รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการภัยพิบัติในคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา

Community Organization Network on Disaster Management in Sathing Phra Peninsula Songkhla Province

ผศ.ดร.ชนิษฎา ชูสุข
นางสายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ
นางสาวจิตราวดี ฐิตินันทกร

โครงการวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจาก งบประมาณแผ่นดิน
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ประจำปีงบประมาณ 2558 รหัสโครงการ ENV580241S

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการภัยพิบัติในคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลามีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการจัดการภัยพิบัติ ผลการดำเนินงาน และเสนอแนวทางในการจัดการภัยพิบัติ โดยใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างและการสังเกตแบบมีส่วนร่วม มีผู้ให้ข้อมูลหลัก รวมทั้งสิ้น 43 คน ที่เป็นตัวแทนจากภาคประชาชน จำนวน 31 คนและตัวแทนภาครัฐ จำนวน 12 คน

ผลการศึกษาพบว่าจากปัญหาน้ำท่วมใน พ.ศ.2548 การดำเนินงานในการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนมีการประสานกับองค์กรภายนอกเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยและเหตุการณ์วาตภัย เมื่อเกิดภัยพิบัติ ใน พ.ศ.2553 มีการตั้งศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชนจังหวัดสงขลาเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยมีการจัดระบบการประสานงานการจัดระบบข้อมูลระบบการสื่อสารระบบอาสาสมัครและระบบการให้ความช่วยเหลือ หลังจากปี พ.ศ.2554-ปัจจุบัน (2558) องค์กรชุมชนในพื้นที่ตำบลต่างๆ ของ 4 อำเภอในคาบสมุทรสทิงพระ คือ ระโนด กระแสสินธุ์ สทิงพระ และสิงหนครได้นำแนวคิดการจัดการภัยพิบัติไปขยายผลในพื้นที่ตนเองภายใต้ความร่วมมือทั้งจากฝ่ายองค์กรชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคม

ในการดำเนินงานเพื่อการจัดการภัยพิบัติของทั้ง 5 ตำบลที่ศึกษา พบว่า ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด ตำบลเชิงแส อำเภอกระแสสินธุ์ ตำบลบ่อแดง และตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา มีการดำเนินงานโดย “ชุมชน” เป็นหลักทั้งในเรื่องการจัดกระบวนการให้ความรู้ การพัฒนาศักยภาพ รวมถึงหางบประมาณบางส่วน ในขณะที่ อบต. มีบทบาทในการหนุนเสริมด้านบุคลากรงบประมาณ และการจัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติในระดับตำบล ส่วนพื้นที่ตำบลรำแดง อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา การดำเนินงานมี “อบต.” เป็นหลัก นับแต่การประสานงาน การทำความเข้าใจ การสร้างเสริมศักยภาพของชุมชน การวางแผนการจัดการภัยพิบัติ การสร้างความร่วมมือกับชุมชน โดยมีอาสาสมัครที่มาจากคนในชุมชนมาร่วมดำเนินงาน

ข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ หน่วยงานต่างๆ ควรจะ (1) ให้ความรู้และทักษะเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ (2) บูรณาการงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่หน่วยงานระดับท้องถิ่น หน่วยงานส่วนภูมิภาคภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชนและ (3) เสริมพลังเครือข่ายทางสังคมเพื่อให้สามารถจัดการปัญหาภัยพิบัติร่วมกัน

คำสำคัญ: เครือข่ายองค์กรชุมชน, การจัดการภัยพิบัติ, คาบสมุทรสทิงพระ

Abstract

The study of the community organization network on disaster management in Sathing Phra Peninsular, Songkhla Province is qualitative research. Its objectives are to investigate the working systems, the results, as well as recommending approaches into prompting the network in managing the disaster. Data collection consists of semi-structured interviews and participant observations. The key informants comprise with 43 representatives consisting of 31 and 12 representatives from community people and state agencies, respectively.

The result shows that, since the flood in 2005, the community organization network cooperated with external agencies in tackling the disaster. During the tropical storm in 2010, " Songkhla community organizations coordinating center for flood reliefs" was established via coordination, data arrangement, a communication system, volunteers, and a supporting system for flood victims. Those two crises happened 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, SathingPhra, and Singhanakorn, have expanded the disaster management under the collaboration among involved actors comprising of community-organizations, civil society groups, and local government authorities via Sub-district Administrative Organisation (SAO.).

In dealing with the disaster management tasks among those five sub-districts, in Ban Kao sub-district in Ranot, Cheung Sae sub-district in Kra Sae Sin, Bo Daeng sub-district and Tahin sub-district in Sathing Phra, the disaster management has been led by the community organization network in terms of providing knowledge on disaster management, to build up community people capacity, and to search for additional funds. Meanwhile, the SAOs in those areas have played the supportive role of providing the people and budget as well as to launch the Sub-district Disaster Management Plan. Meanwhile, in Ramdaeng sub-district, most of the disaster management tasks have been

based on the Ramdaeng SAO in terms of cooperating with other agencies, building up the capacity, planning the disaster management task, and getting the community involved through “community volunteers”.

Recommendations for involved agencies are as follows: 1) to offer a special learning session on disaster management skills, 2) to integrate the working system among responsible agencies i.e. local government authorities, regional government agencies, civil society organizations, and community-based organizations, and 3) to empower the social network to overcome disaster crises collectively.

Keyword: Community Organization Network, Disaster Management, Sathing Phra Peninsular

กิตติกรรมประกาศ

การดำเนินงานเพื่อศึกษา เรื่อง เครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการภัยพิบัติคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา สำเร็จลงด้วยดี เนื่องจากได้รับความร่วมมือจากพี่น้องแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ ภาคประชาสังคมในจังหวัดสงขลา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค การศึกษานี้ทำให้ทีมผู้วิจัยได้เข้าใจถึงกระบวนการ ระบบการจัดการภัยพิบัติของพื้นที่ ซึ่งในรายงานผลการวิจัยฉบับนี้อาจจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้อง

ทีมวิจัยขอขอบคุณแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม ไม่ว่าจะเป็นน้าแก้ว พี่ลม พี่พร พี่ต้วน พี่อวบ พี่เพ็ญ น้าเขียว พี่แค่ง สมเพียร พี่ดุก อ.ฑูรย์ พี่สาวยุรี พี่ศิริพล และทุกท่านที่ทีมงานได้ไปรบกวน ขอบคุณตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ ที่เอื้อเฟื้อ ให้ข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ขอขอบคุณเป็นพิเศษสำหรับพี่ลมที่ให้ที่พักพิงระหว่างที่ทีมวิจัยเก็บข้อมูลในพื้นที่ และขอขอบคุณสำนักวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในการสนับสนุนทุนวิจัยในครั้งนี้

ทีมวิจัย

กันยายน 2559

สารบัญ

หน้า

กิตติกรรมประกาศ (1)
บทคัดย่อภาษาไทย (2)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ (3)

บทที่ 1 บทนำ
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1
1.2 คำถามวิจัย 4
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย 4
1.4 กรอบแนวคิดการวิจัย 4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 6
1.6 ขอบเขตการศึกษา 6
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ 6

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2.1 ภัยพิบัติและการจัดการภัยพิบัติ 8
2.2 เครือข่าย 27
2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 36

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย
3.1 ระยะเวลาการทำวิจัย 56
3.2 สถานที่ทำการวิจัย 56
3.3 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก 56
3.4 การเก็บและรวบรวมข้อมูล 60
3.5 การตรวจสอบข้อมูล 63
3.6 การวิเคราะห์ข้อมูลและรายงานผลการศึกษา 63

บทที่ 4 ผลการวิจัย
4.1 ข้อมูลพื้นที่ และเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ 64
4.2 การจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ 69
4.3 ปัจจัยเอื้อและอุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติของเครือข่าย 102

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ	
5.1 สรุปผลการวิจัย	107
5.2 อภิปรายผลการวิจัย	111
5.3 ข้อเสนอแนะ	120
บรรณานุกรม	124
ภาคผนวก	
แนวคำถาม	129
บทความที่ตีพิมพ์แล้ว	133

สารบัญตาราง

ตาราง **หน้า**

ตาราง 1 สรุปประเด็นปัญหาและสภาพปัญหาในการจัดการภัยพิบัติ 26

สารบัญภาพประกอบ

ภาพประกอบ	หน้า
ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย	5
ภาพประกอบ 2 กลไกบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย	15
ภาพประกอบ 3 วัฏจักรการบริหารจัดการภัยพิบัติ	16
ภาพประกอบ 4 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ	21
ภาพประกอบ 5 ขอบเขตพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จ.สงขลา	66
ภาพประกอบ 6 แสดงพื้นที่น้ำท่วมในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ พ.ศ.2548	71
ภาพประกอบ 7 สภาพน้ำท่วมขังในพื้นที่	72
ภาพประกอบ 8 ทุ่งเลี้ยงสัตว์ถูกน้ำท่วมทำให้ต้องอพยพสัตว์เลี้ยงมาไว้บนไหล่ทาง	72
ภาพประกอบ 9 การจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน กรณีการเกิดอุทภัย พ.ศ.2548	74
ภาพประกอบ10 เส้นทางพายุดีเปรสชั่นพัดผ่านภาคใต้เมื่อวันที่ 1-3 พฤศจิกายน พ.ศ.2553	75
ภาพประกอบ 11 ภาพถ่ายดาวเทียมแสดงการเคลื่อนตัวของพายุดิเปรสชั่น	75
ภาพประกอบ 12 ความรุนแรงของพายุดีเปรสชั่น	76
ภาพประกอบ 13 สภาพบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหายจากแรงพายุ	76
ภาพประกอบ 14 ประชุมปรึกษาหารือเพื่อหาแนวทางช่วยเหลือผู้ประสบภัย	78
ภาพประกอบ 15 จัดตั้งศูนย์ประสานเครือข่ายฯ ที่วัดพิกุล ต.บ่อแดง อ.สทิงพระ จ.สงขลา	79
ภาพประกอบ 16 โครงสร้างการดำเนินงานของศูนย์ประสานงานฯ	80
ภาพประกอบ 17 ภาคีภายนอกที่เข้ามาร่วมบริจาคเงิน สิ่งของเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย	80
ภาพประกอบ 18 จัดวงประชุมในชุมชนที่ประสบภัย	81
ภาพประกอบ 19 อาสาสมัครลงพื้นที่ปฏิบัติการซ่อมสร้างบ้านเรือนผู้ประสบภัย	81
ภาพประกอบ 20 กองเลขาจัดระบบข้อมูล นำข้อมูลมาทำให้เป็นปัจจุบันเพื่อการวางแผนงาน	82
ภาพประกอบ 21 การจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนต่อเหตุการณ์วาตภัยและอุกภัย พ.ศ.2553	89
ภาพประกอบ 22 กรอบการจัดการภัยพิบัติภายใต้กระแสสินธุ์โมเดล	92
ภาพประกอบ 23 ระบบการเตรียมความพร้อมและลดผลกระทบจากภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน นับจาก พ.ศ.2554-ปัจจุบัน (2559)	102
ภาพประกอบ 24 พัฒนาการด้านการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ	106

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันสภาพภูมิอากาศของโลกมีการเปลี่ยนแปลง อันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อน ซึ่งเกิดจากการที่ก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละภูมิภาคของโลก เป็นที่คาดกันว่าการเปลี่ยนแปลงในอนาคตจะสูงและรวดเร็วกว่าอดีตมาก (ศูนย์เครือข่ายงานวิเคราะห์วิจัย และฝึกอบรมการเปลี่ยนแปลงของโลกแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553) ส่งผลต่อแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติและผลกระทบต่างๆ ทั้งความถี่ ลักษณะ ขนาด และความรุนแรงที่เพิ่มขึ้น ตัวอย่างของภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เช่น แผ่นดินไหวที่ฮันชิน (โกเบ) พ.ศ.2538 การเกิดคลื่นยักษ์สึนามิในประเทศชายฝั่งมหาสมุทรอินเดียเมื่อ พ.ศ.2547 พายุเฮอร์ริเคนแคทรินา ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อ พ.ศ.2548 พายุไซโคลนนาร์กิสประเทศพม่า เมื่อ พ.ศ.2551 และเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิในเขตโทโฮกุของเกาะฮอนชู ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นสร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิต ทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมนับเป็นมูลค่ามหาศาล ถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากต้องนำทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้เพื่อฟื้นฟูบูรณะความเสียหายที่เกิดขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), 2554)

จากแนวโน้มความรุนแรง ความสูญเสีย และความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติที่เพิ่มขึ้นในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก ในเดือนมกราคม พ.ศ.2548 องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดให้มีการประชุมว่าด้วย “การลดภัยพิบัติ” ที่เมืองโกเบ (Kobe) จังหวัดเฮียวโงะ (Hyogo) ประเทศญี่ปุ่น โดยมีผู้แทนรัฐบาลจาก 168 ประเทศทั่วโลกเข้าร่วม สาระสำคัญที่ได้จากการประชุมในครั้งนี้ ได้แก่ การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นอันดับแรก รู้ถึงความเสี่ยงและวิธีจัดการกับความเสี่ยง สร้างความเข้าใจและการตระหนักถึงภัยแก่สาธารณชน มีการดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยง และเตรียมความพร้อมซึ่งสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันที สาระของการประชุมในครั้งนี้ส่งผลให้ทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทยปรับแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติจากรูปแบบและวิธีการเดิม คือ “รอให้เกิดภัยพิบัติเสียก่อนแล้วจึงค่อยหาทางจัดการ” มาเป็น “การจัดการภัยพิบัติโดยเน้นการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ” (Disaster Risk Management) เพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติในอดีตนั้นยังไม่มีการกำหนดมาตรการ และวิธีป้องกันหรือลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากภัย

พิบัติ แต่ใช้การตั้งรับซึ่งเน้นการรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Response) การบรรเทาทุกข์ (Relief) และการฟื้นฟู (Rehabilitation) หลังการเกิดภัยพิบัติเป็นหลัก (นิลุบล สู่พานิช, 2549)

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

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องเผชิญภัยพิบัติขนาดใหญ่หลายครั้ง อาทิ ดินถล่มที่จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อ พ.ศ.2533 พายุไต้ฝุ่นเกย์ พ.ศ.2532 และคลื่นยักษ์สึนามิ เมื่อ พ.ศ.2547 จึงทำให้เกิดการตื่นตัวในเชิงนโยบายของรัฐ ความตระหนักรู้ของสาธารณชน และระบบอาสาสมัคร ทำให้ระบบการจัดการภัยพิบัติของประเทศได้รับการพัฒนาก้าวหน้าขึ้นอีกระดับหนึ่ง มีการออกพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2550 ทั้งได้จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2550 ซึ่งมีการกำหนดผู้รับผิดชอบในภารกิจระดับต่างๆ ไว้ชัดเจนแล้ว หากแต่การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมาทุกครั้งยังคงประสบปัญหาในการบริหารจัดการ (สศช., 2554,)

ดังนั้น ในสถานการณ์ที่เกิดภัยพิบัติขึ้น หน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับต่างๆ ไม่สามารถบริหารจัดการภัยพิบัติ หรือให้ความช่วยเหลือได้ทันท่วงที ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก็คือ การเคลื่อนไหวเพื่อจัดการภัยพิบัติในส่วนของภาคประชาชน และภาคประชาสังคม เช่น ในกรณีของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่เกิดภัยพิบัติอย่างต่อเนื่องทุกปี ทั้งน้ำท่วม ไฟไหม้ ดินถล่ม น้ำกัดเซาะชายฝั่งทะเล คนในชุมชนเกิดความหวั่นวิตกด้วยไม่มีวิธีการป้องกัน ไม่มีการวางแผนรับมือและหน่วยงานรัฐมักมีข้อจำกัดในการช่วยเหลือ จึงเห็นความจำเป็นที่ต้องมีเครือข่ายเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีการพบปะพูดคุยวางแผนกันหลายครั้ง และรวมเป็นเครือข่ายที่ชัดเจนใน พ.ศ.2553 ผลของการจัดตั้งเครือข่ายเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ ไม่เพียงแต่สร้างความมั่นใจในความมั่นคงของชีวิตและทรัพย์สินของคนในชุมชนได้เท่านั้น แต่ยังสร้างและกระตุ้นความตื่นตัวของคนในชุมชนให้มีจิตอาสาเพื่อพร้อมสำหรับการเฝ้าระวัง รับมือกับภัยเมื่อเกิดขึ้น ตลอดจนการเยียวยาและฟื้นฟูหลังภัยพิบัติผ่านพ้นอีกด้วย (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ, ม.ป.ป.)

ในพื้นที่บริเวณคาบสมุทรสทิงพระ ประกอบด้วย 4 อำเภอ ได้แก่ สิงหนคร สทิงพระ กระแสสินธุ์ และระโนด มีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบชายทะเล ขนาบด้วยทะเลสาบ

สงขลาและทะเลอ่าวไทย พื้นที่คาบสมุทรสทิงพระประสบกับปัญหาอุทกภัยมาตลอด และมีพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมขังเป็นระยะเวลานานเมื่อมีฝนตกหนัก โดยในช่วงที่ผ่านมาเกิดปัญหาน้ำท่วมใหญ่ เมื่อปี พ.ศ. 2517 ซึ่งระดับน้ำท่วมเฉลี่ย 1.31 เมตร และ พ.ศ.2543 มีระดับน้ำท่วมเฉลี่ย 0.90 เมตร โดยแต่ละเหตุการณ์มีระยะเวลาน้ำท่วมขังนานเกินกว่าหนึ่งเดือน เหตุการณ์น้ำท่วมที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งคือช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2548 ถึงเดือนมกราคม พ.ศ.2549 ซึ่งเกิดภาวะฝนตกหนักในบริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยเฉพาะในเขตพื้นที่อำเภอระโนด อำเภอกระแสสินธุ์ และอำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา ทำให้เกิดน้ำท่วมสูงเฉลี่ย 1.20-1.50 เมตร (กรมชลประทาน, 2554) เมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน 2553 หลายชุมชนได้รับความเสียหายอย่างหนักจากเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัย มีพื้นที่ประสบภัย 16 อำเภอ 12 เขตเทศบาล 119 ตำบล 1,049 หมู่บ้าน ประชาชนได้รับความเดือดร้อน 269,233 ครัวเรือน โดยมีความเสียหายด้านทรัพย์สิน บ้านเรือนเสียหายทั้งหลัง 623 หลัง เสียหายบางส่วน 43,331 หลัง พื้นที่การเกษตรเสียหาย 202,499 ไร่ มูลค่าความเสียหายโดยรวมกว่า 1,517,795,800 บาท (ภาคีพลเมืองสงขลาเพื่อการรับมือภัยพิบัติ, 2554) จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้แกนนำองค์กรชุมชน สื่อชุมชน และประชาสังคมในพื้นที่คาบสมุทรและจากอำเภออื่นๆ ของจังหวัดสงขลา ได้ร่วมกันประชุมเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ กระทั่งได้ข้อสรุปว่า การเกิดภัยพิบัติครั้งนี้ก่อความเสียหายอย่างหนักและเป็นวงกว้าง หน่วยงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นยังขาดประสบการณ์ ในขณะที่คนจน คนพิการ คนด้อยโอกาสยังเดือดร้อนและไม่ได้รับการช่วยเหลืออย่างทันการณ์ จึงมีความเห็นร่วมกันว่า ต้องจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยภาคประชาชนคาบสมุทรสทิงพระขึ้น เมื่อจัดตั้งศูนย์ประสานงานได้แล้ว จึงมีการจัดทำข้อมูลผู้เดือดร้อนเพื่อจัดลำดับความช่วยเหลือ การประสานภาคีเครือข่ายเพื่อระดมแรงงานในการซ่อม สร้างบ้านเรือน รวมไปถึงการกระจายสิ่งของบริจาค เงิน เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ทันต่อเหตุการณ์

การจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพได้นั้นต้องอาศัยองค์ความรู้ ความสามารถทักษะต่างๆ รวมไปถึงการประสานความร่วมมือที่ดีระหว่างหน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาชน หากแต่จากการค้นคว้าเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของผู้ศึกษา พบว่า งานศึกษาวิจัยส่วนมากยังเน้นการศึกษาความรู้เชิงโครงสร้างและเชิงเทคนิค อาทิ การพัฒนาเทคโนโลยีในการพยากรณ์ การออกแบบโครงสร้างของสิ่งก่อสร้างต่างๆ ให้มีความมั่นคงแข็งแรง การใช้ตัวแบบทางคณิตศาสตร์ในการคำนวณความรุนแรงของภัย การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้ประสบภัยจะเป็นการศึกษาทัศนคติ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ส่วนการศึกษาด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยเครือข่ายองค์กรชุมชนยังพบจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับการศึกษาวิจัยด้านอื่นๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจระบบการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระของเครือข่ายองค์กรชุมชน

1.2 คำถามวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งตอบคำถามในการวิจัย ดังนี้

1) โครงสร้าง กลไก ระบบการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนในการจัดการภัยพิบัติเป็นอย่างไร

2) ผลดำเนินงาน ปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติคืออะไรอย่างไร

3) ข้อเสนอแนะต่อการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน องค์กรที่เกี่ยวข้องควรเป็นอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1) เพื่อศึกษารูปแบบการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ

2) เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานตลอดจนปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ

3) เพื่อเสนอแนวทางการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพต่อเครือข่ายองค์กรชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

1.4 กรอบแนวคิดการวิจัย

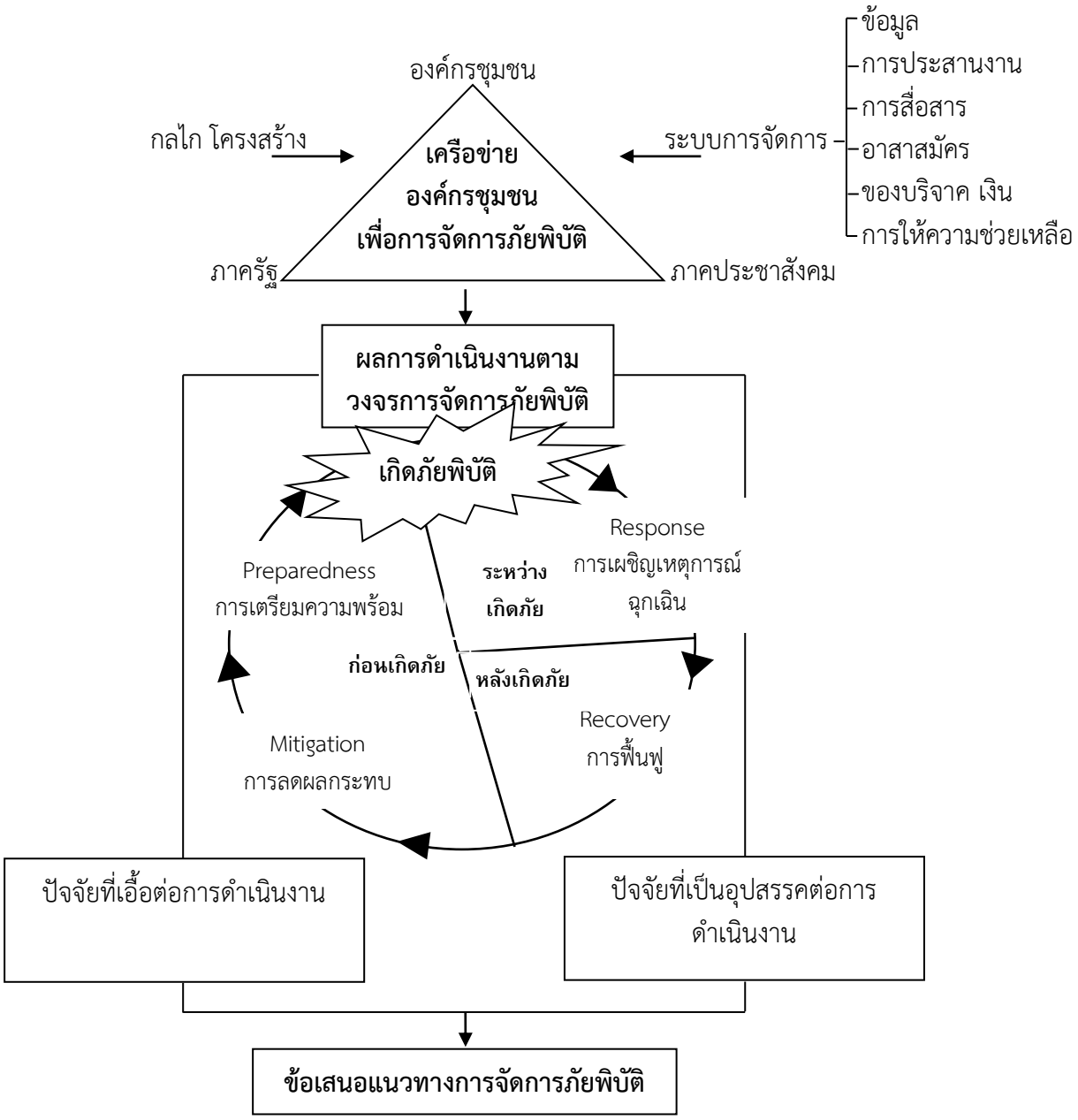
จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ พบว่า การจะบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นต้องประกอบไปด้วย 3 ส่วน คือ

1) ก่อนเกิดภัย ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness)

2) การจัดการภัยพิบัติในช่วงระหว่างเกิดภัย (Response) ต้องมีมาตรการจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน เช่น การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ การประกาศพื้นที่ประสบภัย การใช้ระบบสั่งการ การบริหารการประสานงานและความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ

3) หลังเกิดภัย (Recovery) มีการฟื้นฟูบูรณะ การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างทั่วถึงและทันต่อเหตุการณ์

ผู้วิจัยจึงนำวงจรนี้มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์การจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ดังนี้



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) เครือข่ายองค์กรชุมชนเกิดแนวทางการจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ข้อเสนอเชิงพื้นที่ และเชิงนโยบาย สำหรับองค์กรเอกชน ภาครัฐในการหนุนเสริมการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน

1.6 ขอบเขตการศึกษา

งานวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนในการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ ในช่วงตั้งแต่ พ.ศ.2548-2559 ผลการดำเนินงาน ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน รวมไปถึงข้อเสนอแนวทางการจัดการภัยพิบัติจากตัวแทนภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาครัฐ

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

ภัยพิบัติ หมายถึง ภัยที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง ส่งผลกระทบต่อบุคคลเดียวหรือบุคคลในวงกว้าง กระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัย อันเกินขีดความสามารถของชุมชนที่จะใช้ทรัพยากรของตนในการรับมือและจัดการกับภัยพิบัติและผลกระทบของภัยพิบัติได้ ทั้งนี้อาจเป็นภัยที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เช่น อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช หรือจากการกระทำของมนุษย์ เช่น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด และหมายความรวมถึงภัยทางอากาศ การก่อวินาศกรรมด้วย ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะกรณีภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ ซึ่งเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ คือ อุทกภัยและวาตภัยเท่านั้น เนื่องจากเป็นภัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในรอบ 15 ปีที่ผ่าน (พ.ศ.2543-2559) มีความรุนแรงในระดับที่ส่งผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคมต่อชาวบ้าน ชุมชนในพื้นที่

องค์กรชุมชน หมายถึง การรวมตัวกันของคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มีความสนใจดำเนินการหรือร่วมปรึกษาหารืออย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันภายใต้แบบแผนการปฏิบัติต่อกัน และเป็นที่ยอมรับกันในบรรดาหมู่สมาชิกของกลุ่มเอง ในการขับเคลื่อนองค์กรให้บรรลุเป้าประสงค์นั้นจึงต้องมีการออกแบบโครงสร้างเพื่อรวบรวมกลุ่มงาน กิจกรรม และกำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิก รวมทั้งมีการสร้างระบบประสานงานและยุทธศาสตร์เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเคลื่อนตัวได้อย่างราบรื่น ซึ่งในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลามีองค์กรชุมชนอยู่อย่างหลากหลาย มีทั้งที่เป็นทางการ เช่น สภาองค์กรชุมชน กลุ่มสตรีแม่บ้าน กลุ่ม อสม. และกลุ่มที่จัดตั้งอย่างไม่เป็นทางการ เช่น เกษตรกรรมทางเลือก กลุ่มท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นต้น

เครือข่าย หมายถึง การเชื่อมโยงผู้คน กลุ่มคน กระบวนการและเป้าหมายเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดพลังต่อรองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยผ่านระบบการสื่อสารที่ทำให้

สมาชิกในเครือข่ายมีโอกาสในการรับรู้ และเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน โดยที่แต่ละฝ่ายยังคงปฏิบัติภารกิจหลักของตนต่อไปอย่างไม่สูญเสียเอกลักษณ์และปรัชญาของตนเอง ในที่นี้ผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะกรณีเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลาเท่านั้น

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง เครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการภัยพิบัติในคาบสมุทรสทิงพระ มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์รูปแบบในการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรค รวมถึงแนวทางในการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพต่อเครือข่ายองค์กรชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ 2.1) ภัยพิบัติและการจัดการภัยพิบัติ 2.2) เครือข่าย และ 2.3) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ภัยพิบัติและการจัดการภัยพิบัติ

จากสภาวะแวดล้อมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ทำให้สาธารณภัยมีแนวโน้มที่จะทวีความถี่ของการเกิดมากขึ้นและมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันประเทศไทยได้มีการพัฒนาความก้าวหน้าและความเจริญในทุกๆ ด้าน ซึ่งส่งผลให้สาธารณภัยที่เกิดขึ้นมีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้นเช่นกัน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2554) ได้สรุปสถานการณ์สาธารณภัยของประเทศไทยที่เกิดขึ้น และได้สร้างความสูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนไว้ดังนี้

1) อุทกภัย ที่ผ่านมาประเทศไทยประสบกับปัญหาอุทกภัยเป็นประจำและเกิดขึ้นทุกปี นับเป็นภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ประเทศมากที่สุด โดยมีสาเหตุจากอิทธิพลของร่องความกดอากาศต่ำกำลังแรงพาดผ่านภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือประกอบกับลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้พัดปกคลุมทะเลอันดามันและอ่าวไทย ทำให้มีฝนตกหนักและเกิดน้ำท่วมในหลายจังหวัด และในระยะหลังปัญหาอุทกภัยเริ่มมีความรุนแรงมากขึ้น มีมูลค่าความเสียหายสูงมากขึ้น

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

3) ภัยจากดินโคลนถล่มที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ในอดีตมีความรุนแรงไม่มากนัก ปัจจุบัน ปัญหาดินโคลนถล่มเริ่มเกิดขึ้นในประเทศไทยบ่อยมากขึ้น และมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

อันมีสาเหตุมาจากพฤติกรรมของมนุษย์ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า การทำการเกษตรในพื้นที่ลาดชัน การทำลายหน้าดิน เป็นต้น

4) ภัยแล้ง เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม การขาดแคลนน้ำจึงส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนที่ประกอบอาชีพการเกษตร และจากสภาวะการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศทำให้ฤดูฝนสั้นขึ้น ในพื้นที่ตอนบนของประเทศไทยจะมีปริมาณฝนตกน้อยลง ส่งผลให้ปริมาณน้ำในเขื่อน และอ่างเก็บน้ำทั่วประเทศมีปริมาณไม่เพียงพอสำหรับประชาชนใช้อุปโภคบริโภคและเพื่อการเกษตร โดยเฉพาะพื้นที่นอกเขตชลประทาน

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

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

7) อัคคีภัย นับเป็นสาธารณภัยประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นเป็นประจำ โดยส่วนมากมีสาเหตุมาจากความประมาท ขาดความระมัดระวังหรือพลั้งเผลอ เช่น การเกิดไฟฟ้าลัดวงจร การลุกไหม้จากการระเบิด จากการปรุงอาหาร หรือจากการลอบวางเพลิง

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

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังต้องเผชิญกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นใหม่อีกหลายประเภท เช่น ภัยจากคลื่นซัดชายฝั่ง ภัยจากหมอกควัน ภัยจากโรคซาร์ส ภัยจากโรคเอดส์ เป็นต้น

สาธารณภัยที่เกิดขึ้นเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อชีวิต จิตใจ และทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงระบบเศรษฐกิจตั้งแต่ระดับชุมชนไปจนถึงระดับชาติ จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ดี รวมทั้งประชาชนเองก็ต้องมีความรู้ ความเข้าใจถึงลักษณะของภัยพิบัติเพื่อการเตรียมพร้อมรับมือได้อย่างเหมาะสม

2.1.1 ความหมาย คุณลักษณะของภัยพิบัติ

ด้านความหมาย คุณลักษณะของภัยพิบัติ มีผู้ให้ความหมายในทิศทางเดียวกัน แต่มีรายละเอียดปลีกย่อยที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

นิลุบล สู่พานิช (2549) ให้ความหมายว่า ภัยพิบัติ หมายถึง ภัยอันเกิดแก่สาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ หรือจากการกระทำของมนุษย์ โดยก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตของประชาชน เกิดความสูญเสียหรือความเสียหายและผลกระทบในทางลบต่อทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม จนเกินขีดความสามารถของชุมชนที่จะใช้ทรัพยากรของตนในการรับมือและจัดการกับภัยพิบัติและผลกระทบของภัยพิบัติได้

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

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2553) อธิบายว่า ภัยพิบัติ หมายถึง สภาวะการกระทบกระเทือนที่ผู้คนและชุมชนได้รับอย่างรุนแรงเป็นสาเหตุให้เกิดการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ที่เกินกำลังความสามารถของชุมชนและสังคมที่ได้รับผลกระทบจะจัดการได้โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ของตนเอง

กรมโรงงานอุตสาหกรรม (2553) ให้คำจำกัดความว่า “ภัยพิบัติ” หมายถึง ภัยที่รุนแรง ส่งผลกระทบต่อบุคคลเดียวหรือบุคคลในวงกว้าง กระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัย ซึ่งอาจเกิดจากภัยธรรมชาติ หรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์

ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (2553) ได้ให้ความหมายของ ภัยพิบัติ หมายถึง ภัยที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์ และส่งผลกระทบหรือสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของคนในสังคมหรือชุมชน โดยชุมชนที่ประสบภัยพิบัติไม่สามารถ

จัดการกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้ด้วยตนเอง การที่ภัยจะพัฒนาไปเป็นภัยพิบัติได้นั้น ต้องมีองค์ประกอบสำคัญอยู่ 3 ประการ ได้แก่

1) อันตรายที่เกิดจากธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์ อันนำมาซึ่งความสูญเสียหรือ ความเสียหาย โดยปัจจัยทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมต่างๆ เอื้อให้เกิดผลกระทบจากภัยนั้นๆ มากยิ่งขึ้น

2) ต้องอาศัยความสามารถในการจัดการหรือรับมือกับภัยที่เกิดขึ้น โดยการใช้ทักษะ องค์ความรู้ และทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ในการตอบสนองและเตรียมการรับมือกับภัย

3) หากชุมชนใดที่ประสบภัยและมีศักยภาพในการจัดการกับภัยได้ด้วยตนเอง ความเสียหายที่มีต่อชีวิตและทรัพย์สินก็จะน้อยลง แต่ถ้าหากชุมชนใดไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดการกับภัยที่เกิดขึ้น จะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของคนในชุมชนเป็นอย่างมาก

โรงพยาบาลสวนปรุง จังหวัดเชียงใหม่ (2554) สรุปลักษณะเฉพาะของภัยพิบัติ ดังนี้ ภัยพิบัติเป็นเหตุที่ทำให้มีการสูญเสียชีวิตและการบาดเจ็บ ทรัพย์สิน โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ถูกทำลาย ทั้งยังสร้างความยุ่งยากในด้านการจัดหาอาหาร สาธารณูปโภค การจัดการของเสีย การคมนาคม การให้บริการทางสังคมและการศึกษา เป็นเหตุให้มีความต้องการบริการทางการแพทย์เป็นอย่างมาก เกิดปัญหาทางด้านสาธารณสุข มีการเคลื่อนย้ายผู้รอดชีวิตและการให้ความสนับสนุนด้านต่างๆ

ทวิดา กมลเวชช (2554) ได้อธิบายลักษณะของภัยพิบัติไว้ ดังนี้

1. ภัยหลักก่อให้เกิดภัยอื่นที่ตามมา นั่นคือเวลาที่ภัยเกิดขึ้นนั้น สามารถที่จะก่อให้เกิดภัยประเภทอื่นตามมาซึ่งในบางครั้งภัยที่เกิดตามมานั้นรุนแรงยิ่งกว่า หรือในบางครั้งภัยที่ตามมานั้นจะต้องใช้วิธีการในการจัดการที่ตรงข้ามกับภัยแรก เช่น การเกิดแผ่นดินไหวและเกิดสึนามิตามมา

2. ภัยพิบัติสามารถเพิ่มความรุนแรงได้ หากระดับของความอ่อนไหวของชุมชนมีสูง

3. ภัยพิบัติสามารถขยายผลสู่พื้นที่ต่างๆ ในวงกว้าง และเป็นพื้นที่ที่ข้ามเขตการปกครองของหน่วยงาน

4. ภัยพิบัติไม่มีความแน่นอน กล่าวคือ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากภัยต่างๆ นั้น อาจมีรูปแบบที่ไม่ซ้ำเดิม อาจมีความรุนแรงที่มากขึ้นและมีความถี่สูงขึ้น และอาจเกิดขึ้นในเงื่อนไขเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น พายุนอกฤดู หรือการเกิดแผ่นดินไหวกลางดึก หรือการเกิดแผ่นดินไหวและสึนามิในระดับที่รุนแรงแบบที่ไม่เคยมีมาก่อน

5. ภัยพิบัติจะก่อให้เกิดความโกลาหล (Chaos) เพราะในสถานการณ์ที่ไม่ปรกติอย่างเช่นในภัยพิบัตินั้น จะมีผู้ได้รับบาดเจ็บ ได้รับความเสียหายมากมายหลายกลุ่ม ประกอบกับผู้ที่

เข้าจัดการให้ความช่วยเหลือก็จะมากหน้าหลายตาเช่นเดียวกัน ดังนั้นความซับซ้อนและสับสนในการปฏิบัติการจะสูง ทั้งในด้านกายภาพที่ผิดปรกติจนอาจไม่สามารถระบุตำแหน่งแห่งที่ได้มีอุปสรรคทางด้านพื้นที่ เช่น สะพานขาด ดินถล่ม น้ำท่วมทางสัญจร และยังมีจำนวนหน่วยงาน ทรัพยากร ของบริจาค และเจ้าหน้าที่จำนวนมาก อันสามารถก่อให้เกิดความวุ่นวายได้ในที่สุด

จากที่ได้ทบทวนมาข้างต้น ผู้วิจัยได้สรุปความหมายของ ภัยพิบัติ ไว้ดังนี้

ภัยพิบัติ หมายถึง ภัยที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง ส่งผลกระทบต่อบุคคลเดียวหรือบุคคลในวงกว้าง กระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัย อันเกินขีดความสามารถของชุมชนที่จะใช้ทรัพยากรของตนในการรับมือและจัดการกับภัยพิบัติและผลกระทบของภัยพิบัติได้ ทั้งนี้อาจเป็นภัยที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เช่น อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช หรือจากการกระทำของมนุษย์ เช่น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด และหมายความรวมถึงภัยทางอากาศ การก่อวินาศกรรมด้วย โดยที่ลักษณะเฉพาะของภัยพิบัติสามารถแยกแยะได้ 4 องค์ประกอบ คือ

1) ภัยพิบัติสามารถเกิดได้ทุกสถานที่ ทุกเวลา สามารถขยายผลได้เป็นทวีคูณ ภัยอย่างหนึ่งสามารถก่อให้เกิดภัยอีกอย่างหนึ่งได้ โดยอาจจะค่อยๆ เกิดหรือเกิดอย่างฉับพลัน ไม่สามารถคาดการณ์หรือเตือนล่วงหน้าได้อย่างสมบูรณ์

2) ส่งผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมแก่กลุ่มคนหลายกลุ่ม ประชาชนไม่สามารถรับมือกับภัยได้ด้วยกำลังความสามารถและทรัพยากรของตนเอง

3) มีระดับความเสียหายและความสูญเสียอยู่ในขั้นรุนแรง มีผลทำให้เกิดความโกลาหล ทรัพย์สิน โครงสร้างพื้นฐานถูกทำลาย ทำความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ

4) ต้องอาศัยทักษะ ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญการเฉพาะด้านหลายๆ ด้าน รวมไปถึงทรัพยากรต่างๆ ในการจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะกรณีภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ ซึ่งเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ คือ อุทกภัย และวาตภัยเท่านั้น เนื่องจากเป็นภัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในรอบ 10 ปีที่ผ่าน (พ.ศ.2548-ปัจจุบัน) มีความรุนแรงในระดับที่ส่งผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคมต่อชาวบ้าน ชุมชนในพื้นที่

2.1.2 ระบบการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

ระบบการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยมีพัฒนาการมายาวนาน ต่อเนื่องมาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้เห็นพื้นฐาน บริบทของการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

ปัญญาศักดิ์ โสภณวสุ และศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี (2554) กล่าวถึงความเป็นมาของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย ดังนี้

ระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของไทย มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบมาตั้งแต่ในปี พ.ศ.2477 โดยมีการจัดตั้ง “กรมป้องกันต่อสู้อากาศยาน” ขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่จัดการป้องกันภัยทางอากาศ ปี พ.ศ.2480 ได้มีการปรับอัตรากำลังของกรมฯ นี้ใหม่ด้วยการจัดตั้ง “กองยามอากาศ” โดยมีหน้าที่ส่วนหนึ่งในการฝึกทหารกองหนุนให้ออกปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการสังเกตเครื่องบินและส่งข่าวไปยังศูนย์รวมข่าวเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการให้สัญญาณและประกาศแจ้งเตือนภัยทางอากาศ

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

ในปี พ.ศ.2495 ได้ยกฐานะกองป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นเป็นกรมเรียกว่า “กรมป้องกันสาธารณภัย” โดยมีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันภัยทางอากาศ ภัยจากการก่อวินาศกรรม ภัยจากการจารกรรม ภัยอันเกิดจากแผ่นดินไหว ภัยจากทุ่นระเบิดทั้งบนบกและในน้ำ ตลอดจนอัคคีภัย วาตภัย และอุทกภัย

ในปี พ.ศ.2501 ได้มีการยุบกรมป้องกันสาธารณภัยและจัดตั้งเป็น กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2505 โอนไปสังกัดกรมการปกครอง ในห้วงเวลานับจากนั้นกล่าวได้ว่าระบบงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนได้มีการก่อรูปที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่าห้วงเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เพื่อให้เกิดการประสานงาน ร่วมมือกันโดยใกล้ชิดและเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังได้กำหนดผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่างๆ ทั้งระดับชาติ จังหวัด อำเภอ เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และกำหนดให้กรมการปกครองทำหน้าที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยมีอธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนโดยตำแหน่ง

ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของไทยได้พัฒนาก้าวหน้าไประดับหนึ่ง ประการแรก คือ การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในมิติของการเตรียมความพร้อมรับภัยพิบัติ มีการบูรณาการหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรง อาทิ กรมอุตุนิยมวิทยาและกรมประชาสัมพันธ์ให้เข้ามามีบทบาทในการคาดหมาย ประเมินสถานการณ์ และแจ้งเตือนประชาชน ประการที่สอง คือ การสงเคราะห์และให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยภายหลังจากภัยพิบัติทางธรรมชาติยุติลง

ปี พ.ศ. 2545 นับเป็นปีแห่งการเริ่มต้นการปฏิรูประบบงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศครั้งใหม่ ได้มีการจัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้น เพื่อเป็นผู้รับผิดชอบในภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เป็นผลให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522

ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการ ได้มีการกำหนดกรอบการบริหารจัดการสาธารณภัยไว้อย่างชัดเจน ทั้งที่เป็นแนวนโยบาย การปฏิบัติการ และกรอบการประสานการปฏิบัติ โดยมีคณะกรรมการระดับชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศ และมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการจัดการภัยพิบัติของประเทศ (สศช., 2554) สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ดังนี้

1) ขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ครอบคลุมสาธารณภัยทุกประเภท โดยได้มีการกำหนดคำนิยามของสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง ไว้อย่างชัดเจน

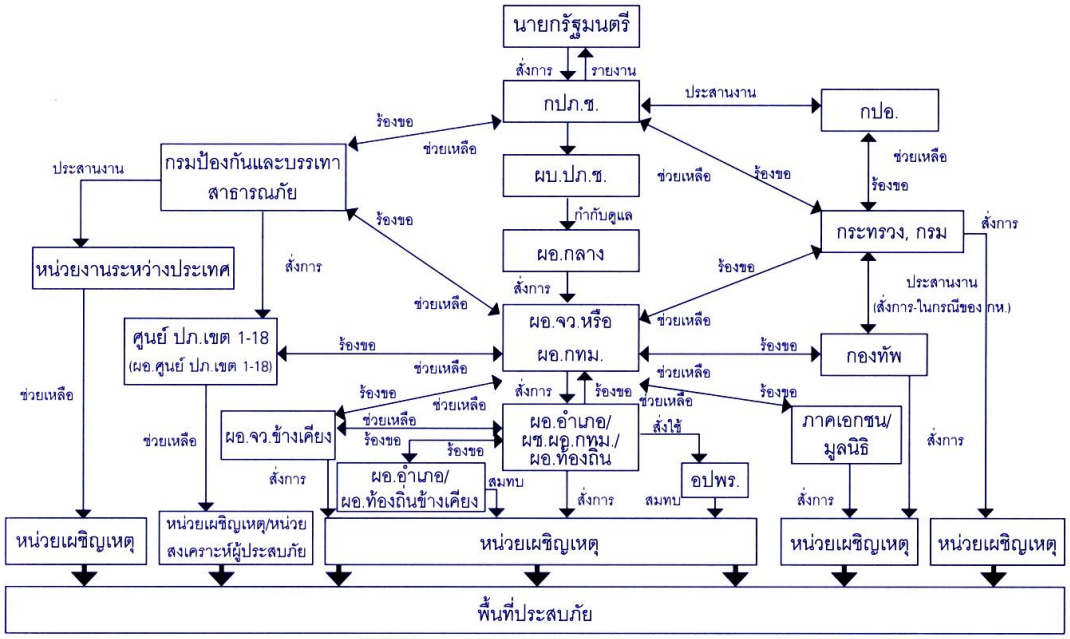
2) การกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ดำเนินการโดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ซึ่งมีกรรมการทั้งหมด 23 คนโดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

3) กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ

4) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำหนดให้มีการจัดทำแผน 3 ระดับ คือ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร

5) กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและผู้เกี่ยวข้องไว้อย่างเป็นเอกภาพ ชัดเจนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น (ปภ., 2552)

ทั้งนี้ กลไกบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย มีลักษณะโครงสร้างดังภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 กลไกบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554

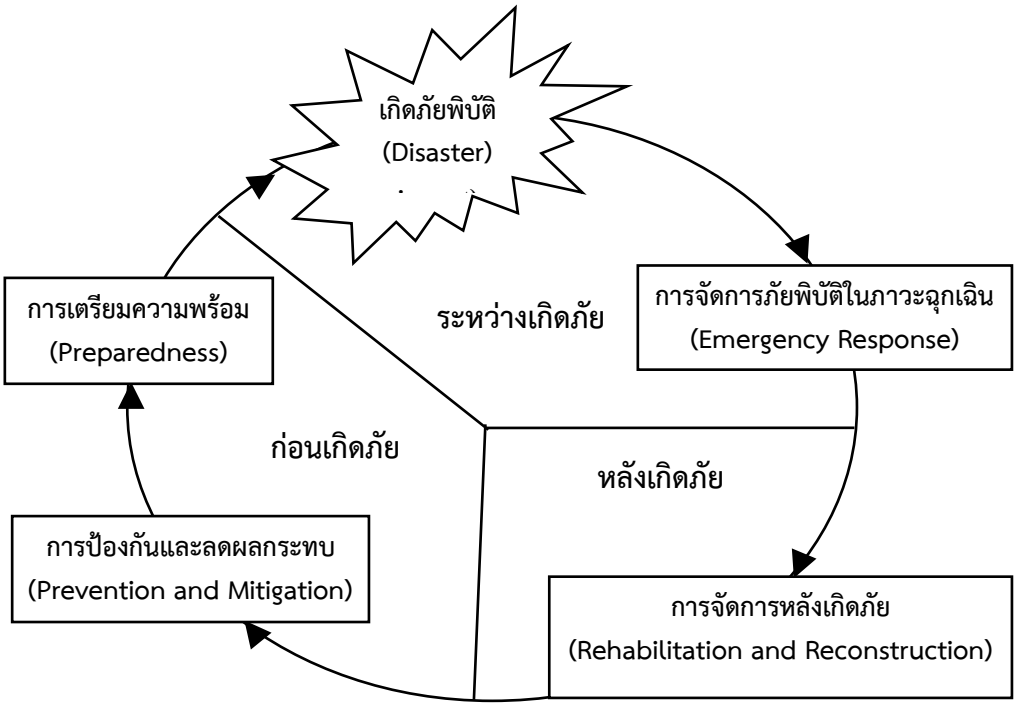
นอกจากมิติทางกฎหมายที่เป็นกลไกในการบริหารจัดการสาธารณภัยแล้ว ยังมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 แผนหลักการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 รวมถึงแผนแม่บทภัยต่างๆ ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการสาธารณภัย คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2552 โดยกำหนดขอบเขตสาธารณภัยเป็น 2 ด้าน คือ

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

2) ด้านความมั่นคง ประกอบด้วย 4 ประเภทภัย คือ ภัยจากการก่อวินาศกรรม ภัยจากทุ่นระเบิดกับระเบิด ภัยทางอากาศ ภัยจากการชุมนุมประท้วงและก่อการจลาจล

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ ได้พัฒนาแนวทางการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และขับเคลื่อนภารกิจภายใต้แผนงาน/โครงการต่างๆ เพื่อ

เสริมสร้างศักยภาพในการบริหารจัดการสาธารณภัยให้ครอบคลุม ทั้งก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ตามวัฏจักรของการบริหารจัดการภัยพิบัติ ดังนี้



ภาพประกอบ 3 วัฏจักรการบริหารจัดการภัยพิบัติ
ที่มา : ปภ., 2551

ด้านการป้องกันและลดผลกระทบ ได้แก่ การกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ การจัดทำแผนแม่บทตามประเภทภัยพิบัติ รวมถึงแผนปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทต่างๆ การวางมาตรการป้องกันและลดความเสี่ยง และการสร้างระบบป้องกันเตือนภัย การจัดทำคู่มือ การศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพ ฯลฯ โดยได้ดำเนินการดังนี้

1) มีวิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักในการฝึกอบรมและฝึกปฏิบัติ เพื่อการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการ ทักษะและความชำนาญในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การช่วยเหลือผู้ประสบภัยและการฟื้นฟู ตลอดจนการประยุกต์ใช้นวัตกรรม และเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้แก่บุคลากรในองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน อาสาสมัครและประชาชน เพื่อสร้างความตระหนักและเตรียมความพร้อมในการจัดการสาธารณภัย

2) ให้ความสำคัญในการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประจำปีในรูปแบบต่างๆ ทั้งในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับกลุ่มจังหวัด การบริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติด้านสาธารณภัย

3) เสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยให้ความรู้แก่ผู้นำชุมชนภายใต้โครงการเสริมสร้างศักยภาพด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยนำหลักการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานมาเป็นแนวทางการดำเนินงาน เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชน ให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถจัดการภัยพิบัติหรือสาธารณภัยในเบื้องต้น พัฒนาระบบการกู้ชีพกู้ภัย เตรียมความพร้อมในการเผชิญเหตุและช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งทีมกู้ชีพกู้ภัย เสริมสร้างชุดเผชิญสถานการณ์วิกฤตพัฒนาศักยภาพเครือข่ายอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เป็นต้น

4) จัดหาและสนับสนุนวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ และจัดทำระบบฐานข้อมูลเครื่องจักรกล ยานพาหนะและเครื่องมืออุปกรณ์ของหน่วยงาน เครือข่ายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ด้านการจัดการในภาวะฉุกเฉิน มีการบริหารจัดการเพื่อคลี่คลายสถานการณ์วิกฤตให้เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุด ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ และการประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติ ใช้ระบบการสั่งการในภาวะวิกฤติ (Incident Command System: ICS) ที่สอดคล้องกับระบบการจัดการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ในการบริหารจัดการสาธารณภัยเพื่อการประสานงานและความร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานภาครัฐองค์กรเอกชนและภาคประชาชน เพื่อการเตรียมความพร้อมในทุกๆ ด้าน รวมถึงการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการร่วมระดับจังหวัดและจุดตรวจร่วมทั่วประเทศ เพื่อป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในช่วงเทศกาล เป็นต้น

การฟื้นฟูบูรณะ ดำเนินการฟื้นฟูหลังเกิดสาธารณภัยในเบื้องต้น ได้แก่ การฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายให้กลับสู่ปกติโดยเร็ว และให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเฉพาะตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินฯ การสนับสนุนเครื่องอุปโภคบริโภค การจัดหาอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ด้านสาธารณภัย เช่น เต็นท์บ้านน็อคดาว เรือท้องแบน เป็นต้น

การดำเนินการด้านอื่นๆ เช่น การประสานความร่วมมือกับต่างประเทศ การติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายใต้แผนงาน/โครงการต่างๆ ตลอดจนการจัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาประสิทธิภาพระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อให้ประชาชนได้รับการดูแลเอาใจใส่และมีหลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (ปภ, 2554)

นอกจาก กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติในประเทศแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554) ดังต่อไปนี้

ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ เป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จัดตั้งขึ้นหลังจากที่ประเทศไทยประสบเหตุการณ์ธรณีพิบัติจากคลื่นสึนามิ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เป็นศูนย์ข้อมูลกลางด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีขีดความสามารถในการควบคุมและสั่งการในภาวะวิกฤต และแจ้งเตือนภัยในระดับมาตรฐานสากล ที่มุ่งเน้นให้มีการพัฒนาระบบการสื่อสารที่มีความมั่นคงปลอดภัย มีประสิทธิภาพ เสถียรภาพ เชื่อถือได้ ทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤต เพื่อลดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ นอกจากบทบาทหลักในการเป็นศูนย์ข้อมูลกลางด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ และการแจ้งเตือนภัยพิบัติทางธรรมชาติแล้ว ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติได้มีการจัดทำโครงการจัดอบรมสัมมนาสร้างองค์ความรู้ด้านระบบการแจ้งเตือนภัย ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน เพื่อสร้างความรู้เกี่ยวกับการสื่อสาร และการสร้างเครือข่ายการเตือนภัยให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งจากผลของโครงการอบรมดังกล่าวได้นำมาสู่การจัดตั้งเครือข่าย “เพื่อนเตือนภัย” ที่เปิดโอกาสให้ผู้สนใจเข้าร่วมเป็นอาสาสมัคร “เพื่อนเตือนภัย”

ศูนย์บริหารจัดการวิกฤตการณ์ด้านการสื่อสาร กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ได้จัดตั้งศูนย์บริหารจัดการวิกฤตการณ์ด้านการสื่อสาร (ศบส.) เพื่อดำเนินการตามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ในการดำเนินการให้มีข่ายการสื่อสารหลักในภาวะฉุกเฉิน โดยหน้าที่ของศูนย์ประกอบด้วย

1) การประสานให้มีการกำหนดระเบียบ และจัดทำคู่มือการใช้ความถี่วิทยุกลางให้เป็นรูปธรรม เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นข่ายสื่อสารหลักในกรณีเกิดภัยพิบัติ ในการประสานขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2) การจัดทำระบบสารสนเทศในการจัดเก็บข้อมูลด้านข่ายสื่อสาร ระบบการสื่อสาร และเครื่องมือสื่อสารของหน่วยงานต่างๆ จัดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางด้านการสื่อสารผ่าน Website : www.ccc.go.th

3) การจัดให้มีหมายเลขโทรศัพท์เพื่อการประสานงานเหตุฉุกเฉิน (Emergency Call Center) เพื่ออำนวยความสะดวกกับประชาชนที่มีเหตุฉุกเฉินในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับข่ายสื่อสารสำรองหรือข่ายสื่อสารคู่ขนาน

กรมโยธาธิการและผังเมือง ถึงแม้ว่ากรมโยธาธิการฯ จะไม่ได้ถูกจัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาติ เช่นเดียวกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ และศูนย์บริหารจัดการวิกฤตการณ์ด้านการสื่อสาร ดังกล่าวข้างต้น แต่โดยภารกิจด้านผังเมืองและการโยธาแล้ว ทำให้กรมโยธาธิการฯ มีบทบาทในการป้องกันความเสียหาย

จากภัยพิบัติธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว ผ่านการออกกฎระเบียบด้านผังเมืองและการโยธาในพื้นที่ต่างๆ ในส่วนของการช่วยเหลือผู้ประสบภัย กรมโยธาธิการฯ ได้มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากเหตุการณ์สึนามิ ในปี 2548 โดยมีการจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือด้านการก่อสร้างอาคารแก่ผู้ประสบภัยจากคลื่นยักษ์สึนามิ ซึ่งทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ เช่น การให้คำปรึกษาด้านการออกแบบอาคาร การยื่นคำขออนุญาตการก่อสร้างอาคาร และการให้คำปรึกษาทางวิชาการวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม เป็นต้น ตลอดจนมีการจัดตั้งคณะทำงานตามภารกิจต่างๆ เพื่อฟื้นฟูพื้นที่ประสบธรณีพิบัติภัย และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว

กรมอุตุนิยมวิทยา มีพันธกิจหลักในการพยากรณ์อากาศครอบคลุมทั้งประเทศ และออกคำเตือนอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง แม่นยำ ทันเหตุการณ์ เพื่อตอบสนองต่อการบริหารจัดการในการลดการสูญเสียจากภัยธรรมชาติ รวมถึงสร้างความตระหนักของประชาชนถึงภัยธรรมชาติ และสามารถปฏิบัติตนได้อย่างถูกต้องในการรักษาชีวิต และลดผลกระทบจากภัยธรรมชาติ โดยใช้เทคโนโลยีและวิธีการบริการสารสนเทศที่ทันสมัย

สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉินปี พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นองค์กรรับผิดชอบการบริหารจัดการ การประสานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และเอกชน รวมถึงการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการการจัดบริการการแพทย์ฉุกเฉิน โดยมีพันธกิจหลักในการพัฒนาระบบการแพทย์ฉุกเฉินให้ได้มาตรฐานพัฒนาระบบการบริหารจัดการการแพทย์ฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพ พัฒนาเครือข่ายและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคีทุกภาคส่วน ตลอดจนเป็นศูนย์ประสานงานการแพทย์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติ

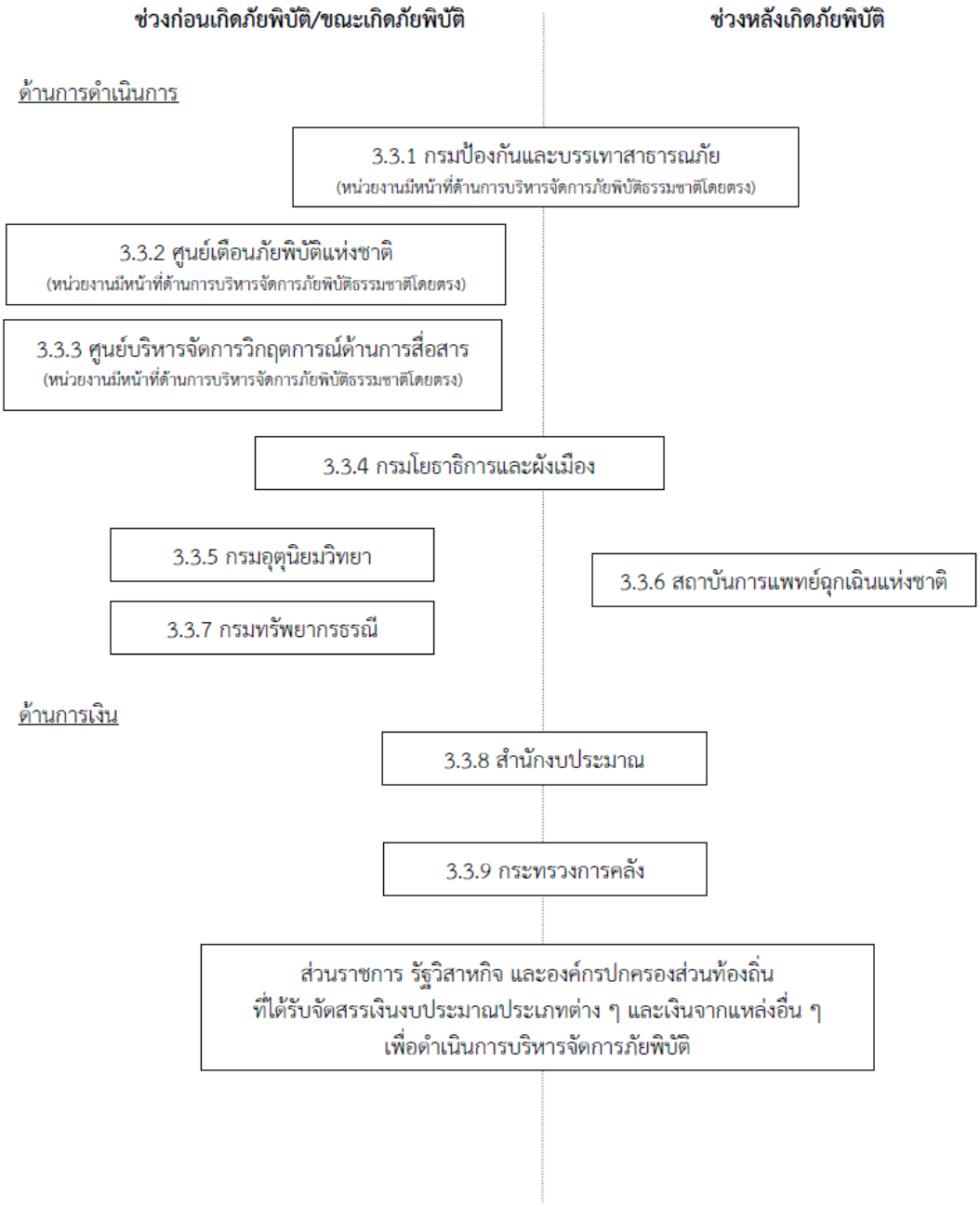
กรมทรัพยากรธรณี มีภารกิจเกี่ยวกับการสงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟู และบริหารจัดการด้านธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี โดยการสำรวจ ตรวจสอบสภาพธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณีการประเมินศักยภาพแหล่งทรัพยากรธรณี การกำหนด และกำกับดูแลเขตฟื้นที่สงวนและอนุรักษ์ทรัพยากรธรณี เพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรณี คุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ และสังคมอย่างยั่งยืน โดยมีสำนักธรณีวิทยาสิ่งแวดล้อมและธรณีพิบัติภัย ทำหน้าที่รับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องด้านธรณีพิบัติภัย เช่น การติดตั้งเครื่องมือตรวจการสั่นไหวในเขตพื้นที่เสี่ยงภัย และการศึกษาถึงรอยเลื่อนต่างๆ เป็นต้น

สำนักงบประมาณ มีภารกิจหลักในการจัดทำงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการบริหารตามแนวนโยบายรัฐบาล โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากร และวินัยทางการคลังรวมทั้งการบริหารงบประมาณ โดยการมอบอำนาจและกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพและคุ้มค่า จากภารกิจของสำนักงบประมาณดังกล่าว จะเห็นได้ว่า สำนักงบประมาณมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดการบริหาร

จัดการภัยพิบัติธรรมชาติ ทั้งในส่วนของการป้องกันก่อนเกิดเหตุภัยพิบัติและการบรรเทาและฟื้นฟูหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ ผ่านการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานต่างๆ อย่างเหมาะสม รวมถึงการตั้งงบกลางรายการรายจ่ายฉุกเฉินและจำเป็น ซึ่งสามารถนำไปใช้จ่ายเพื่อบรรเทาความเสียหายของประชาชนได้อย่างทันท่วงทีในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ

กระทรวงการคลัง มีภารกิจหลักในการเสนอแนะ กำหนดนโยบายการคลังและระบบการเงิน นโยบายภาษี และบริหารการจัดเก็บภาษี นโยบายรายจ่ายและหนี้สาธารณะ การบริหารรายรับรายจ่ายและหนี้สาธารณะ และการบริหารพัสดุภาครัฐ ที่ราชพัสดุ เหรียญกษาปณ์ รัฐวิสาหกิจ และหลักทรัพย์และทรัพย์สินอื่นๆ ของรัฐ ภัยพิบัติธรรมชาติเมื่อเกิดขึ้นย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินทั้งของรัฐและของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องเข้ารับภาระจากความเสียหายดังกล่าวทั้งทางตรงและ/หรือทางอ้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงมีหน้าที่และบทบาทในการกำหนดนโยบายทางการคลัง เพื่อบริหารจัดการภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นและที่อาจจะเกิดขึ้นให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อรักษาความมั่นคงและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ

ทั้งนี้ บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาติ โดยสรุปเป็นดังภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554

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 การประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายหลัก ได้มีการกำหนดกรอบการบริหารจัดการสาธารณภัยไว้อย่างชัดเจน ทั้งที่เป็นแนวนโยบาย การปฏิบัติการ และกรอบการประสานการปฏิบัติ โดยมีการจัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานกลางในการจัดการภัยพิบัติของประเทศ

ทั้งนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้พัฒนาแนวทางการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และขับเคลื่อนภารกิจภายใต้แผนงาน/โครงการต่างๆ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารจัดการสาธารณภัยให้ครอบคลุม ทั้งก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ตามวัฏจักรของการบริหารจัดการภัยพิบัติ ได้แก่

ด้านการป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม ได้แก่ การกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย การจัดทำแผน การวางมาตรการป้องกันและลดความเสี่ยง และการสร้างระบบป้องกันเตือนภัย การจัดทำคู่มือ การศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพ

ด้านการจัดการในภาวะฉุกเฉิน มีการบริหารจัดการเพื่อคลี่คลายสถานการณ์วิกฤตให้เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุด การประสานงานและความร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานภาครัฐองค์กรเอกชนและภาคประชาชน เพื่อการเตรียมความพร้อมในทุกๆ ด้าน รวมถึงการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการร่วมระดับจังหวัดและจุดตรวจร่วมทั่วประเทศ

การฟื้นฟูบูรณะ ดำเนินการฟื้นฟูหลังเกิดสาธารณภัยในเบื้องต้น ได้แก่ การฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายให้กลับสู่ปกติโดยเร็ว และให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

2.1.3 ปัญหาการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องเผชิญภัยพิบัติขนาดใหญ่หลายครั้ง แม้จะมีการกำหนดผู้รับผิดชอบในภารกิจระดับต่างๆ ไว้ชัดเจนแล้ว หากแต่การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมาทุกครั้งยังคงประสบปัญหา ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554) ได้สรุปปัญหาในการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย ดังนี้

1) กลไกการบริหารจัดการ แม้ว่าประเทศไทยจะมีกลไกและองค์กรรับผิดชอบกรณีการเกิดสาธารณภัยในหลายระดับ ตั้งแต่การติดตามประเมินโอกาสการเกิดภัย การแจ้งเตือน การเข้าให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูเมื่อเกิดเหตุการณ์ จนถึงการฟื้นฟูผู้ประสบภัยและพื้นที่ภายหลังการเกิดภัย โดยมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา กรมทรัพยากรธรณี กรมชลประทาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานได้ร่วมดำเนินการเพื่อรับมือภัยพิบัติแต่ละประเภทที่ต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในการกำหนดแนวทางจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์รองรับสถานการณ์ แต่ปัญหาพื้นฐาน คือ การขาดเอกภาพในการปฏิบัติและการบริหารจัดการ ทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ผู้รับผิดชอบหลักไม่มีอำนาจสั่งการได้ครอบคลุมทุกหน่วยงาน เป็นผลให้การประสานงานและการผนึกกำลังจากหน่วยงานอื่นๆ ในภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน กองทัพ และอื่นๆ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การจัดทำโครงการด้านสาธารณภัยที่ต่างฝ่ายต่างดำเนินการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและไม่มีการทำงานในลักษณะองค์รวม เพื่อประสานการทำงานในทิศทางเดียวกันและแก้ไขปัญหาระยะยาว

2) ขีดความสามารถของหน่วยงานปฏิบัติยังไม่สามารถรับมือภัยพิบัติขนาดใหญ่ได้ อันเนื่องมาจากการขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร เครื่องจักร เครื่องมืออุปกรณ์ที่เหมาะสมและจำเป็นในเบื้องต้น รวมทั้งเครื่องมือพิเศษที่จำเป็นต้องใช้ในกรณีต่างๆ บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ส่วนกำลังคนที่มีอยู่ก็ยังขาดความรู้และความชำนาญในเชิงเทคนิค ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานรับผิดชอบในการติดตามความเปลี่ยนแปลงของภัยธรรมชาติ ยังไม่สามารถติดตามและพยากรณ์ได้อย่างถูกต้องและแม่นยำ เนื่องจากการไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอ ประกอบกับบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัยยังมีจำนวนน้อย ขาดการฝึกฝนและอบรมอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเกิดความสับสนและล่าช้าในการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

3) ปัญหาด้านองค์ความรู้ และอำนาจการตัดสินใจในขั้นตอนการปฏิบัติ ประเทศไทยยังขาดการวิจัยและพัฒนาด้านสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง ยังไม่มีความชัดเจนในการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยและการเผชิญปัญหา ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันสาธารณภัยและผังเมือง

ยังไม่สามารถบังคับใช้อย่างได้ผล ขณะที่กฎหมายอื่นๆ เป็นอุปสรรคต่อการจัดการสาธารณภัย รวมทั้งขาดการให้ความสำคัญในระดับนโยบายด้วย

4) ปัญหาด้านการฟื้นฟู การช่วยเหลือฟื้นฟูที่ผ่านมาพบว่า มีระบบ ระเบียบการใช้เงินงบประมาณที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินการ ทำให้การฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยเป็นไปอย่างล่าช้าส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพของประชาชน

นิลุบล สู่พาณิช (2549) จำแนกข้อจำกัดในการจัดการภัยพิบัติที่ผ่านมาของประเทศไทยไว้เป็นด้านๆ ดังนี้

ด้านเศรษฐกิจ

1) การมุ่งเข็มเพื่อพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรม โดยกำหนดเป้าหมายการส่งออกสินค้าให้สูงขึ้น ทำให้เกิดการเร่งการเพิ่มผลผลิตเพื่อการส่งออกทั้งในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม ทำให้อัตราการใช้สารเคมีและวัตถุอันตรายมีปริมาณสูงขึ้น ขณะที่ระบบการควบคุมการใช้การขนส่งและการกำจัดสารพิษยังขาดประสิทธิภาพ จึงก่อให้เกิดปัญหาสารเคมีและสารพิษตกค้าง รวมทั้งการเกิดอุบัติเหตุจากการขนส่ง

ด้านสังคมและการพัฒนาบุคลากร

1) การพัฒนาทางสังคมไม่สอดรับกับการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม และการขยายความเจริญจากเมืองสู่ชนบทที่รวดเร็วเกินไปก่อให้เกิดปัญหาครอบครัว ปัญหาสังคมทั้งทางร่างกายและจิตใจ ทำให้เป็นอุปสรรคในการเตรียมความพร้อมประชาชนให้สามารถรับมือกับภัยที่รุนแรงขึ้นและบ่อยครั้งขึ้น

2) ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการทั้งในระดับนโยบาย ระดับวางแผน และระดับปฏิบัติ

3) บุคลากรที่มีความรู้และมีความเชี่ยวชาญที่มีอยู่ในด้านการจัดการภัยพิบัติมีไม่เพียงพอ ทำให้มีผลต่อการป้องกันและการเตรียมความพร้อมให้ประชาชน

4) ขาดการสร้างความเข้าใจให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา และผลกระทบที่ตามมาจากการเกิดภัยพิบัติ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการร่วมคิดและวางแผนเพื่อลดความเสี่ยงโดยชุมชนเอง

ด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา

1) ขาดการคำนึงถึงความเชื่อมโยงระหว่าง “การจัดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม” การตัดไม้ทำลายป่าและการทำลายระบบนิเวศน์ กอปรกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เด็ดขาดพอ มีผลทำให้ธรรมชาติขาดสมดุลและเกิดภัยพิบัติตามมาซึ่งนับวันจะถี่และรุนแรงขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาความยากจนซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลกระทบมาจากการเกิดภัยพิบัติ

ด้านการบริหารจัดการ

1) ขาดความชัดเจนในองค์การและองค์กรหลักที่จะต้องรับผิดชอบ และขาดเอกภาพในการบริหารจัดการและสั่งการ ในอดีตที่ผ่านมามีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องจริง แต่ไม่มีเจ้าภาพที่แท้จริงทำให้เกิดความสับสนและมีผลต่อประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบาย การวางแผนงบประมาณ รูปแบบที่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน การจัดเก็บข้อมูลและสถิติเพื่อนำมาศึกษา วิเคราะห์เพื่อหาทางป้องกันและลดปัญหา

2) รัฐไม่ลงทุนในด้านการบริหารจัดการในเชิงป้องกันเพื่อลดผลกระทบของความเสี่ยงจากภัยพิบัติ งบประมาณที่จัดสรรจะเน้นการตั้งรับ คือ งบประมาณเพื่อการช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ

3) ขาดการส่งเสริม สนับสนุนการลงทุนในการศึกษาในด้านการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างจริงจัง

4) กลยุทธ์การดำเนินงานเป็นแบบ “ตั้งรับ” เป็นการเตรียมให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัย ไม่มีขั้นตอน มาตรการการป้องกันหรือลดความเสี่ยง และการลดผลกระทบทางลบ

5) ประชาชนและชุมชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและดำเนินการ รัฐเป็นผู้รับผิดชอบและสั่งการ บุคลากรที่ร่วมวางแผนและปฏิบัติงานมักไม่ใช่คนในพื้นที่ ขาดความรู้และเข้าใจในสภาพพื้นที่ ทำให้เกิดความคาดเคลื่อนในการคาดการณ์และการเตรียมความพร้อม

6) ไม่มีการศึกษา วิเคราะห์ เพื่อประเมินความเสี่ยงและความล่อแหลม

7) มีความยุ่งยากซับซ้อนในการแปลงนโยบายและแผนสู่การปฏิบัติในระดับชุมชนและท้องถิ่น

8) ไม่มีการสร้างระบบการเฝ้าระวังภัยและการแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพที่คำนึงถึงการผสมผสานและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีกับภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น

9) ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องจักรที่จำเป็นสำหรับใช้ในการจัดการภัยพิบัติโดยตรง

10) ขาดการประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการจัดทำระบบแผนที่เสี่ยงภัยในทุกระดับ คือ ระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับภูมิภาคและระดับประเทศ

ด้านกฎหมาย กฎ และระเบียบ

1) กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อปฏิบัติต่างๆ โดยเฉพาะบทลงโทษขาดความชัดเจนและล้าหลังไม่สามารถสนองตอบต่อสถานการณ์ในปัจจุบันได้อย่างเหมาะสม

2) การบังคับใช้กฎหมาย และมาตรการในการปลูกสร้างอาคาร โรงงานที่รุกล้ำที่สาธารณะ แม่น้ำ ลำคลอง ตลอดจนการทำให้สภาพแวดล้อมเสียหาย ขาดความสมดุล ขาดความเด็ดขาดในการลงโทษผู้ทำผิด

ปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ผู้วิจัยได้จัดแยกเป็นประเด็นปัญหา และสภาพปัญหา ดังนี้

ตาราง 1 สรุปประเด็นปัญหาและสภาพปัญหาในการจัดการภัยพิบัติ

ประเด็นปัญหา	สภาพปัญหา
การบริหารจัดการ	- ขาดเอกภาพในการปฏิบัติและบริหารจัดการ ทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น - ผู้รับผิดชอบหลักไม่มีอำนาจสั่งการได้ครอบคลุมทุกหน่วยงาน - ไม่มีการทำงานในลักษณะองค์รวม - ใช้กลยุทธ์แบบตั้งรับ - มีความยุ่งยากในการแปลงนโยบายและแผนสู่การปฏิบัติในระดับชุมชนและท้องถิ่น
การมีส่วนร่วม	- ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการร่วมคิด วางแผน และดำเนินการ รัฐเป็นผู้รับผิดชอบและออกคำสั่ง
องค์ความรู้	- ขาดการวิจัยและพัฒนาด้านสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง - ขาดการสร้างความเข้าใจให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา - ไม่มีการศึกษา วิเคราะห์ ประเมินความเสี่ยงและความล่อแหลม
ขีดความสามารถ	- บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัยมีจำนวนน้อย ขาดการฝึกฝน และอบรมอย่างมีประสิทธิภาพ - ขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน - ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ
กฎหมาย	- บทลงโทษขาดความชัดเจน และล้าหลัง - ขาดความเด็ดขาดในการลงโทษผู้กระทำผิด เช่น กรณีการปลูกสร้างอาคารรุกล้ำที่สาธารณะ แม่น้ำ คลอง

ด้วยสภาพปัญหาในการบริหารจัดการภัยพิบัติข้างต้น ส่งผลให้เมื่อเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่ หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถแก้ไขปัญหาและให้ความช่วยเหลือได้อย่างทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนในพื้นที่ไม่อาจรอรับการช่วยเหลือได้แต่เพียงอย่างเดียว จึงได้ก่อรูปรวมตัวเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในบางพื้นที่มีการช่วยเหลือกันในระดับชุมชน แต่ในบางพื้นที่ก็อาศัยความเป็น

กลุ่มก้อน ความเป็นองค์กรชุมชน เครือข่าย ให้ความช่วยเหลือกันในระดับตำบล อำเภอ ดังเช่นกรณีของเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ

2.2 เครือข่าย

เครือข่าย เป็นแนวคิดแนวปฏิบัติที่มีมานาน ในความหมายที่กว้าง เครือข่ายคือหัวใจของชุมชนในอดีต ผู้คนอยู่กันแบบพึ่งพา อาศัยกันทั้งในชุมชน กับชุมชนอื่นๆ มีความสัมพันธ์แบบเครือข่ายที่แสดงออกทางกิจกรรมที่ทำกันสม่ำเสมอหรือเป็นครั้งคราว ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของชุมชน (เสรี พงศ์พิศ, 2548)

การสร้างเครือข่ายมีประโยชน์หลายประการ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ สมาชิกและกิจกรรมของเครือข่าย เช่น ช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ เครื่องมือ ฯลฯ ทำให้เห็นมองปัญหาและประเด็นการพัฒนาที่บางทีอาจมองข้ามหรือมีความซับซ้อน ทำให้การพัฒนาสามารถดำเนินไปได้ก้าวหน้า และรวดเร็ว ช่วยลดการทำงานและการใช้ทรัพยากรที่ซ้ำซ้อน โดยเฉพาะในการพัฒนากลุ่มชุมชนของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ทำให้ทราบว่ายังมีกลุ่มบุคคลหรือบุคคลอื่น ที่สนใจทำงานในเรื่องเดียวกัน และประสบปัญหาเหมือนกัน ช่วยให้กลุ่มชุมชนได้รับความช่วยเหลือ มีขวัญกำลังใจ มีแรงจูงใจในการทำกิจกรรม และทำให้เกิดอิทธิผลกระตุ้นให้สังคมตระหนักถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เช่น การรักษาสิ่งแวดล้อม (ครรชิต พุทธโกษา, 2554)

2.2.1 ความหมายของเครือข่าย

ในด้านความหมายของเครือข่าย มีผู้ให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543) อธิบายว่า เครือข่าย เป็นความร่วมมือระหว่างปัจเจก กลุ่ม องค์การประเภทเดียวกัน หรืออาจเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างกลุ่ม องค์การต่างประเภท เครือข่ายจึงมีได้หลายระดับ ตั้งแต่การเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกต่อปัจเจก การเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกกับกลุ่ม การเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มต่อกลุ่ม หรือแม้กระทั่งการเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายต่อเครือข่าย กลายเป็นเครือข่ายย่อยภายใต้เครือข่ายใหญ่

นฤมล นิราทร (2543) ให้ความหมายของ เครือข่าย ว่า กลุ่มของจุดต่างๆ เชื่อมต่อด้วยเส้น จุดต่างๆ ที่ว่านี้คือ บุคคลหรือกลุ่ม ส่วนเส้นที่เชื่อมต่อนี้หมายถึง ความสัมพันธ์ที่บุคคล หรือกลุ่มต่างๆ มีต่อกัน เครือข่ายจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของกลุ่ม

กาญจนา แก้วเทพ (อ้างถึงใน นฤมล นิราทร, 2543) อธิบายว่า เครือข่าย หมายถึงรูปแบบหนึ่งของการประสานงานของบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรหลายๆ องค์กร ที่ต่างก็มีทรัพยากรของตนเอง มีเป้าหมาย มีวิธีการทำงาน และมีกลุ่มเป้าหมายของตนเอง บุคคลหรือกลุ่มเหล่านี้ได้เข้ามาประสานงานกันอย่างมีระยะเวลายาวนานพอสมควร แม้อาจจะไม่มีกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอก็ตาม แต่ก็จะมีการวางรากฐานเอาไว้ เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีความต้องการที่จะขอความช่วยเหลือหรือ

ขอความร่วมมือจากกลุ่มอื่นๆ เพื่อแก้ปัญหาก็สามารถติดต่อไปได้ ในการเข้าร่วมเป็นองค์กรเครือข่าย องค์กรเหล่านี้ก็ยังคงความเป็นเอกเทศอยู่ เพราะการเข้าร่วมเป็นเครือข่ายเป็นการเข้าร่วมเพียงบางส่วนขององค์กรเท่านั้น

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2546) ได้สรุปความหมายของเครือข่ายว่า เครือข่ายเป็นการเชื่อมโยงผู้คน กลุ่มคน กระบวนการและเป้าหมายเข้าด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการและการแก้ไขปัญหาของกลุ่ม องค์กร ในลักษณะของพลังภาคประชาชน

เสรี พงศ์พิศ (2548) ให้คำจำกัดความของ เครือข่าย ว่า เครือข่ายเป็นขบวนการทางสังคมอันเกิดจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กร สถาบัน โดยมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และความต้องการบางอย่างร่วมกัน ร่วมกันดำเนินกิจกรรมบางอย่างโดยที่สมาชิกของเครือข่ายยังคงเป็นเอกเทศไม่ขึ้นต่อกัน

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552) ให้คำจำกัดความว่า เครือข่าย หมายถึง กลุ่มของผู้กระทำ (Actors) ที่มีการเชื่อมโยงโดยกลุ่มของความสัมพันธ์ (Ties) ผู้กระทำหรือแกนเชื่อมโยง (Nodes) สามารถเป็นได้ทั้งบุคคล ทีมงาน องค์การ แนวความคิด หรืออื่นๆ ขึ้นอยู่กับบริบทของเครือข่าย

กิติชัย รัตนะ (2553) ให้ความหมาย เครือข่าย หมายถึง การดำเนินการของกลุ่มหลายๆ กลุ่มรวมกัน โดยมีพื้นฐานของความต้องการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่คล้ายคลึงกัน เครือข่ายเป็นระบบการปฏิสัมพันธ์ที่มีความเหนียวแน่นน้อยกว่ากลุ่ม เนื่องจากเป็นการรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดพลังต่อรองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ

พระมหาสุทิตย์ อาภากโร (2547) สรุปความหมายของ เครือข่าย ว่า เป็นความร่วมมือระหว่างปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์กรที่มีกิจกรรมคล้ายคลึงกันและขยายผลการทำงานหรือแนวคิดไปสู่กลุ่ม องค์กรอื่นๆ เพื่อเสริมสร้างพลังในการแก้ไขปัญหาและการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ โดยผ่านระบบการสื่อสารที่ทำให้สมาชิกในเครือข่ายมีโอกาสในการรับรู้ และเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน

จากความหมายของเครือข่ายข้างต้น สรุปได้ว่า เครือข่าย หมายถึง การเชื่อมโยงผู้คน กลุ่มคน กระบวนการและเป้าหมายเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดพลังต่อรองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยผ่านระบบการสื่อสารที่ทำให้สมาชิกในเครือข่ายมีโอกาสในการรับรู้ และเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน โดยที่แต่ละฝ่ายยังคงปฏิบัติภารกิจหลักของตนต่อไปอย่างไม่สูญเสียเอกลักษณ์และปรัชญาของตนเอง

2.2.2 องค์ประกอบของเครือข่าย

ในด้านองค์ประกอบของเครือข่าย มีผู้แยกแยะ ให้รายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

นฤมล นิราทร (2543) สรุปลักษณะของเครือข่าย ดังนี้

1) มีกลุ่มบุคคล หรือองค์กร

2) กลุ่มเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งเป็นกระบวนการที่ประสานกลุ่มหรือบุคคลเอาไว้ สิ่งที่ได้จากการปฏิสัมพันธ์ก็คือ ข่าวสารข้อมูลในรูปแบบต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงาน

3) มีการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

4) ความเป็นอิสระต่อกัน แต่ละกลุ่มมีเป้าหมาย มีกิจกรรมของตนเองอยู่แล้ว การเข้ามาร่วมเครือข่ายเป็นการเข้ามาร่วมเป็นบางส่วนเพื่อทำกิจกรรมหรือโครงการร่วมกัน เมื่อโครงการสำเร็จแล้วก็สลายตัวไปได้

เสรี พงศ์พิศ (2548) กล่าวถึงลักษณะเฉพาะหรือลักษณะร่วมของเครือข่าย คือ

1) เป็นกลุ่มองค์กร หรือบุคคลที่มาร่วมกันเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์และความสนใจที่ตั้งขึ้นร่วมกัน

2) เป็นเวทีเพื่อกิจกรรมทางสังคมโดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

3) ดำรงอยู่ได้ยาวนานด้วยการสื่อสารแบบใดแบบหนึ่งที่ต่อเนื่อง

4) มีความรู้สึกผูกพันกับโครงสร้างที่พัฒนาขึ้นมาร่วมกัน และร่วมกันรับผิดชอบ

5) มีฐานอยู่ที่ความเป็นเจ้าของร่วมกัน และความมุ่งมั่นที่จะทำตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกัน รวมทั้งเครื่องมือหรือวิธีการในการดำเนินการที่คิดไว้ร่วมกัน

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543) และครรชิต พุทธโกษา (2554) แยกแยะองค์ประกอบของเครือข่าย ดังนี้

1) มีการรับรู้มุมมองที่เหมือนกัน (Common Perception) สมาชิกในเครือข่ายต้องมีความรู้สึกนึกคิดและการรับรู้เหมือนกันถึงเหตุผลในการเข้ามาร่วมกันเป็นเครือข่าย อาทิเช่น มีความเข้าใจในตัวปัญหาและมีจิตสำนึกในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ประสบกับปัญหาอย่างเดียวกันหรือต้องการความช่วยเหลือในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งจะส่งผลให้สมาชิกของเครือข่ายเกิดความรู้สึกผูกพันในการดำเนินกิจกรรมร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาหรือลดความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น

2) การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Common Vision) หมายถึง การที่สมาชิกมองเห็นจุดมุ่งหมายในอนาคตที่เป็นภาพเดียวกัน มีการรับรู้และเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน และมีเป้าหมายที่จะเดินทางไปด้วยกัน การมีวิสัยทัศน์ร่วมกันจะทำให้กระบวนการขับเคลื่อนเกิดพลัง มีความเป็นเอกภาพ และช่วยผ่อนคลายความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ในทางตรงกันข้าม ถ้าวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายของสมาชิกบางกลุ่มขัดแย้งกับวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายของเครือข่าย พฤติกรรมของสมาชิกกลุ่มนั้นก็จะเริ่มแตกต่างจากแนวปฏิบัติที่สมาชิกเครือข่ายกระทำร่วมกัน ดังนั้น แม้ว่าจะต้องเสียเวลามากกับความพยายามในการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน แต่ก็จำเป็นจะต้องทำให้เกิดขึ้น หรือถ้าสมาชิกมีวิสัยทัศน์ส่วนตัวอยู่แล้ว ก็ต้องปรับให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของเครือข่ายให้

มากที่สุดแม้จะไม่ซ้อนทับกันแนบสนิทจนเป็นภาพเดียวกัน แต่อย่างน้อยก็ควรสอดรับไปในทิศทางเดียวกัน

3) มีความสนใจหรือผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Interests/Benefits) คำว่าผลประโยชน์ในที่นี้ครอบคลุมทั้งผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินและผลประโยชน์ไม่ใช่ตัวเงิน เป็นความต้องการ (Need) ของมนุษย์ในเชิงปัจเจก อาทิเช่น เกียรติยศ ชื่อเสียง การยอมรับ โอกาสในความก้าวหน้า ความสุข ความพึงพอใจ ฯลฯ สมาชิกของเครือข่ายเป็นมนุษย์ปุถุชนธรรมดาที่ต่างก็มีความต้องการเป็นของตัวเอง (Human Needs) ถ้าการเข้าร่วมในเครือข่ายสามารถตอบสนองต่อความต้องการของเขาหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน ก็จะเป็นแรงจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายมากขึ้น ดังนั้น ในการที่จะดึงใครสักคนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเครือข่าย จำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่เขาจะได้รับจากการเข้าร่วม ถ้าจะให้ดีต้องพิจารณาล่วงหน้าก่อนที่เขาจะร้องขอ ลักษณะของผลประโยชน์ที่สมาชิกแต่ละคนจะได้รับอาจแตกต่างกัน แต่ควรต้องให้ทุกคนและต้องเพียงพอที่จะเป็นแรงจูงใจให้เขาเข้ามีส่วนร่วมในทางปฏิบัติได้จริง ไม่ใช่เป็นเข้ามาเป็นเพียงไม้ประดับเนื่องจากมีตำแหน่งในเครือข่าย แต่ไม่ได้ร่วมปฏิบัติภารกิจ เมื่อใดก็ตามที่สมาชิกเห็นว่าเขาเสียประโยชน์มากกว่าได้ หรือเมื่อเขาได้ในสิ่งที่ต้องการเพียงพอแล้ว สมาชิกเหล่านั้นก็จะออกจากเครือข่ายไปในที่สุด

4) การมีส่วนร่วมของสมาชิกทุกคนในเครือข่าย (Stakeholders Participation) เป็นกระบวนการที่สำคัญมากในการพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่าย เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมลงมือกระทำอย่างเข้มแข็ง ดังนั้น สถานะของสมาชิกในเครือข่ายควรมีความเท่าเทียมกัน ทุกคนอยู่ในฐานะหุ้นส่วน (Partner) ของเครือข่าย เป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ (Horizontal Relationship) คือความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อน มากกว่าความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง (Vertical Relationship) ในลักษณะเจ้านายลูกน้อง ซึ่งบางครั้งก็ทำได้ยากในทางปฏิบัติเพราะต้องเปลี่ยนกรอบความคิดของสมาชิกในเครือข่ายโดยการสร้างบริบทแวดล้อมอื่นๆ เข้ามาประกอบ แต่ถ้าทำได้จะสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายมาก

5) มีการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน (Complementary Relationship) องค์ประกอบที่จะทำให้เครือข่ายดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง คือ การที่สมาชิกของเครือข่ายต่างก็สร้างความเข้มแข็งให้กันและกัน โดยนำจุดแข็งของฝ่ายหนึ่งไปช่วยแก้ไขจุดอ่อนของอีกฝ่ายหนึ่ง แล้วทำให้ได้ผลลัพธ์เพิ่มขึ้นในลักษณะพลังทวีคูณ (1+1 > 2) มากกว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเมื่อต่างคนต่างอยู่

6) การเกื้อหนุนพึ่งพากัน (Interdependence) เป็นองค์ประกอบที่ทำให้เครือข่ายดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน การที่สมาชิกเครือข่ายตกอยู่ในสภาวะจำกัดทั้งด้านทรัพยากร ความรู้ เงินทุน กำลังคน ฯลฯ ไม่สามารถทำงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างสมบูรณ์ได้ด้วยตนเองโดยปราศจากเครือข่าย จำเป็นต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในเครือข่าย การทำให้หุ้นส่วนของ

เครือข่ายยึดโยงกันอย่างเหนียวแน่น จำเป็นต้องทำให้หุ้นส่วนแต่ละคนรู้สึกว่าหากเอาหุ้นส่วนคนใดคนหนึ่งออกไปจะทำให้เครือข่ายล้มลงได้ การดำรงอยู่ของหุ้นส่วนแต่ละคนจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำรงอยู่ของเครือข่าย การเกื้อหนุนพึ่งพากันในลักษณะนี้จะส่งผลให้สมาชิกมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันโดยอัตโนมัติ

7) มีปฏิสัมพันธ์ในเชิงแลกเปลี่ยน (Interaction) หากสมาชิกในเครือข่ายไม่มีการปฏิสัมพันธ์กันแล้ว ก็ไม่ต่างอะไรกับก้อนหินแต่ละก้อนที่รวมกันอยู่ในถุง แต่ละก้อนก็อยู่ในถุงอย่างเป็นอิสระ ดังนั้นสมาชิกในเครือข่ายต้องทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เช่น มีการติดต่อกันผ่านทางการเขียน การพบปะพูดคุย การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน หรือมีกิจกรรมประชุมสัมมนาร่วมกัน โดยที่ผลของการปฏิสัมพันธ์นี้ต้องก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเครือข่ายตามมาด้วย ลักษณะของปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกควรเป็นการแลกเปลี่ยนกัน (Reciprocal Exchange) มากกว่าที่จะเป็นผู้ให้หรือเป็นผู้รับฝ่ายเดียว (Unilateral Exchange) ยิ่งสมาชิกมีปฏิสัมพันธ์กันมากเท่าใดก็จะเกิดความผูกพันระหว่างกันมากขึ้นเท่านั้น ทำให้การเชื่อมโยงแน่นแฟ้นมากขึ้น มีการเรียนรู้ระหว่างกันมากขึ้น สร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่าย

พระมหาสุทิตย์ อาภากโร (2547) สรุปองค์ประกอบที่สำคัญของความเป็นเครือข่าย ดังนี้

1) หน่วยชีวิตหรือสมาชิก เป็นองค์ประกอบเบื้องต้นของความเป็นเครือข่ายที่สร้างระบบปฏิสัมพันธ์โดยแต่ละหน่วยชีวิตและแต่ละปัจเจกบุคคล จะดำเนินการสานต่อเพื่อหาแนวร่วมในการสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ เพื่อให้เกิดการดำรงอยู่ร่วมกันตามหลักธรรมชาติที่ทุกสรรพสิ่งจะต้องพึ่งพาอาศัยและสร้างกระบวนการที่สืบเนื่องเพื่อรักษาความเป็นไปของชีวิต ดังนั้นหน่วยชีวิตหรือสมาชิกในองค์กรนั้น จะเป็นองค์ประกอบหลักที่ก่อให้เกิดความเป็นเครือข่าย

2) จุดมุ่งหมาย หากว่าบุคคล กลุ่ม องค์กร มารวมกันเพียงเพื่อทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งโดยไร้ความมุ่งมั่นหรือจุดมุ่งหมายร่วมกัน ความสัมพันธ์ดังกล่าวมิอาจกล่าวได้ว่าเป็นเครือข่าย เพราะความเป็นเครือข่ายจะต้องมีความหมายถึง “การร่วมกันอย่างมีจุดหมาย” เพื่อทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์และกระบวนการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายนั้น

3) การทำหน้าที่อย่างมีจิตสำนึก การที่แต่ละหน่วยชีวิตหรือการที่แต่ละบุคคลจะมารวมกันนั้น สิ่งที่จะยึดโยงสิ่งต่างๆ เข้าด้วยกัน คือ การทำหน้าที่ต่อกัน และกระทำอย่างมีจิตสำนึก เพราะหากขาดจิตสำนึกต่อส่วนรวมแล้ว กระบวนการนั้นจะเป็นเพียงการจัดตั้งและเรียกร้องหาผลประโยชน์ตอบแทนเท่านั้น และการที่คนจะมารวมกลุ่มเป็นองค์กรเครือข่ายได้นั้น นอกจากจะมีความสนใจหรืออุปนิสัยใจคอที่คล้ายคลึงกันแล้ว บุคคลยังต้องมีจิตสำนึกต่อส่วนรวม กล่าวคือ เมื่อพวกเขาเห็นปัญหาหรือต้องการที่จะพัฒนาและเปลี่ยนแปลงสิ่งใดสิ่งหนึ่ง จิตใจที่มุ่งมั่นซึ่งเป็นปัจจัยภายในของแต่ละบุคคล ย่อมเป็นแรงขับเคลื่อนที่นำไปสู่การคิดวิเคราะห์และการค้นหาวิธี เพื่อแก้ไข

ปัญหานั้นๆ รวมทั้งแสวงหาแนวร่วมจากเพื่อนร่วมอุดมการณ์ เพื่อสร้างพลังอำนาจในการต่อรองหรือการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน จนกลายเป็นองค์กรเครือข่ายที่ทุกฝ่ายต่างก็มีความไว้วางใจต่อกัน ทั้งนี้ เพราะความเป็นเครือข่ายนั้นสามารถที่จะตอบสนองกระบวนการแก้ไขปัญหาได้มากกว่า

4) การมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยน การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของสมาชิกจะเป็นปัจจัยที่หนุนเสริมให้เครือข่ายนั้นมีพลังมากขึ้น เพราะการมีส่วนร่วมจะทำให้สมาชิกมีความรู้สึกว่า ตนเองเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่าย ซึ่งจะช่วยให้ทุกฝ่ายหันหน้าเข้าหากันและพึ่งพากันมากขึ้น นอกจากนี้ ในระบบความสัมพันธ์ของเครือข่าย การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะนำไปสู่การให้และการรับ รวมถึงการระดมทรัพยากรเพื่อให้ภารกิจที่เครือข่ายดำเนินการร่วมกันนั้นบรรลุถึงเป้าหมาย การแลกเปลี่ยนเรียนรู้จึงเป็นทั้งแนวคิด กระบวนการและวิธีการของการจัดการเครือข่าย เป็นกระบวนการสร้างข้อมูลที่ต่อเนื่อง เพราะถ้าไม่มีกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันที่มาจากการมีส่วนร่วมแล้ว พัฒนาการของเครือข่ายจะเป็นไปอย่างช้าๆ และอาจถดถอยลง ดังนั้น การมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยนจึงเสมือนกลไกที่เป็นแรงผลักให้ความเป็นเครือข่ายดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

5) ระบบความสัมพันธ์และการสื่อสาร สิ่งที่มีความสำคัญต่อเครือข่าย คือ ข้อมูลและการสื่อสารระหว่างกัน นับตั้งแต่การสื่อสารระหว่างปัจเจกบุคคลกับปัจเจกบุคคล กลุ่มกับกลุ่ม และระหว่างเครือข่ายกับเครือข่าย รวมทั้งระบบความสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ โดยกระบวนการสื่อสารนั้นจะช่วยให้สมาชิกในเครือข่ายเกิดการรับรู้ เกิดการยอมรับในกระบวนการทำงานและช่วยรักษาสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน ความสัมพันธ์ที่เกิดจากการติดต่อสื่อสารที่ต่อเนื่องเช่นนี้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของเครือข่าย ถ้าระบบความสัมพันธ์มิได้รับการตอบสนองหรือขาดการติดต่อแล้ว ความเป็นเครือข่ายก็อยู่ในภาวะที่เสื่อมถอย ดังนั้น การพัฒนาระบบเครือข่ายจะต้องยึดหลักการของความสัมพันธ์และการสื่อสารระหว่างกัน โดยมีกิจกรรมและข้อมูลเพื่อให้เกิดความเลื่อนไหลของเครือข่ายนั้นๆ

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552) กล่าวถึงลักษณะที่สำคัญของเครือข่ายว่ามี 4 ประการ คือ

1) องค์การที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายมีแบบแผนความร่วมมือระหว่างกัน

2) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่เป็นสมาชิกเครือข่าย เป็นปฏิสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องในฐานะที่เป็นอนุกรมของการแลกเปลี่ยนซึ่งเกื้อหนุนให้ดำเนินการได้อย่างราบรื่น โดยโครงสร้างของเครือข่ายซึ่งมีความยืดหยุ่นและมีกระบวนการเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่ง

3) โครงสร้างเครือข่าย ซึ่งเป็นสิ่งบ่งชี้ให้เห็นว่าการแลกเปลี่ยนระหว่างสมาชิกในเครือข่ายหาได้เป็นไปโดยอิสระ มีลักษณะเป็นแบบแผนที่สะท้อนให้เห็นถึงการแบ่งงานกันทำ แต่มีความอิสระต่อกันในทางกฎหมาย

4) พันธะสัญญาระหว่างองค์การมีลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด ซึ่งระบุบทบาทหน้าที่ขององค์การในเครือข่ายอย่างกว้างๆ โดยอาศัยความเชื่อถือไว้วางใจและความรับผิดชอบซึ่งกันและกันเป็นสิ่งร้อยรัดให้เครือข่ายดำรงอยู่

จากการแยกแยะองค์ประกอบของเครือข่ายข้างต้น ทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่าองค์ประกอบที่สำคัญของเครือข่ายต้องประกอบไปด้วย บุคคล กลุ่ม องค์กรที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันโดยมีการสื่อสาร แลกเปลี่ยนเรียนรู้ มีวัตถุประสงค์ มีการดำเนินกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน โดยที่แต่ละองค์กรยังเป็นเอกเทศต่อกัน เมื่อดำเนินกิจกรรม โครงการได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ก็แยกย้ายกันไป

2.2.3 ประเภทและรูปแบบของเครือข่าย

นักวิชาการหลายท่านได้แยกแยะประเภทและรูปแบบของเครือข่าย ดังนี้

นฤมล นิราทร (2543) ได้จำแนกประเภทของเครือข่าย ดังนี้

1) จำแนกตามพื้นที่ดำเนินงาน เช่น เครือข่ายระดับหมู่บ้าน ตำบล จังหวัด ภาค และระดับประเทศ

2) ตามประเภทกิจกรรมหรือประเด็นปัญหา เช่น เครือข่ายที่ทำงานด้านเด็ก สตรี สาธารณสุข สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

3) ตามอาชีพหรือสถานภาพทางสังคม เช่น เครือข่ายแรงงาน เครือข่ายกลุ่มพระสหธรรม เครือข่ายครูพิทักษ์สิทธิเด็ก เป็นต้น

4) จำแนกตามรูปแบบโครงสร้างหรือความสัมพันธ์ คือ

4.1) เครือข่ายตามแนวตั้ง หมายถึง เครือข่ายที่โครงสร้างมีลักษณะเป็นช่วงชั้นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในเครือข่ายไม่เท่ากัน เครือข่ายตามแนวตั้งจะพบมากในองค์กรธุรกิจ เช่น เครือข่ายแฟรนไชส์ต่างๆ

4.2) เครือข่ายตามแนวนอน เป็นเครือข่ายที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ภายในเครือข่ายมีความเท่าเทียมกัน ลักษณะการแลกเปลี่ยนเป็นไปโดยช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การติดต่อภายในเครือข่ายเป็นการติดต่อระหว่างบุคคลหรือองค์กร หรืออาจจะมีองค์กรทำหน้าที่ประสานงานระหว่างเครือข่าย ซึ่งเครือข่ายในงานพัฒนาส่วนใหญ่เป็นเครือข่ายตามแนวนอน

สัมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ (อ้างถึงใน พระมหาสุทิตย์ อาภากโร, 2547) กล่าวถึงประเภทของเครือข่ายว่า อาจจำแนกเป็น 3 ประเภท คือ

1) เครือข่ายความคิด เป็นเครือข่ายที่เน้นการทำงานด้วยความคิด ความรู้ หรือเทคนิคต่างๆ เครือข่ายเหล่านี้เป็นแหล่งที่ผู้นำได้มีโอกาสเผยแพร่แนวความคิดของตนและได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับคนอื่นๆ ทำให้เกิดความคิดที่ชัดเจนขึ้น

2) เครือข่ายกิจกรรม เป็นเครือข่ายที่เน้นการช่วยเหลือ ร่วมมือกันในการทำกิจกรรม

3) เครือข่ายสนับสนุนทุน เป็นเครือข่ายที่ให้การสนับสนุนทุนแก่เครือข่ายอื่นๆ ในการดำเนินงาน ซึ่งอาจเป็นทั้งกลุ่มทุนภายในเครือข่ายและมาจากภายนอกเครือข่าย

เสรี พงศ์พิศ (2548) สรุปประเภทของเครือข่ายไว้ ดังนี้

เครือข่ายมีหลายประเภท ขึ้นอยู่กับสมาชิก พื้นที่ กิจกรรมหลัก วัตถุประสงค์ และโครงสร้างการดำเนินงานในลักษณะองค์กรของเครือข่ายเอง มีเครือข่ายแนวราบ โดยการประสานบุคคลที่อยู่ในระดับเดียวกัน อาชีพเดียวกันให้มาเชื่อมประสานเป็นเครือข่ายกัน อาจเป็นปัจเจกบุคคลหรืออาจเป็นสถาบันก็ได้ บางเครือข่ายอาจเปิดสำหรับบุคคลทั่วไป สถาบันทั่วไปที่สนใจเรื่องหรือประเด็นเดียวกัน เครือข่ายที่มีลักษณะแนวตั้ง เช่น การนำผู้คนจากหลากหลายอาชีพที่แตกต่างกันมาเป็นเครือข่ายกัน เช่น เกษตรกร นักพัฒนา นักวิชาการ นักธุรกิจ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความร่วมมือกัน โดยเน้นที่การให้ข้อมูลข่าวสารมากกว่าการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552) จำแนกประเภทเครือข่ายออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) เครือข่ายอัตตะ (Ego-centric Network) เป็นเครือข่ายที่มีความเชื่อมโยงกับแกนเชื่อมหรือปัจเจกบุคคลหรือองค์การเดียวกัน เช่น เครือข่ายเพื่อน แต่เครือข่ายแบบนี้ไม่สามารถนำมาอภิปรายในวลี “เครือข่ายสังคม” ได้ตราบที่ยังไม่ทราบว่าใครเชื่อมโยงกับใครบ้างในกลุ่มและมีการเชื่อมโยงอย่างไร

2) เครือข่ายทางสังคมแบบจำกัดขอบเขต (Socio-centric Network) เป็นเครือข่ายระบบปิด เครือข่ายประเภทนี้ ได้แก่ การเชื่อมโยงของกลุ่มเพื่อนในชั้นเรียน การเชื่อมโยงระหว่างผู้บริหารองค์การ หรือระหว่างบุคลากรในองค์การ

3) เครือข่ายแบบระบบเปิด (Open-system Network) เป็นเครือข่ายที่มีขอบเขตไม่ชัดเจน เช่น เครือข่ายชนชั้นนำในสังคมไทย หรือการเชื่อมโยงระหว่างองค์การ หรือห่วงโซ่ของอิทธิพลในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย หรือการนำวิธีการแบบใหม่มาใช้ในองค์การหรือการบริหารประเทศ

สรุปได้ว่า เครือข่าย สามารถแบ่งได้หลายประเภท ขึ้นอยู่กับว่าจะใช้มุมมองใดในการแยกประเภทของเครือข่าย ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้าง รูปแบบความสัมพันธ์ พื้นที่ กิจกรรม

2.2.4 บทบาทของเครือข่าย

ในด้านบทบาทของเครือข่าย มีผู้จำแนกไว้ ดังนี้

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543) จำแนกบทบาทของเครือข่าย ดังนี้

1) บทบาทในการเป็นเวทีกลางประสานงานร่วมกัน เป็นการประสานความต้องการระหว่างสมาชิกภายในเครือข่ายด้วยกันเอง และระหว่างเครือข่ายกับนอกเครือข่าย การประสานงานช่วยทำให้รู้ว่าใครขาดอะไรและใครต้องการอะไร แต่เครือข่ายจะเป็นเวทีประสานงานระหว่างกันได้ก็ต่อเมื่อมีการจัดระบบการสื่อสารที่ดี ผ่านการจัดเวทีเพื่อเสวนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่าง

สมาชิกเครือข่ายเพื่อเปิดโอกาสให้มีการถกเถียง และกำหนดข้อตกลงระหว่างกัน ตลอดจนการสร้างวิสัยทัศน์หรือจุดหมายร่วมกันระหว่างสมาชิกกลุ่มหรือเครือข่าย

2) บทบาทในการเป็นเวทีแลกเปลี่ยนสารสนเทศและความรู้ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือบทเรียนใหม่ๆ ที่ค้นพบขึ้นมาจะช่วยให้เกิดการพัฒนาต่อยอดความคิด และความรู้ระหว่างสมาชิกเครือข่าย

3) บทบาทในการเป็นเวทีแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากร สมาชิกของเครือข่ายสามารถแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันได้ หรืออาจเป็นการนำทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร เงินทุน สถานที่ หรือวัสดุอุปกรณ์

4) บทบาทในการเป็นเวทีร่วมกันสร้างสรรค์และพัฒนาความรู้ใหม่ๆ องค์ความรู้ใหม่ๆ จะเกิดจากเครือข่ายได้หากมีการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ และลงมือศึกษาค้นคว้าร่วมกันระหว่างสมาชิก

5) บทบาทในการเป็นเวทีสร้างกระแสผลักดันประเด็นใหม่ๆ เครือข่ายสามารถที่จะเป็นผู้ที่สร้างกระแสบางเรื่องเพื่อปลุกให้สังคมเกิดความตื่นตัวในเรื่องนั้นๆ และอาจรวมถึงการขยายผลออกไปในวงกว้างขึ้นได้ด้วย แต่ทั้งนี้ขึ้นกับระดับความกว้างขวางและเข้มแข็งของเครือข่าย

พระมหาสุทิตย์ อาภากโร (2547) จำแนกบทบาทและหน้าที่ของเครือข่ายในสังคมไทย ดังนี้

1) ระดับกิจกรรม/ทำงาน ได้แก่ เครือข่ายที่เน้นกระบวนการทำงานในระดับพื้นที่หรือในประเด็นปัญหานั้นๆ เป็นสำคัญ เป็นเครือข่ายที่มีโครงสร้างความสัมพันธ์ไม่ซับซ้อน มีแบบแผนการปฏิบัติงานที่เป็นลักษณะคล้ายงานประจำ มีกระบวนการจัดการและการทำงานที่เน้นการพึ่งพาอาศัยคนและทรัพยากรในพื้นที่

2) ระดับการสนับสนุนและประสานงาน ได้แก่ เครือข่ายที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานระหว่างเครือข่ายและภาคีต่างๆ มีบทบาทในการส่งเสริมการทำกิจกรรมของเครือข่ายย่อยในพื้นที่ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และให้ข้อมูลทางเลือกในกระบวนการทำงาน ซึ่งเครือข่ายในระดับนี้อาจเป็นทั้งเครือข่ายเชิงพื้นที่ที่มีการทำงานครอบคลุมในระดับจังหวัดหรือภูมิภาค และเครือข่ายเชิงประเด็นที่ทำงานเฉพาะด้าน

3) ระดับการส่งเสริมและการให้คำปรึกษา ได้แก่ เครือข่ายขององค์กร สถาบันและหน่วยงานหลักทางสังคมที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนให้เกิดกระบวนการพัฒนา และพัฒนาเป็นเครือข่าย

กิติชัย รัตนะ (2553) อธิบายบทบาทของเครือข่ายพื้นที่ ดังนี้

1) บทบาทในการสนับสนุนการทำงานของภาครัฐ เป็นบทบาทที่หน่วยงานภาครัฐมีความคาดหวังเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่ในปัจจุบันต้องการภาคีเครือข่ายสนับสนุน

การทำงานของรัฐ บทบาทของภาคีพันธมิตรเหล่านี้จะมีส่วนช่วยในการสนับสนุนโครงการต่างๆ ที่ลงไปในพื้นที่ ทั้งในด้านการประสานงานและการร่วมกิจกรรมของโครงการ

2) บทบาทในการดำเนินกิจกรรมหลักของตน เป็นบทบาทที่เครือข่ายนั้นต้องดำเนินกิจกรรมของตนเองตามภาระหน้าที่ที่มีอยู่ หรือตามวัตถุประสงค์ของเครือข่ายที่จัดตั้งขึ้น

3) บทบาทในการเชื่อมประสานการทำงานเชิงพื้นที่ เป็นบทบาทในการวางแผนการทำงานเชิงพื้นที่ โดยมองการจัดการพื้นที่ทั้งระบบ

4) บทบาทในการกระตุ้นชุมชนเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่ ทุกภาคีเครือข่ายย่อมตระหนักถึงความสำคัญของการทำงานร่วมกับชุมชน การทำงานโดยยึดชุมชนเป็นศูนย์กลางต้องเน้นที่บทบาทของชุมชนเป็นหลัก หากชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถพึ่งพิงตนเองได้ จะสะท้อนถึงการทำงานของเครือข่ายพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพด้วย

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ด้านภัยพิบัติ

ปภาดา ชมพูนิตย์ (2550) ศึกษา ประสบการณ์การปรับตัวของผู้ประสบภัยพิบัติจากแผ่นดินถล่ม ตำบลแม่พูล อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาประสบการณ์และความหมายการปรับตัวของผู้ประสบภัยพิบัติแผ่นดินถล่ม ผลการศึกษา พบว่า

ความหมายของการปรับตัวของผู้ประสบภัยพิบัติแผ่นดินถล่ม การให้ความหมายของการปรับตัวของผู้ประสบภัยพิบัติแผ่นดินถล่ม มี 4 ลักษณะ คือ

เอาตัวรอดไว้ก่อน เป็นการให้ความหมายของการปรับตัวในระยะแรกของขณะการเกิดเหตุการณ์แผ่นดินถล่ม เป็นการดิ้นรนหาทางรักษาชีวิตตนให้รอดจากภัยพิบัติที่กำลังเกิดขึ้น เช่น การวิ่งหนี การยึดเกาะต้นไม้หรือเสาบ้านเพื่อไม่ให้ตนเองต้องเสียชีวิต

อาวรณ์ถึงผู้สูญเสียชีวิต เป็นการให้ความหมายของการปรับตัวของผู้ประสบภัยภายใน 24 ชั่วโมงแรกหลังจากเกิดเหตุการณ์ มีการร้องไห้ เศร้าโศก ซึม เสียใจ เพราะตนเองต้องสูญเสียบุคคลอันเป็นที่รักไปในเหตุการณ์

ทำใจยอมรับสภาพ เป็นการให้ความหมายของการปรับตัวของผู้ประสบภัยที่เริ่มทำใจยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เป็นการยอมรับถึงความสูญเสียที่ตนเองได้รับมา เช่น ต้องสูญเสียบุคคล บ้าน สวน ทรัพย์สิน ซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติเข้าใจและทำใจได้กับการสูญเสีย เพราะต้องการที่จะกลับมามีชีวิตให้เหมือนกับคนปกติทั่วไป

มองอนาคต เป็นการให้ความหมายของการปรับผู้ของผู้ประสบภัยพิบัติ ในระยะ 6 เดือนเป็นต้นไป ผู้ประสบภัยเริ่มคิดที่จะมีชีวิตใหม่ สร้างบ้านใหม่ หาอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัว อยากยืนหยัดอยู่ด้วยลำแข้งของตนเอง และต่อสู้ต่อไปเพื่อตนเองและบุคคลในครอบครัวที่ยังเหลืออยู่

ในด้านประสบการณ์การปรับตัวของผู้ประสบภัยพิบัติแผ่นดินถล่ม แบ่งออกได้เป็น 5 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 เป็นระยะที่ผู้ประสบภัยต้องประสบกับเหตุการณ์ภัยพิบัติแผ่นดินถล่ม ซึ่งเป็นระยะที่ผู้ประสบภัยมีความตื่นตระหนก ตกใจในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยมิได้คาดคิด การปรับตัวในระยะนี้ส่วนใหญ่แสดงออกถึงการทำให้สามารถมีชีวิตรอดออกมาได้ เช่น การตั้งสติ พยายามเกาะขอนไม้ ต้นไม้ และการร้องให้คนช่วย

ระยะที่ 2 เป็นการเผชิญเหตุการณ์ของผู้ประสบภัยในระยะวันที่ 1 ถึงวันที่ 7 หลังเกิดเหตุการณ์ การปรับตัวในระยะนี้จะแสดงออกมาในรูปแบบของการคิดเสียว่า เขาก็เสีย เราก็เสีย เป็นการแสดงออกถึงการปรับตัวในทางที่ดี โดยมีการแสดงออกในลักษณะต่างๆ เช่น มีความคิดว่าร่วมชะตากรรม การปลอบโยนซึ่งกันและกัน การช่วยเหลือครอบครัวอื่น เป็นต้น

ระยะที่ 3 เป็นระยะที่ผู้ประสบภัยผ่านช่วงระยะเวลาวิกฤติของชีวิต รอดพ้นจากความตาย และรับรู้ว่าตนต้องสูญเสียบ้าน บุคคลที่รัก การปรับตัวในระยะนี้ คือ การรับรู้ว่าสูญเสียแน่แล้ว

ระยะที่ 4 เป็นระยะที่ผู้ประสบภัยแสดงออกถึงการรับรู้ว่าตนเองจะต้องทำอะไรต่อไป ต้องใช้ระยะเวลาประมาณ 6 สัปดาห์ถึง 6 เดือน ในที่จะมีความคิดหรือการรับรู้ว่าจะต้องพึ่งตนเอง จะต้องโยกย้ายไปอยู่ในที่ที่ไม่ใช่ของตนเอง และปลอดภัยจากภัยพิบัติแผ่นดินถล่ม

ระยะที่ 5 เป็นการรับรู้ตนเองของผู้ประสบภัยว่า โชคดีแล้วที่ได้รับความช่วยเหลือและพร้อมที่จะไปอยู่ถิ่นฐานใหม่ บ้านใหม่ที่ทางการจัดไว้ให้ เพื่อสร้างชีวิตใหม่ การปรับตัวในระยะนี้ คือ เริ่มหากินเอง เป็นการแสดงออกถึงการพึ่งตนเอง หาเงิน หาอาชีพที่มั่นคง เพิ่มพูนรายได้ให้กับครอบครัวเพื่อสร้างชีวิตใหม่

ส่วนปัจจัยที่สนับสนุนการปรับตัวของผู้ประสบภัยพิบัติแผ่นดินถล่มได้แก่ การมีสติระลึกได้ของผู้ประสบภัยเอง การได้รับกำลังและความช่วยเหลือจากครอบครัว ญาติพี่น้อง ความมากน้อยของการสูญเสียที่ได้รับ การช่วยเหลือและการพึ่งพาอาศัยกันของคนในชุมชน รวมไปถึงการได้รับความช่วยเหลือจากเอกชน มูลนิธิต่างๆ หน่วยงานของรัฐบาลอย่างทันท่วงที

ณัฐวุฒิ อัศวโกวิทวงศ์ และปูรณ์ ขวัญสุวรรณ (2550) ศึกษาเรื่อง ประชาสังคม เครือข่าย และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา พบว่า

ภายหลังเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ ซึ่งได้สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนหลายจังหวัดบริเวณชายฝั่งตะวันตกของประเทศไทย พื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา เป็นพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายรุนแรงที่สุดแห่งหนึ่ง โดยมีองค์กรทั้งภายในและภายนอก

ประเทศได้ให้ความช่วยเหลือในหลายด้าน อาทิ ที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อาชีพ การเยียวยาสภาพจิตใจ 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 ในการศึกษานี้ พบว่า ขั้นตอนการวางแผนจากล่างสู่บนยังไม่เห็นผลลัพธ์ในระดับที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย เนื่องจากกำลังอยู่ในขั้นตอนการเสนอแผน แต่ในระดับที่ทำให้เกิดการก่อรูปของกระบวนการนั้นเห็นได้จากองค์ประกอบซึ่งมีผลให้เกิดการก่อรูปของกระบวนการ Bottom-up planning approach ในพื้นที่ ประกอบไปด้วย

การเกิดขึ้นของโครงการที่มากับกระบวนการ Top-down planning approach โดยเป็นโครงการที่กำเนิดมาพร้อมๆ กับนโยบาย ได้กลายเป็นประเด็นปัญหาร่วมกันของคนในชุมชน เมื่อชุมชนมีประเด็นปัญหาสาธารณะร่วมกัน ทำให้เป้าหมายและทิศทางในการรวมกลุ่มกันมีความชัดเจน

ความเข้มแข็งของผู้นำ โดยผู้นำชุมชนและกลุ่มองค์กรจำเป็นต้องมีความมุ่งมั่น และเจตจำนงที่ดี (Goodwill) ที่ปรารถนาจะเห็นประโยชน์ให้ตกแก่คนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ภาคีความร่วมมือในภาคประชาสังคม ได้แก่ หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น (ในฐานะหน่วยงานปกครองพื้นที่) องค์กรพัฒนาเอกชน (ในฐานะพี่เลี้ยงด้านการจัดการองค์กร) 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 ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองทางการเมืองในประเด็นสาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้นอีกในชุมชนบ้านน้ำเค็ม บทเรียนนี้ได้สร้างทักษะและประสบการณ์แก่ชุมชนในการรับมือนโยบายสาธารณะใดๆ ก็ตามที่อาจส่งผลกระทบในเชิงลบต่อชุมชนโดยตรง โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม ตลอดถึงการลดอำนาจของชุมชนลง อีกทั้งประสบการณ์นี้ ยังได้ยกระดับองค์กรชุมชนให้มีความสำคัญในฐานะสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่ง จากที่เดิมเป็นเพียงหน่วยทางสังคมที่ถูกกระทำ

อย่างไรก็ตาม ชุมชนไม่สามารถโดดเดี่ยวจากความช่วยเหลือขององค์กรภายนอกได้ โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ต้องทำงานควบคู่กับกระบวนการชุมชน เนื่องจากกระบวนการชุมชนมีความเป็นพลวัตสูงที่ต้องอาศัยการประคับประคองและความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการอยู่เสมอ

ศิรินันต์ สุวรรณโมลี (2552) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม: กรณีศึกษาชุมชนบ้านน้ำเค็ม ตำบลบางม่วง

อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา โดยมีวัตถุประสงค์การศึกษา คือ เพื่อศึกษาปัญหาพร้อมทั้งแนวทางในการแก้ไขในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน จากภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชน เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม ด้วยการขยายผลจากบทเรียนของชุมชนบ้านน้ำเค็ม

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ ผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชน ที่มีส่วนร่วมในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน

ข้อค้นพบของศึกษา พบว่า ชุมชนบ้านน้ำเค็มเป็นชุมชนผู้ประสบภัยสึนามิ ได้รับการวางรากฐาน และพัฒนาการรวมกลุ่มจนเกิดคณะทำงานที่พัฒนาตนเองจากศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยบางม่วงมาเป็นศูนย์ประสานงานชุมชนบ้านน้ำเค็ม โดยมีการฟื้นฟูและพัฒนาหลายๆ ด้านควบคู่กันไป เริ่มตั้งแต่การจัดระบบศูนย์พักชั่วคราวโดยชาวบ้านบริหารจัดการตนเอง จัดการของบริจาค และรักษาความปลอดภัยในบริเวณเต็นท์ที่พักอาศัย ไปจนถึงการฟื้นฟูอาชีพด้วยการตั้งกองทุน กลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารชุมชน ซึ่งเป็นฐานของการต่อยอดการพัฒนาด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติของชุมชน ทั้งนี้การจัดการตนเองด้านภัยพิบัติจะสำเร็จได้ต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือจากภาคประชาสังคม คือ ทั้งชุมชน ภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน อีกทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวบ้านจะต้องมาจากการมีส่วนร่วมทั้งจากภายในและภายนอกชุมชนที่จะแก้ปัญหาหลายๆ ด้านที่เกี่ยวเนื่องไปพร้อมๆ กัน

ปัญหา และแนวทางแก้ไขในการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐานของชุมชนบ้านน้ำเค็ม พบปัญหาด้านการมีส่วนร่วม ด้านงบประมาณ ด้านความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ในการดำเนินงาน และด้านการประสานงานระหว่างองค์กร

ปัญหาที่มาจากภายในชุมชน คือ ชุมชนยังขาดประสบการณ์ในการรับมือและการฟื้นฟูตนเองหลังภัยพิบัติ ในกรณีของชุมชนบ้านน้ำเค็มได้จัดตั้งอาสาสมัครที่เป็นทางการและได้รับความเชื่อถือในการดำเนินงาน มาสร้างความมั่นใจในการดำรงชีวิตแก่คนในชุมชน จากนั้นจึงสร้างความมั่นใจในการดำเนินงานด้วยการสื่อสารเรื่องสิทธิ หน้าที่ ข้อเสนอแนะต่อปัญหานี้ คือ ในการสานการมีส่วนร่วมในระยะยาวนั้น คณะทำงานของชุมชนควรจะผสานกิจกรรมอื่นๆ เข้ามาเป็นกิจกรรมต่อเนื่องในชุมชน ดึงให้ชาวบ้านได้รวมตัวกัน เพิ่มโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้พูดคุยควบคู่กันไป ส่วนงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแผนการใช้งบประมาณ เพื่อเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติแก่ชุมชน ในขณะเดียวกันชุมชนเองก็ควรจะมีกองทุนหรือกลุ่มอาชีพที่จะสำรองเงินไว้ใช้ในภาวะฉุกเฉิน

ด้านปัญหาจากภายนอก คือ ข้อจำกัดของภาครัฐ ด้านการมีส่วนร่วมกับภาคชุมชนและการขาดประสบการณ์ในการดำเนินงาน ทั้งด้านระเบียบราชการ ความรับผิดชอบ และทัศนคติของตัวบุคคล ทำให้การฟื้นฟูชุมชนจากภาครัฐทำได้ล่าช้า ดังนั้นภาครัฐควรพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ

และอุดมคติให้กับเจ้าหน้าที่ ควรสอนวิธีใช้อำนาจหน้าที่ 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 แลกเปลี่ยนเรียนรู้และขยายบทเรียนสู่นอกพื้นที่ผ่านวงประชุมด้านภัยพิบัติระดับประเทศเป็นประจำทุกปี และยังขยายบทเรียนไปยังต่างประเทศด้วย

เพ็ญประภา ภัทรานุกรม (2553) ศึกษา เรื่อง การพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชนประสบภัยพิบัติสึนามิ: กรณีศึกษาชุมชนในพื้นที่จังหวัดพังงา มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ในชุมชนที่ประสบผลสำเร็จในการฟื้นฟูจากภาวะวิกฤติภัยพิบัติสึนามิ และเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชนที่แตกสลายเพราะภัยพิบัติธรรมชาติเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก และการจัดสนทนากลุ่มในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลในพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มและบ้านในไร่ จังหวัดพังงา ข้อค้นพบจากงานวิจัยสามารถสรุปได้ ดังนี้

ผลจากการประสบภัยพิบัติสึนามิอย่างเฉียบพลัน ชาวบ้านทั้ง 2 ชุมชน ต้องต่อสู้กับวิกฤติ เรียนรู้จากเหตุการณ์ต่างๆ จนสามารถพลิกวิกฤติเป็นโอกาส ภัยพิบัติสึนามิในด้านหนึ่งกลับเป็นตัวเร่งให้เกิดการรวมตัวของชาวบ้านทั้งที่บ้านน้ำเค็มและบ้านในไร่ ส่งผลให้เกิดกลุ่มคนทำงานเพื่อชุมชนที่เข้มแข็ง มีระบบการจัดการชุมชนที่มีระบบ มีผู้นำที่เข้มแข็ง จากเดิมที่เป็นชุมชนต่างคนต่างอยู่ มุ่งแต่หาเงินมาจุนเจือครอบครัว แต่ เมื่อเกิดภัยพิบัติสึนามิที่ชาวบ้านไม่เคยคิดมาก่อน ทำให้เกิดกลุ่มองค์กรชุมชน และเครือข่ายต่างๆ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา ต่อมาได้ขยายตัวและมีศักยภาพในการจัดสรรทรัพยากรผ่านกลุ่มเครือข่ายชุมชนเองในรูปแบบองค์กรนิติบุคคลที่เห็นว่า ชุมชนควรมีการ

บริหารจัดการทรัพยากรและความช่วยเหลือที่หลั่งไหลเข้ามาอย่างเป็นระบบ และมีวิสัยทัศน์มากกว่าที่เป็นอยู่ มีการจัดตั้งธนาคารชุมชน การจัดตั้งสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัยของชุมชนบ้านน้ำเค็ม รวมถึงการเกิดกลุ่มออมทรัพย์ของบ้านในไร่ เพื่อการออมและให้สินเชื่อเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพรายได้ของชุมชน

ปัจจัยเงื่อนไขที่สำคัญในการก่อให้เกิดการพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ทั้งชุมชนบ้านน้ำเค็ม และชุมชนบ้านในไร่มีองค์ประกอบที่สำคัญในชุมชนดังนี้

ผู้นำชุมชน ทั้งชุมชนบ้านน้ำเค็มและบ้านในไร่เป็นชุมชนที่มีลักษณะเด่นที่เห็นได้ชัด คือ เป็นชุมชนที่มีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง ผู้นำเหล่านี้ เป็นทั้งผู้มีความรู้เฉพาะด้านและบางท่านก็มีความรู้ที่หลากหลาย

ความสัมพันธ์ทางสังคมที่เหนียวแน่น การพึ่งพาอาศัย เอื้อเฟื้อเผื่อ แผ่ยังเป็นปรากฏการณ์ที่มีให้เห็นได้ในชุมชน เช่น การขอแรงกันทั้งในเรื่องของ การสร้างบ้านเรือน การอาสาสมัครเข้ามาทำงานเพื่อส่วนรวม

การสนับสนุนจากบุคคล/หน่วยงานภายนอก บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกให้การส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาของชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะ องค์กรพัฒนาเอกชน

สภากาแฟบ้านน้ำเค็ม เริ่มจากชาวบ้านรวมตัวกันเองอย่างไม่เป็นทางการ ต่อมากลายเป็นศูนย์ข้อมูลชุมชน ซึ่งเป็นศูนย์รวมข้อมูลการเรียนรู้ของชุมชน โดยมีกิจกรรมการพัฒนาหลากหลายกิจกรรมที่ให้ชาวบ้านในชุมชน รวมทั้งเครือข่ายนอกชุมชนมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

ชาวบ้านนักพัฒนา ทั้งชุมชนบ้านน้ำเค็มและบ้านในไร่ไม่ได้มีแต่นักพัฒนาจากภายนอกเท่านั้น ปัจจุบันนักพัฒนาส่วนใหญ่เป็นคนในชุมชนเอง ซึ่งผลผลิตที่ เกิดจากกระบวนการเรียนรู้ในการแก้ปัญหาภัยพิบัติสึนามิ ทำให้การพัฒนาชุมชนเป็นการพัฒนาจากคนในชุมชน โดยคนในชุมชนและเพื่อคนในชุมชนเอง นับเป็นผลผลิตที่สำคัญจากการเกิดกระบวนการเรียน รู้ในการพัฒนาชุมชนที่เข้มแข็งจากการที่ชุมชนประสบภัยพิบัติสึนามิ อันเป็นการพลิกวิกฤติเป็นโอกาสในการพัฒนาทุนทางสังคมอย่างแท้จริง

แหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย เนื่องจากทั้งสองชุมชนเป็นชุมชนที่อยู่ติดทะเล ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ล้ำค่า โดยรอบชุมชนเต็มไปด้วยป่าชายเลน มีความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งป่า ทะเล ภูเขา พืชพันธุ์ไม้ สัตว์น้ำสัตว์ป่าต่างๆ ถือเป็นแหล่งเรียนรู้ที่สำคัญของชุมชน

ความเป็นเครือญาติ เนื่องจากชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นคนที่อพยพมาจากจังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นส่วนใหญ่ ยังคงไว้ซึ่งการรักษาวัฒนธรรมประเพณีของตนเอง มีความเป็นอยู่ที่เรียบง่าย ยังพึ่งพาอาศัยกัน มีความรักช่วยเหลือเกื้อกูล ผูกพันกัน มีการร่วมมือกันดีในการแก้ไข

ปัญหาหรือตั้งรับกับสถานการณ์ต่างๆ ที่เข้ามากระทบ ความเป็นเครือญาติ จึงเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชนเพื่อพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน

ทุนทางสังคมที่มีอยู่สามารถสร้างพลังอำนาจให้แก่ชุมชนบ้านน้ำเค็มและบ้านในไร่ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ซึ่งเห็นได้จากการเกิดปัญหาหลายต่อหลายครั้งในชุมชนหลังภัยพิบัติสึนามิ นอกจากนี้ ทุนทางสังคมยังช่วยให้เกิดการกระจายทรัพยากรในชุมชนได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทำให้การจัดการทรัพยากรและความช่วยเหลือในชุมชนที่มีอยู่ และที่ได้มาจากภายนอกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพบนความร่วมมืออย่างแท้จริง สอดคล้องกับกระบวนทัศน์ใหม่ ในการพัฒนาที่เน้นการอยู่ร่วมอย่างสันติและยั่งยืน

พันธุ์ศิริ ธนาริยะวงศ์ (2556) ศึกษาเรื่อง เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย หมู่บ้านเก้ากอ ตำบลทอนหงส์ อำเภอพรหมคีรี จังหวัดนครศรีธรรมราช มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในหมู่บ้านเก้ากอ 2) เพื่อศึกษาผลของความร่วมมือของเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในหมู่บ้านเก้ากอ และ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติของหมู่บ้านเก้ากอให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยอาศัยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพในการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่มย่อยกับกลุ่มตัวอย่าง

ผลการวิจัยพบว่า การจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของหมู่บ้านเก้ากอมีหลายภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้อง ส่งผลให้ความสัมพันธ์มีรูปแบบที่สลับซับซ้อนไปตามบทบาทหน้าที่ซึ่งประกอบด้วยตัวแสดงที่มีความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้าผสานความสัมพันธ์

ความสัมพันธ์ของชาวบ้านในหมู่บ้านที่มีลักษณะเป็นเครือญาติกัน เป็นส่วนช่วยสนับสนุนให้การจัดการกลายเป็นความช่วยเหลือระหว่างญาติพี่น้องกันทั้งหมู่บ้าน มีการเชื่อมโยงกันหลายลักษณะ โดยความร่วมมือส่วนใหญ่เป็นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการส่วนภูมิภาคในระดับของกำนันและผู้ใหญ่บ้านและการมีส่วนร่วมเต็มรูปแบบของชาวบ้านในพื้นที่ ทำให้รูปแบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นความสัมพันธ์ที่สามารถหล่อหลอมความร่วมมือของความเป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้ากันอย่างลงตัว ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างความเป็นทางการและไม่เป็นทางการก็มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกันอย่างต่อเนื่อง เป็นทั้งผู้ให้และผู้รับทรัพยากรตามระบบที่เกิดขึ้นใหม่ภายใต้การจัดการภัยพิบัติที่ไม่ก่อให้เกิดความซับซ้อนในการจัดการ โดยเฉพาะถุงยังชีพที่มีการจัดการอย่างเป็นระบบและสามารถแบ่งปันไปยังพื้นที่อื่นๆ ที่ได้รับความเดือดร้อนเช่นกัน

ผลของความร่วมมือของเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย พบว่า ผลของความร่วมมือระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่เกิดขึ้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ด้าน คือ

1. ด้านการพึ่งตนเอง ชาวบ้านมีการบูรณาการความเป็นชุมชนของตนเองขึ้นมาจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น โดยอาศัยฐานทรัพยากรที่มีอยู่เดิมและทรัพยากรที่มาจากหน่วยงานภายนอกมาบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ การที่ชาวบ้านมีความพร้อมในการจัดการตนเอง หรือเรียกได้ว่า

เป็นความเข้มแข็งของชาวบ้านที่สามารถบริหารจัดการตนเองภายหลังเกิดภัยพิบัติโดยร่วมมือกับภาครัฐในการสนองตอบทางด้านโครงสร้างพื้นฐานในการดำเนินชีวิต ชาวบ้านมีความตระหนักถึงความร่วมมือของคนในชุมชน เพื่อพัฒนาหมู่บ้านตนเองให้สามารถพึ่งพาตนเองและยังจัดทำแผนแม่บทพึ่งตนเองในลักษณะของการจัดการที่มีคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นตัวขับเคลื่อน อีกทั้งยังมีการจัดตั้งศาลในหมู่บ้านของตนเอง โดยมีบุคลากรที่เป็นชาวบ้านเป็นตัวไหลผ่านข้อมูลที่สร้างความยุติธรรมให้เกิดภายในหมู่บ้าน นอกจากนี้ ยังมีการสร้างความตระหนักในเรื่องของความเป็นชุมชนที่พึ่งพาอาศัยธรรมชาติเป็นหลัก ซึ่งมีผู้ใหญ่บ้านเป็นแกนกลางในการผสานความร่วมมือในการอนุรักษ์ธรรมชาติเพื่อสร้างการอยู่ร่วมกันระหว่างธรรมชาติและคนในชุมชน

2. ด้านการพึ่งพาหน่วยงานภายนอก การให้ความช่วยเหลือจากภายนอกสามารถแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1) ภาคเอกชน เป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการที่ก่อให้เกิดรูปแบบของเครือข่ายอย่างหลวมๆ มีความอิสระในตัวเองในการให้ความช่วยเหลือชาวบ้านซึ่งเป็นการบูรณาการความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลมาจากการติดต่อประสานงานที่ดีจากคนในพื้นที่ แม้ว่าภาคเอกชนเหล่านี้จะไม่มีบทบาทโดยตรงเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ

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

ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติของหมู่บ้านเก้ากอให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผลการวิจัย พบว่า ข้อเสนอแนะที่เกิดขึ้นสามารถแบ่งได้ 2 ส่วนด้วยกัน คือ

1. ภาครัฐ การจัดการภัยพิบัติควรมีการให้อำนาจแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งการจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นไว้ในพื้นที่ และต้องมีการจัดสรรอย่างโปร่งใสในการทำงานไม่ว่าจะเป็นก่อนหรือหลังเกิดภัย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพในการเข้ามาช่วยเหลือชาวบ้านในพื้นที่มีความเดือดร้อนอย่างแท้จริง

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญที่ควรให้อำนาจและส่งเสริมศักยภาพ ได้แก่ ผู้นำชุมชนที่มีฐานะเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ และเป็นผู้ที่ร่วมเผชิญภัยกับชาวบ้านด้วย เนื่องจากเป็นคนในพื้นที่เดียวกันกับชาวบ้านและยังมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันอย่างซับซ้อน

อีกทั้ง ควรมีการสนับสนุนการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจในด้านการจัดการภัยพิบัติโดยตรงให้มากขึ้น ได้แก่ การจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ ซึ่งเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจรูปแบบหนึ่งที่เป็นการไหลผ่านอำนาจจากจังหวัด อันนำไปสู่การพัฒนาราชการ

บริหารส่วนภูมิภาค และนำมาประยุกต์ใช้เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเป็นการสนับสนุนของรัฐส่วนกลางที่ควรมอบอำนาจและฐานทรัพยากรในการส่งผ่านไปยังพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ รูปแบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นควรมีการผสานความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการในการปกครองพื้นที่ของตนเอง และมีความเกี่ยวข้องกันในระบบของนโยบายการจัดการภัยพิบัติที่ถูกถ่ายทอดมายังภาคส่วนต่างๆ ของรัฐ เป็นผลให้การจัดการภัยพิบัติของส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของส่วนกลางและยังคงอาศัยฐานทรัพยากรจากส่วนกลางในการจัดการภัยพิบัติตามความหมายของรูปแบบความสัมพันธ์ของหน่วยการปกครอง

2. ภาคประชาชน จากผลการวิจัย พบว่า ระบบคณะกรรมการหมู่บ้านที่เป็นตัวแทนชาวบ้านมีประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติ โดยอาศัยการประเมินสถานการณ์ร่วมกัน มีการถ่ายทอดไปยังชาวบ้าน เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลัง ภาคประชาชนเหล่านี้สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับหมู่บ้านของตนเองในการจัดการภัยพิบัติเบื้องต้น โดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของทรัพยากรทุกด้าน เกิดจากการเตรียมพร้อมของชาวบ้านด้วยกันเองเป็นลำดับแรก ดังนั้นสำหรับการจัดการภัยพิบัติในอนาคตของหมู่บ้านเก้ากอ ต้องอาศัยบทบาทของภาคประชาชนอย่างเต็มตัว โดยการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติด้วยตนเองเป็นฐานของการพึ่งตนเองเป็นหลัก

ไททัศน์ มาลา, วลัยพร ชิณศรี และวิไลลักษ์ เรืองสม (2558) ทำการศึกษาบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานีกับการจัดการปัญหาอุทกภัย พบว่า ที่ผ่านมาจังหวัดปทุมธานีมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดปัญหาอุทกภัยเป็นประจำทุกๆ ปี เนื่องจากเป็นพื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา เมื่อปลายพ.ศ.2554 ปทุมธานีเป็นจังหวัดหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยในวงกว้างทั้ง ภาคประชาชน หน่วยงานภาครัฐ สถานศึกษา ภาคเอกชนและโรงงานอุตสาหกรรม โดยนำเข้าท่วมใน 7 อำเภอ มีประชาชนได้รับความเดือดร้อน 749,349 คน จาก 307,560 คน และเสียชีวิต 34 ราย โดยเฉพาะพื้นที่อำเภอคลองหลวงได้รับความเสียหายมากที่สุด เนื่องจากมีประชากรจำนวนมากและเป็นเขตเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

การศึกษาได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูล 30 คน ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และประชาชน การร่วมสังเกตการณ์จากเวทีต่างๆ และการประชุมกลุ่มย่อย 3 ประเด็น คือ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติ การจัดผังเมืองเพื่อป้องกันปัญหาอุทกภัย และการจัดการอุทกภัยโดยชุมชนเป็นฐาน

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษามี 5 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบึงชำอ้อ องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ เทศบาลตำบลบางกะดี เทศบาลเมืองท่าโขลง และเทศบาลนครรังสิต เกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ คือ เป็นพื้นที่ได้รับผลกระทบรุนแรง พื้นที่ที่มีความเสี่ยงจากปัญหาอุทกภัย และพื้นที่ที่มีการวางแผนการบริหารจัดการอุทกภัยที่โดดเด่นเมื่อ พ.ศ.2554

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษามี 5 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบึงชำอ้อ องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ เทศบาลตำบลบางกะดี เทศบาลเมืองท่าโขลง และเทศบาลนครรังสิต เกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ คือ เป็นพื้นที่ได้รับผลกระทบรุนแรง พื้นที่ที่มีความเสี่ยงจากปัญหาอุทกภัย และพื้นที่ที่มีการวางแผนการบริหารจัดการอุทกภัยที่โดดเด่นเมื่อพ.ศ.2554 พบว่าบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาอุทกภัยมี 2 บทบาทหลักที่สำคัญ ได้แก่

1) บทบาทตามกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนและให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นในการรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 ได้กำหนดบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายในพื้นที่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ.2550 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน มติรัฐมนตรีพ.ศ.2552 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนเตรียมการป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ แผนปฏิบัติการเตรียมความพร้อมรับภัย แผนปฏิบัติการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และแผนปฏิบัติการหลังเกิดภัย

2) บทบาทในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรของประชาชน และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ย่อมต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่ทั้งด้านการป้องกันและเตรียมการในระยะก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังจากภัยสิ้นสุดลง

ก่อนเกิดภัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในเรื่องการป้องกันและเตรียมการในระยะก่อนเกิดภัย ทั้งการประเมินความเสี่ยงของพื้นที่เสี่ยงภัย การเตรียมแผนจัดการไว้ล่วงหน้า การจัดสรรงบประมาณ การให้ความรู้แก่ประชาชน

องค์การบริหารส่วนตำบลบึงช้ำอ้อ ทำการประเมินความเสี่ยงภัยจากอุทกภัย โดยการประเมินความล่อแหลมเพื่อประเมินความเป็นไปได้ที่จะเกิดอุทุกภัย และศึกษาวิธีลดผลกระทบการตรวจสอบและการปรับปรุงข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัย ข้อมูลพื้นที่ปลอดภัยเพื่อรองรับการอพยพ การจัดทำแผนที่เสี่ยงอุทกภัยให้มีมาตรฐานเดียวกัน การจัดเตรียมการด้านโครงสร้าง ทั้งการสำรวจการก่อสร้าง ปรับปรุงแหล่งน้ำ เส้นทางป้องกันและแก้ไขอุทกภัย การส่งเสริมกิจกรรมเสริมความรู้และความตระหนักแก่ประชาชนเกี่ยวกับการป้องกันและปฏิบัติตนจากอุทกภัย

องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ ท้องถิ่นทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงอุทกภัยร่วมกันกับชุมชน และกำหนดมาตรการในการป้องกันและลดผลกระทบโดยการวิเคราะห์พื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง การเตรียมด้านฐานข้อมูลและประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ การทำความเข้าใจแก่ประชาชน การก่อสร้างปรับปรุงถนนข้างแม่น้ำเจ้าพระยาให้สูงขึ้น การเตรียมบุคลากรและเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นพื้นฐาน มีการจัดสรรงบประมาณด้านการจัดการอุทกภัยในปีงบประมาณ 2554 จำนวน 5 โครงการ

เทศบาลตำบลบางกะดี กำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยจากอุทกภัยที่เป็นพื้นที่ที่มีน้ำท่วมขังประจำ ซึ่งมีชุมชนดั้งเดิมอาศัยอยู่ในพื้นที่เป็นเวลานาน มีการกำหนดสถานที่รองรับการอพยพจำนวน 8 จุด มีการตั้งงบประมาณด้านการพัฒนาระบบป้องกันน้ำท่วม มีการจัดเตรียมกำลังคน ยานพาหนะ เรือท้องแบน เครื่องสูบน้ำให้พร้อมใช้ มีการจัดหาพื้นที่รองรับน้ำ การขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะ กำจัดวัชพืชสิ่งกีดขวางทางน้ำ ตรวจสอบข้อมูลปริมาณน้ำฝน ระดับน้ำในแม่น้ำ มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนตระหนักถึงอันตรายอย่างต่อเนื่อง

เทศบาลเมืองท่าโขลง ทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากอุทกภัย โดยประเมินความเสี่ยงภัย โดยพิจารณาจากข้อมูลสถิติการเกิดภัยจากนั้นทำแผนที่เสี่ยงภัย มีการเตรียมการด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อลดความรุนแรงและป้องกันความเสียหายแก่สถานที่สำคัญ เช่น การจัดหาพื้นที่รองรับน้ำและกักเก็บน้ำ ก่อสร้างกำแพง ฝายชะลอน้ำ กำแพงกั้นคลื่น การจัดทำสัญญาณเตือนภัย เตรียมระบบการแจ้งข่าว กำหนดให้มีแผนและขั้นตอนการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะเพื่อใช้ในภาวะฉุกเฉิน

เทศบาลนครรังสิต ทำการสำรวจพื้นที่เสี่ยงภัยที่เกิดขึ้นเป็นประจำหรือพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย มีการจัดทำบัญชีเป้าหมายการป้องกันอุทกภัยและจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วน การเตือนภัยโดยพิจารณาข้อมูลจากระดับน้ำของประตูระบายน้ำ ซึ่งมีการเตือนภัย 4 ขั้น คือ เฝ้าระวัง ปานกลาง วิกฤติ และรุนแรง

ระหว่างเกิดภัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ที่มีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับบัญชา มีการประสานความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อระดมทรัพยากร และสะท้อนให้เห็นว่าผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบสูงต่อความเดือดร้อนของประชาชน ต้องมีบทบาทในการประสานงานให้ความช่วยเหลือทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ จึงเป็นความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตน

องค์การบริหารส่วนตำบลบึงชำอ้อ กำหนดแนวทางการปฏิบัติขณะเกิดอุทกภัย โดยมีการตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอบต.บึงชำอ้อ โดยเมื่อได้รับข้อมูลการเกิด

อุทกภัยก็จะตั้งศูนย์ขึ้น มีการตั้งศูนย์รับบริจาคและประสานงานหน่วยงานเพื่อเก็บรักษาสิ่งของและเงินบริจาค

องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ โดยมีโครงสร้างที่ชัดเจนและแบ่งความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยฝ่ายต่างๆ ได้แก่ คณะที่ปรึกษา อำนวยการ ป้องกันและปฏิบัติการ ประชาสัมพันธ์ สื่อสาร รับบริจาค รักษาความสงบเรียบร้อย และฟื้นฟูบูรณะ

เทศบาลตำบลบางกะดี มีการจัดชุดเคลื่อนที่เร็วโดยอาศัยความร่วมมือจากทหาร ตำรวจ ปภ. เขต 1 อาสาสมัคร เพื่อกู้ภัยค้นหาผู้ติดค้างในพื้นที่ประสบภัย การประสานอำเภอ จังหวัด มูลนิธิภาคเอกชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดหาอาหาร เครื่องยังชีพที่จำเป็น ที่พักอาศัยชั่วคราว อาหาร ยารักษาโรค โดยเทศบาลจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็น 1 สำนัก 6 กองและแบ่งความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน

เทศบาลเมืองท่าโขลง มีการตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ โดยพิจารณาพื้นที่ที่อยู่ใกล้จุดเกิดเหตุมากที่สุด และปลอดภัย มีโครงสร้างภารกิจ หน้าที่ และหน่วยปฏิบัติการร่วมรับผิดชอบในการอำนวยการ ควบคุม กำกับและสั่งการ

เทศบาลนครรังสิต แบ่งความรับผิดชอบเป็นฝ่ายต่างๆ ได้แก่ ด้านประชาสัมพันธ์ การรักษาของบริจาค เงินบริจาค การปฐมพยาบาล การตรวจสอบรายชื่อผู้ประสบภัย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การสนับสนุนการปฏิบัติงาน การรับแจ้งเหตุ หน่วยเคลื่อนที่เร็ว มีการเฝ้าระวังที่ประตูน้ำ มีสัญญาณไฟไซเรนแจ้งเตือนประชาชน จัดชุดกู้ชีพกู้ภัย ชุดพยาบาลพร้อมรถพยาบาล ชุดเฝ้าระวังและรักษาความปลอดภัยในทรัพย์สินของผู้ประสบภัย

หลังเกิดภัย ได้ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ สิ่งก่อสร้าง ให้กลับสู่สภาวะปกติ ทั้งด้านทรัพย์สินและสภาพจิตใจของประชาชน

องค์กรบริหารส่วนตำบลบึงชำอ้อ มีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบอุทกภัยด้านต่างๆ เช่น การจัดหาที่พักอาศัยชั่วคราว สุขภาพอนามัย เร่งฟื้นฟูคุณภาพชีวิตและอาชีพของผู้ประสบภัยทั้งร่างกาย จิตใจให้สามารถดำรงชีวิตและประกอบอาชีพได้อย่างปกติ ฟื้นฟูและจัดการระบบสิ่งแวดล้อมชุมชน เช่น ระบบบำบัดน้ำเสีย สถานที่กำจัดขยะ ฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับความเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ เน้นการสร้างความเข้าใจและความสามัคคีในชุมชน กรณีการได้รับเงินชดเชยที่ไม่เป็นธรรม การช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเสียหายและอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยมากกว่าพื้นที่อื่น เป็นต้น

เทศบาลตำบลบางกะดี เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจความเสียหายบ้านเรือนจากคำร้องของประชาชน เจ้าหน้าที่กองช่างสำรวจโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สะพาน ถนนและรีบซ่อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมและใช้ได้ปกติ และการรายงานความเสียหายให้หน่วยงานที่กำกับดูแล

เทศบาลเมืองท่าโขลง เน้นการนำทรัพยากรที่มีอยู่มาร่วมฟื้นฟูบูรณะ จัดให้มีการรักษาพยาบาลและส่งต่อผู้ป่วย การจัดที่พักอาศัยชั่วคราว การซ่อมสาธารณูปโภค สาธารณูปการและอาคารบ้านเรือนให้ประชาชนสามารถประกอบอาชีพต่อไป การสำรวจความเสียหายและทำบัญชีผู้ประสบภัยและทรัพย์สิน ให้การสงเคราะห์ฟื้นฟูสภาพจิตใจและความเป็นอยู่ของประชาชน

เทศบาลนครรังสิต เน้นการวางระบบป้องกันและการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานในการป้องกันน้ำท่วม และเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำ มีการติดตามสภาพภูมิอากาศ ข้อมูลระดับน้ำและการวางโครงสร้างระบบป้องกัน มีแผนการจัดการอุทกภัยและดำเนินตามมาตรการต่างๆ ตามแผนนั้น

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 Oreans หน่วยงานทุกหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลระดับท้องถิ่นหรือระดับประเทศล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น สิ่งที่เห็นได้เด่นชัดคือ ความอ่อนแอและการบริหารที่ไม่มีการประสานงานระหว่างองค์กร ทั้งหน่วยงานในท้องถิ่น ภาครัฐ เอกชนที่เกี่ยวข้อง ไปจนกระทั่งถึงรัฐบาล

บทเรียนสำคัญจากเหตุการณ์ครั้งนี้คือ หน่วยงานไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือหน่วยงานอิสระ ต้องมีผู้นำที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ สามารถตัดสินใจและจัดการลดความเสียหาย รวมทั้งฟื้นฟูสภาพภายหลังภัยพิบัติ

การจัดการภัยพิบัติเป็นระบบที่ละเอียดอ่อนและซับซ้อน เพราะมีผู้เกี่ยวข้องและดำเนินงานหลายระดับ แต่ละเหตุการณ์ต้องใช้การรับมือและแผนงานที่ไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์แวดล้อม และความพร้อมของแต่ละชุมชน ผู้นำและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเข้าใจถึงองค์ประกอบที่สำคัญที่จะทำให้การวางแผนและดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ การให้ความสำคัญต่อการศึกษาและฝึกการเตรียมความพร้อมอย่างจริงใจ รวมทั้งมีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ผ่านมาเพื่อศึกษา ปรับปรุง ความร่วมมือระหว่างองค์กรทุกองค์กรก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง สิ่งที่สำคัญคือ การสื่อสารข้อมูลที่ตรงและชัดเจนจะให้ทำการดำเนินการช่วยเหลือเป็นไปได้อย่างราบรื่น

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 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตมากว่า 230,000 คน และบาดเจ็บกว่า 300,000 คน และอีกประมาณ 1 ล้านคนไร้ที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ยังสร้างความเสียหายให้แก่สนามบิน โรงพยาบาล โรงแรม สถานที่ราชการ และสถานที่สำคัญๆ ของเมือง

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

การบริหารข้อมูลในภาวะฉุกเฉิน ระบบการจัดการความรู้และข้อมูลแบบดั้งเดิมอาจจะไม่สามารถใช้ได้ผลในทุกสถานการณ์ กล่าวคือระบบการสื่อสารแบบดั้งเดิม จะมีหน่วยศูนย์กลางการรวบรวมข้อมูล ซึ่งทุกหน่วยงานต้องส่งข้อมูลเข้าศูนย์ เพื่อที่จะนำข้อมูลที่ได้มาให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจใช้วางแผนและสั่งการ

ข้อเสียคือ หากการสื่อสารถูกตัดขาดการทำงานของศูนย์ก็ไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่ ข้อมูลมีจำนวนมาก ใช้เวลานานในการแยกแยะและกลั่นกรองข้อมูล อีกทั้งต้องมีการประชุมหรือลงความเห็นในการตัดสินใจ อาจจะได้ผลดีในสถานการณ์ที่ความเสียหายไม่รุนแรงมาก แต่ถ้าหากมีความเสียหายในวงกว้างการปฏิบัติการอาจจะไม่มีประสิทธิภาพหรือทันท่วงที

ในขณะที่สื่อสังคมออนไลน์ถูกนำมาใช้เป็นเทคโนโลยีที่สำคัญในการจัดส่ง รวบรวมข้อมูล ประสิทธิภาพของสื่อสังคมออนไลน์ คือ ข้อมูลมีการส่งต่อและสื่อสารในวงกว้างอย่างรวดเร็ว มีการแลกเปลี่ยนความรู้ และดึงผู้เชี่ยวชาญจากทุกมุมโลกมาอยู่ในสื่อสังคมออนไลน์ มีการตอบคำถาม เสนอแนะ และส่งข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ สื่อสังคมออนไลน์มีจุดเด่นตรงที่สามารถปรับเปลี่ยนแผนงาน ยุทธวิธีในการรับมือได้อย่างรวดเร็ว เมื่อมีปัญหาหรือข้อติดขัดในจุดหนึ่งหรือส่วนหนึ่ง ผู้มีส่วนร่วมอีกส่วนหนึ่งก็จะเข้ามาร่วมแก้ปัญหาอย่างรวดเร็ว

สื่อสังคมออนไลน์สามารถกระจายข้อมูลได้รวดเร็ว ทำให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นไปได้อย่างรวดเร็วเพราะมีการประสานงานอย่างต่อเนื่อง การตอบรับและแยกแยะข้อมูลก็เป็นไปอย่างรวดเร็ว ข้อมูลที่ไม่เป็นข้อเท็จจริงก็จะถูกผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีความรู้ตอบโต้และกำจัดออกไป

ข้อเสียของ สื่อสังคมออนไลน์คือข้อมูลที่เข้ามาเป็นจำนวนมากอาจจะให้เกิดข้อมูล overload ซึ่งส่งผลให้การจัดการชะงัก

ด้านเครือข่ายองค์กรชุมชน

ชมพูนุช ประจักษ์สุนทร (2549) ศึกษา การก่อตัวของกระบวนการประชาสังคม: กรณีศึกษาชุมชนคีรีวง ตำบลกำโลน อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช มีวัตถุประสงค์วิจัย คือ เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกื้อหนุนในการก่อตัวของกระบวนการประชาสังคม และกระบวนการประชาสังคม

ในชุมชนคีรีวง โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามด้วยวิธีการสัมภาษณ์ร่วมกับการสังเกต และอาศัยวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า

1) ปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อกระบวนการประชาสังคม

1.1) โครงสร้างทางสังคมแนวราบ ชาวบ้านคีรีวงไม่มีความแตกต่างกันมากนักทั้งทางด้านฐานะและชนชั้น ชาวบ้านในชุมชนมีความผูกพันกันทางสายเลือดและความรู้สึก เนื่องด้วยระบบความสัมพันธ์ของการเป็นญาติพี่น้อง จึงมีการให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่าผลประโยชน์ของกลุ่ม เป้าหมายของความสัมพันธ์คือ ตัวตน ความรักใคร่ การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การปรารถนาดีต่อกัน มีความเอื้ออาทรและเมตตากรุณากัน ชุมชนรู้จักจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างกัน เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกัน

1.2) ระบบเศรษฐกิจแบบชุมชนพึ่งตนเอง แม้ระบบเศรษฐกิจของคีรีวงจะเปลี่ยนแปลงไปจากการผลิตเพื่อบริโภคเพียงอย่างเดียว มีเหลือจึงนำไปแลกเปลี่ยนกับชุมชนใกล้เคียงมาเป็นผลิตเพื่อจำหน่าย แต่ความสามารถในการผลิตของชาวบ้านที่ผลิตเพื่อจำหน่ายนั้นเกิดจากทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิปัญญาพื้นบ้าน และความต้องการร่วมกันในการแก้ปัญหา ชาวบ้านร่วมกันแสวงหาทางออกเมื่อเกิดปัญหา เริ่มจากความต้องการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แสวงหาความร่วมมือในการแก้ปัญหา เกิดการผลิตสองกระแสคือ ผลิตเพื่อบริโภคและผลิตเพื่อจำหน่าย การผลิตรูปแบบนี้เองชุมชนคีรีวงสามารถเลี้ยงตนเองได้ พึ่งพาตนเองได้

1.3) ค่านิยมจากพุทธศาสนา มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านคีรีวงเป็นอันมาก ค่านิยม ความเชื่อ หลักธรรมคำสอนที่ได้จากศาสนาเป็นสื่อกลางการพัฒนาทั้งทางด้านจิตใจและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป ค่านิยมทางพุทธศาสนาเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้ชุมชนคีรีวงเป็นชุมชนเข้มแข็ง มีความเป็นปึกแผ่น สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างเพื่อนชาวชุมชนด้วยกัน มีความผูกพันต่อชุมชน สนับสนุนการพึ่งตนเอง และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติที่พึ่งพากันและกัน

1.4) ผู้นำชุมชน ระบบเครือญาติที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น สถานการณ์ สภาพปัญหา ความต้องการต่างๆ ในชุมชน และโครงสร้างทางสังคมที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ส่งผลให้เกิดผู้นำชุมชนคีรีวงที่แตกต่างไปจากชุมชนอื่น คือ สังคมเป็นตัวกำหนดผู้นำ กำหนดรูปแบบการทำงาน กำหนดแนวทางการพัฒนา ไม่ได้เป็นคนนำทางชาวบ้านแต่เป็นผู้แทนชาวบ้านในการจัดการเรื่องต่างๆ ผู้นำต้องทำงานตามความต้องการของชุมชน ไม่ได้ทำตามความต้องการของตนเอง

1.5) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากชุมชนคีรีวงตั้งอยู่ในหุบเขากลางเทือกเขานครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นเขตภูมิอากาศแบบป่าเมืองร้อน เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารทำให้เป็นแหล่งที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ เป็นแหล่งวัตถุดิบที่ชาวบ้านสามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อ

ชีวิตประจำวันได้ ชาวคีรีวงมีความตระหนักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ไม่บุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่ม ประกอบอาชีพอื่นเพื่อสร้างรายได้เสริม ปลูกพืชทดแทนหลังจากที่ได้นำมาใช้ประโยชน์หรือตายลง ใช้ปุ๋ยอินทรีย์เพื่อฟื้นคืนสภาพดิน เนื่องจากชาวบ้านทราบว่าทรัพยากรเหล่านี้มีความสำคัญต่อการดำรงชีพ เป็นปัจจัยเงื่อนไขหนึ่งในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง

1.6) ภูมิปัญญาท้องถิ่น การดำรงชีวิตที่ต้องพึ่งตนเองมาตั้งแต่อดีต ชาวบ้านจึงมีภูมิปัญญาที่ได้รับการถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ สามารถนำภูมิปัญญานั้นมาสร้างเป็นผลิตภัณฑ์เพื่อจัดจำหน่ายให้แก่นักท่องเที่ยว ภูมิปัญญาท้องถิ่นของชาวคีรีวงจึงนับเป็นปัจจัยสำคัญที่เกื้อหนุนต่อการก่อตัวของกระบวนการประชาสังคม

2) กระบวนการประชาสังคม

กลุ่มภายในชุมชนคีรีวงมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มีทั้งกลุ่มที่ก่อตั้งมาเป็นเวลานานและเป็นที่รู้จัก เช่น กลุ่มออมทรัพย์ ชมรมการท่องเที่ยว กลุ่มที่มีการรวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะกิจ เช่น กลุ่มแม่บ้านพัฒนา จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่างเมื่อบรรลุภารกิจแล้วก็สลายตัว การรวมกลุ่มของชาวคีรีวงเนื่องจากมีความต้องการร่วมกัน มีความหลากหลาย ร่วมมือกันทุกส่วน และเป็นไปโดยธรรมชาติ การเรียนรู้การทำงาน มีการผสมผสานระหว่างองค์ความรู้เดิมที่ได้รับการถ่ายทอดและองค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับคำแนะนำ การศึกษาดูงานมาปรับให้เหมาะสมกับสภาพชุมชนของตนเอง โดยอาศัยการติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกกลุ่ม คนภายในชุมชน ผู้นำชุมชน และเครือข่ายความร่วมมือภายนอกชุมชน โดยผ่านช่องทางการสื่อสารต่างๆ และสิ่งสำคัญ คือ อาศัยการบริหารจัดการกลุ่ม เพื่อให้กลุ่มบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

อภิษฎา คุณาพรธรรม (2551) ศึกษา เรื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเครือข่ายองค์กรชุมชน: กรณีศึกษา กลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเปร็ดใน จังหวัดตราด โดยมีวัตถุประสงค์วิจัยเพื่อ 1) ศึกษาพัฒนาการของการรวมตัวของกลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเปร็ดใน จังหวัดตราด 2) วิเคราะห์กระบวนการจัดการป่าชายเลนอย่างยั่งยืนของกลุ่มอนุรักษ์ฯ และ 3) เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป ผลการศึกษาพบว่า

1) พัฒนาการการรวมตัวของกลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเปร็ดใน

การทำลายป่าชายเลนโดยนายทุนทำให้ป่าชายเลนเสื่อมโทรมอย่างหนัก จนกระทั่งเกิดวิกฤติส่งผลให้ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อน เป็นสาเหตุให้ชาวบ้านเป็ดในเริ่มเกิดความตระหนักในคุณค่าของป่าชายเลนที่มีความสัมพันธ์กับวิถีชีวิตของชาวบ้านมาตั้งแต่อดีต ชาวบ้านเปร็ดในจึงรวมตัวและเกิดการเคลื่อนไหวภาคประชาชนเพื่อจะแก้ไขปัญหาป่าชายเลนถูกทำลาย โดยมีปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้การรวมตัวของชาวบ้านมีความเป็นเอกภาพ ได้แก่ การมีผู้นำที่มีความสามารถ เสียสละ และ

มองเห็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก การมีพระสงฆ์เป็นผู้นำทางความคิดและเป็นศูนย์รวมจิตใจของชาวบ้าน ความเคารพผู้อาวุโส และความสัมพันธ์ของชาวบ้านในลักษณะเครือญาติที่แน่นแฟ้น

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

2) กระบวนการจัดการป่าชายเลนของกลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเปร็ดใน ประกอบด้วย

การสร้างและการขยายเครือข่ายภาคีความร่วมมือ เมื่อสามารถฟื้นฟูป่าชายเลนให้สมบูรณ์และชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนได้ดังเดิมแล้ว แนวทางหนึ่งในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าชายเลนให้เกิดความยั่งยืน คือ การรวมตัวของกลุ่มชาวบ้านตั้งกลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเปร็ดในขึ้น เพื่อให้เป็นองค์กรกลางในการเชื่อมประสานการทำงานด้านการดูแลป่าชายเลนระหว่างชาวบ้านเปร็ดในและภาคีต่างๆ รวมทั้งขยายเครือข่ายความร่วมมือ การสนับสนุนซึ่งกันและกันในการดูแลจัดการป่าชายเลนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ

การสร้างกระบวนการเรียนรู้และมีส่วนร่วมในการดูแลป่าชายเลน กลุ่มอนุรักษ์ฯ ได้สร้างกิจกรรมที่หลากหลายเพื่อให้ชาวบ้านเกิดกระบวนการเรียนรู้ อันนำไปสู่การเกิดจิตสำนึกในการดูแลป่าชายเลนด้วยวิธีการต่างๆ ได้แก่ การจัดเวทีประชุม อบรม ศึกษาดูงาน การสร้างแหล่งเรียนรู้และจัดกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกกลุ่ม การจัดกิจกรรมกลุ่มเยาวชน

การฟื้นฟูวิถีชีวิตแบบเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง กระบวนการในการดูแลจัดการทรัพยากรป่าชายเลนและสัตว์น้ำให้ชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์อย่างยาวนานขึ้น วิถีดำเนินชีวิตของชาวบ้านมีส่วนอย่างมากในการสร้างสมดุลให้กับระบบนิเวศ กลุ่มอนุรักษ์ฯ เล็งเห็นความสำคัญและกระตุ้นให้ชาวบ้านมีการดำเนินชีวิตแบบพึ่งตนเองโดยไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ หากแต่เป็นการอยู่กับธรรมชาติอย่างเอื้อเฟื้อและสมดุล เช่น การฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยการรวบรวมความรู้ในลักษณะการทำวิจัย หลักสูตรท้องถิ่น การส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือกันในชุมชนลดการพึ่งพาภายนอก ส่งเสริมการประกอบอาชีพที่เป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ

การจัดทำแผนชุมชนในการดูแลและแก้ปัญหาป่าชายเลน เป็นการนำความรู้ใหม่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนมาผสมผสานกับภูมิปัญญาท้องถิ่นในการดูแลจัดการป่าชายเลน

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

องค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคมในตำบลหนองแวงโสกพระ มี 4 ประเภท ได้แก่ องค์กรชุมชนที่มาจากกลุ่มชาวบ้านรวมตัวกันเอง เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มปลุกผักปลอดสารพิษ/พืชผักสวนครัว องค์กรชุมชนที่มาจากนโยบายรัฐ เช่น กองทุนล้านบาท องค์กรชุมชนที่มาจากการพัฒนาขององค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานสนับสนุน เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนสุขภาพชุมชน และเครือข่ายระดับตำบลที่ อบต.สนับสนุนทุกหมู่บ้าน เช่น เครือข่ายโคกระบือสหกรณ์ปุ๋ย กองทุนข้าว เศรษฐกิจพอเพียง/เกษตรกรต้นแบบหมู่บ้านละ 4 คน

องค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคม แม้ว่าจะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความยากจน แต่ก็ทำได้เพียงการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการบรรเทาเพื่อคลี่คลายปัญหาความยากจนได้เพียงเล็กน้อย เนื่องจากยังเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สวัสดิการและกองทุนกู้ยืมเงิน โดยทำตามคำสั่งและกฎระเบียบของทางราชการเป็นหลัก ไม่ได้กำหนดวิสัยทัศน์ นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน/โครงการ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความยกจนเชิงปัจเจกและเชิงโครงสร้างไว้โดยตรง

องค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคมยังขาดการยกระดับความเข้าใจสภาวะของการพัฒนา การวิเคราะห์ปัญหา แก่นแท้ และต้นเหตุความยากจนนำไปสู่ทางเลือกใหม่ แม้จะมีความพยายามจัดกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ผู้นำ แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจนได้ องค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคมจึงอยู่ในขั้นก่อตัวเป็นเครือข่ายสนับสนุนและกิจกรรมโดยยังไม่มีเป้าหมายเรื่องความยากจนโดยตรง

ทั้งนี้แนวทางการพัฒนาองค์กรชุมชน อปท. และเครือข่ายทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน มี 4 แนวทาง ได้แก่

1) องค์กรชุมชน อปท. และเครือข่ายทางสังคมร่วมกันเป็นสามเส้าหลัก เจ้าของงานที่สร้างพลังร่วม (Synergy) ที่มีกฎหมายสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจน

2) ปรับเปลี่ยนวิธีคิดจากการพัฒนาแต่โครงสร้างพื้นฐานมาสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตและพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

3) หน่วยงานภายนอกชุมชน สนับสนุนการจัดกระบวนการเรียนรู้และการจัดการความรู้ รวมทั้งร่วมเป็นที่ปรึกษาผลักดันนโยบาย แผน/โครงการแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ องค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคมร่วมกับคนยากจนรวมตัวกันสร้างแผน/โครงการและต่อรองกับ อปท.ให้การสนับสนุนงบประมาณและการปฏิบัติ

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษารูปแบบการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ ตลอดจนปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรคต่อการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ข้อเสนอแนะต่อการจัดการภัยพิบัติทั้งในระดับพื้นที่ และเชิงนโยบาย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 ระยะเวลาการทำวิจัย

ระยะเวลา 1 ปี นับจากเดือนตุลาคม พ.ศ.2557-เดือนกันยายน พ.ศ.2558

3.2 สถานที่ทำการวิจัย

พื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ ตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันออกของทะเลสาบสงขลา อยู่ระหว่างทะเลสาบสงขลากับอ่าวไทย มีพื้นที่ครอบคลุม 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา คือ อำเภอระโนด อำเภอกระแสสินธ์ อำเภอสทิงพระ และอำเภอสิงหนคร

3.3 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจง โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ให้ข้อมูล ดังนี้

1) เป็นผู้ประสบภัยในพื้นที่และได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ

2) เป็นผู้รู้สภาพพื้นที่ มีความรู้ในเชิงประวัติศาสตร์ สถานการณ์ภัยพิบัติในพื้นที่เป็นอย่างดี

3) เป็นแกนนำในชุมชน มีบทบาทในการทำงานพัฒนาชุมชนมาอย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 10 ปี

4) เป็นผู้ที่ร่วมทำงานกับเครือข่ายองค์กรชุมชนมาอย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 10 ปี เนื่องจากเป็นผู้รู้ข้อมูลเกี่ยวกับเครือข่ายองค์กรชุมชน ตั้งแต่เริ่มการจัดตั้ง พัฒนาการระยะก่อตั้งเครือข่ายองค์กรชุมชนตั้งแต่ พ.ศ.2546 มาจนถึงปัจจุบัน การดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชน

5) เป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนมาอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม โดยมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 43 คน ได้แก่

1) ภาคประชาชน ได้แก่

1.1) กลุ่มผู้ประสบภัย และกลุ่มผู้รู้ในชุมชนจำนวน 14 คน เป็นชาวบ้านในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ เป็นผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ผลกระทบ ความเสียหายที่ได้รับ ลักษณะความช่วยเหลือจากหน่วยงาน เครือข่ายองค์กรชุมชน ผลที่เกิดขึ้นจากการได้รับความช่วยเหลือ

1.2) แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงระ จำนวน 12 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 และผู้ที่ทำงานด้านสื่อสาธารณะ เช่น วิทยุชุมชน กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีส่วนในการหนุนเสริมการจัดการตนเองในด้านภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งเป็นกลุ่มที่เกาะเกี่ยวงานพัฒนาในพื้นที่ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มนี้จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชน ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรค รวมถึงข้อเสนอแนะต่อเครือข่ายองค์กรชุมชน ภาครัฐ

3) ภาครัฐ จำนวน 12 คน ได้แก่

ตัวแทนหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค จำนวน 2 คน ได้แก่ ตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา และตัวแทนศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก จังหวัดสงขลา

ตัวแทนหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 10 คน ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลรำแดง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านขาว ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านขาว นักพัฒนาชุมชนตำบลท่าหิน ผู้อำนวยโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลท่าหิน

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีภาระหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติโดยตรง จะให้มุมมองเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติโดยภาคประชาชน ข้อจำกัดในส่วนที่เป็นของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานท้องถิ่น และข้อเสนอแนะต่อภาคประชาชน ภาคประชาสังคมในการจัดการภัยพิบัติ

ซึ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักมีรายชื่อดังต่อไปนี้

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักภาคประชาชน

1. กลุ่มผู้ประสบภัย และผู้รู้
   นางสาวสุนิตย์ ชูแก้ว
   นายนิทัศน์ แก้วศรี
   นายสมควร สุวรรณรัศมี
   นางวรรณา สุวรรณรัศมี
   นางฟอง น้อยผา
   นางนิตย์ ไชยมงคล
   นางสาวเฉลียว ทองเอียด
   นางอรวรรณ จิตภักดี
   นางชอบกิจ ประถม
   นายสุพัฒน์ หมื่นภักดี
   นายธวัฒชัย รุ่งกลิ่น
   นายบุญให้ น้อยผา
   นายพงษ์ศักดิ์ มากชูชิต
   นายปราโมทย์ ล่องชุม
2. แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน
   นางพูนทรัพย์ ศรีชู
   นางลลิตา บุญช่วย
   นายอัษฎา บุษบงค์
   นายระนอง ซุ้นสุวรรณ
   นางวันเพ็ญ นิลวงศ์
   นายสมจิต นิลวงศ์
   นางสาวสุรีรัตน์ ไชยเชื้อ
   นางบุญพา แก้วมณี
   นางชีพ ศิริ
   นางละมัย ช่วยชม
   นายธเนศ ชูช่วย
   นางประไพ มากชูชิต

3. ตัวแทนภาคประชาสังคม

นางยุรี แก้วชูช่วง (คณะทำงานโครงการประสานภาคีความร่วมมือในการสร้างความรู้ที่เหมาะสมระดับท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติจังหวัดสงขลา)

นายสามารถ สุขบรรจง (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน มหาชน)

นายไพฑูรย์ ศิริรักษ์ (นักวิชาการ)

นายศิริพล สัจจาพันธ์ (สื่อวิทยุชุมชน)

นางพิชญา แก้วขาว (มูลนิธิชุมชนไท)

4. ตัวแทนภาครัฐ

นายอุดม ทักขระ (องค์การบริหารส่วนตำบลรำแดง อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา)

นายสาธิต ไชยสุวรรณ (องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา)

นายอุทัย คงหนู (องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา)

นายพรชัย ก่งเซ่ง (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา)

นายสมเพียร ชูแก้ว (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา)

นางสาวบุษรา แสงมณี (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา)

นายจรูญ ทิพย์กองลาด (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา)

นายสว่าง อำภาพร้อม (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา)

นายพุฒิธรรม ภักดี (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา)

นางจารุพรรณ โปชู (โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา)

นายจรัญ ย่องนุ่น (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา)

นายสมภพ วิสุทธิศิริ (ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก จังหวัดสงขลา)

3.4 การเก็บและการรวบรวมข้อมูล

3.4.1 การเก็บและการรวบรวมข้อมูลเอกสาร

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา ค้นคว้าข้อมูลเบื้องต้นจากเอกสาร หนังสือ งานวิจัย ผลงานวิชาการที่มีผู้เรียบเรียง ศึกษาไว้ก่อนหน้านี้จากแหล่งต่างๆ เช่น ห้องสมุดคณะการจัดการสิ่งแวดล้อม ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานกองทุนเพื่อการวิจัย อินเตอร์เน็ต เป็นต้น เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ภัยพิบัติในปัจจุบัน แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ ระบบการจัดการภัยพิบัติ ข้อมูลเบื้องต้นของพื้นที่ศึกษา และเพื่อนำมากำหนดกรอบแนวคิด วิธีการวิจัยต่อไป

3.4.2 การเก็บและรวบรวมข้อมูลภาคสนาม

1) การเตรียมพื้นที่ศึกษา

เริ่มจากการประสานงาน ติดต่อหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยเข้าไปแนะนำตัวกับผู้บริหารของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ศึกษา

2) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม 2 วิธี ได้แก่ การสัมภาษณ์ การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมโดยมีรายละเอียด ดังนี้

ก. การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง

ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง กับบุคคลที่ให้ข้อมูลหลักที่มีบทบาทในการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา ซึ่งผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์บุคคลในพื้นที่ศึกษาตามแนวคำถามที่เตรียมไว้ดังนี้

(1) ประเด็นคำถามของกลุ่มตัวแทนภาคประชาชน

ประเด็นคำถามสำหรับกลุ่มตัวแทนภาคประชาชน ประกอบไปด้วย บริบทของพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ ทางด้านภูมิศาสตร์ สภาพเศรษฐกิจและสังคม สถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระจากอดีตจนถึงปัจจุบัน การจัดการภัยพิบัติในอดีตจน การก่อเกิดและการขับเคลื่อนกิจกรรมขององค์กรชุมชนในพื้นที่ รูปแบบการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ผลเบื้องต้นของการดำเนินการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการจัดการภัยพิบัติของชุมชน ตลอดจนข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานต่อภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาครัฐ

(2) ประเด็นคำถามของกลุ่มตัวแทนภาคประชาสังคม

ประเด็นคำถามสำหรับกลุ่มตัวแทนภาคประชาชน ประกอบไปด้วย รูปแบบการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ผลเบื้องต้นของการดำเนินการจัดการภัย

พิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการจัดการภัยพิบัติของชุมชน ตลอดจนข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานต่อภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาครัฐ

(3) ประเด็นคำถามของกลุ่มตัวแทนหน่วยงานราชการ

ประเด็นคำถามสำหรับกลุ่มตัวแทนภาคประชาชน ประกอบไปด้วย มุมมองของหน่วยงานราชการทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นต่อรูปแบบการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ผลเบื้องต้นของการดำเนินการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการจัดการภัยพิบัติของชุมชน ตลอดจนข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานต่อภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาครัฐ

ส่วนการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ขั้นเตรียมการ

(1.1) ผู้วิจัยทำเอกสารประกอบการสัมภาษณ์

(1.2) ผู้วิจัยนัดหมายวัน เวลา สถานที่สำหรับสัมภาษณ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสะดวกของผู้ให้สัมภาษณ์

(1.3) ผู้วิจัยเตรียมเครื่องบันทึกเสียง เอกสารแนะนำตัว ประเด็นการสัมภาษณ์ที่มีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์

(2) ขั้นตอนการสัมภาษณ์

(2.1) ก่อนการสัมภาษณ์ ผู้สัมภาษณ์แนะนำตัวเอง งานวิจัย ความสำคัญของผู้ให้สัมภาษณ์

(2.2) เริ่มการสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการ ระหว่างการสัมภาษณ์จะมีการจดบันทึก และบันทึกเสียงโดยขออนุญาตก่อนการบันทึก

(2.3) เมื่อจบการสัมภาษณ์แต่ละครั้ง ผู้วิจัยขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ ขอคำแนะนำบุคคลที่สามารถให้ข้อมูลเพิ่มเติม ส่วนข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้วิจัยนำมาประมวลและสรุปประเด็น

ข. การสังเกต

เพื่อได้ทราบถึงกระบวนการดำเนินการของเครือข่ายองค์กรชุมชน โดยผู้วิจัยเข้าร่วมสังเกตในเวทีการถอดบทเรียน การวางแผนในการจัดการภัยพิบัติ เวทีประชุมของเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ต่างๆ เป็นต้น

3.4.3 ขั้นตอนการวิจัย

กระบวนการศึกษาเรื่อง การจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ มีขั้นตอนการศึกษาที่ดำเนินการตามคำถามวิจัยต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 การศึกษาทบทวนเอกสาร

ในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยได้ค้นคว้า ทบทวนเอกสารที่เกี่ยวกับสถานการณ์ภัยพิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ การจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อทำความเข้าใจ และนำมาพัฒนาเป็นกรอบในการวิจัย

ขั้นที่ 2 การสำรวจ วิเคราะห์ สังเคราะห์รูปแบบการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ

ในขั้นที่ 2 ผู้วิจัยได้แบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

1) การศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ ทั้งทางด้านภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ สถานการณ์ภัยพิบัติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การจัดการภัยพิบัติในอดีต โดยการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ รวมไปถึงการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง การคัดเลือกผู้รู้ในชุมชนเพื่อให้ข้อมูลนั้น ผู้วิจัยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง โดยเลือกชุมชนที่ประสบภัยพิบัติอย่างรุนแรง

2) การศึกษาข้อมูล รูปแบบการจัดการภัยพิบัติโดยเครือข่ายองค์กรชุมชน เป็นการลงศึกษาภาคสนาม ในขั้นนี้ผู้วิจัยต้องการหาคำตอบถึงรูปแบบการจัดการภัยพิบัติของภาคประชาชน โดยใช้วงจรการจัดการภัยพิบัติใน 3 ช่วงระยะเวลาเป็นกรอบ คือ การจัดการก่อนเกิดภัย การจัดการระหว่างเกิดภัย และการจัดการหลังจากเกิดภัย วิธีการคือ การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน ตามรายละเอียดข้างต้น

ขั้นที่ 3 การศึกษาผลเบื้องต้นของการดำเนินงาน ปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติ

ผู้วิจัยลงศึกษาภาคสนาม โดยมีวิธีการคือ การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน นักพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐทั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาคและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับผลเบื้องต้นของการดำเนินงาน ปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการ

นอกจากการสัมภาษณ์แล้ว ผู้วิจัยยังใช้วิธีสังเกตในวงประชุม วงถอดบทเรียน วงแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของเครือข่ายองค์กรชุมชนในวาระต่างๆ ด้วย เช่น การสัมมนาเตรียมรับมือภัยพิบัติโดยชุมชน โซนคาบสมุทรสทิงพระ เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2554 การประชุมเพื่อถอดบทเรียนเครือข่ายจัดการภัยพิบัติภาคประชาชน ศูนย์วัดพิกุล เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2554 การประชุมเพื่อถอด

บทเรียนการจัดการภัยพิบัติของภาคประชาชนภาคใต้ เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2554 และการเปิดศูนย์การเรียนรู้ภัยพิบัติ ตำบลท่าหิน เมื่อวันที่ 25-26 สิงหาคม 2558

ขั้นที่ 4 การศึกษาข้อเสนอแนะต่อการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม และหน่วยงานภาครัฐ

ผู้วิจัยลงศึกษาภาคสนาม โดยมีวิธีการคือ การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักทั้ง 3 กลุ่มเพื่อค้นหาข้อเสนอต่อแนวทางในการจัดการภัยพิบัติทั้งในระดับพื้นที่ และในเชิงนโยบาย หลังจากที่ได้เนื้อหาและการประมวลผลของคำถามวิจัยสองข้อแรก

3.5 การตรวจสอบข้อมูล

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

3.6 การวิเคราะห์ข้อมูลและรายงานผลการวิจัย

หลังจากการเก็บข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้มาแยกแยะประเภท จัดหมวดหมู่ให้ง่ายต่อการวิเคราะห์ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์กระทำไปพร้อมๆ กันตลอดระยะเวลาที่ทำการวิจัย คือ หลังจากเก็บข้อมูลแล้ว ผู้วิจัยนำข้อมูลเหล่านั้นมาวิเคราะห์เพื่อสรุปและอภิปรายผล โดยนำเสนอผลการศึกษาอย่างเป็นหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยต่อไป

บทที่ 4

ผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเรื่อง การจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา เพื่อให้ได้เนื้อหาเกี่ยวกับบทบาท กระบวนการดำเนินงาน ปัจจัยที่เอื้ออุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อการจัดการภัยพิบัติ และข้อเสนอแนวทางในการจัดการภัยพิบัติ โดยผู้วิจัยได้จัดลำดับหัวข้อในการนำเสนอ ดังนี้

4.1 ข้อมูลพื้นที่ และเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ

4.1.1 ข้อมูลพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ

4.1.2 สถานการณ์ภัยพิบัติในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ

4.1.3 เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ

4.2 การจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ

4.2.1 บทบาท และกระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายฯ ต่อการจัดการภัยพิบัติ

4.2.2 การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติในระดับตำบล

4.3 ปัจจัยเอื้อและอุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายฯ

4.1 ข้อมูลพื้นที่ และเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ

4.1.1 ข้อมูลพื้นที่

คาบสมุทรสทิงพระ เป็นพื้นที่ทางฝั่งตะวันออกของทะเลสาบสงขลา มีพื้นที่ลุ่มน้ำรวม 308,500 ไร่ สภาพภูมิประเทศมีลักษณะคล้ายแหลมยื่นยาวมาจากผืนดินใหญ่ โดยมีน้ำล้อมรอบ 3 ด้าน คือ มีทะเลสาบสงขลาตอนบนหรือทะเลหลวงอยู่ทางทิศตะวันตก ทิศใต้ และทะเลอ่าวไทยอยู่ทางทิศตะวันออก (เบญจวรรณ ธีระกุล และคณะ, 2556)

สภาพูมิประเทศเป็นที่ราบน้ำท่วมถึง ริมทะเลเป็นแหลมแคบๆ วางตัวในแนวทิศเหนือใต้ ระหว่างทะเลสาบสงขลากับอ่าวไทย ไม่มีลำน้ำใหญ่ไหลผ่าน จะมีเฉพาะลำน้ำขนาดเล็กสายสั้นๆ ไหลออกจากพื้นที่คาบสมุทรลงสู่ทะเลสาบสงขลาหรืออ่าวไทย สภาพพื้นที่ทางทิศตะวันตกเป็นที่ราบริมทะเลสาบมีระดับพื้นดินต่ำกว่า +0.50 ม.รทก. ส่วนพื้นที่ทางตะวันออกมีลักษณะเป็นสันทรายที่ยกตัวสูงกว่าพื้นที่ทางทิศตะวันตก การระบายน้ำในพื้นที่ริมทะเลสาบอยู่ภายใต้อิทธิพลของระดับน้ำในทะเลสาบสงขลา

สภาพน้ำฝน ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยรายปี 1,790 มิลลิเมตร ช่วงพิสัยปริมาณฝนรายปี 1,616.66-2,061.76 มิลลิเมตร และช่วงพิสัยปริมาณฝนที่ตกในเดือนพฤศจิกายน 460.65-627.91 มิลลิเมตร

สภาพน้ำท่า ปริมาณน้ำท่าเฉลี่ยรายปี 400.73 ล้านลูกบาศก์เมตร ฤดูฝน 354.33 ล้านลูกบาศก์เมตร ฤดูแล้ง 46.40ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำท่าสูงสุดเดือนพฤศจิกายน 124.37 ล้านลูกบาศก์เมตร ต่ำสุดเดือนเมษายน 7.27 ล้านลูกบาศก์เมตร (สถาบันทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2557)

คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา อยู่ภายใต้อิทธิพลของลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือและลมมรสุมทตะวันตกเฉียงใต้ ทำให้มี 2 ฤดูกาล คือ ฤดูฝน เกิดในช่วงเดือนสิงหาคมถึงมกราคม และฤดูร้อน เกิดในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนกรกฎาคม (เบญจวรรณ ธีระกุล และคณะ, 2556)

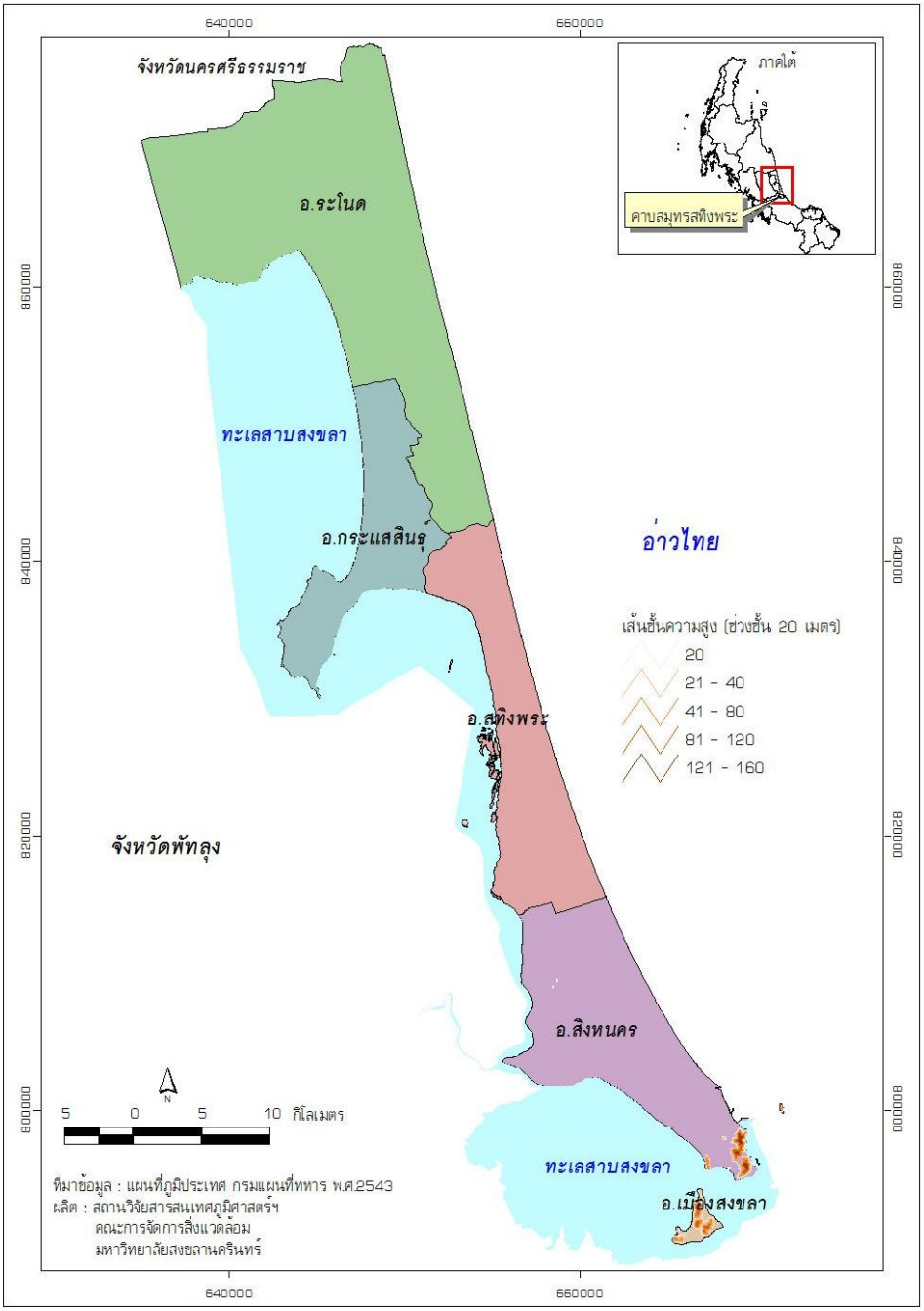
ทั้งนี้ คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา มีพื้นที่ครอบคลุมใน 4 อำเภอ (ดังภาพประกอบ 5) ได้แก่

1) อำเภอระโนด มีพื้นที่ทั้งหมด 783.84 ตารางกิโลเมตร สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นที่ราบลุ่ม เนื่องจากสภาพพื้นที่มีลักษณะเป็นที่ราบและติดต่อกับชายฝั่งทะเลสองด้านจึงทำให้ประชากรส่วนมากประกอบอาชีพเกษตรกรรม (สำนักงานอำเภอระโนด, 2557)

2) อำเภอกระแสสินธุ์ มีพื้นที่ทั้งหมด 96.40 ตารางกิโลเมตร สภาพพื้นที่มีลักษณะเป็นที่ราบลุ่มริมทะเล เทลาดจากทิศตะวันออกไปทิศตะวันตก ดินเป็นดินร่วนปนทรายและดินเหนียวซึ่งเหมาะแก่การทำนา ไร่นาสวนผสม (สำนักงานอำเภอกระแสสินธุ์, 2557)

3) อำเภอสทิงพระ มีพื้นที่ทั้งหมด 120 ตารางกิโลเมตร มีทะเลขนาบทั้งสองด้าน คือ อ่าวไทยด้านทิศตะวันออกและทะเลสาบสงขลาด้านทิศตะวันตก สภาพพื้นที่เป็นที่ราบต่ำ ดินส่วนใหญ่เป็นดินเหนียวทำให้มีสภาพเหมาะแก่การทำนา (สำนักงานอำเภอสทิงพระ, 2557)

4) อำเภอสิงหนคร มีพื้นที่ทั้งหมด 228 ตารางกิโลเมตร ลักษระภูมิประเทศเป็นที่ราบริมฝั่งทะเล พื้นที่ค่อยๆ ลาดต่ำมาตามแนวชายฝั่งทิศตะวันออกด้านอ่าวไทยและทิศตะวันตกด้านทะเลสาบสงขลา ส่วนทางด้านทิศใต้พื้นที่เป็นภูเขาลาดต่ำลงริมฝั่งทะเล (สำนักงานอำเภอสิงหนคร, 2557)



ภาพประกอบ 5 ขอบเขตพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา

ที่มา: สถานวิจัยสารสนเทศภูมิศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555.

4.1.2 สถานการณ์ภัยพิบัติในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา

เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่ของคาบสมุทรสทิงพระเป็นที่ราบ มีความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางเฉลี่ยประมาณ 1-6 เมตร และตั้งอยู่ในเขตอากาศแบบมรสุมเขตร้อน ในช่วงเดือนตุลาคมถึงมกราคม ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือพัดจากทะเลจีนใต้สู่อ่าวไทยส่งผลให้เกิดฝนตกหนัก (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16, 2549) สภาพเช่นนี้ส่งผลให้คาบสมุทรสทิงพระมักประสบกับปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทั้งนี้ภัยธรรมชาติที่มักปรากฏในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ ได้แก่

1) อุทกภัยหรือน้ำท่วม ปัญหาอุทกภัยในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระเกิดจากปัจจัยทางธรรมชาติในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงปริมาณฝน และการบริหารจัดการพื้นที่ การเกิดอุทกภัยเกิดจากการที่พื้นที่คาบสมุทรสทิงพระเป็นที่ราบแบนและอยู่ริมทะเลสาบสงขลา ในช่วงระหว่างเดือนตุลาคมถึงมกราคม ซึ่งเป็นช่วงฝนตกหนัก หากมีฝนตกติดต่อกันหลายวันและน้ำในทะเลสาบมีระดับสูง ทำให้น้ำระบายไม่สะดวก ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมขังในพื้นที่เป็นระยะเวลานาน (เบญวรรณ ธีระกุล และคณะ , 2556) โดยที่ผ่านมามีเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระในปี พ.ศ.2516, 2518, 2530, 2543 และ 2548

2) ภัยแล้ง ในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา ภัยแล้งเป็นสภาพการขาดแคลนน้ำในพื้นที่ มีสาเหตุหลักคือ น้ำต้นทุนที่มีคุณภาพเหมาะสมกับการเพาะปลูกมีปริมาณไม่เพียงพอ น้ำเค็มจากอ่าวไทยรุกตัวเข้าสู่บริเวณตอนบนของทะเลสาบสงขลาอย่างรวดเร็ว และปัญหาการกักเก็บน้ำและการส่งน้ำของคลองพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ที่เป็นคลองชลประทานหลักของพื้นที่ (กรมชลประทาน, 2554) อีกทั้งการศึกษาปัญหาด้านทรัพยากรน้ำของ เบญจวรรณ ธีระกุล และคณะ (2556) พบว่า ปัญหาการขาดแคลนน้ำในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระมาจากความต้องการทรัพยากรน้ำที่มากขึ้นสำหรับการทำเกษตรและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เมื่อความต้องการน้ำเพิ่มมากขึ้นจะทำให้น้ำต้นทุนในทะเลสาบสงขลาที่มีคุณภาพเหมาะสมต่อการเพาะปลูกมีปริมาณไม่พอเพียง นอกจากนี้โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาระโนด-กระแสสินธุ์ซึ่งอยู่ในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระมีการใช้งานมานาน ระบบชลประทานบางส่วนมีสภาพทรุดโทรมลงจนไม่สามารถให้บริการน้ำแก่เกษตรกรได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

3) วาตภัย สำหรับวาตภัยที่เกิดในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา เป็นภัยที่นานๆ จะเกิดขึ้น แต่ส่งกระทบต่อการดำรงชีวิตและทรัพย์สินของชาวบ้านไม่น้อย เช่น เมื่อปี พ.ศ.2505 ใต้ฝุ่นแฮเรียตเข้าฝั่งบริเวณแหลมตะลุมพุก จังหวัดนครศรีธรรมราช ส่งผลให้เกิดคลื่นลมแรงในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ แม้จะไม่ส่งผลเสียหายต่อทรัพย์สินแต่ชาวบ้านที่อยู่ริมทะเลสาบสงขลาต้องอพยพไปอยู่กับญาติในพื้นที่ห่างไกลริมทะเล และในปี พ.ศ.2553 เกิดเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยจากอิทธิพล

ของพายุดีเปรสชั่นที่ขึ้นสู่ฝั่งบริเวณคาบสมุทรสทิงพระและอำเภอเมืองสงขลา ทำให้บ้านเรือนของชาวบ้านได้รับความเสียหาย

4) การกัดเซาะชายฝั่งในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ เป็นปัญหาจากคลื่นซัดชายฝั่งส่งผลให้ชายหาดถูกน้ำทะเลกัดเซาะตลอดแนวตั้งแต่อำเภอสิงหนครไปจนถึงอำเภอระโนด (เครือข่ายพลเมืองสงขลา, 2555)

4.1.3 เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา

ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศ เป็นแหล่งที่ตั้งสำคัญของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เป็นแหล่งประกอบอาชีพของประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบ รวมถึงมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางศิลปวัฒนธรรมและธรรมชาติ ด้วยความสมบูรณ์และความหลากหลายทางชีวภาพที่มีอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ทำให้มีการใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ จนเกินศักยภาพที่จะฟื้นคืนกลับ ชุมชนหลายแห่งไม่สามารถพึ่งพาทรัพยากรของลุ่มน้ำในการประกอบอาชีพได้ เหตุนี้จึงก่อให้เกิดความพยายามรวมตัวกันของกลุ่ม องค์กรชุมชนต่างๆ ในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยกลุ่มองค์กรชุมชนเหล่านี้กระจายตัวอยู่ใน 7 ภูมินิเวศของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ได้แก่ โซนพรุควนเคร็งและพื้นที่คาบเกี่ยว โซนทะเลน้อย โซนทะเลสาบฝั่งตะวันตก โซนคาบสมุทรสทิงพระ โซนทะเลสาบสงขลาตอนล่าง โซนป่าต้นน้ำ และโซนเมืองและปริมณฑล เพื่อประสานให้เกิดการแก้ปัญหาของพื้นที่ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ในนามของ “เครือข่ายชุมชนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา” โดยมีการก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2546 (เครือข่ายชุมชนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา, 2549)

ทั้งนี้ เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระได้ก่อตั้งควบคู่มากับการก่อตั้งเครือข่ายชุมชนเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยมีตัวแทนองค์กรชุมชนจากทั้ง 4 อำเภอเข้าร่วมด้วย โดยก่อนหน้าที่จะเข้ามารวมตัวกันเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระนั้น กลุ่มองค์กรเหล่านี้ต่างมีการดำเนินกิจกรรมพัฒนาและแก้ปัญหาในพื้นที่อยู่แล้ว เช่น ชมรมชาวประมงรักทะเลสาบตำบลคูขุดทำกิจกรรมด้านการอนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรประมงในทะเลสาบสงขลา โรงเรียนทำกินทำใช้ตำบลวัดจันทร์ทำกิจกรรมด้านเกษตรอินทรีย์ เน้นการพึ่งพาตนเองของเกษตรกร และกลุ่มสตรีตำบลท่าหินทำกิจกรรมด้านสวัสดิการ เป็นต้น

หลังจากได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ได้มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน เช่น

การสำรวจแหล่งน้ำในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ เพื่อรวบรวมเป็นฐานข้อมูลในการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาอุทกภัยของพื้นที่อย่างเป็นระบบ

การจัดทำแผนชุมชน เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้แก่ชุมชน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาชุมชนในมิติต่างๆ เช่น ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม สุขภาพ เศรษฐกิจ และสังคม เป็นต้น

นอกจากนี้ เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ยังได้ร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ใน 13 ประเด็นหลัก ได้แก่ การจัดการภัยพิบัติ การจัดการน้ำ เกษตรอินทรีย์ การฟื้นฟูทรัพยากรประมง การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สุขภาพ การจัดการสิทธิที่ดิน การส่งเสริมคุณธรรม พลังงานทดแทน และการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การพัฒนาในพื้นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

องค์ประกอบที่สำคัญของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ประกอบไปด้วยแกนนำ ทั้งแกนนำธรรมชาติและแกนนำทางการที่มีประสบการณ์ในการทำงานด้านการพัฒนามาอย่างยาวนาน มีความรู้ ความเข้าใจในสภาพปัญหาของพื้นที่ มีทักษะในการทำงาน ประสานความร่วมมือ มีการเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีกลุ่มพื้นฐานที่ทำงานอยู่ในชุมชน เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเกษตรกร กลุ่มชาวประมง และกลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น โดยที่ทั้งแกนนำ กลุ่มต่างๆ เหล่านี้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้การทำงานร่วมกัน มีการดำเนินงานที่เป็นการพัฒนาพื้นที่โดยภาพรวมร่วมกัน ซึ่งทำให้เห็นภาพของของเครือข่ายว่า มีการเชื่อมโยงคน กลุ่ม กระบวนการ และเป้าหมายเข้าด้วยกันยังผลให้เกิดการต่อรองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือการจัดการปัญหาได้ตามวัตถุประสงค์ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้คือ ความร่วมมือของเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่

4.2 การจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ

พื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ เป็นพื้นที่ที่มักประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยเฉพาะอุทกภัยเป็นประจำเกือบทุกปี เนื่องจากมีสภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม อยู่ติดกับทะเลสาบ ในปีใดที่มีภาวะฝนตกชุกน้ำในทะเลสาบสงขลาระบายลงสู่อ่าวไทยไม่ทันก็จะเกิดภาวะน้ำท่วมขังยาวนาน ดังเช่นในปี พ.ศ.2548 ซึ่งน้ำท่วมขังเป็นระยะเวลากว่า 2 เดือน และล่าสุดในปี พ.ศ.2553 พื้นที่คาบสมุทรสทิงพระได้ประสบกับเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยอันเนื่องมาจากอิทธิพลของพายุดีเปรสชั่น การเกิดภัยพิบัติแต่ละครั้งได้สร้างความเสียหายให้แก่ทรัพย์สิน ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของชาวบ้านในพื้นที่

ในฐานะที่เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ซึ่งทำงานพัฒนาอยู่ในพื้นที่ได้พบเห็นความเดือดร้อนในความเป็นอยู่ของพี่น้อง จึงได้ร่วมมือกันดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ดังนี้

4.2.1 บทบาท และกระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายฯ ต่อการจัดการภัยพิบัติ

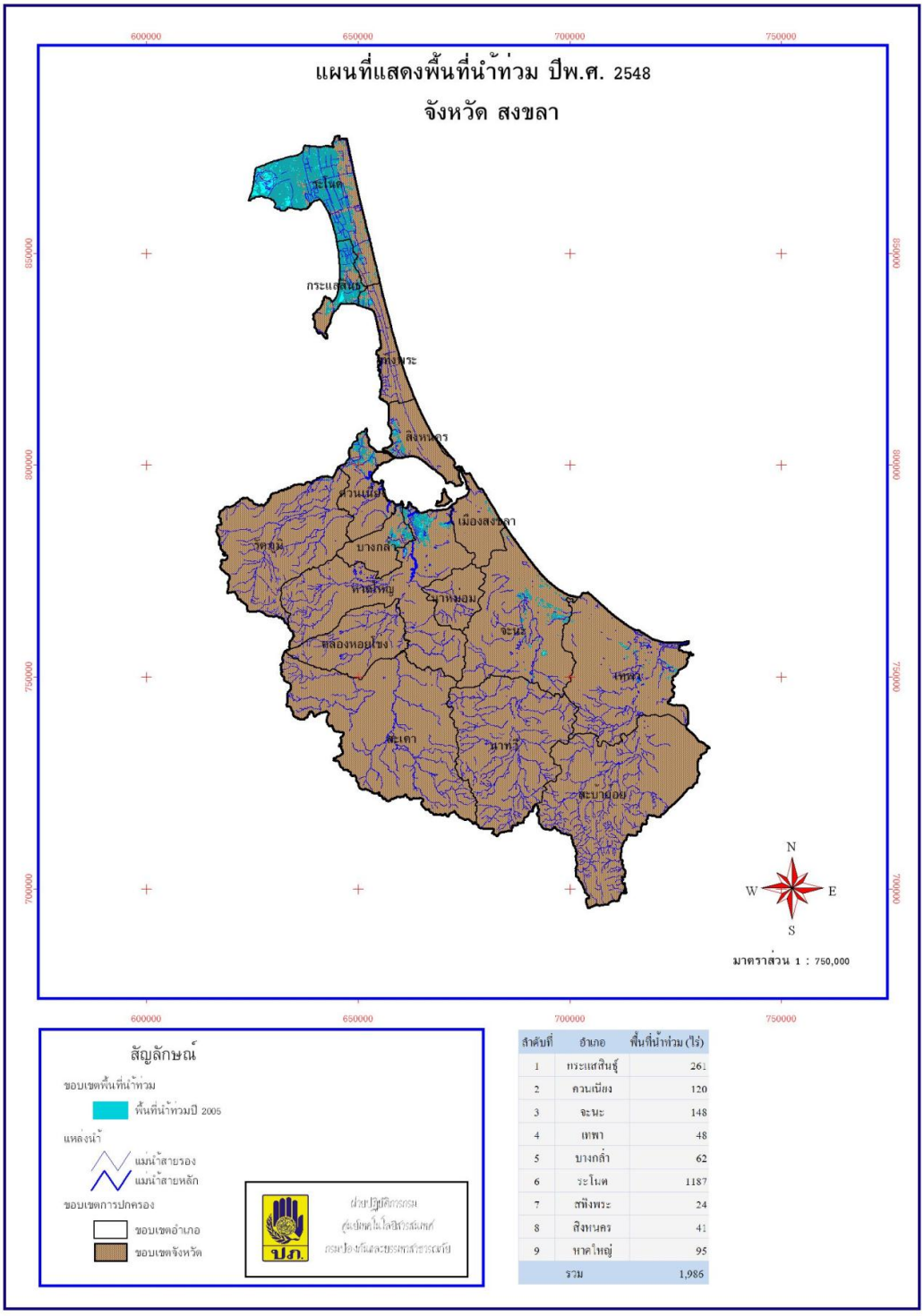
1) เหตุการณ์อุทกภัย พ.ศ.2548

เหตุการณ์อุกทกภัยครั้งเกิดขึ้นในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2548-เดือนมกราคม 2549 โดยมีสาเหตุสืบเนื่องมาจาก ประการแรก ปริมาณน้ำเฉลี่ยสะสมทั้งลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาระหว่าง 1 พฤศจิกายน-26 ธันวาคม 2548 มีค่าสูงถึง 1,694 มิลลิเมตร จากสถิติ 30 ปี พบว่า ในช่วงเดียวกันนี้มีค่าเพียง 766 มิลลิเมตร ประการที่สอง ปริมาณน้ำท่าเฉลี่ยสะสมทั้งลุ่มน้ำ (ระหว่าง 1 พฤศจิกายน-26 ธันวาคม 2548) มีปริมาณ 11,443 ลูกบาศก์เมตร ซึ่งเป็นปริมาณที่มากเกินกว่าที่ระบบทะเลสาบสงขลาจะระบายได้ทัน และประการที่สาม ระบบคลองระบายน้ำออกจากทะเลสาบสงขลาตื้นเขินและมีสิ่งกีดขวาง น้ำทะเลอ่าวไทยสูงกว่าน้ำในทะเลสาบ ทำให้น้ำไม่สามารถระบายออกไปได้ (เบญจวรรณ ธีระกุล และคณะ, 2556) ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดอุทกภัยเป็นบริเวณกว้างในพื้นที่โดยรอบทะเลสาบสงขลาทั้ง 3 จังหวัด คือ จังหวัดสงขลา จังหวัดพัทลุง และจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยเฉพาะในเขตพื้นที่อำเภอระโนด อำเภอกระแสสินธุ์ และอำเภอสทิงพระ เกิดน้ำท่วมสูงเฉลี่ย 0.5-1.5 เมตร (สถาบันทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2557) ดังแสดงในภาพประกอบ 6

ตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวถึงสถานการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ.2548 ว่า

“ปี 48 น้ำท่วมสูงมากแล้วก็ท่วมนาน น้ำจากต้นน้ำ ปากบางภูมี คลองอู่ตะเภา คลองพะวง คลองโหรง (คลองสำโรง) น้ำจากชะอวดก็อัดลงมาเพราะพื้นที่มันต่ำ ปกติมันจะออกไปได้ แต่ตรงปากน้ำสงขลาคลื่นสูง 1-3 เมตร มันก็ออกไปไม่ได้ก็ไหลย้อนกลับไปข้างบน น้ำจากข้างบนชนกับน้ำจากข้างล่าง พอชนกันมันก็ยกตัวสูง พอสูงก็ท่วม ฝนก็ตกมาต่อเนื่อง”[1]

[1] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2556)



ลำดับที่	อำเภอ	พื้นที่น้ำท่วม (ไร่)
1	กระแสสินธุ์	261
2	ควนเนียง	120
3	จะนะ	148
4	เทพา	48
5	บางกล่ำ	62
6	ระโนด	1187
7	สทิงพระ	24
8	สิงหนคร	41
9	หาดใหญ่	95
รวม		1,986

ภาพประกอบ 6 แสดงพื้นที่น้ำท่วมในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ พ.ศ.2548

ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ม.ป.ป.

จากภาวะน้ำท่วมขังยาวนานกว่า 2 เดือน ทำให้พื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหาย ทั้งชาวบ้านเองก็ไม่ได้มีการเตรียมตัวเพื่อรับมือกับเหตุการณ์อุทกภัยที่มีระยะเวลายาวนาน ระดับน้ำที่ท่วมสูงมากทำให้การสัญจรไปมาไม่สะดวกทำให้เกิดการขาดแคลนอาหาร น้ำสำหรับบริโภคในครัวเรือน รวมไปถึงอาหารสำหรับสัตว์เลี้ยง (ภาพประกอบ 7 และ 8) นอกจากนี้ยังประสบกับปัญหาการได้รับความช่วยเหลือไม่ทั่วถึง ดังคำสัมภาษณ์ของแกนนำเครือข่ายฯ ว่า *"การช่วยเหลือก็ได้รับเฉพาะในหมู่หัวคะแนน และญาติๆ คนที่หลั่งไหลเข้ามาช่วยมีเยอะมาก แต่คนที่เดือดร้อนได้รับการช่วยเหลือไม่ทั่วถึง"*[2]

ภาพประกอบ 7 สภาพน้ำท่วมขังในพื้นที่
ที่มา: พูนทรัพย์ ศรีชู, 2548

ภาพประกอบ 8 ทุ่งเลี้ยงสัตว์ถูกน้ำท่วมทำให้ต้องอพยพสัตว์เลี้ยงมาไว้บนไหล่ทาง
ที่มา: พูนทรัพย์ ศรีชู, 2548

[2] ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2555)

ในช่วงระหว่างการเกิดอุทกภัย แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระได้มีการประสานงานกันภายในเครือข่ายฯ เพื่อหาทางช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยในพื้นที่ โดยช่วยกันสำรวจ เก็บรวบรวมข้อมูลความเดือดร้อน ความต้องการของผู้ประสบภัย และนำข้อมูลที่ได้ประสานต่อไปยังภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่อื่นๆ เป็นการชี้เป้าให้ผู้ต้องการให้ความช่วยเหลือเข้าถึงตัวผู้ประสบภัยได้ถูกตัวและรวดเร็วมากขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ของแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน ว่า

“โทรถามแต่ละพื้นที่มีปัญหาอะไร ประชุมพวกแกนนำเราในคาบสมุทรแล้วก็คนอื่นๆ ที่เป็นแกนร่วมของเครือข่ายลุ่มน้ำ เก็บข้อมูล จัดลำดับความสำคัญ ช่วยกันส่งข้อมูล เช่น ที่อำเภอระโนด มีตำบลบ้านขาวที่อยู่ริมทะเลสาบ น้ำท่วมเต็มพื้นที่ ต้องการอะไรบ้าง แล้วจะไปส่งที่ไหน ส่งยังไง พอเรารู้ว่าพื้นที่ไหนต้องการอะไรเราก็ไปช่วยให้ถูกจุด เรามีข้อมูลคนที่บริจาคเราก็ชี้จุดให้เขาไป”[3]

ผลการดำเนินงานของเครือข่ายฯ

ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระที่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจน คือ การส่งต่อข้อมูลผู้เดือดร้อนไปสู่เครือข่ายภายนอก ทำให้สามารถเข้าไปช่วยเหลือได้อย่างถูกจุด ตรงตามเป้าหมายของผู้ให้ความช่วยเหลือ และตรงตามความต้องการของผู้รับความช่วยเหลือ

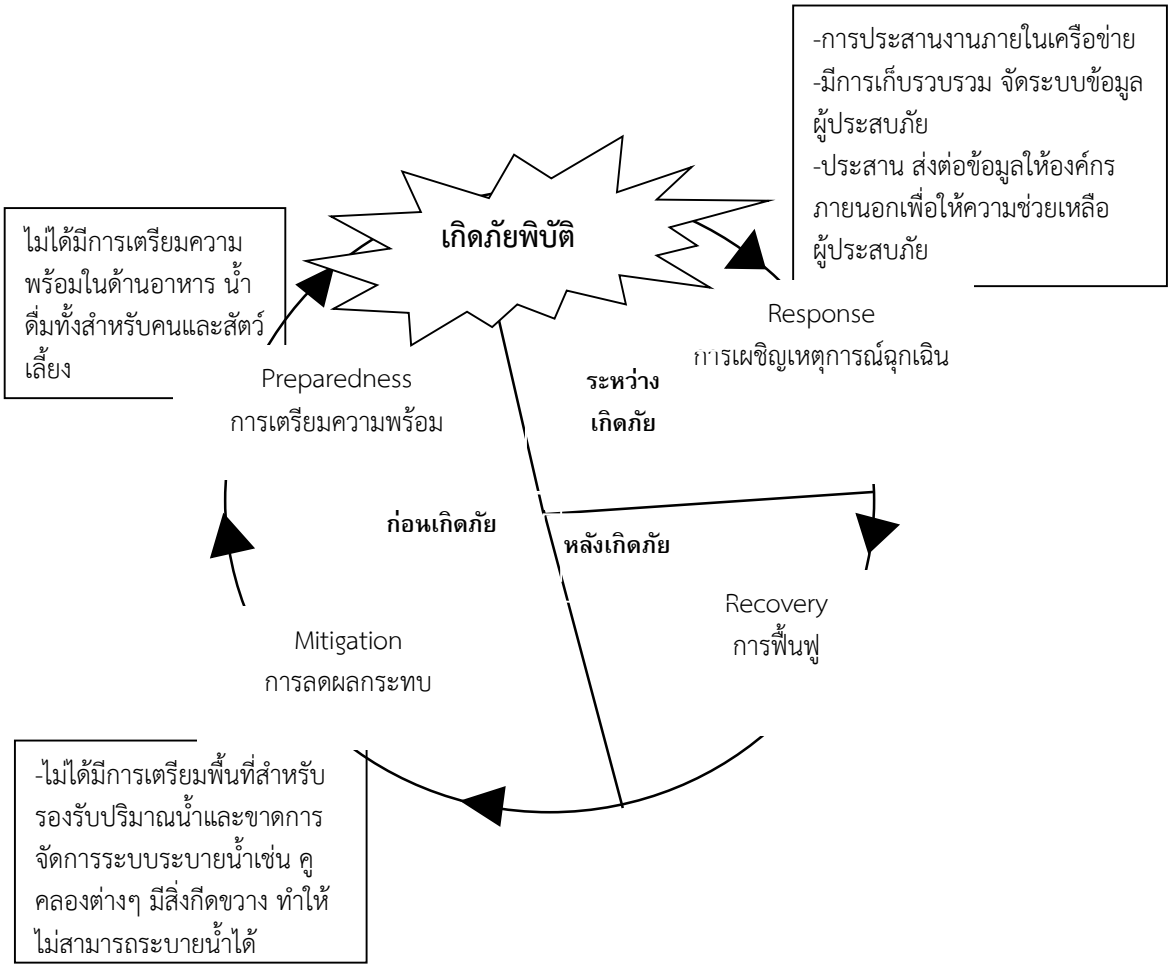
หลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมผ่านพ้นไป กลุ่มแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนได้พัฒนาโครงการขึ้นเพื่อเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติระยะยาว โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณส่วนหนึ่งจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เช่น โครงการสร้างโรงน้ำดื่มในพื้นที่ตำบลท่าบอน อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำสะอาดในการบริโภค โครงการฟื้นฟูนาร้างในพื้นที่ตำบลเครึง และโครงการกองทุนข้าวสารในพื้นที่ตำบลเกาะขันธ์ อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นต้น

มีการวางแผนเพื่อลดผลกระทบหากเกิดเหตุอุทกภัยขึ้นอีก เช่น ที่ตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา แกนนำองค์กรชุมชนได้ร่วมกันวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่น้ำระบายออกจากพื้นที่ได้ช้า ได้ทำการสำรวจเส้นทางน้ำ คู คลองต่างๆ และจัดทำเป็นข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมต่อองค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน ซึ่งก็ได้รับข้อเสนอดังกล่าวไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล

สำหรับเหตุการณ์อุทกภัยในครั้งนี้ เมื่อนำมาพิจารณาตามกรอบแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติ (ภาพประกอบ 9) พบว่า

---

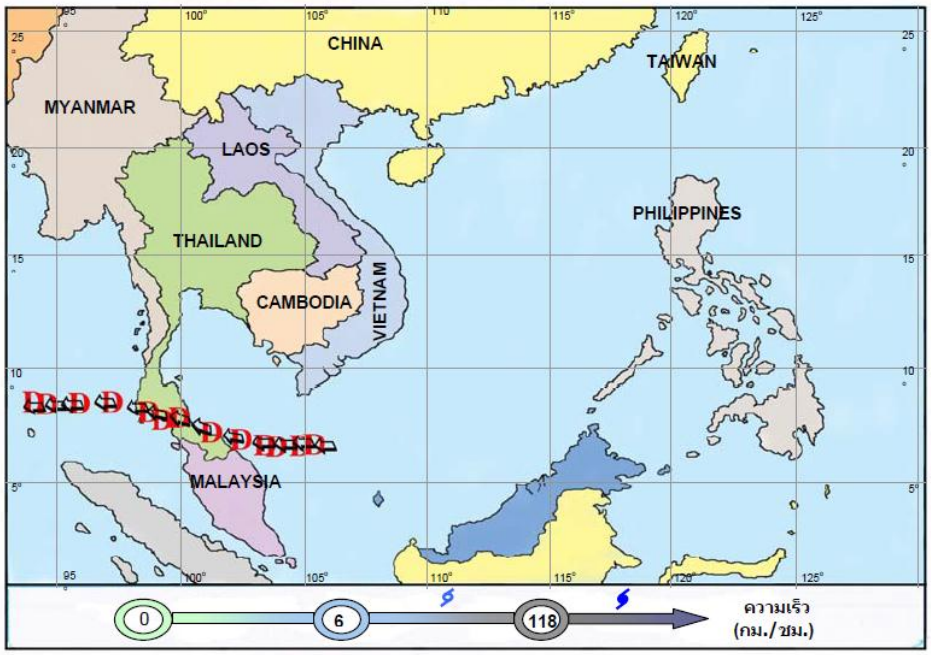
[3] ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556, 19 มกราคม 2559)



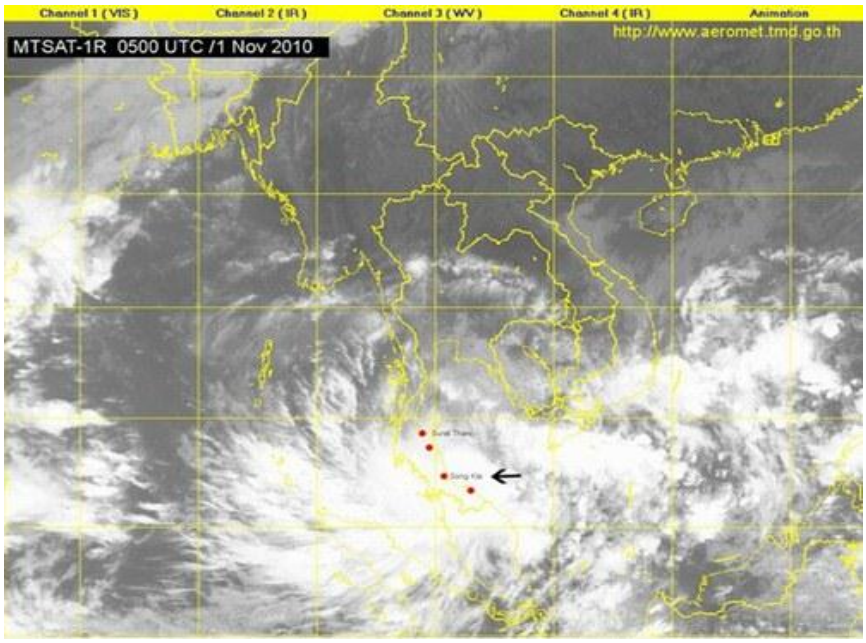
ภาพประกอบ 9 การจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน กรณีการเกิดอุทภัย พ.ศ.2548
ที่มา: ผู้วิจัย, 2558.

2) เหตุการวาตภัยและอุทกภัยอันเนื่องมาจากอิทธิพลของพายุดีเปรสชั่น พ.ศ.2553

เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2553 เกิดพายุดีเปรสชั่นขึ้นในบริเวณอ่าวไทยตอนล่างทางตะวันออกเฉียงใต้ของจังหวัดสงขลา ซึ่งต่อมาพายุได้เคลื่อนตัวมาทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือโดยขึ้นฝั่งในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระและพื้นที่บางส่วนของอำเภอเมืองสงขลา (ภาพประกอบ 10 และ 11) ด้วยความแรงของกระแสลมและการเกิดภาวะอุทกภัยฉับพลัน ทำให้ระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ได้รับความเสียหาย เช่น เสาไฟฟ้าหักทำให้เกิดไฟฟ้าดับทั่วเมือง โทรศัพท์ล่มทำให้ติดต่อสื่อสารกันไม่ได้ ขาดแคลนน้ำใช้เนื่องจากน้ำประปาไม่ไหล รวมไปถึงบ้านเรือนจำนวนมากได้รับความเสียหาย ดังแสดงในภาพประกอบ 12 และ 13 (สำนักงานจังหวัดสงขลา, 2553)



ภาพประกอบ 10 เส้นทางพายุดีเปรสชั่นที่พัดผ่านภาคใต้ เมื่อวันที่ 1-3 พฤศจิกายน พ.ศ.2553
ที่มา: กรมอุตุนิยมวิทยา, ม.ป.ป.



ภาพประกอบ 11 ภาพถ่ายดาวเทียมแสดงการเคลื่อนตัวของพายุดีเปรสชั่น
ที่มา: กรมอุตุนิยมวิทยา, ม.ป.ป.

ภาพประกอบ 12 ความรุนแรงของพายุดีเปรสชั่น
ที่มา: สามารถ สุขบรรจง, 2554.

ภาพที่ 13 สภาพบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหายจากแรงพายุ
ที่มา: สามารถ สุขบรรจง, 2554.

ตัวแทนชุมชนตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ เล่าถึงเหตุการณ์ก่อนที่พายุดีเปรสชั่นจะเข้าฝั่ง และหลังจากเข้าฝั่งแล้วว่า

“เขาประกาศทางโทรทัศน์ตั้งแต่ตอนกลางวันว่า พายุเข้าสงขลา ให้ระวัง แต่คนบ้านเราคิดว่ามันธรรมดา ไม่คิดว่ามันจะหนักขนาดนี้ เราไม่รู้ว่ามันจะเข้าตรงไหน เป็นพายุแบบไหน ก็เฉยกัน หัวค่ำโทรทัศน์เขาประกาศอีกว่าพายุเข้าสามทุ่มที่สทิงพระ เขาเตือนมาเรื่อยๆ ให้ระวัง พอเข้านอน ได้ยินเสียงลมดังวู้ วู้ ไฟฟ้าถูกตัดหมด น้ำเต็มหมด ทั้งลมทั้งฝน ในบ้านเปียกหมดไม่มีที่จะนอน หลังคากระเบื้องแตก ลมพาคลื่นน้ำขึ้นสูง พัดอยู่สี่ชั่วโมงจนถึงตีสิบสอง ตีหนึ่ง แรงสุดช่วงหลัง เรือนท้าน (สั่นสะเทือน) หมด เหมือนมันเป็นเกลียวยกขึ้น พอลมสงบก็ออกไปดู ข้างบ้านหม้อข้าวหม้อแกงเต็มหมด น้ำเทียม (ระดับ) หัวเข่าแต่สักพักก็ลงหมด รู้สึกตกใจเพราะมันไม่เคยเกิดแบบนี้”[4]

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระไม่ได้เป็นที่รับรู้ของคนทั่วๆ ไป เนื่องจากสื่อมวลชนให้ความสนใจกับเหตุการณ์น้ำท่วมในพื้นที่เมืองหาดใหญ่มากกว่า กระทั่งในตัวเมืองหาดใหญ่น้ำลด จึงปรากฏข่าวความเสียหายของพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระออกมา ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน และตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า

“ตั้งแต่พอเกิดเหตุปั๊บ ข่าวมันยังไม่ออก ประมาณ 7 วันได้ ข่าวทั้งหมดไปอยู่ที่น้ำท่วมหาดใหญ่ โซนนี้ถ้าน้ำท่วมธรรมดาไม่เป็นไร แต่มันเกิดมีพายุ เสาไฟฟ้าล้ม ต้นไม้ล้ม บ้านพังพินาศ ขาดการติดต่อสื่อสารจากภายนอก น้ำก็ท่วม ชาวบ้านต้องช่วยเหลือกันเอง เพราะราชการให้ความช่วยเหลือไม่ทัน”[5]

“ได้เห็นสภาพหดหู่ ไม่มีหน่วยงานไหนลงไป ชาวบ้านต้องพึ่งตนเอง แต่เขาก็เห็นใจคนเดินทางต้นไม้ล้มพาดถนน เขาอุตส่าห์ตัดไม้เพื่อให้รถวิ่งได้ รถก็วิ่งผ่านไปผ่านมาไม่มีใครสนใจดูแลที่ชาวบ้านลำบากอยู่ ไม่มีใครแวะดูข้างใน อาจจะเห็นบ้างแต่คงคิดว่าไม่มีใครเดือดร้อนมากนัก”[6]

---

[4] ตัวแทนชุมชนตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ (สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน 2556)

[5] ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์ 24 ธันวาคม 2556, 19 มกราคม 2559)

[6] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปีนี้ ชาวบ้านไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมรับมือกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากไม่คาดคิดว่าจะมีความรุนแรงในระดับที่สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินได้ ในช่วง 4-5 วันหลังจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระได้ติดต่อกันเพื่อถามถึงสถานการณ์ในพื้นที่ และถามกันว่าคิดอย่างไร จะทำอะไรกันต่อ จึงเป็นที่มาของการรวมตัวกันเพื่อร่วมปรึกษาหารือในวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ.2553 จนกระทั่งได้ข้อสรุปร่วมกันว่า ต้องช่วยเหลือกันเอง ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่า

“มีการประสานเครือข่ายกันเข้ามา เราน่าจะทำอะไรกันสักอย่างเพื่อช่วยเหลือพี่น้องก็เลยมาคุยกันที่วัดพิกุล ตอนนั้นมีขบวนชุมชนมาทุกอำเภอ มูลนิธิชุมชนสงขลา สกว. (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย) ก็มาคุยแลกเปลี่ยนกันว่าจะเอายังไง”[7]

ในขณะเดียวกันก็ได้ติดต่อขออนุญาตตั้งศูนย์ปฏิบัติการกับเจ้าอาวาสวัดพิกุล ตำบลบ่อแดง อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา เนื่องจากแกนนำมีความเห็นร่วมกันว่าวัดพิกุลมีสถานที่เหมาะสมสำหรับการตั้งศูนย์ สามารถเดินทางไปมาได้สะดวก ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ประสบภัย และเจ้าอาวาสเต็มใจให้ใช้สถานที่ วันต่อมาจึงได้จัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายองค์กรชุมชนสงขลาเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย” ขึ้น โดยให้ศูนย์นี้มีบทบาทในการประสานงาน รับแจ้งเหตุ จัดกลไกช่วยเหลือ ดังภาพประกอบ 14 และ 15

ภาพประกอบ 14 ประชุมปรึกษาหารือเพื่อหาแนวทางช่วยเหลือผู้ประสบภัย
ที่มา: สามารถ สุขบรรจง, 2554.

[7] ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2556, 20 มกราคม 2559)

ภาพประกอบ 15 จัดตั้งศูนย์ประสานเครือข่ายฯ ที่วัดพิกุล ต.บ่อแดง อ.สทิงพระ จ.สงขลา
ที่มา: สามารถ สุขบรรจง, 2554.

กระบวนการการดำเนินงาน

สำหรับกระบวนการดำเนินงาน เมื่อจัดตั้งศูนย์ประสานงานเครือข่ายองค์กรชุมชนสงขลาเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้ว เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระได้มีการดำเนินงานดังต่อไปนี้

(1) **การตั้งคณะทำงาน** ได้แก่ การกำหนดตัวบุคคลในการทำงาน มีการแบ่งบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน (ภาพประกอบ 16) ประกอบไปด้วย

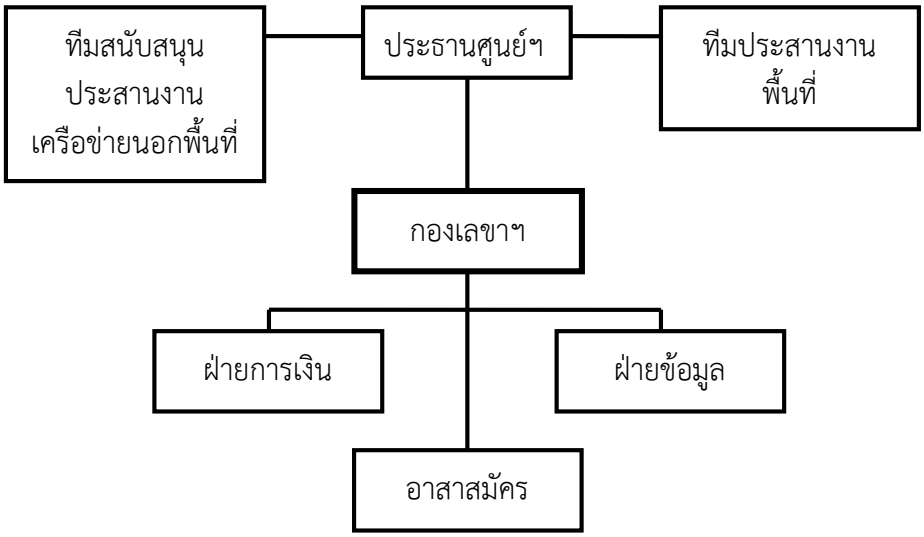
(1.1) ประธานศูนย์ฯ มีบทบาทในการดูแลการดำเนินงานของศูนย์ฯ เป็นตัวกลางในการประสานงานกับทีมต่างๆ

(1.2) ทีมประสานงานพื้นที่ มีบทบาทในการสำรวจข้อมูลพื้นที่ ส่งต่อข้อมูลผู้เดือดร้อนมายังศูนย์

(1.3) กองเลขา แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเงิน มีหน้าที่ทำบัญชีการรับบริจาคเงิน สิ่งของที่เข้ามาในศูนย์ฯ รายจ่ายที่ศูนย์ฯ จ่ายออกไป รวมไปถึงดูแลครัวกลาง และฝ่ายข้อมูลทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลผู้ประสบภัย รับแจ้งความเดือดร้อน และจัดทำข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน

(1.4) ทีมสนับสนุน ทำหน้าที่ในการช่วยประสานงานเครือข่ายนอกพื้นที่และภาคีต่างๆ ประเมินภาพรวมสถานการณ์ในแต่ละวัน ประชาสัมพันธ์ แจ้งข่าวสารและรับแจ้งความเดือดร้อน

(1.5) อาสาสมัคร มีบทบาทในการช่วยเหลืองานของศูนย์ เช่น เป็นแรงงานซ่อมสร้างบ้านเรือน ช่วยทำอาหารในครัวกลาง ช่วยลงเก็บข้อมูลในพื้นที่ประสบภัย เป็นต้น



ภาพประกอบ 16 โครงสร้างการดำเนินงานของศูนย์ประสานงานฯ
ที่มา: ผู้วิจัย, 2557

(2) **การประสานงานกับเครือข่ายและภาคี** เพื่อระดมความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ เช่น อาสาสมัคร เงิน สิ่งของ และอาหาร เป็นต้น โดยการกระจายข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางต่างๆ ได้แก่ วิทยุชุมชน โทรทัศน์ และสื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook เป็นต้น ดังภาพประกอบ 17

ภาพประกอบ 17 ภาคีภายนอกที่เข้ามาร่วมบริจาคเงิน สิ่งของเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย
ที่มา: สามารถ สุขบรรจง, 2554.

(3) **การประชาสัมพันธ์และจัดประชุมในชุมชน** เพื่อเป็นการสื่อสารให้ผู้ประสบภัยทราบว่ามีการตั้งศูนย์เพื่อรับแจ้งความเดือดร้อนและให้ความช่วยเหลืออยู่ที่วัดพิกุล รวมไปถึงการสร้าง

ความเข้าใจเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของศูนย์ มีการจัดประชุมในชุมชนเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งเรื่องการได้รับความช่วยเหลือไม่เท่ากัน และเพื่อผ่อนคลายสภาวะความตึงเครียดทางจิตใจของผู้ประสบภัย ดังภาพประกอบ 18

ภาพประกอบ 18 จัดวงประชุมในชุมชนที่ประสบภัย
ที่มา: สามารถ สุขบรรจง, 2554.

(4) **การลงพื้นที่ปฏิบัติการซ่อมสร้าง** หลังจากที่สามารถระดมแรงงานช่างและอาสาสมัครจากเครือข่ายองค์กรชุมชนที่มาจากต่างจังหวัดได้แล้ว คณะทำงานได้จัดแบ่งกำลังของช่างและอาสาสมัครออกปฏิบัติการในพื้นที่ เพื่อซ่อมสร้างบ้านเรือนและสิ่งก่อสร้างที่ได้รับความเสียหายจากพายุ เช่น อาคารโรงเรียน กุฏิ และโรงสีชุมชน เป็นต้น โดยในการจัดกำลังอาสาสมัครลงพื้นที่นี้จะพิจารณาจากข้อมูลความเดือดร้อนของชุมชนที่มีการแจ้งเข้ามาและอีกส่วนมาจากการเก็บรวบรวมของทีมประสานงานในระดับพื้นที่ ดังภาพประกอบ 19

ภาพประกอบ 19 อาสาสมัครลงพื้นที่ปฏิบัติการซ่อมสร้างบ้านเรือนผู้ประสบภัย
ที่มา: สามารถ สุขบรรจง, 2554.

ทั้งนี้ เมื่อช่างและอาสาสมัครงานลงปฏิบัติงานในพื้นที่ก็จะส่งข้อมูลการทำงาน ปัญหาอุปสรรคที่พบกลับมายังทีมกองเลขาเพื่อปรับฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน และนำไปใช้ในการวางแผนงานประจำวันด้วย

(5) **การประเมิน และสรุปงาน** ในแต่ละวันเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจในพื้นที่ประสบภัยแล้ว ช่วงค่ำของแต่ละวันทุกฝ่ายที่มาทำงานร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นแกนนำ พี่เลี้ยง และอาสาสมัครจะร่วมกันสรุปข้อมูลผู้ได้รับการช่วยเหลือเพื่อปรับยอดให้เป็นปัจจุบัน รวมไปถึงประเมินผลการทำงาน สถานการณ์ในพื้นที่ ปัญหา อุปสรรคที่พบจากการทำงาน ร่วมกันวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการแก้ไข และวางแผนการดำเนินงานในวันต่อไป ดังภาพประกอบ 20

ภาพประกอบ 20 กองเลขาจัดระบบข้อมูล นำข้อมูลมาทำให้เป็นปัจจุบันเพื่อการวางแผนงาน
ที่มา: สามารถ สุขบรรจง, 2554.

สรุป กระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัย ได้แก่ การตั้งคณะทำงาน การประสานงานกับเครือข่าย/ภาคีต่างๆ การสื่อสารผ่านระบบประชาสัมพันธ์และการประชุมในชุมชน การปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือและประเมิน และการสรุปงานประจำวัน ทั้งนี้การดำเนินงานดังที่ได้กล่าวข้างต้นเป็นการดำเนินการผ่านระบบ กลไกสำคัญๆ ดังรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

กลไกการดำเนินงาน

กลไกการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระต่อการจัดการภัยพิบัติที่สำคัญ คือ กลไกการประสานงาน การใช้ข้อมูลในการพิจารณาวางแผนการทำงานและตัดสินใจ

กลไกการสื่อสารในหลากหลายช่องทาง กลไกอาสาสมัคร และกลไกการให้ความช่วยเหลือ มีรายละเอียดดังนี้

(1) กลไกการประสานงาน

เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ได้วางกลไกการประสานงานเพื่อให้ครอบคลุมการดำเนินงานใน 3 ระดับ คือ

ทีมประสานงานกลาง ทำหน้าที่ประสานงานกับแกนนำเครือข่ายซึ่งทำหน้าที่ประสานข้อมูลในระดับพื้นที่ กองเลขา อาสาสมัคร และทีมสนับสนุน ซึ่งการที่มีทีมประสานงานกลางเช่นนี้ทำให้ทุกส่วนที่เข้ามาร่วมในการดำเนินงานมีความเข้าใจตรงกัน

ทีมสนับสนุน ทำหน้าที่ประสานงานกับเครือข่ายภายนอก ทั้งที่เป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่จังหวัดสงขลาและจังหวัดอื่นๆ ที่ไม่ได้รับผลกระทบจากวาตภัยและอุทกภัย รวมถึงการประสานงานกับภาคีต่างๆ ในหลากหลายช่องทางเพื่อระดมความช่วยเหลือ

ทีมประสานพื้นที่ เป็นทีมที่ทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลผู้เดือดร้อน ประสานงานกับชาวบ้านและแกนนำชุมชนในพื้นที่ประสบภัย

(2) กลไกด้านข้อมูล

การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นเรื่องของการจัดการบนพื้นฐานของข้อมูลและทรัพยากรที่มีอยู่จริง โดยต้องทำการประเมินและรายงานสถานการณ์ที่เกิดขึ้นต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยจัดระบบฐานข้อมูลทั้งที่มีอยู่แล้ว เช่น แผนที่ภูมิประเทศพื้นที่ประสบภัย จำนวน ประชากรในพื้นที่ และสถิติข้อมูลที่จำเป็น เช่น เด็ก คนชรา และคนพิการ ให้สามารถเข้าถึงได้ทันที และผนวกเข้ากับข้อมูลสถานการณ์ในเวลาจริง (Real Time Information) ซึ่งจะมีผลในการพิจารณาการส่งความช่วยเหลือเข้าสู่พื้นที่ การขาดข้อมูล ความผิดพลาด ในการประเมินสถานการณ์ และการไม่รายงานความเสียหายและผลกระทบจริงที่เกิดขึ้น ทำให้การช่วยเหลือล่าช้าและไม่ตรงกับความต้องการของผู้ประสบภัย (สศช., 2554)

ในการออกให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระจะใช้ข้อมูลเป็นหลักในการประเมินสถานการณ์ การวางแผน การตัดสินใจ และการออกแบบการทำงานในแต่ละวัน ซึ่งข้อมูลที่ได้มามีทั้งจากการรับแจ้งความเดือดร้อนจากชาวบ้านโดยตรง และการออกเก็บสำรวจในพื้นที่ของแกนนำ

(3) กลไกการสื่อสาร

ในช่วงเกิดสถานการณ์เร่งด่วน ชาวบ้านต่างต้องการความช่วยเหลือ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ความล่าช้า ส่งผลให้ชาวบ้านเกิดความคลางแคลงใจ ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคมกล่าวว่า

“นายอำเภอถูกด่าทุกวัน ถึงขั้นถูกขู่ยิง ปัญหาคือช่วยไม่ทันใจ งบประมาณมาชาวบ้านก็ลือว่า งบประมาณมาเท่านั้นๆ แต่ไม่ถึงเขา มีความสงสัย ต่างคนต่างไม่รู้ความเคลื่อนไหวกัน ขาดการสื่อสาร สื่อสารไม่เข้าใจกัน”[8]

เมื่อเกิดปัญหาขึ้นเช่นนี้ เครือข่ายองค์กรชุมชนจึงได้มีการจัดระบบการสื่อสารขึ้น ดังนี้

(3.1) การใช้รถประชาสัมพันธ์ เพื่อแจ้งให้ชุมชนทราบว่ามีการตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือ และทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการให้ความช่วยเหลือของศูนย์ฯ

(3.2) สื่อวิทยุชุมชน โดยขอความร่วมมือจากสถานีวิทยุในท้องถิ่น เพื่อรับแจ้งเหตุความเสียหาย แจ้งข้อมูลข่าวสาร รวมไปถึงเป็นสื่อกลางระหว่างชาวบ้านและหน่วยงานราชการในพื้นที่

(3.3) สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เช่น Facebook ซึ่งใช้เป็นช่องทางหลักในการระดมความช่วยเหลือจากสังคมภายนอก

(3.4) การสื่อสารทางตรง เช่น การประสานงาน และการจัดประชุมในชุมชน เป็นต้น

การสื่อสารระหว่างเครือข่ายองค์รชุมชนคาบสมุทรสทิงพระกับชุมชน ทำให้เครือข่ายสามารถเข้าถึงข้อมูล แก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ลดความขัดแย้งภายในชุมชน ทำให้คนในชุมชนมาช่วยเหลือกันเอง ที่สำคัญคือ ลดความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐ

(4) กลไกอาสาสมัคร

ในสถานการณ์ภัยพิบัติ ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องต้องทำงานแข่งกับเวลาในการให้ความช่วยเหลือ ผลกระทบจากความสูญเสียทำให้เกิดความขาดแคลนในทรัพยากรรวมถึงส่งกระทบต่อชีวิตผู้คนทั้งทางร่ายกายและจิตใจ นับว่าเป็นสถานการณ์ความไม่ปกติในสังคมที่เกิดขึ้น และเป็นสภาวะสำคัญที่ทำให้เห็นพลังของอาสาสมัครที่เป็นกำลังสำคัญในการทำงานช่วยเหลือ โดยกลุ่มอาสาสมัครเหล่านี้สามารถสร้างผลกระทบในเชิงบวกต่อสังคมได้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ภัยพิบัติ (เครือข่ายจิตอาสา, มปป.) อาสาสมัครสามารถมีบทบาทในการจัดการภัยพิบัติ ตั้งแต่ การเป็นผู้ประสานงาน การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร การประเมินความต้องการของผู้ประสบภัย บทบาทด้านการเตรียมพร้อม การเข้าฝึกอบรมที่จัดโดยองค์กรต่างๆ เพื่อร่วมในการเผชิญเหตุ การสร้างหน่วยประสานงานอาสาสมัคร การสร้างระบบการลงทะเบียนอาสาสมัครและชี้แจงภาระหน้าที่ การประสานกับสื่อมวลชน การสนับสนุนงานโลจิสติคส์ หน่วยทำงานด้านระบบสื่อสารสำรอง และการสำรวจความเสียหาย เป็นต้น (สศช., 2554)

[8] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

อาสาสมัครที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยร่วมกับเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา หลักๆ มีมาจาก 3 ส่วนด้วยกัน คือ

(4.1) อาสาสมัครชาวบ้านขององค์กรชุมชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา และต่างจังหวัด เช่น ระนอง นครศรีธรรมราช และสตูล เป็นต้น อาสาสมัครเหล่านี้เป็นทั้งที่เป็นแกนนำที่มีประสบการณ์ในการทำงานพัฒนาและมีฝีมือในเชิงช่าง โดยที่อาสาสมัครกลุ่มนี้เข้าใจถึงระบบการทำงานของศูนย์ฯ จึงทำให้มีการสะท้อนข้อมูลจากการลงปฏิบัติการช่วยเหลือในพื้นที่ อันส่งผลให้เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระมีการปรับตัวในการทำงาน และทำให้การช่วยเหลือเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

(4.2) อาสาสมัครจากกองกำลังทหาร เป็นกำลังแรงงานในการช่วยซ่อมแซมบ้านเรือน และการขนย้ายอุปกรณ์ต่างๆ

(4.3) อาสาสมัครที่มาจากสถาบันการศึกษาในจังหวัดสงขลา มีทั้งที่เป็นนักเรียนนักศึกษา อาสาสมัครกลุ่มนี้ส่วนหนึ่งจะเข้าไปเป็นแรงงานในการช่วยซ่อมสร้าง และอีกส่วนหนึ่งจะเป็นผู้ช่วยเก็บ บันทึกข้อมูล รวมไปถึงการเข้าไปพูดคุยให้กำลังใจแก่ผู้ประสบภัย

(5) กลไกการให้ความช่วยเหลือ

การช่วยเหลือผู้ประสบภัยของหน่วยงานภาครัฐ ในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการมอบหมาย หรือมีหน้าที่ตาม พรบ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 หรือเป็นผู้มีอำนาจสั่งการและการเบิกจ่ายงบประมาณ ในขณะที่หน่วยงานที่มีภารกิจ/หน้าที่โดยตรง คือ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัดนั้น มีงบประมาณไม่มาก และเมื่อเกิดภัยพิบัติต่างๆ ขึ้น จะต้องรอการเบิกจ่ายงบประมาณจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ขาดความคล่องตัวในการทำงาน เพราะมีขั้นตอนต่างๆ ค่อนข้างมาก และที่สำคัญคือ ผู้ว่าฯ และ สำนักงาน ปภ. ในระดับจังหวัดอยู่คนละสังกัดหรือคนละกรมฯ ทำให้ โครงสร้างฯ ที่เป็นอยู่ยังใช้การไม่ค่อยได้ ทำให้การช่วยเหลือทำได้ช้า ไม่ค่อยทันกับเหตุการณ์ นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องประกาศเป็นเขตภัยพิบัติ จึงจะเกิดความคล่องตัวในการเบิกจ่ายและการใช้งบประมาณ อีกทั้ง ข้อจำกัดต่างๆ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานราชการ เช่น การเบิกจ่ายงบประมาณทำได้ล่าช้า ไม่ทันกับเหตุการณ์ แต่ข้อจำกัดที่สำคัญที่สุด คือ องค์ความรู้ ข้อจำกัดด้านวิธีคิด/วิธีมองปัญหา-ปรากฏการณ์ ยังคงมองว่า หน่วยงานราชการควรเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในทุกด้านและให้คุณค่ากับบทบาทของหน่วยงานภาคเอกชน และภาคประชาชน/ชุมชนยังไม่มากเท่าที่ควร อีกส่วนคือ การจ่ายเงินชดเชย/เงินช่วยเหลือต่างๆ มีปัญหา ประชาชนไม่พอใจ อันเป็นผลมาจากกระบวนการ/ขั้นตอนการทำงานที่ไม่รัดกุม มีความไม่ชัดเจนใน เกณฑ์การพิจารณา หรือประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างครบถ้วน พอเพียง ทันการณ์ หรือล่วงหน้าพอสมควร ทำให้กรอกข้อมูลไม่ครบ ทำให้เกิด

ความแตกต่างในสิทธิ-ผลประโยชน์ที่ได้รับ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล, 2555)

ในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา ข้อจำกัดของการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานภาครัฐ คือ ไม่ยืดหยุ่นตามความเดือดร้อนของผู้ประสบภัย ยึดระบบทะเบียนราษฎร์เป็นหลัก ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า

"มันมีปัญหาอยู่ที่การจัดการของภาครัฐ คือ หนึ่ง มีการจัดการอย่างเท่าเทียมแต่ไม่เป็นธรรม เท่าเทียมคือ ทุกหลังคาได้เท่ากัน 18 แผ่น แต่ความเดือดร้อนของคนไม่เท่ากัน บางหลังเสียหายมากกว่า 18 แผ่น สอง คือใช้ตัวระบบเป็นหลัก ระบบคือฐานข้อมูลทะเบียนบ้าน คนที่ไม่อยู่ในฐานข้อมูลทะเบียนบ้านได้รับความช่วยเหลือน้อยมาก ไม่ได้รับถุงยังชีพ และไม่ได้รับกระเบื้อง"[9]

ดังนั้น เพื่อแก้ข้อจำกัดดังกล่าว การช่วยเหลือผู้ประสบภัยของเครือข่ายองค์กรชุมชนจะยึดข้อมูลจากพื้นที่เป็นหลัก โดยพิจารณาตามความเดือดร้อน ตามสภาพจริงของผู้ประสบภัย รวมไปถึงการให้ผู้ประสบภัยได้เข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในการซ่อมบ้านเรือนของตนเองด้วยไม่ใช่เป็นเพียงผู้รอรับฝ่ายเดียว และร่วมตัดสินใจในการให้ความช่วยเหลือเพื่อนบ้าน ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า

"กระเบื้องรอบนี้ได้มาเท่านี้ให้ใครก่อน จัดเป็นเวทีเลยจะให้ใครก่อน มีกรณีที่ของขาดคนที่มาลงชื่อไว้ก่อน มีช่างมีอาสาสมัครมา ให้บ้านนี้ก่อนได้ไหมก็ต้องประชุม คุยกันในหมู่บ้าน ต้องประชุมรายหมู่บ้าน คนที่เดือดร้อนก็มานั่งช่วยกัน ไตร่ตรองและก็บอกว่าปัญหามันอยู่ยังไง พอมีเวทีแบบนี้เขาจะกลัว คนอื่นจะมองยังไง คนเห็นแก่ตัวก็จะลดหย่อนลง มันเลยทำให้ชุมชนไม่มีปัญหา"[10]

นอกจากการช่วยเหลือที่เป็นวัตถุแล้ว เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระยังให้ความสำคัญกับการเยียวยาทางด้านจิตใจ เนื่องจากเป็นสถานการณ์ภัยพิบัติที่ผู้ประสบภัยไม่เคยประสบมาก่อน อาจจะส่งผลต่อภาวะทางอารมณ์ ทำให้เกิดความเครียด และหมกมุ่น จึงได้จัดการประชุม พูดคุยกันในชุมชนเพื่อให้ชาวบ้านได้ระบายความรู้สึก

สรุป กลไกการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนต่อเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยในครั้งนี้ ได้แก่ กลไกการประสานงาน กลไกด้านข้อมูล กลไกการสื่อสาร กลไกอาสาสมัคร และกลไกการให้

[9] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 8 ธันวาคม 2556)

[10] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 13 ธันวาคม 2556)

ความช่วยเหลือ ซึ่งกลไกทั้งหมดนี้ได้ส่งผลต่อการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชน ดังมีรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

ผลการดำเนินงาน

เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระได้ปิดตัวศูนย์ประสานงานเครือข่ายองค์กรชุมชนสงขลาเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยลงเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2554 โดยมีผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย ดังนี้

(1) เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระสามารถกระจายความช่วยเหลือได้ถึงตัวผู้ประสบภัย โดยมีการจัดลำดับความสำคัญ ซึ่งพิจารณาตามข้อมูลที่ได้จากพื้นที่เป็นหลัก การประสานความช่วยเหลือจากภายนอก การวางแผนงานประจำวัน การประเมินผลงาน สรุปข้อมูล สรุปการทำงานวันต่อวัน และปรับฐานข้อมูลซึ่งทำให้สามารถรู้ได้ว่าพื้นที่ไหนที่ได้รับการช่วยเหลือแล้ว พื้นที่ไหนที่ยังไปไม่ถึง และความต้องการของผู้ประสบภัย ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่า *“มีการขึ้นข้อมูลไว้บนกระดาน ถ้า อบต. ช่วยแล้ว เราก็ไม่เข้าไปอีก เราจะช่วยคนที่ไม่ได้อะไร มีการลงพื้นที่ดูว่าเขาได้รับการช่วยเหลืออะไรบ้างแล้ว ไม่ใช่ว่ารับแจ้งแล้วช่วยเหลือทันทีต้องลงไปดูด้วย”*[11]

อีกทั้ง การสื่อสารกันระหว่างเครือข่ายกับชุมชนผ่านทางรายการวิทยุชุมชน ทำให้เครือข่ายองค์กรชุมชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้รวดเร็วมากกว่าภาครัฐ เกิดความรวดเร็วในการแก้ปัญหา ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า *“เขาสื่อสารกันได้เร็ว โดยใช้วิทยุชุมชนเป็นช่องทางในการแก้ปัญหา รู้ข้อมูลได้เร็วขึ้นมากกว่าของรัฐ ของรัฐมันต้องเป็นขั้นตอน ต้องไปแจ้งที่อำเภอแล้วก็ต้องผ่านทางผู้ใหญ่บ้าน”*[12]

นอกจากเข้าถึงข้อมูลได้รวดเร็วแล้ว ยังทำให้คนในชุมชนหันหน้ามาช่วยเหลือกันเอง รวมไปถึงสามารถลดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับภาครัฐ ด้วยการสร้างความเข้าใจถึงบทบาท หน้าที่ของภาคส่วนต่างๆ ต่อภาวะที่เกิดขึ้น รวมไปถึงการสื่อสารไปยังหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้เกิดการปรับตัวแก้ปัญหาได้ตรงจุด ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า

“ในด้านหนึ่งเราสร้างความเข้าใจกับชาวบ้านด้วยเนื้อหาว่า หน้าที่ของอำเภอมีอะไรบ้าง และสื่อสารไปให้กับอำเภอเขารู้ว่า มีอะไรตรงไหน ชาวบ้านเข้าใจว่ายังไง พอบอกปัญหาอย่างนี้ไปปั๊บ รุ่งเช้าเขาก็แก้แล้ว”[13]

---

[11] ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556)

[12] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 13 ธันวาคม 2556)

[13] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2557)

(2) ภาคส่วนต่างๆ ให้การยอมรับ ความโดดเด่นของการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ คือ การเข้าถึง ให้ความช่วยเหลือได้รวดเร็ว ตรงความต้องการของผู้ประสบภัย ความทุ่มเทในการทำงานของเหล่าแกนนำเครือข่าย ทำให้ภาคส่วนต่างๆ ให้ความยอมรับ โดยเฉพาะสำนักงานจังหวัดสงขลา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ดังเห็นได้จากการให้ความอนุเคราะห์ ช่วยเหลือเครือข่ายในด้านต่างๆ เช่น การบริจาคสิ่งของ และการช่วยประสานงานหน่วยงานอื่นๆ ให้

(3) ชุมชน หน่วยงานระดับพื้นที่ เกิดการเรียนรู้ ปรับตัว โดยในชุมชน ชาวบ้านมีความตื่นตัว ติดตามข้อมูลข่าวสารจากสื่อต่างๆ มากขึ้น มีการเรียนรู้ร่วมกับพื้นที่ต้นแบบเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติและนำมาปรับใช้ในพื้นที่ตนเอง ส่วนหน่วยงานในระดับพื้นที่ก็ให้ความสำคัญโดยการประชุมของหน่วยงานในแต่ละอำเภอจะมีการกระตุ้นเตือน และเตรียมรับมือภัยพิบัติ

(4) การเชื่อมโยงเครือข่ายทั้งในจังหวัดและต่างจังหวัดเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติเพื่อนำมาปรับใช้ในพื้นที่ตนเองได้ และการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกันจะทำให้มีแรงกำลังในการช่วยเหลือกันมากยิ่งขึ้น

(5) เกิดกระบวนการดำเนินงานในประเด็นภัยพิบัติอย่างต่อเนื่อง หลังจากเกิดเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัย เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ มีกระบวนการดำเนินอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการยกระดับความรู้ โดย

การถอดบทเรียน เป็นการทบทวนการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ การระดมความคิดเพื่อวางแผนการจัดการภัยพิบัติในระดับอำเภอ รวมไปถึงการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในด้านการเตรียมความพร้อมของเครือข่ายในระดับตำบล

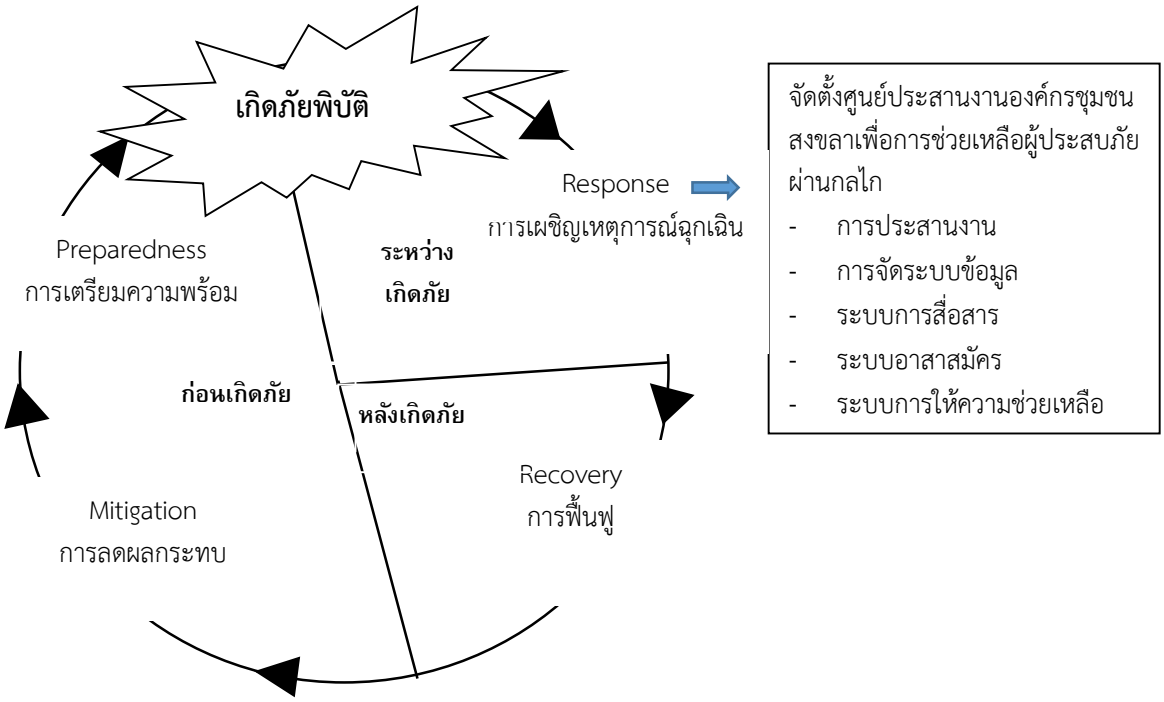
การจัดอบรม เติมความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติ ข้อมูลเกี่ยวกับอุตุนิยมวิทยา การอ่านแผนที่อากาศ และการพยากรณ์อากาศ

การร่วมปฏิบัติการกับเครือข่ายอื่นๆ เช่น การไปให้ความช่วยเหลือเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ต่างจังหวัดในช่วงที่ประสบกับเหตุการณ์ภัยพิบัติ ซึ่งการลงมือปฏิบัตินี้เท่ากับว่าเป็นการเติมความรู้เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติไปในตัวของแกนนำเอง

สรุป

การดำเนินงานของเครือข่ายองค์การชุมชนต่อเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัย เมื่อนำวงจรการจัดการภัยพิบัติมาวิเคราะห์ จะพบว่า การดำเนินงานจะเริ่มจากการเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉิน (Response) การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยและการฟื้นฟู (Recovery) โดยผ่านกลไกการประสานงาน กลไกด้านข้อมูล กลไกการสื่อสาร กลไกอาสาสมัคร และกลไกการให้ความช่วยเหลือ เมื่อเข้า

สู่ภาวะปกติจึงได้เริ่มมีการเตรียมความพร้อมของชุมชนเพื่อรับมือภัยพิบัติ รวมถึงการลดผลกระทบ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังภาพประกอบ 21



ภาพประกอบ 21 การจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนต่อเหตุการณ์วาตภัยและอุกภัย พ.ศ. 2553

ที่มา: ผู้วิจัย, 2558.

4.2.2 การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติของเครือข่ายในระดับตำบล

บทเรียนจากเหตุการณ์วาตภัย และอุทกภัยที่เกิดขึ้น ทำให้หลายตำบลในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา ได้มีการทบทวน นำมาออกแบบ วางแผน จัดระบบการรับมือภัยพิบัติในพื้นที่ และนำไปปฏิบัติการในพื้นที่ ดังนี้

4.2.2.1 ปฏิบัติการโดยเครือข่ายองค์กรชุมชนเป็นแกนหลัก และร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา

ในปลายปี พ.ศ.2548 พื้นที่ตำบลบ้านขาวประสบกับปัญหาอุทกภัยเช่นเดียวกับพื้นที่อื่นๆ ในคาบสมุทรสทิงพระ ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อน กล่าวคือ พื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหายจากการถูกน้ำท่วมขังยาวนาน สัตว์เลี้ยงไม่มีอาหารกิน การช่วยเหลือจากภาครัฐเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากขาดอุปกรณ์ ขาดการประสานงานอย่างเป็นระบบ เหตุการณ์ครั้งนี้เป็นจุดเริ่มต้นให้ภาคประชาชนในพื้นที่ตำบลบ้านขาวเกิดความตื่นตัว โดยร่วมกับเครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองภาคใต้[14] หาแนวทางในการช่วยเหลือกันเอง และเพื่อเตรียมความพร้อมรับมือต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนท้องถิ่น กล่าวว่า *“การท่วมขังของน้ำเกิดขึ้นทุกปี ในส่วนของชุมชนก็ได้รับการช่วยเหลือจากราชการช้าต้องช่วยเหลือกันเอง ก็เลยมีแนวคิดเรื่อง ให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้ยามเกิดภัยพิบัติ”*[15]

จุดเด่นของกระบวนการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติในพื้นที่ตำบลบ้านขาว คือ การพัฒนาระบบอาสาสมัครจัดการภัยพิบัติภาคประชาชน เพื่อให้ความช่วยเหลือชาวบ้านในพื้นที่ตำบลและเครือข่ายในยามเกิดภัยโดยไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากภาครัฐ

กระบวนการในการดำเนินงาน

การเตรียมรับมือภัยพิบัติของตำบลบ้านขาว มีกระบวนการดำเนินงาน ดังนี้

การจัดประชุมคัดเลือกอาสาสมัครจากแกนนำชุมชน อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน

---

[14] เกิดจากการรวมตัวกัน ของแกนนำท้องถิ่นที่ร่วมกันสร้างพลังการเรียนรู้ของภาคประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชน โดยที่คนในชุมชนมาร่วมกันค้นหาปัญหา ความต้องการ และศักยภาพของตนเอง เพื่อนำสู่การร่วมกันหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เน้นการพึ่งพาตนเอง ซึ่งในปัจจุบันได้พัฒนาเป็น “เครือข่ายจัดการภัยพิบัติจากธรรมชาติพื้นที่ภาคใต้” ขับเคลื่อนงานภายใต้ “โครงการพัฒนาระบบและโครงข่ายการจัดการภัยพิบัติด้วยพลังสังคมพื้นที่ภาคใต้” สนับสนุนโดยสำนักสุขภาวะชุมชน (สำนัก3) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

[15] ตัวแทนท้องถิ่น (สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2557)

การจัดเวทีเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติ สร้างแรงจูงใจและเสริมพลังจิตอาสาให้แก่อาสาสมัคร เพื่อให้อาสาสมัครเข้าใจบทบาท เห็นความสำคัญ และร่วมกันจัดทำแผนการทำงานของอาสาสมัคร

การสำรวจข้อมูลชุมชน การทำแผนที่ชุมชน และการจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติของอาสาสมัคร

การฝึกอบรมเพื่อเสริมศักยภาพแก่อาสาสมัครในด้านการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น การใช้อุปกรณ์ การปฐมพยาบาลและการช่วยชีวิต การวิเคราะห์สถานการณ์ และฝึกปฏิบัติการจริง โดยมีวิทยากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาฝึกอบรมให้ เช่น สำนักป้องกันภัยพลเรือนจังหวัด และหน่วยแพทย์ฉุกเฉินและพยาบาลวิชาชีพ เป็นต้น

ผลจากการดำเนินงาน

ชาวบ้านเกิดความตื่นตัว มีทีมอาสาสมัคร มีการทำงานร่วมกันของหน่วยงานในท้องถิ่น และในปัจจุบันกำลังดำเนินการจัดตั้งศูนย์ภัยพิบัติระดับตำบลและระดับลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนท้องถิ่นกล่าวว่า

“ชาวบ้านมีความตื่นตัวเรื่องภัยพิบัติ การดูแลตัวเองในยามที่เกิดภัย มีคนที่ใจอาสามาช่วยงานมากขึ้น ที่สำคัญหน่วยงาน เช่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) โรงเรียน วัด ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ รวมถึงการประสานความร่วมมือทั้ง อบต. ท้องที่ ท้องถิ่นสามารถทำงานร่วมกันได้”[16]

2) ตำบลเชิงแส อำเภอกระแสสินธุ์ จังหวัดสงขลา

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

“ปี 48 และ ปี 53 มีปัญหาอุทกภัย วาตภัย ทำให้ชุมชนได้เรียนรู้การจัดการภัยพิบัติ การใช้ข้อมูล การบูรณาการร่วมกันโดยเครือข่ายองค์กรชุมชน การจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติระดับหมู่บ้าน/

[16] ตัวแทนท้องถิ่น (สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2557)

ตำบล การเตรียมความพร้อมโดยใช้หลักการพึ่งตนเอง เช่น ก่อนเกิดสถานการณ์ การทำแผนที่ทำมือ การเตรียมข้อมูล การประสานงานร่วมของเครือข่าย นอกจากนี้ยังทำงานร่วมกับอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย”[17]

กระบวนการดำเนินงาน

การดำเนินงานของตำบลเชิงแส ได้มีการพัฒนากระบวนการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติของตำบลเชิงแสต่อเนื่องมาจากกระแสสินธุ์โมเดล ดังภาพประกอบ 22

ภาพประกอบ 22 กรอบการจัดการภัยพิบัติภายใต้กระแสสินธุ์โมเดล

ที่มา : สภาองค์กรชุมชนตำบลกระแสสินธุ์, 2554

[17] ตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลเชิงแส (สัมภาษณ์, 4 กรกฎาคม 2556, 19 มกราคม 2559)

ทั้งนี้ กระแสสินธุ์โมเดลเป็นกรอบการจัดการภัยพิบัติภายใต้แนวคิด *ชุมชนจัดการตนเองโดยเน้นการบูรณาการทุกภาคส่วนและการมีส่วนร่วมของประชาชน* ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาสังคม กล่าวว่า

"กระแสสินธุ์ มีภัย 2 อย่าง คือ น้ำท่วมค่อนข้างประจำ แล้วก็ดินสไลด์ ก่อนหน้าที่เราจะไปคุยกับนายอำเภอ เราไปคุยกันก่อนแล้วก็มาเล่าให้นายอำเภอฟัง แกชอบใจ นัดประชุมกันเลยที่อำเภอ ภาคประชาชน เทศบาล อบต. ท้องที่ องค์กรชุมชน เราหารือกันเรื่องจะเตรียมการอย่างไร จะช่วยกันอย่างไร กระแสสินธุ์โมเดลเป็นตัวจุดประกายให้คนร่วมมือกัน"[18]

โดยภาคส่วนต่างๆ ทั้งที่เป็นภาคประชาชน องค์กรชุมชน ท้องที่ ท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐได้มีการทำงานร่วมกันในระดับอำเภอ ดังนี้

(1) มีการเสนอแบบฟอร์มการเก็บข้อมูล เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการภัยพิบัติร่วมกันได้ครอบคลุมทั้งอำเภอ โดยนายอำเภอมอบหมายให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูล

(2) โรงพยาบาลกระแสสินธุ์ให้การสนับสนุนด้านเวชภัณฑ์ มีการฝึกอบรมการเคลื่อนย้ายผู้ป่วยอย่างถูกวิธีให้กับแกนนำชุมชน อาสาสมัคร จำนวน 30 คน 1 ครั้ง

(3) มีการฝึกอบรมการใช้วิทยุสื่อสารให้แก่แกนนำ เพื่อเตรียมรับสถานการณ์ที่ระบบการสื่อสารปกติใช้การไม่ได้

(4) ปศุสัตว์อำเภอตั้งธนาคารอาหารสัตว์ที่ตำบลโรง และกำหนดให้บริเวณใกล้เคียงเป็นพื้นที่อพยพสัตว์เลี้ยง

ในปัจจุบัน ตำบลเชิงแสได้ดำเนินงานต่อจากกระแสสินธุ์โมเดล เช่น การจัดตั้งกองทุนในระดับหมู่บ้าน เช่น กองทุนอาหาร กองทุนยารักษาโรค การจัดตั้งศูนย์ประสานงานที่เทศบาล การจัดการเรียนรู้เรื่องภัยพิบัติในระดับตำบล และการเตรียมแผนจัดการภัยแล้ง โดยการศึกษาข้อมูลพื้นที่ การจัดการระบบน้ำภายในตำบล

ผลจากการดำเนินงาน

ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานขององค์กรชุมชนตำบลเชิงแสในการจัดการภัยพิบัติ พบว่า เมื่อภาคประชาชน ท้องถิ่น และท้องที่มีการประสานความร่วมมือ มีการทำงานร่วมกันสามารถลดปัญหาความขัดแย้งในชุมชนได้ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในชุมชนก็สามารถจัดการได้อย่างรวดเร็ว ทำให้ชาวบ้านสามารถพึ่งพาตัวเองได้

[18] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

3) ตำบลบ่อแดง อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา

ตำบลบ่อแดงมีพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในแนวเลียบฝั่งอ่าวไทย เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติทั้งอุทกภัยและวาตภัย โดยเหตุการณ์วาตภัยในปี พ.ศ.2553 ข้อค้นพบที่แกนนำองค์กรชุมชนได้รับจากการทำงานร่วมกับเครือข่าย คือ ทั้งๆ ที่มีเหตุการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้นและมีการตั้งศูนย์ประสานงานฯ ขึ้นในพื้นที่ตำบลบ่อแดง แต่กลับไม่มีการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่นกับภาคประชาชน ดังคำสัมภาษณ์ของแกนนำองค์กรชุมชน กล่าวว่า *“เรามาคิดว่าทำไมไม่มีการทำงานร่วมกัน ต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างไม่สนใจข้อมูลซึ่งกันและกัน แล้วเราก็เริ่มคิดว่าถ้ามันเกิดเหตุปีหน้า เราจะทำยังไง”*[19]

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 และแผนที่ทำมือ

(4) การจัดระบบสื่อสารภายในตำบล และการสื่อสารกับภายนอก มี อบต.เป็นศูนย์ประสานกลาง แต่ละหมู่บ้านใช้บ้านผู้ใหญ่บ้านเป็นศูนย์ประสานของชุมชน

(5) การจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ โดยการระดมจากสมาชิกครอบครัวละ 100 บาท/ปี แบ่งผลกำไรจากกลุ่มต่างๆ ในชุมชนเข้ามาสมทบ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะวันละบาท เป็นต้น เพื่อใช้ในการจัดหาถุงยังชีพและการตั้งครัวกลางเพื่อช่วยเหลือผู้เดือดร้อน ได้มียกร่างกติกา ระเบียบ รายละเอียดต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ ที่ทำการของกองทุน วัตถุประสงค์ คณะกรรมการ การรับบริจาค การเปิดบัญชีธนาคาร การเก็บรักษา การเบิกจ่าย วงเงินที่ประธานสั่งจ่ายได้ และอำนาจการสั่งจ่ายของคณะกรรมการ ซึ่งกติกา ระเบียบการของกองทุนภัยพิบัตินี้คณะทำงานได้แจกจ่ายให้สมาชิกทั้งตำบลได้รับทราบล่วงหน้า ก่อนจะมีการระดมทุน

---

[19] แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2556, 20 มกราคม 2559)

ผลจากการดำเนินงาน

(1) ภัยพิบัติเป็นประเด็นที่สามารถรวมคนได้ ทำให้คนในชุมชนหันหน้ามาคุยกัน ทุกภาคส่วนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การปรับความสัมพันธ์ของคนในชุมชน ลดความขัดแย้งในพื้นที่ลงได้

(2) ชาวบ้านมีความพร้อมมากขึ้น มีความตื่นตัวในการเตรียมความพร้อมรับมือทั้งในระดับครัวเรือน ระดับชุมชน และระดับตำบล

(3) เกิดการพัฒนาคนในชุมชนให้มีจิตอาสา ทำให้มีแกนนำชาวบ้านเพิ่มขึ้นมากขึ้น มีการเรียนรู้การทำงานร่วมกัน

4) ตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา

ตำบลท่าหินเป็นตำบลหนึ่งของอำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา มีที่ตั้งอยู่บนฝั่งริมทะเลสาบสงขลา ตามแนวเหนือ-ใต้ ขนานไปกับทะเลสาบสงขลา มีเนื้อที่ประมาณ 17 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 9 หมู่บ้าน (อบต.ท่าหิน, ม.ป.ป.)

ในพื้นที่ตำบลท่าหิน เหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นเป็นประจำ คือ อุทกภัย ส่วนวาตภัย เกิดขึ้นไม่บ่อยครั้งนัก แต่เมื่อเกิดขึ้นแล้วสร้างความเสียหายให้กับชุมชนอย่างมาก กระบวนการตอบสนองขององค์กรชุมชนต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น มีตั้งแต่การร่วมกันวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้น้ำระบายออกจากพื้นที่ช้า การสำรวจเส้นทางน้ำ คู คลองต่างๆ จัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการจัดการระบบระบายน้ำในพื้นที่ตำบลเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมต่อองค์การบริหารส่วนตำบล การรวบรวมข้อมูลความเสียหายรายครัวเรือน จัดลำดับความเสียหายมากน้อยเพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือ

“พอปี 53 เกิดเหตุการณ์พายุจากดีเปรสชั่นก็เลยคิดได้ว่า จากที่เราโดนพายุมาก่อนในปี 50 น่าจะมีการป้องกันก่อนเพื่อลดความเสียหายที่จากมากก็เหลือน้อย แล้วก็มีการเตรียมให้ช่วยเหลือตัวเองก่อนในด้านต่างๆ ไม่ต้องรอให้คนอื่นมาช่วย คิดได้อย่างนี้ก็เลยมาทำเรื่องเหล่านี้ ทำยังไงให้เขาเข้าใจว่าทำไมถึงต้องมีการเตรียมตัว ทุกคนก็มีความเข้าใจร่วมกันว่าจะต้องลดความสูญเสีย ลดความเสียหาย แล้วก็จะได้มีการป้องกันอย่างไรบ้าง”[20]

กระบวนการจัดการภัยพิบัติขององค์กรชุมชนตำบลท่าหิน เป็นกระบวนการที่มุ่งให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมของชุมชนในการรับมือภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ได้แก่

[20] ตัวแทนองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน (สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2555, 19 มกราคม 2559)

(1) การถอดบทเรียนก่อนการดำเนินงาน เป็นการทบทวนประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติจากเหตุการณ์ที่ผ่านมาของชุมชน การถอดบทเรียนนี้ทำให้พบปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในการเตรียมความพร้อมรับมือก่อนเกิดภัยพิบัติ การจัดการชุมชน การให้ความช่วยเหลือในช่วงที่เกิดภัยพิบัติ และปัญหาในการฟื้นฟูชุมชนหลังจากเกิดภัยพิบัติ จากข้อค้นพบที่เกิดขึ้นในแต่ละกระบวนการของการจัดการภัยพิบัตินี้ได้นำไปสู่การวางแผนการจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบมากขึ้น

(2) การบูรณาการข้อมูลร่วมกันขององค์กรชุน อบต. หน่วยงานในพื้นที่ เช่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลท่าหิน ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ประมงอำเภอ ปศุสัตว์อำเภอ พัฒนาชุมชน เกษตรตำบล รวมถึงกำนัน ผู้ใหญ่ ซึ่งการประชุมร่วมกันทำให้เห็นภารกิจ/หลักเกณฑ์/แผนงานของหน่วยงาน และนำไปสู่การจัดทำแผนร่วมกันใน 7 ประเด็น ได้แก่ แผนที่พัฒนาศักยภาพ คู่มือของหมู่บ้าน กำหนดจุดปลอดภัยของตำบล การจัดทำชุดข้อมูล 1 ตำบล 1 ชุด หนึ่งคนหนึ่งกระเป๋า (กระเป๋ายังชีพ) การจัดตั้งและพัฒนาศักยภาพของอาสาสมัครในพื้นที่ และการวางแผนงานกลุ่มอาชีพ

(3) การจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติตำบลท่าหิน โดยดำเนินการจัดประชุมร่วมกันของทั้ง 9 หมู่บ้าน อบต. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติของตำบลท่าหิน และเพิ่มแผนด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติเข้าสู่แผนพัฒนาตำบล 3 ปี ดังรายละเอียดต่อไปนี้

“แผนงานก่อนเกิดภัยพิบัติ” ได้แก่ การสำรวจข้อมูลในพื้นที่ การจัดการด้านกายภาพของพื้นที่ การจัดตั้งศูนย์เตือนภัย การพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการรับมือภัยพิบัติ การเตรียมความพร้อมในระดับครัวเรือน กลุ่มอาชีพ ชุมชน และตำบล จัดทำคู่มือชุมชนรับมือภัยพิบัติ การจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ และการวางผังตำบลในการแก้ปัญหาน้ำท่วมที่ทำนาและน้ำท่วมชุมชน

“แผนงานระหว่างเกิดภัยพิบัติ” โดยกำหนดให้มีศูนย์ประสานงานตั้งอยู่ที่ทำการ อบต.ท่าหิน และมีอาสาสมัครประจำศูนย์ ซึ่งศูนย์ประสานงานจะทำหน้าที่สำรวจความเดือดร้อน ให้ความช่วยเหลือ ดูแลคนชรา พิการ หญิงมีครรภ์ คนด้อยโอกาส ระดมการช่วยเหลือเบื้องต้น และส่งต่อข้อมูลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ

“แผนงานหลังเกิดภัยพิบัติ” ได้แก่ สำรวจความเสียหายของถนน ไฟฟ้า แหล่งน้ำ จัดการขยะ ต้นไม้ สิ่งกีดขวางหลังภัยพิบัติ แจ้งความเสียหาย และวางแผนฟื้นฟูทรัพยากร

(4) การปฏิบัติการตามแผน ได้แก่ การเพิ่มแผนด้านการจัดการภัยพิบัติเข้าสู่แผนพัฒนาตำบล 3 ปี การรวบรวมข้อมูลชุมชน การทำแผนที่ชุมชนระบุจุดเสี่ยง/สถานที่อพยพ/คนเปราะบางที่ต้องให้ความช่วยเหลือ/อาสาสมัครของแต่ละชุมชน การทำคู่มือรับภัยพิบัติของชุมชน การเตรียมความพร้อม

ของครอบครัว/ชุมชน การอบรมให้ความรู้แก่อาสาสมัครในด้านต่างๆ การซ้อมแผนอพยพร่วมกับหน่วยงาน

กลไกการจัดการภัยพิบัติขององค์กรชุมชนตำบลท่าหิน เพื่อให้การจัดการภัยพิบัติมีประสิทธิภาพ องค์กรชุมชนตำบลท่าหินได้กำหนดกลไกในการเตรียมรับมือภัยพิบัติ ดังนี้

จัดตั้งทีมอำนวยการระดับตำบล องค์ประกอบของทีมอำนวยการประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าหินเป็นผู้บัญชาการ ตัวแทนท้องถิ่น ตัวแทนท้องที่ แกนนำชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน เยาวชน มีหน้าที่เฝ้าระวังภัย โดยการประมวลข้อมูลสถานการณ์ภัยพิบัติ แจ้งเตือน บอกความรุนแรง แจ้งฝ่ายประชาสัมพันธ์ จัดการความช่วยเหลือเบื้องต้น จัดทำข้อมูลรายงานความเสียหาย วิเคราะห์ข้อมูล ส่งต่อข้อมูลไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประสานความช่วยเหลือ

จัดตั้งทีมอำนวยการระดับหมู่บ้าน รับข้อมูลบัญชาการจากทีมอำนวยการระดับตำบลมาจัดการในระดับหมู่บ้าน โดยมีทีมอาสาสมัครในหมู่บ้านเป็นผู้ช่วย และ

จัดตั้งทีมอาสาสมัคร ประกอบไปด้วย อส.สำรอง อปพร. อสม. แกนนำชุมชน อาสาสมัครที่มาจากการคัดเลือกของคนในชุมชนและผู้ที่มีจิตอาสา เป็นทีมที่ให้ความช่วยเหลือ ดูแลผู้อพยพ คอยเฝ้าระวัง ดูแลทรัพย์สินในขณะที่ชาวบ้านอพยพไปอยู่ในพื้นที่ปลอดภัย

ผลที่เกิดขึ้น

การดำเนินงานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยองค์กรชุมชนตำบลท่าหิน ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับต่างๆ ดังนี้

1) ระดับปัจเจกบุคคล ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงความคิดว่า ตนเองสามารถพึ่งตนเองได้ในยามเกิดภัยพิบัติโดยไม่รอพึ่งพาหน่วยงานราชการ และสามารถช่วยเหลือเพื่อนบ้านได้ มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องภัยพิบัติมากขึ้น มีความกระตือรือร้นและติดตามข่าวสารข้อมูลมากขึ้น

2) ระดับครัวเรือน เน้นการจัดการตนเองเป็นหลัก ด้านอาหาร น้ำที่จะสามารถอยู่ได้ในระยะเวลา 7 วัน จัดกระเป๋าสำหรับเก็บเอกสารสำคัญที่สามารถพกพาติดตัวไปได้ยามเกิดเหตุฉุกเฉิน การเตรียมอุปกรณ์ ของใช้ที่จำเป็น ด้านที่อยู่อาศัย มีการปรับเปลี่ยนกลับมาสร้างบ้านแบบมีใต้ถุนสูงเพื่อลดความเสียหาย การซ่อมแซมบ้านเรือนให้แข็งแรง นอกจากนี้ยังมีการเตรียมการด้านอาชีพของตน

3) ระดับชุมชน มีการเตรียมความพร้อมในระดับชุมชน เช่น มีการสื่อสารกัน การช่วยเหลือ รวมทั้งกำหนดแกนนำ อาสาสมัครในแต่ละจุดเพื่อให้ความช่วยเหลือกันได้อย่างทันท่วงที การสรุปพื้นที่เสี่ยงภัย บ้านเรือนที่เสี่ยง กลุ่มคนเปราะบาง เช่น เด็ก คนป่วย หญิงมีครรภ์ คนชรา ผู้พิการและแม่ม่าย

4) ระดับพื้นที่ตำบล การจัดการจุดปลอดภัย การหนุนเสริมด้านอุปกรณ์ อาสาสมัครจัดทำจุดที่พักสัตว์เลี้ยง จัดทำแผนอพยพ รวมทั้งการสื่อสารตั้งแต่ก่อนเกิด ระหว่างเกิด และประสานการฟื้นฟูร่วมกันอย่างเป็นระบบ มีการประสานงาน ประสานแผนกับหน่วยงานในพื้นที่ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลที่เป็นชุดเดียวกัน และมีการปรับเพิ่มแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ

4.2.2.2 ปฏิบัติการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก และร่วมมือกับชุมชน

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ได้กำหนดให้การจัดการสาธารณภัยส่วนภูมิภาคมีตัวแสดงหลักทางการจัดการ คือ จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยจังหวัดจะเป็นหน่วยงานหลักที่กำกับดูแลการจัดการสาธารณภัยในภาพรวมในพื้นที่เขตจังหวัด ทำหน้าที่จัดหาทรัพยากรสำหรับการปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้สำหรับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นเป็นภารกิจหลัก เนื่องจากท้องถิ่นเป็นพื้นที่แรกที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ภัยพิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องเป็นหน่วยงานหลักเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ในการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยให้ผู้นำท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น และบุคลากรของหน่วยท้องถิ่นเป็นกำลังสำคัญในการบรรเทาสาธารณภัยทั้งการช่วยเหลือด้านปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตให้อยู่รอดพ้นจากสถานการณ์วิกฤต มีอำนาจในการดำเนินการปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ในพื้นที่การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสาธารณภัยในภาพรวมนั้น นอกเหนือไปจากการกำหนดให้หน่วยท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้นำท้องถิ่นยังได้รับมอบอำนาจหน้าที่การสั่งการ และระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนในเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติด้วย (ทวิดา กมลเวชช, 2554)

ซึ่งในพื้นที่ 5 ตำบลที่ผู้วิจัยศึกษา พื้นที่ตำบลรำแดง อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา จะมีความแตกต่างจาก 4 ตำบลข้างต้น กล่าวคือ ในพื้นที่ 4 ตำบล ได้แก่ บ้านขาว เชิงแส บ่อแดง และท่าหิน องค์กรชุมชนจะเป็นผู้มีบทบาทหลัก แต่ตำบลรำแดง องค์การบริหารส่วนตำบลรำแดงเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดการภัยพิบัติ ดังนี้

ตำบลรำแดง อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา

ตำบลรำแดง เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ มักจะประสบทั้งภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วม โดยในหน้าแล้ง น้ำต้นทุนไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำเพื่อการเกษตร ส่วนในหน้าฝนเมื่อฝนตกหนักติดต่อกันจะเกิดน้ำท่วม

เหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ.2548 องค์การบริหารส่วนตำบลรำแดงได้มีการจัดการแก้ปัญหาของตำบล ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนท้องถิ่น กล่าวว่า

“ปี พ.ศ.2548 ผู้เฒ่าผู้ว่าพูดกันว่า น้ำท่วมรำแดงสูงที่สุดในรอบ 80 ปี ปัญหาใหญ่สุดของพื้นที่คือ ที่พักวัว องค์การบริหารส่วนตำบลรำแดงให้อำนาจการตัดสินใจแก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลรำแดงร่วมกับผู้ใหญ่บ้านแต่ละหมู่บ้านในการจัดหาเต็นท์สำหรับเป็นที่พักสัตว์เลี้ยงและคนอาศัยชั่วคราว โดยที่ อบต. เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย”[21]

หลังปี พ.ศ.2548 องค์การบริหารส่วนตำบลรำแดงได้จัดงบประมาณมายกระดับสะพาน 2 แห่ง คือ สะพานตาหลัง และสะพานขมวน มีการถมพื้นที่บริเวณ อบต. และซื้อที่ดินบริเวณห้วยแห้งสำหรับเป็นจุดอพยพชาวบ้าน

ปี พ.ศ.2553 ตำบลรำแดงได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์พายุดีเปรสชั่นเช่นเดียวกันกับพื้นที่อื่นๆ ในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ แต่ด้วยการเตรียมความพร้อมรับมือโดยใช้ระบบการจัดการในพื้นที่เป็นหลัก ทำให้สามารถจัดการกันเองภายในพื้นที่ได้

กระบวนการดำเนินงาน

องค์การบริหารส่วนตำบลรำแดง มีกระบวนการดำเนินงานเพื่อจัดการภัยพิบัติ ดังนี้

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

(2) เตรียมอาสาสมัคร มีการทำความเข้าใจ การสื่อสาร การร่วมมือกันอย่างเป็นระบบ

(3) กำหนดพื้นที่ปลอดภัยสำหรับคน และสัตว์เลี้ยงอย่างชัดเจน

(4) ใช้ฐานข้อมูล GIS ประกอบการทำงาน การวางแผน เช่น พื้นที่เสี่ยง คนที่ต้องได้รับการดูแล

(5) สร้างการมีส่วนร่วมในพื้นที่ โดยทำความเข้าใจ ประสานงาน และประสานความร่วมมือ

(6) จัดเตรียมงบประมาณ ออกแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมในการให้ความช่วยเหลือ การฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้น

---

[21] ตัวแทนท้องถิ่น (สัมภาษณ์, 18 กันยายน 2556)

ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลรำแดง ได้จัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติ ดังนี้

(1) ก่อนเกิดภัย แบ่งเป็น 2 ระดับคือ

(1.1) การจัดการตนเองในระดับครัวเรือน เช่น เตรียมข้าวสาร อาหารแห้ง น้ำดื่ม ให้เพียงพอสำหรับใช้ใน 3-15 วัน เตรียมทรัพย์สินเงินทองที่ต้องใช้ในการยามจำเป็น ติดตามสถานการณ์และเหตุการณ์อย่างใกล้ชิด เตรียมอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ อุปกรณ์การสื่อสาร ยาสามัญประจำบ้าน ตรวจสอบปลั๊กและสวิทไฟฟ้า และเตรียมเคลื่อนย้ายของที่มีค่าไปไว้ในที่ปลอดภัย

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

(2) ระหว่างเกิดภัย ต้องมีสติพร้อมรับสถานการณ์ อยู่ในพื้นที่ปลอดภัย รับฟังข่าวสารข้อมูล คิดพึ่งตนเองเป็นอันดับแรก ช่วยเหลือผู้อื่น และรอรับการช่วยเหลืออย่างมีสติและเป็นระเบียบ

(3) หลังเกิดภัย แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

(3.1) การจัดการตนเองในระดับครัวเรือน เช่น การสำรวจความเสียหาย ประสานงานเพื่อช่วยเหลือจุดที่ได้รับความเสียหาย ตรวจสุขภาพของตนเองและครอบครัว

(3.2) การจัดการระดับตำบล เช่น จัดทำข้อมูลสรุปความเสียหายและดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพปกติ ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหากเกินขีดความสามารถของตำบล และจัดทำแผนงาน-โครงการป้องกันระยะยาว

จากการศึกษากระบวนการจัดการภัยพิบัติในระดับตำบล พบว่า แม้ว่าทั้ง 5 ตำบล จะมีความจุดเน้นในการจัดการภัยพิบัติที่แตกต่างกันไปตามบริบท และการออกแบบของชุมชน หากแต่เมื่อดูในรายละเอียดจะพบว่า

(1) แนวคิดสำคัญของระบบการจัดการภัยพิบัติ คือ การพึ่งพาตนเองโดยไม่รอความช่วยเหลือจากภายนอก มีการลงรายละเอียดการจัดการภัยพิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ

ก่อนเกิด ได้แก่ การเตรียมความพร้อมรับมือ เช่น มีการเตรียมในด้านการจัดทำข้อมูลชุมชน การจัดตั้งกลไกในพื้นที่เพื่อการสื่อสาร ประสานงาน การจัดระบบอาสาสมัคร การจัดทำแผนที่ชุมชน การจัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติทั้งก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัย และการเตรียมพร้อมระดับครัวเรือน ชุมชน และตำบล

การลดผลกระทบ เช่น การเตือนภัย การพยากรณ์อากาศ การซ้อมแผนอพยพ การปลูกต้นไม้ ฟื้นฟูระบบนิเวศน์ เตรียมสถานที่ปลอดภัย เส้นทางอพยพ และสำรองอาหารสัตว์ เป็นต้น

ระหว่างเกิดภัย เช่น การตั้งกลไกการประสานงาน ศูนย์อำนวยการ การให้ความช่วยเหลือ และการนำข้อมูลมาใช้ประกอบการแจ้งความเสียหาย เป็นต้น

หลังเกิดภัย เช่น สำรวจความเสียหายของระบบสาธารณูปโภคต่างๆ แหล่งน้ำ จัดการขยะ ต้นไม้ สิ่งกีดขวางหลังภัยพิบัติ แจ้งความเสียหาย ซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพปกติ และการฟื้นฟูทรัพยากร

(2) ก่อนการดำเนินงานจะมีการสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องภัยพิบัติแก่ชาวบ้าน เพื่อให้เกิดความตระหนักร่วมกันในการเตรียมความพร้อมของชุมชน

(3) เน้นการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชน ท้องที่ ท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

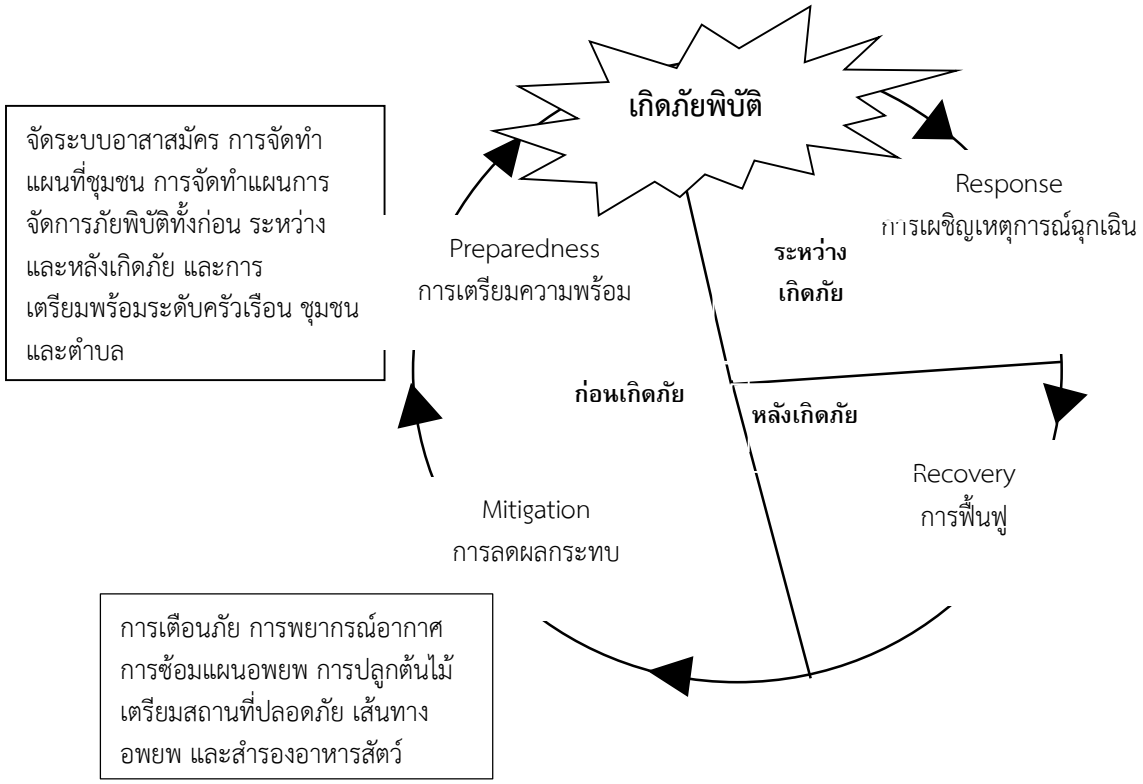
(4) มีการใช้ข้อมูลชุมชนในการออกแบบ วางแผนให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชน โดยข้อมูลที่ได้มาเกิดจากการร่วมกันออกแบบ สำรวจ รวบรวม และนำมาวิเคราะห์

(5) มีการเรียนรู้ร่วมกับเครือข่าย ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญที่จะนำความรู้ที่ได้มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่ของตนเอง

สรุป

กระบวนการถอดบทเรียน การอบรม เติมความรู้ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การนำบทเรียนไปขยายผลในครัวเรือนและพื้นที่ตำบล การเชื่อมโยงเครือข่าย กระบวนการเหล่านี้ได้สร้างการเรียนรู้ให้กับแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน ชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ ซึ่งในระยะต่อมามีการยกระดับให้เป็นประเด็นร่วมในระดับเครือข่ายจังหวัดสงขลา และมีการพัฒนาให้เกิดการเตรียมความพร้อมเพื่อการจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่ตำบล

การเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายขององค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ นำมาซึ่งการทำงานพัฒนาพื้นที่ในประเด็นต่างๆ เช่น อาชีพ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จนกระทั่งเมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่ เครือข่ายองค์กรชุมชนได้มีกระบวนการจัดการ ตอบสนองต่อเหตุการณ์ในด้านการฟื้นฟู ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งต่อมาได้พัฒนาให้เกิดการเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติ ดังภาพประกอบ 23



ภาพประกอบ 23 ระบบการเตรียมความพร้อมและลดผลกระทบจากภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน นับจาก พ.ศ.2554-ปัจจุบัน (2559)
ที่มา: ผู้วิจัย, 2558.

4.3 ปัจจัยเอื้อและอุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายฯ

การดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ มีทั้งปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรค ดังนี้

1) ปัจจัยที่เอื้อต่อการดำเนินงาน ได้แก่

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

ในการรวมตัวตัวกันนี้ทำให้เกิดการประสานงาน การพบปะ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในวงประชุมระดับต่างๆ การทำกิจกรรมร่วมกันทำให้แกนนำเกิดการเรียนรู้ร่วมกัน และนำมาซึ่งของความสนิทสนม อันส่งผลให้การดำเนินงานของเครือข่ายมีระบบการทำงานที่ไม่หยุดนิ่ง ไม่แข็งตัว มีความยืดหยุ่น มีการแก้ปัญหาแบบองค์รวมโดยใช้การพิจารณาร่วมกัน ทำให้เครือข่ายสามารถแก้ปัญหาในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและมีพลัง ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่า *“เครือข่ายสามารถช่วยเหลือกันได้ เครือข่ายเป็นเรื่องสำคัญ เราไม่เลือก เครือข่ายไหนก็ได้ อย่างปกติเราทำงานเครือข่ายเกษตร แต่พอเอาเข้าจริงเครือข่ายต่างๆ มันก็มาช่วยกันหมด”*[22]

นอกจากการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายในพื้นที่แล้ว การมีเครือข่ายองค์กรชุมชนนอกพื้นที่ ภาคีที่เป็นภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน เข้ามาหนุนเสริมการดำเนินงาน ทั้งในด้านแรงงานช่างอาสาที่มาจากเครือข่ายองค์กรชุมชนภายในจังหวัดสงขลา และต่างจังหวัด เช่น สตูล นครศรีธรรมราช ระนอง ส่วนในด้านการบริหารจัดการ ความรู้ การประสานงาน การประชาสัมพันธ์มาจากภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน เช่น สื่อชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (มหาชน) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย มูลนิธิชุมชนไท เป็นต้น การเข้ามาของเครือข่าย ภาคีเหล่านี้เป็นการเสริมพลัง เป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงจากระดับพื้นที่ไปสู่ระดับจังหวัด ระดับประเทศ เป็นที่ปรึกษาในด้านต่างๆ ทำให้เครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระสามารถดำเนินงานได้อย่างราบรื่น และเกิดปัญหาน้อยที่สุด

1.2) กระบวนการในการดำเนินงาน ไม่ได้มีโครงสร้างแข็งตายตัวแต่มีความยืดหยุ่น มีการทำงานที่เชื่อมโยงกับพื้นที่ มีการจัดการข้อมูลอย่างเป็นระบบ มีการตัดสินใจที่ข้อมูลเป็นฐาน ใช้ที่ประชุมในการพิจารณาตัดสิน และมีกระบวนการดำเนินงานที่สำคัญ คือ การสรุป ทบทวนการดำเนินงานในทุกวัน ทำให้การดำเนินงานไม่หลุดไปจากกรอบที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ คือ กระบวนการทำงานที่สร้างการมีส่วนร่วมในพื้นที่ ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่า *“โครงสร้างคณะทำงานเราไม่ได้ตายตัว แต่เราสร้างโครงสร้างให้สัมพันธ์กับพื้นที่ ที่สำคัญคือกระบวนการทำงานที่เราใช้การประชุมวันต่อวัน การสรุป การวางแผน”*[23]

1.3) การมีจิตสาธารณะและความมุ่งมั่น แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน มีประสบการณ์ในการทำงานพัฒนา มีการปรับตัวที่ตอบสนองต่อเหตุการณ์ได้อย่างรวดเร็ว ความรู้ ทักษะเฉพาะตัวของแกนนำมีความหลากหลาย เช่น การจัดทำข้อมูล การประสานงาน ซึ่งเมื่อแกนนำองค์กรชุมชนเหล่านี้มาทำงานร่วมกัน ชุดความรู้ ประสบการณ์การทำงานได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่เต็ม

---

[22] ตัวแทนภาคประชาชน (สัมภาษณ์ 25 ธันวาคม 2556)

[23] ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์ 25 ธันวาคม 2556)

ความสามารถ นอกจากนี้ยังมีแกนนำในระดับพื้นที่ตำบลที่มีความเอาจริงเอาจังในการทำงาน มีความเป็นคนจิตอาสา ให้ความช่วยเหลือโดยไม่เลือกพื้นที่ หรือเลือกคนรวยคนจน ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน กล่าวว่า

“แกนนำในพื้นที่มีประสบการณ์ในการทำงาน รู้ว่าจะต้องทำอะไร เรื่องทักษะอาจไม่ได้ฝึกกันมาก่อน แต่จะคิดว่าถ้ามันเกิดอย่างนี้ เราจะช่วยเขาอย่างไร ต้องตั้งสติก่อนว่าจะทำอย่างไร หนึ่ง สอง สาม พอเราตั้งสติได้ เรารวมกันคุยกันในเครือข่าย เราจะช่วยกันอย่างไรบ้างก็ระดมความคิดกันออกมา ตกผลึกแล้วเราก็ช่วย การคุยร่วมกัน การแลกเปลี่ยนเป็นสิ่งสำคัญ ถ้าเราคุยคนเดียวเราช่วยไม่ไหวหรอก”[24]

1.5) การพัฒนาศักยภาพให้กับแกนนำองค์กรชุมชน ประชาชนในตำบล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ชาวบ้านมีการปรับตัว เปลี่ยนแปลงทัศนคติ มีความตระหนักในการเตรียมความพร้อมต่อการรับมือภัยพิบัติ และมีการเรียนรู้จากภายนอก เป็นการเก็บเกี่ยวประสบการณ์จากการออกไปช่วยเหลือพื้นที่ประสบภัยในพื้นที่อื่นๆ

2) ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ได้แก่

2.1) การเสนอข่าวของสื่อมวลชน เกิดขึ้นในระยะๆ แรกของเหตุการณ์ โดยมีสื่อวิทยุออกข่าวไปในทำนองว่า มีการคอรัปชั่นเกิดขึ้นภายในหน่วยงานระดับอำเภอ ซึ่งทำให้มีการสอบสวน และอำเภอนั้นก็ไม่กล้าที่จะทำการใดๆ ส่งผลให้การประสานงานของเครือข่ายกับอำเภอเป็นไปได้ลำบาก

2.2) ปัญหาเชิงโครงสร้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติโดยตรง

2.3) ความมั่นใจในตนเองของผู้นำ พบว่า แกนนำบางคนยังมีความไม่ไว้วางใจต่อแกนนำด้วยกันเอง และต่อองค์กรที่เข้ามาช่วย เนื่องจากเคยมีแนวทางการทำงาน วิธีคิด มุมมองที่ไม่เหมือนกันมาก่อน ทำให้เกิดความเคลือบแคลง เกรงว่าจะเข้ามาโดยหวังผลประโยชน์จากเครือข่าย

ในการทำงานภายใต้ความเครียดก็อาจมีการใช้อารมณ์ ความรู้สึกนำการทำงาน เช่น มีความน้อยใจ รู้สึกไม่พอใจเกิดขึ้นเนื่องจากกระบวนการทำงานของเครือข่ายใช้มติของที่ประชุมในการดำเนินงาน ทำให้อาจไม่สนองตอบต่อความต้องการของแกนนำบางคน อย่างเช่น ในกรณีที่รับปากผู้เดือดร้อนว่าจะให้ความช่วยเหลือแล้วไม่สามารถไปช่วยได้ทันที หรือการวางบทบาทของการแกนนำใน

[24] ตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชน (สัมภาษณ์ 21 ธันวาคม 2556, 20 มกราคม 2559)

บางสถานการณ์ แกนนำคนนั้นอาจจะมีบทบาทมากกว่าคนนี้ เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้แกนนำบางคนเกิดความรู้สึกและอารมณ์ ถอยห่างออกไปจากขบวนแต่เมื่อคิดได้ก็กลับมาทำงานร่วมกันใหม่ได้

ทั้งนี้ทั้งนั้น ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคเหล่านี้ไม่ได้มีผลให้การดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนหยุดชะงักหรือถดถอยไป เนื่องจากกระบวนการทำงานที่มีการสรุป ทบทวนกันอยู่ทุกวัน เมื่อมีปัญหาอุปสรรคก็หาหนทางในการแก้ปัญหาร่วมกันโดยไม่ปล่อยให้ค้างคาจนเกิดเป็นความขัดแย้งกันรุนแรงในภายหลัง และยังมีกระบวนการถอดบทเรียนร่วมกันซึ่งทำให้เห็นจุดเด่น จุดด้อยที่จะนำมาปรับปรุงการดำเนินงาน นอกจากนี้สิ่งที่แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนยึดมั่นมาตลอดในระยะเวลาของการตั้งศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัย คือ การได้ช่วยเหลือพี่น้องกันเอง ทำให้ทำงานด้วยความสุข

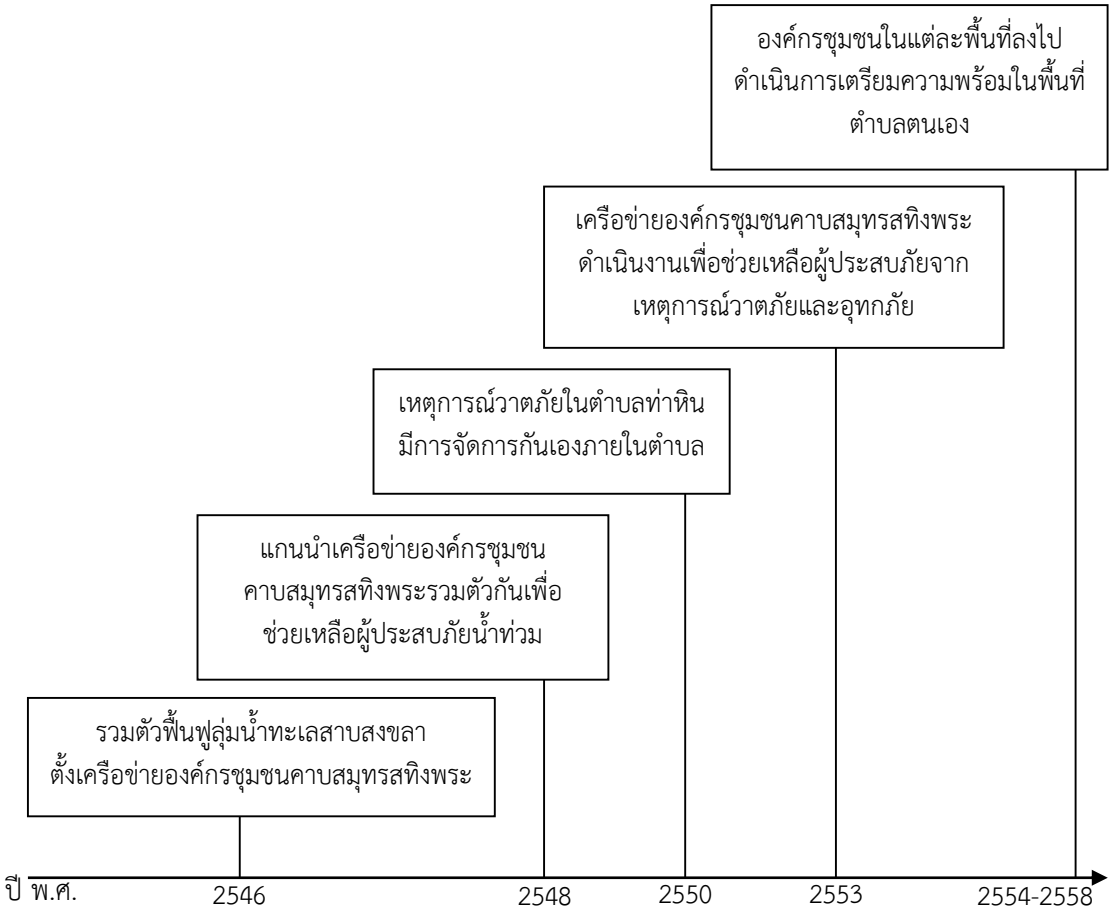
สรุป

การดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ 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”*** เมื่อมีการขยายผลจากระดับเครือข่ายมาปฏิบัติการในระดับตำบลจะเห็นได้ว่า อปท. ท้องที่ เริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดการภัยพิบัติมากขึ้น ในบางพื้นที่ อปท.เข้ามาเป็นตัวหลักในการจัดการ เช่น อบต.รำแดง และในบางพื้นที่ อปท.จะทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุน เช่น การบูรณาการแผนการจัดการภัยพิบัติไว้ในแผนพัฒนาตำบล การจัดสรรงบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ต่างๆ สนับสนุนบุคลากร เป็นต้น

ทั้งนี้ การจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ มีพัฒนาการดังภาพประกอบ 24



ภาพประกอบ 24 พัฒนาการด้านการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ
ที่มา: ผู้วิจัย, 2557.

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนในคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา ผลการดำเนินงานเบื้องต้น ปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการ ซึ่งสามารถนำมาสรุป อภิปรายผล และมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

5.1 สรุปผลการวิจัย

คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา ครอบคลุมพื้นที่ 4 อำเภอ คือ อำเภอระโนด อำเภอกระแสสินธุ์ อำเภอสทิงพระ และอำเภอสิงหนคร โดยลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบ มีความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางเฉลี่ยประมาณ 1-6 เมตร อีกทั้งขนาบด้วยทะเลสาบสงขลาและทะเลอ่าวไทย และตั้งอยู่ในเขตอากาศแบบมรสุมเขตร้อน มีความชื้นสูง จึงมักจะประสบกับปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยภัยพิบัติที่เป็นปัญหาสำคัญในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา มีด้วยกัน 4 ประเภท คือ อุทกภัย ภัยแล้ง วาตภัย และการกัดเซาะชายฝั่ง

5.1.1 การจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ

เหตุการณ์ภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระครั้งสำคัญ คือ เหตุการณ์น้ำท่วมขังเนื่องจากภาวะฝนตกหนัก ในปลายปี พ.ศ. 2548-ต้น พ.ศ.2549 และเหตุการณ์พายุดีเปรสชั่นและน้ำท่วมฉับพลัน เมื่อวันที่ 1 พ.ย.2553

1) เหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ.2548 และการตอบสนองต่อเหตุการณ์

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

จากเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งนี้ แกนนำได้มีการประสานงานภายในเครือข่ายเพื่อหาทางช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ชาวบ้านในพื้นที่ ช่วยกันสำรวจ เก็บข้อมูลความเดือดร้อน และนำข้อมูลที่ได้ประสานส่งต่อไปยังเครือข่ายภายนอก

หลังจากเหตุการณ์น้ำท่วม กลุ่มแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนได้พัฒนากิจกรรมโครงการที่ตอบสนองต่อภัยพิบัติ เช่น โครงการสร้างโรงน้ำดื่มในพื้นที่ตำบลท่าบอน อำเภอระโนด เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำสะอาดในการอุปโภค โครงการฟื้นฟูนาร้างของตำบลเคร็ง กองทุนข้าวสารของตำบลเกาะขันธ์ อำเภอชะอวด เป็นต้น

2) เหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยในปี พ.ศ.2553 และการตอบสนองต่อเหตุการณ์

เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2553 เกิดพายุดีเปรสชั่นบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง โดยขึ้นฝั่งในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระและอำเภอเมืองในบางส่วน ความรุนแรงของทั้งกระแสลมและสายน้ำ ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินและบ้านเรือนของราษฎรในพื้นที่

2.1) กระบวนการตอบสนองต่อเหตุการณ์

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปีนี้ ชาวบ้านไม่ได้มีการเตรียมการรับมือเช่นเดียวกับที่เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ.2548 แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนและภาคประชาสังคมในฐานะที่ทำงานพัฒนาอยู่ในพื้นที่จึงได้ร่วมกันดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนี้

ตั้งคณะทำงานสำรวจข้อมูลเบื้องต้น เมื่อได้ข้อสรุปแล้วจึงมีการตั้งคณะทำงานลงสำรวจข้อมูลความเสียหาย ประสานแกนนำในพื้นที่ จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์

การตั้งศูนย์ประสานงาน แกนนำได้ขออนุญาตเจ้าอาวาสวัดพิกุลในการใช้พื้นที่วัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายองค์กรชุมชนสงขลาเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย” โดยให้ศูนย์นี้มีบทบาทในการประสานงาน รับแจ้งเหตุ จัดกลไกช่วยเหลือ

แบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบของคณะทำงานออกเป็นชุดๆ ดังนี้

ทีมประสานงานกลางและกองเลขา ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการศูนย์ฯ ให้ดำเนินงานได้ ดูแลการเงิน บัญชี โรงครัว ของบริจาค ประสานงานกับผู้ประสานงานระดับพื้นที่

ทีมสนับสนุนและประสานงานภายนอก ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์ฯ โดยการดูภาพรวม ประชาสัมพันธ์ ประเมินสถานการณ์ ประสานงานกับเครือข่าย ภาคีภายนอกจังหวัด และ

ทีมผู้ประสานงานระดับพื้นที่ เป็นทีมที่ลงพื้นที่ ประสานคนในพื้นที่ สำรวจข้อมูลผู้เดือดร้อน

ประสานงานเครือข่ายและภาคี เพื่อระดมความช่วยเหลือ ทั้งในรูปแบบของแรงงานอาสาที่จะเข้ามาช่วยซ่อม-สร้างบ้าน รับบริจาคเงิน สิ่งของ อาหาร และการกระจายข้อมูลข่าวสาร

การลงพื้นที่ปฏิบัติการซ่อมสร้าง ในแต่ละวันคณะทำงานจัดแบ่งกำลังช่างแรงงานอาสาสมัครออกปฏิบัติการซ่อมสร้างบ้านเรือนและสิ่งก่อสร้างอื่นๆ โดยพิจารณาจากข้อมูลที่ได้มาจากแกนนำในระดับพื้นที่ เมื่อช่างและแรงงานอาสาสมัครลงไปปฏิบัติภารกิจก็จะส่งข้อมูลย้อนกลับมาที่กองเลขาเพื่อทำเป็นฐานข้อมูล และใช้ในการกำหนดแผนการทำงานประจำวันด้วย

การประชาสัมพันธ์ และการจัดประชุมในชุมชน การประชาสัมพันธ์เพื่อสื่อสารให้ผู้ประสบภัยทราบว่ามีการตั้งศูนย์เพื่อให้ความช่วยเหลืออยู่ที่วัดพิกุล และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของศูนย์

การประเมิน สรุปงานรายวัน แต่ละวันเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจในการซ่อม-สร้างแล้ว ในช่วงค่ำของแต่ละวันทุกฝ่ายที่มาร่วมทำงานจะร่วมกันสรุปข้อมูลของผู้ได้รับการช่วยเหลือให้ได้ยอดที่เป็นปัจจุบัน ประเมินผลการทำงาน สถานการณ์ในพื้นที่ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อนำแก้ปัญหา และวางแผนการทำงานในวันต่อๆ ไป

2.2) ผลการดำเนินงาน

จากวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2553 ที่เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานเครือข่ายองค์กรชุมชนสงขลาเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย จนถึงวันที่ศูนย์ประสานงานฯ ได้ปิดตัวลงเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2554 ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของศูนย์ประสานงานฯ ดังนี้

ในด้านการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เครือข่ายองค์กรชุมชนสามารถกระจายความช่วยเหลือได้ถึงตัวผู้ประสบภัย โดยการจัดระบบการช่วยเหลือที่มีการใช้ข้อมูลความเดือดร้อนของผู้ประสบภัยเป็นหลัก มีความรวดเร็วในการแก้ปัญหา ทำให้ภาคส่วนต่างๆ ให้การยอมรับในการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรชุมชน

ในด้านการปรับตัว การเรียนรู้ หน่วยงานระดับพื้นที่ ชุมชนเกิดการเรียนรู้ มีการปรับตัว มีความตื่นตัว นอกจากนี้ในเครือข่ายองค์กรชุมชนเองยังเกิดการเรียนรู้ระบบการจัดการภัยพิบัติข้ามจังหวัด เชื่อมโยงเครือข่ายทั้งในจังหวัดและต่างจังหวัดมากยิ่งขึ้น

3) กระบวนการดำเนินงานในปี พ.ศ.2554-ปัจจุบัน (2559)

ภายหลังจากเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยใน ปี พ.ศ.2553 เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ และองค์กรสนับสนุน อาทิ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย มูลนิธิชุมชนไท เป็นต้น ได้มีการกระบวนการดำเนินงานในเรื่องการจัดการภัยพิบัติมาต่อเนื่อง ดังนี้

(1) การเติมความรู้ โดยมีการจัดประชุม สัมมนา อบรมให้ความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติ เป็นต้น

(2) การแลกเปลี่ยน เรียนรู้กับเครือข่ายภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ เช่น การศึกษาดูงาน การไปช่วยเหลือเพื่อนต่างจังหวัดที่ประสบเหตุภัยพิบัติ เป็นต้น

(3) การถอดบทเรียน เพื่อเป็นการทบทวนระบบการจัดการตนเองในเรื่องของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ในหลายๆ วาระ

(4) การนำบทเรียนที่เกิดขึ้นไปจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ ไปเตรียมความพร้อมรับมือในระดับครอบครัวของตนเอง และนำบทเรียนนั้นมาปฏิบัติการในพื้นที่

(5) การพัฒนาความเชื่อมโยงในระดับเครือข่าย โดยการจัดประชุมวิสามัญระดับจังหวัดของเครือข่ายองค์กรชุมชนตำบล เพื่อนำเสนอการพัฒนานโยบายสาธารณะการจัดการภัยพิบัติ การจัดประชุมสมัชชาปฏิรูปจังหวัดสงขลาประเด็นภัยพิบัติ

5.1.2 การจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชนระดับตำบล

บทเรียนจากเหตุการณ์วาตภัย อุทกภัยที่เกิดขึ้น ทำให้หลายตำบลในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา ได้มีการทบทวนและนำมาวางแผนการรับมือภัยพิบัติในพื้นที่ พื้นที่ตำบลที่ผู้ศึกษาเลือกมานำเสนอ ประกอบไปด้วย ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด ตำบลเชิงแส อำเภอกระแสสินธุ์ ตำบลบ่อแดง ตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ และตำบลรำแดง อำเภอสิงหนคร เนื่องจากทั้ง 5 ตำบลมีกระบวนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เป็นรูปธรรม

แม้ว่าทั้ง 5 ตำบลจะมีความจุดเน้นในการจัดการภัยพิบัติที่แตกต่างกันไปตามบริบทและการออกแบบของชุมชน หากแต่เมื่อดูในรายละเอียดจะพบว่า

(1) แนวคิดสำคัญของระบบการจัดการภัยพิบัติ คือ การพึ่งพาตนเองโดยไม่รอความช่วยเหลือจากภายนอก มีการลงรายละเอียดที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ

ก่อนเกิดภัย ได้แก่ การเตรียมความพร้อมรับมือ เช่น มีการเตรียมในด้านการจัดทำข้อมูลชุมชน การจัดตั้งกลไกในพื้นที่เพื่อการสื่อสาร ประสานงาน การจัดระบบอาสาสมัคร การจัดทำแผนที่ชุมชน การจัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติทั้งก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัย และการเตรียมพร้อมระดับครัวเรือน ชุมชน และตำบล

การลดผลกระทบ เช่น การเตือนภัย การพยากรณ์อากาศ การซ้อมแผนอพยพ การปลูกต้นไม้ เตรียมสถานที่ปลอดภัย เส้นทางอพยพ และสำรองอาหารสัตว์ เป็นต้น

ระหว่างเกิดภัย เช่น การตั้งกลไกการประสานงาน ศูนย์อำนวยการ การให้ความช่วยเหลือ การนำข้อมูลมาใช้ประกอบการแจ้งความเสียหาย เป็นต้นมี

หลังเกิดภัย เช่น สำรวจความเสียหายของระบบสาธารณูปโภคต่างๆ แหล่งน้ำ จัดการขยะ ต้นไม้ สิ่งกีดขวางหลังภัยพิบัติ แจ้งความเสียหาย ซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพปกติ และการฟื้นฟูทรัพยากร

(2) ก่อนการดำเนินงานจะมีการสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องภัยพิบัติแก่ชาวบ้าน เพื่อให้เกิดความตระหนักร่วมกันในการเตรียมความพร้อมของชุมชน

(3) เน้นการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชน ท้องที่ ท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(4) มีการใช้ข้อมูลชุมชนในการออกแบบ วางแผนให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชน โดยข้อมูลที่ได้มาเกิดจากการร่วมกันออกแบบ สำรวจ รวบรวม และนำมาวิเคราะห์

(5) มีการเรียนรู้ร่วมกับเครือข่าย ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญที่จะนำความรู้ที่ได้มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่ของตนเอง

5.2 อภิปรายผลการวิจัย

ในการอภิปรายผลการวิจัยนี้ ผู้วิจัยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) แนวคิด ระบบการจัดการภัยพิบัติของภาครัฐ และ 2) แนวคิด ระบบการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.2.1 แนวคิด ระบบการจัดการภัยพิบัติของภาครัฐ

จากการทบทวนเอกสาร ผู้ศึกษาพบว่า พัฒนาการที่สำคัญที่ทำให้ประเทศไทยมีความชัดเจนในการจัดระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติ มี 2 ช่วงใหญ่ๆ คือ

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

ช่วงที่สอง การประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายหลัก ได้มีการกำหนดกรอบการบริหารจัดการสาธารณภัยไว้อย่างชัดเจน ทั้งที่เป็นแนวนโยบาย การปฏิบัติการ และกรอบการประสานการปฏิบัติ โดยมีการจัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางในการจัดการภัยพิบัติของประเทศ (ปัญญาศักดิ์ โสภณวสุ และศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี, 2554)

ปัจจุบันทั่วโลกยอมรับว่าสาธารณภัยเป็นเรื่องที่จัดการได้โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ภัยเกิดขึ้นก่อนจากแนวคิดในอดีตที่เคยมุ่งเน้น “การจัดการสาธารณภัย (Disaster Management : DM)” เมื่อภัยเกิดขึ้นแล้วกล่าวคือ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน การให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย หรือการฟื้นฟูสภาพหลังจากภัยผ่านพ้น มาเป็นการให้ความสำคัญมากขึ้นกับการดำเนินการอย่างยั่งยืนโดยให้ความสำคัญกับ“การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Management : DRM)” ประกอบด้วยการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) ได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) ได้แก่ การเผชิญเหตุ (Response) และการบรรเทาทุกข์ (Relief) รวมถึงการฟื้นฟู (Recovery) ได้แก่ การฟื้น

สภาพและการซ่อมสร้าง (Rehabilitation and Reconstruction) การสร้างให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) (ปภ., 2558)

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

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 จะมีชุดเผชิญเหตุในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การฟื้นฟู เป็นการให้ความช่วยเหลือ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ร่วมกับผู้ประสบภัยสำรวจความเสียหาย หากสามารถฟื้นฟูเองได้ระบบการช่วยเหลือฟื้นฟูจะมี อปท. เป็นผู้ดำเนินการจัดการ แต่หากเกินขีดความสามารถของ อปท. จะมีการส่งเรื่องต่อมายังอำเภอ และอำเภอส่งเรื่องต่อไปยังจังหวัด ซึ่งเมื่อเรื่องถึงจังหวัด สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะสามารถเข้ามาดำเนินการต่อได้[25]

แม้จะมีกระบวนการทำงานที่ครบตามขั้นตอนการจัดการภัยพิบัติ แต่จุดสำคัญที่ผู้วิจัยพบก็คือ การทำแผนเผชิญเหตุ (ในกระบวนการเตรียมความพร้อม) ปภ.จังหวัดจะให้เป็นบทบาทของ อปท. โดยมีการระบุไว้ว่า แผนของท้องถิ่น อันดับแรก คือ การจัดการเครื่องมือ สอง แผนในการแจ้งเตือน และสาม แผนการประสานงานกับองค์กรต่างๆ ที่จะเข้ามาให้ความช่วยเหลือ

[25] ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ (สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2557)

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การจัดทำแผนเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ เพื่อที่จะให้แผนที่มีความครอบคลุมครบคนทุกกลุ่มในชุมชน สอดคล้องกับวัฒนธรรม บริบทของชุมชน และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนในชุมชนได้ ซึ่งในการจัดทำแผนของท้องถิ่น ปภ.จังหวัดเองก็รู้ข้อจำกัดว่า ผู้เขียนแผนกับผู้ใช้แผนไม่ได้ทำงานร่วมกัน *“เวลาที่เขียนคือคนๆ เดียว แต่เวลาที่ใช้ๆ หลายคน คนที่มาใช้ร่วมเขาไม่รู้ว่ามีแผน และไม่รู้ว่าเขาอยู่ตรงไหนของแผน”*[26]

อีกทั้งขั้นตอนของกระบวนการให้ความช่วยเหลือ ฟื้นฟู ต้องมีการแจ้งเป็นลำดับขั้นจากท้องถิ่นไปสู่อำเภอ จากอำเภอไปสู่จังหวัด ทำให้ไม่ทันการณ์ต่อความเดือดร้อนของผู้ประสบภัยที่มีไปล่วงหน้าแล้ว ดังปัญหาที่ผู้ศึกษาได้ทบทวนจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ

อำนาจการตัดสินใจ และการเบิกจ่ายงบประมาณในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้รับการมอบหมาย หรือมีหน้าที่ตาม พรบ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ให้เป็นผู้มีอำนาจสั่งการและการเบิกจ่ายงบประมาณ ในขณะที่หน่วยงานที่มีภารกิจ/หน้าที่โดยตรง คือ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัด มีงบประมาณไม่มาก และเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น จะต้องรอการเบิกจ่ายงบประมาณจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ขาดความคล่องตัวในการทำงาน เนื่องจากมีขั้นตอนค่อนข้างมาก (สศช., 2554)

กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ความเดือดร้อนที่ไม่สามารถรอให้ภาครัฐมาช่วยเหลือได้ในทันที เป็นปัญหาส่วนหนึ่งของการจัดการภัยพิบัติที่ทำให้ชุมชนในหลายๆ พื้นที่ต้องคิด และจัดการตนเองในด้านการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือต่อสถานการณ์ภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังเช่นการศึกษาเรื่อง ประชาสังคม เครือข่าย และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา ของณัฐวุฒิ อัศวโกวิทวงศ์ และปูรณ์ ขวัญสุวรรณ (2550) พบว่า การวางแผนฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มอย่างมียุทธศาสตร์รอบด้านจากหลายหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการท่องเที่ยว ด้านการเฝ้าระวังภัยพิบัติ และด้านสิ่งแวดล้อม แต่ที่ผ่านมานั้นขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม ชุมชน หรือแม้กระทั่งหน่วยงานรัฐท้องถิ่นอย่างเพียงพอ การเกิดขึ้นของโครงการที่มากับกระบวนการ Top-down planning approach โดยเป็นโครงการที่กำเนิดมาพร้อมๆ กับนโยบาย ได้กลายเป็นประเด็นปัญหาร่วมกันของคนในชุมชน หากแต่เมื่อชุมชนมีประเด็นปัญหาสาธารณะร่วมกัน ทำให้เป้าหมายและทิศทางในการรวมกลุ่มกันมีความชัดเจน และที่สำคัญคือชุมชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในโครงการที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนโดยตรง

---

[26] ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ (สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2557)

อีกทั้งยังเกิดเครือข่ายความร่วมมือขึ้นจำนวนหนึ่งระหว่างกลุ่มประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลให้ภาคประชาสังคมเข้มแข็งและเป็นกลุ่มก้อนมากขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองทางการเมืองในประเด็นสาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้นอีกในชุมชนบ้านน้ำเค็ม บทเรียนนี้ได้สร้างทักษะและประสบการณ์แก่ชุมชนในการรับมือนโยบายสาธารณะใดๆ ก็ตามที่อาจส่งผลกระทบในเชิงลบต่อชุมชนโดยตรง โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม ตลอดถึงการลดอำนาจของชุมชนลง อีกทั้งประสบการณ์นี้ ยังได้ยกระดับองค์กรชุมชนให้มีความสำคัญในฐานะสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่ง จากที่เดิมเป็นเพียงหน่วยทางสังคมที่ถูกกระทำ

5.2.2 แนวคิด และระบบการจัดการภัยพิบัติของเครือข่ายองค์กรชุมชน

เหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ.2548 เป็นช่วงที่องค์กรชุมชนในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระเริ่มเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายชุมชนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา สิ่งที่เกิดขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์นี้คือ การช่วยเหลือกันเองของเครือข่าย โดยมีการสื่อสารภายในเครือข่าย เก็บข้อมูลและส่งต่อข้อมูลพื้นที่ที่ต้องการความช่วยเหลือไปยังเครือข่ายภายนอกพื้นที่

ในระยะเวลาต่อมาจึงเกิดกิจกรรมโครงการต่างๆ เช่น โรงน้ำดื่ม เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำสะอาดในการบริโภคช่วงที่น้ำท่วม การตั้งกองทุนข้าวสารเพื่อเมื่อเวลาเกิดภัยจะได้นำมาช่วยเหลือกันเอง เป็นต้น

แต่ในระยะนี้ เครือข่ายยังไม่มีแนวคิดของการเตรียมความพร้อมของชุมชนในการรับมือภัยพิบัติ

ปี พ.ศ.2553 ได้เกิดเหตุการณ์วาตภัยและอุทกภัยขึ้นในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระสร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สิน บ้านเรือนของประชาชนในพื้นที่ เครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระจึงได้ร่วมกันปรึกษาหารือเพื่อหาแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัย และจัดตั้ง ***"ศูนย์ประสานงานเครือข่ายองค์กรชุมชนสงขลาเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย"*** ขึ้น โดยมีบทบาทในการประสานงาน รับแจ้งเหตุ ให้ความช่วยเหลือ

ทั้งนี้ กระบวนการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ในทั้ง 2 เหตุการณ์ล้วนเป็นการดำเนินงานหลังจากเหตุการณ์เกิดขึ้นไปแล้ว ด้านหนึ่งเกิดจากการไม่คาดคิดว่าจะเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติในระดับที่รุนแรงจนกระทั่งชุมชนได้รับความเสียหาย อีกด้านหนึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของตัวแทนภาคประชาสังคมที่เห็นว่า *"ในสมัยนั้นการเตรียมความพร้อมยังไม่แพร่หลาย เป็นประสบการณ์ใหม่ของชุมชน และก็ไม่เชื่อว่าเราสามารถเตรียมตัวก่อนได้"*[27]

หลังจากยุติบทบาทของศูนย์ฯ เครือข่ายองค์กรชุมชนได้มีการถอดบทเรียนที่ได้จากภัยพิบัติ และกระบวนการดำเนินงาน ทำให้เกิดข้อค้นพบว่า

---

[27] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556)

1) เกือบทุกชุมชนมีการเตรียมความพร้อมน้อยมาก ในด้านการจัดการครัวเรือน ทั้งในเรื่องของการเตรียมอาหาร น้ำดื่ม อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็น เอกสารสำคัญ อาหารสัตว์เลี้ยง

2) ขาดระบบการจัดการในระดับตำบล ในด้านความปลอดภัย เช่น การกำหนดจุดอพยพ การเตรียมอาสาสมัครในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย การซ้อมแผนอพยพ การเฝ้าระวัง การเตือนภัย เป็นต้น

ในด้านข้อมูล เช่น ไม่มีการจัดระบบข้อมูล ฐานข้อมูลขาดความน่าเชื่อถือ ฐานข้อมูลที่มีอยู่ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวางแผนจัดการภัยพิบัติได้

3) ในเชิงทัศนคติและความรู้ ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังคิดว่าการจัดการภัยพิบัติต้องเป็นหน้าที่ของภาครัฐในการที่จะต้องให้ความช่วยเหลือ แก้ไขปัญหา อีกทั้งยังขาดความรู้ในการดูแลตัวเองในยามเกิดภัย ความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติ เป็นต้น

ในส่วนของแกนนำเครือข่ายจึงมีการคิดต่อว่า หากเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้นอีกในอนาคต จะทำอย่างไร จึงเป็นที่มาของแนวคิดการเตรียมความพร้อมของชุมชนในการรับมือภัยพิบัติ เน้นหลักการพึ่งพากันเองของชุมชนโดยไม่รอรับความช่วยเหลือจากภายนอกเพียงอย่างเดียว

ทั้งนี้ ระบบการเตรียมความพร้อมของชุมชนถือว่าเป็นประสบการณ์ใหม่ ที่ชาวบ้านไม่รู้และไม่เชื่อว่าตนเองสามารถเตรียมตัวก่อนได้ สามารถรู้ล่วงหน้าได้ กระบวนการแรกที่จำเป็นต้องทำคือ การเปลี่ยนความคิดว่า ภัยพิบัติจัดการไม่ได้เป็นจัดการได้ ทำให้ชุมชนเชื่อว่าการรับมือกับภัยพิบัติไม่ต้องรอใคร แต่เป็นเรื่องที่ต้องพึ่งกันเอง[28]

“การสร้างกระบวนการทำงานที่เปลี่ยนแปลงวิธีคิดเป็นเรื่องสำคัญ ต้องทำงานยกระดับความคิดของชาวบ้านให้คิดเอง ทำเอง แก้ปัญหาเอง ต้องพึ่งพาตัวเองก่อน ให้เป็นชุมชนที่เข้มแข็งคือพึ่งตนเองได้ และก็เข้มแข็งพอที่จะช่วยเหลือเพื่อน ต้องคิดเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นพึ่งพากันเองให้ได้ในฐานทรัพยากร”[29]

การจะเปลี่ยนทัศนคติของชุมชนได้ ผู้วิจัยพบว่า กระบวนการที่สำคัญ ได้แก่

1) การถอดบทเรียนจากภัยพิบัติ เพื่อให้ชุมชนได้ทบทวนสิ่งที่เกิดขึ้น เป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ในอดีตเพื่อนำมาหาแนวทางในการแก้ไขข้อผิดพลาดหรือจุดบกพร่อง และพัฒนาให้ดีขึ้นในปัจจุบัน

---

[28] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556)

[29] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2556)

2) การสร้างกระบวนการคิดวิเคราะห์ให้กับชุมชน โดยใช้วิธีการตั้งคำถามให้ร่วมกันคิด ร่วมกันวิเคราะห์ แต่การตั้งคำถามต้องตั้งไปทีละโจทย์และมีการลงในรายละเอียด ให้ชาวบ้านสามารถคิดได้อย่างเป็นขั้นเป็นตอน อันจะนำไปสู่การวางแผนการดำเนินงาน การแก้ปัญหาในอนาคต

"การถอดบทเรียนจะทำให้ชาวบ้านเห็นว่าในขณะที่ภัยมาเขาเจออะไรบ้าง การตั้งคำถามให้ชาวบ้านคิด สิ่งที่ชาวบ้านเตรียมได้อย่างเดียวคืออาหาร นอกนั้นไม่รู้เรื่องเลยว่ามันเตรียมได้ แต่เมื่อมีการถอดบทเรียนเห็นปัญหาทุกด้านเลย เห็นทุกมิติ มิติชีวิต มิติผู้ป่วย มิติอาชีพ มิติสุขภาพ พอเราถอดบทเรียนเราตั้งคำถามทุกเรื่อง มันคลี่ด้วยตัวเขาเองหมดเลย มันอยู่ในวิสัยที่เขาเรียนรู้ได้ เพียงแต่ว่าเขาลืมไปว่าเขาเตรียมสิ่งเหล่านี้ได้ล่วงหน้า"[30]

ข้อคิด ข้อควรคำนึงที่ผู้วิจัยได้ค้นพบจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก ในเรื่องของการจัดระบบการจัดการภัยพิบัติซึ่งน่าจะเป็นแนวคิด แนวปฏิบัติในการดำเนินงาน ดังนี้

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

2) การจัดการภัยพิบัติต้องใช้ความร่วมมือ ทั้งในระดับครัวเรือน และระดับพื้นที่ ดังนี้

ความร่วมมือในระดับครัวเรือน ทุกคนในครัวเรือนต้องช่วยกันและรู้จักรับผิดชอบตนเอง เนื่องจากคนแต่ละคน แต่ละวัย แต่ละเพศจะมีการเตรียมตัวที่ไม่เหมือนกัน ทักษะของแต่ละคนจะต้องเอามาใช้ร่วมกันในการเตรียมความพร้อม

"ภัยเป็นตัวสอนการพึ่งพา การอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างดี การพึ่งพากันในครอบครัว การแบ่งบทบาทของคนแต่ละวัยแต่ละเพศ สัดส่วนของผู้หญิงผู้ชายต้องพอดี มีเด็ก มีคนทุกวัย gender เป็นเรื่องสำคัญมาก ผู้หญิงคิดแต่เรื่องกิน ผู้ชายคิดแต่เรื่องเทคโนโลยี เรื่องการเตือนภัยผู้ชายอาจจะก่อนน้ำมาดีมาก แต่ตอนน้ำมาเป็นผู้หญิง ทุกขั้นตอนจะต้องมีผู้หญิง ผู้ชาย และคนทุกวัย"[31]

---

[30] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556)

[31] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556)

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

"ถ้าทุกคนหันหน้าเข้าหากันมาคุยกัน ทุกอย่าง ปัญหาแก้ได้หมด บูรณาการงานร่วมกัน มันต้องเห็นแผนของเขา แผนของเรา เอาแผนมาดูกัน สมมติของชาวบ้านเป็นแบบนี้ แผนของท้องถิ่นเป็นอย่างไร ทำอย่างไรให้แผนชาวบ้านไปอยู่ในแผนท้องถิ่น พอไปอยู่ในแผนท้องถิ่น ท้องถิ่นมีงบประมาณที่สามารถทำได้ ไอ้เราชาวบ้านไม่มีงบประมาณแต่เราเสนอได้ ถ้าเราคุยกันบ่อยๆ ความเป็นเนื้อเดียวกันจะมีมากขึ้น"[32]

"การเชื่อมโยงระหว่างกันจะทำให้เกิดการทำงานในแนวเดียวกัน การแก้ปัญหา การยอมรับซึ่งกันและกัน Share and Learning ไม่โจมตีซึ่งกันและกัน เพราะว่าแต่ละหน่วยงานก็มีข้อจำกัดของตัวเอง เราไม่เอามาเป็นปัญหา เอาส่วนที่ดีๆ ของแต่ละส่วนมาเชื่อมโยงกันแล้วทำให้เกิดการแก้ปัญหา ทุกคนต้องกล้าบอกข้อจำกัดของตัวเอง การจัดการภัยเป็นการทำงานของทีม ต้องทำงานเป็นทีม"[33]

"ของ สกว.จะยึดเรื่องความร่วมมือ เราไม่ได้ทำเฉพาะกับกลุ่มชาวบ้าน เราวิเคราะห์ว่าเรื่องอย่างนี้ต้องทำร่วมกัน โดยเฉพาะคนทั้งท้องถิ่น จะให้ความสำคัญท้องถิ่น ภาคประชาสังคม เราจะเป็นตัวเชื่อมให้ในช่วงแรก ถอดบทเรียนทุกกลุ่มแล้วก็ชวนวิเคราะห์ว่า ถ้าเป็นอย่างนี้จะต้องทำอย่างไร ตั้งโจทย์ พอเขาคิดแตกก็วางแผน แผนนี้ใครทำ ใครสนับสนุน สนับสนุนอย่างไร กระบวนการของเราชวนให้เขามีเวทีระดับพื้นที่ ให้คิดให้ออกแบบ ช่วยกันถก แลกเปลี่ยน มีฐานะเป็นตัวกระตุ้นมากกว่าที่จะทำเอง เราจะไม่รับทำเอง"[34]

ดังการศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม: กรณีศึกษาชุมชนบ้านน้ำเค็ม ตำบลบางม่วง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา ของ ศิรินันต์ สุวรรณโมลี (2552) ที่มีข้อค้นพบว่า ชุมชนบ้านน้ำเค็ม เป็นชุมชนผู้ประสบภัยสึนามิ ได้รับการวางรากฐาน และพัฒนาการรวมกลุ่มจนเกิดคณะทำงานที่พัฒนาตนเองจากศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยบางม่วงมาเป็นศูนย์ประสานงานชุมชนบ้านน้ำเค็ม โดยมีการฟื้นฟูและพัฒนา

---

[32] ตัวแทนภาคประชาชน (สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2556)

[33] ตัวแทนภาครัฐ (สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2557)

[34] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 13 ธันวาคม 2556)

หลายๆ ด้านควบคู่กันไป เริ่มตั้งแต่การจัดระบบศูนย์พักชั่วคราวโดยชาวบ้านบริหารจัดการตนเอง จัดการของบริจาค และรักษาความปลอดภัยในบริเวณเต็นท์ที่พักอาศัย ไปจนถึงการฟื้นฟูอาชีพด้วยการตั้งกองทุน กลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารชุมชน ซึ่งเป็นฐานของการต่อยอดการพัฒนาด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติของชุมชน ทั้งนี้การจัดการตนเองด้านภัยพิบัติจะสำเร็จได้ต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือจากภาคประชาสังคม คือ ทั้งชุมชน ภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน อีกทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวบ้านจะต้องมาจากการมีส่วนร่วมทั้งจากภายในและภายนอกชุมชนที่จะแก้ปัญหาหลายๆ ด้านที่เกี่ยวเนื่องไปพร้อมๆ กัน

3) การสรุปบทเรียนซ้ำ ทำอย่างเป็นประจำ เพื่อนำไปพัฒนา ยกระดับการทำงาน เนื่องจากสถานการณ์ภัยพิบัติมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

“เรื่องภัยพิบัติต้องสรุปบทเรียนทุกปี ทำครั้งเดียวไม่ได้เสร็จ ทำวันเดียวไม่ได้จบ ภัยมันก็มีลูกเล่น พื้นที่ก็เปลี่ยน คนมันก็เปลี่ยน จากที่ไม่เคยถูกถมมันถม ภัยแค่เอวกับภัยแค่คอต่างกันนะ ความเดือดร้อนการเตรียมก็ต่างกัน เรื่องนี้มันต้องคิดตลอดไม่มีจบ ภัยพิบัติมันมีชีวิต มันมีอารมณ์ของมันเองภายในตัว[35]

4) การจัดการภัยพิบัติต้องสอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม บริบทของชุมชน ภูมิปัญญาชุมชน เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันในรายละเอียด ทั้งสภาพพื้นที่ที่แตกต่าง ความเป็นอยู่แตกต่าง สภาพเศรษฐกิจมีความแตกต่าง ดังนั้นการจัดการภัยพิบัติจึงไม่สามารถจัดการในรูปแบบเดียวกันทั้งหมดได้

“การจัดการภัยขึ้นอยู่กับวิถีและวัฒนธรรม ไม่ใช่ว่าคาบสมุทรเป็นแบบหนึ่ง ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาก็ต้องเป็นแบบหนึ่ง ไม่เหมือนกัน จะใช้โครงสร้างแข็งไม่แข็งก็ขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่ ไม่ได้บอกว่าอะไรทั้งหมด อาจจะมีหลักคิดต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ เมืองกับชนบท เป็นกรอบใหญ่ ขั้นตอนการเตรียมรับมือก่อนภัยมา ตอนภัยมา หลังภัยมา”[36]

“จริงๆ ทุกคนมีภูมิปัญญาอยู่แล้ว แต่ได้เข้าใจภูมิปัญญาที่ตัวเองมีอยู่ไหม รู้จักตัวเองไหม เรารู้เขาแต่เราไม่รู้เรา ต้องรู้เราด้วย มองภัยพิบัติต่างจากคนอื่น ไม่ได้มองเรื่องดินฟ้าอากาศอย่างเดียว มองให้ถึงสาเหตุ คือ ถ้ารู้จักธรรมชาติ เข้าใจภูมิปัญญาก็จะสามารถที่จะผ่อนหนักให้เป็น

[35] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556, 22 มกราคม 2559)

[36] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556)

เบาได้ หรือเบาเป็นไม่มี อย่าไปคิดหวังพึ่งเทคโนโลยี อย่าหวังพึ่งอย่างอื่น ต้องพึ่งเรา เตรียมตัวเรานี่สำคัญ เตรียมการไปตามศักยภาพของพื้นที่และของตนเอง"[37]

ดังกรณีการศึกษาเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อรับมือภัยพิบัติของ McGuire and Schneck (2010) พบว่า การจัดการภัยพิบัติเป็นระบบที่ละเอียดอ่อนและซับซ้อน เพราะมีผู้เกี่ยวข้องและดำเนินงานหลายระดับ แต่ละเหตุการณ์ต้องใช้การรับมือและแผนงานที่ไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์แวดล้อม และความพร้อมของแต่ละชุมชน ผู้นำและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเข้าใจถึงองค์ประกอบที่สำคัญที่จะทำให้การวางแผนและดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ การให้ความสำคัญต่อการศึกษาและฝึกการเตรียมความพร้อมอย่างจริงใจ รวมทั้งมีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ผ่านมาเพื่อศึกษา ปรับปรุง ความร่วมมือระหว่างองค์กรทุกองค์กรก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง สิ่งที่สำคัญคือ การสื่อสารข้อมูลที่ตรงและชัดเจนจะให้ทำการดำเนินการช่วยเหลือเป็นไปได้อย่างราบรื่น

"ภัยพิบัติไม่สามารถทำแบบกลไกปกติได้ ยังไม่เกิดภัยกลไกมันก็เฉยๆ ในขณะที่ชาวบ้านเคลื่อนไปเรื่อย ทั้งวิธีคิด ทั้งประชุม ทั้งประสาน ทั้งจัดการ มันมีพลวัตมากกว่า แต่ของจังหวัดมันต้องใช้อำนาจผู้ว่าฯ ในการประกาศภัยพิบัติ ถึงบอกว่าภัยก็ต้องทั้ง 2 ส่วนร่วมกัน ทั้งรัฐและชุมชน มันทำแบบกลไกปกติไม่ได้ เพราะมันเกิดปัญหา ความเดือดร้อน เจ้าหน้าที่ต้องมีแผน มีการเตรียม ต้องมีกระบวนการทำงานแบบเตรียม ลงพื้นที่ มันยังไม่มีแผนระดับจังหวัดที่ทำเรื่องภัยพิบัติ การฝึกอบรม การสนับสนุนที่เป็นรูปธรรม"[38]

5) การใช้สื่อสังคมออนไลน์ในการสื่อสารความเดือดร้อนของชุมชน เป็นการสื่อสารในวงกว้างที่กระจายข่าวสาร ข้อมูลออกไปได้ทั่วโลก ซึ่งในระบบการสื่อสารช่องทางหนึ่งที่เครือข่ายองค์กรชุมชนใช้ คือ สื่อสังคมออนไลน์ ทำสามารถช่วยกระจายข่าวได้อย่างรวดเร็ว สื่อข้อมูลออกไปในวงกว้างซึ่งจะส่งผลถึงกระแสการช่วยเหลือจากภายนอก ในปัจจุบัน สื่อสังคมออนไลน์มีบทบาทมากขึ้นในชีวิตประจำวัน ในด้านการหาความรู้และข่าวสาร การสื่อสารระหว่างกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์กับผู้อื่น และเป็นสื่อประชาสัมพันธ์ (กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร , 2556) กรณีการศึกษาเรื่อง Emergency knowledge management and social media technologies: A case study of the 2010 Haitian earthquake เกี่ยวกับความรู้และการใช้สื่อสังคมออนไลน์ในการจัดการภัยพิบัติ กรณีการเกิดแผ่นดินไหวในประเทศเฮติ ผลการศึกษาพบว่า

---

[37] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2556, 25 มกราคม 2559)

[38] ตัวแทนภาคประชาสังคม (สัมภาษณ์, 13 ธันวาคม 2556)

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

ทันทีหลังจากเกิดเหตุ ได้มีการทำงานร่วมกันในการฟื้นฟูประเทศของกลุ่มที่มีส่วนสำคัญ 3 กลุ่ม คือ รัฐบาลเฮติ องค์การสหประชาชาติ และองค์กรจากประเทศต่างๆ ทั่วโลก และเป็นครั้งแรกที่สื่อสังคมออนไลน์ เช่น Wiki FB You tube Google Doc FLICKR ได้ถูกนำมาใช้ในการติดต่อสื่อสารข้อมูล ข่าวสาร รวมทั้งการประสานงานส่งเสบียงในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

การบริหารข้อมูลในภาวะฉุกเฉิน ระบบการจัดการความรู้และข้อมูลแบบดั้งเดิมอาจจะไม่สามารถใช้ได้ผลในทุกสถานการณ์ กล่าวคือระบบการสื่อสารแบบดั้งเดิม จะมีหน่วยศูนย์กลางการรวบรวมข้อมูล ซึ่งทุกหน่วยงานต้องส่งข้อมูลเข้าศูนย์ เพื่อที่จะนำข้อมูลที่ได้มาให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจใช้วางแผนและสั่งการ ข้อเสียคือ หากการสื่อสารถูกตัดขาดการทำงานของศูนย์ก็ไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่ ข้อมูลมีจำนวนมาก ใช้เวลานานในการแยกแยะและกลั่นกรองข้อมูล อีกทั้งต้องมีการประชุมหรือลงความเห็นในการตัดสินใจ อาจจะได้ผลดีในสถานการณ์ที่ความเสียหายไม่รุนแรงมาก แต่ถ้าหากมีความเสียหายในวงกว้างการปฏิบัติการอาจจะไม่มีประสิทธิภาพหรือทันท่วงที

ในขณะที่ สื่อสังคมออนไลน์ได้ถูกนำมาใช้เป็นเทคโนโลยีที่สำคัญในการจัดส่งรวบรวมข้อมูล ประสิทธิภาพของสื่อสังคมออนไลน์ คือ ข้อมูลมีการส่งต่อและสื่อสารในวงกว้างอย่างรวดเร็ว มีการแลกเปลี่ยนความรู้ และดึงผู้เชี่ยวชาญจากทุกมุมโลกมาอยู่ในสื่อสังคมออนไลน์ มีการตอบคำถาม เสนอแนะ และส่งข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ สื่อสังคมออนไลน์มีจุดเด่นตรงที่สามารถปรับเปลี่ยนแผนงาน มียุทธวิธีในการรับมือ เมื่อมีปัญหาหรือข้อติดขัดในจุดหนึ่งหรือส่วนหนึ่ง ผู้มีส่วนร่วมอีกส่วนหนึ่งก็จะเข้ามาร่วมแก้ปัญหาอย่างทันท่วงที แต่ข้อเสียของสื่อสังคมออนไลน์ คือ ข้อมูลที่เข้ามาเป็นจำนวนมากอาจจะให้เกิดข้อมูล overload ซึ่งส่งผลให้การจัดการชะงัก (Yates and Paquette, 2011)

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนวทางในการจัดการภัยพิบัติ

ข้อเสนอแนวทางต่อเครือข่ายองค์กรชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นภาคประชาสังคมและหน่วยงานภาครัฐในการจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ข้อเสนอแนวทางการจัดการภัยพิบัติเชิงพื้นที่

1) ด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ

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

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

แม้จะมีกระบวนการทำงานที่ครบตามวงจรการจัดการภัยพิบัติ แต่จุดสำคัญที่ผู้วิจัยพบก็คือ การทำแผนเผชิญเหตุ (ในกระบวนการเตรียมความพร้อม) ปภ.จังหวัดจะให้เป็นบทบาทของ อปท. โดยการระบุไว้ว่า แผนการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่น อันดับแรก คือ การจัดการเครื่องมือ สอง แผนในการแจ้งเตือน และสาม แผนการประสานงานกับองค์กรต่างๆ ที่จะเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ซึ่งในการจัดทำแผนของท้องถิ่น มีข้อจำกัดว่า ผู้เขียนแผนกับผู้ใช้แผนไม่ได้ทำงานร่วมกัน

ดังนั้น เพื่อที่จะให้ได้แผนที่มีความครอบคลุมครบคนทุกกลุ่มในชุมชน สอดคล้องกับวัฒนธรรม บริบทของชุมชน และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนในชุมชนได้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า กระบวนการจัดทำแผนของท้องถิ่นควรต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่

2) ด้านกระบวนทัศน์ และทักษะของแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน

ภายใต้สถานการณ์ภัยพิบัติ กระบวนการดำเนินงานที่ตอบสนองต่อเหตุการณ์จะต้องอาศัยความร่วมมือ ทักษะในการทำงาน

ดังนั้น ในด้านกระบวนทัศน์ แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนจะต้องมีความมุ่งมั่น มีความเสียสละ ปรับความคิดในเชิงการประสานรวมคนหลายๆ กลุ่มให้เข้ามาร่วมมือกัน การยอมรับความคิดซึ่งกันและกันโดยไม่มีอคติ การสรุปบทเรียนอยู่เป็นประจำเพื่อนำไปปรับปรุงการดำเนินงาน

ส่วนในด้านทักษะที่แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนต้องมี ได้แก่ ทักษะการชวนคุย ทักษะกลุ่มย่อย ทักษะการคุยแบบไดอะลอก ทักษะเรื่องการใช้เครื่องมือ ทักษะการทำงานกับชุมชน ทักษะในการ organize ทักษะการไกล่เกลี่ย ซึ่งแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนจะต้องมีการพัฒนาทักษะเหล่านี้อยู่ตลอดเวลาเพื่อให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

3) บทบาทของภาคประชาสังคม

เนื่องจากภาคประชาสังคมเป็นกลุ่มบุคคลที่มีการปฏิบัติงานใกล้ชิดกับองค์กรชุมชน มีบทบาทในการพัฒนาองค์ความรู้ เชื่อมโยงกับเครือข่ายภายนอกชุมชน ดังนั้น ในกระบวนการทำงานของภาคประชาสังคมควรต้องมีบทบาทเป็นคนอำนวย เสริมความรู้ใหม่ๆ เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติให้แก่ชุมชน หนุนกระบวนการให้ชุมชนคิดวิเคราะห์เป็น คิดเชื่อมโยงได้ ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน

นอกจากนี้ ภาคประชาสังคมเองควรมีการปรับแนวคิดในการปฏิบัติงานของตนเอง โดยเปลี่ยนจากการโต้แย้งมาเป็นการสร้างความร่วมมือ มีความเข้าใจในรากฐานของชุมชน

4) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อปท.ต้องให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติ ต้องจัดเตรียมบุคลากรให้มีความพร้อมทั้งในด้านความรู้และทักษะที่จำเป็นในการจัดการภัยพิบัติ มีการทำงานอย่างจริงจัง มีความจริงใจในการแก้ปัญหา เนื่องจากบางครั้งมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความเข้าใจกับประชาชนว่าการเมืองก็คือการเลือกผู้บริหาร แต่การเมืองไม่ได้แบ่งแยกเรื่องการจัดการ

นอกจากนี้ อปท. ควรมีการบูรณาการงานกับท้องที่ หน่วยงาน ภาคประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากแต่ละส่วนทำหน้าที่ต่างกัน มีความถนัดแตกต่างกัน ซึ่งหากท้องถิ่นสามารถเป็นตัวหลักประสานหน่วยงาน ภาคประชาชนมาทำงานร่วมกันจะทำให้มีการวางแผนการทำงานที่ครอบคลุม

5) บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ

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

ในส่วนจังหวัดต้องมีการแก้ไขระเบียบ เนื่องจากระบบโครงสร้างของราชการยังแข็งตัวไม่เอื้อต่อการดำเนินงาน และงบประมาณที่ผูกติดกับจังหวัด จังหวัดมีอำนาจในการแจกจ่ายไปในระดับอำเภอ ในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ปัญหา นอกจากนี้ ควรแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วม

นอกจากนี้ การรายงานสภาพอากาศต้องคำนึงถึงผู้ฟังหลากหลายกลุ่ม สื่อสารด้วยภาษาที่ชาวบ้านสามารถเข้าใจได้ง่าย และไม่ควรเน้นเฉพาะเรื่องของภัยพิบัติเพียงอย่างเดียว

ข้อเสนอแนวทางการจัดการภัยพิบัติเชิงนโยบาย

1) การพัฒนาใดๆ ต้องเข้าใจบริบทของชุมชน เข้าใจระบบนิเวศน์ของพื้นที่ เช่น เวลาทำถนนต้องรู้ว่าตรงไหนคือช่องทางระบายน้ำ ต้องทำท่อระบายน้ำ หรือมีคูระบายน้ำให้ ไม่ทำเป็นเหมือนกำแพงกั้นน้ำ หากเกิดการพัฒนาที่เข้าใจสภาพพื้นที่ก็จะไม่ก่อผลกระทบตามมา

2) รัฐต้องกระจายอำนาจ คือ กระจายงบประมาณลงมาสนับสนุนการเตรียมความพร้อม ต้องเชื่อว่าการเตรียมความพร้อม การรับมือภัยพิบัติเป็นเรื่องที่พื้นที่สามารถจัดการเองได้ ไม่ได้เป็นเรื่องของนโยบายหรือคำสั่ง เพราะฉะนั้นนโยบายของรัฐต้องเอื้อให้พื้นที่เข้มแข็ง โดยรัฐจะต้องสนับสนุนงบประมาณ ความรู้

ข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยในอนาคต ดังนี้

1. ควรมีการศึกษารูปแบบการจัดการภัยพิบัติในภูมินิเวศย่อยอื่นๆ ของพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เช่น ในพื้นที่ป่าต้นน้ำ พื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง และพื้นที่เมือง เป็นต้น

2. ควรมีการศึกษาให้ครอบคลุมกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่โดยตรงต่อการจัดการภัยพิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนท้องที่ เพื่อให้เห็นแนวคิดต่อการจัดการภัยพิบัติที่รอบด้านมากขึ้น

3. ควรมีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบการจัดการภัยพิบัติระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำแนวทางการจัดการภัยพิบัติมาประยุกต์ใช้ในพื้นที่ต่อ

บรรณานุกรม

กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2554. *เอกสารประกอบการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 2 โครงการศึกษาความเหมาะสมการแก้ไขปัญหาอุทกภัยคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา*. 22 ธันวาคม 2554 โรงแรมหาดแก้ว รีสอร์ท อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา. เอกสารอัดสำเนา.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. 2550. *พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550*. กรุงเทพฯ.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. 2551. *แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ 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: อินโฟร์กราฟฟิคไทยแลนด์.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. 2555. *การศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต.* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนสามัญ ณัฐภร เพลท.

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ กรณีเกิดภัยพิบัติ. 2554. ค้นเมื่อ 8 มกราคม 2555 จาก http://www.suanprung.go.th/suanprung%20MCC

กิติชัย รัตนะ. 2553. *การพัฒนาศักยภาพภาคีเครือข่ายในการวางแผนยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2543. *การจัดการเครือข่าย: กลยุทธ์สำคัญสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา*. กรุงเทพฯ: ซัคเซสมีเดีย.

ข้อมูลทั่วไปของอำเภอกระแสสินธุ์ จังหวัดสงขลา. ม.ป.ป. ค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2557 จาก http://www.krasaesin-sk.go.th

ข้อมูลทั่วไปของอำเภอระโนด จังหวัดสงขลา. ม.ป.ป. ค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2557 จาก http://www.ranot-sk.go.th

ข้อมูลทั่วไปอำเภอสทิงพระ 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

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. 2558. *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558*. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558.

ครรชิต พุทธโกษา. 2554. *คู่มือการพัฒนาชุมชนแห่งการเรียนรู้ฉบับสมบูรณ์*. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. กรุงเทพฯ.

คะนอง แดงเหมือน. 2551. *“กวีวาตภัย” 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: กรณีศึกษาชุมชนคีรีวง ตำบลกำโลน อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช*. วิทยานิพนธ์, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

ณัฐวุฒิ อัศวโกวิทย์วงศ์ และปูรณ์ ขวัญสุวรรณ. 2550. *ประชาสังคม เครือข่าย และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา*. ใน วารสารวิจัยและสาระสถาปัตยกรรม/การผังเมือง ปีที่ 5 ฉบับที่ 2.2550. ปทุมธานี: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: 79-95.

ทวิดา กมลเวชช. 2554. *คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ. สถาบันพระปกเกล้า.

ไททัศน์ มาลา, วลัยพร ชิณศรี และวิไลลักษ์ เรืองสม. 2558. *บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานีกับการจัดการปัญหาอุทกภัย*. ใน วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม 2558. 172-183.

ธนา สุวัฑฒน และคณะ. 2555. *การแก้ไขปัญหาอุทกภัยคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา.* กรุงเทพฯ.

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

นิลุบล สู่พานิช. 2549. *แนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนามในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: คลังวิชา.

เบญจวรรณ ธีระกุล และคณะ. 2556. *การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการโดยการมีส่วนร่วมแบบปรับตามสถานการณ์ กรณีศึกษาคาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา.* สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ปภาดา ชมพูนิตย์. 2550. *ประสบการณ์การปรับตัวของผู้ประสบภัยพิบัติจากแผ่นดินถล่ม ตำบลแม่พูล อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์*. ปริญญานิพนธ์, พยาบาลศาสตรมหาบัณฑิตย์ สาขาวิชาการเวชปฏิบัติชุมชน , มหาวิทยาลัยนเรศวร.

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

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. 2546. *กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา.* กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.

พระมหาสุทิตย์ อาภากโร. 2547. *เครือข่าย: ธรรมชาติ ความรู้ และการจัดการ.* กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.

พันธุ์ศิริ ธนาริยะวงศ์. 2556. *เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย หมู่บ้านเก้ากอ ตำบลทอนหงส์ อำเภอพรหมคีรี จังหวัดนครศรีธรรมราช*. วารสารวิทยบริการ (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์) 24, 1 (2556, มกราคม-มีนาคม) 51-71.

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. 2552. *องค์การ และการบริหารจัดการ*. นนทบุรี: ธิงค์ บียอนด์ 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

มูลนิธิรักษ์ไทย. ม.ป.ป. *บันทึกกระบวนการทำงาน ชุมชนจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ กรณีศึกษาชุมชนชายฝั่งที่ประสบภัยสึนามิในจังหวัดกระบี่ พังงา และระนอง*. กรุงเทพฯ.

เรวดี ประเสริฐเจริญสุข (บก.). 2553. *คู่มือ การจัดการภัยพิบัติ: มุมมองมิติหญิงชาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน.

ศิรินันต์ สุวรรณโมลี. 2552. *แนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม: กรณีศึกษาชุมชนบ้านน้ำเค็ม ตำบลบางม่วง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา*. วิทยานิพนธ์, ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการทรัพยากรชีวภาพ คณะทรัพยากรชีวภาพและเทคโนโลยี, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.

ศูนย์เครือข่ายงานวิเคราะห์วิจัย และฝึกอบรมการเปลี่ยนแปลงของโลกแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. 2553. *การสร้างขีดความสามารถของชุมชนในการรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความเสี่ยงในอนาคต*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย. 2553. *คู่มือฝึกอบรม การปลุกจิตสำนึกเพื่อเตรียมพร้อมรับภัยน้ำท่วม*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เทมมา กรุ๊ป.

สถาบันทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. 2557. *รายงานฉบับสุดท้าย โครงการจัดทำแผนบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ จังหวัดสงขลา รายงานหลักส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป*. สนับสนุนโดยจังหวัดสงขลา

สมพันธ์ เตชะอธิก. 2553. *การพัฒนาระบบองค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน*. วิทยานิพนธ์, ศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนาสังคม, มหาวิทยาลัยนเรศวร.

สถานวิจัยสารสนเทศภูมิศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. 2555. *ขอบเขตพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา.* (แผนที่)

สถานวิจัยสารสนเทศภูมิศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. 2555. *อาณาเขต ที่ตั้งของตำบลท่าหิน อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา.* (แผนที่)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. ม.ป.ป. *การจัดการภัยพิบัติ โดยชุมชนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). 2554. *การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: เพชรรุ่ง.

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.

เส้นทางพายุดีเปรสชั่นที่พัดผ่านภาคใต้เมื่อวันที่ 1-3 พฤศจิกายน พ.ศ.2553. ม.ป.ป. ค้นเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2557. จาก http://www.tmd.co.th

เสรี พงศ์พิศ. 2548. *วัฒนธรรมองค์กรของโลกยุคใหม่ เครือข่าย ยุทธวิธีเพื่อประชาคมเข้มข้น ชุมชนเข้มแข็ง*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.

สุริชัย หวันแก้ว และคณะ. 2549. *นโยบายและแนวทางพัฒนาระบบการรับมือกับภัยพิบัติ ด้านสังคมและการจัดการปกครอง: กรณีศึกษาจากประสบการณ์ธรณีพิบัติสึนามิ*. มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.

อภิษฎา คุณาพรธรรม. 2551. *การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเครือข่ายองค์กรชุมชน: กรณีศึกษา กลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเปร็ดใน จังหวัดตราด*. วิทยานิพนธ์, ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม (สหสาขาวิชา), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

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

แนวคำถามสำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ชุดที่ 1

ภาคประชาชน : ผู้ประสบภัย ผู้รู้ในชุมชน

1. สถานการณ์ภัยพิบัติจากอดีตถึงปัจจุบัน เกิดอะไร อย่างไร สร้างความเสียหายและส่งผลกระทบต่อชุมชนของท่านอย่างไร
2. แนวโน้มสถานการณ์ภัยพิบัติในอนาคตเป็นอย่างไร ในอดีตชุมชนมีแนวทางในการจัดการภัยพิบัติอย่างไร ทั้งในช่วงก่อนเกิด ระหว่างเกิด และหลังจากจากเกิดภัยพิบัติ
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 และหลังจากจากเกิดภัยพิบัติ
3. มีหน่วยงานใดบ้างที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนชุมชนให้เกิดการจัดการภัยพิบัติอย่างไร
4. องค์กรชุมชนในตำบล มีความเป็นมา พัฒนาการ ลักษณะการทำงาน รูปธรรมการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชน เป็นอย่างไร
5. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำงานขององค์กรชุมชน ทั้งต่อตัวแกนนำ ต่อพื้นที่ ต่อนโยบายมีอะไรอย่างไร
6. ข้อจำกัดในการดำเนินงานขององค์กรชุมชนมีอะไรบ้าง
7. ทำไมองค์กรชุมชนจึงต้องมาจัดการภัยพิบัติ อะไรคือหลักคิดในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรชุมชน
8. ทุนที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อจัดการภัยพิบัติในพื้นที่มีอะไรบ้าง 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 องค์กรที่เกี่ยวข้องควรมีบทบาทอย่างไร นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงนโยบาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติไปในแนวทางใด

แนวคำถามสำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ชุดที่ 3

ภาคประชาสังคม

1. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำงานขององค์กรชุมชน ทั้งต่อตัวแกนนำ ต่อพื้นที่ ต่อนโยบายมีอะไรอย่างไร ข้อจำกัดในการดำเนินงานของเครือข่ายมีอะไรบ้าง
2. อะไรคือหลักคิดในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรชุมชน ทุนที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อจัดการภัยพิบัติในพื้นที่มีอะไรบ้าง อย่างไร มีกลไกในการดำเนินงานอย่างไรบ้าง ทั้งในด้านโครงสร้าง การประสานงาน การสื่อสาร การจัดระบบอาสาสมัคร การจัดการข้อมูลและของบริจาค
3. นักพัฒนาเอกชนหนุนเสริมการทำงานขององค์กรชุมชนอย่างไร ข้อจำกัด ปัญหาที่พบในการทำงานร่วมกัน
4. บทเรียนสำคัญที่ได้รับจากการดำเนินงานขององค์กรชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ
5. ท่านคิดว่า ผลที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์กรชุมชนเป็นอย่างไรบ้าง ทั้งที่เป็นผลในเชิงบวก เชิงลบ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อชุมชนในพื้นที่ องค์กร หน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างไร มีการขยายผลหรือการพัฒนารูปแบบในการจัดการอย่างไรต่อไป
6. ท่านคิดว่า มีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จ มีปัจจัยใดบ้างที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน และองค์กรชุมชนมีแนวทางอย่างไรในการจัดการปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้น
7. ท่านคิดว่า สิ่งที่องค์กรชุมชนควรพัฒนาเพิ่มเติมคืออะไร และสิ่งที่องค์กรชุมชนไม่ควรทำคืออะไร
8. ท่านคิดว่า สิ่งที่องค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาคประชาสังคม หน่วยงานภาครัฐควรทำ ไม่ควรทำคืออะไร
9. ท่านคิดว่า ทำอย่างไรชุมชนจึงจะสามารถบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยตนเองได้ หน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้องควรมีบทบาทอย่างไร นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงนโยบาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติไปในแนวทางใด

แนวคำถามสำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ชุดที่ 4

หน่วยงานภาครัฐ

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