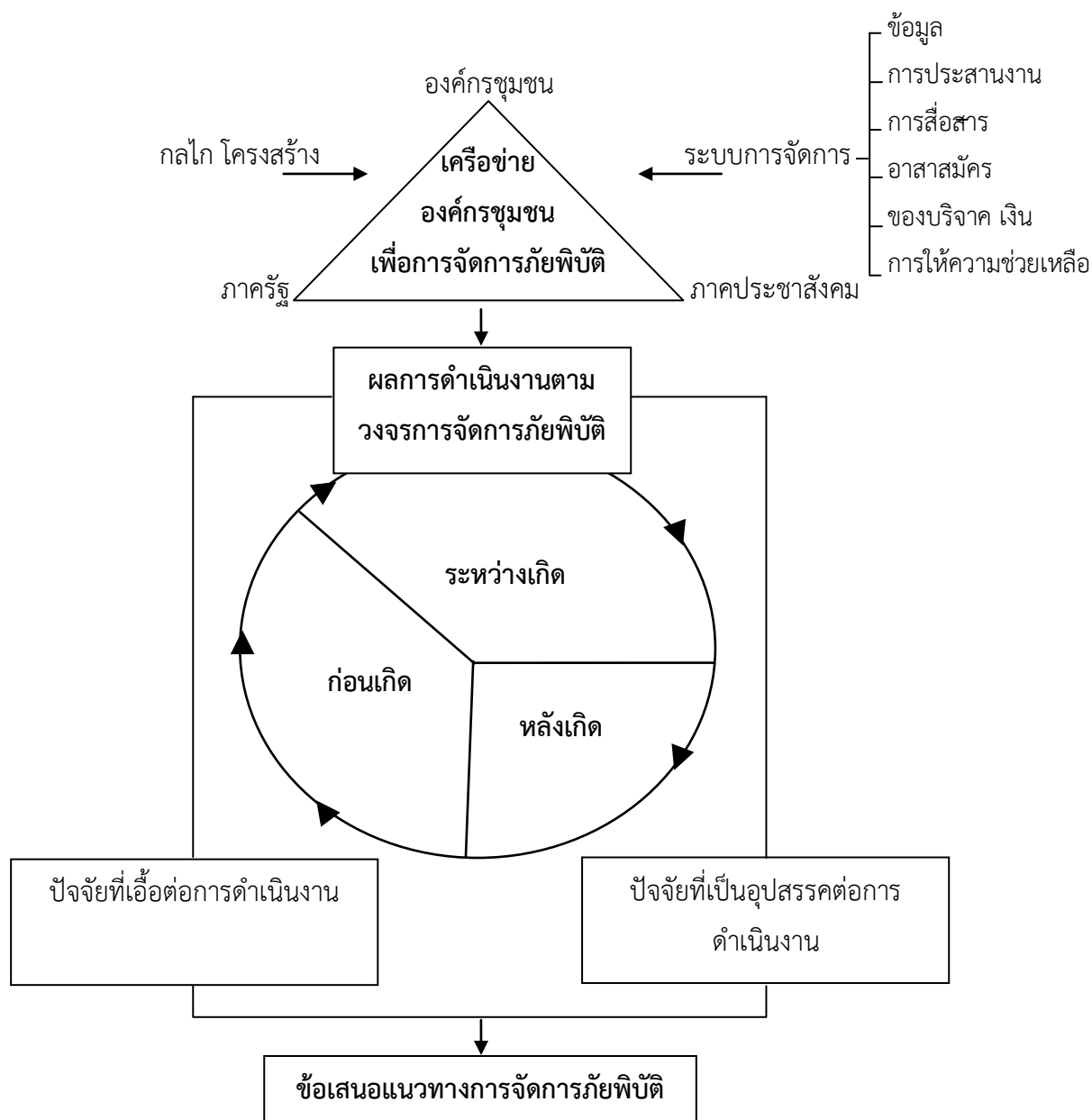
- 1) เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินงาน โครงสร้าง และกลไกในการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน
- 2) เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานเบื้องต้น ตลอดจนปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ
- 3) เพื่อเสนอแนวทางการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพต่อเครือข่ายองค์กรชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

1.3 กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการวิจัยนี้ เพื่อให้เห็นถึงกระบวนการดำเนินงาน โครงสร้าง กลไกในการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน ปัจจัยที่เอื้อและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่แนวทางการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงได้นำวัฏจักรการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คือ

- 1) ก่อนเกิดภัย โดยมีการเตรียมความพร้อม มีการป้องกันและลดผลกระทบ เช่น การจัดทำแผน การทำคู่มือ การศึกษาวิจัย การซ้อมแผน
- 2) ระหว่างเกิดภัย มีมาตรการจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน เช่น การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ การประกาศพื้นที่ประสบภัย การใช้ระบบสั่งการ การบริหารการประสานงานและความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ และ
- 3) หลังเกิดภัย ต้องมีการฟื้นฟูบูรณะ การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างทั่วถึง และทันต่อเหตุการณ์

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำมาปรับใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ที่มา: ดัดแปลงจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2551, 7

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เครือข่ายองค์กรชุมชนเกิดแนวทางการจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) ข้อเสนอเชิงพื้นที่ และเชิงนโยบาย สำหรับองค์กรเอกชน ภาครัฐในการหนุนเสริมการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน

1.5 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาเฉพาะกรณีภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ ซึ่งเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ คือ อุทกภัย และวาตภัยเท่านั้น เนื่องจากเป็นภัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2543-ปัจจุบัน) ดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา งานวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเพื่อให้ได้เนื่อหาดังต่อไปนี้

- 1) กระบวนการดำเนินงาน โครงสร้าง กลไกในการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ ต่อการเตรียมความพร้อม การป้องกันและลดผลกระทบในช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ การจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉินในช่วงระหว่างเกิดภัย และการจัดการหลังเกิดภัย

- 2) ผลของการดำเนินงาน ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชน

- 3) ข้อเสนอเชิงพื้นที่ และเชิงนโยบายในด้านแนวทางการจัดการภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพต่อเครือข่ายองค์กรชุมชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตด้านพื้นที่

งานวิจัยนี้ แบ่งพื้นที่การศึกษาออกเป็น 2 ระดับ คือ

- 1) การจัดการภัยพิบัติในระดับเครือข่าย กรณีเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระซึ่งครอบคลุม 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา คือ อำเภอระโนด อำเภอกระแสสินธุ์ อำเภอสทิงพระ และอำเภอลี้หงษคร

เนื่องจากในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระมักประสบกับเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติอยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะอุทกภัย ซึ่งเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ได้ดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเหตุการณ์ภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของชาวบ้านในพื้นที่ ได้แก่ เหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ.2548 เหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยจากพายุดีเปรสชันปี พ.ศ.2553 ซึ่งทั้งสองเหตุการณ์นี้ทำให้แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนได้มีการเรียนรู้ พัฒนาแนวความคิดการจัดการภัยพิบัติเรื่อยมา กระทั่งนำไปสู่การปฏิบัติการในพื้นที่ตำบลของแกนนำเองในหลายๆ พื้นที่ตำบลของคาบสมุทรสทิงพระ

- 2) การจัดการภัยพิบัติในระดับตำบล โดยศึกษากรณีตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา เหตุผลในการเลือกตำบลท่าหินเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากตำบลท่าหินเป็นพื้นที่แรกใน

คาบสมุทรสทิงพระที่มีกระบวนการทำงานในการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือภัยพิบัติ สามารถเป็นต้นแบบให้ชาวบ้านหรือองค์กรชุมชนในพื้นที่อื่นๆ เรียนรู้แนวคิดและกระบวนการดำเนินงานได้

ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลหลัก

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้จำแนกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักเป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ

- 1) ภาคประชาชน ผู้วิจัยแบ่งภาคประชาชนออกเป็น 3 กลุ่มคือ
 - 1.1) กลุ่มผู้ประสบภัย
 - 1.2) กลุ่มผู้รู้ในชุมชน
 - 1.3) แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน
- 2) ภาคประชาสังคม ได้แก่ นักพัฒนาองค์กรเอกชน เช่น มูลนิธิชุมชนไท สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) นักวิชาการ
- 3) ภาครัฐ ได้แก่ ตัวแทนหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตด้านระยะเวลา

ผู้วิจัยกำหนดประเด็นการศึกษา โดยให้ครอบคลุมระยะเวลาในการเกิดเหตุการณ์ต่างๆ ดังนี้

- พ.ศ.2546 การก่อเกิดเครือข่ายองค์กรชุมชน
- พ.ศ.2548 เกิดเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา
- พ.ศ.2550 เกิดเหตุการณ์วาตภัยในพื้นที่ตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา การจัดการภัยพิบัติโดยองค์กรชุมชน
- พ.ศ.2553-ปัจจุบัน (2558) เกิดเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ การจัดการภัยพิบัติโดยเครือข่ายองค์กรชุมชน

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

ภัยพิบัติ หมายถึง ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ อันได้แก่ อุทกภัย และวาตภัย โดยส่งผลกระทบต่อชีวิตของชาวบ้านในพื้นที่ สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ครั้งสำคัญๆ เช่น เหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ.2548 เหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยจากอิทธิพลของพายุดีเปรสชันในปี พ.ศ.2553

คาบสมุทรสทิงพระ หมายถึง พื้นที่ที่มีอาณาบริเวณครอบคลุมในเขตอำเภอระโนด อำเภอกะแสสินธุ์ อำเภอสทิงพระ และอำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา

เครือข่ายชุมชนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา หมายถึง การรวมตัวของกลุ่มองค์กรชุมชนรอบลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นเครือข่ายเพื่อสื่อสาร แลกเปลี่ยนประสบการณ์ หนุนช่วยกันตามความเหมาะสม และเสนอทิศทางและแนวทางในการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยมีการจัดกลุ่มประสานงานใน 7 ภูมิภาคย่อย (โซน) คือ โซนพรุควนเคร็งและพื้นที่คาบเกี่ยว โซนทะเลน้อย โซนทะเลสาบฝั่งตะวันตก โซนคาบสมุทรสทิงพระ โซนทะเลสาบสงขลา ตอนล่าง โซนเมืองหาดใหญ่-สงขลาและปริมณฑล และโซนป่าต้นน้ำ

เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ หมายถึง กลุ่ม องค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระที่มาร่วมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมพัฒนา ประกอบด้วยแกนนำ (บุคคล) มีทั้งแกนนำตามธรรมชาติและแกนนำทางการ มีกลุ่ม องค์กรที่เข้ามาร่วมกันดำเนินกิจกรรมในลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเกษตรกรรมทางเลือก กลุ่มองค์กรการเงิน และกลุ่มอาชีพ โดยที่กลุ่มต่างๆ เหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์กันโดยการสื่อสาร แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

องค์กรชุมชนตำบลท่าหิน หมายถึง กลุ่ม องค์กรชุมชนที่ตั้งอยู่ในตำบลท่าหินที่มีการดำเนินกิจกรรม โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมอาชีพ สร้างรายได้ การจัดสวัสดิการในชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น กลุ่มท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์วิถีโหนด-นา-เล กลุ่มออมทรัพย์กองทุนสวัสดิการสัจจะวันละหนึ่งบาท กลุ่มเยาวชน ชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มอาชีพ กลุ่มประมงอาสา และกลุ่มร้านค้าชุมชน เป็นต้น

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง เครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการภัยพิบัติในคาบสมุทรมหสมุทร จังหวัดสงขลา มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์กระบวนการดำเนินงาน โครงสร้าง กลไกในการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ผลการดำเนินงาน ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรค รวมถึงแนวทางในการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพต่อเครือข่ายองค์กรชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎี หลักการ จากเอกสารและงานวิจัยต่างๆ ดังนี้ 2.1) ภัยพิบัติและการจัดการภัยพิบัติ 2.2) องค์กรชุมชน 2.3) เครือข่าย และ 2.4) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ภัยพิบัติและการจัดการภัยพิบัติ

จากสภาวะแวดล้อมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้สาธารณภัยมีแนวโน้มที่จะทวีความถี่ของการเกิดมากขึ้นและมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันประเทศไทยได้มีการพัฒนาความก้าวหน้าและความเจริญในทุกๆ ด้าน ซึ่งส่งผลให้สาธารณภัยที่เกิดขึ้นมีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้นเช่นกัน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2554, 12-26) สรุปสถานการณ์สาธารณภัยของประเทศไทยที่เกิดขึ้น และได้สร้างความสูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนไว้ดังนี้

1) อุทกภัย ที่ผ่านมามีประเทศไทยประสบกับปัญหาอุทกภัยเป็นประจำและเกิดขึ้นทุกปี นับเป็นภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ประเทศมากที่สุด มีสาเหตุจากอิทธิพลของร่องความกดอากาศต่ำกำลังแรงพาดผ่านภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบกับลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้พัดปกคลุมทะเลอันดามันและอ่าวไทย ทำให้มีฝนตกหนักและเกิดน้ำท่วมในหลายจังหวัด และในระยะหลังปัญหาอุทกภัยเริ่มมีความรุนแรงมากขึ้น มีมูลค่าความเสียหายสูงขึ้น

2) วาตภัย เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีผลกระทบต่อพื้นที่กว้างนับร้อยตารางกิโลเมตร ซึ่งความเสียหายมักผันแปรไปตามความรุนแรง เมื่อพายุมีกำลังแรงในชั้นดีเปรสชันจะทำให้เกิดฝนตกหนักและมักมีอุทกภัยตามมา หากพายุมีกำลังแรงขึ้นเป็นพายุโซนร้อน หรือพายุไต้ฝุ่น จะก่อให้เกิดภัยหลายอย่างพร้อมกัน ทั้งวาตภัย อุทกภัย และคลื่นพายุซัดฝั่ง เป็นอันตรายและอาจก่อให้เกิดความเสียหายถึงขั้นรุนแรงทำให้ประชาชนเสียชีวิตเป็นจำนวนมากได้

3) ภัยจากดินโคลนถล่ม ปัจจุบันปัญหาดินโคลนถล่มเริ่มเกิดขึ้นในประเทศไทยบ่อยมากขึ้น และมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น อันมีสาเหตุมาจากพฤติกรรมของมนุษย์ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า การทำการเกษตรในพื้นที่ลาดชัน การทำลายหน้าดิน เป็นต้น

4) ภัยแล้ง เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม การขาดแคลนน้ำจึงส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ประกอบอาชีพการเกษตร และจากสภาวะการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศทำให้ฤดูฝนสั้นขึ้น ในพื้นที่ตอนบนของประเทศไทยจะมีปริมาณฝนตกน้อยลง ส่งผลให้ปริมาณน้ำในเขื่อน และอ่างเก็บน้ำทั่วประเทศมีปริมาณไม่เพียงพอสำหรับประชาชนใช้อุปโภคบริโภค และเพื่อการเกษตร

5) ภัยจากคลื่นสึนามิ ประเทศไทยไม่เคยมีปรากฏการณ์ของภัยจากคลื่นสึนามิมาก่อน กระทั่งเมื่อวันอาทิตย์ที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ได้เกิดคลื่นสึนามิอันเนื่องมาจากแผ่นดินไหวใต้ทะเลครั้งใหญ่ขนาด 9.3 ริคเตอร์ ที่หมู่เกาะสุมาตรา ส่งผลให้ 11 ประเทศในทวีปเอเชียและทวีปแอฟริกาได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง สำหรับประเทศไทยได้รับผลกระทบใน 6 จังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน คือ จังหวัดพังงา กระบี่ ระนอง ภูเก็ต ตรัง และสตูล มีผู้เสียชีวิตรวม 5,401 คน สูญหาย 2,921 คน มูลค่าความเสียหายเบื้องต้นประมาณ 14,491 ล้านบาท ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมากกว่า 30,000 ล้านบาท

6) ภัยหนาว ในช่วงเดือนตุลาคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี ความกดอากาศสูงจากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนจะแผ่ลงมาปกคลุมประเทศไทย ส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวเกิดความหนาวเย็นทั่วไป โดยเฉพาะในพื้นที่บนภูเขาหรือยอดดอยสูงจะหนาวเย็นมาก ซึ่งส่งผลต่อการใช้ชีวิตประจำวัน อีกทั้งทำให้เกิดโรคระบาด เช่น โรคติดต่อทางเดินหายใจ โรคไข้หวัดใหญ่ และโรคระบาดสัตว์ เป็นต้น

7) อัคคีภัย นับเป็นสาธารณภัยประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นเป็นประจำ โดยส่วนมากมีสาเหตุมาจากความประมาท ขาดความระมัดระวังหรือพลั้งเผลอ เช่น การเกิดไฟฟ้าลัดวงจร การลุกไหม้จากการระเบิด จากการปรุงอาหาร หรือจากการลอบวางเพลิง

8) ภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม ประเทศไทยยังไม่เคยเกิดแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ แต่ได้มีการบันทึกไว้ว่าได้เกิดแผ่นดินไหวขนาดปานกลางในพื้นที่ภาคเหนือ ขนาด 5.6 ริคเตอร์ เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2518 ที่อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก และได้เกิดแผ่นดินไหวในพื้นที่ภาคตะวันตก ขนาด 5.9 ริคเตอร์ เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2526 บริเวณแนวรอยเลื่อนศรีสวัสดิ์ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี นอกจากนี้ในบริเวณภาคตะวันตกและภาคเหนือ ยังมีแผ่นดินไหวที่สามารถรู้สึกได้ปีละประมาณ 5-6 ครั้ง ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแผ่นดินไหวจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งก่อสร้างโดยเฉพาะอาคารและบ้านพักอาศัย การตกหล่นของวัตถุในที่สูง

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังต้องเผชิญกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นใหม่อีกหลายประเภท เช่น ภัยจากคลื่นซัดชายฝั่ง ภัยจากหมอกควัน ภัยจากโรคซาร์ส ภัยจากโรคเอดส์ เป็นต้น

สาธารณภัยที่เกิดขึ้นเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อชีวิต จิตใจ และทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงระบบเศรษฐกิจตั้งแต่ระดับชุมชนไปจนถึงระดับชาติ จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้อง

ระบบการบริหารจัดการที่ดี รวมทั้งประชาชนเองก็ต้องมีความรู้ ความเข้าใจถึงลักษณะของภัยพิบัติ เพื่อการเตรียมพร้อมรับมือได้อย่างเหมาะสม

2.1.1 ความหมาย ลักษณะของภัยพิบัติ

ด้านความหมาย ลักษณะของภัยพิบัติ มีผู้ให้ความหมายคล้ายกัน แต่มีรายละเอียดปลีกย่อยที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

นิลบล สุพานิช (2549, 4) ให้ความหมายว่า ภัยพิบัติ หมายถึง ภัยอันเกิดแก่สาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ หรือจากการกระทำของมนุษย์ โดยก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตของประชาชน เกิดความสูญเสียหรือความเสียหายและผลกระทบในทางลบต่อทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม จนเกินขีดความสามารถของชุมชนที่จะใช้ทรัพยากรของตนในการรับมือและจัดการกับภัยพิบัติและผลกระทบของภัยพิบัติได้

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 (2550, 2) ได้ให้ความหมายของ สาธารณภัย หรือ ภัยพิบัติ ว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

เรวดี ประเสริฐเจริญสุข (2553, 30) ได้ให้ความหมายของ ภัยพิบัติ ว่า เป็นสภาวะการกระทบกระเทือนที่มีความรุนแรงเกินกำลังความสามารถของชุมชนและสังคมที่ได้รับผลกระทบจะจัดการได้โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ของตนเอง

กรมโรงงานอุตสาหกรรม (2553, 1) ให้คำจำกัดความว่า “ภัยพิบัติ” หมายถึง ภัยที่รุนแรง ส่งผลกระทบต่อบุคคลเดียวหรือบุคคลในวงกว้าง กระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัย

ทั้งนี้ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นสร้างความยุ่งยากในด้านการจัดหาอาหาร สาธารณูปโภค การจัดการของเสีย การคมนาคม การให้บริการทางสังคมและการศึกษา เป็นเหตุให้มีความต้องการบริการทางการแพทย์เป็นอย่างมาก เกิดปัญหาทางด้านสาธารณสุข มีการเคลื่อนย้ายผู้รอดชีวิตและการให้ความสนับสนุนด้านต่างๆ (โรงพยาบาลสวนปรุง จังหวัดเชียงใหม่, 2554)

ในด้านลักษณะของภัยพิบัตินั้น ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (2553, 12) ได้อธิบายว่า การที่ภัยจะพัฒนาไปเป็นภัยพิบัติได้นั้น ต้องมีองค์ประกอบสำคัญอยู่ 3 ประการ ได้แก่

- 1) อันตรายที่เกิดจากธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์ อันนำมาซึ่งความสูญเสียหรือความเสียหาย โดยมีปัจจัยทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมต่างๆ เอื้อให้เกิดผลกระทบจากภัยนั้นๆ มากยิ่งขึ้น

2) ต้องอาศัยความสามารถในการจัดการหรือรับมือกับภัยที่เกิดขึ้น โดยการใช้ทักษะ องค์ความรู้ และทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ในการตอบสนองและเตรียมการรับมือกับภัย

3) หากชุมชนใดที่ประสบภัย และมีศักยภาพในการจัดการกับภัยได้ด้วยตนเอง ความเสียหายที่มีต่อชีวิตและทรัพย์สินก็จะน้อยลง แต่ถ้าหากชุมชนใดไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดการกับภัยที่เกิดขึ้น จะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของคนในชุมชนเป็นอย่างมาก

จากการทบทวนเอกสารข้างต้น ผู้วิจัยจึงสรุปความหมาย และลักษณะของภัยพิบัติ ดังนี้

ภัยพิบัติ หมายถึง ภัยที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง ส่งผลกระทบต่อบุคคลเดี่ยวหรือบุคคลในวงกว้าง เกินขีดความสามารถของชุมชนที่จะใช้ทรัพยากรของตนในการรับมือและจัดการกับภัยพิบัติ และผลกระทบของภัยพิบัติได้

ทั้งนี้ เพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ชุมชนต้องพัฒนาศักยภาพของตนเอง ทั้งทักษะ องค์ความรู้ และทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ในการรับมือภัยพิบัติ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะกรณีภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา คือ อุทกภัย และวาตภัยเท่านั้น เนื่องจากเป็นภัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2543-ปัจจุบัน) มีความรุนแรงในระดับที่ส่งผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม ต่อชาวบ้าน ชุมชนในพื้นที่

2.1.2 ระบบการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

การจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) หมายถึง การบริหารจัดการ การกำหนดมาตรการ การดำเนินการ และการปฏิบัติการในหลายด้านหลายเรื่อง ด้วยวัตถุประสงค์หลักสองประการ กล่าวคือ

1. เพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ให้อยู่ในระดับน้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้
2. เพื่อให้ผู้คน ทรัพย์สิน อาคารสิ่งก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ สามารถฟื้นฟูจนคืนสภาพเดิมได้โดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2553, 28)

ทั้งนี้ การจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยมีพัฒนาการมายาวนาน ต่อเนื่องมาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ปัญญาศักดิ์ โสภณวสุ และศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี (2554, 2-3) กล่าวถึงความจำเป็นของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย ดังนี้

ระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของไทย มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบมาตั้งแต่ในปี พ.ศ.2477 โดยมีการจัดตั้ง “กรมป้องกันต่อสู้อากาศยาน” ขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่จัดการป้องกันภัยทางอากาศ

ปี พ.ศ.2480 ได้มีการปรับอัตราค่าจ้างของกรมฯ ด้วยการจัดตั้ง “กองยามอากาศ” โดยมีหน้าที่ส่วนหนึ่งในการฝึกทหารกองหนุนให้ออกปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการสังเกตเครื่องบิน และส่งข่าวไปยังศูนย์รวมข่าวเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการให้สัญญาณและประกาศแจ้งเตือนภัยทางอากาศ

ปี พ.ศ.2487 ได้โอนกิจการป้องกันภัยทางอากาศจากกระทรวงกลาโหมมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย และตั้งชื่อใหม่ว่า “กรมป้องกันภัยทางอากาศ” ต่อมามีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง “กองป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” ขึ้นในปี พ.ศ.2494

ปี พ.ศ.2495 ได้ยกฐานะกองป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นเป็นกรมเรียกว่า “กรมป้องกันสาธารณภัย” โดยมีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันภัยทางอากาศ ภัยจากการก่อวินาศกรรม ภัยจากการจลาจล ภัยอันเกิดจากแผ่นดินไหว ภัยจากพุนระเบิดทั้งบนบกและในน้ำ ตลอดจนอัคคีภัย วาตภัย และอุทกภัย

ปี พ.ศ.2501 ได้มีการยุบกรมป้องกันสาธารณภัยและจัดตั้งเป็น กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ปี พ.ศ.2505 มีการโอนกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไปสังกัดกรมการปกครอง ในห้วงเวลานั้นจากนั้นกล่าวได้ว่า ระบบงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมีการก่อรูปที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่าห้วงเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522

กฎหมายดังกล่าว กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เพื่อให้เกิดการประสานงาน ร่วมมือกันโดยใกล้ชิด และเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ยังได้กำหนดผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่างๆ ทั้งระดับชาติ จังหวัด อำเภอ เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และกำหนดให้กรมการปกครองทำหน้าที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยมีอธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนโดยตำแหน่ง

ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของไทยได้พัฒนาก้าวหน้าไประดับหนึ่ง คือ การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในมิติของการเตรียมความพร้อมรับภัยพิบัติ มีการบูรณาการหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา และกรมประชาสัมพันธ์ให้เข้ามามีบทบาทในการคาดหมาย ประเมินสถานการณ์ และแจ้งเตือนประชาชน การสงเคราะห์และให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยหลังจากภัยพิบัติทางธรรมชาติยุติลง

ปี พ.ศ.2545 นับเป็นปีแห่งการปฏิรูประบบงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ โดยการจัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้น เพื่อรับผิดชอบภารกิจป้องกันและ

บรรเทาสาธารณภัยโดยตรง มีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เป็นผลให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522

ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการ ได้มีการกำหนดกรอบการบริหารจัดการสาธารณภัยไว้อย่างชัดเจน ทั้งที่เป็นแนวนโยบาย การปฏิบัติการ และกรอบการประสานการปฏิบัติ มีคณะกรรมการระดับชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศ และมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการจัดการภัยพิบัติของประเทศ (สศช., 2554, 117)

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 มีดังนี้

1) ขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ครอบคลุมสาธารณภัยทุกประเภท โดยได้มีการกำหนดคำนิยามของสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง ไว้อย่างชัดเจน

2) การกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ดำเนินการโดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) มีกรรมการทั้งหมด 23 คน โดยมีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

3) กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ

4) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำหนดให้มีการจัดทำแผน 3 ระดับ คือ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร

5) กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และผู้เกี่ยวข้องไว้อย่างเป็นเอกภาพ ชัดเจนในทุกๆระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น (ปภ., 2552, 21)

ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย มีลักษณะโครงสร้างดังภาพประกอบ 2

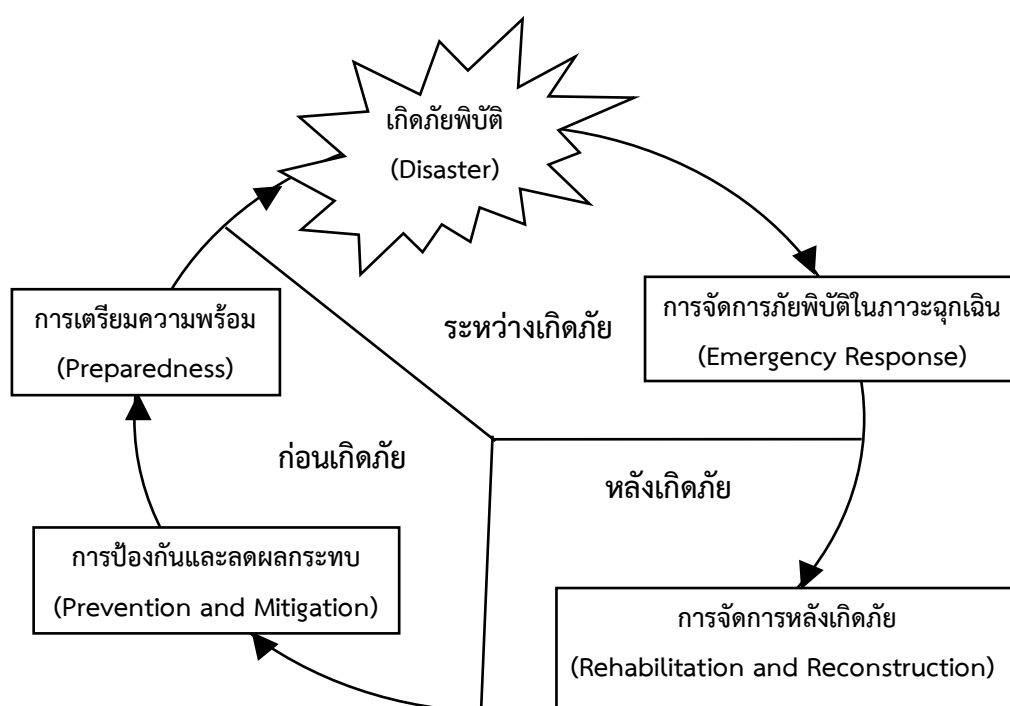
นอกจากมติทางกฎหมายที่เป็นกลไกในการบริหารจัดการสาธารณสุขภัยแล้ว ยังมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 แผนหลักการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 รวมถึงแผนแม่บทภัยต่างๆ เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการสาธารณสุขภัย คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2552 โดยกำหนดขอบเขตสาธารณสุขภัยเป็น 2 ด้าน คือ

1) ด้านสาธารณสุขประกอบด้วย 14 ประเภทภัย คือ อุทกภัยและดินโคลนถล่ม ภัยจากพายุหมุนเขตร้อน ภัยจากอัคคีภัย ภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย ภัยจากการคมนาคมและขนส่ง ภัยแล้ง ภัยจากอากาศหนาว ภัยจากไฟฟ้าและหมอกควัน ภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม ภัยจากคลื่นสึนามิ ภัยจากโรคระบาดในมนุษย์ ภัยจากโรคแมลง สัตว์ ศัตรูพืชระบาด ภัยจากโรคระบาดสัตว์และสัตว์น้ำ ภัยจากเทคโนโลยีสารสนเทศ

2) ด้านความมั่นคง ประกอบด้วย 4 ประเภทภัย คือ ภัยจากการก่อวินาศกรรม ภัยจากทุ่นระเบิดกับระเบิด ภัยทางอากาศ ภัยจากการชุมนุมประท้วงและก่อการจลาจล

เดิมการบริหารจัดการสาธารณสุขภัยของประเทศไทย ไม่มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยโดยตรง ภารกิจดังกล่าวกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน มีแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณสุขภัยที่มุ่งเน้น “การบรรเทาและปฏิบัติการ” และ “การฟื้นฟูภายหลังเกิดภัย” เป็นหลัก มีจุดมุ่งหมายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและบรรเทาทุกข์ในเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย มิได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อม การป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติในช่วงก่อนเกิดภัย

ในสถานการณ์ภัยพิบัติของประเทศไทยที่มีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข (ปภ.) ได้ปรับแนวคิดในการบริหารจัดการภัยพิบัติยุคใหม่เป็น “สาธารณสุขภัย เป็นเรื่องที่สามารถเตรียมความพร้อม เพื่อป้องกันและลดความเสียหายได้” พร้อมปรับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยให้ความสำคัญกับ “การป้องกัน การลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม” ในช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติควบคู่กับ “การจัดการภาวะฉุกเฉิน” ในขณะเกิดภัย รวมถึง “การฟื้นฟูบูรณะ” ภายหลังภัยพิบัติสิ้นสุด (ปภ.,ม.ป.ป., 3) ตามวัฏจักรของการจัดการภัยพิบัติ (ภาพประกอบ 3) ดังนี้



ภาพประกอบ 3 วัฏจักรการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ที่มา : ปภ., 2551, 7

ด้านการป้องกันและลดผลกระทบ ได้แก่ การกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ การจัดทำแผนแม่บทตามประเภทภัยพิบัติ รวมถึงแผนปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทต่างๆ การวางมาตรการป้องกันและลดความเสี่ยง การสร้างระบบป้องกันเตือนภัย การจัดทำคู่มือ และการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพ

ด้านการเตรียมความพร้อม คือ การเตรียมการล่วงหน้า เพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับรัฐบาล องค์กรปฏิบัติ ชุมชน และปัจเจกบุคคลในการเผชิญกับเหตุการณ์ภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยได้ดำเนินการ ดังนี้

1) มีวิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นสถาบันหลักในการฝึกอบรม ฝึกปฏิบัติ พัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการ ทักษะ ความชำนาญในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การช่วยเหลือผู้ประสบภัยและการฟื้นฟู การประยุกต์ใช้นวัตกรรม เทคโนโลยีสมัยใหม่ให้แก่บุคลากรในองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน อาสาสมัครและประชาชน เพื่อสร้างความตระหนักและเตรียมความพร้อมในการจัดการสาธารณภัย

2) ให้ความสำคัญในการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในรูปแบบต่างๆ ในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับกลุ่มจังหวัด การบริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติด้านสาธารณภัย

3) เสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้ความรู้แก่ผู้นำชุมชนภายใต้โครงการเสริมสร้างศักยภาพด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยนำหลักการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานเป็นแนวทางการดำเนินงาน เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชน ให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถจัดการภัยพิบัติหรือสาธารณภัยในเบื้องต้น พัฒนาระบบการกู้ชีพกู้ภัย เตรียมความพร้อมในการเผชิญเหตุและช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งทีมกู้ชีพกู้ภัย เสริมสร้างชุดเผชิญสถานการณ์วิกฤตพัฒนาศักยภาพเครือข่ายอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เป็นต้น

4) จัดหาและสนับสนุนวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ และจัดทำระบบฐานข้อมูลเครื่องจักรกล ยานพาหนะและเครื่องมืออุปกรณ์ของหน่วยงาน เครือข่ายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ด้านการจัดการในภาวะฉุกเฉิน มีการบริหารจัดการเพื่อคลี่คลายสถานการณ์วิกฤตให้เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุด ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ การประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติ ใช้ระบบการสั่งการในภาวะวิกฤติที่สอดคล้องกับการจัดการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ในการจัดการสาธารณภัยเพื่อการประสานงานและความร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานภาครัฐองค์กรเอกชนและภาคประชาชน เพื่อการเตรียมความพร้อมในทุกๆ ด้าน รวมถึงการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการร่วมระดับจังหวัดและจุดตรวจร่วมทั่วประเทศ เพื่อป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในช่วงเทศกาล เป็นต้น

การฟื้นฟูบูรณะ ดำเนินการฟื้นฟูหลังเกิดสาธารณภัยในเบื้องต้น ได้แก่ การฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายให้กลับสู่ปกติโดยเร็ว และให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเฉพาะตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน การสนับสนุนเครื่องอุปโภคบริโภค การจัดหาอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ด้านสาธารณภัย เช่น เต็นท์ บ้านน็อคดาว เรือท้องแบน เป็นต้น

การดำเนินการด้านอื่นๆ เช่น การประสานความร่วมมือกับต่างประเทศ การติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายใต้แผนงาน/โครงการต่างๆ ตลอดจนการจัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาประสิทธิภาพระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อให้ประชาชนได้รับการดูแลเอาใจใส่และมีหลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (ปภ., 2554, 27-30)

นอกจาก กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติในประเทศไทยแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554, 47-50) ดังต่อไปนี้

ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ เป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จัดตั้งขึ้นหลังจากที่ประเทศไทยประสบเหตุการณ์ธรณีพิบัติจากคลื่นสึนามิ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เป็นศูนย์ข้อมูลกลางด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีขีดความสามารถในการควบคุมและสั่งการในภาวะวิกฤต และแจ้งเตือนภัยในระดับมาตรฐานสากล มุ่งเน้นให้มีการพัฒนาระบบการสื่อสารที่มีความมั่นคงปลอดภัย มีประสิทธิภาพ เสถียรภาพ เชื่อถือได้ ทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤต เพื่อลดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ

ศูนย์บริหารจัดการวิกฤตการณ์ด้านการสื่อสาร กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ได้จัดตั้งศูนย์บริหารจัดการวิกฤตการณ์ด้านการสื่อสาร (ศบส.) ดำเนินการตามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติให้มีข่ายการสื่อสารหลักในภาวะฉุกเฉิน โดยหน้าที่ของศูนย์ประกอบด้วย

- 1) การประสานให้มีการกำหนดระเบียบ และจัดทำคู่มือการใช้ความถี่วิทยุกลางให้เป็นรูปธรรม เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นข่ายสื่อสารหลักในกรณีเกิดภัยพิบัติ ในการประสานขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 2) การจัดทำระบบสารสนเทศเพื่อการจัดเก็บข้อมูลด้านการสื่อสาร ระบบการสื่อสาร และเครื่องมือสื่อสารของหน่วยงานต่างๆ
- 3) การจัดให้มีหมายเลขโทรศัพท์เพื่อการประสานงานเหตุฉุกเฉิน (Emergency Call Center) เพื่ออำนวยความสะดวกกับประชาชนที่มีเหตุฉุกเฉินในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับข่ายสื่อสารสำรองหรือข่ายสื่อสารคู่ขนาน

กรมโยธาธิการและผังเมือง ถึงแม้ว่ากรมโยธาธิการฯ ไม่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาติเช่นเดียวกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ และศูนย์บริหารจัดการวิกฤตการณ์ด้านการสื่อสาร แต่โดยภารกิจทำให้กรมโยธาธิการฯ มีบทบาทในการป้องกันความเสียหายจากภัยพิบัติธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว ผ่านการออกกฎระเบียบด้านผังเมืองและการโยธาในพื้นที่ต่างๆ

กรมอุตุนิยมวิทยา มีพันธกิจหลักในการพยากรณ์อากาศครอบคลุมทั้งประเทศ และออกคำเตือนอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง แม่นยำ ทันเหตุการณ์ เพื่อตอบสนองต่อการบริหารจัดการในการลดการสูญเสียชีวิตจากภัยธรรมชาติ สร้างความตระหนักของประชาชนถึงภัยธรรมชาติ สามารถปฏิบัติตนได้อย่างถูกต้องในการรักษาชีวิต และลดผลกระทบจากภัยธรรมชาติโดยใช้เทคโนโลยีและวิธีการบริการสารสนเทศที่ทันสมัย

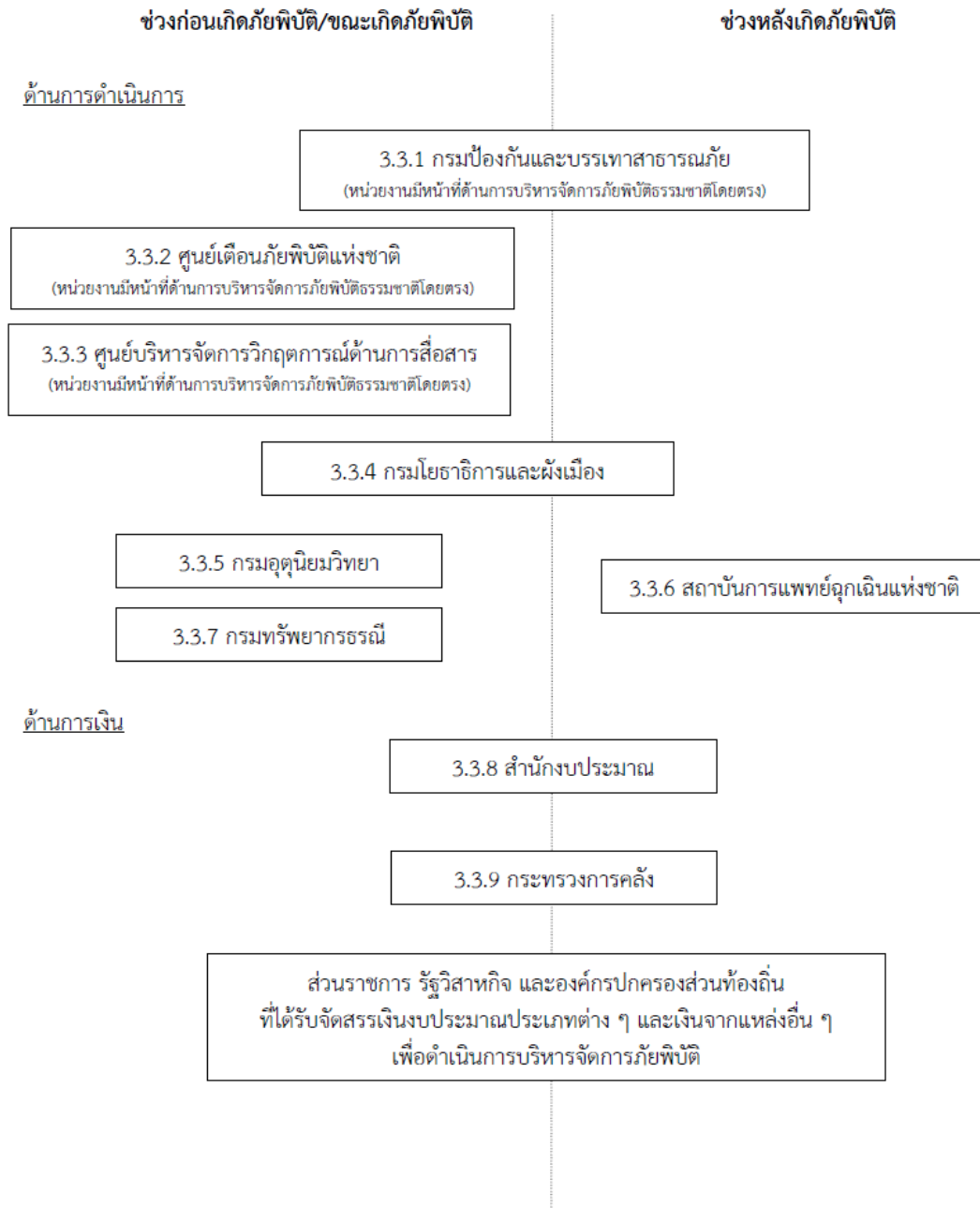
สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉินปี พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นองค์กรรับผิดชอบการบริหารจัดการ การประสานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการการจัดบริการการแพทย์ฉุกเฉิน มีพันธกิจหลักในการพัฒนาระบบการแพทย์ฉุกเฉินให้ได้มาตรฐานพัฒนาระบบการบริหารจัดการการแพทย์ฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพ พัฒนาเครือข่ายและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคีทุกภาคส่วน ตลอดจนเป็นศูนย์ประสานงานการแพทย์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติ

กรมทรัพยากรธรณี มีภารกิจเกี่ยวกับการสงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟู และบริหารจัดการด้านธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี สำรวจ ตรวจสอบสภาพธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี การประเมินศักยภาพแหล่งทรัพยากรธรณี กำหนดและกำกับดูแลเขตพื้นที่สงวนและอนุรักษ์ทรัพยากรธรณีเพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรณี คุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ และสังคมอย่างยั่งยืน โดยมีสำนักธรณีวิทยาสิ่งแวดล้อมและธรณีพิบัติภัยทำหน้าที่รับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องด้านธรณีพิบัติภัย เช่น การติดตั้งเครื่องมือตรวจการสั่นไหวในเขตพื้นที่เสี่ยงภัย และการศึกษาถึงรอยเลื่อนต่างๆ เป็นต้น

สำนักงบประมาณ มีภารกิจหลักในการจัดทำงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการบริหารตามแนวนโยบายรัฐบาล โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากร และวินัยทางการคลังรวมทั้งการบริหารงบประมาณ โดยการมอบอำนาจและกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพและคุ้มค่า

กระทรวงการคลัง มีภารกิจหลักในการเสนอแนะ กำหนดนโยบายการคลังและระบบการเงิน นโยบายภาษี และบริหารการจัดเก็บภาษี นโยบายรายจ่ายและหนี้สาธารณะ การบริหารรายรับรายจ่ายและหนี้สาธารณะ และการบริหารพัสดุภาครัฐ ที่ราชพัสดุ เหมืองแร่ ทรัพยากรธรรมชาติและหลักทรัพย์และทรัพย์สินอื่นๆ ของรัฐ กระทรวงการคลังจึงมีหน้าที่และบทบาทในการกำหนดนโยบายทางการคลัง เพื่อบริหารจัดการภาวะทางการคลังที่เกิดขึ้นและที่อาจจะเกิดขึ้นให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อรักษาความมั่นคงและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ

ทั้งนี้ บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาติ โดยสรุปเป็นดังภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาติ
ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554, 52

จากการทบทวนเอกสาร จะเห็นได้ว่า พัฒนาการที่สำคัญที่ทำให้ประเทศไทยมีความชัดเจนในการจัดระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติ มี 2 ช่วงใหญ่ๆ คือ

ช่วงแรก การประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 เพื่อให้เกิดการประสานงาน ร่วมมือกันโดยใกล้ชิดและเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังได้กำหนดผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่างๆ ทั้งระดับชาติ จังหวัด อำเภอ เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร พัฒนาการที่สำคัญในช่วงนี้ คือ การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในมิติของการเตรียมความพร้อมรับภัยพิบัติ มีการบูรณาการหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรง การสงเคราะห์และให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยภายหลังจากภัยพิบัติทางธรรมชาติยุติลง

ช่วงที่สอง การจัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานกลางในการจัดการภัยพิบัติของประเทศ และการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เป็นกฎหมายหลัก ได้มีการกำหนดกรอบการบริหารจัดการสาธารณภัยไว้อย่างชัดเจน ทั้งที่เป็นแนวนโยบาย การปฏิบัติการ และกรอบการประสานการปฏิบัติ

ทั้งนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้พัฒนาแนวทางการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และขับเคลื่อนภารกิจภายใต้แผนงาน/โครงการต่างๆ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารจัดการสาธารณภัยให้ครอบคลุม ทั้งก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ตามวัฏจักรของการบริหารจัดการภัยพิบัติ

2.1.3 ระบบอาสาสมัคร

พลังของอาสาสมัคร เป็นกำลังสำคัญในการทำงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยในยามเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติ ที่ทุกภาคส่วนต้องทำงานแข่งกับเวลาในการให้ความช่วยเหลือ อาสาสมัครเหล่านี้สามารถสร้างผลกระทบในเชิงบวกต่อสังคมมากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ภัยพิบัติ แรงใจและแรงกายของอาสาสมัครสามารถสร้างคุณประโยชน์ต่อสังคมได้ดังต่อไปนี้

อาสาสมัคร มีบทบาทเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูสังคมทางกายภาพในทุกมิติของการรับมือกับภัยพิบัติ ด้วยทักษะความสามารถที่หลากหลาย และน้ำใจที่อยากจะช่วยเหลือผู้ประสบภัย

อาสาสมัคร มีบทบาทเป็นผู้ฟื้นฟูทางด้านจิตใจ เป็นตัวประสานความสัมพันธ์ในชุมชน และสร้างความหวังให้กับผู้คนในสังคม

อาสาสมัคร มีส่วนช่วยอย่างมากในการช่วยเติมเต็มความต้องการและถมช่องว่างด้านการช่วยเหลือของส่วนกลางที่อาจจะช่วยเหลือได้ไม่ทั่วถึง

อาสาสมัคร มีบทบาทเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมร้อยผู้คนเข้าไว้ด้วยกัน สร้างความเชื่อมั่นร่วมกันและก่อให้เกิดความสามัคคีในสังคม

อาสาสมัคร เป็นส่วนสำคัญที่จะร่วมกันสร้างพลเมืองที่มีคุณภาพ และสำนึกแห่งความรับผิดชอบต่อสังคม

อาสาสมัคร เป็นส่วนสำคัญของการสร้างความเปลี่ยนแปลง และช่วยแก้ปัญหาสังคม (เครือข่ายจิตอาสา, ม.ป.ป., 4)

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบอาสาสมัครทั่วโลกมีความเข้มแข็งขึ้น คือ เหตุการณ์ภัยพิบัติที่รุนแรงและระบบสื่อสารโทรคมนาคมที่ทันสมัย ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้สึกร่วม และต้องการมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย จนก่อให้เกิดความตื่นตัวของขบวนการอาสาสมัครในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย

สำหรับประเทศไทย เหตุการณ์อุทกภัยปี 2553 มีการจัดตั้งศูนย์อาสาประชาชนในพื้นที่ภัยพิบัติจากองค์กรภาคประชาชนมากกว่า 50 องค์กร รวมถึงสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ทีวีไทย และ thaiflood.com ซึ่งมี Google Crisis response เป็นผู้ให้การสนับสนุน การทำงานของภาคประชาชนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมทั่วประเทศ เน้นเสริมการทำงานของภาครัฐให้สามารถเข้าถึงพื้นที่ได้รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดำเนินการภายใต้แนวคิดการประสานเครือข่ายภาคประชาชนแบบใยแมงมุม โดยมี node เชื่อมต่อในจังหวัดต่างๆ มีเว็บไซต์ และศูนย์ข้อมูลช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมเป็นช่องทางประสานข้อมูลการช่วยเหลือทั้งหมดซึ่งสามารถทำงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ในวงกว้าง ทำให้ผู้ประสบภัยได้รับความช่วยเหลืออย่างทั่วถึงและรวดเร็วมากขึ้น

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้วางกลไกกระเปาะ เพื่อจัดตั้งอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมีจำนวนกว่า 1.2 ล้านคนทั่วประเทศ โดยเน้นการสร้างแรงจูงใจและการวางระบบการสั่งการรวมถึงโครงการ 1 ตำบล 1 ทีมกู้ภัยซึ่งดำเนินการจัดตั้งแล้ว 7,000 ตำบล นอกจากนี้ ยังมีการอบรมอาสาสมัครเฝ้าระวังเรียกว่า มิสเตอร์เตือนภัย ปฏิบัติงานในพื้นที่เสี่ยงภัยหมู่บ้านละ 2 คน จำนวนประมาณ 20,000 คนทั่วประเทศ แต่ในกรณีภัยพิบัติขนาดใหญ่ซึ่งมีอาสาสมัครภายนอกเข้ามาร่วมปฏิบัติงาน มีการประสานผ่านศูนย์เฉพาะกิจในพื้นที่โดยมีระบบลงทะเบียนและแจกจ่ายงาน แต่ยังมีอาสาสมัครภาคประชาชนอีกเป็นจำนวนมากที่ปฏิบัติงานโดยอิสระไม่ผ่านศูนย์เฉพาะกิจดังกล่าว

แต่ในเหตุการณ์ภัยพิบัติมักพบว่า มีอาสาสมัครจำนวนมากเข้าไปในพื้นที่ประสบภัย โดยไม่มีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพรองรับขาดระบบประสานงานและการสื่อสารข้อมูล ไม่มีผู้มอบหมายงานหลัก อาสาสมัครจึงไม่ทราบว่าควรจะทำหน้าที่อะไรหรือช่วยเหลือใคร ในขณะเดียวกันอาสาสมัครแต่ละคนอาจไม่ได้รับการฝึกฝนเตรียมตัวมาก่อน ซึ่งแตกต่างจากอาสาสมัครต่างประเทศที่ค่อนข้างมีความพร้อมทั้งทักษะที่จำเป็นและอุปกรณ์สนับสนุน การขาดทักษะที่จำเป็นในการ

ช่วยเหลือ การกู้ภัย หรือด้านการแพทย์ฉุกเฉินอาจทำให้ผู้ประสบภัยตกอยู่ในอันตรายมากขึ้น เช่น การขนย้ายผู้ป่วยอย่างไม่ถูกวิธี เป็นต้น (สศช., 2554, 122-124)

2.1.4 ปัญหาการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องเผชิญภัยพิบัติขนาดใหญ่หลายครั้ง แม้จะมีการกำหนดผู้รับผิดชอบในภารกิจระดับต่างๆ ไว้อย่างชัดเจนแล้ว แต่การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมาทุกครั้งยังคงประสบปัญหา ดังต่อไปนี้

นิลบล สู่พาณิชย์ (2549, 47-49) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554, 118-120) และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2555, 42-44) ได้สรุปปัญหาในการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย ดังนี้

1) กลไกการบริหารจัดการ แม้ว่าประเทศไทยจะมีกลไกและองค์กรรับผิดชอบกรณีการเกิดสาธารณภัยในหลายระดับ ตั้งแต่การติดตามประเมินโอกาสการเกิดภัย การแจ้งเตือน การเข้าให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูเมื่อเกิดเหตุการณ์ ตลอดจนการฟื้นฟูผู้ประสบภัยและพื้นที่ภายหลังการเกิดภัย โดยมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ปัญหาพื้นฐาน คือ การขาดเอกภาพในการปฏิบัติและการบริหารจัดการ เนื่องจากระบบโครงสร้างการบริหารจัดการของประเทศไทย เป็นแบบรวมศูนย์หรือกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง การทำหน้าที่ของหน่วยงานมีการทับซ้อน จึงทำให้การทำงานของหน่วยงานเป็นการทำงานแบบบนลงสู่ล่าง มีการทับซ้อนกันในเชิงพื้นที่ และกลุ่มประชากร ฯลฯ

ผู้รับผิดชอบหลักไม่มีอำนาจสั่งการได้ครอบคลุมทุกหน่วยงาน ทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น เป็นผลให้การประสานงานและการผนึกกำลังจากหน่วยงานอื่นๆ ในภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน กองทัพ และอื่นๆ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การจัดทำโครงการด้านสาธารณภัยที่ต่างฝ่ายต่างดำเนินการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ไม่มีการทำงานในลักษณะองค์กรรวมเพื่อประสานการทำงานในทิศทางเดียวกัน และแก้ไขปัญหาระยะยาว ไม่มีการสร้างระบบการเฝ้าระวังภัย การแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพที่คำนึงถึงการผสมผสานและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีกับภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น

นอกจากนี้ ข้อจำกัดในฐานะที่เป็นหน่วยงานราชการ คือ ข้อจำกัดด้านวิสัยทัศน์/วิธียมองปัญหา-ปรากฏการณ์ ยังมองว่าหน่วยงานราชการควรเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในทุกด้าน และให้คุณค่ากับบทบาทของหน่วยงานภาคเอกชน และภาคประชาชน/ชุมชนยังไม่มากเท่าที่ควร

2) อำนาจการตัดสินใจ และการเบิกจ่ายงบประมาณในการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการมอบหมายหรือมีหน้าที่ตาม พรบ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ให้เป็นผู้มีอำนาจสั่งการและการเบิกจ่ายงบประมาณ ในขณะที่หน่วยงานที่มีภารกิจ หน้าที่โดยตรง คือ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัดมีงบประมาณไม่

มาก และเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นจะต้องรอการเบิกจ่ายงบประมาณจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ขาดความคล่องตัวในการทำงาน เนื่องจากมีขั้นตอนค่อนข้างมาก

ที่สำคัญคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัดอยู่ต่างสังกัด ต่างกรม ทำให้โครงสร้างที่เป็นอยู่ยังใช้การไม่ค่อยได้ การช่วยเหลือทำได้ช้าไม่ค่อยทันกับเหตุการณ์ นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องประกาศเป็นเขตภัยพิบัติ จึงจะสามารถเบิกจ่ายและใช้งบประมาณได้ และในหลายๆ ครั้งมีการประกาศที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เช่น บางพื้นที่ไม่ได้รับผลกระทบหรือไม่ได้ประสบกับภัยพิบัติ แต่ถูกนับว่าเป็นเขตภัยพิบัติ ทำให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณเกินความจริง

3) ชีตความสามารถของหน่วยงานปฏิบัติยังไม่สามารถรับมือภัยพิบัติขนาดใหญ่ได้ อันเนื่องมาจากการขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร เครื่องจักร เครื่องมืออุปกรณ์ที่เหมาะสมและจำเป็นในเบื้องต้น รวมทั้งเครื่องมือพิเศษที่จำเป็นต้องใช้ในกรณีต่างๆ บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

กำลังคนที่มีอยู่ก็ยังคงขาดความรู้และความชำนาญในเชิงเทคนิค ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานรับผิดชอบในการติดตามความเปลี่ยนแปลงของภัยธรรมชาติ ยังไม่สามารถติดตามและพยากรณ์ได้อย่างถูกต้องและแม่นยำ เนื่องจากการไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอ ประกอบกับบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัยยังมีจำนวนน้อย ขาดการฝึกฝนและอบรมอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเกิดความสับสนและล่าช้าในการปฏิบัติกรช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการทั้งในระดับนโยบาย ระดับวางแผน และระดับปฏิบัติ

บุคลากรที่มีความรู้และมีความเชี่ยวชาญในด้านการจัดการภัยพิบัติมีไม่เพียงพอ ทำให้มีผลต่อการป้องกันและการเตรียมความพร้อมให้ประชาชน

4) ปัญหาด้านองค์ความรู้ และอำนาจการตัดสินใจในขั้นตอนการปฏิบัติ ประเทศไทยยังขาดการวิจัยและพัฒนาด้านสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง ยังไม่มีความชัดเจนในการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยและการเผชิญปัญหา ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันสาธารณภัยและผังเมือง ยังไม่สามารถบังคับใช้อย่างได้ผล ขณะที่กฎหมายอื่นๆ เป็นอุปสรรคต่อการจัดการสาธารณภัย รวมทั้งขาดการให้ความสำคัญในระดับนโยบายด้วย

5) ปัญหาด้านการฟื้นฟู การช่วยเหลือฟื้นฟูที่ผ่านมามีระบบ ระเบียบการใช้เงินงบประมาณที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินการ ทำให้การฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยเป็นไปอย่างล่าช้าส่งผลกระทบต่อชีวิตและประกอบอาชีพของประชาชน

6) รัฐไม่ลงทุนในด้านการบริหารจัดการในเชิงป้องกันเพื่อลดผลกระทบของความเสียหายจากภัยพิบัติ งบประมาณที่จัดสรรเน้นการตั้งรับ คือ งบประมาณเพื่อการช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ขาดการประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานในการจัดทำระบบแผนที่เสี่ยงภัยในทุกระดับ ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ

7) ขาดการสร้าง ความเข้าใจให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา และผลกระทบที่ตามมาจากการเกิดภัยพิบัติ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการร่วมคิดและวางแผนเพื่อลดความเสี่ยงโดยชุมชนเอง ประชาชนและชุมชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและดำเนินการ รัฐเป็นผู้รับผิดชอบและสั่งการ บุคลากรที่ร่วมวางแผนและปฏิบัติงานมักไม่ใช่คนในพื้นที่ ขาดความรู้และเข้าใจในสภาพพื้นที่ ทำให้เกิดความคาดเคลื่อนในการคาดการณ์และการเตรียมความพร้อม

ด้วยสภาพปัญหาในการจัดการภัยพิบัติข้างต้น ส่งผลให้เมื่อเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่ หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถแก้ไขปัญหาและให้ความช่วยเหลือได้อย่างทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนในพื้นที่ไม่อาจรอรับการช่วยเหลือได้แต่เพียงอย่างเดียว จึงได้ก่อรูปรวมตัวเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในบางพื้นที่มีการช่วยเหลือกันในระดับชุมชน แต่ในบางพื้นที่ก็อาศัยความเป็นกลุ่มก้อน ความเป็นองค์กรชุมชน ความเป็นเครือข่าย ให้ความช่วยเหลือกันในระดับตำบล อำเภอ ดังเช่นกรณีของเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรมหิงพระ

2.2 องค์กรชุมชน

องค์กรชุมชน ในด้านหนึ่งเป็นการรวมกลุ่มกันเองของชุมชน เพื่อดำเนินกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน หรือเพื่อดำเนินกิจกรรมใดๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่ตนเองกำหนดไว้ ในอีกด้านหนึ่งองค์กรชุมชนเกิดจากการจัดตั้งโดยทางการ ปฏิบัติหน้าที่ไปตามนโยบายและโครงการของรัฐ หากแต่ไม่ว่าจะเกิดขึ้นด้วยสถานะใดก็ตาม องค์กรชุมชนต่างก็มีความสำคัญในฐานะผู้สร้างกระบวนการทัศน์ของผู้คนที่เข้ามารวมตัวกัน เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ทักษะการทำงาน และสร้างความคิดที่จะทำให้อะไรบางอย่างอยู่ร่วมกันอย่างสันติ (ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2546, 398)

2.2.1 ความหมายขององค์กรชุมชน

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำคำว่า “กลุ่ม” และ “องค์กร” มาอธิบายความหมายไว้ในหัวข้อเดียวกัน เนื่องจากเมื่อพิจารณาความหมายแล้วมีความใกล้เคียง และคาบเกี่ยวกันในการก่อเกิด การปฏิสัมพันธ์ภายใน ดังนี้

กลุ่ม องค์กร หมายถึง คนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปที่มีลักษณะบางอย่างเหมือนกัน มีความรู้สึกนึกคิดว่าเป็นพวกเดียวกัน มีความสนใจ ดำเนินการหรือร่วมปรึกษาหารืออย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน (ครรรชิต พุทธิโกษา, 2554, 201) โดยมีผู้นำและกิจกรรมพัฒนาร่วมกันในชุมชน ทั้งด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม (สมพันธ์ เตชะอธิก, 2540 อ้างใน ปารีชาติ วลัยเสถียร

และคณะ, 2546, 385-386) ในการขับเคลื่อนองค์กรให้บรรลุเป้าประสงค์นั้นจึงต้องมีการออกแบบโครงสร้างเพื่อรวบรวมกลุ่มงาน กิจกรรม และกำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิก รวมทั้งมีการสร้างระบบประสานงานและยุทธศาสตร์เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเคลื่อนตัวได้อย่างราบรื่น (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, 2-3)

ทั้งนี้ ปัจจัยที่ทำให้เกิดการรวมกลุ่มมี 3 ประการ คือ

1) มีกิจกรรมต่างๆ เกิดขึ้นร่วมกัน กิจกรรมนั้นบ่งชี้ถึงความสนใจร่วมกันของสมาชิกในกลุ่มที่จะกระทำร่วมกันอย่างมีเป้าหมาย

2) มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของสมาชิกภายในกลุ่มเกิดขึ้นในเชิงสร้างสรรค์มากกว่าที่จะต่อต้านกัน นอกจากนี้ยังมีการดำเนินปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่อกันอีกด้วย

3) มีความรู้สึกร่วม ความเป็นกลุ่มจะต้องทำให้สมาชิกของกลุ่มทั้งหมดมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยเฉพาะการทำให้เกิดความรู้สึกร่วม ซึ่งอาจได้รับการกระตุ้นจากการมีจิตสำนึกเดียวกัน เห็นปัญหาาร่วมกันและต้องการแสวงหาทางออกในการแก้ปัญหาาร่วมกัน (กิตติชัย รัตนนะ, 2553, 241-243)

จากความหมายของกลุ่ม องค์กรข้างต้น สรุปได้ว่า องค์กรชุมชน หมายถึง การรวมตัวกันของคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มีความสนใจ ดำเนินการหรือร่วมปรึกษาหารืออย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันภายใต้แบบแผนการปฏิบัติต่อกัน และเป็นที่ยอมรับกันในบรรดาหมู่สมาชิกของกลุ่มเอง ในการขับเคลื่อนองค์กรให้บรรลุเป้าประสงค์นั้นจึงต้องมีการออกแบบโครงสร้างเพื่อรวบรวมกลุ่มงาน กิจกรรม และกำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิก รวมทั้งมีการสร้างระบบประสานงานและยุทธศาสตร์เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเคลื่อนตัวได้อย่างราบรื่น

2.2.2 ประเภทขององค์กรชุมชน

ประเภทขององค์กรชุมชนแบ่งได้โดยอาศัยเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไป โดยได้มีผู้แบ่งประเภทขององค์กรชุมชนไว้ในหลากหลายรูปแบบ ดังต่อไปนี้

ครรรชิต พุทธิโกษา (2554, 201-203) และปารีชาติ วัลย์เถียร และคณะ (2546, 400) แบ่งประเภทของกลุ่มคล้ายคลึงกัน ดังนี้

1) แบ่งตามรูปแบบการจัดตั้งกลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่เป็นทางการ เป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นอย่างมีแบบแผนชัดเจน มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่ชัด มีการกำหนดกฎเกณฑ์ความรับผิดชอบกันเป็นสัดส่วน มีการปฏิสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ ทั้งการประชุม การระดมทุน การคัดเลือกสมาชิกหรือผู้บริหารกลุ่ม การติดต่อสื่อสาร การประชาสัมพันธ์ เป็นกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ มีสมาชิกค่อนข้างมาก กิจกรรมของกลุ่มอาจต้องการความ

ชำนาญและความสามารถพิเศษ มีความเสถียรของกลุ่มสูง (กิติชัย รัตนะ, 2553, 246-248) มีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุน มีกฎหมาย กฎระเบียบรองรับ

กลุ่มที่เป็นทางการนี้สามารถแบ่งย่อยได้ 2 ประเภท คือ กลุ่มถาวร โดยการคงอยู่ของกลุ่มมีความมั่นคง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้าน มูลนิธิ สหกรณ์การเกษตร ฯลฯ และกลุ่มชั่วคราว การคงอยู่ของกลุ่มจะมีลักษณะเป็นครั้งคราว ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เมื่อกิจกรรมนั้นๆ สิ้นสุด ก็จะสิ้นสุดภาระหน้าที่ของกลุ่มหรือยกเลิกกลุ่มไปด้วย เช่น คณะกรรมการจัดงานประกวด คณะทำงานจัดงานกาชาดประจำปี เป็นต้น

กลุ่มที่ไม่เป็นทางการ เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นโดยสมาชิกมารวมกันตามธรรมชาติ ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ โดยกิติชัย รัตนะ (2553, 246-248) อธิบายว่า มีขนาดของกลุ่มที่ไม่ใหญ่มาก การรวมตัวเกิดขึ้นมาจากความสนใจในประเด็นปัญหาาร่วมกันของคนในชุมชน หรือเกิดจากแรงบีบคั้นทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการประกอบอาชีพ บางครั้งไม่สามารถกำหนดระยะเวลาของการจัดตั้งกลุ่ม หรือการดำรงอยู่ของกลุ่มได้ชัดเจน เช่น ชมรมหมากรุก กลุ่มสมัชชาคนจน เป็นต้น

2) แบ่งตามโครงสร้างกลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่มีโครงสร้างแบบง่าย เป็นกลุ่มที่มีการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ของสมาชิกภายในกลุ่มไว้อย่างชัดเจน เช่น หัวหน้ากลุ่ม รองหัวหน้ากลุ่ม เลขานุการกลุ่ม สมาชิกกลุ่ม ฯลฯ การบริหารจัดการกลุ่มไม่ซับซ้อน ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเดี่ยวๆ เช่น กลุ่มพ่อค้าสุกร สมาคมพ่อค้าไทย-จีน เป็นต้น

กลุ่มที่มีโครงสร้างซับซ้อน เป็นกลุ่มที่มีการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ของสมาชิกภายในกลุ่มในหลายระดับชั้น หรือมีโครงสร้างย่อยๆ ซ้อนกันอยู่ อาทิ ในหมู่บ้านแห่งหนึ่งประกอบด้วยการรวมกลุ่มของผู้คนในหลายกลุ่มอาชีพ เช่น กลุ่มชาวนา กลุ่มผู้เลี้ยงปลา กลุ่มผู้เลี้ยงไก่ไข่ โดยในแต่ละกลุ่มดังกล่าวนี้มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสหกรณ์ร้านค้า เป็นต้น

3) แบ่งตามลักษณะกิจกรรม ได้แก่

กลุ่มเรียนรู้ เป็นกลุ่มที่มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง เช่น มีความสนใจเกี่ยวกับกระบวนการผลิตน้ำสกัดชีวภาพ ก็เข้าฝึกอบรมร่วมกัน ความสัมพันธ์ของกลุ่มในลักษณะนี้จะเป็นอย่างหลวมๆ ชั่วครั้งชั่วคราว การถ่ายทอดเทคโนโลยีของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันเป็นการสร้างกลุ่มประเภทนี้

กลุ่มกิจกรรม เป็นกลุ่มที่มีการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน ซึ่งอาจเป็นกิจกรรมทางสังคม กิจกรรมทางพาณิชย์ หรือหลายๆ กิจกรรมร่วมกัน รวมทั้งอาจมีกิจกรรมการเรียนรู้ผสมผสานด้วยก็ได้ การรวมกลุ่มมีความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างเหนียวแน่น มีการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ รวมทั้งปัจจัยการผลิตที่พัฒนาต่อเนื่องมากกว่ากลุ่มเรียนรู้

4) แบ่งตามเงื่อนไขการเกิดกลุ่ม

กลุ่มที่เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นโดยมีเป้าหมายร่วมกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันค่อนข้างต่อเนื่อง สม่่าเสมอ องค์กรชุมชนที่มีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะวัตถุประสงค์ มีลักษณะสำคัญ คือ มีโครงสร้างและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการรวมตัว มีพลังในการแก้ปัญหาค่อนข้างจำกัดขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกและเครือข่าย มีการทำกิจกรรมของสมาชิกร่วมกันอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ไม่เพียงเฉพาะเมื่อเกิดปัญหาวิกฤตเท่านั้น

องค์กรชุมชนในลักษณะนี้มักจะเกิดจากการที่นักพัฒนาทั้งในภาครัฐและองค์กรเอกชนเข้าไปผลักดันให้มีการจัดตั้งขึ้น เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเกษตรทางเลือก กลุ่มเลี้ยงวัว เป็นต้น (บุญฤทธิ์ เพื่อกวีพัฒนา, ม.ป.ป. อ้างใน ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2546, 398-399)

กลุ่มเชิงวัฒนธรรม เป็นกลุ่มที่มีการรวมตัวเนื่องจากมีปัญหาหรือได้รับผลกระทบคล้ายคลึงกัน มีลักษณะเด่น ได้แก่ การรวมตัวกันไม่เห็นชัดเจน มีพลังในการแก้ปัญหาสูง มีการรวมตัวกันเมื่อเกิดปัญหาวิกฤต และมีผลกระทบวงกว้าง

ตัวอย่างขององค์กรเชิงวัฒนธรรม คือ กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันในหมู่บ้าน ซึ่งตามปกติจะไม่รวมตัวกัน แต่เมื่อมีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อคนทั้งชุมชนเกิดขึ้น เช่น มีโรงงานมาตั้งและปล่อยน้ำเสียออกสู่ชุมชน คนในชุมชนก็จะเข้ามารวมตัวกันประท้วง คัดค้าน หรือต่อต้านโรงงาน ในกรณีเช่นนี้ การรวมตัวของคนจะมีพลังในการแก้ปัญหาสูง เพราะมีอำนาจต่อรองมาก และส่งผลกระทบได้กว้างขวาง (บุญฤทธิ์ เพื่อกวีพัฒนา, ม.ป.ป. อ้างใน ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2546, 398-399)

5) แบ่งตามความสัมพันธ์ของคนในกลุ่ม

กลุ่มปฐมภูมิ ได้แก่ กลุ่มบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดสนิทสนม มีการติดต่อกันอยู่เสมอและเป็นเวลาอันยาวนาน กระทำกิจกรรมโดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน ช่วยเหลือกัน เช่น กลุ่มญาติ กลุ่มเพื่อนสนิท เป็นต้น

กลุ่มทุติยภูมิ สมาชิกกลุ่มมีความผูกพันมิใช่เป็นการส่วนตัว มีความสัมพันธ์กันตามระเบียบ กฎเกณฑ์ มีแบบแผน เช่น มีการแบ่งงานกันทำตามความสามารถเพื่อประสิทธิภาพของงาน มีสายการติดต่อกันเป็นไปตามลำดับขั้นตอน เป็นต้น

6) แบ่งตามความสมัครใจ

กลุ่มสมัครใจ เป็นกลุ่มที่สมาชิกเข้ามารวมตัวกันด้วยความสมัครใจ อาจด้วยเป็นกลุ่มอาชีพเดียวกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือมีความสนใจเรื่องเดียวกัน เช่น กลุ่มผู้ปลูกลำไย ชมรมคนรักฟุตบอลไทย แฟนคลับนักแสดงเกาหลี เป็นต้น

กลุ่มไม่สมัครใจ หมายถึง กลุ่มที่สมาชิกเข้ามารวมกันโดยไม่มีทางเลือกเป็นอย่างอื่น เช่น กลุ่มเพศชาย กลุ่มเพศหญิง กลุ่มเชื้อชาติ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า กลุ่ม หรือองค์กรชุมชนสามารถแบ่งออกได้หลากหลายประเภท ขึ้นอยู่กับมิติ หรือมุมมองของผู้จำแนก

2.3 เครือข่าย

เครือข่าย เป็นแนวคิดแนวปฏิบัติที่มีมานาน เครือข่ายคือหัวใจของชุมชน ในอดีตผู้คนอยู่กันแบบพึ่งพาอาศัยกันทั้งในชุมชนและกับชุมชนอื่นๆ มีความสัมพันธ์ที่แสดงออกทางกิจกรรมที่ทำกันสม่ำเสมอหรือเป็นครั้งคราว เพื่อความอยู่รอดของชุมชน (เสรี พงศ์พิศ, 2548, 197)

การสร้างเครือข่ายมีประโยชน์หลายประการ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ สมาชิกและกิจกรรมของเครือข่าย เช่น ช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ เครื่องมือ ทำให้เห็นมองปัญหาและประเด็นการพัฒนาที่อาจมองข้ามหรือมีความซับซ้อน ทำให้การพัฒนาดำเนินไปได้ก้าวหน้าและรวดเร็ว ลดการทำงานและการใช้ทรัพยากรที่ซ้ำซ้อน โดยเฉพาะในการพัฒนากลุ่มชุมชนของหน่วยงานราชการต่างๆ ทำให้ทราบว่ายังมีกลุ่มบุคคลหรือบุคคลอื่นที่สนใจทำงานในเรื่องเดียวกันและประสบปัญหาเหมือนกัน ช่วยให้กลุ่มชุมชนได้รับความช่วยเหลือ มีขวัญกำลังใจ มีแรงจูงใจในการทำกิจกรรม และทำให้เกิดอิทธิพลกระตุ้นให้สังคมตระหนักถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เช่น การรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (ครรชิต พุทธิโกษา, 2554, 213)

2.3.1 นิยามของเครือข่าย

จากการทบทวนเอกสาร พบว่า มีผู้ให้นิยามของเครือข่ายไว้ ดังนี้

เครือข่าย เป็นความร่วมมือระหว่างปัจเจก กลุ่ม องค์กรประเภทเดียวกัน หรืออาจเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างกลุ่ม องค์กรต่างประเภท (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2543, 28) หรือเป็นขบวนการทางสังคมอันเกิดจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กร สถาบัน (เสรี พงศ์พิศ, 2548, 8) โดยผู้กระทำหรือแกนเชื่อมโยง (Nodes) สามารถเป็นได้ทั้งบุคคล ทีมงาน องค์กร แนวความคิด หรืออื่นๆ ขึ้นอยู่กับบริบทของเครือข่าย (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, 304)

เครือข่ายเป็นรูปแบบหนึ่งของกลุ่ม (นฤมล นิราทร, 2543, 6) เพื่อเสริมสร้างพลังในการแก้ไขปัญหาและการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ โดยผ่านระบบการสื่อสารที่ทำให้สมาชิกในเครือข่ายมีโอกาสในการรับรู้ และเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน (พระมหาสุทิตย์ อาภากรโ, 2547, 46) เครือข่ายมีไว้เพื่อตอบสนองความต้องการและการแก้ไขปัญหาของกลุ่ม องค์กร ในลักษณะของพลังภาคประชาชน (ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2546, 456) เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีความต้องการที่จะขอความช่วยเหลือหรือขอความร่วมมือจากกลุ่มอื่นๆ เพื่อแก้ปัญหาก็สามารถติดต่อไปได้ ในการเข้าร่วมเป็นเครือข่ายขององค์กรเหล่านี้ยังคงความเป็นเอกเทศ เพราะการเข้าร่วมเป็นเครือข่ายเป็นการเข้าร่วมเพียงบางส่วนขององค์กรเท่านั้น (กาญจนา แก้วเทพ, 2538 อ้างใน นฤมล นิราทร, 2543, 7)

เครือข่ายจึงเป็นระบบการปฏิสัมพันธ์ที่มีความเหนียวแน่นน้อยกว่ากลุ่ม เนื่องจากการรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดพลังต่อรองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ (กิตติชัย รัตนะ, 2553, 241)

จากนิยามของเครือข่ายข้างต้น สรุปได้ว่า เครือข่าย หมายถึง การเชื่อมโยงผู้คน กลุ่มคน กระบวนการและเป้าหมายเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดพลังต่อรองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยผ่านระบบการสื่อสารที่ทำให้สมาชิกในเครือข่ายมีโอกาสในการรับรู้ และเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน โดยที่แต่ละฝ่ายยังคงปฏิบัติการกิจหลักของตนต่อไปอย่างไม่สูญเสียเอกลักษณ์และปรัชญาของตนเอง

2.3.2 องค์ประกอบของเครือข่าย

ในด้านองค์ประกอบของเครือข่าย มีผู้แยกแยะ ให้รายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ นฤมล นิราทร (2543, 7-8) สรุปลักษณะของเครือข่าย ดังนี้

- 1) มีกลุ่มบุคคล หรือองค์กร
- 2) กลุ่มเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งเป็นกระบวนการที่ประสานกลุ่มหรือบุคคลเอาไว้ สิ่งที่ได้จากการปฏิสัมพันธ์ก็คือ ข่าวสารข้อมูลในรูปแบบต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงาน
- 3) มีการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน
- 4) ความเป็นอิสระต่อกัน แต่ละกลุ่มมีเป้าหมาย มีกิจกรรมของตนเองอยู่แล้ว การเข้ามาร่วมเครือข่ายเป็นการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งเพื่อทำกิจกรรมหรือโครงการร่วมกัน เมื่อโครงการสำเร็จแล้วก็สลายตัวไปได้

เสรี พงศ์พิศ (2548, 201) กล่าวถึงลักษณะเฉพาะหรือลักษณะร่วมของเครือข่าย คือ

- 1) เป็นกลุ่มองค์กร หรือบุคคลที่มาร่วมกันเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์และความสนใจที่ตั้งขึ้นร่วมกัน
- 2) เป็นเวทีเพื่อกิจกรรมทางสังคมโดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน
- 3) ดำรงอยู่ได้ยาวนานด้วยการสื่อสารแบบใดแบบหนึ่งที่ต่อเนื่อง
- 4) มีความรู้สึกผูกพันกับโครงสร้างที่พัฒนาขึ้นมาด้วยกัน และร่วมกันรับผิดชอบ
- 5) มีฐานอยู่ที่ความเป็นเจ้าของร่วมกัน และความมุ่งมั่นที่จะทำตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกัน รวมทั้งเครื่องมือหรือวิธีการในการดำเนินการที่คิดไว้ร่วมกัน

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543, 37-44) และครรชิต พุทธิโกษา (2554, 215-217) แยกแยะองค์ประกอบของเครือข่าย ดังนี้

- 1) มีการรับรู้มุมมองที่เหมือนกัน (Common Perception) สมาชิกในเครือข่าย ต้องมีความรู้สึกนึกคิดและการรับรู้ถึงเหตุผลในการเข้ามาด้วยกันเป็นเครือข่าย ซึ่งจะส่งผลให้สมาชิกของเครือข่ายเกิดความรู้สึกผูกพันในการดำเนินกิจกรรมร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาหรือลดความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น

2) การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Common Vision) การที่สมาชิกมองเห็นจุดมุ่งหมายในอนาคตที่เป็นภาพเดียวกัน รับรู้และเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน และมีเป้าหมายที่จะเดินทางไปด้วยกัน การมีวิสัยทัศน์ร่วมกันจะทำให้กระบวนการขับเคลื่อนเกิดพลัง มีความเป็นเอกภาพ และช่วยผ่อนคลายความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

3) มีความสนใจหรือผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Interests/Benefits) คำว่าผลประโยชน์ในที่นี้ครอบคลุมทั้งผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินและผลประโยชน์ไม่ใช่ตัวเงิน เป็นความต้องการ (Need) ของมนุษย์ในเชิงปัจเจก หากการเข้าร่วมในเครือข่ายสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิกหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน ก็จะเป็นแรงจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายมากขึ้น ดังนั้น ในการที่จะดึงใครสักคนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเครือข่ายจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่เขาจะได้รับจากการเข้าร่วม

4) การมีส่วนร่วมของสมาชิกทุกคนในเครือข่าย (Stakeholders Participation) เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมลงมือกระทำอย่างเข้มแข็ง ดังนั้น สถานะของสมาชิกในเครือข่ายจึงมีความเท่าเทียมกันในฐานะหุ้นส่วน (Partner) ของเครือข่าย เป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ (Horizontal Relationship) คือความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อน มากกว่าความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Vertical Relationship) ในลักษณะเจ้านายลูกน้อง

5) การเสริมสร้างซึ่งกันและกัน (Complementary Relationship) เป็นลักษณะการที่สมาชิกของเครือข่ายต่างก็สร้างความเข้มแข็งให้กันและกัน โดยนำจุดแข็งของฝ่ายหนึ่งไปช่วยแก้ไขจุดอ่อนของอีกฝ่ายหนึ่ง แล้วทำให้ได้ผลลัพธ์เพิ่มขึ้นในลักษณะพลังทวีคูณ

6) การเกี่ยวพันพึ่งพากัน (Interdependence) เมื่อสมาชิกของเครือข่ายตกอยู่ในสภาวะจำกัดทั้งด้านทรัพยากร ความรู้ เงินทุน กำลังคน ฯลฯ ไม่สามารถทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้ด้วยตนเอง จำเป็นต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในเครือข่าย การเกี่ยวพันพึ่งพากันจะส่งผลให้สมาชิกมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันโดยอัตโนมัติ

7) การมีปฏิสัมพันธ์ในเชิงแลกเปลี่ยน (Interaction) สมาชิกในเครือข่ายต้องทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เช่น มีการติดต่อกันผ่านการเขียน การพบปะพูดคุย การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน หรือมีกิจกรรมประชุมสัมมนาร่วมกัน โดยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเครือข่ายตามมาด้วย ยิ่งสมาชิกมีปฏิสัมพันธ์กันมากก็จะเกิดความผูกพันระหว่างกันมากขึ้น ทำให้การเชื่อมโยงถึงกันมากขึ้น มีการเรียนรู้ระหว่างกันมากขึ้น เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่าย

พระมหาสุทิตย์ อาภากร (2547, 48-50) สรุปองค์ประกอบที่สำคัญของความเป็นเครือข่าย ดังนี้

1) หน่วยชีวิตหรือสมาชิก เป็นองค์ประกอบเบื้องต้นของความเป็นเครือข่ายที่สร้างระบบปฏิสัมพันธ์โดยแต่ละหน่วยชีวิตและแต่ละปัจเจกบุคคล จะดำเนินการสานต่อเพื่อหาแนวร่วมในการสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ เพื่อให้เกิดการดำรงอยู่ร่วมกันตามหลักธรรมชาติที่ทุกสรรพสิ่งจะต้องพึ่งพาอาศัยและสร้างกระบวนการที่สืบเนื่องเพื่อรักษาความเป็นไปของชีวิต

2) จุดมุ่งหมาย ความเป็นเครือข่ายนั้นต้องมีความหมายถึง “การร่วมกันอย่างมีจุดหมาย” เพื่อทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์และกระบวนการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายนั้น

3) การทำหน้าที่อย่างมีจิตสำนึก การที่คนจะมารวมกลุ่มเป็นองค์กรเครือข่ายได้นั้น นอกจากจะมีความสนใจหรืออุปนิสัยใจคอที่คล้ายคลึงกันแล้ว บุคคลยังต้องมีจิตสำนึกต่อส่วนรวม กล่าวคือ เมื่อพวกเขาเห็นปัญหาหรือต้องการที่จะพัฒนาและเปลี่ยนแปลงสิ่งใดสิ่งหนึ่ง จิตใจที่มุ่งมั่นย่อมเป็นแรงขับเคลื่อนที่นำไปสู่การคิดวิเคราะห์และการค้นหาวิธี เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ รวมทั้งแสวงหาแนวร่วมเพื่อสร้างพลังอำนาจในการต่อรองหรือการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน

4) การมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยน การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของสมาชิก จะเป็นปัจจัยที่หนุนเสริมให้เครือข่ายนั้นมีพลังมากขึ้น ในระบบความสัมพันธ์ของเครือข่าย การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจะนำไปสู่การให้และการรับ รวมถึงการระดมทรัพยากรเพื่อให้ภารกิจที่เครือข่ายดำเนินการร่วมกันบรรลุถึงเป้าหมาย

การแลกเปลี่ยนเรียนรู้เป็นทั้งแนวคิด กระบวนการ และวิธีการของการจัดการเครือข่าย เป็นกระบวนการสร้างข้อมูลที่ต่อเนื่อง การมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยนจึงเสมือนกลไกที่เป็นแรงผลักดันให้ความเป็นเครือข่ายดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

5) ระบบความสัมพันธ์และการสื่อสาร กระบวนการสื่อสารนั้นจะช่วยให้สมาชิกในเครือข่ายเกิดการรับรู้ เกิดการยอมรับในกระบวนการทำงานและช่วยรักษาสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน ความสัมพันธ์ที่เกิดจากการติดต่อสื่อสารที่ต่อเนื่องเช่นนี้ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของเครือข่าย การพัฒนาระบบเครือข่ายจะต้องยึดหลักการของความสัมพันธ์และการสื่อสารระหว่างกัน โดยมีกิจกรรมและข้อมูลเพื่อให้เกิดความเคลื่อนไหวของเครือข่ายนั้นๆ

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552, 304-305) กล่าวถึงลักษณะที่สำคัญของเครือข่ายว่ามี 4 ประการ คือ

- 1) องค์กรที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายมีแบบแผนความร่วมมือระหว่างกัน
- 2) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เป็นสมาชิกเครือข่าย เป็นปฏิสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องในฐานะที่เป็นอนุกรมของการแลกเปลี่ยนซึ่งเกื้อหนุนให้ดำเนินการได้อย่างราบรื่น โดยโครงสร้างของเครือข่ายซึ่งมีความยืดหยุ่นและมีกระบวนการเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่ง
- 3) โครงสร้างเครือข่าย ซึ่งเป็นสิ่งบ่งชี้ให้เห็นว่าการแลกเปลี่ยนระหว่างสมาชิกในเครือข่ายหาได้เป็นไปได้โดยอิสระ มีลักษณะเป็นแบบแผนที่สะท้อนให้เห็นถึงการแบ่งงานกันทำ แต่มีความอิสระต่อกันในทางกฎหมาย
- 4) พันธะสัญญาระหว่างองค์กรมีลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด ซึ่งระบุบทบาทหน้าที่ขององค์กรในเครือข่ายอย่างกว้างๆ โดยอาศัยความเชื่อไว้วางใจและความรับผิดชอบซึ่งกันและกันเป็นสิ่งร้อยรัดให้เครือข่ายดำรงอยู่

จากการแยกแยะองค์ประกอบของเครือข่ายข้างต้น สรุปได้ว่า องค์ประกอบที่สำคัญของเครือข่ายต้องประกอบไปด้วย บุคคล กลุ่ม องค์กรที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันในเชิงการแลกเปลี่ยนด้วยมุมมองที่เหมือนกัน มีวิสัยทัศน์ และผลประโยชน์ร่วมกัน มีการดำเนินกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน มีการเกื้อหนุนพึ่งพากัน ผ่านกระบวนการสื่อสารแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมของสมาชิก

2.3.3 ประเภทและรูปแบบของเครือข่าย

นักวิชาการหลายท่านได้แยกแยะประเภทและรูปแบบของเครือข่าย ดังนี้

นฤมล นิราทร (2543, 18-21) ได้จำแนกประเภทของเครือข่าย ดังนี้

- 1) จำแนกตามพื้นที่ดำเนินงาน เช่น เครือข่ายระดับหมู่บ้าน ตำบล จังหวัด ภาค และระดับประเทศ
- 2) ตามประเภทกิจกรรมหรือประเด็นปัญหา เช่น เครือข่ายที่ทำงานด้านเด็ก สตรี สาธารณสุข สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม เป็นต้น
- 3) ตามอาชีพหรือสถานภาพทางสังคม เช่น เครือข่ายแรงงาน เครือข่ายกลุ่มพระสงฆ์ เครือข่ายครูพิทักษ์สิทธิเด็ก เป็นต้น
- 4) จำแนกตามรูปแบบโครงสร้างหรือความสัมพันธ์ คือ

4.1) เครือข่ายตามแนวตั้ง หมายถึง เครือข่ายที่โครงสร้างมีลักษณะเป็นช่วงชั้น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในเครือข่ายไม่เท่ากัน เครือข่ายตามแนวตั้งจะพบมากในองค์กรธุรกิจ เช่น เครือข่ายแฟรนไชส์ต่างๆ

4.2) เครือข่ายตามแนวนอน เป็นเครือข่ายที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ภายในเครือข่ายมีความเท่าเทียมกัน ลักษณะการแลกเปลี่ยนเป็นไปโดยช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การติดต่อภายในเครือข่ายเป็นการติดต่อระหว่างบุคคลหรือองค์กร หรืออาจจะมียุทธศาสตร์ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างเครือข่าย ซึ่งเครือข่ายในงานพัฒนาส่วนใหญ่เป็นเครือข่ายตามแนวนอน

สัมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ (2537 อ้างใน พระมหาสุทิตย์ อาภากร, 2547, 95) กล่าวถึงประเภทของเครือข่ายว่า อาจจำแนกเป็น 3 ประเภท คือ

1) เครือข่ายความคิด เป็นเครือข่ายที่เน้นการทำงานด้วยความคิด ความรู้ หรือเทคนิคต่างๆ เครือข่ายเหล่านี้เป็นแหล่งที่ผู้นำได้มีโอกาสเผยแพร่แนวความคิดของตนและได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับคนอื่นๆ ทำให้เกิดความคิดที่ชัดเจนขึ้น

2) เครือข่ายกิจกรรม เป็นเครือข่ายที่เน้นการช่วยเหลือ ร่วมมือกันในการทำกิจกรรม

3) เครือข่ายสนับสนุนทุน เป็นเครือข่ายที่ให้การสนับสนุนทุนแก่เครือข่ายอื่นๆ ในการดำเนินงาน ซึ่งอาจเป็นทั้งกลุ่มทุนภายในเครือข่ายและมาจากภายนอกเครือข่าย

เสรี พงศ์พิศ (2548, 198-200) สรุปประเภทของเครือข่ายไว้ ดังนี้
เครือข่ายมีหลายประเภท ขึ้นอยู่กับสมาชิก พื้นที่ กิจกรรมหลัก วัตถุประสงค์ และโครงสร้างการดำเนินงานในลักษณะองค์กรของเครือข่ายเอง มีเครือข่ายแนวราบ โดยการประสานบุคคลที่อยู่ในระดับเดียวกัน อาชีพเดียวกันให้มาเชื่อมประสานเป็นเครือข่ายกัน อาจเป็นปัจเจกบุคคล หรืออาจเป็นสถาบันก็ได้ บางเครือข่ายอาจเปิดสำหรับบุคคลทั่วไป สถาบันทั่วไปที่สนใจเรื่องหรือประเด็นเดียวกัน เครือข่ายที่มีลักษณะแนวตั้ง เช่น การนำผู้คนจากหลากหลายอาชีพที่แตกต่างกันมาเป็นเครือข่ายกัน เช่น เกษตรกร นักพัฒนา นักวิชาการ นักธุรกิจ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความร่วมมือกัน โดยเน้นที่การให้ข้อมูลข่าวสารมากกว่าการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน

พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต (2552, 311-312) จำแนกประเภทเครือข่ายออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) เครือข่ายอัตตะ (Ego-centric Network) เป็นเครือข่ายที่มีความเชื่อมโยงกับแกนเชื่อมหรือปัจเจกบุคคลหรือองค์กรเดียวกัน เช่น เครือข่ายเพื่อน แต่เครือข่ายแบบนี้ไม่สามารถนำมาอภิปรายในวลี “เครือข่ายสังคม” ได้ตราบที่ยังไม่ทราบว่ามีใครเชื่อมโยงกับใครบ้างในกลุ่มและมีการเชื่อมโยงอย่างไร

2) เครือข่ายทางสังคมแบบจำกัดขอบเขต (Socio-centric Network) เป็นเครือข่ายระบบปิด เครือข่ายประเภทนี้ ได้แก่ การเชื่อมโยงของกลุ่มเพื่อนในชั้นเรียน การเชื่อมโยงระหว่างผู้บริหารองค์กร หรือระหว่างบุคลากรในองค์กร

3) เครือข่ายแบบระบบเปิด (Open-system Network) เป็นเครือข่ายที่มีขอบเขตไม่ชัดเจน เช่น เครือข่ายชนชั้นนำในสังคมไทย หรือการเชื่อมโยงระหว่างองค์กร หรือห่วงโซ่ของอิทธิพลในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย หรือการนำวิธีการแบบใหม่มาใช้ในองค์กรหรือการบริหารประเทศ

สรุปได้ว่า เครือข่าย สามารถแบ่งได้หลายประเภท ขึ้นอยู่กับว่าจะใช้มุมมองใดในการแยกประเภทของเครือข่าย ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้าง รูปแบบความสัมพันธ์ พื้นที่ กิจกรรม

2.3.4 บทบาทและหน้าที่ของเครือข่าย

ในด้านบทบาทและหน้าที่ของเครือข่าย มีผู้จำแนกไว้ ดังนี้

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543, 84-90) จำแนกบทบาทของเครือข่าย ดังนี้

1) บทบาทในการเป็นเวทีกลางประสานงานร่วมกัน เป็นการประสานความต้องการระหว่างสมาชิกภายในเครือข่ายด้วยตนเอง และระหว่างเครือข่ายกับนอกเครือข่าย การประสานงานช่วยให้รู้ว่าใครขาดอะไรและใครต้องการอะไร แต่เครือข่ายจะเป็นเวทีประสานงานระหว่างกันได้ก็ต่อเมื่อมีการจัดระบบการสื่อสารที่ดี ผ่านการจัดเวทีเพื่อเสวนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างสมาชิกเครือข่ายเพื่อเปิดโอกาสให้มีการถกเถียง และกำหนดข้อตกลงระหว่างกัน ตลอดจนการสร้างวิสัยทัศน์หรือจุดหมายร่วมกันระหว่างสมาชิกกลุ่มหรือเครือข่าย

2) บทบาทในการเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือบทเรียนใหม่ๆ ที่ค้นพบขึ้นมาจะช่วยให้เกิดการพัฒนาต่อยอดความคิด และความรู้ระหว่างสมาชิกเครือข่าย

3) บทบาทในการเป็นเวทีแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากร สมาชิกของเครือข่ายสามารถแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันได้ หรืออาจเป็นการนำทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร เงินทุน สถานที่ หรือวัสดุอุปกรณ์

4) บทบาทในการเป็นเวทีร่วมกันสร้างสรรค์และพัฒนาความรู้ใหม่ๆ องค์ความรู้ใหม่ๆ จะเกิดจากเครือข่ายได้หากมีการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ และลงมือศึกษาค้นคว้าร่วมกันระหว่างสมาชิก

5) บทบาทในการเป็นเวทีสร้างกระแสผลักดันประเด็นใหม่ๆ เครือข่ายสามารถที่จะเป็นผู้ที่สร้างกระแสบางเรื่องเพื่อปลุกให้สังคมเกิดความตื่นตัวในเรื่องนั้นๆ และอาจรวมถึงการขยายผลออกไปในวงกว้างขึ้นได้ด้วย แต่ทั้งนี้ขึ้นกับระดับความกว้างขวางและเข้มแข็งของเครือข่าย

กิติชัย รัตน์ะ (2553, 249-250) อธิบายบทบาทของเครือข่ายพื้นที่ ดังนี้

1) บทบาทในการสนับสนุนการทำงานของภาครัฐ เป็นบทบาทที่หน่วยงานภาครัฐมีความคาดหวังเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่ในปัจจุบันต้องการภาคีเครือข่ายสนับสนุน

การทำงานของรัฐบาล บทบาทของภาคีพันธมิตรเหล่านี้จะมีส่วนช่วยในการสนับสนุนโครงการต่างๆ ที่ลงไปในพื้นที่ ทั้งในด้านการประสานงานและการร่วมกิจกรรมของโครงการ

2) บทบาทในการดำเนินกิจกรรมหลักของตน เป็นบทบาทที่เครือข่ายนั้นต้องดำเนินกิจกรรมของตนเองตามภาระหน้าที่ที่มีอยู่ หรือตามวัตถุประสงค์ของเครือข่ายที่จัดตั้งขึ้น

3) บทบาทในการเชื่อมประสานการทำงานเชิงพื้นที่ เป็นบทบาทของเครือข่ายในการวางแผนการทำงานเชิงพื้นที่ โดยมองการจัดการพื้นที่ทั้งระบบ

4) บทบาทในการกระตุ้นชุมชนเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่ ทุกภาคีเครือข่ายย่อมตระหนักถึงความสำคัญของการทำงานร่วมกับชุมชน การทำงานโดยยึดชุมชนเป็นศูนย์กลางต้องเน้นที่บทบาทของชุมชนเป็นหลัก หากชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้ จะเป็นการสะท้อนถึงการทำงานของเครือข่ายพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพด้วย

พระมหาสุทิตย์ อาภากรโ (2547, 104-105) ได้จำแนกบทบาทและหน้าที่ของเครือข่ายในสังคมไทย ดังนี้

1) ระดับกิจกรรม/ทำงาน ได้แก่ เครือข่ายที่เน้นกระบวนการทำงานในระดับพื้นที่ หรือในประเด็นปัญหานั้นๆ เป็นสำคัญ เป็นเครือข่ายที่มีโครงสร้างความสัมพันธ์ไม่ซับซ้อน มีแบบแผนการปฏิบัติงานที่เป็นลักษณะคล้ายงานประจำ มีกระบวนการจัดการและการทำงานที่เน้นการพึ่งพาอาศัยคนและทรัพยากรในพื้นที่

2) ระดับการสนับสนุนและประสานงาน ได้แก่ เครือข่ายที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานระหว่างเครือข่ายและภาคีต่างๆ มีบทบาทในการส่งเสริมการทำกิจกรรมของเครือข่ายย่อยในพื้นที่ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และให้ข้อมูลทางเลือกในกระบวนการทำงาน ซึ่งเครือข่ายในระดับนี้อาจเป็นทั้งเครือข่ายเชิงพื้นที่ที่มีการทำงานครอบคลุมในระดับจังหวัดหรือภูมิภาค และเครือข่ายเชิงประเด็นที่ทำงานเฉพาะด้าน

3) ระดับการส่งเสริมและการให้คำปรึกษา ได้แก่ เครือข่ายขององค์กร สถาบัน และหน่วยงานหลักทางสังคมที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนให้เกิดกระบวนการพัฒนา และพัฒนาเป็นเครือข่าย

ทั้งนี้ ในมุมมองของผู้วิจัย บทบาทที่สำคัญของเครือข่ายองค์กรชุมชนที่ควรจะเป็น คือ การกระตุ้น สนับสนุนกระบวนการทำงานที่ให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้ ผ่านการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อให้ชุมชนนำความรู้ไปพัฒนาต่อยอดความคิด

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ด้านการจัดการภัยพิบัติ

ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์ และบุรณ์ ขวัญสุวรรณ (2550) ศึกษาเรื่อง ประชาสังคม เครือข่าย และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา พบว่า

ภายหลังเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ ซึ่งได้สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนหลายจังหวัดบริเวณชายฝั่งตะวันตกของประเทศไทย พื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา เป็นพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายรุนแรงที่สุดแห่งหนึ่ง โดยมีองค์กรทั้งภายในและภายนอกประเทศได้ให้ความช่วยเหลือในหลายด้าน อาทิ ที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อาชีพ การเยียวยาสุขภาพจิตใจ ฯลฯ

ความช่วยเหลือและการฟื้นฟูในช่วงแรกเป็นไปอย่างเร่งด่วน เพื่อบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้า โดยขาดการประสานงาน ขาดการบริหารข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ จนเมื่อเหตุการณ์เริ่มเข้าสู่ภาวะปกติ ได้มีความพยายามที่จะกำหนดแผนฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มอย่างมียุทธศาสตร์รอบด้านจากหลายหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการท่องเที่ยว ด้านการเฝ้าระวังภัยพิบัติ และด้านสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ที่ผ่านมานั้นขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม ชุมชน หรือแม้กระทั่งหน่วยงานรัฐท้องถิ่นอย่างเพียงพอ จนองค์กรชุมชน เครือข่ายชุมชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่หยิบยกประเด็นเรื่องการกำหนดแผนพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มขึ้น

กระบวนการวางแผนจากล่างสู่บนนั้น ในแง่ของกลไกอาจถูกมองได้ในสองระดับ ได้แก่ 1) ระดับที่ทำให้เกิดการก่อรูปของกระบวนการ และ 2) ระดับที่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในประเด็นการพัฒนาด้านต่างๆ ในการศึกษาครั้งนี้ พบว่า ขั้นตอนการวางแผนจากล่างสู่บน ยังไม่เห็นผลลัพธ์ในระดับที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย เนื่องจากกำลังอยู่ในขั้นตอนการเสนอแผน แต่ในระดับที่ทำให้เกิดการก่อรูปของกระบวนการนั้นเห็นได้จากองค์ประกอบซึ่งมีผลให้เกิดการก่อรูปของกระบวนการ Bottom-up planning approach ในพื้นที่ ประกอบไปด้วย

การเกิดขึ้นของโครงการที่มากับกระบวนการ Top-down planning approach โดยเป็นโครงการที่กำเนิดมาพร้อมๆ กับนโยบาย ได้กลายเป็นประเด็นปัญหาาร่วมกันของคนในชุมชน เมื่อชุมชนมีประเด็นปัญหาสาธารณะร่วมกัน ทำให้เป้าหมายและทิศทางในการรวมกลุ่มกันมีความชัดเจน

ความเข้มแข็งของผู้นำ โดยผู้นำชุมชนและกลุ่มองค์กรจำเป็นต้องมีความมุ่งมั่น และเจตจำนงที่ดี (Goodwill) ที่ปรารถนาจะเห็นประโยชน์ให้ตกแก่คนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ภาคีความร่วมมือในภาคประชาสังคม ได้แก่ หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น (ในฐานะหน่วยงานปกครองพื้นที่) องค์กรพัฒนาเอกชน (ในฐานะที่เลี้ยงด้านการจัดการองค์กร) สถาบันการศึกษา (ในฐานะที่ปรึกษาด้านวิชาการและเทคนิค) เครือข่ายชุมชนและประชาสังคม (ในฐานะแนวร่วมทำให้ประเด็นมีน้ำหนักเพราะได้รับความสนใจในวงกว้าง) และสื่อมวลชน (ในฐานะกระบอกเสียงและผลักดันประเด็นเรียกร้องให้เป็นประเด็นสาธารณะ)

การบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพ โดยองค์กรมีการจัดการอย่างมีระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความสามารถในการปรับตัว ความคล่องตัวขององค์กร และการทำงานที่ประสานงานเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นๆ ทำให้เกิดฐานสนับสนุนของชุมชนที่โยงใยกว้างขวาง

อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มยังมีข้อจำกัดที่สำคัญอยู่หลายประการ ได้แก่

ประชาสังคมที่มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนานั้นประกอบด้วย เครือข่ายชุมชน ภาคองค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น ไม่อาจเชื่อมโยงภาคประชาชนไปสู่ภาคธุรกิจเอกชน และภาครัฐ (ระดับชาติ) ที่เกี่ยวข้องได้ ทำให้แผนขาดข้อคิดเห็นที่หลากหลาย

นอกจากนี้ คือ ความสามารถของชุมชนในการบริหารจัดการโครงการ ทั้งในเรื่องประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความสามารถในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องที่ชุมชนต้องอธิบายให้ได้ มิฉะนั้นประเด็นเหล่านี้จะกลายมาเป็นจุดอ่อนของแผนพัฒนาที่เสนอโดยชุมชน และอาจไม่เพียงพอให้เกิดการขับเคลื่อนหรือเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายอย่างมีนัยสำคัญได้ อีกทั้งไม่มีผลในการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชุมชนกับหน่วยงานรัฐ โดยท้ายที่สุดแล้วแผนพัฒนาดังกล่าวอาจมีสถานะเป็นเพียงแค่ข้อเสนอแนะจากภาคประชาชนเท่านั้น

ไม่ว่าแผนพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มฉบับการมีส่วนร่วมของชุมชนจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิสัยทัศน์ในระดับนโยบายให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และมีอำนาจตัดสินใจได้ตระหนักถึงความสำคัญของชุมชนและองค์กรชุมชนในฐานะเจ้าของพื้นที่หรือไม่ก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือ ชุมชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในโครงการที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนโดยตรง

อีกทั้งยังเกิดเครือข่ายความร่วมมือขึ้นจำนวนหนึ่งระหว่างกลุ่มประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลให้ภาคประชาสังคมเข้มแข็งและเป็นกลุ่มก้อนมากขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองทางการเมืองในประเด็นสาธารณะที่อาจเกิดขึ้นอีกในชุมชนบ้านน้ำเค็ม บทเรียนนี้ได้สร้างทักษะและประสบการณ์แก่ชุมชนในการรับมือนโยบายสาธารณะใดๆ ก็ตามทีอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนโดยตรง โดยเฉพาะด้าน

เศรษฐกิจและวัฒนธรรม ตลอดจนการลดอำนาจของชุมชนลง อีกทั้งประสบการณ์นี้ ยังได้ยกระดับองค์กรชุมชนให้มีความสำคัญในฐานะสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่ง จากที่เดิมเป็นเพียงหน่วยทางสังคมที่ถูกกระทำ

อย่างไรก็ตาม ชุมชนไม่สามารถโดดเดี่ยวจากความช่วยเหลือขององค์กรภายนอกได้ โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ต้องทำงานควบคู่กับกระบวนการชุมชน เนื่องจากกระบวนการชุมชนมีความเป็นพลวัตสูงที่ต้องอาศัยการปรับระดับประคองและความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการอยู่เสมอ

ศิรินันต์ สุวรรณโมลี (2552) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม: กรณีศึกษาชุมชนบ้านน้ำเค็ม ตำบลบางม่วง อำเภอดำรงวิทยารพช. จังหวัดพังงา โดยมีวัตถุประสงค์การศึกษา คือ เพื่อศึกษาปัญหาพร้อมทั้งแนวทางในการแก้ไขในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน จากภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชน เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม ด้วยการขยายผลจากบทเรียนของชุมชนบ้านน้ำเค็ม

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ ผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชน ที่มีส่วนร่วมในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน

ข้อค้นพบของการศึกษา พบว่า ชุมชนบ้านน้ำเค็มเป็นชุมชนผู้ประสบภัยสึนามิ ได้รับการวางรากฐาน และพัฒนาการรวมกลุ่มจนเกิดคณะทำงานที่พัฒนาตนเองจากศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยบางม่วงมาเป็นศูนย์ประสานงานชุมชนบ้านน้ำเค็ม โดยมีการฟื้นฟูและพัฒนาหลายๆ ด้านควบคู่กันไป เริ่มตั้งแต่การจัดระบบศูนย์พักชั่วคราวโดยชาวบ้านบริหารจัดการตนเอง จัดการของบริจาค และรักษาความปลอดภัยในบริเวณพื้นที่พักอาศัย ไปจนถึงการฟื้นฟูอาชีพด้วยการตั้งกองทุน กลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารชุมชน ซึ่งเป็นฐานของการต่อยอดการพัฒนาต่างๆ โดยเฉพาะด้านการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติของชุมชน ทั้งนี้การจัดการตนเองด้านภัยพิบัติจะสำเร็จได้ต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือจากภาคประชาสังคม คือ ทั้งชุมชน ภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน อีกทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวบ้านจะต้องมาจากการมีส่วนร่วมทั้งจากภายในและภายนอกชุมชนที่จะแก้ปัญหาหลายๆ ด้านที่เกี่ยวข้องไปพร้อมๆ กัน

ปัญหา และแนวทางแก้ไขในการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐานของชุมชนบ้านน้ำเค็ม พบปัญหาด้านการมีส่วนร่วม ด้านงบประมาณ ด้านความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ในการดำเนินงาน และด้านการประสานงานระหว่างองค์กร

ปัญหาที่มาจากภายในชุมชน คือ ชุมชนยังขาดประสบการณ์ในการรับมือและการฟื้นฟูตนเองหลังภัยพิบัติ ในกรณีของชุมชนบ้านน้ำเค็มได้จัดตั้งอาสาสมัครที่เป็นทางการและได้รับความเชื่อถือในการดำเนินงาน มาสร้างความมั่นใจในการดำรงชีวิตแก่คนในชุมชน จากนั้นจึงสร้างความมั่นใจในการดำเนินงานด้วยการสื่อสารเรื่องสิทธิ หน้าที่ ข้อเสนอแนะต่อปัญหานี้ คือ ในการสาน

การมีส่วนร่วมในระยะยาวนั้น คณะทำงานของชุมชนควรจะผลานกิจกรรมอื่นๆ เข้ามาเป็นกิจกรรมต่อเนื่องในชุมชน ดึงให้ชาวบ้านได้รวมตัวกัน เพิ่มโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้พูดคุยควบคู่กันไป ส่วนงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแผนการใช้งบประมาณ เพื่อเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติแก่ชุมชน ในขณะที่เดียวกันชุมชนเองก็ควรมีกองทุนหรือกลุ่มอาชีพที่จะสำรองเงินไว้ใช้ในภาวะฉุกเฉิน

ด้านปัญหาจากภายนอก คือ ข้อจำกัดของภาครัฐ ด้านการมีส่วนร่วมกับภาคชุมชน และการขาดประสบการณ์ในการดำเนินงาน ทั้งด้านระเบียบราชการ ความรับผิดชอบ และทัศนคติของตัวบุคคล ทำให้การฟื้นฟูชุมชนจากภาครัฐทำได้ล่าช้า ดังนั้นภาครัฐควรพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ และอุดมคติให้กับเจ้าหน้าที่ ควบสอนวิธีใช้อำนาจหน้าที่ รวมถึงแนวทางการดำเนินงานในการแปลงนโยบายและความรู้ต่างๆ มาเป็นวิธีปฏิบัติแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนการดำเนินงานในอนาคตนั้นควรมีการสร้างช่องทางในการประสานการดำเนินงานที่ชัดเจน

แนวทางการพัฒนาและขยายผลการดำเนินงาน การแก้ปัญหาที่จะนำสู่การพัฒนาจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐานนั้น ประกอบด้วย การพัฒนาการดำเนินงานระดับชาติ ภาครัฐควรสร้างการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานระหว่างเจ้าหน้าที่กับชุมชนเพิ่มมากขึ้น ควรส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ สร้างชุมชนต้นแบบด้านการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน โดยสนับสนุนงบประมาณด้านกิจกรรม หรือแผนงานเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือภัยพิบัติสึนามิของชุมชน ส่วนการพัฒนาการดำเนินงานระดับชุมชน ชุมชนจะต้องเป็นหลักในการจัดการตนเอง ส่วนผู้ที่ปฏิบัติงานกับภาคชุมชน ได้แก่ องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน ควรมีบทบาทในการส่งเสริมให้ชุมชนเกิดการจัดการตนเอง สนับสนุนการพัฒนาขีดความสามารถให้กับชาวบ้านและอาสาสมัครของชุมชนให้ทำงานได้จนมีความเข้มแข็ง

ด้านการขยายผลการดำเนินงาน บทเรียนของการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติของชุมชนบ้านน้ำเค็มสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนฟื้นฟูชุมชน ศูนย์ประสานงานชุมชนบ้านน้ำเค็มได้เชื่อมโยงเครือข่ายชุมชนผู้ประสบภัยสึนามิทั้ง 6 จังหวัด แลกเปลี่ยนเรียนรู้และขยายบทเรียนสู่พื้นที่ผ่านวงประชุมด้านภัยพิบัติระดับประเทศเป็นประจำทุกปี และยังคงขยายบทเรียนไปยังต่างประเทศด้วย

เพ็ญประภา ภัทรานุกรม (2553) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชนประสบภัยพิบัติสึนามิ: กรณีศึกษาชุมชนในพื้นที่จังหวัดพังงา มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ในชุมชนที่ประสบผลสำเร็จในการฟื้นฟูจากภาวะวิกฤติภัยพิบัติสึนามิ และเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชนที่แตกสลายเพราะภัยพิบัติธรรมชาติเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก และ

การจัดสนทนากลุ่มในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลในพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มและบ้านโนไร่ จังหวัด พังงา ข้อค้นพบจากงานวิจัยสามารถสรุปได้ ดังนี้

ผลจากการประสพภัยพิบัติสึนามิอย่างเฉียบพลัน ชาวบ้านทั้ง 2 ชุมชน ต้องต่อสู้กับ วิกฤติ เรียนรู้จากเหตุการณ์ต่างๆ จนสามารถพลิกวิกฤติเป็นโอกาส ภัยพิบัติสึนามิในด้านหนึ่งกลับ เป็นตัวเร่งให้เกิดการรวมตัวของชาวบ้านทั้งที่บ้านน้ำเค็มและบ้านโนไร่ ส่งผลให้เกิดกลุ่มคนทำงาน เพื่อชุมชนที่เข้มแข็ง มีระบบการจัดการชุมชนที่มีระบบ มีผู้นำที่เข้มแข็ง จากเดิมที่เป็นชุมชนต่างคน ต่างอยู่ มุ่งแต่หาเงินมาจุนเจือครอบครัว แต่ เมื่อเกิดภัยพิบัติสึนามิที่ชาวบ้านไม่เคยคิดมาก่อน ทำให้ เกิดกลุ่มองค์กรชุมชน และเครือข่ายต่างๆ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา ต่อมาได้ขยายตัวและมีศักยภาพใน การจัดสรรทรัพยากรผ่านกลุ่มเครือข่ายชุมชนเองในรูปแบบองค์กรนิติบุคคลที่เห็นว่า ชุมชนควรมีการ บริหารจัดการทรัพยากรและความช่วยเหลือที่หลังไหลเข้ามาอย่างเป็นระบบ และมีวิสัยทัศน์มากกว่า ที่เป็นอยู่ มีการจัดตั้งธนาคารชุมชน การจัดตั้งสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัยของชุมชนบ้านน้ำเค็ม รวมถึงการ เกิดกลุ่มออมทรัพย์ของบ้านโนไร่ เพื่อการออมและให้สินเชื่อเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพรายได้ของ ชุมชน

ปัจจัยเงื่อนไขที่สำคัญในการก่อให้เกิดการพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ทั้งชุมชนบ้านน้ำเค็ม และชุมชนบ้านโนไร่มีองค์ประกอบที่สำคัญในชุมชนดังนี้

ผู้นำชุมชน ทั้งชุมชนบ้านน้ำเค็มและบ้านโนไร่เป็นชุมชนที่มีลักษณะเด่นที่เห็นได้ชัด คือ เป็นชุมชนที่มีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง ผู้นำเหล่านี้ เป็นทั้งผู้มีความรู้เฉพาะด้านและบางท่านก็มีความรู้ ที่หลากหลาย

ความสัมพันธ์ทางสังคมที่เหนียวแน่น การพึ่งพาอาศัยกัน การเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ยังเป็น ปรากฏการณ์ที่มีให้เห็นได้ในชุมชน เช่น การขอแรงกันทั้งในเรื่องของ การสร้างบ้านเรือน การอาสา เข้ามาทำงานเพื่อส่วนรวม

การสนับสนุนจากบุคคล/หน่วยงานภายนอก บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกให้การ ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาของชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชน

สภากาแฟบ้านน้ำเค็ม เริ่มจากชาวบ้านรวมตัวกันเองอย่างไม่เป็นทางการ ต่อมา กลายเป็นศูนย์ข้อมูลชุมชน ซึ่งเป็นศูนย์รวมข้อมูลการเรียนรู้ของชุมชน โดยมีกิจกรรมการพัฒนา หลากหลายกิจกรรมที่ให้ชาวบ้านในชุมชนรวมทั้งเครือข่ายนอกชุมชนมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

ชาวบ้านนักพัฒนา ทั้งชุมชนบ้านน้ำเค็มและบ้านโนไร่ไม่ได้มีแต่ นักพัฒนาจาก ภายนอกเท่านั้น ปัจจุบันนักพัฒนาส่วนใหญ่เป็นคนในชุมชนเอง ซึ่งผลผลิตที่เกิดจากกระบวนการ เรียนรู้ในการแก้ปัญหาภัยพิบัติสึนามิ ทำให้การพัฒนาชุมชนเป็นการพัฒนาจากคนในชุมชน โดยคนใน ชุมชนและเพื่อคนในชุมชนเอง นับเป็นผลผลิตที่สำคัญจากการเกิดกระบวนการเรียนรู้ในการพัฒนา

ชุมชนที่เข้มแข็งจากการที่ชุมชนประสบภัยพิบัติสึนามิ อันเป็นการพลิกวิกฤติเป็นโอกาสในการพัฒนา
ทุนทางสังคมอย่างแท้จริง

แหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย เนื่องจากทั้งสองชุมชนเป็นชุมชนที่อยู่ติดทะเล ซึ่งเป็น
ทรัพยากรธรรมชาติที่ล้ำค่า โดยรอบชุมชนเต็มไปด้วยป่าชายเลน มีความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ที่มีความ
หลากหลายทางชีวภาพ ทั้งป่า ทะเล ภูเขา พืชพันธุ์ไม้ สัตว์น้ำ สัตว์ป่าต่างๆ ถือเป็นแหล่งเรียนรู้ที่
สำคัญของชุมชน

ความเป็นเครือญาติ ชาวบ้านในพื้นที่ส่วนใหญ่อพยพมาจากจังหวัดนครศรีธรรมราช
ยังคงไว้ซึ่งการรักษาวัฒนธรรมประเพณีของตนเอง มีความเป็นอยู่ที่เรียบง่าย พึ่งพาอาศัยกัน มีความ
รัก ช่วยเหลือเกื้อกูล ผูกพันกัน มีการร่วมมือกันดีในการแก้ไขปัญหาหรือตั้งรับกับสถานการณ์ต่างๆ ที่
เข้ามากระทบ ความเป็นเครือญาติจึงเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของคน
ในชุมชนเพื่อพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน

ทุนทางสังคมที่มีอยู่สามารถสร้างพลังอำนาจให้แก่ชุมชนบ้านน้ำเค็มและบ้านในไร่ใน
การแก้ไขปัญหาต่างๆ ซึ่งเห็นได้จากการเกิดปัญหาในชุมชนหลังภัยพิบัติสึนามิ นอกจากนี้ ทุนทาง
สังคมยังช่วยให้เกิดการกระจายทรัพยากรในชุมชนได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทำให้การจัดการ
ทรัพยากรและความช่วยเหลือในชุมชนที่มีอยู่ และที่ได้มาจากภายนอกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพบน
ความร่วมมืออย่างแท้จริง สอดคล้องกับกระบวนการทัศน์ใหม่ในการพัฒนาที่เน้นการอยู่ร่วมอย่างสันติ
และยั่งยืน

พันธุ์ศิริ ธนาริยะวงศ์ (2556) ศึกษาเรื่อง เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย
หมู่บ้านแก้งกอ ตำบลทอนหงส์ อำเภอรพรมคีรี จังหวัดนครศรีธรรมราช มีวัตถุประสงค์เพื่อ
1) เพื่อศึกษาเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในหมู่บ้านแก้งกอ 2) เพื่อศึกษาผลของความ
ร่วมมือของเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในหมู่บ้านแก้งกอ และ 3) เพื่อเสนอแนะแนว
ทางการพัฒนาเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติของหมู่บ้านแก้งกอให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยอาศัย
วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพในการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่มย่อยกับกลุ่มตัวอย่าง

ผลการวิจัยพบว่า การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของหมู่บ้านแก้งกอมีหลายภาคส่วน
เข้ามาเกี่ยวข้อง ส่งผลให้ความสัมพันธ์มีรูปแบบที่สลับซับซ้อนไปตามบทบาทหน้าที่ซึ่งประกอบด้วยตัว
แสดงที่มีความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้าผสมผสานความสัมพันธ์

ความสัมพันธ์ของชาวบ้านในหมู่บ้านที่มีลักษณะเป็นเครือญาติกัน เป็นส่วนช่วย
สนับสนุนให้การจัดการกลายเป็นความช่วยเหลือระหว่างญาติพี่น้องกันทั้งหมู่บ้าน มีการเชื่อมโยงกัน
หลายลักษณะ โดยความร่วมมือส่วนใหญ่เป็นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการ
ส่วนภูมิภาคในระดับของกำนันและผู้ใหญ่บ้านและการมีส่วนร่วมเต็มรูปแบบของชาวบ้านในพื้นที่ ทำ
ให้รูปแบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นความสัมพันธ์ที่สามารถหล่อหลอมความร่วมมือของความเป็น

ทางการและไม่เป็นทางการเข้ากันอย่างลงตัว ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างความเป็นทางการและไม่เป็นทางการก็มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกันอย่างต่อเนื่อง เป็นทั้งผู้ให้และผู้รับทรัพยากรตามระบบที่เกิดขึ้นใหม่ภายใต้การจัดการภัยพิบัติที่ไม่ก่อให้เกิดความซับซ้อนในการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งซึ่งที่มีการจัดการอย่างเป็นระบบและสามารถแบ่งปันไปยังพื้นที่อื่นๆ ที่ได้รับความเดือดร้อนเช่นกัน

ผลของความร่วมมือของเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย พบว่า ผลของความร่วมมือระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่เกิดขึ้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ด้าน คือ

1. ด้านการพึ่งตนเอง ชาวบ้านมีการบูรณาการความเป็นชุมชนของตนเองขึ้นมาจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น โดยอาศัยฐานทรัพยากรที่มีอยู่เดิมและทรัพยากรที่มาจากหน่วยงานภายนอกมาบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ การที่ชาวบ้านมีความพร้อมในการจัดการตนเอง หรือเรียกได้ว่าเป็นความเข้มแข็งของชาวบ้านที่สามารถบริหารจัดการตนเองภายหลังเกิดภัยพิบัติโดยร่วมมือกับภาครัฐในการสนองตอบทางด้านโครงสร้างพื้นฐานในการดำเนินชีวิต ชาวบ้านมีความตระหนักถึงความร่วมมือของคนในชุมชน เพื่อพัฒนาหมู่บ้านตนเองให้สามารถพึ่งพาตนเองและยังจัดทำแผนแม่บทพึ่งตนเองในลักษณะของการจัดการที่มีคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นตัวขับเคลื่อน อีกทั้งยังมีการจัดตั้งศาลในหมู่บ้านของตนเอง โดยมีบุคลากรที่เป็นชาวบ้านเป็นตัวไหลผ่านข้อมูลที่สร้างความยุติธรรมให้เกิดภายในหมู่บ้าน นอกจากนี้ ยังมีการสร้างความตระหนักในเรื่องของความเป็นชุมชนที่พึ่งพาอาศัยธรรมชาติเป็นหลัก ซึ่งมีผู้ใหญ่บ้านเป็นแกนกลางในการประสานความร่วมมือในการอนุรักษ์ธรรมชาติเพื่อสร้างการอยู่ร่วมกันระหว่างธรรมชาติและคนในชุมชน

2. ด้านการพึ่งพาหน่วยงานภายนอก การให้ความช่วยเหลือจากภายนอกสามารถแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1) ภาคเอกชน เป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการที่ก่อให้เกิดรูปแบบของเครือข่ายอย่างหลวมๆ มีความอิสระในตัวเองในการให้ความช่วยเหลือชาวบ้านซึ่งเป็นการบูรณาการความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลมาจากการติดต่อประสานงานที่ดีจากคนในพื้นที่ แม้ว่าภาคเอกชนเหล่านี้จะไม่มีบทบาทโดยตรงเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ

2) ภาครัฐ มีบทบาทหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจากอุทกภัยโดยตรง ไม่ว่าจะตามโครงสร้างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 หรือบทบาทหลักในการจัดการภัยพิบัติโดยตรง รวมทั้งบทบาทของหน่วยงานอื่นๆ ที่มีหน่วยเสริมในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ล้วนแล้วแต่มีผลมาจากรูปแบบการกระจายอำนาจ

ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติของหมู่บ้านแก้ก้อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผลการวิจัย พบว่า ข้อเสนอแนะที่เกิดขึ้นสามารถแบ่งได้ 2 ส่วนด้วยกัน คือ

1. ภาครัฐ การจัดการภัยพิบัติควรมีการให้อำนาจแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งการจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นไว้ในพื้นที่ และต้องมีการจัดสรรอย่างโปร่งใสในการทำงานไม่

ว่าจะเป็นก่อนหรือหลังเกิดภัย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพในการเข้ามาช่วยเหลือชาวบ้านในพื้นที่ที่มีความเดือดร้อนอย่างแท้จริง

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญที่ควรให้อำนาจและส่งเสริมศักยภาพ ได้แก่ ผู้นำชุมชนที่มีฐานะเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ และเป็นผู้ที่ร่วมเผชิญภัยกับชาวบ้านด้วย เนื่องจากเป็นคนในพื้นที่เดียวกันกับชาวบ้านและยังมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันอย่างซับซ้อน

อีกทั้ง ควรมีการสนับสนุนการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจในด้านการจัดการภัยพิบัติโดยตรงให้มากขึ้น ได้แก่ การจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ ซึ่งเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจรูปแบบหนึ่งที่เป็นการไหลผ่านอำนาจจากจังหวัด อันนำไปสู่การพัฒนาการบริหารส่วนภูมิภาค และนำมาประยุกต์ใช้เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเป็นการสนับสนุนของรัฐส่วนกลางที่ควรมอบอำนาจและฐานทรัพยากรในการส่งผ่านไปยังพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ รูปแบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นควรมีการประสานความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการในการปกครองพื้นที่ของตนเอง และมีความเกี่ยวข้องกันในระบบของนโยบายการจัดการภัยพิบัติที่ถูกถ่ายทอดมายังภาคส่วนต่างๆ ของรัฐ เป็นผลให้การจัดการภัยพิบัติของส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของส่วนกลางและยังคงอาศัยฐานทรัพยากรจากส่วนกลางในการจัดการภัยพิบัติตามความหมายของรูปแบบความสัมพันธ์ของหน่วยการปกครอง

2. ภาคประชาชน จากผลการวิจัย พบว่า ระบบคณะกรรมการหมู่บ้านที่เป็นตัวแทนชาวบ้านมีประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติ โดยอาศัยการประเมินสถานการณ์ร่วมกัน มีการถ่ายทอดไปยังชาวบ้าน เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลัง ภาคประชาชนเหล่านี้สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับหมู่บ้านของตนเองในการจัดการภัยพิบัติเบื้องต้น โดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของทรัพยากรทุกด้าน เกิดจากการเตรียมพร้อมของชาวบ้านด้วยตนเองเป็นลำดับแรก ดังนั้น สำหรับการจัดการภัยพิบัติในอนาคตของหมู่บ้านแกก้อ ต้องอาศัยบทบาทของภาคประชาชนอย่างเต็มตัว โดยการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติด้วยตนเองเป็นฐานของการพึ่งตนเองเป็นหลัก

McGuire M. และ Schneck D. (2010) ศึกษาเรื่อง What if Hurricane Katrina Hit in 2020? The Need for Strategic Management of Disasters ผลการศึกษาพบว่า

จากเหตุการณ์พายุเฮอริเคน Katrina สร้างความเสียหายอย่างมหาศาลให้กับรัฐ New Orleans หน่วยงานทุกหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลระดับท้องถิ่นหรือระดับประเทศล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น สิ่งที่เห็นได้เด่นชัดคือ ความอ่อนแอและการบริหารที่ไม่มี

การประสานงานระหว่างองค์กร ทั้งหน่วยงานในท้องถิ่น ภาครัฐ เอกชนที่เกี่ยวข้อง ไปจนกระทั่งถึงรัฐบาล

บทเรียนสำคัญจากเหตุการณ์ครั้งนี้คือ หน่วยงานไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือหน่วยงานอิสระ ต้องมีผู้นำที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ สามารถตัดสินใจและจัดการลดความเสียหาย รวมทั้งฟื้นฟูสภาพภายหลังภัยพิบัติ

การจัดการภัยพิบัติเป็นระบบที่ละเอียดอ่อนและซับซ้อน เพราะมีผู้เกี่ยวข้องและดำเนินงานหลายระดับ แต่ละเหตุการณ์ต้องใช้การรับมือและแผนงานที่ไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์แวดล้อม และความพร้อมของแต่ละชุมชน ผู้นำและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเข้าใจถึงองค์ประกอบที่สำคัญที่จะทำให้การวางแผนและดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ การให้ความสำคัญต่อการศึกษาและฝึกการเตรียมความพร้อมอย่างจริงจัง รวมทั้งมีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ผ่านมาเพื่อศึกษา ปรับปรุง ความร่วมมือระหว่างองค์กรทุกองค์กรก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง สิ่งที่สำคัญคือ การสื่อสารข้อมูลที่ตรงและชัดเจนจะทำให้การดำเนินการช่วยเหลือเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว

Yates D. และ Paquett S. (2011) ทำการศึกษาเรื่อง Emergency knowledge management and social media technologies: A case study of the 2010 Haitian earthquake ผลการศึกษาพบว่า

เมื่อวันที่ 12 มกราคม ปี ค.ศ.2010 ได้เกิดเหตุแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมือง Port-Au-Prince ประเทศเฮติ ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 230,000 คน และบาดเจ็บกว่า 300,000 คน และอีกประมาณ 1 ล้านคนไร้ที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ยังสร้างความเสียหายให้แก่สนามบิน โรงพยาบาล โรงแรม สถานที่ราชการ และสถานที่สำคัญๆ ของเมือง

ทันทีหลังจากเกิดเหตุ กลุ่มที่มีส่วนสำคัญ 3 กลุ่ม ได้ทำงานร่วมกันในการฟื้นฟูประเทศ คือ รัฐบาลเฮติ องค์กรสหประชาชาติ และองค์กรจากประเทศต่างๆ ทั่วโลก และเป็นครั้งแรกที่สื่อสังคมออนไลน์ เช่น Wiki FB Youtube Google Doc FLICKR ได้ถูกนำมาใช้ในการติดต่อสื่อสารข้อมูล ข่าวสาร รวมทั้งการประสานงานส่งเสบียงในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

การบริหารข้อมูลในภาวะฉุกเฉิน ระบบการจัดการความรู้และข้อมูลแบบดั้งเดิม อาจจะไม่สามารถใช้ได้ผลในทุกสถานการณ์ กล่าวคือระบบการสื่อสารแบบดั้งเดิม จะมีหน่วยศูนย์กลางรวบรวมข้อมูล ซึ่งทุกหน่วยงานต้องส่งข้อมูลเข้าศูนย์ เพื่อที่จะนำข้อมูลที่ได้ออกมาให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจใช้วางแผนและสั่งการ

ข้อเสียคือ หากการสื่อสารถูกตัดขาดการทำงานของศูนย์ก็ไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่ ข้อมูลมีจำนวนมาก ใช้เวลานานในการแยกแยะและกลั่นกรองข้อมูล อีกทั้งต้องมีการประชุมหรือลงความเห็นในการตัดสินใจ อาจจะได้ผลดีในสถานการณ์ที่ความเสียหายไม่รุนแรงมาก แต่ถ้าหากมีความเสียหายในวงกว้างการปฏิบัติการอาจจะมีประสิทธิภาพหรือทัน่วงที

ในขณะที่สื่อสังคมออนไลน์ถูกนำมาใช้เป็นเทคโนโลยีที่สำคัญในการจัดส่ง รวบรวม ข้อมูล ประสิทธิภาพของสื่อสังคมออนไลน์ คือ ข้อมูลมีการส่งต่อและสื่อสารในวงกว้างอย่างรวดเร็ว มีการแลกเปลี่ยนความรู้ และดึงผู้เชี่ยวชาญจากทุกมุมโลกมาอยู่ในสื่อสังคมออนไลน์ มีการตอบคำถาม เสนอแนะ และส่งข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ สื่อสังคมออนไลน์มีจุดเด่นตรงที่สามารถปรับเปลี่ยน แผนงาน ยุทธวิธีในการรับมือได้อย่างรวดเร็ว เมื่อมีปัญหาหรือข้อติดขัดในจุดหนึ่งหรือส่วนหนึ่ง ผู้มีส่วนร่วมอีกส่วนหนึ่งก็จะเข้ามาร่วมแก้ปัญหาย่างรวดเร็ว

สื่อสังคมออนไลน์สามารถกระจายข้อมูลได้รวดเร็ว ทำให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นไปได้อย่างรวดเร็วเพราะมีการประสานงานอย่างต่อเนื่อง การตอบรับและแยกแยะข้อมูลก็เป็นไป อย่างรวดเร็ว ข้อมูลที่ไม่เป็นข้อเท็จจริงก็จะถูกผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีความรู้ตอบโต้และกำจัดออกไป

ข้อเสียของ สื่อสังคมออนไลน์คือข้อมูลที่เข้ามาเป็นจำนวนมากอาจจะให้เกิดข้อมูล overload ซึ่งส่งผลให้การจัดการชะงัก

ด้านองค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน

ชมพูนุช ประจักษ์สุนทร (2549) ศึกษา การก่อตัวของกระบวนการประชาสังคม: กรณีศึกษาชุมชนศิรีวง ตำบลกำโลน อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช มีวัตถุประสงค์วิจัย คือ เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกื้อหนุนในการก่อตัวของกระบวนการประชาสังคม และกระบวนการประชาสังคม ในชุมชนศิรีวง โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามด้วยวิธีการสัมภาษณ์ร่วมกับการสังเกต และ อาศัยวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า

1) ปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อกระบวนการประชาสังคม

1.1) โครงสร้างทางสังคมแนวราบ ชาวบ้านศิรีวงไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ทั้งทางด้านฐานะและชนชั้น เนื่องด้วยระบบความสัมพันธ์ของการเป็นญาติพี่น้องมีการให้ความสำคัญ กับตัวบุคคลมากกว่าผลประโยชน์ของกลุ่ม เป้าหมายของความสัมพันธ์คือ ตัวตน ความรักใคร่ การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การปรารถนาดีต่อกัน มีความเอื้ออาทรและเมตตากรูณาากัน ชุมชนรู้จักจัดระบบ ความสัมพันธ์ระหว่างกัน อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกัน

1.2) ระบบเศรษฐกิจแบบชุมชนพึ่งตนเอง แม้ระบบเศรษฐกิจของศิรีวงจะ เปลี่ยนแปลงไปจากการผลิตเพื่อบริโภค มีเหลือจึงนำไปแลกเปลี่ยนกับชุมชนใกล้เคียง มาเป็นผลิตเพื่อ จำหน่าย แต่ความสามารถในการผลิตของชาวบ้านที่ผลิตเพื่อจำหน่ายนั้นเกิดจากทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิปัญญาพื้นบ้าน และความต้องการร่วมกันในการแก้ปัญหา ชาวบ้านร่วมกันแสวงหาทางออกเมื่อ เกิดปัญหา เริ่มจากความต้องการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แสวงหาความร่วมมือในการแก้ปัญหา ทำให้ เกิดการผลิตสองกระแสคือ ผลิตเพื่อบริโภคและผลิตเพื่อจำหน่าย การผลิตรูปแบบนี้เองชุมชนศิรีวง สามารถเลี้ยงตนเองได้ พึ่งพาตนเองได้

1.3) ค่านิยมจากพุทธศาสนา ค่านิยม ความเชื่อ หลักธรรมคำสอนที่ได้จากศาสนาเป็นสื่อกลางการพัฒนาทั้งทางด้านจิตใจและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป ค่านิยมทางพุทธศาสนาเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้ชุมชนศิรีวงเป็นชุมชนเข้มแข็ง มีความเป็นปึกแผ่น สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างชาวชุมชนด้วยกัน มีความผูกพันต่อชุมชน สนับสนุนการพึ่งตนเอง และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติที่พึ่งพากันและกัน

1.4) ผู้นำชุมชน ระบบเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น สถานการณ์ สภาพปัญหา ความต้องการในชุมชน และโครงสร้างทางสังคมที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ส่งผลให้เกิดผู้นำชุมชนศิรีวงที่แตกต่างไปจากชุมชนอื่น คือ สังคมเป็นตัวกำหนดผู้นำ กำหนดรูปแบบการทำงาน กำหนดแนวทางการพัฒนา ไม่ได้เป็นผู้นำทางชาวบ้านแต่เป็นผู้แทนชาวบ้านในการจัดการเรื่องต่างๆ ผู้นำต้องทำงานตามความต้องการของชุมชน ไม่ได้ทำตามความต้องการของตนเอง

1.5) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากชุมชนศิรีวงตั้งอยู่ในหุบเขากลางเทือกเขานครศรีธรรมราชซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำทำให้เป็นแหล่งที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ เป็นแหล่งวัตถุดิบที่ชาวบ้านสามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อชีวิตประจำวันได้ ชาวศิรีวงมีความตระหนักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ไม่บุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่ม ประกอบอาชีพอื่นเพื่อสร้างรายได้เสริม ปลูกพืชทดแทนหลังจากที่ได้นำมาใช้ประโยชน์หรือตายลง ใช้ปุ๋ยอินทรีย์เพื่อฟื้นคืนสภาพดิน เนื่องจากชาวบ้านทราบว่าทรัพยากรเหล่านี้มีความสำคัญต่อการดำรงชีพ เป็นปัจจัยเงื่อนไขหนึ่งในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง

1.6) ภูมิปัญญาท้องถิ่น การดำรงชีวิตที่ต้องพึ่งตนเองมาตั้งแต่อดีต ชาวบ้านจึงมีภูมิปัญญาที่ได้รับการถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ สามารถนำภูมิปัญญานั้นมาสร้างเป็นผลิตภัณฑ์เพื่อจัดจำหน่ายให้แก่นักท่องเที่ยว ภูมิปัญญาท้องถิ่นของชาวศิรีวงจึงนับเป็นปัจจัยสำคัญที่เกื้อหนุนต่อการก่อตัวของกระบวนการประชาสังคม

2) กระบวนการประชาสังคม

กลุ่มภายในชุมชนศิรีวงมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มีทั้งกลุ่มที่ก่อตั้งมาเป็นเวลานานและเป็นที่รู้จัก เช่น กลุ่มออมทรัพย์ ชมรมการท่องเที่ยว กลุ่มที่มีการรวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะกิจ เช่น กลุ่มแม่บ้านพัฒนา จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่างเมื่อบรรลุภารกิจแล้วก็สลายตัว

การรวมกลุ่มของชาวศิรีวงเนื่องจากมีความต้องการร่วมกัน มีความหลากหลายร่วมมือกันทุกส่วน และเป็นไปโดยธรรมชาติ การเรียนรู้การทำงาน มีการผสมผสานระหว่างองค์ความรู้เดิมที่ได้รับการถ่ายทอดและองค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับคำแนะนำ การศึกษาดูงานมาปรับให้เหมาะสมกับสภาพชุมชนของตนเอง โดยอาศัยการติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกกลุ่ม คนภายในชุมชน

ผู้นำชุมชน และเครือข่ายความร่วมมือภายนอกชุมชน โดยผ่านช่องทางการสื่อสารต่างๆ และสิ่งสำคัญคือ อาศัยการบริหารจัดการกลุ่ม เพื่อให้กลุ่มบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

อภิษญา คุณาพรธรรม (2551) ศึกษา เรื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเครือข่ายองค์กรชุมชน: กรณีศึกษา กลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเป็ดในจังหวัดตราด โดยมีวัตถุประสงค์วิจัยเพื่อ 1) ศึกษาพัฒนาการของการรวมตัวของกลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเป็ดใน จังหวัดตราด 2) วิเคราะห์กระบวนการจัดการป่าชายเลนอย่างยั่งยืนของกลุ่มอนุรักษ์ฯ และ 3) เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป ผลการศึกษาพบว่า

1) พัฒนาการการรวมตัวของกลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเป็ดใน

การทำลายป่าชายเลนโดยนายทุนทำให้ป่าชายเลนเสื่อมโทรมอย่างหนัก ส่งผลให้ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อน เป็นสาเหตุให้ชาวบ้านเป็ดในเริ่มเกิดความตระหนักในคุณค่าของป่าชายเลน ชาวบ้านเป็ดในจึงรวมตัวและเกิดการเคลื่อนไหวภาคประชาชนเพื่อจะแก้ไขปัญหา โดยมีปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้การรวมตัวของชาวบ้านมีความเป็นเอกภาพ ได้แก่ การมีผู้นำที่มีความสามารถเสียสละ และมองเห็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก การมีพระสงฆ์เป็นผู้นำทางความคิดและเป็นศูนย์รวมจิตใจของชาวบ้าน ความเคารพผู้อาวุโส และความสัมพันธ์ของชาวบ้านในลักษณะเครือญาติที่แน่นแฟ้น

ส่วนเงื่อนไขภายนอกชุมชนซึ่งเอื้อให้การรวมกลุ่มของชาวบ้านมีความเข้มแข็ง ได้แก่ การที่ชาวบ้านรับรู้ข้อมูลจากสื่อต่างๆ ทั้งจากสื่อมวลชน สื่อบุคคลที่เข้ามาให้คำแนะนำแก่ชาวบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาเป็นองค์กรพี่เลี้ยงของกลุ่ม ให้การสนับสนุนทางด้านวิชาการ ด้านการบริหารจัดการกลุ่ม การประสานแหล่งทุน และสนับสนุนงบประมาณสำหรับสร้างกิจกรรมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องจนสามารถขยายไปสู่ระดับเครือข่ายในตำบล เครือข่ายระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับประเทศ

2) กระบวนการจัดการป่าชายเลนของกลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเป็ดใน ประกอบด้วย

การสร้างและการขยายเครือข่ายภาคีความร่วมมือ เมื่อสามารถฟื้นฟูป่าชายเลนให้สมบูรณ์และชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนได้ดั้งเดิมแล้ว แนวทางหนึ่งในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าชายเลนให้เกิดความยั่งยืน คือ การตั้งกลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเป็ดในขึ้น เพื่อให้เป็นองค์กรกลางในการเชื่อมประสานการทำงานด้านการดูแลป่าชายเลนระหว่างชาวบ้านเป็ดในและภาคีต่างๆ รวมทั้งขยายเครือข่ายความร่วมมือ การสนับสนุนซึ่งกันและกันในการดูแลจัดการป่าชายเลนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ

การสร้างกระบวนการเรียนรู้และมีส่วนร่วมในการดูแลป่าชายเลน กลุ่มอนุรักษ์ฯ ได้สร้างกิจกรรมที่หลากหลายเพื่อให้ชาวบ้านเกิดกระบวนการเรียนรู้ อันนำไปสู่การเกิดจิตสำนึกในการดูแลป่าชายเลนด้วยวิธีการต่างๆ ได้แก่ การจัดเวทีประชุม อบรม ศึกษาดูงาน การสร้างแหล่งเรียนรู้ และจัดกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกกลุ่ม การจัดกิจกรรมกลุ่มเยาวชน

การฟื้นฟูวิถีชีวิตแบบเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง การดูแลจัดการทรัพยากรป่าชายเลน และสัตว์น้ำให้ชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์อย่างยาวนานขึ้น วิถีดำเนินชีวิตของชาวบ้านมีส่วนอย่างมากในการสร้างสมดุลให้กับระบบนิเวศ กลุ่มอนุรักษ์ฯ เล็งเห็นความสำคัญและกระตุ้นให้ชาวบ้านมีการดำเนินชีวิตแบบพึ่งตนเองโดยไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ หากแต่เป็นการอยู่กับธรรมชาติอย่างเอื้อเฟื้อและสมดุล เช่น การฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น มีการรวบรวมความรู้ด้วยการทำวิจัย ทำหลักสูตรท้องถิ่น การส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือกันในชุมชนลดการพึ่งพาภายนอก ส่งเสริมการประกอบอาชีพที่เป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ

การจัดทำแผนชุมชนในการดูแลและแก้ปัญหาป่าชายเลน เป็นการนำความรู้ใหม่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนมาผสมผสานกับภูมิปัญญาท้องถิ่นในการดูแลจัดการป่าชายเลน

สมพันธ์ เตชะอธิก (2553) ได้ทำการศึกษา เรื่อง การพัฒนาระบบองค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิถียังชีพของคนยากจนเชิงโครงสร้างในชุมชน การเปลี่ยนแปลงและคลี่คลายปัญหาความยากจนโดยองค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคม เพื่อเสนอทางเลือกรูปแบบการพัฒนาระบบการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติในการพัฒนาระบบองค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ผลการศึกษาพบว่า

องค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคมในตำบลหนองแวงโสภพระ มี 4 ประเภท ได้แก่ องค์กรชุมชนที่มาจากความร่วมมือกันเองของชาวบ้าน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มปลูกผักปลอดสารพิษ/พืชผักสวนครัว องค์กรชุมชนที่มาจากนโยบายรัฐ เช่น กองทุนล้านบาท องค์กรชุมชนที่มาจากการพัฒนาขององค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานสนับสนุน เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนสุขภาพชุมชน และเครือข่ายระดับตำบลที่ อบต. สนับสนุน เช่น เครือข่ายโคกระบือ สหกรณ์ปุ๋ย กองทุนข้าว เศรษฐกิจพอเพียง/เกษตรกรต้นแบบหมู่บ้านละ 4 คน

องค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคม แม้ว่าจะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความยากจน แต่ก็ทำได้เพียงการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการบรรเทาเพื่อคลี่คลายปัญหาความยากจนได้เพียงเล็กน้อย เนื่องจากยังเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สวัสดิการและกองทุนกู้ยืมเงิน โดยทำตามคำสั่งและกฎระเบียบของทางราชการเป็นหลัก ไม่ได้กำหนดวิสัยทัศน์

นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน/โครงการ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเชิง
ปัจเจกและเชิงโครงสร้างไว้โดยตรง

องค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคมยังขาดการยกระดับความเข้าใจสถานะของการ
พัฒนา การวิเคราะห์ปัญหา แก่นแท้ และต้นเหตุความยากจนนำไปสู่ทางเลือกใหม่ แม้จะมีความ
พยายามจัดกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ผู้นำ แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่การแก้ไขปัญหา
ความยากจนได้ องค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคมจึงอยู่ในขั้นก่อตัวเป็นเครือข่ายสนับสนุนและ
กิจกรรมโดยยังไม่มีเป้าหมายเรื่องความยากจนโดยตรง

ทั้งนี้ แนวทางการพัฒนาองค์กรชุมชน อปท. และเครือข่ายทางสังคมเพื่อแก้ไข
ปัญหาความยากจน มี 4 แนวทาง ได้แก่

- 1) องค์กรชุมชน อปท. และเครือข่ายทางสังคมร่วมกันเป็นสามเสาหลัก เจ้าของ
งานที่สร้างพลังร่วม (Synergy) ที่มีกฎหมายสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจน
- 2) ปรับเปลี่ยนวิธีคิดจากการพัฒนาแต่โครงสร้างพื้นฐานมาสู่การพัฒนาคุณภาพ
ชีวิตและพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
- 3) หน่วยงานภายนอกชุมชน สนับสนุนการจัดกระบวนการเรียนรู้และการจัดการ
ความรู้ รวมทั้งร่วมเป็นที่ปรึกษาผลักดันนโยบาย แผน/โครงการแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่
- 4) องค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคมร่วมกับคนยากจนรวมตัวกันสร้างแผน/
โครงการและต่อรองกับ อปท. ให้การสนับสนุนงบประมาณและการปฏิบัติ

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยเห็นถึงระบบของ
กลุ่ม องค์กรที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ภาพของความสัมพันธ์กันในเครือข่าย
องค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ส่วนในด้านการจัดการภัยพิบัตินั้นทำให้ผู้วิจัยได้เห็นถึงความเป็นมา
ของการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย แนวคิดสำคัญอันเป็นส่วนประกอบหนึ่งของกรอบแนวคิดการ
วิจัยของผู้วิจัย ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำมาวิเคราะห์ถึงการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนใน
คาบสมุทรสทิงพระในลำดับต่อไป

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินงาน โครงสร้าง และกลไกในการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา ตลอดจนปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรคต่อการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน รวมทั้งแนวทางในการจัดการภัยพิบัติทั้งในเชิงพื้นที่ และเชิงนโยบาย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 ระยะเวลาการทำวิจัย

ระยะเวลา 2 ปี 7 เดือน (เดือนตุลาคม พ.ศ.2555-เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2558)

3.2 สถานที่ทำการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ มีพื้นที่วิจัย คือ

- 1) พื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ ตั้งอยู่ระหว่างทะเลสาบสงขลาและทะเลอ่าวไทย มีพื้นที่ครอบคลุม 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา คือ อำเภอรโนด กระแสสินธุ์ สทิงพระ และสิงหนคร
- 2) ตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา

3.3 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจง โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ให้ข้อมูล ซึ่งผู้ให้ข้อมูลหลักนี้ต้องมีคุณสมบัติสอดคล้องในข้อใดข้อหนึ่งหรือทั้งหมด ดังนี้

- 1) เป็นผู้ประสบภัยในพื้นที่และได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ
- 2) เป็นผู้รู้สภาพพื้นที่ มีความรู้ในเชิงประวัติศาสตร์ สถานการณ์ภัยพิบัติในพื้นที่เป็นอย่างดี
- 3) เป็นแกนนำในชุมชน มีบทบาทในการทำงานพัฒนาชุมชนมาอย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 10 ปี
- 4) เป็นผู้ที่ร่วมทำงานกับเครือข่ายองค์กรชุมชนมาอย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 10 ปี เนื่องจากเป็นผู้รู้ข้อมูลเกี่ยวกับเครือข่ายองค์กรชุมชน ตั้งแต่เริ่มการก่อตั้งเครือข่ายชุมชนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ รวมถึงการดำเนินงานของเครือข่ายฯ ตั้งแต่ พ.ศ.2546 มาจนถึงปัจจุบัน (2558)

5) เป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินงานของเครือข่ายฯ มาอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม โดยมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 42 คน ได้แก่

1) ภาคประชาชน ได้แก่

1.1) กลุ่มผู้ประสพภัย และกลุ่มผู้รู้ในชุมชนจำนวน 14 คน เป็นชาวบ้านในพื้นที่คาบสมุทรสติงพระ เป็นผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ผลกระทบ ความเสียหายที่ได้รับ ลักษณะความช่วยเหลือจากหน่วยงาน เครือข่ายองค์กรชุมชน ผลที่เกิดขึ้นจากการได้รับความช่วยเหลือ

1.2) แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสติงพระ จำนวน 11 คน เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาชุมชน เช่น กลุ่มเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก สภาองค์กรชุมชน อสม. กลุ่มท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์วิถีโหนด นา เล กลุ่มสตรีแม่บ้าน เครือข่ายบ้านมั่นคง เป็นต้น กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักนี้จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของเครือข่ายฯ ในการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ ผลที่เกิดขึ้น ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของเครือข่าย รวมไปถึงการให้ข้อเสนอแนะต่อภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) ภาคประชาสังคม จำนวน 5 คน ได้แก่ นักพัฒนาองค์กรเอกชน เช่น มูลนิธิชุมชนไท สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) นักพัฒนาอิสระ นักวิชาการ และผู้ที่ทำงานด้านสื่อสารสาธารณะ เช่น วิทยุชุมชน กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีส่วนในการหนุนเสริมการจัดการตนเองในด้านภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งเป็นกลุ่มที่เกาะเกี่ยวงานพัฒนาในพื้นที่ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มนี้จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชน ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรค รวมถึงข้อเสนอแนะต่อเครือข่ายองค์กรชุมชน ภาครัฐ

3) ภาครัฐ จำนวน 12 คน ได้แก่

ตัวแทนหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค จำนวน 2 คน ได้แก่ ตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา และตัวแทนศูนย์อุตุวิทยุภาคใต้ฝั่งตะวันออก จังหวัดสงขลา

ตัวแทนหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 10 คน ได้แก่ นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลท่าหิน นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลรำแดง นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลบ้านขาว ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านขาว นักพัฒนาชุมชนตำบลท่าหิน ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลท่าหิน

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีภาระหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติโดยตรง จะให้มุมมองเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติโดยภาคประชาชน ข้อจำกัดในส่วนที่เป็นของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานท้องถิ่น และข้อเสนอแนะต่อภาคประชาชน ภาคประชาสังคมในการจัดการภัยพิบัติ

ซึ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักมีรายชื่อดังต่อไปนี้

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักระดับเครือข่าย

1. กลุ่มผู้ประสพภัย และผู้รู้
 - นางสาวสุนิตย์ ชูแก้ว
 - นายนิทัศน์ แก้วศรี
 - นายสมควร สุวรรณรัมย์
 - นางวรรณ สุวรรณรัมย์
 - นางฟอง น้อยผา
 - นางนิตย์ ไชยมงคล
2. แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน
 - นางพูนทรัพย์ ศรีชู
 - นางลลิตา บุญช่วย
 - นายอัษฎา บุขบงค์
 - นายระนอง ชื่นสุวรรณ
 - นางวันเพ็ญ นิลวงศ์
 - นายสมจิต นิลวงศ์
3. ตัวแทนภาคประชาสังคม
 - นางยุรี แก้วชูช่วง (คณะทำงานโครงการประสานภาคีความร่วมมือในการสร้างความรู้ที่เหมาะสมระดับท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติจังหวัดสงขลา)
 - นายสามารถ สุขบรรจง (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน มหาชน)
 - นายไพฑูรย์ ศิริรักษ์ (นักวิชาการ)
 - นายศิริพล สัจจาพันธ์ (สื่อวิทยุชุมชน)
4. ตัวแทนภาครัฐ
 - นายอุดม ทักขระ (องค์การบริหารส่วนตำบลรำแดง อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา)
 - นายสาธิต ไชยสุวรรณ (องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา)
 - นายอุทัย คงหนู (องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา)
 - นายจรัญ ย่องนุ่น (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา)
 - นายสมภพ วิสุทธีศิริ (ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก จังหวัดสงขลา)

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักระดับตำบล

1. ผู้ประสพภัย และผู้รู้
 - นางสาวเฉลียว ทองเอียด
 - นางอรรวรรณ จิตภักดี
 - นางชอบกิจ ประถม
 - นายสุพัฒน์ หมั่นภักดี
 - นายธวัชชัย รุ่งกลิ่น
 - นายบุญให้ น้อยผา
 - นายพงษ์ศักดิ์ มากชูชิต
 - นายปราโมทย์ ล่องชุม
2. แกนนำองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน
 - นางพูนทรัพย์ ศรีชู
 - นางบุญพา แก้วมณี
 - นางชีพ ศิริ
 - นางละม้าย ช่วยชม
 - นายธเนศ ชูช่วย
 - นางประไพ มากชูชิต
3. ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นตัวแทนภาคประชาสังคม
 - นางพิชญา แก้วขาว (มูลนิธิชุมชนไท)
4. ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นตัวแทนภาครัฐ
 - นายพรชัย ก่งแข่ง (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน)
 - นายสมเพียร ชูแก้ว (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน)
 - นางสาวบุษรา แสงมณี (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน)
 - นายจรูญ ทิพย์กองลาด (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน)
 - นายสว่าง อัมภาร้อม (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน)
 - นายพุฒิธรรม ภักดี (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน)
 - นางจรรุพรรณ โปชู (โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลท่าหิน)

3.4 การเก็บและการรวบรวมข้อมูล

3.4.1 การเก็บและการรวบรวมข้อมูลเอกสาร

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา ค้นคว้าข้อมูลเบื้องต้นจากเอกสาร หนังสือ งานวิจัย ผลงานวิชาการที่มีผู้เรียบเรียง ศึกษาไว้ก่อนหน้าจากแหล่งต่างๆ เช่น สำนักทรัพยากรการเรียนรู้คุณหญิงหลง อรรถกระวีสุนทร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานกองทุนเพื่อการวิจัย อินเทอร์เน็ต เป็นต้น เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ภัยพิบัติในปัจจุบัน แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ ระบบการจัดการภัยพิบัติ ข้อมูลเบื้องต้นของพื้นที่ศึกษา และเพื่อนำมากำหนดกรอบแนวคิดและวิธีการวิจัย

3.4.2 การเก็บและรวบรวมข้อมูลภาคสนาม

1) การเตรียมพื้นที่ศึกษา

เริ่มจากการประสานงาน ติดต่อหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยเข้าไปแนะนำตัวกับผู้บริหารของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง แคนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ศึกษา

2) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม 2 วิธี ได้แก่ การสัมภาษณ์ และการสังเกต ดังนี้

ก. การสัมภาษณ์

ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง กับบุคคลที่ให้ข้อมูลหลักที่มีบทบาทในการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา ซึ่งผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์บุคคลในพื้นที่ศึกษาตามแนวคำถามที่เตรียมไว้ดังนี้

(1) ประเด็นคำถามของกลุ่มตัวแทนภาคประชาชน

ประเด็นคำถามสำหรับกลุ่มตัวแทนภาคประชาชน ประกอบไปด้วย บริบทของพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ ทางด้านภูมิศาสตร์ สภาพเศรษฐกิจและสังคม สถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระจากอดีตจนถึงปัจจุบัน การจัดการภัยพิบัติในอดีต การก่อเกิดและการขับเคลื่อนกิจกรรมขององค์กรชุมชนในพื้นที่ กระบวนการดำเนินงาน โครงสร้าง กลไกในการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ผลเบื้องต้นของการดำเนินการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการจัดการภัยพิบัติของชุมชน ตลอดจนข้อเสนอแนะทางการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ

(2) ประเด็นคำถามของกลุ่มตัวแทนภาคประชาสังคม

ประเด็นคำถามสำหรับกลุ่มตัวแทนภาคประชาสังคม ประกอบไปด้วย กระบวนการดำเนินงาน โครงสร้าง กลไกในการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ผลเบื้องต้น

ของการดำเนินการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการจัดการภัยพิบัติของชุมชน ตลอดจนข้อเสนอแนะทางการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ

(3) ประเด็นคำถามของกลุ่มตัวแทนหน่วยงานราชการ

ประเด็นคำถามสำหรับกลุ่มตัวแทนหน่วยงานราชการ ประกอบไปด้วย มุมมองของหน่วยงานราชการทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นต่อการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ผลเบื้องต้นของการดำเนินการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการจัดการภัยพิบัติของชุมชน ตลอดจนข้อเสนอแนะทางการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ

ส่วนขั้นตอนการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ขั้นเตรียมการ

(1.1) ผู้วิจัยทำเอกสารประกอบการสัมภาษณ์

(1.2) ผู้วิจัยนัดหมายวัน เวลา สถานที่สำหรับสัมภาษณ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ

ความสะดวกของผู้ให้สัมภาษณ์

(1.3) ผู้วิจัยเตรียมเครื่องบันทึกเสียง เอกสารแนะนำตัว ประเด็นการสัมภาษณ์ที่มีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์

(2) ขั้นตอนการสัมภาษณ์

(2.1) ก่อนการสัมภาษณ์ ผู้สัมภาษณ์แนะนำตัว งานวิจัย ความสำคัญของผู้ให้สัมภาษณ์

(2.2) เริ่มการสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการ ระหว่างการสัมภาษณ์จะมีการจดบันทึก และบันทึกเสียงโดยขออนุญาตก่อนการบันทึก

(2.3) เมื่อจบการสัมภาษณ์แต่ละครั้ง ผู้วิจัยขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ ขอคำแนะนำบุคคลที่สามารถให้ข้อมูลเพิ่มเติม

ข. การสังเกต

ผู้วิจัยได้เข้าร่วมสังเกตในเวทีการถอดบทเรียน การวางแผนการจัดการภัยพิบัติการประชุมของเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ เพื่อได้ทราบถึงกระบวนการดำเนินการของเครือข่ายองค์กรชุมชน

3.5 การตรวจสอบข้อมูล

ผู้วิจัยทำการตรวจสอบข้อมูลตลอดเวลาของการเก็บรวบรวมข้อมูล กล่าวคือ ระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูล มีการตรวจสอบความสมบูรณ์ของเนื้อหา หากตรวจพบว่าข้อมูลที่ได้ไม่ครบถ้วนก็ทำการรวบรวมที่ขาดหายไปมาเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ขึ้น นอกจากนี้ผู้วิจัยใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบข้อมูลโดยพิจารณา 3 ด้าน คือ ข้อมูลที่ได้มาจากบุคคลที่ต่างกัน ในเวลาที่ต่างกัน และมาจากสถานที่ที่ต่างกัน เพื่อป้องกันมิให้ข้อมูลบกพร่องหรือเกิดความคลาดเคลื่อน โดยข้อมูลที่ตรวจสอบก็จะยึดตามแนวคำถามและวัตถุประสงค์การวิจัยที่ได้กำหนดไว้ทั้ง 3 ข้อ

3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากการเก็บข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้ออกมาแยกแยะประเภท จัดหมวดหมู่ให้ง่ายต่อการวิเคราะห์ หลังจากเก็บข้อมูลแล้ว ผู้วิจัยนำข้อมูลเหล่านั้นมาวิเคราะห์เพื่อสรุปและอภิปรายผล โดยนำเสนออย่างเป็นหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

3.7 ขั้นตอนการวิจัย

กระบวนการศึกษาเรื่อง เครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการภัยพิบัติในคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา มีขั้นตอนการศึกษาที่ดำเนินการตามคำถามวิจัยต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 การศึกษาทบทวนเอกสาร

ในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยได้ค้นคว้า ทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ การจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อทำความเข้าใจ และนำมาพัฒนาเป็นกรอบในการวิจัย

ขั้นที่ 2 การศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์โครงสร้าง กลไก กระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ

ในขั้นที่ 2 ผู้วิจัยได้แบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

1) การศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ ทั้งทางด้านภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ สถานการณ์ภัยพิบัติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การจัดการภัยพิบัติในอดีต โดยการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ รวมไปถึงการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับผู้รู้ในชุมชน

2) การศึกษาข้อมูลการจัดการภัยพิบัติ โดยเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ และองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน เป็นการลงศึกษาภาคสนาม ในขั้นนี้ผู้วิจัยต้องการหาคำตอบถึงกระบวนการ โครงสร้าง และกลไกในการจัดการภัยพิบัติของภาคประชาชน โดยใช้วงจรการจัดการ

ภัยพิบัติใน 3 ช่วงระยะเวลาเป็นกรอบ คือ การจัดการก่อนเกิดภัย การจัดการระหว่างเกิดภัย และการจัดการหลังจากเกิดภัย วิธีการคือ การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ และแกนนำองค์กรชุมชนตำบลท่าหินตามรายละเอียดข้างต้น

ขั้นที่ 3 ผลเบื้องต้นของการดำเนินงาน ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติ

เป็นการลงศึกษาภาคสนาม โดยมีวิธีการคือ การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับผลเบื้องต้นของการดำเนินงาน ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการ

ระยะแรก การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักภาคประชาชน คือ แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ แกนนำองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน ผู้ประสบภัย และผู้รู้ในชุมชน

ระยะที่สอง การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักภาคประชาสังคม คือ นักพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชน นักพัฒนาอิสระ นักวิชาการ รวมไปถึงผู้ทำงานด้านสื่อสารมวลชน

ระยะที่สาม การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นตามรายละเอียดข้างต้น

นอกจากการสัมภาษณ์แล้ว ผู้วิจัยยังใช้วิธีสังเกตในการประชุม การถอดบทเรียน การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ องค์กรชุมชนตำบลท่าหินในวาระต่างๆ ด้วย

ขั้นที่ 4 ข้อเสนอแนะทางการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ

เป็นขั้นตอนในการค้นหาข้อเสนอต่อแนวทางในการจัดการภัยพิบัติทั้งในเชิงพื้นที่และในเชิงนโยบาย หลังจากที่ได้เนื้อหาและการประมวลผลของคำถามวิจัยสองข้อแรก

เป็นการลงศึกษาภาคสนาม โดยมีวิธีการคือ การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักทั้ง 3 กลุ่ม

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษา การจัดการภัยพิบัติในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา โดยผู้ศึกษาทำการศึกษาใน 2 ระดับ คือ ระดับเครือข่าย และระดับตำบล เพื่อให้ได้เนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงาน โครงสร้าง กลไกในการจัดการภัยพิบัติ ผลที่เกิดจากการดำเนินงาน ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะทางในการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้จัดลำดับหัวข้อในการนำเสนอ ดังนี้

- 4.1 บริบทพื้นที่ และภัยพิบัติในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา
 - 4.1.1 บริบทพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา
 - 4.1.2 ภัยพิบัติในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา
- 4.2 เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา
- 4.3 เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระเพื่อการจัดการภัยพิบัติ
 - 4.3.1 กระบวนการดำเนินงาน โครงสร้าง และกลไกในการจัดการภัยพิบัติ
 - 4.3.2 ผลการดำเนินงานในการจัดการภัยพิบัติ
 - 4.3.3 ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน
 - 4.3.4 ข้อเสนอแนะทางการจัดการภัยพิบัติ
- 4.4 เครือข่ายองค์กรชุมชนตำบลท่าหินเพื่อการจัดการภัยพิบัติ
 - 4.4.1 กระบวนการดำเนินงาน โครงสร้าง และกลไกในการจัดการภัยพิบัติ
 - 4.4.2 ผลการดำเนินงานในการจัดการภัยพิบัติ
 - 4.4.3 ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน
 - 4.4.4 ข้อเสนอแนะทางการจัดการภัยพิบัติ

4.1 บริบทพื้นที่ และภัยพิบัติในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา

4.1.1 บริบทพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา

คาบสมุทรสทิงพระ มีพื้นที่ประมาณ 800 ตารางกิโลเมตร มีลักษณะแคบยาว โดยมีความยาวประมาณ 70 กิโลเมตร และมีความกว้างอยู่ในช่วง 5-12 กิโลเมตร สภาพทางภูมิศาสตร์เป็นที่ราบชายทะเล ถูกขนาบด้วยทะเลสาบสงขลาทางทิศตะวันตกและอ่าวไทยทางทิศตะวันออก สภาพพื้นที่ทางทิศตะวันตกเป็นที่ราบริมทะเลสาบมีระดับพื้นดินต่ำกว่าระดับ +0.50 ม.รทก. ส่วนพื้นที่ทางทิศตะวันออกมีสันทรายในแนวเหนือ-ใต้ตามแนวทางหลวงหมายเลข 408 ยกตัวสูงเป็นเนินคั่นระหว่างพื้นที่ราบริมทะเล (ธนา สุวิฑฒน และคณะ, 2555, 2-5)

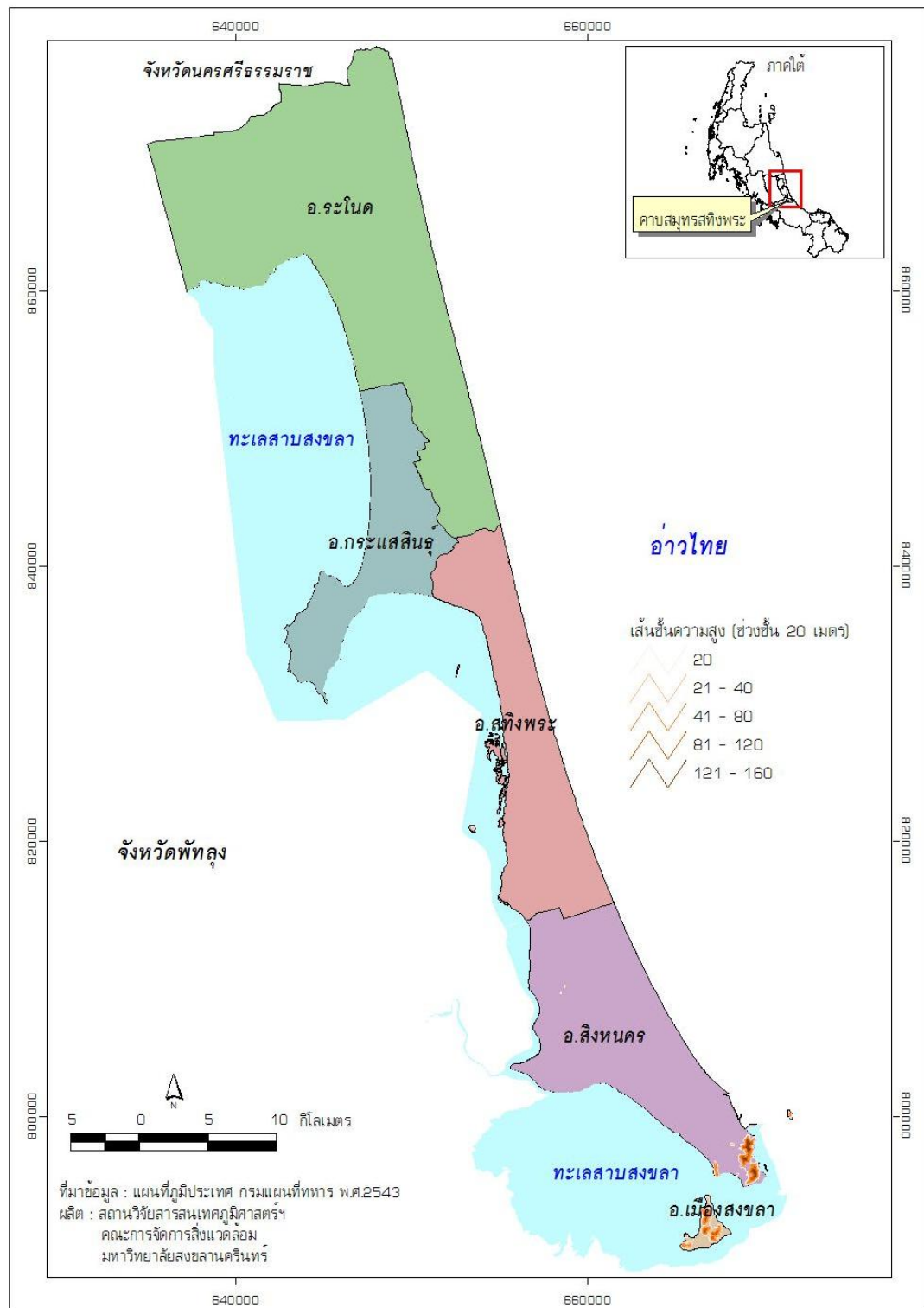
คาบสมุทรสทิงพระตั้งอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีพื้นที่ครอบคลุม 4 อำเภอ คือ อำเภอระโนด กระแสสินธุ์ สทิงพระ และสิงหนคร โดยมีรายละเอียดของแต่ละอำเภอดังต่อไปนี้

1) อำเภอระโนด มีพื้นที่ทั้งหมด 783.84 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 12 ตำบล 73 หมู่บ้าน สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นที่ราบลุ่มระหว่างอ่าวไทยกับทะเลสาบสงขลา โดยมีระยะติดต่อชายฝั่งทะเลอ่าวไทย ประมาณ 64 กิโลเมตร เนื่องจากสภาพพื้นที่อำเภอระโนด มีลักษณะเป็นที่ราบและติดต่อชายฝั่งทะเลสองด้าน จึงทำให้ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม (สำนักงานอำเภอระโนด, ม.ป.ป.)

2) อำเภอกระแสสินธุ์ มีพื้นที่ทั้งหมด 96.40 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 4 ตำบล 22 หมู่บ้าน เป็นพื้นที่ราบลุ่มริมทะเลเทลาดจากทิศตะวันออกไปทิศตะวันตก ดินเป็นดินร่วนปนทราย ดินเหนียวเหมาะกับการทำนา ไร่นาสวนผสม (สำนักงานอำเภอกระแสสินธุ์, ม.ป.ป.)

3) อำเภอสทิงพระ มีพื้นที่ทั้งหมด 120 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 11 ตำบล 79 หมู่บ้าน มีทะเลขนาน 2 ด้าน คือ ด้านทิศตะวันออก เป็นอ่าวไทย ทิศตะวันตกเป็นทะเลสาบ สภาพพื้นที่เป็นที่ราบต่ำ ลักษณะดินส่วนใหญ่เป็นดินเหนียวเหมาะแก่การทำนา (สำนักงานอำเภอสทิงพระ, ม.ป.ป.)

4) อำเภอสิงหนคร มีพื้นที่ทั้งหมด 228 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 9 ตำบล 59 หมู่บ้าน ลักษณะภูมิประเทศทั่วไปของอำเภอสิงหนคร เป็นที่ราบชายฝั่งทะเล พื้นที่ค่อยๆ ลาดต่ำลง มาตามแนวชายฝั่งทิศตะวันออกด้านอ่าวไทย และทิศตะวันตกด้านทะเลสาบสงขลา ส่วนทางด้านทิศใต้ พื้นที่เป็นภูเขา คือ เขาเขียว และเขาแดง ลาดต่ำลงริมฝั่งทะเล มีลักษณะยาวเรียวเป็นรูปสามเหลี่ยมยื่นสู่ทะเลสาบ (สำนักงานอำเภอสิงหนคร, ม.ป.ป.) ดังภาพประกอบ 5



ภาพประกอบ 5 ขอบเขตพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา

ที่มา: สถาบันวิจัยสารสนเทศภูมิศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555

ในด้านสภาพภูมิอากาศ พื้นที่คาบสมุทรสทิงพระอยู่ภายใต้อิทธิพลของลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือและลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ทำให้มี 2 ฤดู คือ ฤดูฝนและฤดูร้อน โดยฤดูฝนจะเกิดในช่วงเดือนสิงหาคมถึงเดือนมกราคม และฤดูร้อนจะเกิดในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนกรกฎาคม มีปริมาณฝนรายเดือนเฉลี่ยผันแปรอยู่ในช่วง 33.5-535.0 มิลลิเมตร และมีปริมาณฝนรายปีเฉลี่ยทั้งพื้นที่ลุ่มน้ำ 1,856.1 มิลลิเมตร คิดเป็นปริมาณฝนเฉลี่ยช่วงฤดูฝน 1,303.5 มิลลิเมตร ฤดูแล้ง 552.7 มิลลิเมตร มีปริมาณน้ำท่ารายปีเฉลี่ย 610 ล้านลูกบาศก์เมตร คิดเป็นปริมาณน้ำท่าเฉลี่ยฤดูฝน 415.6 ล้านลูกบาศก์เมตร และปริมาณน้ำท่าเฉลี่ยฤดูแล้ง 194.4 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งคิดเป็นปริมาณน้ำท่ารายปีเฉลี่ยต่อหน่วยพื้นที่ 23.42 ลิตร/วินาที/ตารางกิโลเมตร ปริมาณน้ำท่ารายเดือนสูงสุดในเดือนตุลาคม 120.2 ล้านลูกบาศก์เมตร และต่ำสุดในเดือนมีนาคม 19.2 ล้านลูกบาศก์เมตร (ธนา สุวิฑฒน และคณะ, 2555, 2-5)

4.1.2 ภัยพิบัติในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา

คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา มีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบ มีความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางเฉลี่ยประมาณ 1-6 เมตร อีกทั้งขนานด้วยทะเลสาบสงขลาและทะเลอ่าวไทย พื้นที่คาบสมุทรสทิงพระตั้งอยู่ในเขตอากาศแบบมรสุมเขตร้อน มีความชื้นสูง โดยได้รับอิทธิพลจากลมประจำถิ่น คือ ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ พัดจากทะเลจีนใต้สู่อ่าวไทย ช่วงเดือนตุลาคมถึงเดือนมกราคม ส่งผลให้เกิดฝนตกหนัก บางพื้นที่อาจเกิดอุทกภัย และลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ พัดจากทะเลอันดามันเข้าสู่อ่าวไทย ช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนกันยายน เกิดฝนตกแต่ปริมาณไม่มากนัก เนื่องจากมีเทือกเขาขวางกั้นแนวลม (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16, 2549, 7)

จากสภาพทางกายภาพที่เป็นที่ลุ่มและจากอิทธิพลของสภาพภูมิอากาศเป็นผลให้พื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา มักจะประสบกับปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยภัยพิบัติที่เป็นปัญหาสำคัญในพื้นที่มีด้วยกัน 4 ประเภท คือ

- 1) อุทกภัย มักเกิดในช่วงเดือนตุลาคมถึงเดือนมกราคม ซึ่งเป็นฤดูฝนเมื่อเกิดฝนตกหนักในเขตพื้นที่ติดต่อกันหลายวันประกอบกับน้ำในทะเลสาบมีระดับสูง น้ำในพื้นที่ไม่สามารถระบายลงสู่ทะเลสาบได้ ทำให้เกิดน้ำท่วมขังในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระเป็นระยะเวลานาน (กรมชลประทาน, 2553, 4) ส่งผลให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่อื่นๆ การคมนาคมไม่สะดวก ชาวบ้านไม่สามารถทำมาหากินได้ตามปกติ ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนอาหารของชาวบ้านและสัตว์เลี้ยงในชุมชนตามมา (เครือข่ายพลเมืองสงขลา, 2555, 19-20) โดยที่ผ่านมา มีเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระในปี พ.ศ.2516, 2518, 2530, 2543 และ 2548

- 2) ภัยแล้ง ปัญหาการขาดแคลนน้ำของพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ เป็นปัญหาสำคัญที่ประสบมาอย่างต่อเนื่อง สาเหตุหลัก คือ น้ำต้นทุนในทะเลสาบสงขลาที่มีคุณภาพเหมาะสมต่อการ

เพาะปลูกมีปริมาณไม่พอเพียง ในปีที่น้ำท่าจากพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาไหลลงสู่ทะเลสาบน้อย ทำให้น้ำเค็มรุกตัวขึ้นสู่บริเวณบริเวณตอนบนของทะเลสาบเร็ว จึงทำให้รับน้ำต้นทุนจากการสูบน้ำของสถานีสูบน้ำระโนดและการรับน้ำเข้าสู่คลองพลเอกอาทิตย์ได้เพียงช่วงระยะเวลาสั้นๆ เป็นเหตุให้ปริมาณน้ำต้นทุนสำหรับการเพาะปลูกไม่เพียงพอ นอกจากนี้โครงการระโนด-กระแสน้ำซึ่งอยู่ในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ มีการใช้งานมานาน ระบบชลประทานบางส่วนมีสภาพทรุดโทรมลงประกอบกับยังคงมีปัญหาการเก็บกักน้ำและการส่งน้ำของคลองพลเอกอาทิตย์ ทำให้พื้นที่ในอำเภอสทิงพระและอำเภอสิงหนครประสบปัญหาขาดแคลนเป็นประจำ (กรมชลประทาน, 2554, 4)

3) วิกฤตภัย เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากลมพายุที่พัดเข้ามา ส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ทรัพย์สิน และที่อยู่อาศัย เหตุการณ์วิกฤตภัยที่เกิดขึ้น เช่น ในปี พ.ศ.2505 จากอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่นแฮเรียตบริเวณแหลมตะลุมพุก จังหวัดนครศรีธรรมราช ส่งผลถึงพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระด้วย คือ ทำให้มีคลื่นลมแรง ชาวบ้านที่อยู่ริมทะเลสาบต้องอพยพไปอยู่บ้านญาติที่ห่างไกลริมทะเลออกไป ปี พ.ศ.2550 เกิดเหตุการณ์พายุฤดูร้อนในพื้นที่ริมทะเลสาบสงขลา มีตำบลที่ได้รับผลกระทบรุนแรง คือ ตำบลท่าหิน และปี พ.ศ.2553 วิกฤตภัยและอุทกภัยจากอิทธิพลของพายุดีเปรสชัน

4) การกัดเซาะชายฝั่ง เป็นปัญหาจากการกัดเซาะสันทรายบริเวณชายฝั่งอ่าวไทย ตั้งแต่อำเภอสิงหนครจนถึงอำเภอระโนด ส่งผลให้ชายหาดถูกน้ำทะเลและคลื่นลมรุนแรงกัดเซาะตลอดแนว (เครือข่ายพลเมืองสงขลา, 2555, 19-20)

4.2 เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา

เนื่องจากเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ มีความสัมพันธ์กับการขับเคลื่อนงานของเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มาโดยตลอด ผู้วิจัยจึงนำเสนอข้อมูลเพื่อให้เห็นลำดับพัฒนาการร่วมกันของทั้งสองเครือข่าย ดังนี้

พื้นที่ของลุ่มน้ำทะเลสาบ เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นแหล่งที่ตั้งสำคัญของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เป็นแหล่งประกอบอาชีพทำมาหากินที่สำคัญของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณรอบๆ ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นแหล่งกักเก็บและระบายน้ำตามธรรมชาติ รวมถึงมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวทั้งทางด้านศิลปวัฒนธรรมและธรรมชาติ ทำให้มีการใช้ประโยชน์เกินศักยภาพจนส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของลุ่มน้ำทะเลสาบ ชุมชนเริ่มไม่สามารถพึ่งพิงฐานทรัพยากรของลุ่มน้ำได้ ทำให้ประสบกับความยากลำบากในการประกอบอาชีพ ใช้ต้นทุนมากขึ้น ต้องออกไปทำมาหากินนอกชุมชนมากขึ้น บางครอบครัวถึงขั้นต้องอพยพย้ายถิ่นเข้าเมือง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสังคมต่างๆ ตามมา

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงก่อให้เกิดความพยายามรวมตัวกันของกลุ่ม องค์กรชุมชนในลุ่มน้ำทะเลสาบเพื่อเชื่อมประสานการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยดำเนินกิจกรรม โครงการในพื้นที่ร่วมกับ

ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน รวมไปถึงการระดมทรัพยากรกันเองภายในชุมชน และองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ปัญหาเร่งด่วนในพื้นที่ต่างๆ ของลุ่มน้ำ เช่น การแก้ปัญหาทรัพยากรประมง การฟื้นฟูคลองอุต๊ะเกา การจัดการน้ำในพื้นที่ป่าต้นน้ำ การจัดการน้ำในพรุ เป็นต้น

การรวมตัวกันเป็นเครือข่ายนั้นนอกจากเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ลุ่มน้ำแล้ว ยังเป็นการรวมตัวกันเพื่อสื่อสาร แลกเปลี่ยนประสบการณ์ หนุนช่วยกันตามความเหมาะสม และร่วมเสนอทิศทาง แนวทางในการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบทั้งระยะสั้นและระยะยาว ในนาม **“เครือข่ายชุมชนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา”** โดยมีการจัดกลุ่มประสาน 7 ภูมิภาคย่อย (โซน) ได้แก่ โซนพรุควนเคร็งและพื้นที่คาบเกี่ยว โซนทะเลน้อย โซนทะเลสาบฝั่งตะวันตก โซนคาบสมุทรสทิงพระ โซนทะเลสาบสงขลาตอนล่าง โซนเมืองหาดใหญ่-สงขลาและปริมณฑล และโซนป่าต้นน้ำ

ชุมชนในโซนต่างๆ มีลักษณะของฐานทรัพยากรธรรมชาติ ประเพณีวัฒนธรรม องค์ความรู้ ภูมิปัญญา การประกอบอาชีพ ความเป็นอยู่ที่คล้ายกัน สามารถประสานเชื่อมโยง รวมพลังดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งระดับพื้นที่และระดับเครือข่ายได้คล่องตัว ทั้งนี้ ชุมชนในทุกโซนล้วนแต่มีต้นทุน ประสิทธิภาพ บทเรียนในการจัดการทรัพยากร สิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่แตกต่างกันตามบริบทของฐานทรัพยากร และขึ้นกับหน่วยงานที่เข้าไปหนุนเสริม ปัจจุบันกิจกรรมต่างๆ มีความหลากหลายครอบคลุมพื้นที่ในลุ่มน้ำ แม้จะมีการแยกส่วนกันทำแต่ส่งผลกระทบต่อเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน (เครือข่ายชุมชนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา, 2549, 1-9)

ในส่วนขององค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ก่อนที่จะมาดำเนินงานร่วมกันในนามเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ แกนนำขององค์กรชุมชนแต่ละพื้นที่ได้มีการทำกิจกรรมในพื้นที่ของตนเองตามสภาพปัญหาและความสนใจ เช่น โรงเรียนทำกินทำใช้ เน้นการพึ่งพาตนเองของเกษตรกรในด้านเกษตรอินทรีย์ ลดละเลิกอบายมุข ลดการใช้ยาในครัวเรือน การจัดการทรัพยากรประมงของชมรมชาวประมงรักทะเลสาบตำบลคูขุด เช่น การทำเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ การปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำ การออมทรัพย์ การจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และการจัดการขยะ เป็นต้น

“เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ” ตั้งขึ้นเมื่อ 16 มีนาคม พ.ศ.2546 ควบคู่กับการก่อตั้งเครือข่ายชุมชนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยมีตัวแทนชุมชนครอบคลุมในทั้ง 4 อำเภอ หลังจากการก่อตั้งแล้ว เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระมีการดำเนินกิจกรรมสำคัญๆ ร่วมกัน อาทิ

พ.ศ.2547 การสำรวจแหล่งน้ำคาบสมุทรสทิงพระ เนื่องจากคาบสมุทรสทิงพระเป็นพื้นที่ที่มักประสบปัญหาขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค ปัญหาอุทกภัย เครือข่ายจึงได้สำรวจข้อมูลแหล่งน้ำของคาบสมุทรสทิงพระทั้ง 4 อำเภอ ประสานข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันจัดสัมมนาเพื่อยกระดับความคิดในการแก้ปัญหาแหล่งน้ำขนาดเล็กในโซนคาบสมุทรสทิงพระอย่างเป็นระบบ เพื่อให้

เกิดประโยชน์แก่ชุมชนอย่างแท้จริงและยั่งยืน การฝึกอบรมให้แกนนำชุมชนเขียนโครงการได้เพื่อนำไปบูรณาการกับหน่วยงานต่างๆ ที่จะเข้ามาพัฒนาเรื่องแหล่งน้ำขนาดเล็กให้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ชุมชนต้องการ

พ.ศ.2548 การจัดทำแผนชุมชนภูมิวิเศษน้ำทะเลสาบสงขลา โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาทรัพยากร สิ่งแวดล้อม สุขภาพ ความยากจน มีพื้นที่ขยาย/ตำบลเป้าหมาย แผนชุมชนในภูมิวิเศษน้ำทะเลสาบสงขลา 87 ตำบล การทำแผนชุมชนของคาบสมุทรสติงพระ 39 ตำบล ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากเครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองภาคใต้

พ.ศ.2549-ปัจจุบัน เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสติงพระร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์พื้นที่คาบสมุทรสติงพระ 8 ประเด็นหลักๆ คือ การเสริมสร้างศักยภาพการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น ใช้กระบวนการแผนชีวิตชุมชนในการพัฒนาชุมชน ส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แบบยั่งยืน อนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการน้ำเสีย ส่งเสริมพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิต ส่งเสริมพลังงานทดแทน และการบริหารจัดการแหล่งน้ำ ต่อมาได้พัฒนาเพิ่มเติมเป็น 13 ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ การบริหารจัดการพิบัติภัย (น้ำท่วม น้ำแล้ง) การบริหารจัดการน้ำ (พัฒนาแหล่งน้ำ โครงข่ายน้ำ) เกษตรอินทรีย์ การฟื้นฟูทรัพยากรประมง ระบบสวัสดิการ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศตามวิถี “โหนด นา เล”/อาชีพ/ตลาด พัฒนาเยาวชน/สตรี/ผู้ด้อยโอกาส/คนพิการ/ผู้สูงอายุ ส่งเสริมวัฒนธรรม/ประเพณี/ภูมิปัญญา สุขภาพ การจัดการด้านสิทธิที่ดิน/ป่าแนวเขต ส่งเสริมคุณธรรม ส่งเสริมพลังงานทดแทน และการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งประเด็นยุทธศาสตร์เหล่านี้จะเป็นแนวทางหลักในการพัฒนาพื้นที่คาบสมุทรสติงพระร่วมกันของเครือข่ายองค์กรชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาความเป็นเครือข่ายของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสติงพระ จะเห็นได้ว่า มีการเชื่อมโยงผู้คน กลุ่มคน กระบวนการ และเป้าหมายเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดพลังต่อรองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งในการศึกษานี้คือ การร่วมมือกันจัดการต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่

ทั้งนี้ องค์ประกอบที่สำคัญของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสติงพระ ประกอบไปด้วย แกนนำ (บุคคล) ที่มีทั้งแกนนำตามธรรมชาติและแกนนำทางการ มีกลุ่ม องค์กรที่เข้ามา ร่วมกันดำเนินกิจกรรมในลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเกษตรกรทางเลือก กลุ่ม องค์กรการเงิน กลุ่มต่างๆ เหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์กันโดยการสื่อสาร แลกเปลี่ยนเรียนรู้ มีวัตถุประสงค์ มี การดำเนินกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน โดยที่แต่ละองค์กรยังเป็นเอกเทศต่อกัน เมื่อดำเนินกิจกรรม โครงการได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ก็แยกย้ายกันไป

4.3 เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสิงหะเพื่อการจัดการภัยพิบัติ

ในการศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เฉพาะภัยพิบัติที่เป็นอุทกภัยและ วาตภัย เนื่องจากเป็นภัยที่มีความรุนแรงในระดับที่ส่งผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจ สังคมต่อชาวบ้าน ทั้งนี้ กระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสิงหะต่อการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ในพื้นที่ที่มีพัฒนาการสืบเนื่องมา ดังนี้

4.3.1 กระบวนการดำเนินงาน โครงสร้าง และกลไกในการจัดการภัยพิบัติ

1) กระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายฯ ต่อเหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ.2548

สถานการณ์

เดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2548 ถึงเดือนมกราคม พ.ศ.2549 เกิดฝนตกหนักในพื้นที่ คาบสมุทรสิงหะและพื้นที่รอบทะเลสาบสงขลา คาบสมุทรสิงหะมีพื้นที่น้ำท่วมเป็นบริเวณกว้าง Thailand Press Releases news (ม.ป.ป.) ได้รายงานสถานการณ์น้ำท่วมของ 4 อำเภอที่ประสบภัย ดังนี้

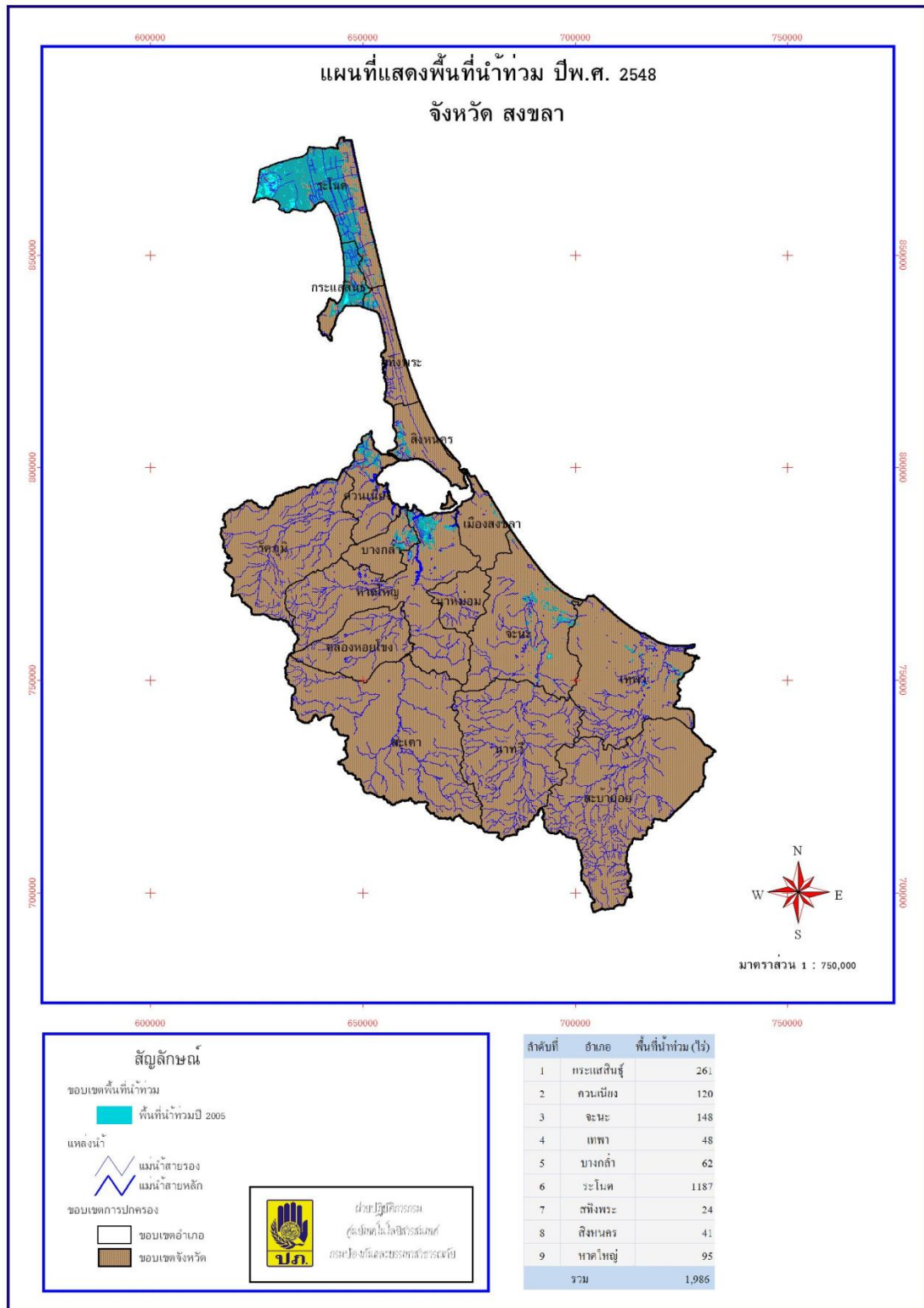
อำเภอระโนด มีน้ำท่วมขังในพื้นที่ 12 ตำบล 2 เทศบาลตำบล และหน้าที่ว่าการ อำเภอ ระดับน้ำสูงประมาณ 0.7-1.20 เมตร ถนนสายระโนด-สงขลามีน้ำท่วม บางจุดรถยังสามารถสัญจรได้ ประชาชนได้อพยพไปอาศัยที่วัด

อำเภอกระแสสินธุ์ เกิดน้ำท่วมขัง 4 ตำบล ได้แก่ ตำบลโรง เริงแส เกาะใหญ่ และ กระแสสินธุ์ ระดับน้ำสูงประมาณ 0.30 เมตร ถนนสายหลักของตำบลเชิงแสมีน้ำท่วมเป็นช่วงๆ ขณะนี้ปริมาณน้ำท่วมยังคงอยู่ ปริมาณน้ำสูงประมาณ 1.00 เมตร เนื่องจากน้ำในทะเลสาบสงขลา หนุน ทำให้ระดับน้ำในพื้นที่อำเภอกระแสสินธุ์สูงขึ้นกว่าเดิม ประกอบกับมีฝนตกหนักทำให้ถนนขาด การสัญจรไปมาของราษฎรไม่สะดวก

อำเภอสิงหะ มีน้ำท่วมขัง 3 ตำบล ได้แก่ ตำบลคูชูด ท่าหิน และคลองรี ระดับน้ำ เริ่มลดลงสูงประมาณ 0.60-0.80 เมตร อำเภอได้อพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยของตำบล คูชูดไปอยู่ที่ศาลาประชาคม โรงเรียนสิงหะวิทยา และบางส่วนอพยพไปอยู่ที่บ้านญาติ จำนวน 700 คน

อำเภอสิงหนคร มีน้ำท่วมขังในพื้นที่ 11 ตำบล ถนนสายรองมีน้ำท่วมเกือบทุกสาย โดยเฉพาะที่ตำบลลำแดง ท่าบ และสิงหะหม้อ ระดับน้ำสูงประมาณ 0.80 เมตร น้ำในคลองสิงหะหม้อ ไม่สามารถระบายลงสู่ทะเลสาบสงขลาได้เนื่องจากน้ำทะเลหนุน บางพื้นที่ถูกตัดขาดไม่สามารถสัญจร ได้

พื้นที่ที่น้ำท่วมในปี พ.ศ.2548 ดังแสดงในภาพประกอบ 6 และสภาพน้ำท่วมใน พื้นที่ ดังแสดงในภาพประกอบ 7



ภาพประกอบ 6 แสดงพื้นที่น้ำท่วมในพื้นที่คาบสมุทรสติงพระ พ.ศ.2548
ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ม.ป.ป.



ภาพประกอบ 7 สภาพน้ำท่วมในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระเมื่อ พ.ศ.2548

ที่มา: พูนทรัพย์ ศรีชู, 2548

ตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวถึงสถานการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ.2548 ว่า

“ปี 48 น้ำท่วมสูงมากแล้วก็ท่วมนาน น้ำจากต้นน้ำ ปากบางภูมิ คลองอู่ตะเภา คลองพะวง คลองโทรง (คลองลำโรง) น้ำจากชะอวดก็อัดลงมาเพราะพื้นที่มันต่ำ ปกติมันจะออกไปได้ แต่ตรงปากน้ำสงขลาคลื่นสูง 1-3 เมตร มันก็ออกไปไม่ได้ก็ไหลย้อนกลับไปข้างบน น้ำจากข้างบนชนกับน้ำจากข้างล่าง พอชนกันมันก็ยกตัวสูง พอสูงก็ท่วม ฝนก็ตกมาต่อเนื่อง”¹

ในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ ชาวบ้านไม่ได้มีการเตรียมตัวรองรับทั้งอาหารสำหรับบริโภค ในครอบครัว อาหารสำหรับสัตว์เลี้ยง ระดับน้ำที่ท่วมสูงมากทำให้การสัญจรไปมาไม่สะดวก และด้านการช่วยเหลือเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่า

¹ ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2556)

“ปี 48 ข้าวของของชาวบ้านได้รับความเสียหาย ชาวบ้านไม่ได้เตรียมการรองรับ ทั้งน้ำค่อม ข้าวสาร คนชะล่าใจ เคยชินจากการแจก มีความแบ่งแยกกัน มีการช่วยเหลือเฉพาะในหมู่หัวคะแนน และญาติๆ คนที่หลังไหลเข้ามาช่วยแต่คนได้รับการช่วยเหลือไม่ทั่วถึง มีข้าว น้ำมันพืช น้ำ”²

กระบวนการดำเนินงาน โครงสร้าง และกลไกในการจัดการภัยพิบัติ

ในช่วงระหว่างการเกิดอุทกภัย แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระได้มีการประสานงานภายในเครือข่ายฯ เพื่อหาทางช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ชาวบ้านในพื้นที่ โดยช่วยกันสำรวจ เก็บข้อมูลความเดือดร้อน และนำข้อมูลที่ได้ประสานส่งต่อไปยังภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาที่ดำเนินงานในจังหวัดสงขลา รวมถึงเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช

เครือข่ายภายนอกที่เป็นภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนา เครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่อำเภอชะอวด กลุ่มคนในเครือข่ายเหล่านี้ได้มีการทำกิจกรรมในการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาาร่วมกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 โดยที่เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระเป็นส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมในเครือข่ายด้วย (เครือข่ายชุมชนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาหลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา, 2549, 1-9)

จึงเป็นที่มาของการผนึกกำลังกันเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่

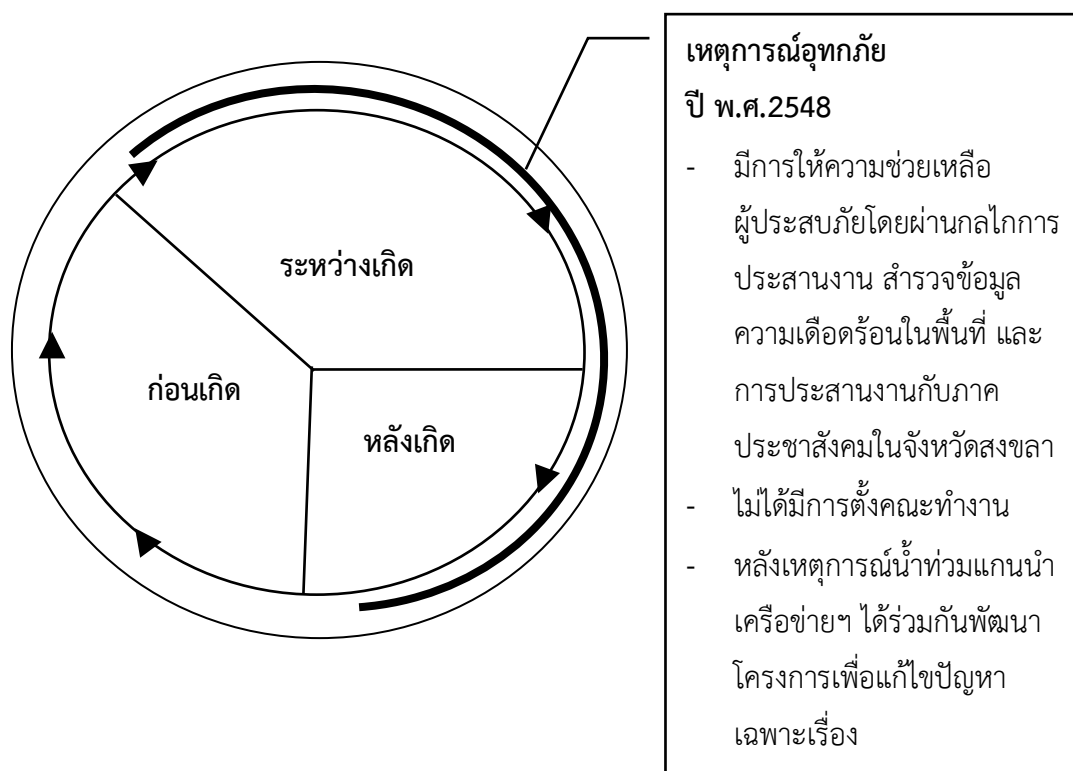
“พอจัดการตัวเองในตำบลเสร็จก็ไปช่วยคนอื่น ก็เริ่มโทรถามแต่ละพื้นที่มีปัญหาอะไร ประชุมพวกแกนนำเราในคาบสมุทรแล้วก็คนอื่นๆ ที่เป็นแกนร่วมของเครือข่ายลุ่มน้ำ เก็บข้อมูล จัดลำดับความสำคัญ ช่วยกันส่งข้อมูล เช่น ที่อำเภอระโนด มีตำบลบ้านขาวที่อยู่ริมทะเลสาบ น้ำท่วมเต็มพื้นที่ ต้องการอะไรบ้าง แล้วจะไปส่งที่ไหน ส่งยังไง พอเรารู้ว่าพื้นที่ไหนต้องการอะไรเราก็ไปช่วยให้ถูกจุด เรามีข้อมูลคนที่บริจาคเราก็ชี้จุดให้เขาไป”³

² ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2555)

³ ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556)

เหตุการณ์อุทกภัยในครั้งนี้ นับเป็นก้าวแรกของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แม้จะยังคิดไม่ครบวงจรของการจัดการภัยพิบัติแต่ก็มีแนวคิดในการช่วยเหลือกันเอง รวมถึงไม่ได้มีโครงสร้างการทำงานที่ซับซ้อน

กลไกในการจัดการภัยพิบัติ คือ การสำรวจ รวบรวมข้อมูล การประสานงานซึ่งมีทั้งการประสานงานภายในเครือข่าย และการประสานงานภายนอกเพื่อส่งต่อข้อมูลความต้องการของผู้เดือดร้อน ดังภาพประกอบ 8



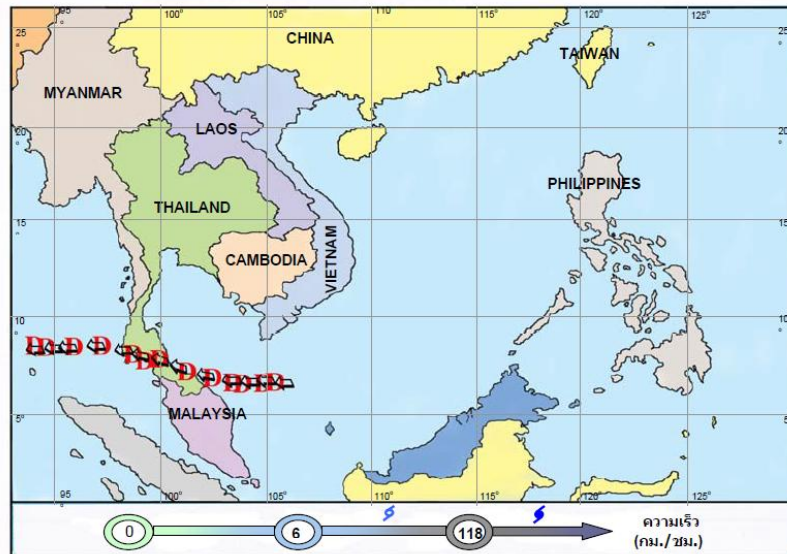
ภาพประกอบ 8 กระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายฯ ต่อเหตุการณ์อุทกภัยปี พ.ศ.2548
ที่มา: ผู้วิจัย, 2557

2) กระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายฯ ต่อเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยในปี พ.ศ.2553

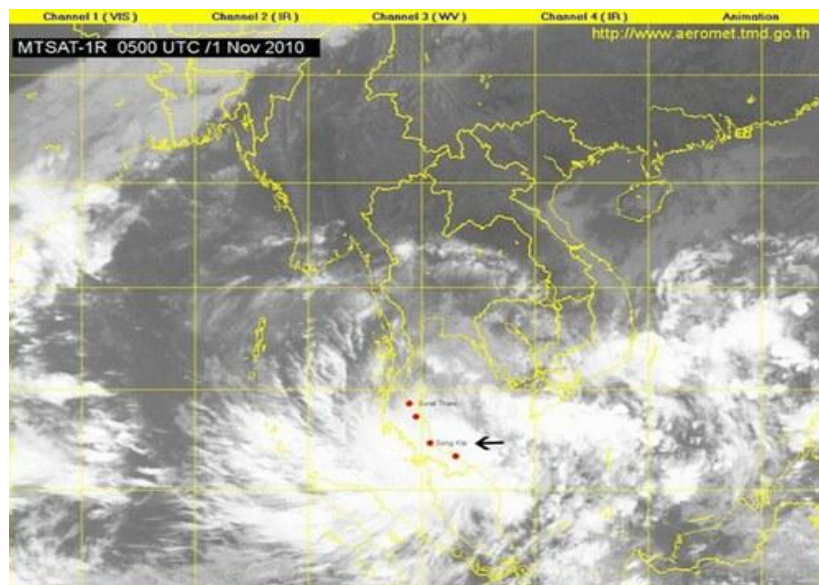
สถานการณ์

เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2553 เกิดพายุดีเปรสชันบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง มีศูนย์กลางห่างประมาณ 350 กิโลเมตร ทางตะวันออกเฉียงใต้ของจังหวัดสงขลา เคลื่อนตัวทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ผ่านบริเวณภาคใต้ตอนล่าง โดยขึ้นฝั่งในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระและอำเภอเมือง

ในบางส่วน (ภาพประกอบ 9 และ 10) ความรุนแรงของทั้งกระแสลมและสายน้ำ ส่งผลให้เกิดความเสียหายเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ เสาไฟฟ้าหักโค่นล้มทำให้ไฟฟ้าดับทั่วเมือง สัญญาณโทรศัพท์ล้มติดต่อสื่อสารกันไม่ได้ น้ำประปาไม่ไหล บ้านเรือนจำนวนมากได้รับความเสียหาย หลังคาถูกพายุพัด (ภาพประกอบ 11) อำเภอที่ได้รับความเสียหายมากที่สุดคือ สทิงพระ หาดใหญ่ ระโนด กระแสสินธุ์ เมืองสะเดา และอำเภอนาทวี (สำนักงานจังหวัดสงขลา, 2553)



ภาพประกอบ 9 เส้นทางพายุดีเปรสชันที่พัดผ่านภาคใต้ เมื่อวันที่ 1-3 พฤศจิกายน พ.ศ.2553
ที่มา: กรมอุตุนิยมวิทยา, ม.ป.ป.



ภาพประกอบ 10 ภาพถ่ายดาวเทียมแสดงการเคลื่อนตัวของพายุดีเปรสชัน
ที่มา: กรมอุตุนิยมวิทยา, ม.ป.ป.



ภาพประกอบ 11 สภาพความเสียหายในพื้นที่คาบสมุทรมหานครจากเหตุการณ์พายุดีเปรสชัน
ที่มา: สามารถ สุขบรรจง, 2553

ตัวแทนชุมชนตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ เล่าถึงเหตุการณ์ก่อนที่พายุดีเปรสชันจะ
เข้าฝั่ง และหลังจากเข้าฝั่งแล้วว่า

“เขาประกาศทางโทรทัศน์ตั้งแต่ตอนกลางวันว่า พายุเข้าสงขลา ให้ระวัง แต่คนบ้าน
เราคิดว่ามันธรรมดา ไม่คิดว่ามันจะหนักขนาดนี้ เราไม่รู้ว่ามันจะเข้าตรงไหน เป็น
พายุแบบไหน ก็เฉยกัน หัวคำโทรทัศน์เขาประกาศอีกว่าพายุเข้าสามทุ่มที่สทิงพระ
เขาเตือนมาเรื่อยๆ ให้ระวัง น้ำเขียวก็เก็บข้าวของ เงินทองใส่กระเป๋าเอาไปไว้ที่หัว
นอน โทรไปบ้านน้องให้มาอยู่ที่นี่ แล้วก็เข้านอน ได้ยินเสียงลมดังวู้ วู้ น้ำกาดลงไป
วิดน้ำเรือ แกบอกกว่าแดงแปลบมาจากในเล (ทะเลสาบสงขลา) พอลมแรงมากก็
ขึ้นมา ไฟฟ้าถูกตัดหมด น้ำเต็มหมด ทั้งลมทั้งฝน ในบ้านเปียกหมดไม่มีที่นอน
หลังคากระเบื้องแตก ลมพาดคลื่นน้ำขึ้นสูง พัดอยู่สี่ชั่วโมงจนถึงตีสิบสอง ตีหนึ่ง แรงแ
สุดช่วงหลัง เรือนทำน (สันสะเทือน) หมด เหมือนมันเป็นเกลียวยกขึ้น พอลมสงบก็

ออกไปดู ข้างบ้านหม้อข้าวหม้อแกงเต็มหมด น้ำเทียม (ระดับ) หัวเข้าแต่ลักพักก็ลงหมด รู้สึกตกใจเพราะมันไม่เคยเกิดแบบนี้ ก็นั่งรอกันจนรุ่ง (เช้าของอีกวัน)”⁴

ในขณะที่อีกด้านหนึ่งที่ตำบลชิงโค อำเภอสิงหนคร ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน เล่าถึงการดำเนินชีวิตหลังเกิดเหตุการณ์ว่า

“ในบ้านเราไม่ได้เตรียมอะไรกันเลย มันกะทันหันมาก ก็อยู่กับตามปกติไม่ได้คิดว่า จะเกิดและมีความรุนแรงขนาดนี้ พออยู่ได้สักประมาณ 4-5 วัน เทียนที่มีอยู่เริ่มหมด ไฟก็ยังไม่ติด น้ำบาดาลที่ใช้ไฟฟ้าดูดขึ้นมาก็หมด ไม่มีน้ำจะอาบ ซักผ้า ล้างจาน ต้องไปขนเอาจากบ่อข้างๆ บ้าน คือว่าขุดบ่อน้ำไว้ใช้”⁵

รุ่งเช้าของอีกวันหลังเหตุการณ์ ผู้ประสบภัยที่บ้านเรือนได้รับความเสียหาย ต่างคนต่างต้องการความช่วยเหลือ หน่วยงานแรกที่ชาวบ้านคิดถึง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่า

“วันที่ 1 เกิดพายุ พอรุ่งเช้าชาวบ้านเขาไปหา อบต. เพื่อให้ช่วยเรื่องกระเบื้องมุงหลังคา เราในส่วนของชุมชนก็เก็บภาพเพราะคิดว่าน่าจะมีทางช่วยเหลือเขาได้ แล้วก็มีเจ้าหน้าที่ พอช. (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน มหาชน) โทรมาถามว่าต้องการถุงยังชีพไหม เราบอกว่าเรายังพออยู่ได้ แถวระโนดแถวนครทางโน้นมีคนเดือดร้อนมากกว่า”⁶

ช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้อ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระไม่ได้เป็นที่รับรู้ของคนทั่วไป เนื่องจากสื่อมวลชนให้ความสนใจกับเหตุการณ์น้ำท่วมในพื้นที่เมืองหาดใหญ่มากกว่า กระทั่งในตัวเมืองหาดใหญ่น้ำลด จึงปรากฏข่าวความเสียหายของพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระออกมา ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน และตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า

⁴ ตัวแทนชุมชนตำบลท่าหิน อำเภอสิงหนคร (สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน 2556)

⁵ ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556)

⁶ ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2556)

“ตั้งแต่พอเกิดเหตุปั๊บ ชาวบ้านยังไม่ออก ประมาณ 7 วันได้ ชาวทั้งหมดไปอยู่ที่น้ำท่วมขนาดใหญ่ โชนนี่ถ้าน้ำท่วมธรรมดาไม่เป็นไร แต่มันเกิดมีพายุ เสาไฟฟ้าล้ม ต้นไม้ล้ม บ้านพังพินาศ ขาดการติดต่อสื่อสารจากภายนอก น้ำก็ท่วม ชาวบ้านต้องช่วยเหลือกันเอง เพราะราชการให้ความช่วยเหลือไม่ทัน”⁷

“ไม่มีใครรู้ว่าคาบสมุทรโดนพายุ รู้แต่ว่าท่วมใหญ่ น้ำท่วม โทรหาผู้จัดการขอกำลังมาช่วยท่วมใหญ่ ซื้อข้าวสารจากพัทลุง ซื้อมาช่วยคนท่วมใหญ่ วันที่ 4 พอท่วมใหญ่ น้ำลด ก็เลยไประโนด ขับรถผ่านสิงหนครเห็นต้นไม้ล้มเป็นแถบ ไปแวะเยี่ยมบ้านแกนนำเราหลังคาบ้านไม่มีแล้ว”⁸

“ได้เห็นสภาพหุดหู่ ไม่มีหน่วยงานไหนลงไป ชาวบ้านต้องพึ่งตนเอง แต่เขาก็เห็นใจคนเดินทางต้นไม้ล้มพาดถนน เขาอุตส่าห้ตัดไม้เพื่อให้รถวิ่งได้ รถก็วิ่งผ่านไปผ่านมา ไม่มีใครสนใจดูแลที่ชาวบ้านลำบากอยู่ ไม่มีใครแวะดูข้างใน อาจจะเป็นบ้างแต่คงคิดว่าไม่มีใครเดือดร้อนมากนัก”⁹

กระบวนการดำเนินงาน โครงสร้าง และกลไกในการจัดการภัยพิบัติ

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปีนี้ ชาวบ้านไม่ได้มีการเตรียมการรับมือเช่นเดียวกับที่เกิดเหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ.2548 แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนและภาคประชาสังคมในฐานะที่ทำงานพัฒนาอยู่ในพื้นที่จึงได้ร่วมกันดำเนินงานเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ กล่าวคือ ในช่วง 4-5 วันหลังจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ คาบสมุทรสทิงพระได้ติดต่อกันเพื่อถามถึงสถานการณ์ในพื้นที่ และถามกันว่าคิดอย่างไร จะทำอะไรกันต่อ นับเป็นจุดเริ่มต้นของการคิดช่วยเหลือกันในระดับเครือข่าย ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน และตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า

⁷ ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์ 24 ธันวาคม 2556)

⁸ ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 8 ธันวาคม 2556)

⁹ ตัวแทนภาคประชาสังคมเห็น (สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

“นี่ถึงเครือข่ายนะว่า เขาเจอเหมือนกับเราไหม ก็โทรหากันถามไถ่ว่าเป็นไงมั่งที่โน่น เขาก็บอกว่าเหมือนกันนั่นแหละ พอเข้าที่เข้าทางก็ไปรวมกันที่โน่นแหละที่วัดพิบูล มาช่วยกันคิดว่าจะระดมข้าวปลาอาหารแห้งกันยังไงเพื่อไปช่วยเหลือน้องที่ ได้รับผลกระทบ และจะช่วยเหลือน้องกันยังไงกับบ้านเรือนที่เสียหาย”¹⁰

“ขากลับจากระโนด ก็แวะคุยกับแกนนำเครือข่ายในพื้นที่ จะช่วยกันยังไงได้บ้าง ใน ส่วนของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเองดูแลภัยพิบัติอยู่ด้วย งบประมาณนี้ยังเหลืออยู่ แล่นกว่าบาท ก็นัดทีมชาวบ้านมาคุยกันที่วัดพิบูล แล้วก็ก็มีทีมที่เป็นเครือข่ายภาค ประชาสังคมในจังหวัดมาช่วยในด้านกระบวนการ”¹¹

โดยหลังจากการได้พูดคุยกันผ่านทางโทรศัพท์ถึงสถานการณ์ ความเป็นไปในพื้นที่ จึงเป็นที่มาของการรวมตัวกันเพื่อร่วมปรึกษาหารือในวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ.2553 จนกระทั่งได้ ข้อสรุปร่วมกันว่า ต้องช่วยเหลือน้องเอง ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่

“มีการประสานเครือข่ายกันเข้ามา เราน่าจะทำอะไรกันสักอย่างเพื่อช่วยเหลือน้องก็เลยมาคุยกันที่วัดพิบูล ตอนนั้นมีชาวบ้านชุมชนมาทุกอำเภอ มูลนิธิชุมชนสงขลา สกว. ก็มาคุยแลกเปลี่ยนกันว่าเอาอย่างไร เรารู้แค่ว่าเราไม่มีเงิน เราไม่มีอะไรเลยแต่ ว่าเราอยากจะช่วยพี่น้อง ช่วยตามกำลังที่มี คิดแค่ตั้งใจจะช่วย ได้เท่าไรเอาแค่นั้น ใจมาก่อน”¹²

ในขณะที่เดียวกันก็ได้ประสานงานกับเจ้าอาวาสวัดเพื่อขออนุญาตตั้งศูนย์ปฏิบัติการ เนื่องจากแกนนำมีความเห็นร่วมกันว่าวัดพิบูล ตำบลบ่อแดง อำเภอสติงพระ จังหวัดสงขลา มีสถานที่ เหมาะสมสำหรับการตั้งศูนย์ สามารถเดินทางไปได้สะดวก ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ประสบภัย และเจ้า อาวาสเต็มใจให้ใช้สถานที่ วันต่อมาจึงได้จัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายองค์กรชุมชนสงขลาเพื่อ ช่วยเหลือผู้ประสบภัย” ขึ้น โดยให้ศูนย์นี้มีบทบาทในการประสานงาน รับแจ้งเหตุ จัดกลไกช่วยเหลือ ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่

¹⁰ ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556)

¹¹ ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 8 ธันวาคม 2556)

¹² ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2556)

“ที่ศูนย์วัดพิบูลก็จะเป็นเรื่องของการรื้อเรียน แจ้งความเสียหาย ทำข้อมูลของพื้นที่ ทำหน้าที่จัดกลไกไปช่วยเหลือ ประธานองค์กรภายนอก ประธานสื่อ การตั้งครีวกลางในการจัดการเรื่องอาหาร การขอความช่วยเหลือจากภายนอกหรือภาคประชาสังคมในจังหวัดสงขลา”¹³

ทั้งนี้ การดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ที่เกิดขึ้นในช่วงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2553-15 มกราคม พ.ศ.2554 มีกระบวนการดังต่อไปนี้

(1) ตั้งคณะทำงาน แบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบ

หลังจากได้ข้อสรุปแล้วจึงมีการตั้งคณะทำงาน ลงสำรวจข้อมูลความเสียหาย ประสานแกนนำในพื้นที่ ซึ่งจากการสำรวจข้อมูลของคณะทำงานเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่พบว่า มีบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหายทั้งที่บ้านเรือนพังทั้งหลังและหลังคาบ้านเปิดไม่น้อยกว่า 500 หลังคาเรือน จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ ดึงคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่า “ให้แต่ละพื้นที่เช็คข้อมูล พอได้ข้อมูลมาก็จัดลำดับความสำคัญ แล้วก็แยกที่เสียหายบางส่วนที่เสียหายทั้งหลัง”¹⁴ และดึงคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า

“เมื่อเราได้เห็นข้อมูลเบื้องต้น ก็ทำตารางข้อมูล ชวนแกนนำเครือข่ายระดับอำเภอ มาคุยกัน ดูข้อมูลแล้วมาประเมิน ออกแบบแบบฟอร์ม สถานการณ์ความเดือดร้อน กำหนดตัวผู้ประสานงานหลัก แกนนำตำบล พอหวัค้ำเราก็ประเมินสถานการณ์ได้”¹⁵

จากนั้นได้มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบภายในศูนย์ โดยแบ่งเป็นทีมประสานงานกลาง ประธานศูนย์ฯ กองเลขฯ มีหน้าที่ในการบริหารจัดการศูนย์ฯ ให้ดำเนินงานได้ ดูแลการเงิน บัญชี โรงครัว ของบริจาค ประสานงานกับผู้ประสานงานระดับพื้นที่ ทีมสนับสนุนและประสานงานภายนอก มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์ฯ โดยการดูภาพรวม ประชาสัมพันธ์ ประเมินสถานการณ์ ประสานงานกับเครือข่าย ภาคีภายนอกจังหวัด และทีมผู้ประสานงานระดับพื้นที่ เป็นทีมที่ลงพื้นที่ ประสานคนในพื้นที่ สำรวจข้อมูลผู้เดือดร้อน ดึงคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า

¹³ ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 13 ธันวาคม 2556)

¹⁴ ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556)

¹⁵ ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 8 ธันวาคม 2556)

“การบริหารจัดการ หลักๆ ก็คือ ประธานศูนย์ ผู้ประสานงาน ช่วยดูภาพรวมและทางบมาช่วย ฝ่ายการเงิน ดูแลเงิน บัญชี ดูแลโรงครัว ฝ่ายข้อมูล รวบรวมและทำข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน งานประสานพื้นที่มีผู้ประสานงานในพื้นที่แต่ละอำเภอ ระโนด กระแสสินธุ์ สทิงพระ และสิงหนคร ทีมประชาสัมพันธ์ จัดรายการกันตลอด”¹⁶

(2) ประสานความช่วยเหลือจากเครือข่ายและภาคี

เมื่อตั้งต้นกันได้แล้ว คณะทำงานจึงได้ประสานงานไปยังเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา และจังหวัดอื่นๆ ที่ไม่ได้รับผลกระทบจากवादภัย รวมไปถึงการประสานงานกับภาคีต่างๆ ในหลายช่องทาง เช่น Facebook สถานีวิทยุ วิทยุชุมชน เพื่อระดมความช่วยเหลือ ทั้งในรูปแบบของแรงงานอาสาที่จะเข้ามาช่วยซ่อม-สร้างบ้าน บริจาคเงิน สิ่งของ อาหาร และการกระจายข้อมูลข่าวสารในพื้นที่ออกไปให้กว้างขวางมากขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่า

“หลังจากที่เรารวมตัวได้ เราก็ประสานงานเครือข่ายจากข้างนอกอย่างนครฯ พัทลุง สตูล ชุมพร ระนอง และเครือข่ายภายในจังหวัดมาช่วย ใครมีเลื่อยก็เอามาช่วย เลื่อยไม้ ใครมีกำลังมีช่างก็เอามาช่วยซ่อม เราออกซ่อมกันทุกวัน มีคนมาแจ้งความจำนง จังหวัดนั้นจังหวัดนี้ เราฐานะที่อยู่ในพื้นที่ที่รับประสานมา”¹⁷

(3) การประชาสัมพันธ์ และการจัดประชุมในชุมชน

การประชาสัมพันธ์โดยการใช้รถแห่ประชาสัมพันธ์ในหมู่บ้านต่างๆ เพื่อสื่อสารให้ผู้ประสบภัยทราบว่ามีการตั้งศูนย์เพื่อให้ความช่วยเหลืออยู่ที่วัดพิบูล และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของศูนย์ ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า “เรามีการใช้รถแห่ประชาสัมพันธ์ แล้วเล่าให้ฟังเลยว่าเราเป็นใคร มาจากไหน เชิญชวนพี่น้องใครว่างมาช่วยกัน ให้เขารู้ว่าเรามาช่วยฟรี ให้มาบอกว่าอยู่ตรงไหน”¹⁸

นอกจากนี้ ยังมีการจัดวงประชุมระดับชุมชน โดยมีประเด็นในการจัดวงประชุม 2 ประเด็นคือ เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชน และเพื่อผ่อนคลายสภาวะความตึงเครียดทางอารมณ์ของผู้ประสบภัย ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า

¹⁶ ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 8 ธันวาคม 2556)

¹⁷ ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2556)

¹⁸ ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2557)

“กระเบื้องรอบนี้ได้มาเท่านี้ให้ใครก่อน จัดเป็นเวทีเลยจะให้ใครก่อน มีกรรมสิทธิ์ของชาดคนที่มาลงชื่อไว้ก่อน มีช่างมีอาสาสมัครมา ให้บ้านนี้ก่อนได้ใหม่ก็ต้องประชุมคุยกันในหมู่บ้าน ต้องประชุมรายหมู่บ้าน คนที่เดือดร้อนก็มานั่งช่วยกัน ไตร่ตรอง และก็บอกว่าปัญหามันอยู่ยังไง พอมีเวทีแบบนี้เขาจะกลัว คนอื่นจะมองยังไง คนเห็นแก่ตัวก็จะลดหย่อนลง มันเลยทำให้ชุมชนไม่มีปัญหา”¹⁹

(4) การลงพื้นที่ปฏิบัติการซ่อมสร้าง

เมื่อสามารถระดมแรงงานจากเครือข่ายองค์กรชุมชนที่มาจากต่างจังหวัดได้แล้ว คณะทำงานจึงจัดแบ่งกำลังช่าง แรงงานอาสาสมัครออกปฏิบัติการซ่อมสร้างบ้านเรือนและสิ่งก่อสร้างอื่นๆ เช่น อาคารโรงเรียน วัด อาคารเอนกประสงค์ โรงสีชุมชน โดยพิจารณาจากข้อมูลที่ได้มาจากแกนนำในระดับพื้นที่ ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่า “มีการวิเคราะห์ข้อมูลรายวัน ดูว่าตรงไหนที่มันเดือดร้อนที่จัดลำดับเอาไว้แล้วว่าจะลงที่ไหน ลงพื้นที่ไหนที่มันมีความจำเป็นเร่งด่วนก่อน”²⁰

เมื่อช่างและแรงงานอาสาสมัครลงไปปฏิบัติการก็ส่งข้อมูลย้อนกลับมาที่กองเลขาฯ เพื่อทำเป็นฐานข้อมูล และใช้ในการกำหนดแผนการทำงานประจำวันด้วย ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่า “มีเป็นแผนงานประจำวัน จะซ่อมก็หลัง เราลงที่ไหน ซ่อมบ้านใคร เสียหายอย่างไรบ้าง ซ่อมไปได้ประมาณไหน ใช้วัสดุก่อสร้างอะไรบ้าง เก็บเป็นข้อมูลไว้และจะต้องอัปเดตข้อมูลทุกวัน”²¹

(5) การประเมิน สรุปรายงานรายวัน

แต่ละวันเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจการซ่อม-สร้างแล้ว ในช่วงค่ำของแต่ละวันทุกฝ่ายที่มาร่วมทำงานไม่ว่าจะเป็นแกนนำ พี่เลี้ยง และอาสาสมัครจะร่วมกันสรุปข้อมูลของผู้ได้รับการช่วยเหลือให้ได้อย่างที่เป็นปัจจุบัน ประเมินผลการทำงาน สถานการณ์ในพื้นที่ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อนำแก้ปัญหา และวางแผนการทำงานในวันต่อไป ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า

¹⁹ ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 13 ธันวาคม 2556)

²⁰ ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556)

²¹ ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2556)

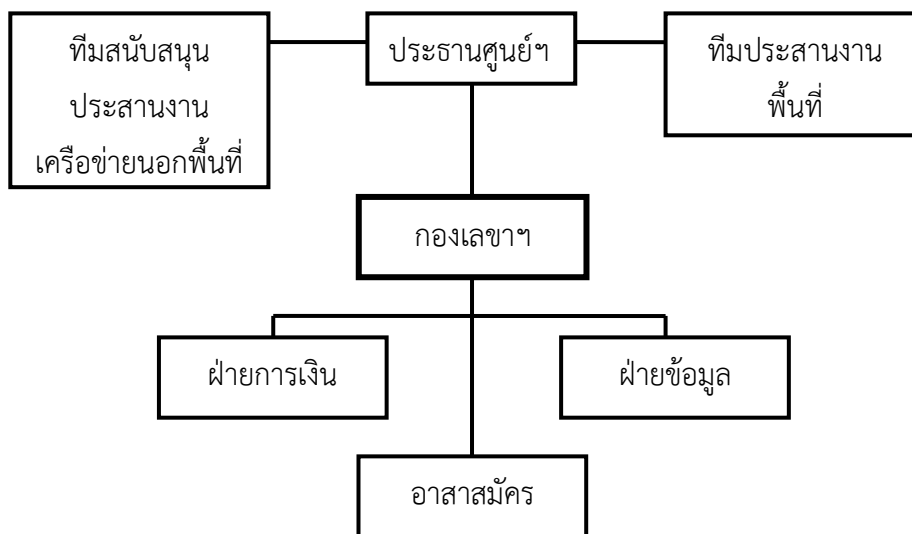
“ความยุ่งยาก คือ การประสานงาน ประสานแล้วมัวเอาไม่ถูก อย่างมีช่างมาแล้ว ใครจะนำใคร ใครจะเป็นหัวหน้าชุด เป็นจุดอ่อนของการบริหารจัดการซึ่งชาวบ้าน ไม่นัดอยู่แล้ว ก็มีมั่วๆ อยู่ตอนแรก แต่ดีหน่อยที่ใช้วิธีการสรุปบทเรียนตอนค่ำจะ ได้เห็นจุดอ่อนของการทำงาน มันเป็นอย่างนี้บ้าง ได้มาคุยกัน ไม่ได้ปล่อยให้หมักหมม ถ้านานไปคนจะเสียด่าใจ”²²

โดยสรุป กระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระต่อ เหตุการณ์วาทภัยและอุทกภัย คือ การตั้งคณะทำงานโดยมีการแบ่งบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ การประสานความช่วยเหลือจากภาคีเครือข่าย การประชาสัมพันธ์และการจัดประชุมในชุมชน การ ปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือ และการประเมิน สรุปงานประจำวันเพื่อนำมาปรับปรุงการทำงาน วางแผนงานในวันต่อไป

การดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนไม่ได้ทำโดยลำพัง หากแต่มีหนุนเสริมจาก เครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ ทั้งในจังหวัดสงขลาและจากต่างจังหวัด ภาค ประชาสังคม องค์กรภาครัฐ องค์กรเอกชน รวมไปถึงภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ในแง่ของการบริหาร จัดการภายใน การสนับสนุนงบประมาณ การประสานงานเครือข่ายและภาคีผ่านช่องทางการสื่อสาร ในรูปแบบต่างๆ อาสาสมัครที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย รวมไปถึงการพัฒนาองค์ความรู้ ด้านต่างๆ ด้วย สิ่งเหล่านี้ทำให้ศูนย์ประสานงานฯ สามารถดำเนินงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ตาม ความมุ่งหมายที่ตั้งไว้

ทั้งนี้ โครงสร้างการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย มีลักษณะดังภาพประกอบ

²² ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 13 ธันวาคม 2556)



ภาพประกอบ 12 โครงสร้างการดำเนินงานของศูนย์ประสานงานฯ
ที่มา: ผู้วิจัย, 2557

โครงสร้างการดำเนินงาน

ในโครงสร้างดังกล่าวนี้ ได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละส่วนไว้ ดังนี้

- 1) **ทีมสนับสนุน ประสานงานเครือข่ายนอกพื้นที่และภาคี** มีบทบาทในการประสานความช่วยเหลือจากภายนอก ประเมินสถานการณ์ในภาพรวม ประชาสัมพันธ์ข่าว รับแจ้งความเดือดร้อน และเป็นพี่ปรึกษา
- 2) **ประธานศูนย์ฯ** มีบทบาทในการดูแลการดำเนินงานของศูนย์ฯประสานงานกับทีมต่างๆ
- 3) **ทีมประสานงานพื้นที่** มีบทบาทในการสำรวจข้อมูลผู้เดือดร้อนในพื้นที่ ส่งต่อข้อมูลเข้าสู่ศูนย์ฯ
- 4) **กองเลขาฯ** แบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเงิน มีหน้าที่ในการทำบัญชีการรับบริจาคเงิน สิ่งของ รายจ่ายที่เกิดขึ้นภายในศูนย์ ดูแลโรงครัวกลาง และฝ่ายข้อมูล ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลผู้เดือดร้อน ผลการดำเนินงาน รับแจ้งความเดือดร้อน จัดทำข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน
- 5) **อาสาสมัคร** มีบทบาทในการช่วยเหลืองานของศูนย์ฯ เช่น ช่วยสร้างบ้านเรือน สิ่งก่อสร้างที่ได้รับความเสียหาย เก็บข้อมูล ฯลฯ

กลไกการดำเนินงาน

สำหรับกลไกการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสิงห์พระต่อการจัดการภัยพิบัติครั้งนี้ ที่สำคัญคือ มีการประสานงาน การใช้ข้อมูลในการวางแผนการทำงานและการตัดสินใจร่วมกัน การสื่อสาร การจัดหาสมาคม และการให้ความช่วยเหลือ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) การประสานงาน

การประสานงานถือเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงาน ซึ่งเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสิงห์พระได้วางกลไกการประสานงานใน 3 ระดับ คือ

ทีมประสานงานกลาง ทำหน้าที่ประสานงานกับผู้ประสานงานระดับพื้นที่ ทีมสนับสนุนและประสานงานภายนอก การมีทีมประสานงานกลางทำให้ทุกส่วนที่เข้ามาร่วมมีความเข้าใจตรงกัน

ทีมสนับสนุน ประสานงานภายนอก และภาคี ทำหน้าที่ประสานงานไปยังเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา และจังหวัดอื่นๆ ที่ไม่ได้รับผลกระทบจากวาตภัย รวมไปถึงการประสานงานกับภาคีต่างๆ ในหลายช่องทาง เช่น Facebook สถานีวิทยุ วิทยุชุมชน เพื่อระดมความช่วยเหลือ ทั้งในรูปแบบของแรงงานอาสาที่จะเข้ามาช่วยซ่อม-สร้างบ้าน รับบริจาคเงิน สิ่งของอาหาร และการกระจายข้อมูลข่าวสารในพื้นที่ออกไปให้กว้างขวางมากขึ้น และ

ทีมประสานงานระดับพื้นที่ เป็นทีมที่ลงพื้นที่ ประสานคนในพื้นที่ สืบหาข้อมูลผู้เดือดร้อน ทีมนี้เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เครือข่ายเข้าถึงตัวผู้เดือดร้อนและให้ความช่วยเหลือได้รวดเร็ว

2) การจัดระบบและการใช้ข้อมูล

ในการจัดการศูนย์ประสานงานฯ ของเครือข่ายจะเห็นได้ว่าการใช้ข้อมูลเป็นหลักในการตัดสินใจ ประเมินสถานการณ์ การออกแบบการให้ความช่วยเหลือ การวางแผน ซึ่งการได้มาซึ่งข้อมูลมีทั้งที่รับแจ้งโดยตรง การออกเก็บ สืบหาข้อมูลในพื้นที่

ในการออกแบบการจัดการภัยพิบัติ การพัฒนาฐานข้อมูลชุมชนมีความสำคัญมากสำหรับกระบวนการวางแผน ข้อมูลที่จำเป็น เช่น ประวัติของชุมชน ข้อมูลประชากร สภาพสังคม วัฒนธรรม ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ รายได้ อาชีพ ข้อมูลด้านฐานทรัพยากร เป็นต้น แต่โดยทั่วไปหากจะมีข้อมูลอยู่บ้างแต่ก็กระจายกระจาย ไม่มีการรวบรวมเป็นรูปเล่ม (มูลนิธิริรักษ์ไทย, ม.ป.ป., 22-23) ที่สำคัญ คือ การจัดทำข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน สามารถหยิบมาใช้ได้ทันที ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า

“การออกแบบระบบการจัดการต้องใช้ข้อมูลเป็นสำคัญในการทำงาน โดยใช้หลักในการทำงาน 3 หลัก คือ หลักไตรภูมิ ต้องรู้จักอดีต ศึกษาอดีตให้ยาวได้เท่าไรยิ่งดี แล้วเอาข้อมูลเหล่านั้นมาวิเคราะห์กับสถานการณ์ปัจจุบันถึงจะเดินไปข้างหน้าได้อย่างตรงทิศทางและมีพลังอย่างเข้มแข็ง”²³

3) ระบบการสื่อสาร

ในปัจจุบัน สื่อสังคมออนไลน์มีบทบาทมากขึ้นในชีวิตประจำวัน ในด้านการหาความรู้และข่าวสาร การสื่อสารระหว่างกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์กับผู้อื่น และเป็นสื่อประชาสัมพันธ์ (กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2556, 15) ในระบบการสื่อสารช่องทางหนึ่งที่เครือข่ายองค์กรชุมชนใช้ คือ สื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งสามารถช่วยกระจายข่าวได้อย่างรวดเร็ว สื่อข้อมูลออกไปในวงกว้าง

ดังเช่นกรณีการศึกษาเรื่อง Emergency knowledge management and social media technologies: A case study of the 2010 Haitian earthquake เกี่ยวกับความรู้และการใช้สื่อสังคมออนไลน์ในการจัดการภัยพิบัติ กรณีการเกิดแผ่นดินไหวในประเทศเฮติ ผลการศึกษาพบว่า

เมื่อวันที่ 12 มกราคม ปี ค.ศ.2010 ได้เกิดเหตุแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมือง Port-Au-Prince ประเทศเฮติ ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 230,000 คน และบาดเจ็บกว่า 300,000 คน และอีกประมาณ 1 ล้านคนไร้ที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ยังสร้างความเสียหายให้แก่สนามบิน โรงพยาบาล โรงแรม สถานที่ราชการ และสถานที่สำคัญๆ ของเมือง

ทันทีหลังจากเกิดเหตุ กลุ่มที่มีส่วนสำคัญ 3 กลุ่ม ได้ทำงานร่วมกันในการฟื้นฟูประเทศ คือ รัฐบาลเฮติ องค์กรสหประชาชาติ และองค์กรจากประเทศต่างๆ ทั่วโลก และเป็นครั้งแรกที่สื่อสังคมออนไลน์ เช่น Wiki FB Youtube Google Doc FLICKR ได้ถูกนำมาใช้ในการติดต่อสื่อสารข้อมูล ข่าวสาร รวมทั้งการประสานงานส่งเสบียงในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

การบริหารข้อมูลในภาวะฉุกเฉิน ระบบการจัดการความรู้และข้อมูลแบบดั้งเดิม อาจจะไม่สามารถใช้ได้ผลในทุกสถานการณ์ กล่าวคือระบบการสื่อสารแบบดั้งเดิม จะมีหน่วยศูนย์กลางการรวบรวมข้อมูล ซึ่งทุกหน่วยงานต้องส่งข้อมูลเข้าศูนย์ เพื่อที่จะนำข้อมูลที่ได้อามาให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจใช้วางแผนและสั่งการ

ข้อเสียคือ หากการสื่อสารถูกตัดขาดการทำงานของศูนย์ก็ไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่ ข้อมูลมีจำนวนมาก ใช้เวลานานในการแยกแยะและกลั่นกรองข้อมูล อีกทั้งต้องมีการประชุมหรือลง

²³ ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2556)

ความเห็นในการตัดสินใจ อาจจะได้ผลดีในสถานการณ์ที่ความเสียหายไม่รุนแรงมาก แต่ถ้าหากมีความเสียหายในวงกว้างการปฏิบัติการอาจจะมีประสิทธิภาพหรือทันที่

ในขณะที่ สื่อสังคมออนไลน์ได้ถูกนำมาใช้เป็นเทคโนโลยีที่สำคัญในการจัดส่งรวบรวมข้อมูล ประสิทธิภาพของสื่อสังคมออนไลน์ คือ ข้อมูลมีการส่งต่อและสื่อสารในวงกว้างอย่างรวดเร็ว มีการแลกเปลี่ยนความรู้ และดึงผู้เชี่ยวชาญจากทุกมุมโลกมาอยู่ในสื่อสังคมออนไลน์ มีการตอบคำถาม เสนอแนะ และส่งข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ สื่อสังคมออนไลน์มีจุดเด่นตรงที่สามารถปรับเปลี่ยนแผนงาน มียุทธวิธีในการรับมือ เมื่อมีปัญหาหรือข้อขัดข้องในจุดหนึ่งหรือส่วนหนึ่ง ผู้มีส่วนร่วมอีกส่วนหนึ่งก็จะเข้ามาช่วยแก้ปัญหาอย่างทันที่

แต่ข้อเสียของสื่อสังคมออนไลน์ คือ ข้อมูลที่เข้ามาเป็นจำนวนมากอาจจะให้เกิดข้อมูล overload ซึ่งส่งผลให้การจัดการชะงัก (Yates and Paquette, 2011)

ขณะที่ในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ การสื่อสารกันระหว่างเครือข่ายกับชุมชน ทำให้เครือข่ายองค์กรชุมชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากกว่าภาครัฐ เกิดความรวดเร็วในการแก้ปัญหา ทำให้ผู้ประสบภัยทราบว่ามีการตั้งศูนย์เพื่อให้ความช่วยเหลืออยู่ที่วัดพิบูล และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของศูนย์ นอกจากเข้าถึงข้อมูลและแก้ปัญหาได้รวดเร็วแล้ว ยังลดความขัดแย้งภายในชุมชนลง ทำให้คนในชุมชนหันหน้ามาช่วยเหลือกันเอง

ระบบการสื่อสารที่เครือข่ายนำมาใช้ในกระบวนการดำเนิน เช่น

(1) รถประชาสัมพันธ์ เป็นสื่อที่ใช้ในการแจ้งข่าวแก่ชาวบ้านว่าในขณะนี้ มีศูนย์ให้ความช่วยเหลือ ทำความเข้าใจกับชาวบ้านเกี่ยวกับบทบาทของศูนย์ฯ

(2) สื่อวิทยุชุมชน โดยทีมประชาสัมพันธ์ขอเวลาของสถานีวิทยุในท้องถิ่นวันละ 2-3 ชั่วโมง ในการรับแจ้งเหตุความเสียหาย การแจ้งข่าวต่างๆ

(3) สื่อสังคมออนไลน์ เช่น FB ใช้ในการแจ้งข่าวจากพื้นที่ประสบภัยสู่สาธารณะ ระดมความช่วยเหลือจากบุคคล องค์กรภายนอก การประชาสัมพันธ์

(4) การสื่อสารทางตรง เช่น การประสานงาน การลงจัดประชุมในพื้นที่

4) ระบบอาสาสมัคร

ในสถานการณ์ภัยพิบัติ ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องต้องทำงานแข่งกับเวลาในการให้ความช่วยเหลือ ผลกระทบจากความสูญเสียทำให้เกิดความขาดแคลนในทรัพยากรรวมถึงส่งผลกระทบต่อชีวิตผู้คนทั้งทางร่างกายและจิตใจ นับว่าเป็นสถานการณ์ความไม่ปกติในสังคมที่เกิดขึ้น และเป็นสภาวะสำคัญที่ทำให้เห็นพลังของอาสาสมัครที่เป็นกำลังสำคัญในการทำงานช่วยเหลือ โดยกลุ่มอาสาสมัครเหล่านี้สามารถสร้างผลกระทบในเชิงบวกต่อสังคมได้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ภัยพิบัติ (เครือข่ายจิตอาสา, มปป., 4)

ทั้งนี้ อาสาสมัครที่เข้าร่วมงานกับเครือข่ายองค์กรชุมชน ส่วนมากเป็นชาวบ้านในเครือข่ายองค์กรชุมชนทั้งในจังหวัดสงขลา และต่างจังหวัด เช่น ระนอง นครศรีธรรมราช สตูล โดยการประสานงานของสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน (พอช.) อาสาสมัครเหล่านี้มีประสบการณ์ทำงานพัฒนาเช่นเดียวกันกับแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรมุทราช ทำให้มีการสื่อสารกันอย่างตรงไปตรงมา เช่น การสะท้อนเรื่องการทำงาน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการปรับตัวในการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชน มีการทำงานที่เข้าใจระบบ มีความรู้ด้านช่างซึ่งทำให้การซ่อมสร้างบ้านเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

นอกจากนี้ยังมีอาสาสมัครที่เป็นกองกำลังทหาร เข้าร่วมร่วมฟื้นฟูชุมชน โดยช่วยเหลือด้วยกำลังแรงงานในการซ่อมสร้างบ้าน ช่วยขนย้ายคน อุปกรณ์ต่างๆ และที่เป็นนักเรียนนักศึกษา อาสาสมัครกลุ่มนี้ส่วนหนึ่งไปช่วยงานด้านซ่อมสร้าง อีกส่วนหนึ่งช่วยงานในด้านการเก็บข้อมูลพื้นที่ และการเข้าไปพูดคุยให้กำลังใจชาวบ้าน

5) ระบบการให้ความช่วยเหลือ

ข้อจำกัดในด้านการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยงานภาครัฐคือ ไม่ได้ยึดหยุ่นตามสภาพความเดือดร้อนของชาวบ้าน ยึดระบบฐานข้อมูลทางทะเบียนราษฎรเป็นหลัก ทำให้การช่วยเหลือไม่สามารถเข้าถึงผู้เดือดร้อนในบางกลุ่มได้ เช่น ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในที่ดินสาธารณะ ต่บ้านโดยไม่มีบ้านเลขที่ในพื้นที่ตำบลกระดังงา ตำบลสนามชัย อำเภอสทิงพระ เป็นต้น ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า

“มันมีปัญหาอยู่ที่การจัดการของภาครัฐ คือ หนึ่ง มีการจัดการอย่างเท่าเทียมแต่ไม่เป็นธรรม เท่าเทียมคือ ทุกหลังคาได้เท่ากัน 18 แผ่น แต่ความเดือดร้อนของคนไม่เท่ากัน บางหลังเสียหายมากกว่า 18 แผ่น สอง คือใช้ตัวระบบเป็นหลัก ระบบคือฐานข้อมูลทะเบียนบ้าน คนที่ไม่อยู่ในฐานข้อมูลทะเบียนบ้านได้รับความช่วยเหลือน้อยมาก ไม่ได้รับถุงยังชีพ และไม่ได้รับกระเบื้อง”²⁴

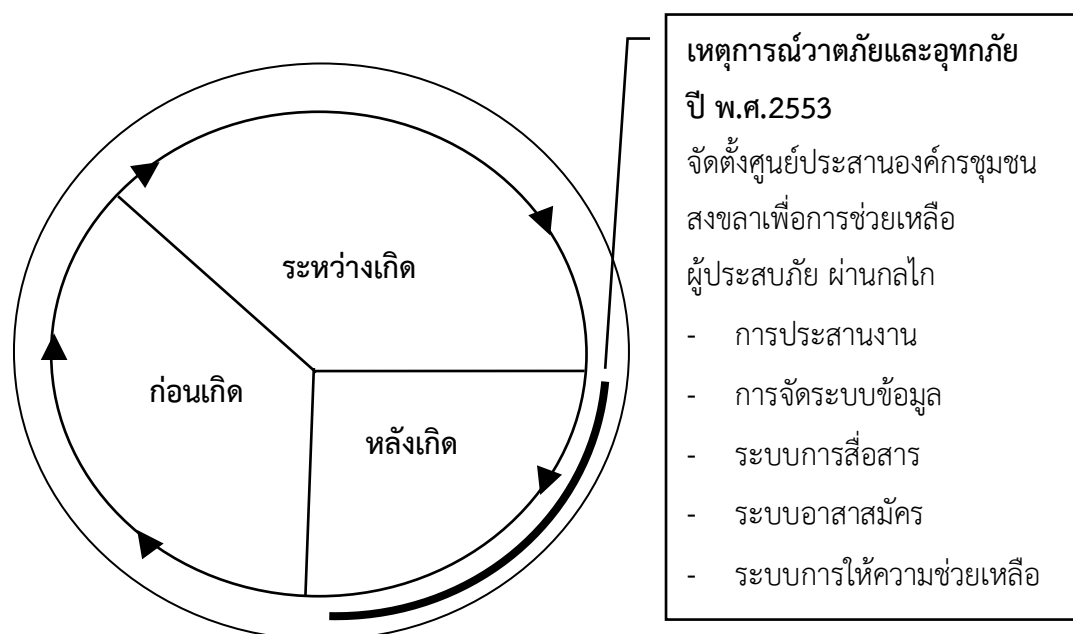
หากแต่การช่วยเหลือผู้ประสบภัยของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรมุทราชจะยึดข้อมูลจากพื้นที่เป็นหลัก โดยพิจารณาไปตามความเดือดร้อนของผู้ประสบภัย รวมไปถึงการให้ผู้ประสบภัยได้เข้ามามีส่วนในการรับผิดชอบซ่อมสร้างบ้านเรือนของตนเองด้วย

นอกจากนี้การศึกษาครั้งนี้ พบว่า การช่วยเหลือผู้ประสบภัยไม่ใช่เพียงการช่วยเหลือทางวัตถุ ในสถานการณ์ของภัยพิบัติที่ผู้ประสบภัยไม่เคยได้ประสบมาก่อน อาจส่งผลกระทบต่อภาวะอารมณ์ ความเครียด หมกมุ่นอยู่กับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งเมื่อเครือข่ายองค์กรชุมชนสามารถ

²⁴ ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 8 ธันวาคม 2556)

ตั้งหลักในการดำเนินงานซ่อมสร้างได้แล้ว จึงได้มีการจัดวงพูดคุยภายในชุมชนเพื่อให้ชาวบ้านได้มีพื้นที่สำหรับระบายความรู้สึก สะท้อนบทเรียน สถานการณ์ที่เกิดขึ้น ข้อค้นพบดีๆ ทำให้ชาวบ้านมีการผ่อนคลายความเครียด

การดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในครั้งนี มีการพัฒนามากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับครั้งเมื่อเกิดเหตุอุทกภัยในปี พ.ศ. 2548 ที่มีการประสานงานภายในเครือข่าย การสำรวจข้อมูลความเดือดร้อน การส่งต่อข้อมูลสู่เครือข่ายภายนอกเพื่อประสานความช่วยเหลือ และการพัฒนากิจกรรม โครงการเพื่อแก้ปัญหาจากการเกิดภัยพิบัติ ขณะที่เหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยในปี พ.ศ.2553 มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่เป็นจุดรับแจ้งเหตุ ประสานการช่วยเหลือ มีการจัดโครงสร้างและกลไกในการจัดการภัยพิบัติ แม้จะเป็นการดำเนินการที่ยังไม่ครบตามวงจรการจัดการภัยพิบัติก็ตาม แต่ทั้งสองเหตุการณ์ต่างก็เป็นเสมือนจุดเริ่มต้นให้เครือข่ายองค์กรชุมชนพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระมีการคิดต่อยอด พัฒนาแนวคิด ความรู้ในการจัดการภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังภาพประกอบ 13



ภาพประกอบ 13 กระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายฯ ต่อเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยปี พ.ศ. 2553

ที่มา: ผู้วิจัย, 2557

4.3.2 ผลการดำเนินงานในการจัดการภัยพิบัติ

1) ผลการดำเนินงานในเหตุการณ์อุทกภัยปี พ.ศ.2548

เหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ.2548 เป็นช่วงที่องค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระเริ่มเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายชุมชนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา สิ่งที่เกิดขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์นี้คือ การช่วยเหลือกันเองของเครือข่าย โดยมีการสื่อสารภายในเครือข่าย เก็บข้อมูลและส่งต่อข้อมูลพื้นที่ที่ต้องการความช่วยเหลือไปยังเครือข่ายภายนอกพื้นที่

จากการส่งต่อข้อมูลผู้เดือดร้อนให้เครือข่ายข้างนอก ทำให้สามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือได้ถูกจุด ตรงตามความต้องการของผู้ให้ความช่วยเหลือ หลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมผ่านพ้นไป กลุ่มแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนได้พัฒนากิจกรรม โครงการที่ตอบสนองต่อภัยพิบัติ โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เช่น โครงการสร้างโรงน้ำดื่มในพื้นที่ตำบลท่าบอน อำเภอระโนด เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำสะอาดในการอุปโภค โครงการฟื้นฟูนาร้างของตำบลเค็ง กองทุนข่าวสารของตำบลเกาะขันธุ์ อำเภอชะอวด เป็นต้น

2) ผลการดำเนินงานในเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยปี พ.ศ.2553

จากวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2553 ที่เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานเครือข่ายองค์กรชุมชนสงขลาเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย จนถึงวันที่ศูนย์ประสานงานฯ ได้ปิดตัวลงเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2554²⁵ ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของศูนย์ประสานงานฯ ดังนี้

(1) เครือข่ายองค์กรชุมชนสามารถกระจายความช่วยเหลือได้ถึงตัวผู้ประสบภัย โดยการจัดระบบการให้ความช่วยเหลือขององค์กรชุมชน ซึ่งมีการจัดลำดับความสำคัญ พิจารณาตามข้อมูลความเดือดร้อนของผู้ประสบภัยเป็นหลัก การประสานความช่วยเหลือจากองค์กร เครือข่าย และภาคีต่างๆ มีการทำแผนงานประจำวัน การประชาสัมพันธ์ส่งข่าวถึงผู้เดือดร้อนทั้งทางวิทยุชุมชน และรถแห่ การจัดช่าง แรงงานอาสาสมัครลงพื้นที่ ที่สำคัญคือ มีการประเมินผลงาน สรุปข้อมูล และสรุปการทำงานวันต่อวัน ทำให้สามารถรู้ได้ว่าพื้นที่ไหนที่ได้รับการช่วยเหลือแล้ว พื้นที่ไหนที่ยังไปไม่ถึง และความต้องการของผู้ประสบภัย ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่า “มีการขึ้นข้อมูลไว้บนกระดาน ถ้า อดบ. ช่วยแล้ว เราก็ไม่เข้าไปอีก เราจะช่วยคนที่ไม่ได้อะไร มีการลงพื้นที่ดูว่าเขาได้รับการช่วยเหลืออะไรบ้างแล้ว ไม่ใช่ว่ารับแจ้งแล้วช่วยเหลือทันทีที่ต้องลงไปดูด้วย”²⁶

²⁵ ศูนย์ประสานงานเครือข่ายองค์กรชุมชนสงขลาเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย จัดตั้งขึ้นมาโดยเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ร่วมกับภาคีความร่วมมือ ทั้งภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย แม้ศูนย์ฯ นี้จะปิดตัวลง แต่เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระยังคงมีการรวมตัวกันและดำเนินกิจกรรมพัฒนาในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2558)

²⁶ ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556)

อีกทั้ง การสื่อสารกันระหว่างเครือข่ายกับชุมชนผ่านทางรายการวิทยุชุมชน ทำให้เครือข่ายองค์กรชุมชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้รวดเร็วกว่าภาครัฐ เกิดความรวดเร็วในการแก้ปัญหา ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า “เขาสื่อสารกันได้เร็ว สามารถตั้งระบบการสื่อสารโดยใช้วิทยุชุมชนได้ดี เป็นช่องทางในการแก้ปัญหา รู้ข้อมูลได้เร็วขึ้นมากกว่าของรัฐของรัฐมันต้องเป็นขั้นตอน ต้องไปแจ้งที่อำเภอแล้วก็ต้องผ่านทางผู้ใหญ่บ้าน แต่อันนี้แจ้งทางวิทยุ”²⁷

นอกจากเข้าถึงข้อมูลได้รวดเร็วแล้ว ยังทำให้คนในชุมชนหันหน้ามาช่วยเหลือกันเอง รวมถึงสามารถลดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับภาครัฐ ด้วยการสร้างความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของภาคส่วนต่างๆ ต่อภาวะที่เกิดขึ้น รวมถึงการสื่อสารไปยังหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้เกิดการปรับตัวแก้ปัญหาได้ตรงจุด ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า

“ในด้านหนึ่งเราสร้างความเข้าใจกับชาวบ้านด้วยเนื้อหาว่า หน้าที่ของอำเภอมีอะไรบ้าง และสื่อสารไปให้กับอำเภอเขารู้ว่า มีอะไรตรงไหน ชาวบ้านเข้าใจว่ายังไง เราก็บอกไปว่าชาวบ้านเข้าใจว่าอย่างนั้นนะ พอบอกปัญหาอย่างนี้ไปบ๊อบ รุ่งเช้าเขาก็แก้แล้ว”²⁸

(2) ภาคส่วนต่างๆ ให้การยอมรับในการดำเนินงาน ความโดดเด่นของการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนคือ การให้ความช่วยเหลือผู้เดือดร้อนได้รวดเร็ว ตรงความต้องการของผู้ประสบภัย ความทุ่มเทในการทำงานของเครือข่าย ทำให้ภาคส่วนต่างๆ ให้ความยอมรับ โดยเฉพาะสำนักงานจังหวัดสงขลา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ซึ่งเห็นได้จากการให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือเครือข่ายในด้านต่างๆ เช่น การบริจาคสิ่งของ การอำนวยความสะดวกโดยการประสานงานต่อไปยังหน่วยอื่นๆ

(3) หน่วยงานระดับพื้นที่ ชุมชนเกิดการเรียนรู้ ปรับตัว อาทิ การประชุมของหน่วยงานในแต่ละอำเภอจะมีการกระตุ้นเตือน เตรียมรับมือภัยพิบัติ ส่วนในพื้นที่ชุมชนจะมีเสียงตามสาย ชาวบ้านมีความตื่นตัว ติดตามข้อมูลข่าวสารจากสื่อมากขึ้น มีการเรียนรู้จากพื้นที่ที่ดำเนินการเรื่องการเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติ และนำมาปรับใช้กับพื้นที่ของตนเอง มีการใช้เทคโนโลยี เช่น Facebook ในการสื่อสาร และในช่วงระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมาได้มีการตั้งกลุ่ม line ขึ้นมาเพื่อการเตือนภัยก่อนเกิดภัย การวิเคราะห์สถานการณ์ การพยากรณ์อากาศโดยเฉพาะในช่วงฝนตกหนัก

²⁷ ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 13 ธันวาคม 2556)

²⁸ ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2557)

(4) เกิดการเรียนรู้ระบบการจัดการภัยพิบัติข้ามจังหวัด และเชื่อมโยงเครือข่ายทั้งในจังหวัดและต่างจังหวัดมากยิ่งขึ้น โดยแกนนำมองว่าหากมีการร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้ามจังหวัดก็จะสามารถนำประสบการณ์ ความรู้ที่ได้เรียนรู้มาปรับใช้ในพื้นที่ตนเองได้ และการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกันจะทำให้มีแรงกำลังในการช่วยเหลือกันมากยิ่งขึ้น

(5) มีกระบวนการดำเนินงานต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน (2558) ภายหลังจากเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยในปี พ.ศ.2553 เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ และองค์กรสนับสนุนอาทิ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย มูลนิธิชุมชนไท เป็นต้น ได้มีการดำเนินงานในเรื่องการจัดการภัยพิบัติมาต่อเนื่อง ดังนี้

(5.1) การถอดบทเรียน เพื่อเป็นการทบทวนระบบการจัดการตนเองในเรื่องของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ในหลายๆ วาระ ตัวอย่างเช่น เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2554 มีการสะท้อนบทเรียนภัยพิบัติในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ โดยตัวแทนภาคประชาสังคมและภาคประชาชน รวมไปถึงมีการเสริมความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์แนวโน้มการเกิดภัยพิบัติและการเตรียมความพร้อมโดยนักวิชาการและตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ

สิ่งที่สำคัญคือ ในการถอดบทเรียนครั้งนี้ ได้มีการแบ่งกลุ่มระดมความคิดของแกนนำในการวางระบบจัดการภัยพิบัติของแต่ละอำเภอ ทั้งในช่วงก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ

การถอดบทเรียนเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2555 เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้การดำเนินงานในการเตรียมรับมือภัยพิบัติของแต่ละตำบลในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ เป็นต้น

(5.2) การเติมความรู้ การจัดประชุม สัมมนา อบรมให้ความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติ โดยเชิญนักวิชาการมาเป็นวิทยากร ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า

“เรามีเวทีให้ชาวบ้านเขาได้มาคุยกัน มีกระบวนการอบรม พัฒนา เติมความรู้ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติว่ามีอะไรบ้าง เราก็มีนักวิชาการมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับอุตุนิยวิทยา มีการอบรมกองเลขาชาวบ้าน ในเรื่องการติดตามสภาพภูมิอากาศเพื่อการเตือนภัย การดูแลที่ดาวเทียม”²⁹

(5.3) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกับเครือข่ายภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ เช่น พังงา นครศรีธรรมราช ตรัง สตูล สุราษฎร์ธานี เป็นต้น

(5.4) การเชื่อมโยงเครือข่าย นอกจากการทบทวนตัวเอง การจัดการตนเองในระดับพื้นที่แล้ว เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ เครือข่ายองค์กรชุมชนในจังหวัดสงขลา

²⁹ ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 8 ธันวาคม 2556)

ภาคประชาสังคม และองค์กรสนับสนุน เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น ได้ร่วมกันจัดประชุมวิสามัญระดับจังหวัดของเครือข่ายองค์กรชุมชนตำบล เพื่อนำเสนอการพัฒนา นโยบายสาธารณะการจัดการภัยพิบัติ การจัดประชุมสมัชชาปฏิรูปจังหวัดสงขลา ประเด็นภัยพิบัติ ดึงคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า

“ปี 54 55 มีแผนยุทธศาสตร์ในการเตรียมป้องกันภัย มีการจัดมหกรรมด้านภัยพิบัติที่หอประชุมนานาชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นการประชุมเครือข่ายไปในตัวแล้วก็เน้นเรื่องนี้โดยเฉพาะ เป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อกระจายให้ตำบลที่เหลือที่เรายังไม่ถึงได้เรียนรู้เพิ่ม แล้วก็เตรียมทำ spot แจกไปตามหอกระจายข่าวเพื่อปลุกให้คนแข็งแรง”³⁰

(5.5) การเตรียมความพร้อมในระดับครัวเรือน โดยอาศัยบทเรียนที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ภัยพิบัติไปใช้ ดังเช่น ดึงคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่า

“เราได้บทเรียนมาวางแผนในพื้นที่ของตนเองว่า ถ้าเกิดภัยพิบัติอีก เราต้องเตรียมอะไรบ้าง อย่างน้อยเราก็ต้องเตรียมไว้ก่อนของตัวเอง ต้องเตรียมให้มากที่สุดอย่างข้าวสาร เทียน ไฟฉาย อาหารแห้ง ต้องเตรียมเอาไว้เพื่อเป็นอาทิตย์สองอาทิตย์ เราจะได้อยู่ได้โดยไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากภายนอกเพียงอย่างเดียว”³¹

(5.6) การนำไปขยายผลในระดับพื้นที่ตำบล เมื่อแกนนำองค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสติงพระเกิดการทบทวนระบบการจัดการตนเองในด้านภัยพิบัติ และได้นำบทเรียนนั้นมาปฏิบัติการในพื้นที่ตำบล โดยการนำไปดำเนินการกันเองภายในพื้นที่ บางตำบลมีการดำเนินการโดยมีองค์กรภายนอกให้การสนับสนุน เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น ดึงคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่า

³⁰ ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2557)

³¹ ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556)

“มีการเสนอพื้นที่ เสนอโครงการกับ พอช. มาทำเรื่องการเตรียมตัวรับมือภัยพิบัติ ในโซนนี้จะได้รับงบประมาณผ่านเครือข่ายองค์กรชุมชนในระดับตำบล ตำบลละ 90,000 บาท เกือบทุกตำบลจะมาทำเรื่องแผนรับมือภัยพิบัติ ทำตั้งแต่เตรียมชุมชน ให้เตรียมตัวว่า ถ้าเกิดภัยแบบนี้อย่างน้อยเราต้องช่วยตัวเองสัก 7 วันให้ได้ก่อน เตรียมข่าวสาร อาหารแห้ง ของใช้ที่จำเป็น ให้ชุมชนรู้สึก เกิดประสบการณ์จริงมันมีความพร้อมในการเตรียม นอกจากการเตรียมแล้วก็ทำแผนที่หนีภัย ถ้าเกิดภัยจะไปอยู่ตรงไหน ผังชุมชนในการรับมือภัยพิบัติ”³²

บทเรียนจากเหตุการณ์วาตภัย อุทกภัยที่เกิดขึ้น ทำให้หลายตำบลในพื้นที่ คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา ได้มีการทบทวน นำมาออกแบบ วางแผน จัดระบบการรับมือภัยพิบัติในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น

พื้นที่อำเภอระโนด มีตำบลบ่อตรุ บ้านขาว เป็นต้น

พื้นที่อำเภอกระแสดินธุ์ มีตำบลกระแสดินธุ์ เขิงแส เกาะใหญ่ เป็นต้น

พื้นที่อำเภอสทิงพระ มีตำบลกระดังงา ชุมพล คุชูด วัดจันทร์ บ่อแดง ท่าหิน

เป็นต้น และ

พื้นที่อำเภอสิงหนคร มีตำบลชิงโค ม่วงงาม รำแดง เป็นต้น

ทั้งนี้ การจัดการภัยพิบัติของแต่ละตำบลมีความแตกต่างกันไปตามบริบทของพื้นที่ ซึ่งผู้วิจัยได้คัดเลือกตัวอย่างมาเสนอในการศึกษานี้ด้วย ได้แก่ ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด ตำบลเขิงแส อำเภอกระแสดินธุ์ ตำบลบ่อแดง อำเภอสทิงพระ และตำบลรำแดง อำเภอสิงหนคร มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(5.6.1) ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา

ในปลายปี พ.ศ.2548 พื้นที่ตำบลบ้านขาวประสบกับปัญหาอุทกภัย เช่นเดียวกับพื้นที่อื่นๆ ในคาบสมุทรสทิงพระ ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อน กล่าวคือ พื้นที่การเกษตร ได้รับความเสียหายจากการถูกน้ำท่วมช้งยาวนาน สัตว์เลี้ยงไม่มีอาหารกิน การช่วยเหลือจากภาครัฐ เป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากขาดอุปกรณ์ ขาดการประสานงานอย่างเป็นระบบ เหตุการณ์ครั้งนี้เป็นจุดเริ่มต้นให้ภาคประชาชนในพื้นที่ตำบลบ้านขาวเกิดความตื่นตัว โดยร่วมกับเครือข่ายแม่บทภาคใต้ หาแนวทางในการช่วยเหลือกันเอง และเพื่อเตรียมความพร้อมรับมือต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนท้องถิ่น กล่าวว่า “การท่วมช้งของน้ำเกิดขึ้นทุกปี ใน

³² ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556)

ส่วนของชุมชนก็ได้รับการช่วยเหลือจากราชากรจำเป็นต้องช่วยเหลือกันเอง ก็เลยมีแนวคิดเรื่อง ให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้ยามเกิดภัยพิบัติ”³³

จุดเด่นของกระบวนการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติในพื้นที่ตำบลบ้านขาว คือ การพัฒนาระบบอาสาสมัครจัดการภัยพิบัติภาคประชาชน เพื่อให้ความช่วยเหลือชาวบ้านในพื้นที่ตำบลและเครือข่าย ในยามเกิดภัยโดยไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากภาครัฐ

กระบวนการในการดำเนินงาน

การเตรียมรับมือภัยพิบัติของตำบลบ้านขาว มีกระบวนการดำเนินงานดังนี้

การจัดประชุมคัดเลือกอาสาสมัครจากแกนนำชุมชน อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน

การจัดเวทีเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติ สร้างแรงจูงใจ และเสริมพลังจิตอาสาให้แก่อาสาสมัคร เพื่อให้อาสาสมัครเข้าใจบทบาท เห็นความสำคัญ และร่วมกันจัดทำแผนการทำงานของอาสาสมัคร

การสำรวจข้อมูลชุมชน การทำแผนที่ชุมชน และการจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติของอาสาสมัคร

การฝึกอบรมเพื่อเสริมศักยภาพแก่อาสาสมัครในด้านการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น การใช้อุปกรณ์ การปฐมพยาบาลและการช่วยชีวิต การวิเคราะห์สถานการณ์ ฝึกปฏิบัติการจริง โดยมีวิทยากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาฝึกอบรมให้ เช่น สำนักป้องกันภัยพลเรือนจังหวัด หน่วยแพทย์ฉุกเฉินและพยาบาลวิชาชีพ

ผลจากการดำเนินงาน

ชาวบ้านเกิดความตื่นตัว มีทีมอาสาสมัคร มีการทำงานร่วมกันของหน่วยงานในท้องถิ่น และในปัจจุบันกำลังดำเนินการจัดตั้งศูนย์ภัยพิบัติระดับตำบลและระดับลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนท้องถิ่น กล่าวว่า

“ชาวบ้านมีความตื่นตัวเรื่องภัยพิบัติ การดูแลตัวเองในยามที่เกิดภัย มีคนที่ใจอาสา มาช่วยงานมากขึ้น ที่สำคัญหน่วยงาน เช่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) โรงเรียน วัด ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ รวมถึงการประสานความร่วมมือทั้ง อบต. ท้องที่ ท้องถิ่นสามารถทำงานร่วมกันได้”³⁴

³³ ตัวแทนท้องถิ่น (สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2557)

³⁴ ตัวแทนท้องถิ่น (สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2557)

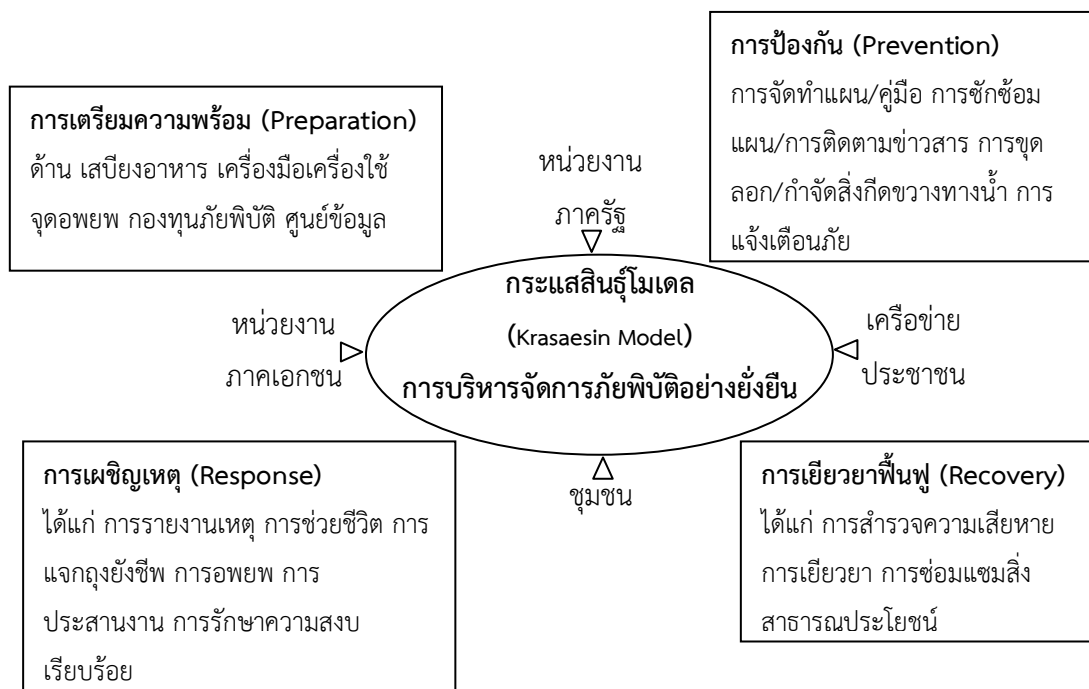
(5.6.2) ตำบลเชิงแส อำเภอกระแสดินธุ์ จังหวัดสงขลา

จากเหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ.2548 น้ำท่วมซึ่งเป็นระยะเวลายาวนานถึง 2 เดือน และเหตุการณ์วาตภัยในปี พ.ศ.2553 ส่งผลให้เกิดความเสียหายในพื้นที่ตำบลเชิงแส จึงก่อให้เกิดแนวคิด “หากเกิดภัยพิบัติ ชุมชนสามารถพึ่งตนเอง ช่วยเหลือตนเองได้” ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลเชิงแส กล่าวว่า

“ปี 48 และ ปี 53 มีปัญหาอุทกภัย วาตภัย ทำให้ชุมชนได้เรียนรู้การจัดการภัยพิบัติ การใช้ข้อมูล การบูรณาการร่วมกันโดยเครือข่ายองค์กรชุมชน การจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติระดับหมู่บ้าน/ตำบล การเตรียมความพร้อมโดยใช้หลักการพึ่งตนเอง เช่น ก่อนเกิดสถานการณ์ การทำแผนที่ทำมือ การเตรียมข้อมูล การประสานงานร่วมของเครือข่าย”³⁵

กระบวนการดำเนินงาน

การดำเนินงานของตำบลเชิงแส ได้มีการพัฒนากระบวนการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติของตำบลเชิงแสต่อเนื่องมาจากกระแสดินธุ์โมเดล ดังภาพประกอบ 14



ภาพประกอบ 14 กรอบการจัดการภัยพิบัติภายใต้กระแสดินธุ์โมเดล

ที่มา : สภาองค์กรชุมชนตำบลกระแสดินธุ์, 2554

³⁵ ตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลเชิงแส (สัมภาษณ์, 4 กรกฎาคม 2555)

ทั้งนี้ กระแสสิทธิโมเดลเป็นกรอบการจัดการภัยพิบัติภายใต้แนวคิด ชุมชนจัดการตนเอง โดยเน้นการบูรณาการทุกภาคส่วนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า

“กระแสสิทธิ มีภัย 2 อย่าง คือ น้ำท่วมค่อนข้างประจำ แล้วก็ดินสไลด์ ก่อนหน้าที่เราจะไปคุยกับนายอำเภอ เราไปคุยกันก่อนแล้วก็มาเล่าให้นายอำเภอฟัง แกชอบใจนัดประชุมกันเลยที่อำเภอ ภาคประชาชน เทศบาล อบต. ท้องที่ องค์กรชุมชน เราหารือกันเรื่องจะเตรียมการอย่างไร จะช่วยกันอย่างไร กระแสสิทธิโมเดลเป็นตัวอย่างประกายให้คนร่วมมือกัน”³⁶

โดยภาคส่วนต่างๆ ทั้งที่เป็นภาคประชาชน องค์กรชุมชน ท้องที่ ท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐได้มีการทำงานร่วมกันในระดับอำเภอ ดังนี้

(1) มีการเสนอแบบฟอร์มการเก็บข้อมูลเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการภัยพิบัติร่วมกันได้ครอบคลุมทั้งอำเภอ โดยนายอำเภอมอบหมายให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูล

(2) โรงพยาบาลกระแสสิทธิให้การสนับสนุนด้านเวชภัณฑ์ มีการฝึกอบรมการเคลื่อนย้ายผู้ป่วยอย่างถูกวิธีให้กับแกนนำชุมชน อาสาสมัคร จำนวน 30 คน 1 ครั้ง

(3) มีการฝึกอบรมการใช้วิทยุสื่อสารให้แก่แกนนำ เพื่อเตรียมรับสถานการณ์ที่ระบบการสื่อสารปกติใช้การไม่ได้

(4) ปศุสัตว์อำเภอตั้งธนาคารอาหารสัตว์ที่ตำบลโรง และกำหนดให้บริเวณใกล้เคียงเป็นพื้นที่อพยพสัตว์เลี้ยง

ในปัจจุบัน ตำบลเชิงแสได้ดำเนินงานต่อจากกระแสสิทธิโมเดล เช่น การจัดตั้งกองทุนในระดับหมู่บ้าน เช่น กองทุนอาหาร กองทุนยารักษาโรค การจัดตั้งศูนย์ประสานงานที่อบต. การจัดการเรียนรู้เรื่องภัยพิบัติในระดับตำบล และการเตรียมแผนจัดการภัยแล้ง โดยการศึกษาข้อมูลพื้นที่ การจัดการระบบน้ำภายในตำบล

ผลจากการดำเนินงาน

ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานขององค์กรชุมชนตำบลเชิงแสในการจัดการภัยพิบัติ พบว่า เมื่อภาคประชาชน ท้องถิ่น และท้องที่มีประสานความร่วมมือ มีการทำงานร่วมกันสามารถลดปัญหาความขัดแย้งในชุมชนได้ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในชุมชนก็สามารถจัดการได้อย่างรวดเร็ว ทำให้ชาวบ้านสามารถพึ่งพาตัวเองได้

³⁶ ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

(5.6.3) ตำบลบ่อแดง อำเภอสตึงพระ จังหวัดสงขลา

ตำบลบ่อแดงมีพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในแนวเลียบฝั่งอ่าวไทย เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติทั้งอุทกภัยและวาตภัย โดยเหตุการณ์วาตภัยในปี พ.ศ.2553 ข้อค้นพบที่แกนนำองค์กรชุมชนได้รับจากการทำงานร่วมกับเครือข่าย คือ things ที่มีเหตุการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้นและมีการตั้งศูนย์ประสานงานฯ ขึ้นในพื้นที่ตำบลบ่อแดง แต่กลับไม่มีการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่นกับภาคประชาชน ดั้งคำสัมภาษณ์ของแกนนำองค์กรชุมชน กล่าวว่า “เรามาคิดว่าทำไมไม่มีการทำงานร่วมกัน ต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างไม่สนใจข้อมูลซึ่งกันและกัน แล้วเราก็เริ่มคิดว่าถ้ามันเกิดเหตุปีหน้าเราจะทำอย่างไร”³⁷

กระบวนการดำเนินงาน

จากการคิดทบทวนนี้ ได้นำมาสู่การเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติของพื้นที่ตำบลบ่อแดง โดยมีกระบวนการดำเนินงาน ดังนี้

- (1) การจัดประชุมร่วมกันระหว่างภาคประชาชน ท้องถิ่น ท้องที่ โรงเรียน รพ.สต. กศน. และหน่วยงานระดับอำเภอ เช่น ปศุสัตว์ เกษตร ประมง
- (2) มีการตั้งคณะทำงานระดับตำบล เพื่อเป็นกลไกในการตัดสินใจการจัดการระดับตำบล ประกอบด้วย ภาคประชาชน ท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โรงเรียน รพ.สต. และการจัดตั้งคณะทำงานระดับชุมชนเพื่อดำเนินงานในแต่ละชุมชน
- (3) การจัดทำข้อมูลชุมชนเป็นรายครัวเรือน จัดระบบประสานงานกันภายในชุมชน จัดทีมอาสาสมัคร ทำผังชุมชน แผนที่ทำมือ
- (4) การจัดระบบสื่อสารภายในตำบล และการสื่อสารกับภายนอก มี อบต.เป็นศูนย์ประสานกลาง แต่ละหมู่บ้านใช้บ้านผู้ใหญ่บ้านเป็นศูนย์ประสานของชุมชน
- (5) การจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ โดยการระดมจากสมาชิกครอบครัวละ 100 บาท/ปี แบ่งผลกำไรจากกลุ่มต่างๆ ในชุมชนเข้ามาสมทบ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะวันละบาท เป็นต้น เพื่อใช้ในการจัดหาถุงยังชีพและการตั้งครัวกลางเพื่อช่วยเหลือผู้เดือดร้อน ได้มีวิทยากรกติกา ระเบียบ รายละเอียดต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ ที่ทำการของกองทุน วัตถุประสงค์ คณะกรรมการ ระเบียบการ การรับบริจาค การเปิดบัญชีธนาคาร การเก็บรักษา การเบิกจ่าย วงเงินที่ประธานสั่งจ่ายได้ และอำนาจการสั่งจ่ายของคณะกรรมการ ซึ่งกติกา ระเบียบการของกองทุนภัยพิบัตินี้คณะทำงานได้ แจกจ่ายให้สมาชิกทั้งตำบลได้รับทราบล่วงหน้า ก่อนจะมีการระดมทุน

³⁷ แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2556)

ผลจากการดำเนินงาน

(1) ภัยพิบัติเป็นประเด็นที่สามารถรวมคนได้ ทำให้คนในชุมชนหันหน้ามาคุยกัน ทุกภาคส่วนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การปรับความสัมพันธ์ของคนในชุมชน ลดความขัดแย้งในพื้นที่ลงได้

(2) ชาวบ้านมีความพร้อมมากขึ้น มีความตื่นตัวในการเตรียมความพร้อมรับมือทั้งในระดับครัวเรือน ระดับชุมชน และระดับตำบล

(3) เกิดการพัฒนาคนในชุมชนให้มีจิตอาสา ทำให้มีแกนนำชาวบ้านเพิ่มขึ้นมากขึ้น มีการเรียนรู้การทำงานร่วมกัน

(5.6.4) ตำบลร่ำแดง อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา

ตำบลร่ำแดง เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ มักจะประสบทั้งภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วม โดยในหน้าแล้ง น้ำต้นทุนไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำเพื่อการเกษตร ส่วนในหน้าฝนจะเกิดน้ำท่วม

เหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ.2548 องค์การบริหารส่วนตำบลร่ำแดงได้มีการจัดการแก้ปัญหาของตำบล ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนท้องถิ่น กล่าวว่า

“ปี พ.ศ.2548 ผู้เฒ่าผู้ว่าพูดกันว่า น้ำท่วมร่ำแดงสูงที่สุดในรอบ 80 ปี ปัญหาใหญ่สุดของพื้นที่คือ ที่พัควัว องค์การบริหารส่วนตำบลร่ำแดงให้อำนาจการตัดสินใจแก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลร่ำแดงร่วมกับผู้ใหญ่บ้านแต่ละหมู่บ้านในการจัดหาเต็นท์สำหรับเป็นที่พักสัตว์เลี้ยงและคนอาศัยชั่วคราว โดยที่ อบต. เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย”³⁸

หลังปี พ.ศ.2548 องค์การบริหารส่วนตำบลร่ำแดงได้จัดงบประมาณมา ยกกระตือรือร้น 2 แห่ง คือ สะพานตาหลัง และสะพานขมวน มีการถมพื้นที่บริเวณ อบต. และซื้อที่ดินบริเวณห้วยแห่งหนึ่งสำหรับเป็นจุดอพยพชาวบ้าน

ปี พ.ศ.2553 ตำบลร่ำแดงได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์พายุดีเปรสชัน เช่นเดียวกับพื้นที่อื่นๆ ในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ แต่ด้วยการเตรียมความพร้อมรับมือโดยใช้ระบบการจัดการในพื้นที่เป็นหลัก ทำให้สามารถจัดการกันเองภายในพื้นที่ได้

³⁸ ตัวแทนท้องถิ่น (สัมภาษณ์, 18 กันยายน 2556)

กระบวนการดำเนินงาน

องค์การบริหารส่วนตำบลรำแดง มีกระบวนการดำเนินงานเพื่อจัดการภัยพิบัติ ดังนี้

(1) มีแผนการจัดการตนเอง ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ให้ครัวเรือนเตรียมความพร้อมล่วงหน้า โดยมีการหารือและทำความเข้าใจกับแกนนำตำบล การเฝ้าระวังจุดเสี่ยงบ้านเรือน ระบบการสื่อสารระหว่าง อบต.กับประชาชน ตลอดจนการจัดเตรียมอาสาสมัครไว้คอยช่วยเหลือผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และการส่งสัญญาณเตือนภัย

(2) เตรียมอาสาสมัคร มีการทำความเข้าใจ การสื่อสาร การร่วมมือกันอย่างเป็นระบบ

(3) กำหนดพื้นที่ปลอดภัยสำหรับคน และสัตว์เลี้ยงอย่างชัดเจน

(4) ใช้ฐานข้อมูล GIS ประกอบการทำงาน การวางแผน เช่น พื้นที่เสี่ยงคนที่ต้องได้รับการดูแล

(5) สร้างการมีส่วนร่วมในพื้นที่ โดยทำความเข้าใจ ประสานงาน และประสานความร่วมมือ

(6) จัดเตรียมงบประมาณ ออกแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมในการให้ความช่วยเหลือ การฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้น

ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลรำแดง ได้จัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติ ดังนี้

(1) ก่อนเกิดภัย แบ่งเป็น 2 ระดับคือ

(1.1) การจัดการตนเองในระดับครัวเรือน เช่น เตรียมข้าวสารอาหารแห้ง น้ำดื่มให้เพียงพอสำหรับใช้ใน 3-15 วัน เตรียมทรัพย์สินเงินทองที่ต้องใช้ในการยามจำเป็น ติดตามสถานการณ์และเหตุการณ์อย่างใกล้ชิด เตรียมอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ อุปกรณ์การสื่อสาร ยาสามัญประจำบ้าน ตรวจสอบปลั๊กและสวิตช์ไฟฟ้า เตรียมเคลื่อนย้ายที่มีค่าไปไว้ในที่ปลอดภัย

(1.2) การจัดการระดับตำบล เช่น รับอาสาสมัครและแต่งตั้งทีมช่วยเหลือฉุกเฉิน เตรียมมอบหมายงานทีม อสม.และ รพ.สต.รำแดง จัดระบบสื่อสารระดับตำบล จัดทำผังชุมชน จัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันภัยพิบัติตำบลรำแดง ฝึกอบรมการใช้วิทยุสื่อสาร

(2) ระหว่างเกิดภัย ต้องมีสติพร้อมรับสถานการณ์ อยู่ในพื้นที่ปลอดภัย รับฟังข่าวสารข้อมูล คิดพึ่งตนเองเป็นอันดับแรก ช่วยเหลือผู้อื่น และรอรับการช่วยเหลืออย่างมีสติและเป็นระเบียบ

(3) หลังเกิดภัย แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

(3.1) การจัดการตนเองในระดับครัวเรือน เช่น การสำรวจความเสียหาย ประสานงานเพื่อช่วยเหลือจุดที่ได้รับความเสียหาย ตรวจสอบสุขภาพของตนเองและครอบครัว

(3.2) การจัดการระดับตำบล เช่น จัดทำข้อมูลสรุปความเสียหาย และดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ซ่อมแซมสาธารณูปโภคโยชน์ให้อยู่ในสภาพปกติ ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหากเกินขีดความสามารถของตำบล จัดทำแผนงาน-โครงการป้องกันระยะยาว

จากการศึกษากระบวนการจัดการภัยพิบัติของทั้ง 4 ตำบล พบว่า แม้ว่าทั้ง 4 ตำบลจะมีความจุดเน้นในการจัดการภัยพิบัติที่แตกต่างกันไปตามบริบท และการออกแบบของชุมชน หากแต่เมื่อดูในรายละเอียดจะพบว่า

(1) แนวคิดสำคัญของระบบการจัดการภัยพิบัติ คือ การพึ่งพาตนเองโดยไม่รอความช่วยเหลือจากภายนอก มีการลงรายละเอียดการจัดการภัยพิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ ก่อนเกิดภัย เช่น มีการเตรียมในด้านการจัดทำข้อมูลชุมชน ผังชุมชน การจัดตั้งกลไกในพื้นที่เพื่อการสื่อสาร ประสานงาน การเตือนภัย เป็นต้น

ระหว่างเกิดภัย เช่น มีการตั้งระบบในการช่วยเหลือกัน เช่น ระบบอาสาสมัครกองทุนภัยพิบัติ เป็นต้น

หลังเกิดภัย เช่น การตั้งกลไกการประสานงาน ศูนย์อำนวยการ การนำข้อมูลมาใช้ประกอบการแจ้งความเสียหาย เป็นต้น

(2) ก่อนการดำเนินงานจะมีการสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องภัยพิบัติแก่ชาวบ้าน เพื่อให้เกิดความตระหนักร่วมกันในการเตรียมความพร้อมของชุมชน

(3) เน้นการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชน ท้องที่ ท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

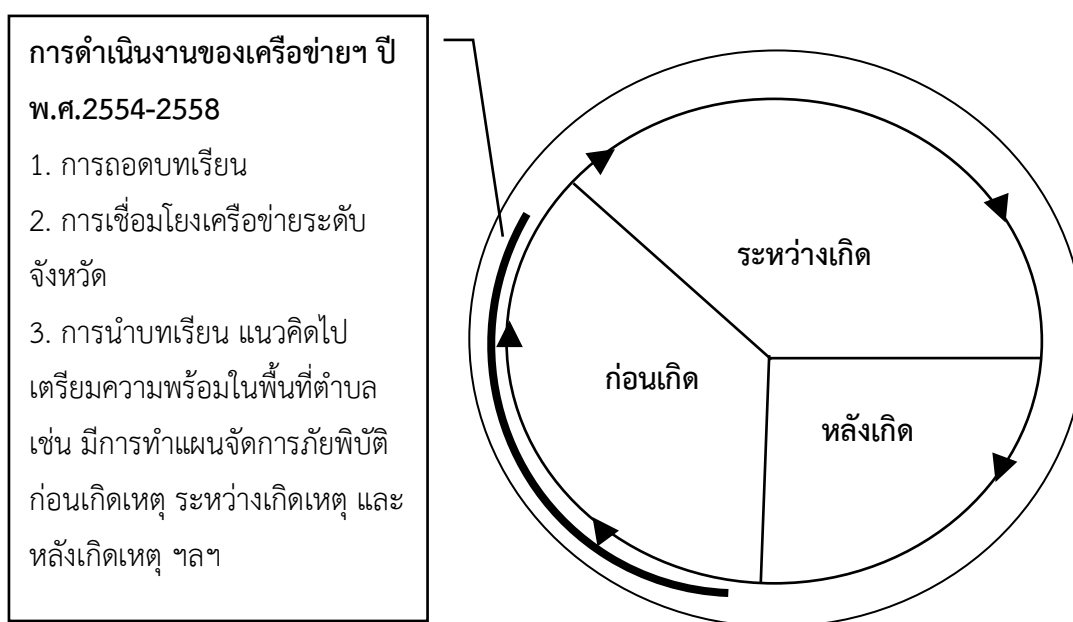
(4) มีการใช้ข้อมูลชุมชนในการออกแบบ วางแผนให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชน โดยข้อมูลที่ได้มาเกิดจากการร่วมกันออกแบบ สำรวจ รวบรวม และนำมาวิเคราะห์

(5) มีการเรียนรู้ร่วมกับเครือข่าย ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญที่จะนำความรู้ที่ได้มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่ของตนเอง

สรุป

กระบวนการถอดบทเรียน การอบรม เติมความรู้ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การนำบทเรียนไปขยายผลในครัวเรือนและพื้นที่ตำบล การเชื่อมโยงเครือข่าย กระบวนการเหล่านี้ได้สร้างการเรียนรู้ให้กับแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน ชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรมุทระ ซึ่งในระยะต่อมามีการยกระดับให้เป็นประเด็นร่วมในระดับเครือข่ายจังหวัดสงขลา และมีการพัฒนาให้เกิดการเตรียมความพร้อมเพื่อการจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่ตำบล

การเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายขององค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ นำมาซึ่งการทำงานพัฒนาพื้นที่ในประเด็นต่างๆ เช่น อาชีพ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จนกระทั่งเมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่ เครือข่ายองค์กรชุมชนได้มีกระบวนการจัดการตอบสนองต่อเหตุการณ์ในด้านการฟื้นฟู ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งต่อมาได้พัฒนาให้เกิดการเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติ ดังภาพประกอบ 15



ภาพประกอบ 15 กระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายฯ ในช่วงปี พ.ศ.2554-ปัจจุบัน (2558)
ที่มา: ผู้วิจัย, 2557

4.3.3 ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน

1) ปัจจัยที่เอื้อต่อการดำเนินงาน ได้แก่

1.1) ความเป็นเครือข่าย องค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระมีการรวมตัวและทำงานร่วมกันมาอย่างยาวนาน นับจากปี พ.ศ.2546 ได้มีการรวมตัวกันเป็น “เครือข่ายชุมชนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา” มีการจัดตั้งเป็น “คณะทำงานคาบสมุทรสทิงพระ” และร่วมกันดำเนินกิจกรรมพัฒนาในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ และร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาคาบสมุทรสทิงพระ

ในการรวมตัวตัวกันนี้ทำให้เกิดการประสานงาน การพบปะ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในวงประชุมระดับต่างๆ การทำกิจกรรมร่วมกันทำให้แกนนำเกิดการเรียนรู้ร่วมกัน และนำมาซึ่งของความสนิทสนม อันส่งผลให้การดำเนินงานของเครือข่ายมีระบบการทำงานที่ไม่หยุดนิ่ง

ไม่แข็งตัว มีความยืดหยุ่น มีการแก้ปัญหาแบบองค์รวมโดยใช้การพิจารณาร่วมกัน ทำให้เครือข่ายสามารถแก้ปัญหาในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและมีพลัง

1.2) กระบวนการในการดำเนินงาน ไม่ได้มีโครงสร้างแข็งตายตัวแต่มีความยืดหยุ่น มีการทำงานที่เชื่อมโยงกับพื้นที่ มีการจัดการข้อมูลอย่างเป็นระบบ มีการตัดสินใจที่ข้อมูลเป็นฐาน ใช้ที่ประชุมในการพิจารณาตัดสินใจ และมีกระบวนการดำเนินงานที่สำคัญ คือ การสรุป ทบทวนการดำเนินงานในทุกวัน ทำให้การดำเนินงานไม่หลุดไปจากกรอบที่ตั้งไว้ นอกจากนี้คือ กระบวนการทำงานที่สร้างการมีส่วนร่วมในพื้นที่ ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่า “โครงสร้างคณะทำงานเราไม่ได้ตายตัว แต่เราสร้างโครงสร้างให้สัมพันธ์กับพื้นที่ ที่สำคัญคือ กระบวนการทำงานที่เราใช้การประชุมวันต่อวัน การสรุป การวางแผน”³⁹

1.3) การมีจิตสาธารณะและความมุ่งมั่น แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน มีประสบการณ์ในการทำงานพัฒนา มีการปรับตัวที่ตอบสนองต่อเหตุการณ์ได้อย่างรวดเร็ว ความรู้ ทักษะเฉพาะตัวของแกนนำมีความหลากหลาย เช่น การจัดทำข้อมูล การประสานงาน ซึ่งเมื่อแกนนำ องค์กรชุมชนเหล่านี้มาทำงานร่วมกัน ชุดความรู้ ประสบการณ์การทำงานได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ เต็มความสามารถ นอกจากนี้ยังมีแกนนำในระดับพื้นที่ตำบลที่มีความเอาใจจริงเอาใจในการทำงาน มีความเป็นคนจิตอาสา ให้ความช่วยเหลือโดยไม่เลือกพื้นที่ หรือเลือกคนรวยคนจน ดังคำสัมภาษณ์ ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่า

“แกนนำในพื้นที่มีประสบการณ์ในการทำงาน รู้ว่าจะต้องทำอะไร เรื่องทักษะอาจ ไม่ได้ฝึกกันมาก่อน แต่จะคิดว่าถ้ามันเกิดอย่างนี้ เราจะช่วยเขาอย่างไร ต้องตั้งสติ ก่อนว่าจะทำอย่างไร หนึ่ง สอง สาม พอเราตั้งสติได้ เรายุบรวมกันคุยกัน เครือข่าย เราจะช่วยกันอย่างไรบ้างก็ระดมความคิดกันออกมา ตกผลึกแล้วเราก็ช่วย การคุย ร่วมกัน การแลกเปลี่ยนเป็นสิ่งสำคัญ ถ้าเราคุยคนเดียวเราช่วยไม่ไหวหรอก”⁴⁰

1.4) การมีเครือข่ายองค์กรชุมชนนอกพื้นที่ ภาคที่เป็นภาคประชาสังคม องค์กร พัฒนาเอกชน เข้ามาหนุนเสริมการดำเนินงาน ทั้งในด้านแรงงาน ช่างอาสาที่มาจากเครือข่ายองค์กร ชุมชนภายในจังหวัดสงขลา และต่างจังหวัด เช่น สตูล นครศรีธรรมราช ระนอง ส่วนในด้านการ บริหารจัดการ ความรู้ การประสานงาน การประชาสัมพันธ์มาจากภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนา เอกชน เช่น สื่อชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (มหาชน) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย มูลนิธิชุมชนไท เป็นต้น การเข้ามาของเครือข่าย ภาคีเหล่านี้เป็นการเสริมพลัง เป็นตัวกลางในการ

³⁹ ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์ 25 ธันวาคม 2556)

⁴⁰ ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์ 21 ธันวาคม 2556)

เชื่อมโยงจากระดับพื้นที่ไปสู่ระดับจังหวัด ระดับประเทศ เป็นที่ปรึกษาในด้านต่างๆ ทำให้เครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรมุขที่พระสามารถดำเนินงานได้อย่างราบรื่น และเกิดปัญหาน้อยที่สุด ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่า “เครือข่ายสามารถช่วยเหลือกันได้ เครือข่ายเป็นเรื่องสำคัญ เราไม่เลือก เครือข่ายไหนก็ได้ อย่างปกติเราทำงานเครือข่ายเกษตร แต่พอเอาเข้าจริงเครือข่ายต่างๆ มันก็มาช่วยกันหมด”⁴¹

1.5) การพัฒนาศักยภาพให้กับแกนนำองค์กรชุมชน ประชาชนในตำบล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ชาวบ้านมีการปรับตัว เปลี่ยนแปลงทัศนคติ มีความตระหนักในการเตรียมความพร้อมต่อการรับมือภัยพิบัติ และมีการเรียนรู้จากภายนอก เป็นการเก็บเกี่ยวประสบการณ์จากการออกไปช่วยเหลือพื้นที่ประสบภัยในพื้นที่อื่นๆ

2) ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ได้แก่

2.1) การเสนอข่าวของสื่อมวลชน เกิดขึ้นในระยะๆ แรกของเหตุการณ์ โดยมีสื่อวิทยุออกข่าวไปในทำนองว่า มีการคอร์รัปชั่นเกิดขึ้นภายในหน่วยงานระดับอำเภอ ซึ่งทำให้มีการสอบสวน และอำเภอนั้นก็ไม่กล้าที่จะทำการใดๆ ส่งผลให้การประสานงานของเครือข่ายกับอำเภอเป็นไปได้ลำบาก

2.2) ปัญหาเชิงโครงสร้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติโดยตรง

2.3) ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน พบว่า แกนนำบางคนยังมีความไม่ไว้วางใจต่อแกนนำด้วยตัวเอง และต่อองค์กรที่เข้ามาช่วย เนื่องจากเคยมีแนวทางการทำงาน วิธีคิด มุมมองที่ไม่เหมือนกันมาก่อน ทำให้เกิดความเคลือบแคลง เกรงว่าจะเข้ามาโดยหวังผลประโยชน์จากเครือข่าย

ในการทำงานภายใต้ความเครียดก็อาจมีการใช้อารมณ์ ความรู้สึกนำการทำงาน เช่น มีความน้อยใจ รู้สึกไม่พอใจเกิดขึ้นเนื่องจากกระบวนการทำงานของเครือข่ายเข้มติดของที่ประชุมในการดำเนินงาน ทำให้อาจไม่สนองต่อความต้องการของแกนนำบางคน อย่างเช่น ในกรณีที่รับปากผู้เดือดร้อนว่าจะให้ความช่วยเหลือแล้วไม่สามารถไปช่วยได้ทันที หรือการวางบทบาทของการแกนนำในบางสถานการณ์ แกนนำคนนั้นอาจจะมึนบทบาทมากกว่าคนนี้ เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้แกนนำบางคนเกิดความรู้สึกและอารมณ์ ถอยห่างออกไปจากขบวนแต่เมื่อคิดได้ก็กลับมาทำงานร่วมกันใหม่ได้

ทั้งนี้ทั้งนั้น ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคเหล่านี้ไม่ได้มีผลให้การดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนหยุดชะงักหรือถดถอยไป เนื่องจากกระบวนการทำงานที่มีการสรุป ทบทวนกันอยู่ทุกวัน เมื่อมีปัญหาอุปสรรคก็หาหนทางในการแก้ปัญหาพร้อมกันโดยไม่ปล่อยให้ค้างคาจนเกิดเป็นความขัดแย้งกันรุนแรงในภายหลัง และยังมีกระบวนการถอดบทเรียนร่วมกันซึ่งทำให้เห็นจุดเด่น จุดด้อยที่

⁴¹ ตัวแทนภาคประชาชน (สัมภาษณ์ 25 ธันวาคม 2556)

จะนำมาปรับปรุงการดำเนินงาน นอกจากนี้สิ่งที่แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนยึดมั่นมาตลอดในระยะเวลาของการตั้งศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัย คือ การได้ช่วยเหลือพี่น้องกันเอง ทำให้ทำงานด้วยความสุข

4.3.4 ข้อเสนอแนะทางในการจัดการภัยพิบัติ

ข้อเสนอแนะทางต่อเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นภาคประชาสังคมและหน่วยงานภาครัฐในการจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ข้อเสนอแนะทางการจัดการภัยพิบัติเชิงพื้นที่

1) ด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ

การทำงานร่วมกับท้องถิ่นและชุมชน เป็นหนึ่งในกลยุทธ์การดำเนินงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น และชุมชนให้รู้เท่าทันกับปัจจัยเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัย รู้จักวิเคราะห์แยกแยะหาทางรอดและแก้ไขปัญหาได้เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น ซึ่งที่ผ่านมากรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสามารถเข้าถึงและประสานความร่วมมือกับท้องถิ่นและชุมชนได้บางส่วนและบางงาน แต่หากมองในภาพรวม กระบวนการสร้างภาคีเครือข่าย และการทำงานที่ยึดหลักการมีส่วนร่วมยังอยู่ในระดับนโยบาย ช่องว่างในการปฏิบัติยังปรากฏให้เห็นจากแผนงาน โครงการที่กำหนดรายละเอียดและรูปแบบตายตัว (One size fits all) มากกว่าจะยึดความยืดหยุ่นความเข้าใจในความต้องการและบริบทของพื้นที่ (ปก., 2554, 35)

ในกรณีจังหวัดสงขลา สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดได้วางแนวทางการจัดการสาธารณภัยทั้งระบบ ครอบคลุมทุกประเภทภัย ทั้งกระบวนการก่อนเกิดภัย (การป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม) ระหว่างเกิดภัย (การเผชิญเหตุ) และหลังเกิดภัย (การฟื้นฟู) ดังนี้

การป้องกันและลดผลกระทบ เน้นการให้ความรู้ แนะนำ ฝึกอบรม การดำเนินการโครงการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

การเตรียมความพร้อม เน้นที่การทำแผนเผชิญเหตุ ทั้งแผนระดับท้องถิ่น ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด การฝึกอบรม อปพร. เครือข่ายมิสเตอร์เตือนภัย

การเผชิญเหตุ จะมีชุดเผชิญเหตุในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การฟื้นฟู เป็นการให้ความช่วยเหลือ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ร่วมกับผู้ประสบภัยสำรวจความเสียหาย หากสามารถฟื้นฟูเองได้ระบบการช่วยเหลือฟื้นฟูจะมี อปท. เป็นผู้ดำเนินการจัดการ แต่หากเกินขีดความสามารถของ อปท. จะมีการส่งเรื่องต่อมายังอำเภอ และ

อำเภอส่งเรื่องต่อไปยังจังหวัด ซึ่งเมื่อเรื่องถึงจังหวัด สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะสามารถเข้ามาดำเนินการต่อได้

แม้จะมีกระบวนการทำงานที่ครบตามวงจรการจัดการภัยพิบัติ แต่จุดสำคัญที่ผู้วิจัยพบก็คือ การทำแผนเผชิญเหตุ (ในกระบวนการเตรียมความพร้อม) ปภ.จังหวัดจะให้ เป็นบทบาทของอปท. โดยการระบุไว้ว่า แผนการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่น อันดับแรก คือ การจัดการเครื่องมือ สองแผนในการแจ้งเตือน และสาม แผนการประสานงานกับองค์กรต่างๆ ที่จะเข้ามาให้ความช่วยเหลือ

ซึ่งในการจัดทำแผนของท้องถิ่น มีข้อจำกัดว่า ผู้เขียนแผนกับผู้ใช้แผนไม่ได้ทำงานร่วมกัน ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ กล่าวว่า “เวลาที่เขียนคือคนๆ เดียว แต่เวลาที่ใช้ๆ หลายคน คนที่มาใช้ร่วมเขาไม่รู้ว่ามีแผน และไม่รู้ว่าเขาอยู่ตรงไหนของแผน”⁴²

ดังนั้น เพื่อให้จะได้แผนที่มีความครอบคลุมครบคนทุกกลุ่มในชุมชน สอดคล้องกับวัฒนธรรม บริบทของชุมชน และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนในชุมชนได้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า กระบวนการจัดทำแผนของท้องถิ่นควรต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่

2) ด้านกระบวนการทัศน์ และทักษะของแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน

ภายใต้สถานการณ์ภัยพิบัติ กระบวนการดำเนินงานที่ตอบสนองต่อเหตุการณ์จะต้องอาศัยความร่วมมือ ทักษะในการทำงาน

ดังนั้น ในด้านกระบวนการทัศน์ แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนจะต้องมีความมุ่งมั่น มีความเสียสละ ปรับความคิดในเชิงการประสานรวมคนหลายๆ กลุ่มให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยกัน การยอมรับความคิดเห็นซึ่งกันและกันโดยไม่มีอคติ การสรุปบทเรียนอยู่เป็นประจำเพื่อนำไปปรับปรุงการดำเนินงาน

ส่วนในด้านทักษะที่แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนต้องมี ได้แก่ ทักษะการชวนคุย ทักษะกลุ่มย่อย ทักษะการคุยแบบไดอะล็อก ทักษะเรื่องการใช้เครื่องมือ ทักษะการทำงานกับชุมชน ทักษะในการ organize ทักษะการไกล่เกลี่ย ซึ่งแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนจะต้องมีการพัฒนาทักษะเหล่านี้อยู่ตลอดเวลาเพื่อให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

3) บทบาทของภาคประชาสังคม

เนื่องจากภาคประชาสังคมเป็นกลุ่มบุคคลที่มีการปฏิบัติงานใกล้ชิดกับองค์กรชุมชน มีบทบาทในการพัฒนาองค์ความรู้ เชื่อมโยงกับเครือข่ายภายนอกชุมชน ดังนั้น ในกระบวนการทำงานของภาคประชาสังคมควรต้องมีบทบาทเป็นคนอำนวยความสะดวก เสริมความรู้ใหม่ๆ เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติให้แก่ชุมชน หนุนกระบวนการให้ชุมชนคิดวิเคราะห์เป็น คิดเชื่อมโยงได้ ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน

⁴² ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ (สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2557)

นอกจากนี้ ภาคประชาสังคมเองควรมีการปรับแนวคิดในการปฏิบัติงานของตนเอง โดยเปลี่ยนจากการโต้แย้งมาเป็นการสร้างความร่วมมือ มีความเข้าใจในรากฐานของชุมชน

4) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อปท.ต้องให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติ ต้องจัดเตรียมบุคลากรให้มีความพร้อมทั้งในด้านความรู้และทักษะที่จำเป็นในการจัดการภัยพิบัติ มีการทำงานอย่างจริงจัง มีความจริงใจในการแก้ปัญหา เนื่องจากบางครั้งมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความเข้าใจกับประชาชนว่าการเมืองก็คือการเลือกผู้บริหาร แต่การเมืองไม่ได้แบ่งแยกเรื่องการจัดการ

นอกจากนี้ อปท. ควรมีการบูรณาการงานกับท้องถิ่น หน่วยงาน ภาคประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากแต่ละส่วนทำหน้าที่ต่างกัน มีความถนัดแตกต่างกัน ซึ่งหากท้องถิ่นสามารถเป็นตัวหลัก ประสานหน่วยงาน ภาคประชาชนมาทำงานร่วมกันจะทำให้มีการวางแผนการทำงานที่ครอบคลุม

5) บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ต้องมีแผนงานเชิงรุกในพื้นที่ มีการดำเนินงานร่วมกับองค์กรชุมชน ต้องให้ความรู้กับชาวบ้าน ให้ชาวบ้านสามารถพึ่งตนเองให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้จะต้องบูรณาการทั้งงบประมาณ ข้อมูล แผนงาน กำลังคน บุคลากร การจัดอบรมเครื่องมือ สื่อสาร การอบรมการดูข้อมูลพยากรณ์อากาศ การให้ข้อมูลที่ชาวบ้านสามารถเข้าใจได้ง่าย

ในส่วนจังหวัดต้องมีการแก้ไขระเบียบ เนื่องจากระบบโครงสร้างของราชการยังแข็งตัวไม่เอื้อต่อการดำเนินงาน และงบประมาณที่ผูกติดกับจังหวัด จังหวัดมีอำนาจในการแจกจ่ายไปในระดับอำเภอ ในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ปัญหา นอกจากนี้ ควรแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วม

นอกจากนี้ การรายงานสภาพอากาศต้องคำนึงถึงผู้ฟังหลากหลายกลุ่ม สื่อสารด้วยภาษาที่ชาวบ้านสามารถเข้าใจได้ง่าย และไม่ควรเน้นเฉพาะเรื่องของภัยพิบัติเพียงอย่างเดียว

ข้อเสนอแนะทางการจัดการภัยพิบัติเชิงนโยบาย

1) การพัฒนาใดๆ ต้องเข้าใจบริบทของชุมชน เข้าใจระบบนิเวศน์ของพื้นที่ เช่น เวลาทำถนนต้องรู้ว่าตรงไหนคือช่องทางระบายน้ำ ต้องทำท่อระบายน้ำ หรือมีคูระบายน้ำให้ ไม่ทำเป็นเหมือนกำแพงกั้นน้ำ หากเกิดการพัฒนาที่เข้าใจสภาพพื้นที่ก็จะไม่ก่อผลกระทบตามมา

2) รัฐต้องกระจายอำนาจ คือ กระจายงบประมาณลงมาสนับสนุนการเตรียมความพร้อม ต้องเชื่อว่าการเตรียมความพร้อม การรับมือภัยพิบัติเป็นเรื่องที่พื้นที่สามารถจัดการเองได้ ไม่ได้เป็นเรื่องของนโยบายหรือคำสั่ง เพราะฉะนั้นนโยบายของรัฐต้องเอื้อให้พื้นที่เข้มแข็ง โดยรัฐจะต้องสนับสนุนงบประมาณ ความรู้

สรุป

ในปี พ.ศ.2546 ได้มีการรวมตัวกันของกลุ่ม องค์กรชุมชนในกลุ่มน้ำทะเลสาบเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ลุ่มน้ำ โดยมีการสื่อสาร แลกเปลี่ยนประสบการณ์ หนุนช่วยกันตามความเหมาะสม และร่วมเสนอทิศทาง แนวทางในการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบทั้งระยะสั้นและระยะยาว ในนาม “*เครือข่ายชุมชนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา*” โดยมีการจัดกลุ่มประสาน 7 ภูมิภาคย่อย (โซน) ได้แก่ โซนพรุควนเคร็งและพื้นที่คาบเกี่ยว โซนทะเลน้อย โซนทะเลสาบฝั่งตะวันตก โซนคาบสมุทรสทิงพระ โซนทะเลสาบสงขลาตอนล่าง โซนเมืองหาดใหญ่-สงขลาและปริมณฑล และโซนป่าต้นน้ำ

องค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ก่อนที่จะมาดำเนินงานร่วมกันในนาม เครือข่าย องค์กรชุมชนโซนคาบสมุทรสทิงพระ แขนงนำขององค์กรชุมชนแต่ละพื้นที่ได้มีการทำกิจกรรมในพื้นที่ของตนเองตามสภาพปัญหาและความสนใจ เช่น โรงเรียนทำกินทำใช้ เน้นการพึ่งพาตนเองของเกษตรกรในด้านเกษตรอินทรีย์ ลดละเลิกอบายมุข ลดการใช้จ่ายในครัวเรือน การจัดการทรัพยากร ประมงของชมรมชาวประมงรักทะเลสาบตำบลคูซูด เป็นต้น

เมื่อองค์กรชุมชนต่างๆ มารวมกันเป็นเครือข่ายแล้ว ได้มีการดำเนินกิจกรรมสำคัญๆ ในเวลาต่อมา อาทิ การสำรวจแหล่งน้ำคาบสมุทรสทิงพระ การจัดทำแผนชุมชนภูมิภาคลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน การทำแผนชุมชนของคาบสมุทรสทิงพระ 39 ตำบล การร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ (เครือข่ายชุมชนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา, 2549, 6-5)

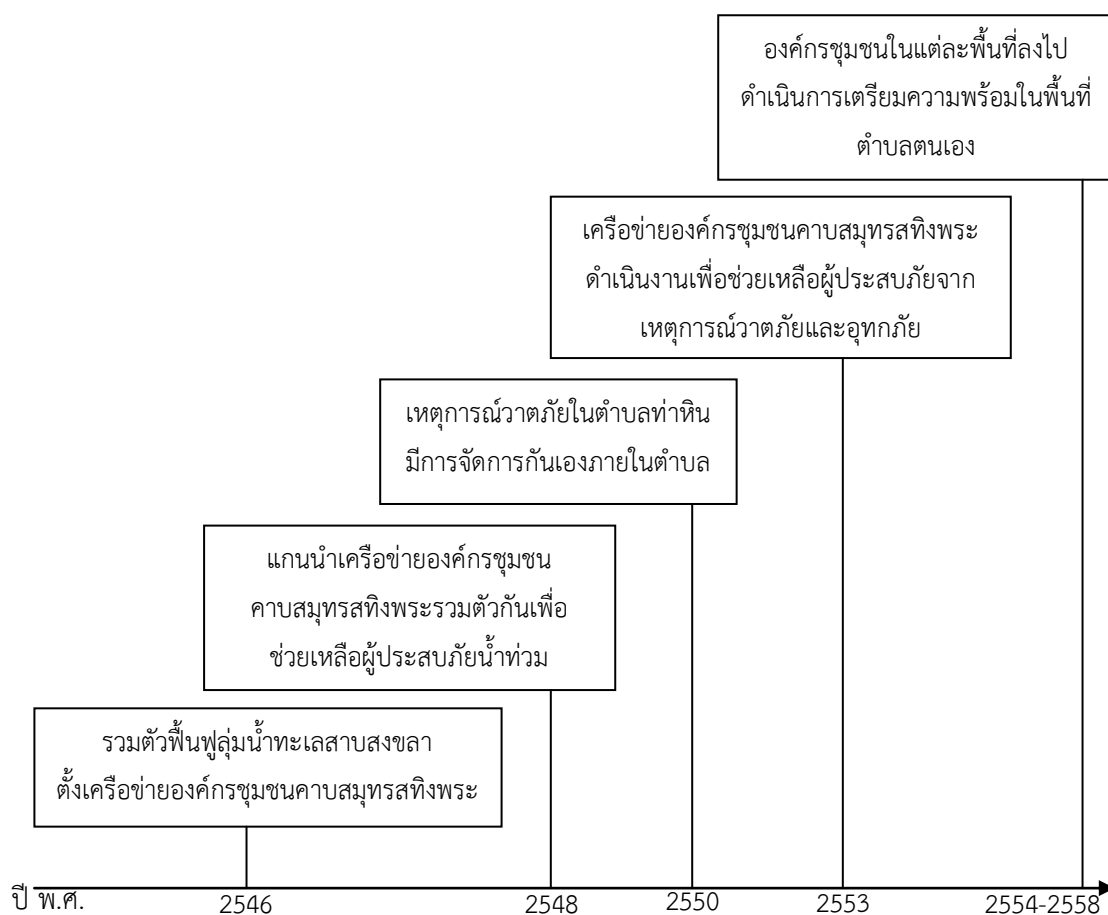
ส่วนการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ เพื่อจัดการภัยพิบัติ มีพัฒนาการต่อเนื่องมานับจากปี พ.ศ.2548 มาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ

เมื่อ พ.ศ.2548 เครือข่ายฯ มีการประสานงานกับองค์กรภายนอกเพื่อช่วยเหลือชุมชนที่ได้รับผลกระทบในเหตุการณ์น้ำท่วม และเมื่อ พ.ศ.2553 เครือข่ายฯ ได้จัดการจัดตั้งศูนย์ประสานงานฯ เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยขึ้น การตอบสนองต่อทั้ง 2 เหตุการณ์นี้เมื่อพิจารณาตามกรอบของการจัดการภัยพิบัติจะพบว่า เป็นปฏิบัติการในระหว่างเกิดเหตุการณ์ และหลังจากที่เกิดเหตุขึ้นแล้ว บทบาทหลักจะอยู่ที่องค์กรชุมชน และภาคประชาสังคมมากกว่าภาครัฐ เนื่องจากมีการประสานการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด ส่วนภาครัฐจะมีข้อจำกัดในเรื่องของกรอบการทำงานที่แตกต่างกัน โดยรัฐต้องทำงานตามกรอบของกฎหมาย แต่การทำงานขององค์กรชุมชนและภาคประชาสังคมจะยึดที่ความเดือดร้อนของผู้ประสบภัยเป็นหลัก

นับจากปี พ.ศ.2554 เป็นต้นมา เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ภาคประชาสังคม มีบทสรุปร่วมกันว่า “*การจัดการภัยพิบัติไม่สามารถดำเนินการได้เพียงลำพัง แต่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง*” เมื่อมีการขยายผลจากระดับเครือข่ายมา

ปฏิบัติการในระดับตำบลจะเห็นได้ว่า อปท. ท้องที่ เริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดการภัยพิบัติมากขึ้น ในบางพื้นที่ อปท.เข้ามาเป็นตัวหลักในการจัดการ เช่น อบต.รำแดง และในบางพื้นที่ อปท.จะทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุน เช่น การบูรณาการแผนการจัดการภัยพิบัติไว้ในแผนพัฒนาตำบล การจัดสรรงบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ต่างๆ สนับสนุนบุคลากร เป็นต้น

ทั้งนี้ การจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ มีพัฒนาการ ดังภาพประกอบ 16

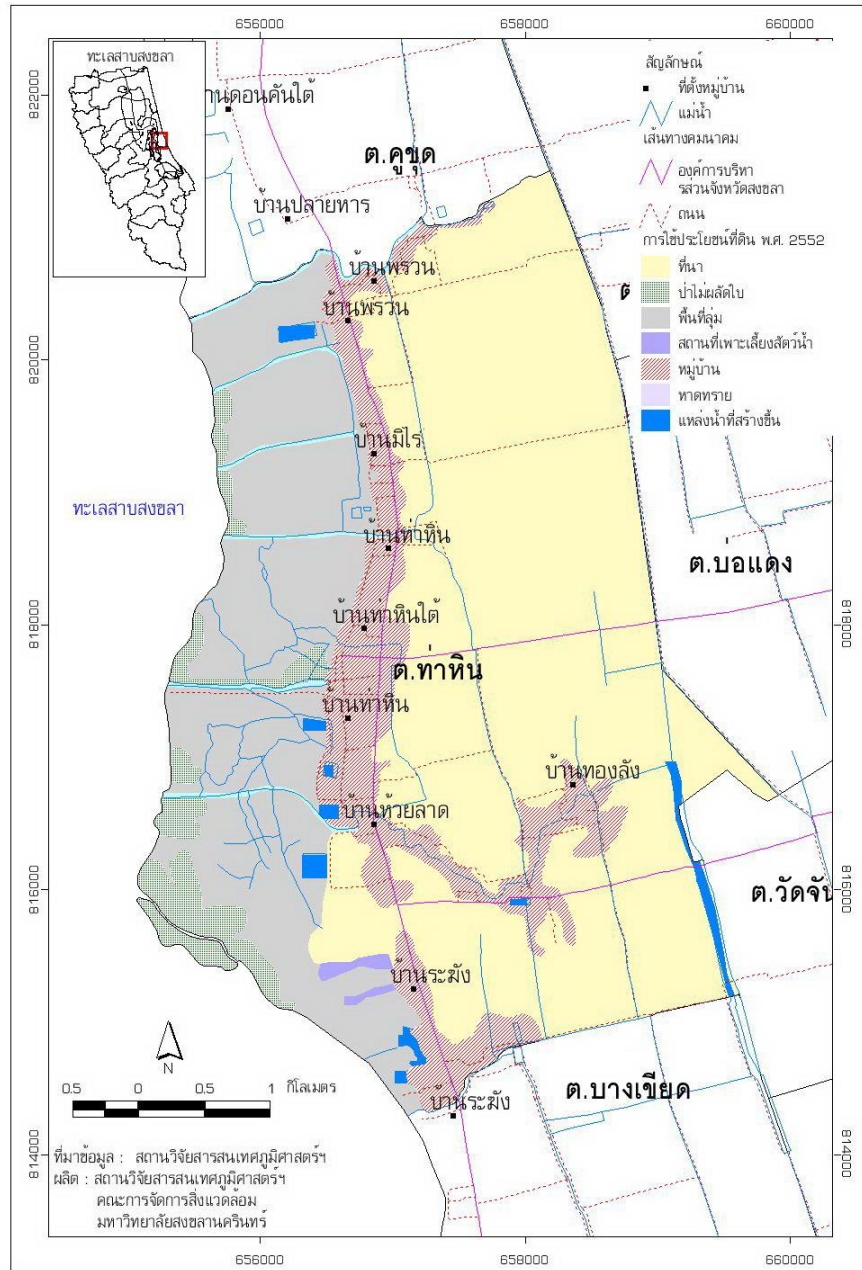


ภาพประกอบ 16 พัฒนาการด้านการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ
ที่มา: ผู้วิจัย, 2557

4.4 เครือข่ายองค์กรชุมชนตำบลท่าหินเพื่อการจัดการภัยพิบัติ

การจัดการภัยพิบัติในระดับเครือข่ายของพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ นอกจากจะมีการปฏิบัติการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย มีการเรียนรู้ร่วมกันเป็นเครือข่ายในเชิงการเรียนรู้ กระบวนการเหล่านี้ได้ขยายตัวลงไปสู่ในระดับพื้นที่ตำบล ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นกระบวนการในการจัดการภัยพิบัติที่ชัดเจนมากขึ้น ผู้วิจัยจึงได้ศึกษากรณีตัวอย่างของตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นตำบลแรกในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระที่ได้ดำเนินแนวคิดในการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติมาปฏิบัติการในพื้นที่ ดังนี้

ตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา ตั้งอยู่ในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ ลักษณะภูมิประเทศของตำบลท่าหินทั่วไปเป็นที่ราบและที่ราบลุ่ม มีลำคลองและห้วยไหลผ่านหลายสาย รวมทั้งอ่างเก็บน้ำ เหมือง และสระ (ภาพประกอบ 17)



ภาพประกอบ 17 แสดงอาณาเขต ที่ตั้งของตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา
ที่มา: สถาบันวิจัยสารสนเทศภูมิศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554

ในพื้นที่ตำบลท่าหิน เหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มักเกิดขึ้นเป็นประจำ คือ อุทกภัย เนื่องจากตั้งอยู่ในพื้นที่ริมทะเลสาบสงขลา และมีสภาพภูมิประเทศเป็นพื้นที่ลุ่ม ส่วนวาทภัยเกิดขึ้นไม่บ่อยนักแต่เมื่อเกิดขึ้นแล้วสร้างความเสียหายให้แก่ชุมชนอย่างมาก ซึ่งเหตุการณ์ภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิต และสร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สิน สัตว์เลี้ยง พื้นที่การเกษตรของชาวบ้าน ได้แก่

1) อุทกภัย เมื่อ พ.ศ.2548 เกิดสถานการณ์น้ำท่วมซึ่งเป็นเวลานานในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ในพื้นที่ตำบลท่าหินเช่นกันน้ำท่วมซึ่งเป็นระยะเวลายาวนาน และน้ำมีระดับสูงชาวบ้านบางส่วนต้องอพยพไปอยู่ที่ฉางข้าวสหกรณ์ซึ่งน้ำท่วมไม่ถึง ผลกระทบในครั้งนี้ทำให้ทรัพย์สินของชาวบ้านได้รับความเสียหาย ขาดแคลนอาหารเลี้ยงสัตว์ แม้ชาวบ้านจะได้รับการช่วยเหลือแต่ไม่ทั่วถึง เนื่องจากไม่มีระบบการจัดการข้าวของที่มีผู้นำมาบริจาค ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน กล่าวว่า “คนที่มาช่วยเหลือก็มากันเยอะ เอาข้าวสาร ของบริจาคมาแจก มาจากพังงาก็มี เอาเทียน เอาอะไรมาแจก เราก็ไม่รู้มาจากหน่วยไหน อบต.ก็มาให้ความช่วยเหลือ”⁴³

หลังจากภาวะน้ำท่วมขังผ่านพ้นไป กลุ่มแกนนำองค์กรชุมชนร่วมกันวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้น้ำระบายออกจากพื้นที่ช้า และได้ทำการสำรวจเส้นทางน้ำ คู คลองต่างๆ และจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการจัดการระบบระบายน้ำในพื้นที่ตำบลเพื่อแก้ไขปัญหา น้ำท่วม เช่น การปรับขนาดท่อให้ใหญ่ขึ้นหรือทำท่อลอดแบบเหลี่ยม การขุดลอกคู-คลองเพื่อให้ น้ำไหลได้สะดวกขึ้น เสนอต่อองค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลท่าหินได้นำข้อเสนอเหล่านี้ไปแก้ปัญหาและบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล 3 ปี ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน กล่าวว่า “มีการทำข้อมูล สำรวจข้อมูลเส้นทางน้ำไหลที่ไม่สะดวก มีการทำแผนเพื่อเสนอ อบต. และได้รับการแก้ไข เช่น การปรับขนาดท่อให้ใหญ่ขึ้น”⁴⁴

2) วาตภัย เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2550 เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นฉับพลันโดยที่ชาวบ้านไม่รู้ตัวล่วงหน้า วาตภัยที่เกิดขึ้นครั้งนี้สร้างความเสียหายให้แก่บ้านเรือนของชาวบ้าน จำนวน 420 หลัง มีทั้งบ้านที่พังทั้งหลัง และเสียหายบางส่วน ซึ่ง นายคะนอง แดงเหมือน ได้ถ่ายทอดเหตุการณ์เป็นบทกลอนไว้ดังนี้

⁴³ ตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน (สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน 2556)

⁴⁴ ตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน (สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2555)

ยี่สิบเจ็ดมิถุนาปีห้าศุขย์	วันพฤษพูนเพิ่มโคกวิโยคใหญ่
ราวตีสองนาฬิกาว่าตภัย	พายุใหญ่พัดถล่มล้มหลาย
ท้องฟ้าอับมืดทึบยับฝน	ทิศมณฑลหรือนิมิตหมาย
อสุณีมาตุพาดเปรี๊ยะเสียงประกาย	รามสุรย์ร้ายร้องคำรามคร้ามคำรณ
เกิดลมจัดพัดกล้ำมาเป็นเกลียว	เมฆดำเขียวได้ตักอุทกฝน
ต้นไม้ใหญ่ไหวกิ่งก้านไม่ทานทน	ตาลหลายต้นล้มระนาดพาดสายไฟ
ไฟฟ้าดับนับไม่ถ้วนล้วนขาดหมด	เกิดไฟช็อตรถติดขัดลัดทางใหม่
ไม่ถึงจุดให้หยุดจอดให้ปลอดภัย	เพราะสายไฟพาดกลางหนทางจร
เสาบ้านเรือนเลื่อนโยกกลมโบกพัด	ชื่อแปงัดตะปูเปี้ยวเป็นเกลียวนอน
กระเบื้องบินหินแหลกลงแตกตอน	ฟูกที่นอนหมอนมุ้งฟุ้งกระจาย
ทั้งหม้อแกงหม้อข้าวก็ร้าวแตก	พื้นดานแยกเตียงตั้งพังเสียหาย
หมูเป็ดไก่วิ่งมั่วต่างกลัวตาย	ทั้งวัวควายตื่นตระหนกให้ตกใจ
ชาวท่าหินชายหญิงวิ่งกันวุ่น	พายุหมุนลุ่มคลุกคลานทานไม่ไหว
ตะโกนกุ่เรียกหามาแต่ไกล	ถึงเรียกไปให้จนตายไม่ได้ยิน
เพราะเสียงลมข่มเสียงสำเนียงเรียก	พึงสำเหนียกเถิดถึงคราวชาวท่าหิน
มาเคราะห์ร้ายบ้านหลายหลังต้องพังกินท์	ในแผ่นดินเคยมีสุขทุกซัระทม
เป็นนรกหรือสวรรค์ลงทัณฑ์โทษ	เมื่อไม่โปรดให้แปลปรับเข้าทับบม
น้ำตาไหลอาบหน้าตาระบม	บางคนล้มยังไม่ลุกปลุกอยู่นาน
ทั้งที่บ้านน้ำอาหากันแช่	ทั้งพ่อแม่แก่ชราหน้าสงสาร
เพราะไม่เคยพานพบประสบการณ์	มาเห็นบ้านพังพวยราบพนา
หัวเข่าอ่อนท่อนแขนยกไม่ขึ้น	สมองมีนลุ่มทับกับชายฝา
แต่ไม่มีใครมอดม้วยด้วยชีวา	หรือเพราะมาเกิดเหตุเภทกลางวัน

ฯลฯ

(ตัดตอนจาก กวีวาทภัย หนังสือ เล่าเรื่องในอดีต บันทึกเรื่องราวชาวท่าหิน เพื่อ
ลูกหลานผ่านผู้รู้ ของ ครูเลียบ ดิสวัสดิ์ กันยายน 2551, น.104)

หลังพายุสงบ แกนนางองค์กรชุมชนตำบลท่าหินร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล
ท่าหิน ทำการรวบรวมข้อมูลความเสียหายรายครัวเรือน โดยระดมเยาวชนในหมู่บ้านและบุคคลากร
ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าหินมาช่วยกันเก็บข้อมูล จากนั้นนำข้อมูลที่ได้นำจัดลำดับความ
เสียหายมากน้อยเพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือ แต่มีข้อจำกัด คือ ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือ
ชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลท่าหินไม่ได้ตั้ง

งบประมาณรองรับไว้ แกนนำองค์กรชุมชนจึงได้ประสานขอความช่วยเหลือไปยังหน่วยงานอื่นๆ เช่น อำเภอสทิงพระ ช่วยเหลือกระเบื้องมุงหลังคา สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ช่วยเหลืองบประมาณในการซ่อมแซมบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหาย

ระยะต่อมา องค์กรชุมชนตำบลท่าหินได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลทางเศรษฐกิจรายครัวเรือนของแต่ละหมู่บ้านเป็นข้อมูลตั้งต้นไว้ เพื่อให้สามารถรู้ว่าแต่ละครัวเรือนมีทรัพย์สิน มีต้นทุนในการประกอบอาชีพจำนวนเท่าไร เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากภัยพิบัติก็จะนำข้อมูลชุดนี้มาใช้ตรวจสอบข้อเท็จจริงด้วย ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน กล่าวว่

“อบต.เขาก็มาถ่ายรูป มาสำรวจ แต่ไม่ได้ให้ความช่วยเหลืออะไร เราเองก็ช่วยกันสำรวจข้อมูลความเสียหาย ถ่ายรูป พอสำรวจ รวบรวมข้อมูลเสร็จก็ให้ อบต. ดำเนินการช่วยเหลือเบื้องต้น ก็ให้ความช่วยเหลือสังกะสีมุงหลังคาให้พอได้อยู่กันก่อน แล้วก็มาลงรายละเอียดข้อมูลความเสียหายของบ้านแต่ละหลัง ทั้งนำข้าวพืชผลที่ปลูกไว้”⁴⁵

3) วัตภัยและน้ำท่วมฉับพลัน จากอิทธิพลของพายุดีเปรสชัน 1 พุศจิกายน พ.ศ. 2553 เหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งนี้แม้ชาวบ้านจะติดตามข่าวพยากรณ์อากาศ แต่ไม่สามารถล่วงรู้ระดับความรุนแรงของพายุได้ และก่อนเกิดเหตุแกนนำได้ระดมกันออกไปเตือนให้ชาวบ้านเตรียมข้าวสารอาหารแห้ง อุปกรณ์ที่จำเป็น เช่น เทียนไข ไฟฉาย ไฟแช็ก ไม้ขีด เป็นต้น และให้ยกทรัพย์สินขึ้นไว้ในที่สูงเพื่อให้ปลอดภัยจากน้ำท่วม แต่เมื่อเกิดสถานการณ์จริง ความรุนแรงของพายุก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าที่คาดคิด บ้านเรือนของชาวบ้านได้รับความเสียหายรวม 720 หลัง

ด้วยบทเรียน และประสบการณ์ที่ผ่านเหตุการณ์ภัยพิบัติมา 2 ครั้งต่อเนื่อง วันต่อมา แกนนำองค์กรชุมชน ฝ่ายท้องที่ซึ่งประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแต่ละหมู่ ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน ได้รวบรวมข้อมูลความเสียหาย ถ่ายรูปเป็นหลักฐาน และให้ความช่วยเหลือโดยองค์การบริหารส่วนตำบลท่าหินเป็นหลัก นอกจากนี้ยังมีองค์กรต่างๆ เข้ามาให้ความช่วยเหลือด้วย เช่น มูลนิธิอู๋จี้ (ไต้หวัน) ช่วยเหลืองบประมาณสร้างบ้าน 1 หลัง มูลนิธิ SCG (เครือปูนซีเมนต์ไทย) ช่วยซ่อมแซมโรงเรียนวัดท่าหิน อำเภอสทิงพระ สโมสรไลออน ทหาร เป็นต้น

แม้จะมีการจัดการให้ความช่วยเหลือชาวบ้านได้ครอบคลุมมากขึ้น จากการประสานความร่วมมือกันของหลายฝ่ายในตำบล แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การช่วยเหลือมีความซ้ำซ้อน เนื่องจากอำเภอสทิงพระมีคำสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรวบรวมข้อมูลความเดือดร้อนส่งไปให้อีกแม้ว่าจะได้รับ

⁴⁵ ตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน (สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน 2556)

ข้อมูลจากทางองค์การบริหารส่วนตำบลท่าหินแล้วก็ตาม ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน กล่าวว่า

“อบต.ได้ลงถ่ายรูป เก็บข้อมูล แต่ไม่มีการบูรณาการข้อมูล ในตำบลมีการประสานกับนายก ช่วยได้บางหลัง ที่ช่วยไม่ได้ก็เสนอข้อมูลไปยังจังหวัด โชคดีที่เหตุการณ์ครั้งนี้ไม่มีคนบาดเจ็บ ไม่มีคนเสียชีวิตปัญหาคือ อบต.ทำข้อมูลส่งไปให้อำเภอแล้ว แต่นายอำเภอสั่งให้กำนันผู้ใหญ่บ้านไปสำรวจข้อมูล ปรากฏว่าข้อมูลชุดหลังกับชุดแรกไม่ตรงกัน คนได้ของซ้ำซ้อน”⁴⁶

ส่วนผลกระทบในด้านบวก คือ เหตุการณ์ภัยพิบัติในครั้งนี้ทำให้ชาวบ้านเกิดความตื่นตัว มีการติดตามข่าวสารกันมากขึ้น รวมไปถึงส่งผลต่อการจัดกระบวนการขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน ประเด็นการบริหารจัดการภัยพิบัติอีกด้วย

ที่ผ่านมา การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน ส่วนมากแล้วจะมุ่งเน้นไปที่ประเด็นงานพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมอาชีพ สร้างรายได้ การจัดสวัสดิการในชุมชน เช่น กองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัย การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติครั้งร้ายแรงต่อเนื่องกัน 3 ครั้ง ซึ่งแม้จะไม่ส่งผลให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตของคนในชุมชน แต่ก็ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ และทรัพย์สิน แกนนำองค์กรชุมชนตำบลท่าหินจึงได้ร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

4.4.1 กระบวนการดำเนินงาน โครงสร้าง และกลไกการจัดการภัยพิบัติ

จากข้อจำกัดในการให้ความช่วยเหลือชาวบ้านจากเหตุการณ์ภัยพิบัติที่ว่า มีการให้ความช่วยเหลือไม่ทั่วถึง (จากเหตุการณ์อุทกภัยปี พ.ศ.2548) มีความซ้ำซ้อน ขาดการบูรณาการงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน (จากเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยปี พ.ศ.2553) สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ทำให้แกนนำชุมชนตำบลท่าหินมาร่วมกันถอดบทเรียน และมีความเห็นร่วมกันว่า ชุมชนควรบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยตนเอง เพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สินให้มากที่สุด ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน กล่าวว่า

⁴⁶ ตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน (สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2555)

“พอปี 53 เกิดเหตุการณ์พายุจากตีเปรสชันก็เลยคิดว่า จากที่เราโดนพายุมาก่อน ในปี 50 น่าจะมีการป้องกันก่อนเพื่อลดความเสียหายที่จากมากก็เหลือน้อย แล้วก็มี การเตรียมให้ช่วยเหลือตัวเองก่อนในด้านต่างๆ ไม่ต้องรอให้คนอื่นมาช่วย คิดได้ อย่างนี้ก็เลยมาทำเรื่องเหล่านี้ เรารอจะฟังคนอื่น อย่างการบริจาคของที่มันไม่ทั่วถึง ไม่เป็นธรรม ถ้าเรามีการเตรียมตัวร่วมกัน ทำยังไงให้เขาเข้าใจว่าทำไมถึงต้องมีการ เตรียมตัว ทุกคนก็มีความเข้าใจร่วมกันว่าจะต้องลดความสูญเสีย ลดความเสียหาย แล้วก็จะได้มีการป้องกันอย่างไรบ้าง”⁴⁷

เป้าหมายสำคัญในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรชุมชนตำบลท่าหิน คือ

1) บริหารพื้นที่ให้มีความเสียหายน้อยที่สุด ชุมชนมีการป้องกันตนเองจะสามารถ ลดความสูญเสียทั้งทางด้านทรัพย์สิน งบประมาณ โดยวิธีการป้องกันตนเองของชุมชน เช่น การปลูก ต้นไม้ให้เป็นแนวกันลม ตัดต้นไม้ใหญ่ที่ใกล้บ้านออก กำหนดสถานที่ปลอดภัยไว้สำหรับอพยพ ชาวบ้าน

2) การบูรณาการข้อมูลชุมชน ท้องถิ่น และหน่วยงานราชการ เช่น ประมง ปศุสัตว์ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ฯลฯ โดยการนำข้อมูลที่ทำไม่ว่าจะเป็นแผนงานของหน่วยงาน แผนพัฒนาตำบล 3 ปี แผนแม่บทชุมชนมาประสาน เชื่อมโยงกัน เพื่อให้เห็นถึงต้นทุน ทรัพยากรของแต่ละหน่วย นำไปสู่การกำหนดทิศทางร่วมกันในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ทั้งในเชิงงบประมาณ งาน และบุคลากร

3) คนในชุมชนสามารถรับมือต่อตนเองและคนรอบข้าง การที่ชาวบ้านมีการ เตรียมความพร้อมในระดับครัวเรือน เช่น กระเป๋าเก็บเอกสารสำคัญที่สามารถพาดตัวไปได้เมื่อยาม เกิดภัย การเตรียมอุปกรณ์ เครื่องใช้ที่จำเป็นของคนในครอบครัว รวมไปถึงการเตรียมอาหารและน้ำที่สามารถใช้ประทังชีวิตได้ในระยะเวลา 7 วัน ส่วนการรับมือต่อคนรอบข้างจะมีอาสาสมัครใน ชุมชนที่รับมือครัวเรือนข้างเคียง คือ อาสาสมัคร 1 คน รับผิดชอบดูแลชาวบ้าน 10 ครัวเรือน โดยเป็นผู้ประสานงาน สื่อสาร จัดการให้มีการอพยพ

4) พัฒนาเป็นแหล่งเรียนรู้เรื่องการบริหารจัดการภัยพิบัติ ตำบลท่าหินสามารถพัฒนา ตนเองในด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ กระทั่งสามารถให้ชุมชนอื่นๆ มาเรียนรู้ระบบ กระบวนการ การบริหารจัดการภัยพิบัติโดยชุมชน การสื่อสาร การดูพยากรณ์อากาศ เป็นต้น

⁴⁷ ตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน (สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2555)

กระบวนการในการดำเนินงาน

หลังจากได้ร่วมกันกำหนดเป้าหมายในการจัดการภัยพิบัติได้แล้ว แกนนำชุมชนจึงร่วมกันกับองค์กรชุมชนที่มีอยู่ในตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินงานดังกล่าวต่อไป

1) การถอดบทเรียนก่อนการดำเนินงาน เป็นการทบทวนประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติจากเหตุการณ์ที่ผ่านมาของชุมชน การถอดบทเรียนนี้ทำให้พบปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในการเตรียมความพร้อมรับมือก่อนเกิดภัยพิบัติ การจัดการชุมชน การให้ความช่วยเหลือในช่วงที่เกิดภัยพิบัติ และปัญหาในการฟื้นฟูชุมชนหลังจากเกิดภัยพิบัติ จากข้อค้นพบที่เกิดขึ้นในแต่ละกระบวนการของการจัดการภัยพิบัตินี้ได้นำไปสู่การวางแผนการจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบมากขึ้น

2) การประชุม บูรณาการข้อมูลร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยงานในพื้นที่ เช่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลท่าหิน ศูนย์การศึกษาอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ประมงอำเภอ ปศุสัตว์อำเภอ พัฒนาชุมชน เกษตรตำบล รวมถึงกำนัน ผู้ใหญ่ ซึ่งการประชุมร่วมกันทำให้ได้เห็นภารกิจ/หลักเกณฑ์/แผนงานของหน่วยงาน และนำไปสู่การจัดทำแผนร่วมกันใน 7 ประเด็น ได้แก่ แผนที่พัฒนาศักยภาพ คู่มือของหมู่บ้าน กำหนดจุดปลอดภัยของตำบล การจัดทำชุดข้อมูล 1 ตำบล 1 ชุด หนึ่งคนหนึ่งกระเปาะ (กระเปาะยังชีพ) การจัดตั้งและพัฒนาศักยภาพของอาสาสมัครในพื้นที่ และการวางแผนงานกลุ่มอาชีพ ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคมกล่าวว่า

“เราตั้งใจทึ่งไว้เลยว่า จะบูรณาการภัยพิบัติ แต่ละหน่วยงานมีแผนอะไรบ้าง แล้วก็ถอดออกมาว่าแผนแม่บทชุมชนของเดิมมีอะไรบ้าง มีเรื่องภัยพิบัติไหม แต่ละหน่วยงานมีแผนภารกิจของตนเอง แล้วมีเรื่องภัยพิบัติไหม แล้วเราจะมีแผนงานร่วมกันอย่างไร”⁴⁸

3) การจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติตำบลท่าหิน โดยดำเนินการจัดประชุมร่วมกันของทั้ง 9 หมู่บ้าน อบต. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติของตำบลท่าหิน ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนท้องถิ่น กล่าวว่า “กระบวนการทำแผน ร่วมกันตั้งแต่ หมู่ 1-9 จะดูสภาพปัญหา ความต้องการของแต่ละหมู่ แล้วเราจะเอามาสรุปเป็นแผนภาพรวมของตำบล มีการประชุมกันหลายครั้งกว่าจะได้เป็นแผนจัดการภัยพิบัติ”⁴⁹ จนกระทั่งได้แผนการจัดการภัยพิบัติของตำบลท่าหิน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

⁴⁸ ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556)

⁴⁹ ตัวแทนท้องถิ่น (สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2556)

แผนงานก่อนเกิดภัยพิบัติ ได้แก่

- (1) การจัดการด้านกายภาพของพื้นที่ เช่น การทำแผนที่สำรวจทางน้ำเดิม ชุดลอกคู/ทางระบายน้ำ เก็บขยะในคู
- (2) การสำรวจข้อมูลในพื้นที่ เช่น ข้อมูลจุดเสี่ยง ข้อมูลกลุ่มเสี่ยง ข้อมูลด้านสังคม/เศรษฐกิจรายครัวเรือน คู่มือชุมชนรับมือภัยพิบัติ
- (3) การจัดตั้งศูนย์เตือนภัย เช่น เตรียมความพร้อมในด้านอุปกรณ์การให้ความช่วยเหลือ การสื่อสาร การเฝ้าระวังและเตือนภัย
- (4) การพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการรับมือภัยพิบัติ เช่น การให้ความรู้ในเรื่องภัยพิบัติ การอบรมการจัดเก็บ สังเคราะห์ วิเคราะห์ข้อมูล การทำแผนที่ทำมือ/แผนที่ GIS การดูแลสุขภาพการอนามัย การใช้วิทยุสื่อสาร การปฐมพยาบาลฉุกเฉิน ศึกษาดูงานการซ้อมแผนอพยพในพื้นที่จังหวัดพังงา การซ้อมแผนการอพยพเมื่อเกิดภัยในพื้นที่ การจัดระบบอาสาสมัคร
- (5) การเตรียมความพร้อมในระดับต่างๆ เช่น การเตรียมความพร้อมในระดับครัวเรือน การเตรียมความพร้อมในระดับชุมชน การเตรียมความพร้อมในระดับตำบล และการเตรียมความพร้อมของกลุ่มอาชีพ
- (6) การจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ การวางผังตำบลในการแก้ปัญหา น้ำท่วมที่ทำนา และน้ำท่วมชุมชน สร้างโรงสีข้าวชุมชน/ลานตาก/โรงอบ (จัดซื้อสถานที่ฉางข้าว) กองทุนอาหารสัตว์ (เครื่องอัดซัง) กองทุนโรงเพาะฟักสัตว์น้ำ

แผนงานระหว่างเกิดภัยพิบัติ โดยกำหนดให้มีศูนย์ประสานงานตั้งอยู่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน และมีอาสาสมัครประจำศูนย์ ซึ่งศูนย์ประสานงานจะทำหน้าที่สำรวจความเดือดร้อน ให้ความช่วยเหลือ ดูแลคนชรา พิการ คนท้อง คนด้อยโอกาส ระดมการช่วยเหลือบรรเทาเบื้องต้น และส่งต่อข้อมูลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ

แผนงานหลังเกิดภัยพิบัติ ได้แก่ สำรวจความเสียหายของถนน ไฟฟ้า แหล่งน้ำ จัดการขยะ ต้นไม้ สิ่งกีดขวางหลังภัยพิบัติ แจกจ่ายความช่วยเหลือ วางแผนฟื้นฟูสุขภาพ

4) การปฏิบัติการตามแผน ที่สำคัญ ได้แก่

- 4.1) การเพิ่มแผนด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติเข้าสู่แผนพัฒนาตำบล 3 ปี ดั่งคำสัมภาษณ์ของตัวแทนท้องถิ่น กล่าวว่า

“แผน 3 ปีข้างหน้า เรามีนโยบายปลูกป่าชายเลนในการป้องกัน ชักซ้อมแผน กำหนดจุดศูนย์อพยพ วัดเป็นศูนย์กลาง วัดห้วยลาดรับผิชอบ หมู่ 1 2 3 วัดท่าหิน หมู่ 4 5 6 วัดโพธิ์กลาง หมู่ 7 8 9 และจัดซื้ออุปกรณ์ เช่น เรือท้องแบนเพื่อใช้ในการอพยพ โดยของบสนับสนุนจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัด กำหนดพื้นที่ปลอดภัยสำหรับอพยพสัตว์เลี้ยง โดยใช้ป่าชำหมู่ 6 และมีโครงการอบรม อส. อปพร.”⁵⁰

4.2) การรวบรวมข้อมูลชุมชน ประกอบด้วย การเก็บข้อมูลรายครัวเรือน ทั้งที่เป็นข้อมูลเศรษฐกิจ ได้แก่ การประกอบอาชีพ รายได้ ทรัพย์สินต่างๆ ข้อมูลกลุ่มคนเปราะบาง (คนชรา พิการ เด็ก ผู้ป่วย หญิงมีครรภ์)

4.3) การทำแผนที่ชุมชนระบุจุดเสี่ยง/สถานที่อพยพ/คนเปราะบางที่ต้องให้ความช่วยเหลือ/อาสาสมัครของแต่ละชุมชน

4.4) การทำคู่มือรับภัยพิบัติของชุมชน ประกอบไปด้วยข้อมูลการเตรียมความพร้อมก่อนน้ำท่วม ข้อมูลทีมอำนวยการระดับตำบลและบทบาทหน้าที่ ทีมอำนวยการระดับหมู่บ้าน ทีมอาสาสมัครระดับหมู่บ้านพร้อมครอบครัวของในความดูแล จุดอพยพของแต่ละหมู่บ้าน เบอร์โทรศัพท์ของทีมอำนวยการ ทีมอาสาสมัคร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.5) การเตรียมความพร้อมของครอบครัว/ชุมชน ดังนี้

การเตรียมความพร้อมในระดับครัวเรือน เน้นการจัดการตนเองเป็นหลัก โดยมีการเตรียมการด้านอาหาร น้ำที่จะสามารถอยู่ได้ในระยะเวลา 7 วัน การจัดกระเป๋าสำหรับเก็บเอกสารสำคัญที่สามารถพกพาติดตัวไปได้ยามเกิดเหตุฉุกเฉิน การเตรียมอุปกรณ์ ของใช้ที่จำเป็น เช่น เทียน ไฟฉาย ไฟแช็ก ถ่าน แบตเตอรี่ เป็นต้น

การเตรียมความพร้อมในระดับหมู่บ้าน เช่น มีการสื่อสารกัน การให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งกำหนดแกนนำ อาสาสมัครในแต่ละจุดเพื่อให้ความช่วยเหลือกันได้อย่างทันท่วงที การสรุปพื้นที่เสี่ยงภัย บ้านเรือนที่เสี่ยง กลุ่มคนเปราะบาง เช่น เด็ก คนป่วย หญิงมีครรภ์ คนชรา ผู้พิการ และแม่มีอายุบอบบาง

4.6) การอบรมให้ความรู้แก่อาสาสมัครในด้านต่างๆ ดังนี้

(1) การอบรมการบันทึก/รวบรวม/วิเคราะห์/สังเคราะห์ข้อมูล การทำแผนที่ทำมือ และ GIS เมื่อเก็บข้อมูลรายครัวเรือนแล้วจึงได้นำข้อมูลมาวิเคราะห์ และลงในแผนที่ GIS เพื่อกำหนดพื้นที่เสี่ยง พื้นที่อพยพ

⁵⁰ ตัวแทนท้องถิ่น (สัมภาษณ์, 1 สิงหาคม 2556)

(2) การอบรมอาสาสมัครเฝ้าระวังภัยพิบัติ มีการแบ่งงาน/แบ่งเขตรับผิดชอบ/ทำแผนการอพยพ หัวหน้าและทีมอาสาสมัครในชุมชน ในการดูแลสมาชิกในกลุ่ม โดยเฉพาะการเช็คจำนวนคนในการอพยพ ข้อตกลงเรื่องสัญญาณเตือนภัยของแต่ละหมู่บ้าน เช่น หมู่ 8 และ 9 ใช้โพนวัด ตีบอกลูกบ้าน หมู่อื่นๆ ใช้สัญญาณแตรรถยนต์ กดยาวบอกลูกบ้าน เตรียมจุดอพยพคน/คนป่วย/สัตว์ การจัดเวรยามร่วมกับ อบต.

(3) การอบรมอาสาสมัครวิทยุเครื่องแดง จัดหาวิทยุเครื่องแดง จำนวน 10 เครื่อง การถอดบทเรียนเรื่องวิทยุ/อาสาสมัคร เพื่อปรับปรุงสัญญาณให้มีความชัดเจนขึ้น ส่งข่าวสภาพอากาศอย่างต่อเนื่องด้วยเครือข่าย วิทยุเครื่องแดง

(4) การศึกษาดูงานการซ่อมแผนอพยพของชาวบ้านบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา

(5) การอบรมการดูพยากรณ์อากาศ/พายุฤดูร้อนโดยเชิญ เจ้าหน้าที่กรมอุตุนิยมวิทยา และนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี มาเป็นวิทยากร

4.7) การซ่อมแผนอพยพร่วมกับหน่วยงาน ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน กล่าวว่า

“มีการซ่อมแผน การเคลื่อนย้ายคนป่วย จัดจรรยาจรเข้าออกหมู่บ้าน ไม่ให้คนออกพร้อมกัน มีผู้ใหญ่บ้านมาพร้อม มีเครื่องเตือนภัย พอเขาโทรมาเตือน ทางนี้ก็บีบแตรรถ ขนย้ายคนป่วย พอไปถึงวัดก็มีการปฐมพยาบาลกัน ตอนซ่อมไม่มีอะไรชุลกชลัก ทุกหมู่เข้าใจกันดี”⁵¹

มีการประสานงานกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา มาเป็นวิทยากร มีขั้นตอนการซ่อมดังนี้

(1) การประชุมเตรียมการซ่อมอพยพ และอบรมการเกิดภัย

(2) การซ่อมบวมโตะ โดยการซ่อมบัญชาการ ศูนย์อำนวยการกลาง มีนายก อบต. เป็นผู้บัญชาการ และประสานต่อไปยังศูนย์อำนวยการหมู่บ้าน เพื่อแจ้งเตือนผ่านอาสาสมัครวิทยุเครื่องแดงและหอกระจายข่าว

(3) การซ่อมใช้สัญญาณในการเตือนภัย ซ่อมอพยพคนป่วย คนเปราะบาง ไปยังจุดที่กำหนดไว้ของแต่ละหมู่บ้านเพื่อดูความพร้อมของสถานที่ การรับลงทะเบียนผู้อพยพ รับแจ้งความเสียหาย ขอความช่วยเหลือครัวปรุงอาหาร การช่วยเหลือผู้ป่วย/ยา/การปฐมพยาบาล

⁵¹ ตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน (สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน 2556)

จะเห็นได้ว่า กระบวนการดำเนินงานขององค์กรชุมชนตำบลท่าหิน เริ่มต้นด้วยการเรียนรู้จากบทเรียนเหตุการณ์ภัยพิบัติในอดีต และนำกระบวนการงานพัฒนาที่แกนนำชุมชนได้สั่งสมมาจัดการชุมชน โดยการพัฒนาศักยภาพของคนในชุมชนในด้านต่างๆ ทั้งความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติ การอบรมอาสาสมัคร เป็นต้น มีการประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนท้องถิ่นและหน่วยงานในพื้นที่ จนกระทั่งนำมาสู่การปฏิบัติการเพื่อเตรียมความพร้อมของชุมชนในการรับมือภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น การทำแผนจัดการภัยพิบัติ การจัดทำคู่มือชุมชน การทำแผนที่ชุมชน การซ้อมแผน เป็นต้น

โครงสร้าง กลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรชุมชนตำบลท่าหิน

เพื่อให้การบริหารจัดการภัยพิบัติมีประสิทธิภาพ องค์กรชุมชนตำบลท่าหินได้กำหนดโครงสร้าง กลไกในการเตรียมรับมือภัยพิบัติ ซึ่งจะทำให้คนในชุมชนรู้ว่าตนเองต้องทำหน้าที่อะไรบ้าง และจะช่วยเหลือกันได้อย่างไร ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลท่าหินและตัวแทนท้องถิ่น กล่าวว่า “มีการไปตั้งศูนย์ที่ อบต. เราก็ผลัดกันไปนั่งเฝ้า ตอนแรกตกลงกันว่าใช้อินเตอร์เน็ตได้ มีวิทยุสื่อสาร ไปกันอยู่เป็นเดือน แต่ก็ไม่มีอะไร”⁵²

“มีการแบ่งฝ่ายทำหน้าที่ เช่น ศูนย์อำนวยการ จะมีนายก แกนนำเราทำหน้าที่ฟังข้อมูล ดูพยากรณ์อากาศ แล้วเตือนภัย สั่งการมาทางหมู่บ้าน ฝ่ายอาหาร ทุกหมู่บ้านต้องเตรียมข้าวสารอาหารแห้งไว้ในจุดอพยพของตนเอง ชุดรักษาความปลอดภัย เป็นหน้าที่ของ อส. สำรอง (ชุดของนายบ้าน) อป.พร. ช่วยในการจัดการจราจรไม่ให้เกิดความวุ่นวาย จุดพักสัตว์ชาวบ้านเขารับผิดชอบสัตว์เลี้ยงของตัวเอง ชุดพยาบาล เจ้าหน้าที่ รพ.สต. ร่วมกับ อสม.เป็นผู้รับผิดชอบ ฝ่ายจัดเตรียมสถานที่ แกนนำในแต่ละหมู่บ้าน สอบต. นายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) รับผิดชอบ”⁵³

ทั้งนี้ ได้มีการแบ่งฝ่ายงาน และกำหนดบทบาท หน้าที่ของฝ่ายต่างๆ ดังนี้

1) จัดตั้งทีมอำนวยการระดับตำบล จำนวน 15 – 20 คน องค์กรประกอบของทีมอำนวยการประกอบด้วย นายกองค้การบริหารส่วนตำบลท่าหินเป็นผู้บัญชาการ ตัวแทนท้องถิ่น ตัวแทนท้องถิ่น แกนนำชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน เยาวชน โดยทีมอำนวยการจะทำหน้าที่

(1) เผื่อระวางภัย โดยการประมวลข้อมูลสถานการณ์ภัยพิบัติจากข้อมูลทางอินเตอร์เน็ต วิทยุเตือนภัย ภูมิปัญญา

(2) การแจ้งเตือน บอกความรุนแรง แจ้งฝ่ายประชาสัมพันธ์

⁵² ตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน (สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน 2556)

⁵³ ตัวแทนท้องถิ่น (สัมภาษณ์, 30 มิถุนายน 2556)

(3) บัญชาการ ตัดสินใจ บริหารจัดการความช่วยเหลือเบื้องต้น และ
 (4) จัดทำข้อมูลรายงานความเสียหาย วิเคราะห์ข้อมูล ส่งต่อข้อมูลไปยัง
 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประสานความช่วยเหลือ

2) จัดตั้งทีมอำนวยการระดับหมู่บ้าน รับข้อมูลบัญชาการจากทีมอำนวยการระดับ
 ตำบลมาจัดการในระดับหมู่บ้าน โดยมีทีมอาสาสมัครในหมู่บ้านเป็นผู้ช่วย

3) จัดตั้งทีมอาสาสมัคร ประกอบไปด้วย อส.สำรอง อปพร. อสม. แกนนำชุมชน
 นอกจากนี้ ยังมีอาสาสมัครที่มาจากการคัดเลือกของคนในชุมชนและผู้มีจิตอาสา โดยทีมอาสาสมัคร
 จะแบ่งเป็นฝ่ายต่างๆ และทำหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ฝ่ายประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่ในการเฝ้าระวัง ดูแลสถานการณ์ภัยพิบัติ ส่งข่าว
 อาสาสมัครวิทยุเครื่องแดง ประสานฝ่ายอำนวยการ

(2) ฝ่ายจราจร เป็นหน่วยที่คอยจัดการจราจรไม่ให้เกิดความวุ่นวายในขณะที่มี
 การอพยพคน สัตว์เลี้ยงไปสู่สถานที่ปลอดภัย

(3) ฝ่ายกู้ชีพกู้ภัย มีหน้าที่ตระเวนดู ให้ความช่วยเหลือผู้ตกค้าง

(4) ฝ่ายลงทะเบียน ทำหน้าที่ลงทะเบียนผู้อพยพที่เข้ามาพักในศูนย์อพยพ

(5) ฝ่ายครัว มีหน้าที่ในการเตรียมอาหารให้เพียงพอสำหรับผู้อพยพในแต่ละ

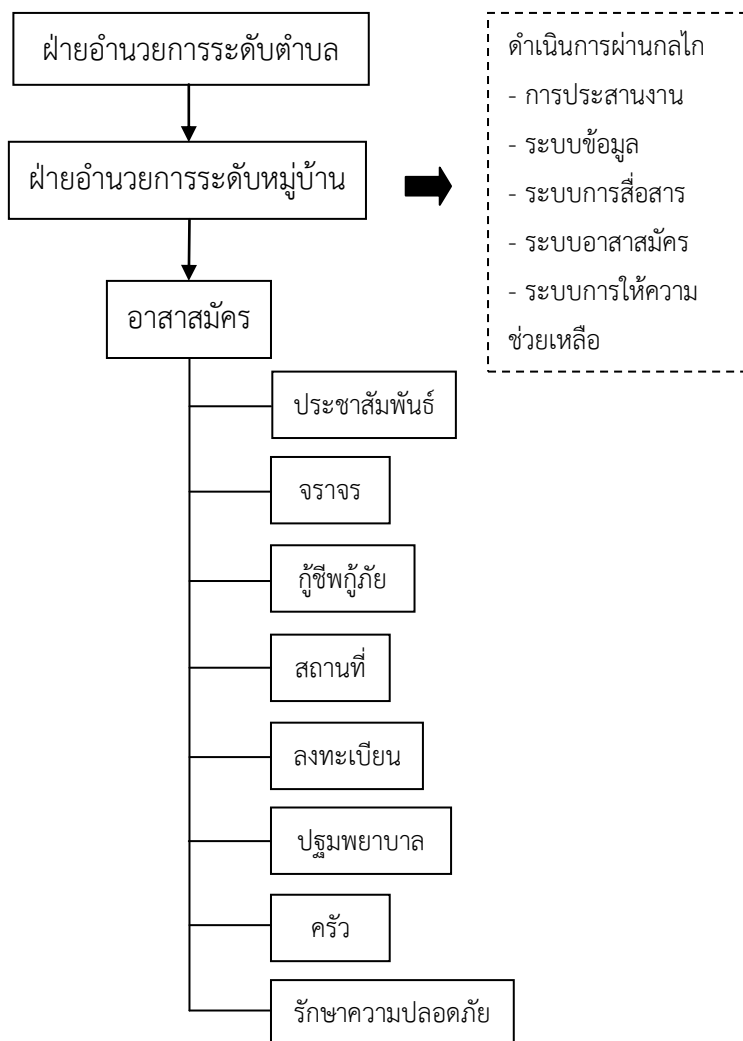
จุด

(6) ฝ่ายพยาบาล รับผิดชอบโดย อสม. ทำหน้าที่ดูแล ปฐมพยาบาลเบื้องต้น

(7) ฝ่ายสถานที่ มีหน้าที่จัดการสถานที่อพยพให้เป็นระเบียบ พร้อมรับผู้อพยพ

(8) ฝ่ายรักษาความปลอดภัย เป็นทีมที่คอยเฝ้าระวัง ดูแลทรัพย์สินของ

ชาวบ้านในขณะที่ชาวบ้านอพยพไปอยู่ในพื้นที่ปลอดภัย (ภาพประกอบ 18)



ภาพประกอบ 18 โครงสร้าง กลไกในการจัดการภัยพิบัติตำบลท่าหิน

ที่มา: ผู้ศึกษา, 2556

ส่วนกลไกที่วางระบบไว้ในการจัดการภัยพิบัติของตำบลท่าหิน มีดังนี้

1) การประสานงาน ได้แก่ การประสานงานภายในตำบลโดยผ่านทีมอำนวยการระดับตำบลไปสู่ทีมอำนวยการระดับหมู่บ้านและไปสู่อาสาสมัครฝ่ายต่างๆ การประสานงานกันนี้จะทำให้การดำเนินงานเป็นระบบ ไม่เกิดความสับสนจนทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้น และการประสานงานภายนอกเพื่อการรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์ภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น และเมื่อเกิดเหตุการณ์ก็จะเป็นการประสานความช่วยเหลือในกรณีที่มีความรุนแรง ชุมชนไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้

2) **ระบบข้อมูล** ในพื้นที่ตำบลท่าหินมีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม ข้อมูลกลุ่มเสี่ยง เป็นทุนตั้งต้นไว้สำหรับเมื่อมีเหตุการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้น ข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัย ข้อมูลกลุ่มเปราะบาง ข้อมูลนี้จะเป็พื้นฐานในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในแต่ละหมู่บ้านต่อไป

3) **ระบบการสื่อสาร** ที่มีการดำเนินการแล้วคือ วิทยุเครื่องแดง ซึ่งใช้ในการสื่อสาร ข้อมูลระหว่างกันทั้งระดับเครือข่าย การสื่อสารข้อมูลกันภายในตำบล นอกจากนี้ยังมีการสื่อสารกัน ในระดับหมู่บ้านด้วยระบบเสียงตามสาย สัญญาณเสียงซึ่งเป็นที่รับทราบกันว่าในสถานการณ์ภัยที่เป็นอันตรายถึงขั้นที่จะต้องอพยพ เช่น เสียงแตรระยยนต์ เกราะ เป็นต้น

4) **ระบบอาสาสมัคร** เป็นระบบที่จัดตั้งและพัฒนาขึ้นเพื่อการช่วยเหลือกันเอง ภายในตำบลเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินขึ้น โดยอาสาสมัครเหล่านี้จะผ่านการฝึกอบรมเพิ่มศักยภาพในด้านต่างๆ เช่น การใช้อุปกรณ์/เครื่องมือในการกู้ชีพกู้ภัย การใช้วิทยุเครื่องแดง การปฐมพยาบาลเบื้องต้น การดูแลผู้อพยพ เป็นต้น

5) **ระบบการให้ความช่วยเหลือ** ได้แก่ การสำรวจ รับแจ้งความเสียหาย จัดลำดับความเร่งด่วนในการให้ความช่วยเหลือโดยพิจารณาจากฐานข้อมูลที่มีอยู่ และการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยโดยใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่หากเกินความสามารถของท้องถิ่น ก็ดำเนินการส่งต่อข้อมูลไปยังอำเภอ จังหวัด หรือองค์กรภายนอกที่เข้ามาช่วยเหลือในลำดับต่อไป

4.4.2 ผลการดำเนินงานขององค์กรชุมชนตำบลท่าหินในการจัดการภัยพิบัติ

การดำเนินงานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับต่างๆ ดังนี้

1) **ระดับปัจเจกบุคคล** ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงความคิดว่า ตนเองสามารถพึ่งตนเองได้ในยามเกิดภัยพิบัติโดยไม่รอพึ่งพาหน่วยงานราชการ และสามารถช่วยเหลือเพื่อนบ้านได้ มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องภัยพิบัติมากขึ้น มีความกระตือรือร้นและติดตามข่าวสารข้อมูลมากขึ้น

2) **ระดับครัวเรือน** เน้นการจัดการตนเองเป็นหลักในด้านต่างๆ ดังนี้

2.1) ด้านอาหาร น้ำที่จะสามารถอยู่ได้ในระยะเวลา 7 วัน จัดกระเป๋าสำหรับเก็บเอกสารสำคัญที่สามารถพกพาติดตัวไปได้ยามเกิดเหตุฉุกเฉิน การเตรียมอุปกรณ์ ของใช้ที่จำเป็น เช่น เทียน ไฟฉาย ไฟแช็ก ถ่าน แบตเตอรี่ เป็นต้น

2.2) ด้านที่อยู่อาศัย มีการปรับเปลี่ยนกลับมาสร้างบ้านแบบมีใต้ถุนสูงเพื่อลดความเสียหาย การซ่อมแซมบ้านเรือนให้แข็งแรง

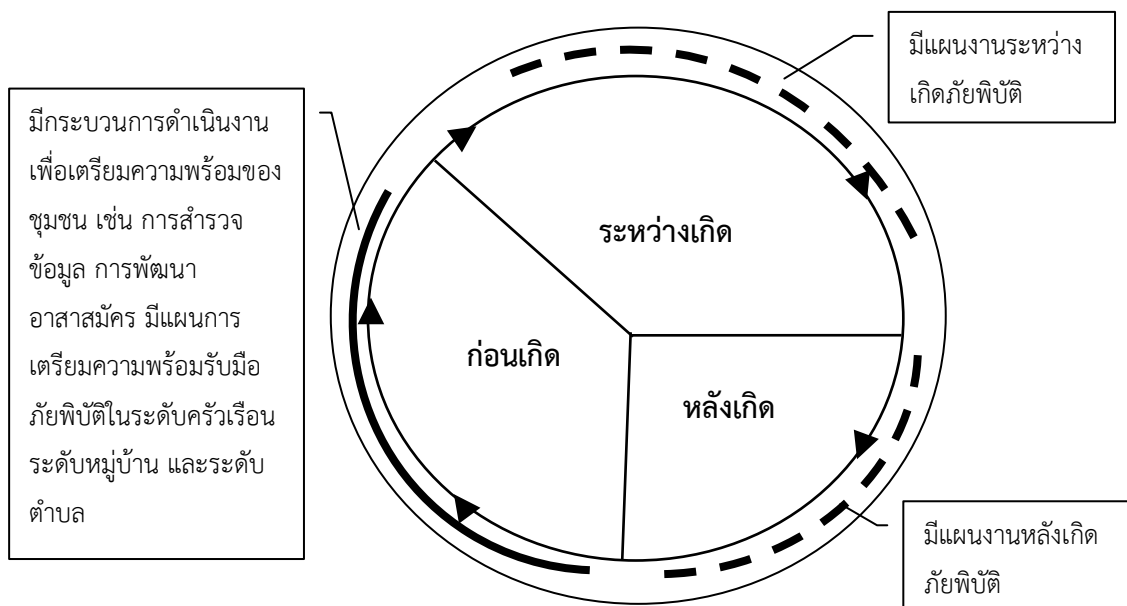
2.3) ด้านอาชีพของตน มีการเตรียมการ เช่น ผู้ที่มีอาชีพเลี้ยงปลา หากจะเกิดพายุหรือน้ำท่วมต้องจับปลาขายก่อน ชาวประมงต้องนำเรือไปเก็บไว้ในสถานที่ที่ปลอดภัย เกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์ต้องนำสัตว์ไปไว้ในพื้นที่สูง ชาวบ้านที่ขึ้นตาลต้องสำรวจความเสียหายของต้นตาลเพื่อ

ความปลอดภัย ชาวนาหากรู้ว่าปีใดน้ำจะท่วมแน่นอนต้องปลูกข้าวพันธุ์พื้นบ้านที่มีลำต้นสูงและทนน้ำท่วม เช่น พันธุ์สำหรี นางพญา สังข์หยด เป็นต้น

3) **ระดับชุมชน** มีการเตรียมความพร้อมในระดับชุมชน เช่น มีการสื่อสารกัน การช่วยเหลือ รวมทั้งกำหนดแกนนำ อาสาสมัครในแต่ละจุดเพื่อให้ความช่วยเหลือกันได้อย่างทันที่ว่าการสรุปพื้นที่เสี่ยงภัย บ้านเรือนที่เสี่ยง กลุ่มคนเปราะบาง เช่น เด็ก คนป่วย หญิงมีครรภ์ คนชรา ผู้พิการ และแม่มีรายบอบบาง

4) **ระดับพื้นที่ตำบล** การจัดการจุดปลอดภัย การหนุนเสริมอุปกรณ์ อาสาสมัคร จัดทำจุดที่พักสัตว์เลี้ยง จัดทำแผนอพยพ รวมทั้งการสื่อสารตั้งแต่ก่อนเกิด ระหว่างเกิด และประสานการฟื้นฟูร่วมกันอย่างเป็นระบบ มีการประสานงาน ประสานแผนกับหน่วยงานในพื้นที่ ทำให้มีข้อมูลที่เป็นชุดเดียวกัน และมีการปรับเพิ่มแผนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทำหินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ

การดำเนินงานเพื่อการจัดการภัยพิบัติขององค์กรชุมชนตำบลทำหิน สรุปได้ดังภาพประกอบ 19



ภาพประกอบ 19 การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือภัยพิบัติขององค์กรชุมชนตำบลทำหิน
ที่มา: ผู้วิจัย, 2557

4.4.3 ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน

ปัจจัยภายใน

1) ต้นทุนสำคัญของพื้นที่ทำกิน คือ มีกลุ่มองค์กรชุมชนที่มีประสบการณ์ในการทำงานพัฒนาอย่างต่อเนื่องยาวนาน มีความเข้มแข็ง แขนงนำมีองค์ความรู้และมีศักยภาพในการทำงาน

2) มีการประยุกต์กระบวนการงานพัฒนาใช้ประโยชน์ เช่น การรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ การจัดลำดับความสำคัญ การประสานงานอย่างเป็นระบบ-สร้างการมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วนทั้งองค์กรภายในและภายนอกชุมชน

3) มีกระบวนการทำงานที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็ว โดยไม่รอการช่วยเหลือจากภายนอกแต่เพียงอย่างเดียว

4) มีการทบทวนอดีต สร้างการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ การพัฒนาศักยภาพให้กับแกนนำองค์กรชุมชน ประชาชนในตำบล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5) ชาวบ้านมีการปรับตัว เปลี่ยนแปลงทัศนคติ มีความตระหนักในการเตรียมความพร้อมต่อการรับมือภัยพิบัติ

6) มีการเรียนรู้จากภายนอก มีทั้งที่เป็นการเก็บเกี่ยวประสบการณ์จากการออกไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่อื่นๆ เช่น เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2554 มีการระดมของไปบริจาคผู้ประสบภัยจากน้ำท่วมที่นครศรีธรรมราช หรือแม้แต่เหตุการณ์น้ำท่วมที่กรุงเทพฯ ในปลายปี พ.ศ. 2554 แกนนำก็ได้ไปให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยร่วมกับเครือข่ายอื่นๆ

นอกจากนั้นได้มีการเรียนรู้การซ่อมแผนจากพื้นที่น้ำเค็ม จังหวัดพังงา โดยให้อาสาสมัครได้เรียนรู้ว่ามีวิธีการอย่างไร เชิญเจ้าหน้าที่อุตุวิทยามาให้ความรู้เรื่องของการพยากรณ์อากาศ 3 ครั้ง รวมทั้งมีการเชิญนักวิชาการมาเป็นวิทยากรเรื่องภัยพิบัติ และการพยากรณ์อากาศด้วย

ปัจจัยภายนอก

1) มีองค์กรพัฒนาเอกชนมาหนุนเสริม เช่น มูลนิธิชุมชนไท ช่วยเหลือด้านงบประมาณในการจัดเวทีต่างๆ เช่น เวทีการบูรณาการแผนกับหน่วยงานในพื้นที่ การจัดเวทีระดมความคิดจากชาวบ้านในการแก้ปัญหาต่างๆ ทำให้มีการวางแผนการดำเนินงาน การกำหนดจังหวะก้าวอย่างเป็นระบบมากขึ้น

2) การมีเครือข่ายการเรียนรู้ที่เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติ มีกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันอย่างต่อเนื่อง และเป็นเครือข่ายในการให้ความช่วยเหลือกัน เช่น พื้นที่น้ำเค็ม จ.พังงา พื้นที่คูสว่าง จ.อุบลราชธานี เป็นต้น

3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีเฉพาะแผนการฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติ แต่ไม่ได้มีแผนการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ

4) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดภัยพิบัติในพื้นที่มากขึ้น การพยากรณ์อากาศ การสื่อสารจากทางอ้อมมีความล่าช้า ก่อให้เกิดความสับสน ชาวบ้านไม่เข้าใจ

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์กรชุมชนตำบลท่าหิน

ปัจจัยภายใน

1) เมื่อไม่มีเหตุการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้นติดต่อกันเป็นระยะเวลาอันยาวนาน คือ หลังจากเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยจากอิทธิพลของพายุดีเปรสชันในปี พ.ศ.2553 ในพื้นที่คาบสมุทรสติงพระไม่ได้มีเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงเกินกว่าที่ชาวบ้านจะสามารถช่วยเหลือตนเองได้ขึ้นอีก ทำให้ชาวบ้านบางส่วนเริ่มลืมเลือนเหตุการณ์ เกิดความประมาทและไม่เตรียมความพร้อม รวมไปถึงขาดความกระตือรือร้นในการเข้าร่วมกระบวนการต่างๆ ที่องค์กรชุมชนจัด

2) การยอมรับซึ่งกันและกัน ซึ่งเกิดจากทัศนคติ วิธีคิด วิธีการทำงานที่ไม่ตรงกัน ทำให้การดำเนินงานในบางครั้งมีความขัดแย้งกัน แต่ก็มีมีการพยายามแก้ปัญหาด้วยการทำความเข้าใจ การประชุม

ปัจจัยภายนอก

1) ปัญหาเชิงโครงสร้าง เป็นปัญหาด้านความร่วมมือของบุคลากรในหน่วยงานระดับท้องถิ่น คือ องค์กรบริหารส่วนตำบลท่าหิน ไม่ได้ให้ความสนใจที่จะร่วมมือ หรือเข้ามาร่วมเรียนรู้กับชุมชนอย่างจริงจัง มีเพียงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าหินและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการมอบหมายเข้าร่วมเท่านั้น รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลท่าหินขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

2) หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยตรง ไม่มีแผนงานเชิงรุกในการสนับสนุนชุมชนให้เตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติ รวมไปถึงมีระเบียบ ข้อกฎหมายที่ไม่เอื้อ

4.4.4 ข้อเสนอแนะทางการจัดการภัยพิบัติ

ข้อเสนอแนะทางการจัดการภัยพิบัติเชิงพื้นที่

1) การประสานงานภายในชุมชน ต้องครบทุกมิติ ทั้งสัดส่วนของผู้หญิง ผู้ชาย ทุกวัยที่อยู่ในชุมชน จะทำให้มีความคิดเห็นร่วมกันอย่างกว้างขวางและครอบคลุมต่อปัญหา ความต้องการของคนในชุมชน

2) การซ้อมแผนเพื่อรับมือภัยพิบัติ ควรมีการจัดอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง และควรมีการซ้อมแผนในระดับหมู่บ้านด้วย

3) องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหินควรสนับสนุนเครื่องมือ อุปกรณ์ที่จำเป็น เช่น วิทยุสื่อสาร เรือท้องแบน เลื่อยยนต์ ฯลฯ ให้เพียงพอต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ

- 4) หน่วยงานระดับท้องถิ่นควรมีการแก้ไขกฎระเบียบที่ไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยชุมชน
- 5) หน่วยงานระดับท้องถิ่นควรมีการสร้างความเป็นคนมีจิตอาสาให้กับเจ้าหน้าที่ในองค์กร เนื่องจากการบริหารจัดการภัยพิบัติต้องเกิดมาจากใจอาสา
- 6) หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง ควรมีแผนเชิงรุกต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ ไม่ควรมีเพียงแผนในการฟื้นฟูเท่านั้น และควรประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่น องค์กรชุมชนที่มีการดำเนินงานในเรื่องนี้อย่างจริงจัง

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ภาครัฐต้องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ชุมชนอย่างแท้จริง ต้องสนับสนุนงบประมาณ อุปกรณ์ และความรู้อย่างต่อเนื่อง

สรุป

พื้นที่ตำบลท่าหินมีสภาพเป็นที่ลุ่ม จึงมักประสบกับเหตุการณ์อุทกภัยอยู่เป็นประจำ แต่ในเหตุการณ์อุทกภัยเมื่อปี พ.ศ.2548 มีระดับน้ำสูงกว่าทุกปีที่ผ่านมาและท่วมขังอยู่ยาวนาน ทำให้ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนในด้านการดำเนินชีวิตประจำวัน พื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหายขาดแคลนอาหารสำหรับสัตว์เลี้ยง ต่อมาเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2550 เกิดเหตุพายุฤดูร้อน ทำให้บ้านเรือนหลายหลังได้รับความเสียหาย และล่าสุดจากเกิดเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยจากอิทธิพลของพายุดีเปรสชัน เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2553 ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบกับชุมชนอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน

เหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเหล่านี้ เป็นผลให้องค์กรชุมชนตำบลท่าหินต้องหันกลับมาทบทวนตนเอง และในท้ายที่สุดได้เกิดกระบวนการในการเตรียมความพร้อมของชุมชนเพื่อรับมือภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเน้นความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ ตามรายละเอียดที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการ โครงสร้าง และกลไกการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนในคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา ผลการดำเนินงานเบื้องต้น ปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการ และข้อเสนอแนวทางการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งสามารถนำมาสรุป อภิปรายผล และมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

5.1.1 เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระเพื่อการจัดการภัยพิบัติ

คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา ครอบคลุมพื้นที่ 4 อำเภอ คือ อำเภอระโนด อำเภอกระแสดินธุ์ อำเภอสิงหนคร และอำเภอสทิงพระ โดยลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบ มีความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางเฉลี่ยประมาณ 1-6 เมตร อีกทั้งขนานด้วยทะเลสาบสงขลาและทะเลอ่าวไทย และตั้งอยู่ในเขตอากาศแบบมรสุมเขตร้อน มีความชื้นสูง จึงมักจะประสบกับปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยภัยพิบัติที่เป็นปัญหาสำคัญในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา มีด้วยกัน 4 ประเภท คือ อุทกภัย ภัยแล้ง วาตภัย และการกัดเซาะชายฝั่ง

เหตุการณ์ภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระครั้งสำคัญ คือ เหตุการณ์อุทกภัย ในปลายปี พ.ศ.2548 และเหตุการณ์วาตภัยและน้ำท่วมฉับพลันจากอิทธิพลของพายุดีเปรสชัน เมื่อวันที่ 1 พ.ย. 2553

เหตุการณ์อุทกภัยในปลายปี พ.ศ.2548

เดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2548 ถึงเดือนมกราคม พ.ศ.2549 เกิดฝนตกหนักในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระและพื้นที่รอบทะเลสาบสงขลา มีพื้นที่น้ำท่วมเป็นบริเวณกว้าง ระดับน้ำที่ท่วมสูงมากทำให้การสัญจรไปมาไม่สะดวก และด้านการช่วยเหลือเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง

ในเหตุการณ์อุทกภัยครั้งนี้ แกนนำได้มีการประสานงานภายในเครือข่ายเพื่อหาทางช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ชาวบ้านในพื้นที่ โดยช่วยกันสำรวจ เก็บข้อมูลความเดือดร้อน และนำข้อมูลที่ได้ประสานส่งต่อไปยังเครือข่ายภายนอกเพื่อระดมความช่วยเหลือ

เหตุการณ์วาทภัยและอุทกภัยจากอิทธิพลของพายุดีเปรสชันเมื่อปี พ.ศ.2553

เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2553 เกิดพายุดีเปรสชันบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง โดยขึ้นฝั่งในพื้นที่คาบสมุทรมหานครและอำเภอเมืองในบางส่วน ความรุนแรงของทั้งกระแสลมและสายน้ำ ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของชาวบ้าน สาธารณะสมบัติ โดยอำเภอที่ได้รับความเสียหายมากที่สุดคือ สทิงพระ หาดใหญ่ ระโนด กระแสสินธุ์ เมืองสะเดา และอำเภอนาทวี

เครือข่ายองค์กรชุมชนจึงได้ร่วมกับภาคประชาสังคมในจังหวัดตั้งศูนย์ประสานองค์กรชุมชนจังหวัดสงขลาเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย และมีกระบวนการดำเนินงานต่อเหตุการณ์ครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

ตั้งคณะทำงาน แบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบของคณะทำงาน ดังนี้

ทีมประสานงานกลางและกองเลขา ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการศูนย์ฯ ให้ดำเนินงานได้ ดูแลการเงิน บัญชี โรงครัว ของบริจาค ประสานงานกับผู้ประสานงานระดับพื้นที่

ทีมสนับสนุนและประสานงานภายนอก ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์ฯ โดยการดูแลภาพรวม ประชาสัมพันธ์ ประเมินสถานการณ์ ประสานงานกับเครือข่าย ภาคีภายนอก จังหวัด และ

ทีมผู้ประสานงานระดับพื้นที่ เป็นทีมที่ลงพื้นที่ ประสานคนในพื้นที่ สสำรวจข้อมูลผู้เดือดร้อน

ประสานงานเครือข่ายและภาคี เพื่อระดมความช่วยเหลือ ทั้งในรูปแบบของแรงงานอาสาที่จะเข้ามาช่วยซ่อม-สร้างบ้าน รับบริจาคเงิน สิ่งของ อาหาร และการกระจายข้อมูลข่าวสาร

การลงพื้นที่ปฏิบัติการซ่อมสร้าง ในแต่ละวันคณะทำงานจัดแบ่งกำลังช่าง แรงงานอาสาสมัครออกปฏิบัติการซ่อมสร้างบ้านเรือนและสิ่งก่อสร้างอื่นๆ โดยพิจารณาจากข้อมูลที่ได้มาจากแกนนำในระดับพื้นที่ เมื่อช่างและแรงงานอาสาสมัครลงไปปฏิบัติการก็ก็จะส่งข้อมูลย้อนกลับมาที่กองเลขาเพื่อทำเป็นฐานข้อมูล และใช้ในการกำหนดแผนการทำงานประจำวันด้วย

การประชาสัมพันธ์ และการจัดประชุมในชุมชน การประชาสัมพันธ์เพื่อสื่อสารให้ผู้ประสบภัยทราบว่าการตั้งศูนย์เพื่อให้ความช่วยเหลืออยู่ที่วัดพิบูล และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของศูนย์

การประเมิน สรุปรายวัน แต่ละวันเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจในการซ่อม-สร้างแล้วในช่วงค่ำของแต่ละวันทุกฝ่ายที่มาร่วมทำงานจะร่วมกันสรุปข้อมูลของผู้ได้รับการช่วยเหลือให้ได้ยอดที่เป็นปัจจุบัน ประเมินผลการทำงาน สถานการณ์ในพื้นที่ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อนำมาแก้ปัญหา และวางแผนการทำงานในวันต่อไป

สำหรับโครงสร้างการดำเนินงานของศูนย์ประสานงาน ได้แก่ การตั้งคณะทำงาน และมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ โดยแบ่งเป็น ทีมประสานงาน ประกอบไปด้วย ทีมประสานงานกลาง

(ประธานศูนย์ฯ) ทีมสนับสนุนและประสานงานภายนอก ทีมผู้ประสานงานระดับพื้นที่ กองเลขา ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบัญชี ฝ่ายข้อมูล และสุดท้ายคือ อาสาสมัคร

ส่วนกลไกในการดำเนินงาน ได้แก่ การประสานงาน การจัดระบบข้อมูล ระบบการสื่อสาร ระบบอาสาสมัคร และระบบการให้ความช่วยเหลือ

ทั้งนี้ ระบบโครงสร้าง/กลไกดังกล่าวนี้เป็นการจัดระบบการทำงานภายในไม่ได้เป็นโครงสร้างที่แข็งตัว สามารถยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ ไม่ได้มีสายบังคับบัญชา ทีมงานแต่ละทีมจึงมีความสัมพันธ์ในแนวราบ เพื่อให้ศูนย์ประสานงานสามารถทำงานได้ตามวัตถุประสงค์

กระบวนการทำงานของเครือข่าย ได้แก่ การตั้งคณะทำงานสำรวจข้อมูล การประสานงานเครือข่ายและภาคี การปฏิบัติการซ่อมสร้างบ้าน การประชาสัมพันธ์ การสื่อสาร การประเมินและสรุปงานประจำวัน

ผลการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนต่อการจัดการภัยพิบัติ มีดังนี้ เครือข่ายองค์กรชุมชนสามารถกระจายความช่วยเหลือได้ถึงตัวผู้ประสบภัย โดยการจัดระบบการให้ความช่วยเหลือขององค์กรชุมชน ภาคส่วนต่างๆ ให้การยอมรับในการดำเนินงาน หน่วยงานระดับพื้นที่ชุมชนเกิดการเรียนรู้ ปรับตัว เกิดการเรียนรู้ระบบการจัดการภัยพิบัติข้ามจังหวัด และเชื่อมโยงเครือข่ายทั้งในจังหวัดและต่างจังหวัดมากยิ่งขึ้น มีกระบวนการดำเนินงานต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน (2558) เช่น การถอดบทเรียน การเติมความรู้ การจัดประชุม สัมมนา อบรมให้ความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกับเครือข่ายภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ การเชื่อมโยงเครือข่าย การเตรียมความพร้อมในระดับครัวเรือน และการนำไปขยายผลในระดับพื้นที่ตำบล

ปัจจัยที่เอื้อต่อการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชน ได้แก่ ความเป็นเครือข่าย กระบวนการในการดำเนินงาน ไม่ได้มีโครงสร้างแข็งตายตัวแต่มีความยืดหยุ่น มีการทำงานที่เชื่อมโยงกับพื้นที่ มีการจัดการข้อมูลอย่างเป็นระบบ มีการตัดสินใจที่ข้อมูลเป็นฐาน ใช้ที่ประชุมในการพิจารณาตัดสินใจ การมีจิตสาธารณะและความมุ่งมั่นของแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน รวมถึงการมีประสบการณ์ในงานพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง การมีเครือข่ายองค์กรชุมชนนอกพื้นที่ ภาคที่เป็นภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน เข้ามาหนุนเสริมการดำเนินงาน การพัฒนาศักยภาพให้กับแกนนำองค์กรชุมชน ประชาชนในตำบล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ การเสนอข่าวของสื่อมวลชน ส่งผลให้การประสานงานของเครือข่ายกับอำเภอเป็นไปได้ลำบาก ปัญหาเชิงโครงสร้าง เป็นปัญหาด้านความร่วมมือของบุคลากรในหน่วยงานระดับท้องถิ่น ไม่ได้ให้ความสนใจที่จะร่วมมือ หรือเข้ามาร่วมเรียนรู้กับชุมชนอย่างจริงจัง ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน พบว่า แกนนำบางคนยังมีความไม่ไว้วางใจต่อแกนนำด้วยตัวเอง และต่อองค์กรที่เข้ามาช่วย

ส่วนข้อเสนอแนวทางการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่

ข้อเสนอแนวทางเชิงพื้นที่

ด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน ควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงาน

ด้านกระบวนการต้นและศักยภาพของเครือข่ายองค์กรชุมชน เครือข่ายฯ ควรมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการต้นในการทำงาน เช่น ความมุ่งมั่น ปรับความคิดในเชิงประสานงาน และมีการพัฒนาศักยภาพของเครือข่ายเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

บทบาทของภาคประชาสังคม กระบวนการทำงานของภาคประชาสังคมควรต้องมีบทบาทเป็นคนอำนวยความสะดวก เสริมความรู้ใหม่ๆ เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติให้แก่ชุมชน หนุนกระบวนการให้ชุมชนคิดวิเคราะห์เป็น คิดเชื่อมโยงได้ ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติ ต้องจัดเตรียมบุคลากรให้มีความพร้อมทั้งในด้านความรู้และทักษะที่จำเป็นในการจัดการภัยพิบัติ มีการทำงานอย่างจริงจัง มีความจริงใจในการแก้ปัญหา ควรมีการบูรณาการงานกับท้องที่ หน่วยงานภาคประชาชนในพื้นที่

บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ต้องมีแผนงานเชิงรุกในพื้นที่ มีการดำเนินงานร่วมกับองค์กรชุมชน ในส่วนจังหวัดต้องมีการแก้ไขระเบียบเนื่องจากระบบโครงสร้างของราชการยังแข็งตัวไม่เอื้อต่อการดำเนินงาน การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย นอกจากนี้ การรายงานสภาพอากาศต้องคำนึงถึงผู้ฟังหลากหลายกลุ่ม สื่อสารด้วยภาษาที่ชาวบ้านสามารถเข้าใจได้ง่าย

ข้อเสนอแนวทางเชิงนโยบาย ได้แก่ รัฐบาลต้องกระจายอำนาจ วางนโยบายที่เอื้อให้ชุมชนเข้มแข็ง การจะวางแนวทางพัฒนาใดๆ ต้องเข้าใจบริบทของชุมชน รวมไปถึงรัฐบาลจะต้องสนับสนุนในด้านงบประมาณ และความรู้

5.1.2 เครือข่ายชุมชนตำบลท่าหินเพื่อการจัดการภัยพิบัติ

เหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งทำให้แกนนำชุมชนตำบลท่าหินเกิดแนวคิดที่ว่า “ชุมชนควรบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยตนเอง เพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สินให้มากที่สุด” โดยมีการวางแผนรับมือภัยพิบัติ 3 ระยะ คือ ระยะก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ มีการจัดตั้งกลไกในการบริหารจัดการภัยพิบัติและอาสาสมัครที่มีองค์ประกอบของท้องถิ่น ท้องที่ และชุมชน

ปัจจัยที่เอื้อให้ชุมชนสามารถดำเนินงานได้ มี 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยภายใน ได้แก่ องค์กรชุมชนมีความเข้มแข็ง มีการประยุกต์ใช้กระบวนการงานพัฒนาในการทำงาน ตอบสนองต่อ

สถานการณ์ได้รวดเร็ว มีการทบทวนอดีตเรียนรู้สิ่งใหม่ มีการปรับตัวปรับทัศนคติ และปัจจัยภายนอก ได้แก่ การมีเครือข่ายและองค์กรพัฒนาเอกชนมาสร้างกระบวนการเรียนรู้ เติมความรู้ใหม่ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญ ได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การขาดแคลนบุคลากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการจัดการภัยพิบัติ งบประมาณ อุปกรณ์ รวมถึงมีกฎระเบียบและกฎหมายที่ไม่เอื้อ

ข้อเสนอแนะทางในการจัดการภัยพิบัติสำหรับชุมชน คือ การประสานงานภายในชุมชนควรครอบคลุมครบถ้วนในทุกมิติ การซ้อมแผนควรมีอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง ข้อเสนอสำหรับท้องถิ่น คือ ควรมีการสนับสนุนเครื่องมือ อุปกรณ์ที่จำเป็น แก่ไขกฎระเบียบที่ไม่เอื้อ พัฒนาบุคลากรให้สามารถทำงานร่วมกับชุมชน และข้อเสนอในเชิงนโยบาย ได้แก่ รัฐต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ควรมีแผนเชิงรุกต่อการบริหารจัดการจัดการภัยพิบัติ และประสานกับหน่วยงานท้องถิ่น องค์กรชุมชนที่ดำเนินงานเรื่องนี้อย่างจริงจัง

5.2 อภิปรายผลการศึกษา

ในการอภิปรายผลการศึกษานี้ ผู้วิจัยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) เครือข่ายองค์กรชุมชน และ 2) การจัดการภัยพิบัติโดยชุมชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.2.1 เครือข่ายองค์กรชุมชน

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่า องค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรมุทสทิงพระมีการรวมตัวและทำงานร่วมกันมาอย่างยาวนาน นับจากปี พ.ศ.2546 ได้มีการรวมตัวกันเป็น “เครือข่ายชุมชนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนน้ำทะเลสาบสงขลา” มีการจัดตั้ง “คณะทำงานคาบสมุทรมุทสทิงพระ” ร่วมกันดำเนินกิจกรรม และกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาคาบสมุทรมุทสทิงพระ

โดยก่อนที่กลุ่ม องค์กรต่างๆ ในพื้นที่คาบสมุทรมุทสทิงพระจะมารวมตัวกันนี้ได้มีการดำเนินกิจกรรมพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาของคนในชุมชนของตนเองอยู่ก่อนแล้ว เช่น โรงเรียนทำกินทำใช้ที่ตำบลวัดจันทร์ เน้นการพึ่งพาตนเองของเกษตรกรในด้านเกษตรอินทรีย์ ลดละเลิกอบายมุข ลดการใช้จ่ายในครัวเรือน การจัดการทรัพยากรประมงของชมรมชาวประมงรักทะเลสาบตำบลคูซูด ด้วยการทำเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ การปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำ การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ การจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของตำบลท่าหิน เพื่อสร้างรายได้ให้แก่คนในชุมชนรวมไปถึงด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ฟื้นฟูวัฒนธรรม การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร และกลุ่มสตรีแม่บ้าน เป็นต้น โดยที่กลุ่ม องค์กรเหล่านี้มีทั้งกลุ่มที่จัดตั้งโดยหน่วยงานราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชนเอง ดังแนวความคิดของ เสรี พงศ์พิศ (2548, 197) ที่ว่า เครือข่าย เป็นแนวคิดแนวปฏิบัติที่มีมานาน เครือข่ายคือหัวใจของชุมชน ในอดีตผู้คนอยู่กันแบบพึ่งพาอาศัยกันทั้งในชุมชนและกับชุมชนอื่นๆ มีความสัมพันธ์ที่แสดงออกทางกิจกรรมที่ทำกันสม่ำเสมอหรือเป็นครั้งคราว เพื่อความอยู่รอดของชุมชน

การสร้างเครือข่ายมีประโยชน์หลายประการ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ สมาชิกและ กิจกรรมของเครือข่าย เช่น ช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ เครื่องมือ ทำให้เห็นมองปัญหาและประเด็นการพัฒนาที่อาจมองข้ามหรือมีความซับซ้อน ทำให้การพัฒนาดำเนินไปได้ก้าวหน้าและรวดเร็ว ลดการทำงานและการใช้ทรัพยากรที่ซ้ำซ้อน โดยเฉพาะในการพัฒนากลุ่มชุมชนของหน่วยงานราชการต่างๆ ทำให้ทราบว่ายังมีกลุ่มบุคคลหรือบุคคลอื่นที่สนใจทำงานในเรื่องเดียวกันและประสบปัญหาเหมือนกัน ช่วยให้กลุ่มชุมชนได้รับความช่วยเหลือ มีขวัญ กำลังใจ มีแรงจูงใจในการทำกิจกรรม และทำให้เกิดอิทธิพลกระตุ้นให้สังคมตระหนักถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เช่น การรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (ครรรชิต พุทธิโกษา, 2554, 213)

ในกรณีของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ มีการทำงานที่เชื่อมโยงกับ ภาคประชาสังคม เครือข่ายชุมชนอื่นๆ ในภูมิภาคนี้ เวทีกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา อาทิ ชุมชนป่าต้นน้ำ อำเภอดำรงวิทยารุจิราวงษ์ จังหวัดพัทลุง องค์กรชุมชนในพื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง อำเภอลำปำ จังหวัด นครศรีธรรมราช เป็นต้น รวมทั้งองค์กรชุมชนภายในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระเอง ในการรวมตัวกันนี้ ทำให้เกิดการประสานงาน การพบปะ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในวงประชุมระดับต่างๆ นำมาซึ่ง ความสนิทสนม ความไว้วางใจ และความรับผิดชอบร่วมกัน

นอกจากนี้ การทำกิจกรรมร่วมกันทำให้แกนนำเกิดการเรียนรู้ เกิดการพัฒนาทักษะ ที่จำเป็นต่อการทำงานของแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน เช่น ทักษะการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล การ วิเคราะห์ข้อมูล ทักษะการจัดประชุมในชุมชน และทักษะในการบริหารจัดการกลุ่ม เป็นต้น

อีกทั้ง การได้รับรู้ข้อมูลและสถานการณ์ปัญหาในพื้นที่ที่มีบริบทแตกต่างกัน ทำให้ เห็นภาพสะท้อนของการพัฒนาทั้งระบบ ความเชื่อมโยง การส่งผลกระทบต่อถึงกันและกัน ซึ่งส่งผล ต่อไปถึงการระดมความช่วยเหลือ การพึ่งพา การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ไปในทิศทางเดียวกัน เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของพื้นที่โดยมุ่งให้ครอบคลุมประเด็นปัญหาในมิติต่างๆ มีการ ทำงานเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในประเด็นปัญหานั้นๆ ได้เข้ามารับรู้และทำงาน ร่วมกับภาคประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการจัดการแหล่งน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำและปัญหา อุทกภัย การจัดการทรัพยากรประมงทะเลสาบสงขลา การฟื้นฟูวิถีชีวิตโหนด นา เล และการจัด สวัสดิการชุมชน เป็นต้น

การทำงาน การเรียนรู้ร่วมกับเครือข่ายต่างๆ เหล่านี้ ส่งผลให้การดำเนินงานของ เครือข่ายมีระบบการทำงานที่ไม่หยุดนิ่ง ไม่แข็งตัว มีความยืดหยุ่น มีการแก้ปัญหาแบบองค์รวมโดยใช้ การพิจารณาร่วมกัน มีการตัดสินใจที่ข้อมูลเป็นฐาน ใช้ที่ประชุมในการพิจารณาตัดสินใจ และมี กระบวนการดำเนินงานที่สำคัญ คือ การสรุป ทบทวนการดำเนินงานในทุกวัน ทำให้การดำเนินงานไม่ หลุดไปจากกรอบที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ คือ กระบวนการทำงานที่สร้างการมีส่วนร่วมในพื้นที่ ทำให้ เครือข่ายสามารถแก้ปัญหาในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและมีพลัง

ทั้งนี้ องค์ประกอบสำคัญในการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายขององค์กรชุมชนในคาบสมุทรสทิงพระ ซึ่งผู้วิจัยได้นำกรอบบางด้านของเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543, 37-44) และ ครรชิต พุทธิโกษา (2554, 215-217) มาพิจารณา ดังนี้

1. ด้านการรับรู้มุมมองที่เหมือนกัน (Common Perception) และการมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Common Vision) โดยกลุ่ม องค์กรที่เข้ามารวมกันเป็นเครือข่ายมีมุมมองร่วมกันว่า การรวมกันเป็นเครือข่ายเป็นการช่วยเหลือ หนุนเสริมซึ่งกัน เป็นการรวม ความคิด ความรู้ คน ปัจจัยต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาในพื้นที่ กลุ่ม องค์กรในพื้นที่ที่มีความต้องการในการแก้ปัญหาของพื้นที่ร่วมกัน อันได้แก่ ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากร ปัญหาความยากจน และปัญหาการผลิต เป็นต้น ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาพื้นที่ใน 13 ประเด็น ได้แก่ การบริหารจัดการพิบัติภัย (น้ำท่วม น้ำแล้ง) การบริหารจัดการน้ำ (พัฒนาแหล่งน้ำ โครงข่ายน้ำ) เกษตรอินทรีย์ การฟื้นฟูทรัพยากรประมง ระบบสวัสดิการ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศตามวิถี “โหนด นา เล”/อาชีพ/ตลาด พัฒนาเยาวชน/สตรี/ผู้ด้อยโอกาส/คนพิการ/ผู้สูงอายุ ส่งเสริมวัฒนธรรม/ประเพณี/ภูมิปัญญา สุขภาพ การจัดการด้านสิทธิที่ดิน/ป่าแนวเขต ส่งเสริมคุณธรรม ส่งเสริมพลังงานทดแทน และการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งประเด็นยุทธศาสตร์เหล่านี้จะเป็นแนวทางหลักในการพัฒนาพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระร่วมกันของเครือข่ายองค์กรชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต

2. การมีส่วนร่วมของสมาชิกในเครือข่าย (Stakeholder Participation) ในการดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ เป็นความพยายามในการสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ โดยที่ทุกคนมีความเป็นเจ้าของร่วมกัน ดังจะเห็นได้จากกิจกรรมโครงการต่างๆ กำหนดมาจากความต้องการและสภาพปัญหาของชุมชนในพื้นที่ สามารถแก้ปัญหาของชุมชนได้จริงและตรงตามความต้องการ

3. การเสริมสร้างซึ่งกันและกัน (Complementary Relationship) และการเกี่ยวพันพึ่งพากัน (Interdependence) การทำงานเป็นเครือข่ายทำให้เกิดการเรียนรู้การทำงานร่วมกัน ซึ่งทำให้แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนได้พัฒนาศักยภาพในการทำงาน มีการหนุนเสริมกันในด้านความรู้ อีกทั้งมีการประสานเครือข่ายและภาคีต่างๆ ให้มาร่วมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่าย

4. การมีปฏิสัมพันธ์ในเชิงแลกเปลี่ยน (Interaction) นับจากปี พ.ศ.2546 กระทั่งถึงปัจจุบัน เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระมีกิจกรรมร่วมกันมาตลอด ทั้งกิจกรรมในเชิงพื้นที่และกิจกรรมในเชิงนโยบาย มีการพบปะ แลกเปลี่ยนเรียนรู้กันผ่านการประชุม สัมมนา มีการถอดบทเรียนในการดำเนินงานร่วมกัน ซึ่งกระบวนการเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่สร้างเสริมให้เครือข่ายมีความเข้มแข็ง

การศึกษาเกี่ยวกับ เครือข่ายองค์กรชุมชน ในงานวิจัยของ ชมพูนุช ประจักษ์สุนทร (2549) อภิษฐา คุณาพธรรม (2551) และจากการศึกษาของผู้วิจัยเอง พบประเด็นร่วมกันคือ การที่เครือข่ายจะมีความเข้มแข็งได้นั้น ปัจจัยที่สำคัญ คือ

1. ผู้นำ ต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถ ความเสียสละ เห็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก การยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ที่สำคัญคือ ต้องมีการพัฒนาศักยภาพของตนเองในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิด ทักษะในการทำงาน

2. การสร้างเครือข่ายความร่วมมือภายนอก เนื่องจากเครือข่ายภายนอกสามารถให้การสนับสนุนในด้านวิชาการ ข้อมูล ความรู้ การบริหารจัดการกลุ่ม การประสานแหล่งทุนและสนับสนุนงบประมาณ

3. กระบวนการเรียนรู้ เครือข่ายจะเข้มแข็งได้ต้องมีเรียนรู้ผ่านการทำงาน การพัฒนาศักยภาพของแกนนำ การถอดบทเรียนเพื่อนำกลับมาปรับปรุงการดำเนินงานให้ดีขึ้น รวมไปถึงการสร้างกระบวนการเรียนรู้ในชุมชนของตนเองผ่านหลากหลายรูปแบบ เช่น การประชุม การอบรม การสัมมนา และการศึกษาดูงาน เป็นต้น

แต่ในขณะเดียวกัน ผู้วิจัยกลับพบว่า มี 2 ปัจจัยที่เป็นได้ทั้งปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อความเข้มแข็งของเครือข่าย กล่าวคือ

1. ผู้นำ ในกรณีของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ในแง่ของความโปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณที่เข้ามาสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของเครือข่าย ซึ่งในบางครั้งไม่สามารถตรวจสอบได้ ทำให้เกิดความคลางแคลงใจซึ่งกันและกัน การไม่ยอมรับซึ่งกันและกัน อันเกิดมาจากฐานทัศนคติและวิธีการทำงานที่ไม่เหมือนกัน ทำให้กระบวนการของเครือข่ายมีความแผ่วบางลงในบางระยะเวลา

ทั้งนี้ จากการสะท้อนความคิดเห็นของผู้นำต่อผู้นำด้วยกันว่า แนวทางที่จะปรับปรุงจุดด้อยนี้ได้ คือ ผู้นำ ต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณโดยตรง แต่ควรมีผู้ร่วมรับผิดชอบโดยการมีกรรมการร่วมในการเบิกจ่ายงบประมาณ มีการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายอย่างตรงไปตรงมาและสามารถชี้แจงที่มาของการใช้จ่ายงบประมาณนั้นๆ ได้ ส่วนในกรณีของการยอมรับซึ่งกันและกัน ผู้นำเองต้องมีความกล้าหาญที่จะก้าวข้ามอัตตาของตนเอง โดยมองไปถึงเป้าหมายในการร่วมกันเป็นเครือข่ายให้ได้

2. เครือข่ายความร่วมมือจากภายนอก ซึ่งในกรณีนี้ผู้วิจัยจะจงใจไปถึงการดำเนินงานของภาคประชาสังคมที่เข้ามาเกี่ยวข้อง พบว่า แม้จะมีส่วนหนึ่งที่สามารถปรับกระบวนการดำเนินงานที่มีการหนุนเสริมให้เครือข่าย ชุมชนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ จัดการตนเองได้ แต่ในอีกส่วนหนึ่งกลับมีกระบวนการดำเนินงานในการเชิงการครอบงำชุมชน กล่าวคือ ทุกอย่างคิดมาเสร็จแล้ว

เหลือเพียงให้เครือข่าย ชุมชนเข้ามาร่วม ซึ่งถึงแม้จะคิดมาจากปัญหาและความต้องการของชุมชน แต่ไม่ได้สนับสนุนให้เครือข่าย ชุมชนเติบโตได้ด้วยฐานในการพัฒนาตนเอง

ในส่วนของผู้นำชุมชน สะท้อนแนวทางในการแก้ปัญหาจุดนี้ว่า ภาคประชาสังคม ควรปรับกระบวนการทำงานที่ทำให้เครือข่าย ชุมชนสามารถคิดวิเคราะห์เองได้ ดังคำสัมภาษณ์ของ ตัวแทนเครือข่ายชุมชน ว่า “ไม่ควรจับปลามาให้ แต่ควรสอนวิธีการที่ชุมชนสามารถจับปลาเองได้”

ส่วนภาคประชาสังคมเองก็ได้สะท้อนถึงกระบวนการทำงานของภาคประชาสังคม ด้วยกันว่า ควรมีบทบาทในการอำนวยให้เครือข่าย ชุมชน เกิดกระบวนการเรียนรู้ โดยการหาความรู้ใหม่ๆ มาเพิ่มให้ และไม่ใช่ผู้ดำเนินการไปเองเสียทุกอย่าง ต้องมีกระบวนการที่เสริมเครือข่าย ชุมชน เป็นผู้ดำเนินการเอง

5.2.2 การจัดการภัยพิบัติโดยชุมชน

การจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) หมายถึง การบริหารจัดการ การกำหนดมาตรการ การดำเนินการ และการปฏิบัติการในหลายด้านหลายเรื่อง ด้วยวัตถุประสงค์หลักสองประการ กล่าวคือ

1. เพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ให้อยู่ในระดับน้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้
2. เพื่อให้ผู้คน ทรัพย์สิน อาคารสิ่งก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ สามารถฟื้นฟูจนคืนสภาพเดิมได้โดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ (เรวดี ประเสริฐเจริญสุข, 2553, 31)

ในสถานการณ์ภัยพิบัติของประเทศที่มีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ได้ปรับแนวคิดในการบริหารจัดการภัยพิบัติยุคใหม่เป็น “สาธารณภัย เป็นเรื่องที่สามารถเตรียมความพร้อม เพื่อป้องกันและลดความเสียหายได้” พร้อมปรับยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยให้ความสำคัญกับ “การป้องกัน การลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม” ในช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติควบคู่กับ “การจัดการภาวะฉุกเฉิน” ในขณะเกิดภัย รวมถึง “การฟื้นฟูบูรณะ” ภายหลังภัยพิบัติสิ้นสุด (ปภ., ม.ป.ป., 3) ตามวัฏจักรของการบริหารจัดการภัยพิบัติ

หลังจากเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2553 เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรมหานครได้นำแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติไปขยายผลในระดับตำบล โดยมีการสร้างความร่วมมือกับชุมชน ท้องถิ่น ท้องที่ และหน่วยงานรัฐในระดับพื้นที่

ซึ่งจากการปฏิบัติการในหลายๆ พื้นที่ตำบลพบว่า ทศนคติของชาวบ้านในการเตรียมความพร้อมของชุมชนเพื่อรับมือภัยพิบัติถือว่าเป็นประสบการณ์ใหม่ ชาวบ้านไม่รู้และไม่เชื่อว่าตนเองสามารถเตรียมตัวก่อนได้ สามารถรู้ล่วงหน้าได้ กระบวนการอันดับต้นๆ ที่จำเป็นคือ การเปลี่ยนแปลง

ความคิดของชาวบ้านว่า ภัยพิบัติเป็นเรื่องที่ชุมชนสามารถจัดการเองได้โดยไม่ต้องรอให้ใครมาช่วยเหลือ แต่เป็นเรื่องที่ต้องพึ่งพากันเองภายในชุมชน ชุมชนจะต้องเป็นหลักในการจัดการตนเอง

การจะเปลี่ยนทัศนคติของคนในชุมชนได้ ผู้วิจัยพบว่า กระบวนการที่สำคัญ ได้แก่

1) การถอดบทเรียนจากภัยพิบัติ เพื่อให้ชุมชนได้ทบทวนสิ่งที่เกิดขึ้น เป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ในอดีตเพื่อนำมาหาแนวทางในการแก้ไขข้อผิดพลาดหรือจุดบกพร่อง และพัฒนาให้ดีขึ้นในปัจจุบัน

2) การสร้างกระบวนการคิดวิเคราะห์ให้กับชุมชน โดยใช้วิธีการตั้งคำถามให้ร่วมกันคิด ร่วมกันวิเคราะห์ แต่การตั้งคำถามต้องตั้งไปที่ละโจทย์และมีการลงในรายละเอียด ให้ชาวบ้านสามารถคิดได้อย่างเป็นขั้นเป็นตอน อันจะนำไปสู่การวางแผนการดำเนินงาน การแก้ปัญหาในอนาคต

ข้อคิด ข้อควรคำนึงที่ผู้วิจัยได้ค้นพบจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก ในเรื่องของการจัดการภัยพิบัติซึ่งน่าจะเป็นแนวคิด แนวปฏิบัติในการดำเนินงาน ดังนี้

1) หลักการสำคัญในการจัดการภัยพิบัติ คือ ชุมชนต้องยึดหลักการพึ่งตนเอง ต้องตั้งฐานความคิดว่าการจัดการภัยพิบัติต้องพึ่งตนเองทุกระดับ คือ ทุกครอบครัวต้องพึ่งตนเองเรื่องอะไร ทุกหมู่บ้านพึ่งตนเองเรื่องอะไรและทุกตำบล/เมืองพึ่งตนเองเรื่องอะไร และลงมือออกแบบการเตรียมรับมือภัยพิบัติ (อัมพร แก้วหนู, 2554, 15)

2) การจัดการภัยพิบัติ ชุมชนต้องรู้จักตนเอง ต้องวิเคราะห์ตนเอง วิเคราะห์ให้ถึงต้นทุนที่มีอยู่เดิม ต้นทุนใหม่ และต้นทุนที่จะต้องเพิ่มขึ้น อาจจะต้องต่อสู้กับตนเอง กับระบบ และความเคยชินแบบเดิมๆ โดยการค้นหาทักษะ ความรู้ใหม่ๆ มาเพิ่มเสมอ ที่สำคัญต้องมีการเรียนรู้ร่วมกัน มีการวางบทบาทในการทำงานร่วมกันอย่างชัดเจน

3) การจัดการภัยพิบัติต้องใช้ความร่วมมือ ทั้งในระดับครัวเรือน และระดับพื้นที่ ดังนี้

ความร่วมมือในระดับครัวเรือน ทุกคนในครัวเรือนต้องช่วยกันและรู้จักรับผิดชอบตนเอง เนื่องจากคนแต่ละคน แต่ละวัย แต่ละเพศจะมีการเตรียมตัวที่ไม่เหมือนกัน ทักษะของแต่ละคนจะต้องเอามาใช้ร่วมกันในการเตรียมความพร้อม

ความร่วมมือในระดับพื้นที่ โดยต้องมีการเชื่อมโยงเอาทุกภาคส่วนเข้ามาทำงานร่วมกัน ทั้งตำบล องค์กรชุมชน ออกแบบภายใต้ต้นทุนแต่ละส่วน วางแผนในเรื่องการพัฒนาศักยภาพแกนนำ อาสาสมัคร ต้องมีการป้องกันตัวเองให้รู้เท่าทัน ให้รู้ข้อมูล เรื่องของระบบ การปรับตัว การปรับตัวกิจกรรม

4) การสรุปบทเรียนซ้ำ ทำอย่างเป็นประจำ เพื่อนำไปพัฒนา ยกระดับการทำงาน เนื่องจากสถานการณ์ภัยพิบัติมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

5) การจัดการภัยพิบัติ ต้องสร้างการมีส่วนร่วมและเครือข่าย ดังเช่นการศึกษาของ ศิรินันต์ สุวรรณโมลี (2552) พบว่า การจัดการตนเองด้านภัยพิบัติจะสำเร็จได้ต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือจากภาคประชาสังคม คือ ทั้งชุมชน ภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน อีกทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวบ้านจะต้องมาจากการมีส่วนร่วมทั้งจากภายในและภายนอกชุมชนที่จะแก้ปัญหาหลายๆ ด้านที่เกี่ยวข้องเนื่องไปพร้อมๆ กัน

ทั้งนี้ การจัดการภัยพิบัติไม่มีใครหรือหน่วยงานไหนสามารถทำงานตามลำพังได้ ต้องมีการประสานงานกันอย่างสม่ำเสมอ รวมพลังคน ทักษะ และทรัพยากรอย่างกว้างขวาง การเชื่อมโยงเครือข่ายองค์กรชุมชนทั้งในพื้นที่ นอกพื้นที่เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะกำหนดทิศทางการทำงานสำคัญได้หลายเรื่อง การเชื่อมโยงเครือข่ายองค์กรชุมชนทั้งในพื้นที่ นอกพื้นที่เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะกำหนดทิศทางการทำงานสำคัญได้หลายเรื่อง (อัมพร แก้วหนู, 2554, 15)

6) การจัดการภัยพิบัติต้องสอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม บริบทของชุมชน เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันในรายละเอียด ทั้งสภาพพื้นที่ ความเป็นอยู่ วัฒนธรรม สภาพเศรษฐกิจและความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ ดังนั้น การจัดการภัยพิบัติจึงไม่สามารถจัดการในรูปแบบเดียวกันทั้งหมดได้ ดังศึกษาของ McGuire and Schneck (2010) พบว่า การจัดการภัยพิบัติเป็นระบบที่ละเอียดอ่อนและซับซ้อน เพราะมีผู้เกี่ยวข้องและดำเนินงานหลายระดับ แต่ละเหตุการณ์ต้องใช้การรับมือและแผนงานที่ไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์แวดล้อม และความพร้อมของแต่ละชุมชน ผู้นำและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเข้าใจถึงองค์ประกอบที่สำคัญที่จะทำให้การวางแผนและดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ การให้ความสำคัญต่อการศึกษาและฝึกการเตรียมความพร้อมอย่างจริงจัง รวมทั้งมีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ผ่านมาเพื่อศึกษา ปรับปรุง ความร่วมมือระหว่างองค์กรทุกองค์กรก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง สิ่งที่สำคัญคือ การสื่อสารข้อมูลที่ตรงและชัดเจนจะให้ทำการดำเนินการช่วยเหลือเป็นไปได้อย่างราบรื่น

5.3 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยในอนาคต ดังนี้

1. ควรมีการศึกษารูปแบบการจัดการภัยพิบัติในภูมิภาคย่อยอื่นๆ ของพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เช่น ในพื้นที่ป่าต้นน้ำ พื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง และพื้นที่เมือง เป็นต้น
2. ควรมีการศึกษาให้ครอบคลุมกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่โดยตรงต่อการจัดการภัยพิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนท้องถิ่น เพื่อให้เห็นแนวคิดต่อการจัดการภัยพิบัติที่รอบด้านมากขึ้น
3. ควรมีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบการจัดการภัยพิบัติระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำแนวทางการจัดการภัยพิบัติมาประยุกต์ใช้ในพื้นที่ต่อ

บรรณานุกรม

- กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2554. เอกสารประกอบการประชุมรับฟังความคิดเห็น
ของประชาชน ครั้งที่ 2 โครงการศึกษาความเหมาะสมการแก้ไขปัญหาอุทกภัยคาบสมุท
รหิงพระ จังหวัดสงขลา. 22 ธันวาคม 2554 โรงแรมหาดแก้ว รีสอร์ท อำเภอสิงหนคร
จังหวัดสงขลา. เอกสารอัดสำเนา.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. 2550. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทา
สาธารณภัย พ.ศ.2550. กรุงเทพฯ.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. 2551. แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจาก
ภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ.2553-2562. กรุงเทพฯ.
- . 2552. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติใน พ.ศ.2553-2557. กรุงเทพฯ.
- . 2554. แผนยุทธศาสตร์กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2555-2559. กรุงเทพฯ.
- . ม.ป.ป. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ.
- กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. 2553. คู่มือรองรับภาวะฉุกเฉินและภัยพิบัติ.
กรุงเทพฯ.
- กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. 2556. รู้เท่าทันสื่อสังคมออนไลน์อย่างสร้างสรรค์.
กรุงเทพฯ: อินโฟกราฟฟิคไทยแลนด์.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม
มหาวิทยาลัยมหิดล. 2555. การศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะ
วิกฤต. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนสามัญ อนุรักษ์ พลท.
- การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ กรณีเกิดภัยพิบัติ. 2554. ค้นเมื่อ 8 มกราคม 2555 จาก
<http://www.suanprung.go.th/suanprung%20MCC>
- กิตติชัย รัตน์นะ. 2553. การพัฒนาศักยภาพภาคีเครือข่ายในการวางแผนยุทธศาสตร์การจัดการ
ทรัพยากรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น. กรุงเทพฯ.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2543. การจัดการเครือข่าย: กลยุทธ์สำคัญสู่ความสำเร็จของการปฏิรูป
การศึกษา. กรุงเทพฯ: ชัคเชสมิเดีย.
- ข้อมูลทั่วไปของอำเภอกระแสดินธุ์ จังหวัดสงขลา. ม.ป.ป. ค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2557 จาก
<http://www.krasaesin-sk.go.th>
- ข้อมูลทั่วไปของอำเภอรโนด จังหวัดสงขลา. ม.ป.ป. ค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2557 จาก
<http://www.ranot-sk.go.th>

ข้อมูลทั่วไปอำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา. ม.ป.ป. ค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2557 จาก

<http://www.sathingphra.go.th>

ข้อมูลทั่วไปอำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา. ม.ป.ป. ค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2557 จาก

<http://www.singhanakhon-sk.go.th>

ครรชิต พุทธิโกษา. 2554. คู่มือการพัฒนาชุมชนแห่งการเรียนรู้ฉบับสมบูรณ์. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. กรุงเทพฯ.

คะนอง แดงเหมือน. 2551. “กวีวาทภัย” เล่าเรื่องในอดีต บันทึกเรื่องราวชาวท่าหินเพื่อลูกหลานผ่านผู้รู้. เอกสารอัดสำเนา.

เครือข่ายจิตอาสา. ม.ป.ป. คู่มืออาสาสมัครในสถานการณ์ภัยพิบัติ “อาสาสมัครสู้ไหว เมื่อภัยมา”.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. กรุงเทพฯ.

เครือข่ายชุมชนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา. 2549. เอกสารประกอบการประชุมโซน 3-9 กรกฎาคม 2549. เอกสารอัดสำเนา.

เครือข่ายพลเมืองสงขลา. 2555. เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาปฏิรูปจังหวัดสงขลา: การจัดการภัยพิบัติ 1 มีนาคม 2555. เอกสารอัดสำเนา.

ชมพูนุช ประจักษ์สุนทร. 2549. การก่อตัวของกระบวนการประชาสังคม: กรณีศึกษาชุมชนศิรีวัง ตำบลกำโลน อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช. วิทยานิพนธ์, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

ณัฐวุฒิ อิศวโกวิทย์วงศ์ และปริญ ขวัญสุวรรณ. 2550. ประชาสังคม เครือข่าย และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา. ในวารสารวิจัยและสาระสถาปัตยกรรม/การผังเมือง ปีที่ 5 ฉบับที่ 2.2550. ปทุมธานี: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: 79-95.

ธนา สุวิฑฒน และคณะ. 2555. การแก้ไขปัญหายุทกภัยคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา. กรุงเทพฯ.

นฤมล นิราทร. 2543. การสร้างเครือข่ายการทำงาน: ข้อควรพิจารณาบางประการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นิลุบล สุ่มานิช. 2549. แนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนามในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: คลังวิชา.

ปัญญาศักดิ์ โสภณวสุ และศรีสมภพ จิตภิรมณ์ศรี. 2554. การจัดการภัยพิบัติในมิติเชิงพื้นที่ซึ่งมีภัยพิบัติเชิงซ้อนในบริบทของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ในพื้นที่ที่มีสถานการณ์การก่อความไม่สงบ. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.

- ปาริชาติ วลัยเสถียรและคณะ. 2546. *กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา*. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.
- พระมหาสุทิตย์ อาภากร. 2547. *เครือข่าย: ธรรมชาติ ความรู้ และการจัดการ*. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.
- พันธุ์ศิริ ธนาริยะวงศ์. 2556. *เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย หมู่บ้านแก้วกอ ตำบลทอนหงส์ อำเภอพรหมคีรี จังหวัดนครศรีธรรมราช*. วารสารวิทยบริการ (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์) 24, 1 (2556, มกราคม-มีนาคม) 51-71.
- พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต. 2552. *องค์การ และการบริหารจัดการ*. นนทบุรี: ธิงค์ ปียอนด์ บุ๊ค.
- พื้นที่น้ำท่วมปี พ.ศ.2548*. ม.ป.ป. ค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2557. จาก <http://www.pbi.disaster.go.th>
- เพ็ญประภา ภัทรานุกรม. 2553. *การพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชนประสบภัยพิบัติสึนามิ: กรณีศึกษาชุมชนในพื้นที่จังหวัดพังงา*. รายงานวิจัย, ศูนย์ส่งเสริมวิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- ภาคีพลเมืองสงขลาเพื่อการรับมือภัยพิบัติ. 2554. *การจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจังหวัดสงขลา*. เอกสารอัดสำเนา.
- ภาพถ่ายดาวเทียมแสดงการเคลื่อนตัวของพายุดีเปรสชั่น*. ม.ป.ป. ค้นเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2557. จาก <http://www.tmd.co.th>
- มูลนิธิรักไทย. ม.ป.ป. *บันทึกกระบวนการทำงาน ชุมชนจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ กรณีศึกษาชุมชนชายฝั่งที่ประสบภัยสึนามิในจังหวัดกระบี่ พังงา และระนอง*. กรุงเทพฯ.
- เรวดี ประเสริฐเจริญสุข (บก.). 2553. *คู่มือ การจัดการภัยพิบัติ: มุมมองมิติหญิงชาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน.
- ศิรินันต์ สุวรรณโณลี. 2552. *แนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม: กรณีศึกษาชุมชนบ้านน้ำเค็ม ตำบลบางม่วง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา*. วิทยานิพนธ์, ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการทรัพยากรชีวภาพ คณะทรัพยากรชีวภาพและเทคโนโลยี, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.
- ศูนย์เครือข่ายงานวิเคราะห์วิจัย และฝึกอบรมการเปลี่ยนแปลงของโลกแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. 2553. *การสร้างขีดความสามารถของชุมชนในการรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความเสี่ยงในอนาคต*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย. 2553. *คู่มือฝึกอบรม การปลูกจิตสำนึกเพื่อเตรียมพร้อมรับภัยน้ำท่วม*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เทมมา กรุ๊ป.
- สมพันธ์ เตชะอธิก. 2553. *การพัฒนาระบบองค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน*. วิทยานิพนธ์, ศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนาสังคม, มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- สถานการณ์น้ำท่วม (Thailand Press Releases news). 2548. ค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2557 จาก <http://www.thailand4.com>
- สถานวิจัยสารสนเทศภูมิศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. 2555. *ขอบเขตพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา*. (แผนที่)
- สถานวิจัยสารสนเทศภูมิศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. 2555. *อาณาเขตที่ตั้งของตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา*. (แผนที่)
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. ม.ป.ป. *การจัดการภัยพิบัติ โดยชุมชนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). 2554. *การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: เพชรรุ้ง.
- สำนักงานจังหวัดสงขลา. 2553. *รายงานการประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการสังกัดราชการบริหารส่วนกลางฯ*. ครั้งที่ 11/2553 ประจำเดือนพฤศจิกายน 2553 วันที่ 29 พฤศจิกายน 2553 ณ ห้องประชุมสมิหลา 1 โรงแรมบีพี สมิหลาบีช อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา. เอกสารอัดสำเนา.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. 2554. *การศึกษาเพื่อพัฒนาแนวทางการบริหารความเสี่ยงทางการคลังเชิงรุกโดยวิธีจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อลดภาระทางการคลังที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติ*. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 16. 2549. *แผนฟื้นฟูคุณภาพน้ำ ลุ่มน้ำคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา (อำเภอระโนด กระแสสินธุ์ สทิงพระ และสิงหนคร)*. กรุงเทพฯ.
- เส้นทางพายุดีเปรสชันที่พัดผ่านภาคใต้เมื่อวันที่ 1-3 พฤศจิกายน พ.ศ.2553. ม.ป.ป. ค้นเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2557. จาก <http://www.tmd.co.th>
- เสรี พงศ์พิศ. 2548. *วัฒนธรรมองค์กรของโลกยุคใหม่ เครือข่าย ยุทธวิธีเพื่อประชาคมเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.

- สุริชัย หวันแก้ว และคณะ. 2549. นโยบายและแนวทางการพัฒนาระบบการรับมือกับภัยพิบัติ ด้านสังคม และการจัดการปกครอง: กรณีศึกษาจากประสบการณ์ธรณีพิบัติสึนามิ. มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.
- อภิษฐา คุณาพรธรรม. 2551. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเครือข่ายองค์กรชุมชน: กรณีศึกษา กลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเป็ดใน จังหวัดตราด. วิทยานิพนธ์, ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม (สหสาขาวิชา), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อัมพร แก้วหนู. 2554. เอกสารประกอบการสัมมนา พลังชุมชนท้องถิ่น จัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน 27-28 ธันวาคม 2554. กรุงเทพฯ. เอกสารอัดสำเนา.
- McGuire, M. and Schneck, D. 2010. *What if Hurricane Katrina Hit in 2020? The Need for Strategic Management of Disasters*. Public Administration Review. 201-207 p.
- Yates, D. and Paquette, S. 2011. *Emergency knowledge management and social media technologies: A case study of the 2010 Haitian earthquake*. International Journal of Information Management. 9-13 p.

ภาคผนวก ก

แนวคำถามสำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ชุดที่ 1

ภาคประชาชน : ผู้ประสบภัย ผู้รู้ในชุมชน

1. สถานการณ์ภัยพิบัติจากอดีตถึงปัจจุบัน เกิดอะไร อย่างไร สร้างความเสียหายและส่งผลกระทบต่อชุมชนของท่านอย่างไร
2. แนวโน้มสถานการณ์ภัยพิบัติในอนาคตเป็นอย่างไร ในอดีตชุมชนมีแนวทางในการจัดการภัยพิบัติอย่างไร ทั้งในช่วงก่อนเกิด ระหว่างเกิด และหลังจากเกิดภัยพิบัติ
3. มีหน่วยงานใดบ้างที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนชุมชนให้เกิดการจัดการภัยพิบัติอย่างไร
4. องค์กรชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเกิดภัยพิบัติในชุมชนอย่างไร มีการดำเนินงาน แนวทางให้การช่วยเหลือชาวบ้านอย่างไร
5. ผลที่เกิดจากการดำเนินงานในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรชุมชนเป็นอย่างไรบ้าง ทั้งที่เป็นผลในเชิงบวก เชิงลบ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อชุมชนอย่างไร
6. สิ่งที่องค์กรชุมชนควรพัฒนาเพิ่มเติมคืออะไร
7. สิ่งที่องค์กรชุมชนไม่ควรทำ
8. สิ่งที่องค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาคประชาสังคม และภาครัฐควรทำ
9. สิ่งที่องค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาคประชาสังคม และภาครัฐไม่ควรทำ
10. ท่านคิดว่า ทำอย่างไรชุมชนจึงจะสามารถบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยตนเองได้ หน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้องควรมีบทบาทอย่างไร นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงนโยบาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติไปในแนวทางใด อย่างไร

แนวคำถามสำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ชุดที่ 2

ภาคประชาชน : แกนนำองค์กรชุมชน

1. สถานการณ์ภัยพิบัติจากอดีตถึงปัจจุบัน เกิดอะไร อย่างไร สร้างความเสียหายและส่งผลกระทบต่อชุมชนของท่านอย่างไร
2. แนวโน้มสถานการณ์ภัยพิบัติในอนาคตเป็นอย่างไร ในอดีตชุมชนมีแนวทางในการจัดการภัยพิบัติอย่างไร ทั้งในช่วงก่อนเกิด ระหว่างเกิด และหลังจากเกิดภัยพิบัติ
3. มีหน่วยงานใดบ้างที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนชุมชนให้เกิดการจัดการภัยพิบัติอย่างไร
4. องค์กรชุมชนในตำบล มีความเป็นมา พัฒนาการ ลักษณะการทำงาน รูปธรรมการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชน เป็นอย่างไร
5. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำงานขององค์กรชุมชน ทั้งต่อตัวแกนนำ ต่อพื้นที่ ต่อนโยบายมีอะไรอย่างไร
6. ข้อจำกัดในการดำเนินงานขององค์กรชุมชนมีอะไรบ้าง
7. ทำไมองค์กรชุมชนจึงต้องมาจัดการภัยพิบัติ อะไรคือหลักคิดในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรชุมชน
8. ทุณที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อจัดการภัยพิบัติในพื้นที่มีอะไรบ้าง อย่างไร
9. องค์กรชุมชนมีกลไกในการดำเนินงานอย่างไรบ้าง ทั้งในด้านโครงสร้าง การประสานงาน การสื่อสาร การจัดระบบอาสาสมัคร การจัดการข้อมูลและของบริจาค
10. มีองค์กรหรือภาคส่วนใดเข้ามาหนุนเสริมการทำงานขององค์กรชุมชนบ้าง หนุนเสริมอย่างไร ปัญหาที่พบในการทำงานร่วมกัน
11. ผลที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์กรชุมชนเป็นอย่างไรบ้าง ทั้งที่เป็นผลในเชิงบวก เชิงลบ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อชุมชนในพื้นที่ องค์กร หน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างไร มีการขยายผลหรือการพัฒนารูปแบบในการจัดการอย่างไรต่อไป
12. มีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จ มีปัจจัยใดบ้างที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน
13. องค์กรชุมชนมีแนวทางอย่างไรในการจัดการปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้น
14. บทเรียนสำคัญที่ได้รับจากการดำเนินงานขององค์กรชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ
15. สิ่งที่องค์กรชุมชนควรพัฒนาเพิ่มเติมคืออะไร และสิ่งที่องค์กรชุมชนไม่ควรทำคืออะไร
16. สิ่งที่องค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาคประชาสังคม หน่วยงานภาครัฐควรทำ ไม่ควรทำคืออะไร

17. ท่านคิดว่า ทำอย่างไรชุมชนจึงจะสามารถบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยตนเองได้ หน่วยงาน องค์กร ที่เกี่ยวข้องควรมีบทบาทอย่างไร นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงนโยบาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติไปในแนวทางใด

แนวคำถามสำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ชุดที่ 3

ภาคประชาสังคม

1. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำงานขององค์กรชุมชน ทั้งต่อตัวแกนนำ ต่อพื้นที่ ต่อนโยบายมีอะไร
อย่างไร ข้อจำกัดในการดำเนินงานของเครือข่ายมีอะไรบ้าง
2. อะไรคือหลักคิดในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรชุมชน ทุนที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อจัดการ
ภัยพิบัติในพื้นที่มีอะไรบ้าง อย่างไร มีกลไกในการดำเนินงานอย่างไรบ้าง ทั้งในด้านโครงสร้าง
การประสานงาน การสื่อสาร การจัดระบบอาสาสมัคร การจัดการข้อมูลและของบริจาค
3. นักพัฒนาเอกชนหนุนเสริมการทำงานขององค์กรชุมชนอย่างไร ข้อจำกัด ปัญหาที่พบในการ
ทำงานร่วมกัน
4. บทเรียนสำคัญที่ได้รับจากการดำเนินงานขององค์กรชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ
5. ท่านคิดว่า ผลที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์กรชุมชนเป็นอย่างไรบ้าง ทั้งที่เป็นผลในเชิงบวก
เชิงลบ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อชุมชนในพื้นที่ องค์กร หน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง
อย่างไร มีการขยายผลหรือการพัฒนารูปแบบในการจัดการอย่างไรต่อไป
6. ท่านคิดว่า มีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จ มีปัจจัยใดบ้างที่เป็นอุปสรรคใน
การดำเนินงาน และองค์กรชุมชนมีแนวทางอย่างไรในการจัดการปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้น
7. ท่านคิดว่า สิ่งที่องค์กรชุมชนควรพัฒนาเพิ่มเติมคืออะไร และสิ่งที่องค์กรชุมชนไม่ควรทำคืออะไร
8. ท่านคิดว่า สิ่งที่องค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาคประชาสังคม หน่วยงานภาครัฐควรทำ ไม่ควรทำคืออะไร
9. ท่านคิดว่า ทำอย่างไรชุมชนจึงจะสามารถบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยตนเองได้ หน่วยงาน องค์กร
ที่เกี่ยวข้องควรมีบทบาทอย่างไร นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงนโยบาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ
การจัดการภัยพิบัติไปในแนวทางใด

แนวคำถามสำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ชุดที่ 4

หน่วยงานภาครัฐ

1. ในมุมมองของท่าน ผลที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์กรชุมชนเป็นอย่างไรบ้าง ทั้งที่เป็นผลในเชิงบวก เชิงลบ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อชุมชนในพื้นที่ องค์กร หน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างไร
2. ในมุมมองของท่าน มีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จ มีปัจจัยใดบ้างที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรชุมชน
3. ในฐานะที่เป็นหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ หน่วยงานของท่านได้มีการกำหนดนโยบาย และดำเนินงานอย่างไร ผลที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร และหนุนเสริมการดำเนินงานขององค์กรชุมชนในการจัดการภัยพิบัติอย่างไร
4. ท่านคิดว่า บทเรียนสำคัญในการดำเนินงานร่วมมืออะไรบ้าง
5. ท่านคิดว่า สิ่งที่องค์กรชุมชนควรพัฒนาเพิ่มเติมคืออะไร และสิ่งที่องค์กรชุมชนไม่ควรทำคืออะไร
6. ท่านคิดว่า สิ่งที่องค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาคประชาสังคม หน่วยงานภาครัฐควรทำ ไม่ควรทำคืออะไร
7. ท่านคิดว่า ทำอย่างไรชุมชนจึงจะสามารถบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยตนเองได้ หน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้องควรมีบทบาทอย่างไร นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงนโยบาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติไปในแนวทางใด

ภาคผนวก ข

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

1. ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นตัวแทนภาคประชาชน

- นางสาวเฉลียว ทองเอียด, สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2556
นางฟอง น้อยผา, สัมภาษณ์, 7 กันยายน 2556
นางนิตย์ ไชยมงคล, สัมภาษณ์, 7 กันยายน 2556
นางอรวรรณ จิตภักดี, สัมภาษณ์, 7 กันยายน 2556
นางชอบกิจ ประถม, สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2556
นางสาวสุนิตย์ ชูแก้ว, สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2556
นายนิทัศน์ แก้วศรี, สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2556
นายสมควร สุวรรณรัมย์, สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2556
นางวรรณ สุวรรณรัมย์, สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2556
นายสุพัฒน์ หมั่นภักดี, สัมภาษณ์, 5 กันยายน 2556
นายธวัฒน์ รุ่งกลิ่น, สัมภาษณ์, 5 กันยายน 2556
นายบุญให้ น้อยผา, สัมภาษณ์, 6 กันยายน 2556
นายพงษ์ศักดิ์ มากชูชิต, สัมภาษณ์, 7 กันยายน 2556
นายปราโมทย์ ล่องชุม, สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2556
นางพูนทรัพย์ ศรีชู, สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2555/25 ธันวาคม 2556
นางบุญพา แก้วมณี, สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน 2556
นางชีพ ศิริ, สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน 2556
นางละมัย ช่วยชม, สัมภาษณ์, 1 กรกฎาคม 2556
นายธเนศ ชูช่วย, สัมภาษณ์, 1 กรกฎาคม 2556
นางประไพ มากชูชิต, สัมภาษณ์, 2 กรกฎาคม 2556
นางลลิตา บุญช่วย, สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2556
นายอัษฎา บุษบงค์, สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2556
นายระนอง ชื่นสุวรรณ, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556
นางวันเพ็ญ นิลวงศ์, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556
นายสมจิต นิลวงศ์, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556

2. ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นตัวแทนภาคประชาสังคม

นางพิชญ์ แก้วขาว, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556

นางยุรี แก้วช่วง, สัมภาษณ์, 13 ธันวาคม 2556

นายสามารถ สุขบรรจง, สัมภาษณ์, 8 ธันวาคม 2556

นายไพฑูรย์ ศิริรักษ์, สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2556

นายศิริพล สัจจาพันธ์, สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557

3. ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นตัวแทนภาครัฐ

3.1 หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น

นายพรชัย ก่งเซ่ง, สัมภาษณ์, 30 มิถุนายน 2556

นายสมเพียร ชูแก้ว, สัมภาษณ์, 30 มิถุนายน 2556

นางสาวบุษรา แสงมณี, สัมภาษณ์, 1 สิงหาคม 2556

นายจรูญ ทิพย์กองลาด, สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2556

นายพุฒิธรรม ภัคดี, สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2556

นางจรรุพรรณ โปชู, สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2556

นายสว่าง อัมภาพร้อม, สัมภาษณ์, 3 กันยายน 2556

นายอุดม ทักขระ, สัมภาษณ์, 18 กันยายน 2556

นายสาธิต ไชยสุวรรณ, สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2557

นายอุทัย คงหนู, สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2557

3.2 หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

นายจรัญ ย่องนุ่น, สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2557

นายสมภพ วิสุทธีศิริ, สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2557

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ สกุล นางสายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ

รหัสประจำตัวนักศึกษา 5310920051

วุฒิการศึกษา

วุฒิ	ชื่อสถาบัน	ปีที่สำเร็จการศึกษา
ศิลปศาสตรบัณฑิต	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (มหาสารคาม)	2537

การตีพิมพ์เผยแพร่ผลงาน

สายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ และชนิษฐา ชูสุข. 2557. “การบริหารจัดการภัยพิบัติโดยองค์กรชุมชน กรณีศึกษาตำบลท่าหิน อำเภอสหัสขันธ์ จังหวัดสงขลา” การประชุมวิชาการระดับชาติ “ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา” ครั้งที่ 2 วันที่ 14-15 สิงหาคม 2557. ณ ศูนย์ประชุมนานาชาติฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา