

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

บทนี้จะเป็นการนำเสนอแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบองค์การ (ความหมายและความสำคัญ) กระบวนการบริหาร แผนและการวางแผน ขั้นตอนการวางแผน การนำแผนไปปฏิบัติและองค์ประกอบที่มีผลต่อความสำเร็จ โครงสร้างและกระบวนการเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องและสรุปท้ายบท

โครงสร้างองค์การ หมายถึง แบบแผนของความสัมพันธ์ที่กำหนดขึ้นมาอย่างเป็นทางการ โดยมีการจัดแบ่งหน่วยงานภายในองค์การตามหลักความชำนาญเฉพาะ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างงานภายในองค์การ (Shafritz and Whitbeck 1978; Robin 1976)

ความสำคัญของโครงสร้าง ความสำคัญของโครงสร้างองค์การพิจารณาได้ 4 ประการ (ทองศรี, 2531:63-68)

1. ในทางวิชาการโครงสร้างเป็นเสมือนกรอบเบื้องต้นของการปฏิบัติงาน เป็นสิ่งที่บ่งชี้ให้เห็นถึงขอบข่ายและสายการบังคับบัญชาว่า องค์การนี้มีการจัดสายการบังคับบัญชาอย่างไร ขอบข่ายของงานที่แบ่งไว้เป็นอย่างไร เพื่อให้เข้าใจได้ว่า ใครมีความรับผิดชอบอย่างไร มีขอบข่ายงานแค่ไหน เพียงใด
2. โครงสร้างองค์การบ่งชี้ให้เห็นถึงขอบข่ายความสัมพันธ์ขององค์การ โดยมีการแบ่งชั้นการบังคับบัญชาเอาไว้ ซึ่งจะลดหลั่นกันลงมาตามความสัมพันธ์ที่จัดให้มีไว้ในองค์การนั้น ๆ
3. โครงสร้างส่งผลถึงพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มบุคคลในองค์การ ถ้าเราแบ่งงานไว้เหมาะสมทำให้พนักงานในองค์การทำงานโดยสะดวก
4. ความสำคัญของโครงสร้างเป็นสิ่งที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายได้ ทำให้เกิดความคล่องตัว รู้ว่าเรากำลังทำอะไร

กระบวนการบริหาร กระบวนการบริหาร เป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมองในเชิงระบบ ซึ่งจะเป็นส่วนที่ทำหน้าที่ปรับเปลี่ยน (conversion processes) ปัจจัยนำเข้า เช่น คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ เทคนิคการบริหารให้บังเกิดผลที่เป็นรูปธรรมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ (Katz and Kahn, 1966; Koontz and Donnell, 1978), การให้ความสำคัญกับกระบวนการบริหาร พิจารณาได้จากแนวคิดการจำแนก

แนวคิดสำนักต่างๆ ที่จัดแบ่งโดย Harold Koontz (caiden:219-220) โดย 1 ใน 8 นั้นก็คือสำนักที่ให้ความสนใจกับกระบวนการบริหาร (Administrative Process School) สำนักนี้จะมุ่งวิเคราะห์ธรรมชาติของการบริหาร กิจกรรม ตลอดจนถึงพยายามแสวงหาหลักการที่จะใช้ปฏิบัติเพื่อที่จะปรับปรุงการบริหารให้เป็นแนวทางเดียวกัน

นักวิชาการในกลุ่มนี้เป็นนักบริหารที่คลุกคลีอยู่กับงานทางด้านบริหารโดยตรง และต้องการค้นหาประสิทธิภาพสูงสุดของการบริหาร โดยนอกจากจะสนใจในเรื่องโครงสร้างขององค์การแล้วยังมองเห็นว่า การบริหารเป็นเครื่องมือที่สำคัญขององค์การ ซึ่งวิธีการจะให้ได้มาซึ่งองค์การที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีปัจจัยอื่น ๆ เกี่ยวข้องด้วย ฉะนั้น ในขณะที่นักวิชาการทฤษฎีระบบราชการให้ความสนใจว่า ระบบราชการที่ดีควรจะเป็นอย่างไร แต่นักวิชาการในกลุ่มทฤษฎีการบริหารนี้สนใจถึงวิธีการที่จะทำให้เกิดระบบราชการที่ดี ดังนั้น นักวิชาการในกลุ่มนี้จึงให้ความสนใจเกี่ยวกับองค์ประกอบของการบริหารในลักษณะของขบวนการว่ามีขั้นตอนอะไรบ้าง นักวิชาการที่มีชื่อเสียงในกลุ่มนี้ ได้แก่ Henry Fayol, Mooney and Reiley, Lyndall Urwick และ Luther Gulick ซึ่งมีรายละเอียดโดยสังเขปแต่ละท่านดังนี้ :-

1) มูนี และ ไฮเคย์ (Hick, 1967:6) ได้กล่าวถึง การประสานงานว่า "วัตถุประสงค์ขององค์การที่สำคัญ คือ การประสานงาน โดยที่การประสานงานนั้นเป็นความพยายามของกลุ่มบุคคลอย่างเป็นระบบในอันที่จะสร้างเอกภาพทางการบริหารเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน" ดังนั้น หลักของการประสานงานจึงนับว่าเป็นความพยายามที่จะก่อให้เกิดการร่วมมือกันทำงานระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์การ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

2) เฮนรี ฟาโยล์ (Fayol, 1976) หลักการบริหารของ Henry Fayol ได้แก่

ก) การแบ่งแยกหน้าที่การงาน (Division of Work) หรือการแบ่งแยกงานตามความถนัด (Specialization) ซึ่งจะก่อให้เกิดการเพิ่มคุณภาพของผลงาน

ข) การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยที่อำนาจหน้าที่ ได้แก่ อำนาจหรือสิทธิที่ชอบธรรมในอันที่จะสั่งการ ส่วนความรับผิดชอบ (Responsibility) นั้น เป็นพันธผูกพันที่บุคคลจะต้องกระทำตามหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมาย

ค) การกำหนดวินัยข้อบังคับ (Discipline) กล่าวคือ จะต้องมีการเคารพเชื่อฟังต่อกฎระเบียบ และวัตถุประสงค์ขององค์การ ทั้งนี้ โดยมีองค์ประกอบคือ 1) มีผู้บังคับบัญชาที่ดีในทุกระดับ 2) มีข้อตกลงที่เป็นธรรมและชัดเจนและ 3) จะต้องมิบทลงโทษต่อผู้ที่กระทำผิดต่อกฎระเบียบ และวัตถุประสงค์ขององค์การ

ง) มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) เพื่อที่จะลดปัญหาและข้อขัดแย้งในการทำงาน บุคคลในทุกองค์การจะต้องฟังคำสั่ง และรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว

จ) มีเอกภาพในทิศทางขององค์การ (Unity of Direction) โดยที่องค์การจะมีประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อทุก ๆ คนในองค์การจะต้องร่วมมือกันทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน

ฉ) ยึดถือผลประโยชน์ขององค์การเป็นหลัก (Subordination of individual interest to general interest) ผลประโยชน์ของแต่ละบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ภายในองค์การจะต้องไม่ขัดต่อผลประโยชน์ขององค์การ และผลประโยชน์ขององค์การจะต้องได้รับการปกป้องรักษาให้คงอยู่ตลอดไปเหนือประโยชน์อื่นใดทั้งปวง

ช) มีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรม (Remuneration of Personnel) โดยต้องมีระบบค่าตอบแทนการทำงานที่เป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของลูกจ้างกล่าวคือ ไม่พยายามแสวงหาผลประโยชน์จากลูกจ้าง และควรจะให้รางวัลเมื่อลูกจ้างมีผลงานดีเด่น

ซ) มีลักษณะของการรวมอำนาจที่เหมาะสม (Centralization) กล่าวคือ มีดุลยภาพที่เหมาะสมระหว่างการรวมอำนาจ (Centralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization)

ฌ) มีระบบของการบังคับบัญชา (Scalar Chain) หรือบางครั้งเรียกว่า การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy) กล่าวคือ การบังคับบัญชาจะต้องเป็นไปตามหลักของเอกภาพในการบังคับบัญชา ทุก ๆ คนในองค์การจะต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว สายการบังคับบัญชาจะเชื่อมโยงตั้งแต่ผู้บังคับบัญชาสูงสุดไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาต่ำสุดขององค์การ

ญ) มีความเสมอภาคในองค์การ (Equity) ทุก ๆ คนในองค์การจะต้องมีสิทธิและความเสมอภาคกันภายใต้กฎเกณฑ์ที่วางเอาไว้

ฎ) มีการทดลองฝึกปฏิบัติงานก่อนมีการบรรจุ (Stability of tenure of personnel) Fayol ชี้ให้เห็นว่าเวลาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ และมีความจำเป็นสำหรับที่จะให้ลูกจ้างฝึกฝนให้คุ้นเคยกับงานใหม่ และลูกจ้างที่มีผลงานดีจะได้ตำแหน่งงานที่มั่นคงเป็นค่าตอบแทน

ฏ) มีความสามารถในการริเริ่มงาน (Initiative) ทุก ๆ คนจะต้องมีความสามารถในการมีความคิดริเริ่ม และสามารถดำเนินงานตามแผนงานที่วางไว้

ฐ) มีความรู้สึกจงรักภักดีต่อองค์การ (Esprit de Corps) กล่าวคือ ทุกคนในองค์การจะต้องมีความรู้สึกภาคภูมิใจที่ได้ทำงานให้กับองค์การและมีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์การรวมทั้งมีความจงรักภักดีต่อองค์การ

Fayol เสนอองค์ประกอบของการบริหารไว้ 5 ส่วน คือ

- 1) การวางแผน (Planning)
- 2) การจัดองค์การ (Organizing)

- 3) การฝึกอบรม (Training)
- 4) การสั่งการ (Commanding)
- 5) การประสานงาน (Co-ordinating)

3) ลูเธอร์ กุลลิก และ เจอริค (Gulick and Urwick,1937) Luther Gulick และ Urwick

ได้เสนอองค์ประกอบของการบริหารไว้ 7 ประการ คือ (POSDCORB Model) ได้แก่

- การวางแผน (Planning)
- การจัดองค์การ (Organizing)
- บุคลากร (Staffing)
- การอำนวยการ (Directing)
- การประสานงาน (Co-ordinating)
- การรายงาน (Reporting)
- การจัดทำงบประมาณ (Budgeting)

จากแนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการบริหารข้างต้นจะพบว่าการวางแผน (planning) และการปฏิบัติตามแผนเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งประการหนึ่งที่จะทำให้การบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการขยายความเพื่อนำไปสู่การอธิบายปรากฏการณ์การบริหารและจัดการน้ำท่วมของเทศบาลนครหาดใหญ่เพื่อวิเคราะห์สู่รายละเอียดเชิงแนวคิดและปรากฏการณ์ได้มากขึ้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งดังรายละเอียดดังจะกล่าวถึงต่อไป

แผนและการวางแผน

แผน (plan) เป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการวางแผน (planning) (อาคม ใจแก้ว,2538) ซึ่งมีลักษณะและขั้นตอนที่มีรายละเอียดแตกต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยงาน โดยบางหน่วยงานจะให้ความสำคัญทุกขั้นตอนของกระบวนการวางแผนและบางหน่วยงานก็อาจจะให้ความสำคัญเป็นบางขั้นตอน

ขั้นตอนของการวางแผน สำหรับขั้นตอนของการวางแผนได้มีนักวิชาการหลายท่านได้นำเสนอไว้ (ดูรายละเอียดใน อาคม ใจแก้ว,2538) แต่ในที่นี้จะนำเสนอแนวคิดของบริกเนอร์และโคพ (Brickner and Cope 1977, อ้างใน ประชุม รอดประเสริฐ,2535 : 119-123) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ :-

1. การสร้างสมมติฐาน

การสร้างสมมติฐาน ผู้วางแผนจะต้องศึกษารายละเอียดของปัจจัยหรือพลังทั้งภายนอกและภายในว่า จะมีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ขององค์การในอนาคตมากน้อยเพียงใด องค์การนั้นจะดำเนินกิจการต่อไปได้หรือไม่ และจะเกิดปัญหาขึ้นมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ โดยสาระสำคัญผู้วางแผนก็ต้องมองอย่างลึกซึ้ง จะต้องสามารถวิเคราะห์ให้ได้ถึงข้อดีและข้อเสียของแต่ละบุคคล รวมไปถึงค่านิยมในชีวิตของบุคคลเหล่านั้น

ทั้งองค์ประกอบภายนอกและภายในที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นล้วนถือได้ว่าเป็นข้อมูล (Inputs) ที่จะต้องใส่ลงในกระบวนการวางแผน และถือได้ว่าเป็นข้อมูลที่ใช้สำหรับการสร้างสมมติฐานที่จะต้องพิสูจน์ในการบริหารงาน โดยให้ถือว่าการสร้างสมมติฐานเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการวางแผน

2. การกำหนดวัตถุประสงค์

หลังจากที่ได้พิจารณาถึงข้อมูลต่าง ๆ อย่างละเอียดรอบคอบ สำหรับการสร้างสมมติฐานของแผนงานแล้ว ขั้นตอนต่อไปที่ผู้ประกอบการหรือผู้วางแผนจะต้องจัดทำคือการพัฒนาแนวความคิดในการดำเนินงานกับหน่วยงานหรือกับองค์การ หรือจะกล่าวให้สั้นคือการกำหนดเป้าหมายของหน่วยงานหรือขององค์การนั่นเอง การวางแผนในขั้นตอนนี้มักเรียกว่า "การตั้งวัตถุประสงค์ (Establishing objective)"

3. การพัฒนากลยุทธ์

การดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์การจะบรรลุถึงประสงค์ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่เพียงใดนั้น ผู้ดำเนินการจะต้องมีแนวทางที่เป็น "ความคิดพิเศษเฉพาะ (Specific ideas) สำหรับใช้ในการบริหารงาน แนวทางที่เป็นความคิดพิเศษเฉพาะนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่า "กลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ (Specific ideas) สำหรับใช้ในการบริหารงาน แนวทางที่เป็นความคิดพิเศษเฉพาะนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่า "กลยุทธ์ หรือยุทธศาสตร์ (Strategy)" กลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์แต่ละประเภทจะช่วยกระตุ้นการใช้พลังภายนอกและภายในให้เกิดประโยชน์มากที่สุดต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การหรือของหน่วยงาน กลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์จะได้รับการพัฒนาให้แตกต่างกันไปตามลักษณะงานและสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั้งภายนอกและภายในองค์การ หลักการสำคัญของการพัฒนากลยุทธ์หรือการพัฒนายุทธศาสตร์ คือการใช้พลังงานจากภายนอกและภายในองค์การหรือแนวโน้มต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ให้ช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงาน หรือขององค์การให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

4. กำหนดเป้าหมายระยะปานกลาง

เนื่องจากวัตถุประสงค์เป็นแผนระยะยาว ซึ่งข้อความที่ระบุไม่เฉพาะเจาะจงอย่างแน่ชัด ส่วนเป้าหมาย (Goal) นั้นเป็นแผนที่จะต้องจัดดำเนินการให้สำเร็จในระยะสั้นตามเวลาที่ได้ระบุไว้

อย่างแน่ชัด ฉะนั้นผู้วางแผนจะต้องกำหนดเป้าหมายระยะปานกลางไว้ในการทำงาน เพราะนอกจากจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมองเห็นเป้าหมายในการทำงานแล้ว ระยะเวลาที่ระบุไว้ยังจะเป็นแรงกระตุ้นให้ทำงานได้สำเร็จและเต็มพลังความสามารถที่มีอยู่

5. การกำหนดรายการปฏิบัติงาน

รายการปฏิบัติงานเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการกำหนดเป้าหมาย ฉะนั้นรายการปฏิบัติงาน จึงเป็นการกระทำเพื่อให้บรรลุถึงความสำเร็จของเป้าหมาย รายการปฏิบัติงานมีความมุ่งหมายเพื่อจัดทรัพยากรให้สามารถสนับสนุนเป้าหมายขององค์การให้ประสบความสำเร็จโดยปกติแล้ว รายการปฏิบัติงานเป็นขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการโดยทันทีหรือในอนาคตอันใกล้ แต่ละเป้าหมายอาจประกอบด้วยรายการปฏิบัติงานหลายรายการ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของหลายแผนกหรือหลายบุคคลในองค์การ รายการปฏิบัติงานเป็นแผนงานที่มีอายุสั้นคือมีอายุระหว่าง 2-3 เดือน แต่ไม่เกิน 2 ปี มีรายละเอียดแน่นอนระยะเวลาทรัพยากรที่ใช้บุคคลผู้รับผิดชอบและผลลัพธ์ที่ต้องการ

6. การสนับสนุนแผนหรือการใช้แผน

การวางแผนมิใช่เพียงแต่เขียนบนแผ่นกระดาษเท่านั้น จะต้องมีการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ กล่าวคือทุกส่วนของแผนจะต้องเคลื่อนไหว เช่น รายการปฏิบัติงานจะต้องถูกนำมาใช้ประสิทธิผลทุกส่วนของแผนขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ อย่างไรก็ตามผลที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่ชอบหรือเห็นพ้องด้วยหรือไม่ เป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นได้ทุกส่วนทั้งภายนอกและแม้แต่ภายในองค์การเอง ข้อมูลส่วนที่มีประสิทธิผลจะได้รับการพัฒนาและถ่ายทอดไปสู่ผู้มีอำนาจตัดสินใจในองค์การหรือในหน่วยงาน

7. การปฏิบัติการกับกลุ่มข้อมูลย้อนกลับ

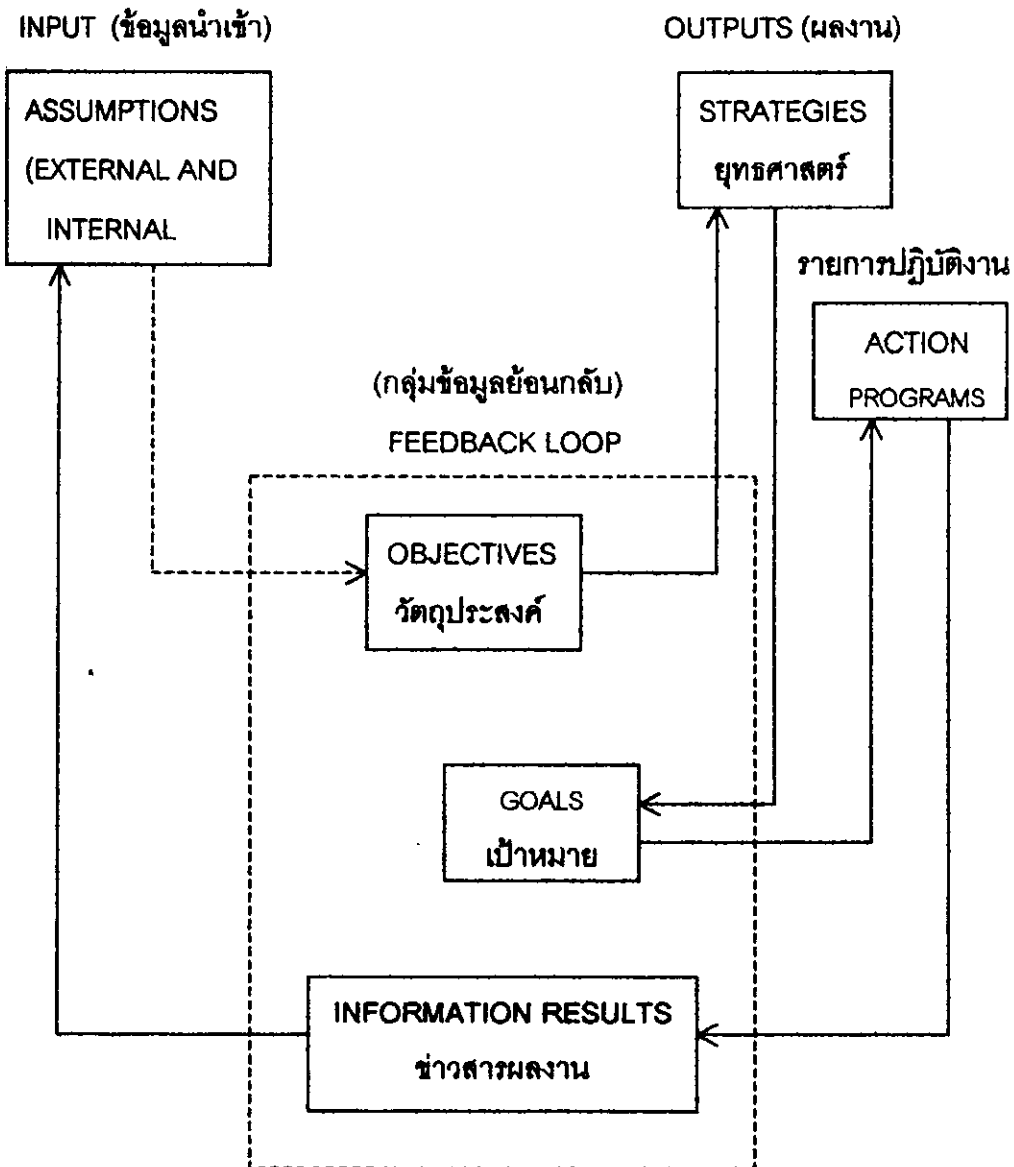
ลักษณะอย่างหนึ่งของระบบหรือกระบวนการคือข้อมูลที่เกิดจากการกระทำของระบบจะได้รับการกระทำอย่างคงที่ และแล้วข้อมูลที่ได้นี้จะถูกนำไปเปรียบเทียบกับการกระทำที่เป็นมาตรฐาน ซึ่งองค์การหรือหน่วยงานเป็นผู้กำหนดขึ้นไว้ ลักษณะเฉพาะดังกล่าวนี้เรียกกันทางวิชาการว่า “กลุ่มข้อมูลย้อนกลับ (Feedback Loop)” หากผลที่เกิดจากการกระทำของระบบไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้แล้ว ระบบจะต้องใช้ข้อมูลใหม่ไม่ว่าจะเป็นตัวแผน บุคคล หรือกลุ่มบุคคล ทั้งนี้เพื่อลดช่องว่างระหว่างมาตรฐานที่ต้องการ (Desired standards) กับผลของการกระทำ (Action results) (คำว่ามาตรฐานที่ต้องการหมายถึง วัตถุประสงค์ (Objectives) และเป้าหมาย (Goals) ของแผน

ข้อมูลย้อนกลับอันเกิดจากการนำแผนไปปฏิบัติจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะคือ ข้อมูลทั้งสองประเภทจะต้องได้รับการวิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบจากนักวางแผนและผู้วิเคราะห์แผน โดยข้อมูลที่ได้มาตรฐานจะได้รับการพิจารณาเพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์

มากที่สุด ส่วนข้อมูลที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานจะต้องได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เป็นประโยชน์ได้บ้าง หรืออาจต้องทิ้งไปถ้าจำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้แผนสามารถดำเนินการต่อไป

กระบวนการและขั้นตอนทั้ง 7 ขั้นตอน ในกาวางแผนตามแนวคิดของบริกเนอร์และโคพดิงที่ได้กล่าวแล้ว สามารถสรุปให้เห็นภาพโดยชัดเจนดังแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิแสดงขั้นตอนของกระบวนการวางแผน



จากขั้นตอนต่าง ๆ ข้างต้น ขั้นตอนการปฏิบัติตามแผน (implementation) ถือว่ามีความสำคัญยิ่งที่จะบ่งบอกว่าผลการดำเนินงานตามแผนเป็นอย่างไร มีปัญหาหรืออุปสรรคอะไรบ้าง ดังนั้นจึง จำเป็นต้องทำความเข้าใจในขั้นตอนนี้อย่างลึกซึ้งต่อไป

ความหมายและองค์ประกอบ การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติเป็นกระบวนการแปลงความคิดที่เป็นนามธรรมสู่ความเป็นรูปธรรมที่สามารถสัมผัสได้ด้วยกระบวนการบริหาร ซึ่งต้องอาศัยวัตถุประสงค์ อุปกรณ์งบประมาณ ฯลฯ (Honadle, 1979 : 6 อ้างใน อาคม ใจแก้ว, 2538 : 232) ซึ่งจะเกิดขึ้นภายใต้องค์ประกอบที่สำคัญดังที่ โจเซฟ ที. สตรอบ (Straub, 1979 : 127-131 อ้างใน ประทุม รอดประเสริฐ, 25:114-115) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบที่มีผลต่อความสำเร็จของแผน โดยชี้ให้เห็นว่าองค์การเมื่อกำหนดแผนงานขึ้นแล้ว ต่างมุ่งหวังที่จะทำให้แผนงานนั้นบรรลุถึงความสำเร็จตามที่ปรารถนา ซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของแผนได้แก่การจัดทำแผนหรือ ร่างแผน ให้อย่างรอบคอบ การชี้แจงแผนเพื่อให้เกิดความเข้าใจ การปรับแผนให้ยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ การนำแผนไปใช้และการควบคุมการดำเนินงานของแผน แต่ละปัจจัยหรือแต่ละองค์ประกอบมีรายละเอียดพอสังเขปดังนี้

การจัดทำร่างทำแผน (design) หมายถึงการจัดร่างแผนงานให้มีรายละเอียดที่สามารถดำเนินการได้โดยบ่งชี้อย่างชัดเจนว่า แผนงานนั้นเป็นแผนอะไร ต้องการทำอะไร ทำอย่างไร ใครเป็นผู้รับผิดชอบที่จะต้องทำ และแผนงานนั้นจะเริ่มทำเมื่อใดและที่ไหน

การชี้แจงแผน (Communication) เมื่อแผนได้รับการจัดทำหรือร่างขึ้นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แผนนั้นจะต้องได้รับการชี้แจงให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบและเข้าใจโดยละเอียด การชี้แจงแผนให้เป็นที่เข้าใจ ย่อมทำให้แผนนั้นได้รับการยอมรับ การสนับสนุน และถ่ายทอดการปฏิบัติ

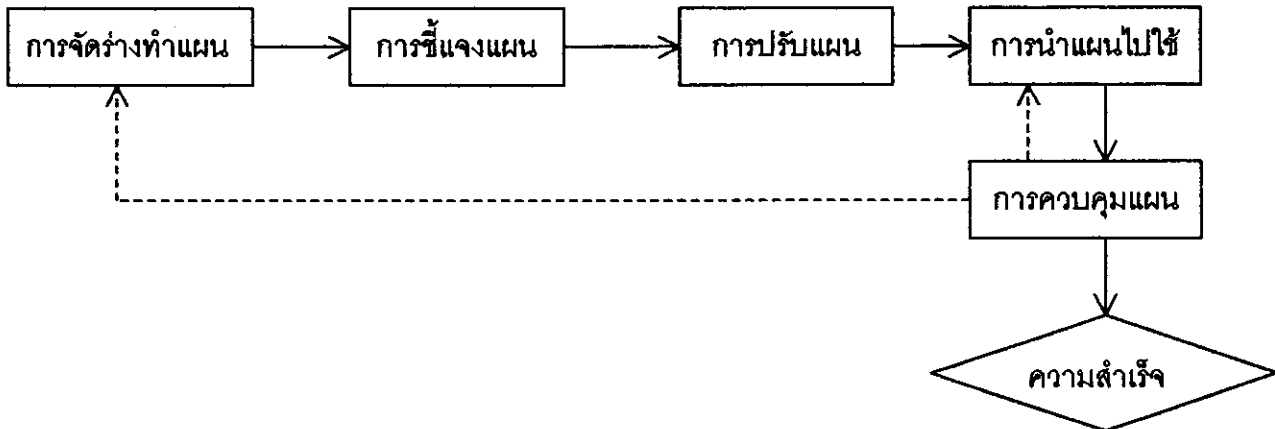
การปรับแผน (Flexibility) เมื่อแผนได้ถูกชี้แจงให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบแล้ว หากปรากฏว่าเกิดการวิพากษ์วิจารณ์และผู้ที่เกี่ยวข้องได้ชี้ให้เห็นถึงความบกพร่อง หรือมีการท้วงติงเสนอแนะ หรือคาดว่าจะมีปัญหาก่อเกิดขึ้น แผนนั้นจะต้องได้รับการปรับปรุงหรือให้มีการยืดหยุ่นในการนำไปใช้เพราะหากไม่ปรับแผนให้มีความยืดหยุ่นแล้ว จะเป็นสาเหตุอย่างสำคัญที่ทำให้แผนเกิดความ สัมเหลวอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานได้

การนำแผนไปใช้ (Implementation) เมื่อแผนได้รับการปรับปรุงแล้ว แผนก็จะถูกนำไปใช้ปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลตามที่ประสงค์ อย่างไรก็ตามก็ตีแผนจะบรรลุถึงความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ฝ่ายบริหารจะต้องให้การสนับสนุนทั้งกำลังคน กำลังทรัพย์ และรวมถึงกำลังใจของผู้บริหารเองอย่างต่อเนื่อง

การควบคุมแผน (Control) เมื่อแผนนำไปใช้แล้ว ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องติดตามตรวจสอบ และประเมินผลว่าการดำเนินงานตามแผนในแต่ละขั้นตอนมีปัญหาอุปสรรคใด ๆ

หรือไม่ หากพบปัญหาจากจุดหนึ่งจุดใดในกระบวนการ ปัญานั้นจะต้องได้รับการแก้ไขโดย
 ทันท่วงที รวมทั้งจะต้องรับฟังข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานของแผนให้ดียิ่งขึ้น
 องค์ประกอบที่มีผลต่อความสำเร็จของแผนจะมีลักษณะเป็นวงจรกับแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิแสดงวงจรขององค์ประกอบที่มีผลต่อความสำเร็จของแผน



เมื่อประมวลองค์ประกอบของปัจจัยต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการปฏิบัติตามแผน
 (implementation) โดยพิจารณาจากผลการศึกษาของนักวิชาการจำนวนหนึ่ง (Van Meter &
 Van Hom, 1975 อาคม ใจแก้ว, 2533) จะพบว่าปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับพอสรุปได้ดังนี้ :-

- ความชัดเจนของนโยบายและแผน
- ลักษณะของหน่วยงาน/จำนวนหน่วยงาน
- ทรัพยากร (วัสดุอุปกรณ์งบประมาณ)
- การสนับสนุนจากหน่วยเหนือ
- การประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับพื้นที่
- บุคลากร
- ระบบราชการ
- สภาพแวดล้อมทางกายภาพ
- ประชาชนในพื้นที่

พัฒนาการ สถานที่ตั้ง และลักษณะพื้นที่ของเมืองหาดใหญ่

เทศบาลนครหาดใหญ่เป็นชุมชนเองที่มีพัฒนาการมาจากการตั้งถิ่นฐานของประชาชนในบริเวณที่ราบลุ่มริมคลองคูตะเกา ซึ่งมีเส้นทางออกสู่ทะเลสาบสงขลาและอ่าวไทย การเติบโตของเมืองมีอัตราสูงชันอย่างรวดเร็ว เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ตัดทางรถไฟผ่านแล้วจัดให้มีสถานีรถไฟชุมทางหาดใหญ่ขึ้น การเติบโตจากเนื้อที่เดิม 5 ตร.กม. เป็น 8 ตร.กม. 21 ตร.กม. และเป็นพื้นที่ปัจจุบัน เมื่อเป็นเทศบาลนครหาดใหญ่ลักษณะพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบสูงมีภูเขา ป่าไม้ พื้นที่ค่อม ๆ ลาดต่ำทางด้านที่ติดต่อกทะเลสาบสงขลา ส่วนในบริเวณตัวเมืองอันเป็นพื้นที่เขตเทศบาลเมืองหาดใหญ่และรอบ ๆ เป็นพื้นที่ลุ่มกว้างใหญ่ปกติฝนตกน้ำจะไม่ท่วม นอกจากตกติดต่อกันหลายวันจะทำให้ น้ำจากอำเภอสะเดาซึ่งไหลผ่านคลองคูตะเกา และที่ราบลุ่มทำให้เกิดน้ำท่วมได้ (ฝ่ายวิเคราะห์นโยบายและแผน เทศบาลเมืองหาดใหญ่,2529) จากพัฒนาการดังกล่าวจะเห็นว่าเป็นพัฒนาการของเมืองที่สอดคล้องในเชิงทฤษฎี (พิชญ์ สมพอง,2522 : 74-83) นั่นก็คือจะเริ่มต้นจากพื้นที่อุดมสมบูรณ์ใกล้แหล่งน้ำและเส้นทางคมนาคมก่อนที่จะพัฒนามาเป็นเมืองใหญ่เช่นปัจจุบัน

โครงสร้างและกระบวนการบริหารเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่

การดำเนินงานเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่เกิดขึ้นภายใต้แผนป้องกันฝ่ายพลเรือนที่ครอบคลุมถึงภัยพิบัติหรือสาธารณภัยทุกประเภทที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นภาระกิจที่ต้องเตรียมไว้ทุกปีอันเนื่องมาจากข้อกำหนดประเภทต่าง ๆ คือ พรบ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 พรบ.ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2542 พรบ.เทศบาล พ.ศ.2496 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ.2517 เป็นต้น สำหรับการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยจัดเป็นสาธารณภัยประเภทหนึ่ง ซึ่งมีหลักปฏิบัติที่สำคัญดังนี้คือ :-

ก. มาตรการ การดำเนินการ จำแนกเป็น 4 ประการ

1. วิธีป้องกัน คือการจัดเตรียมการป้องกันในยามปกติไม่ให้เกิดภัยพิบัติขึ้น หรือการแก้ไขอุปสรรคขัดข้องเอาไว้ล่วงหน้าก่อนเกิดสาธารณภัย ซึ่งได้แก่การออกกฎหมาย ข้อบังคับ การกำหนดบริเวณอันตราย การลดความหนาแน่น การอพยพเข้า ออก และการกำหนดผังเมือง ตลอดจนให้ความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่และประชาชนเกี่ยวกับสาเหตุของการเกิดภัย

2. วิธีคุ้มภัย คือ การเตรียมเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการป้องกันภัยเอาไว้ล่วงหน้า และใช้เครื่องมือเหล่านั้นให้ตรงกับสถานการณ์และพร้อมที่จะใช้ได้ทันที

3. **วิธีควบคุม** คือ การรักษาขวัญและกำลังใจตลอดจนความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และประชาชนให้คงไว้ในขณะที่ภัยนั้น ๆ ยังปรากฏอยู่ รวมถึงการขจัดหรือลดความร้ายแรงของสาธารณภัยมิให้ขยายวงกว้างออกไป

4. **วิธีการฟื้นฟูบูรณะ** คือการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์หรือบรรเทาอันตราย ตลอดจนการซ่อมแซมสิ่งปรักหักพังที่ชำรุดเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยรวดเร็ว

ข. ภารกิจที่ต้องดำเนินการ 5 ประการ

1. **การเตือนภัย** ให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ได้ทราบถึงภัยที่เกิดขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่และประชาชนมีเวลาในการเตรียมการที่จะปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน

2. **การจัดเตรียมที่หลบภัย** หรือสถานที่อยู่ชั่วคราวเมื่อเกิดสาธารณภัยต่าง ๆ ขึ้นเอาไว้ล่วงหน้าสถานที่หลบภัยจะต้องอยู่ห่างจากที่เกิดภัยหรือบริเวณที่ไม่เกิดอันตราย

3. **การอพยพ** หรือการขนย้ายประชาชนและทรัพย์สินที่มีความจำเป็นต้องมีการควบคุมเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

4. **การให้ความรู้** ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ให้รับทราบถึงอันตรายและความเสียหายที่เกิดจากสาธารณภัย

5. **การสงเคราะห์และบรรเทาทุกข์** การแจกจ่ายเครื่องอุปโภคให้กับประชาชนผู้ประสบภัย

ค. ขั้นตอนการปฏิบัติงาน จำแนกเป็น 2 ขั้นตอนย่อย

1) ขั้นตอนการเตรียมการ

2) ขั้นตอนการปฏิบัติงานเมื่อเกิดภัย

ขั้นตอนการเตรียมการ จำแนกเป็น

1) **การเตรียมการปฏิบัติให้เริ่มตั้งมีแผน** โดยรวบรวมข้อมูลด้านอุทกภัย/น้ำท่วมขนาดใหญ่ สถานการณ์สาธารณภัยที่จะเกิดขึ้น การเตรียมการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้สามารถเผชิญกับภัยที่คุกคามได้ทุกรูปแบบ

2) **จัดเตรียมเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้ครบถ้วนทุกหน้าที่** ชักซ้อมกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3) **ประสานงานการเตรียมการกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการจัดเตรียมกำลังคน วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ร่วมสมทบเพื่อความช่วยเหลือตามความจำเป็น**

- 4) จัดสำรวจกำหนดแบ่งโซน (ZONE) พื้นที่ภายในเขตรับผิดชอบ โดยแยกเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยกำหนดแนวทางให้ความช่วยเหลือในการเผชิญภัยที่จะเกิดขึ้น
- 5) ประสานการฝึกซ้อมให้สามารถปฏิบัติได้และเป็นไปตามแผนที่กำหนด
- 6) จัดให้มีการอบรมให้ความรู้ประชาสัมพันธ์แก่เจ้าหน้าที่ และกลุ่มอาสาสมัครซึ่งเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้ทราบถึงแนวทางปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น

ขั้นตอนการปฏิบัติงาน มีดังนี้ :-

1) จัดตั้งหน่วยป้องกันภัย

- ก. จัดเจ้าหน้าที่คอยเหตุเพื่อรับข่าวสาร แจ้งข่าวสารสาธารณภัยและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตลอดเวลาหมุนเวียนสลับเปลี่ยนกันอย่างต่อเนื่อง
- ข. เมื่อมีสิ่งบอกรเหตุหรือทราบว่าจะเกิดภัยขึ้น ให้เจ้าหน้าที่คอยติดตามข่าวทุกระยะ เพื่อให้ทราบการเปลี่ยนแปลง และประมวลข่าวรายงานแจ้งเตือนภัยผู้อำนวยการป้องกันฝ่ายพลเรือนของเทศบาลตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบทันที

2) จัดตั้งหน่วยแจ้งเตือนภัย

- ก. เมื่อได้รับแจ้งเหตุ เจ้าหน้าที่แจ้งเตือนภัย ดำเนินการแจ้งข่าว ประชาสัมพันธ์ออกประกาศแนะนำประชาชนตลอดจนเจ้าหน้าที่ทุกหน่วยเตรียมการป้องกัน เพื่อลดอันตรายและความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน
- ข. เจ้าหน้าที่จะต้องรีบกระจายข่าวการเกิดภัย ให้เจ้าหน้าที่ทุกหน่วยรีบปฏิบัติงานทันทีให้อพยพคน สัตว์ และทรัพย์สินอื่น ๆ ออกจากพื้นที่อันตรายหรือพื้นที่เสี่ยงภัย
- ค. เมื่อคาดการณ์ได้ว่า จะเกิดภัยขึ้นแน่แล้ว ให้รีบแจ้งเจ้าหน้าที่ทุกหน่วยที่กำหนดไว้ในแผนทราบ และรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบตามลำดับจนถึงผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลทราบทันที

3) จัดตั้งหน่วยระงับภัย

- ก. หน่วยระงับภัยเตรียมพร้อมอยู่ประจำที่ตั้ง โดยมีเจ้าหน้าที่ เครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์ต่าง ๆ จัดเตรียมไว้ให้พร้อมตั้งแต่ยามปกติ
- ข. หน่วยระงับภัย ประกอบด้วยชุดเคลื่อนที่เร็ว สามารถออกปฏิบัติงานได้ทันที และมีชุดสนับสนุนเตรียมพร้อม ณ ที่ตั้ง สามารถเสริมกำลังชุดเคลื่อนที่เร็วได้ทันทีเมื่อร้องขอ
- ค. หากภัยคุกคามจนเกินกำลังของหน่วยระงับภัยซึ่งไม่สามารถระงับได้โดยรวดเร็วด้วยลำพังตามขีดความสามารถที่มีอยู่ ให้กองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลนครหาดใหญ่แจ้งขอกำลังสนับสนุนกำลังเจ้าหน้าที่ จากกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่ข้างเคียงในส่วนที่เกี่ยวข้องตามที่ได้ประสานไว้ตามแผน

4) จัดตั้งหน่วยบรรเทาทุกข์

หน่วยบรรเทาทุกข์ จัดให้มีเจ้าหน้าที่ เครื่องมือเครื่องใช้ในการบรรเทาทุกข์ไว้ให้พร้อม เพื่อใช้ในการบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ประสบภัย เมื่อเกิดภัยจะออกปฏิบัติงานร่วมกันกับหน่วยระงับภัยและปฏิบัติการต่อเนื่องไปจนกว่าหน่วยสงเคราะห์ผู้ประสบภัยจะเข้าปฏิบัติการ

5) จัดตั้งหน่วยรักษาความสงบเรียบร้อย

โดยกำหนดให้มีกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่อาสาสมัครรักษาดินแดน เจ้าหน้าที่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) เป็นเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตลอดจนรักษาความปลอดภัยและการจราจร ตั้งแต่เกิดภัยจนกว่าศูนย์อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลนครหาดใหญ่จะสั่งเลิกปฏิบัติ

6) จัดตั้งหน่วยสงเคราะห์ผู้ประสบภัย

ก. จัดตั้งหน่วยสงเคราะห์ผู้ประสบภัย จัดให้มีกำลังเจ้าหน้าที่ เครื่องมือเครื่องใช้ พร้อมที่จะออกปฏิบัติงานช่วยเหลือ ออกปฏิบัติงาน ช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยและฟื้นฟูบูรณะสิ่งเสียหายให้สามารถใช้ได้เท่าที่จำเป็นในระยะแรก

ข. สำรวจความเสียหายและความต้องการด้านต่าง ๆ ของผู้ประสบภัยในทันที จัดทำบัญชีผู้ประสบภัยให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

ค. ช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยตามบัญชีรายชื่อที่ได้สำรวจไว้โดยให้มีมาตรการและระเบียบที่รัดกุม สามารถให้การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยได้อย่างทั่วถึง

ง. เมื่อปฏิบัติการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยและฟื้นฟูบูรณะความเสียหายที่จำเป็นในระยะแรกแล้วก็จะมอบหมายหน้าที่ให้แก่หน่วยงานที่กำหนดเกี่ยวกับการฟื้นฟูบูรณะเข้าดำเนินการเพื่อให้กลับคืนสู่สภาพเดิมต่อไป

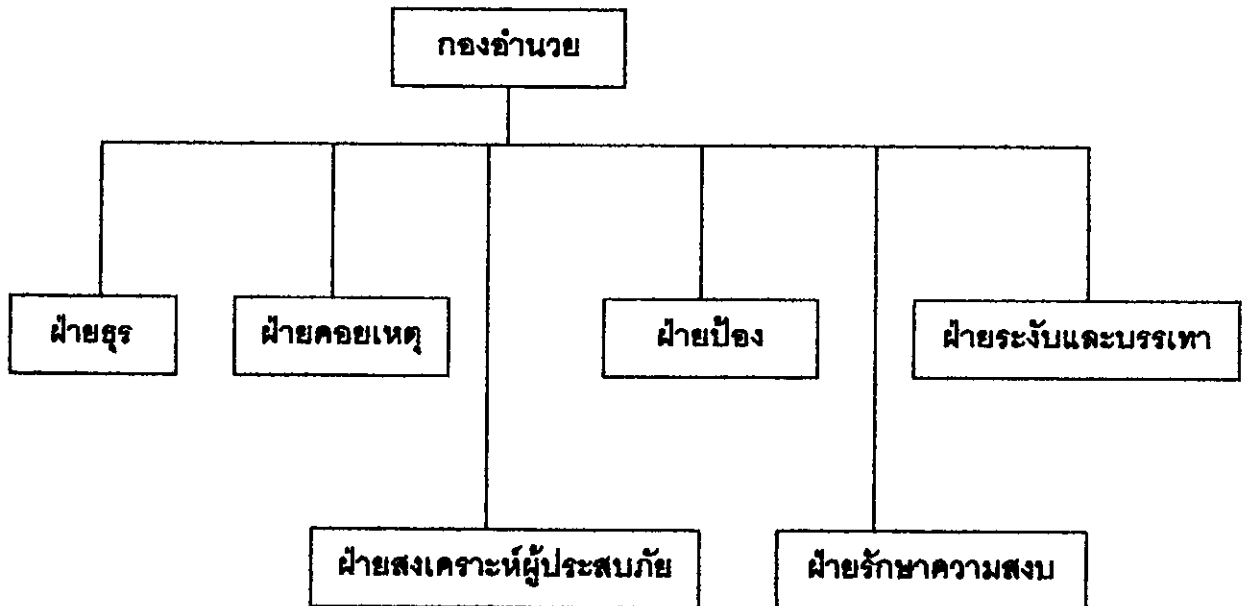
โครงสร้างการบริหารเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัย สำหรับโครงสร้างการบริหารเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของเทศบาลในระดับปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ จะมีโครงสร้างที่ประกอบด้วย การจัดองค์กรในแนวนอนกับโครงสร้างองค์กรในแนวตั้ง

โครงสร้างการจัดองค์กรแนวนอน เป็นการจัดองค์กรที่ประกอบด้วยกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลนครหาดใหญ่กับองค์กรสนับสนุนซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ :-

ก. โครงสร้างของกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการและเทศมนตรีเป็นรองผู้อำนวยการ แยกงานเป็น 6 ฝ่ายคือ :- (ดูแผนภูมิประกอบ)

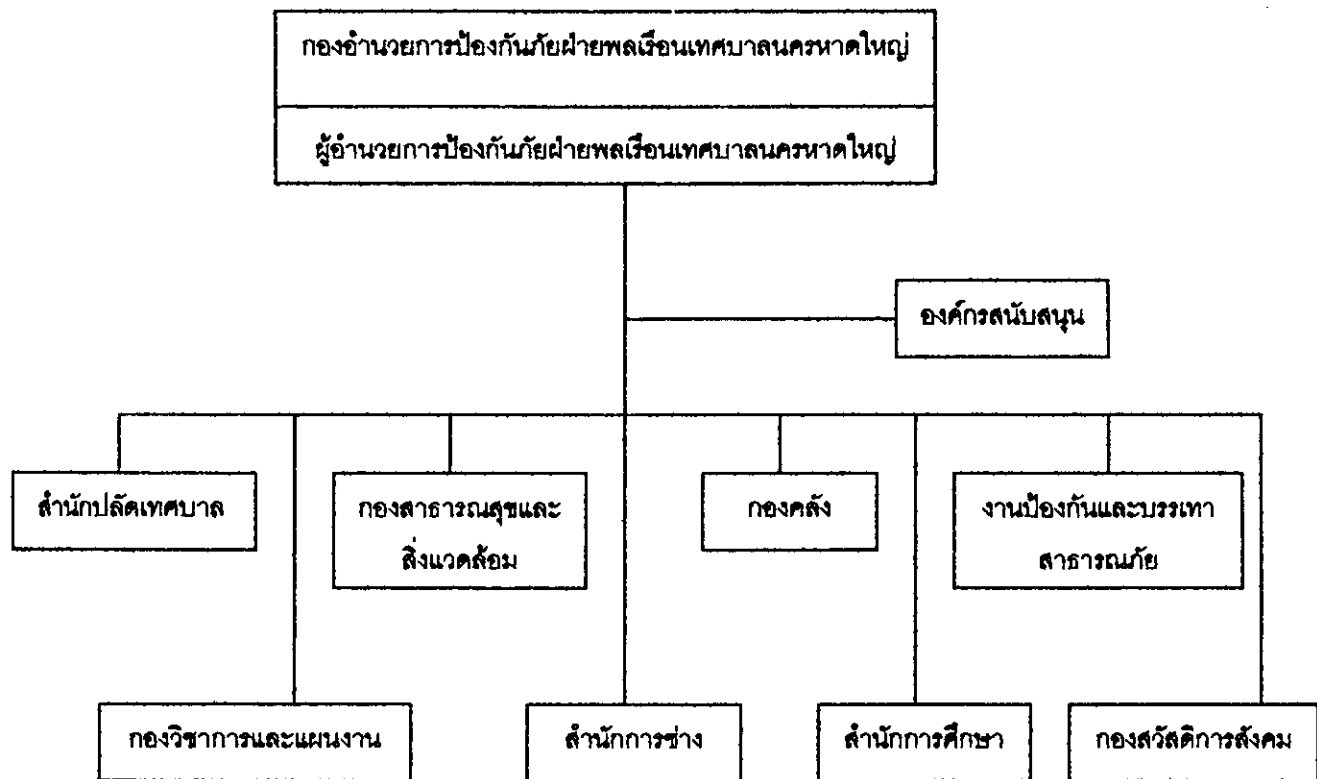
- ฝ่ายธุรการ
- ฝ่ายคอยเหตุ
- ฝ่ายสงเคราะห์ผู้ประสบภัย
- ฝ่ายป้องกันภัย
- ฝ่ายรักษาความสงบ
- ฝ่ายระงับและบรรเทาภัย

แผนผังแบ่งฝ่ายกองอำนาจการ



จากกองอำนาจการดังกล่าว ผู้อำนาจการจะมีอำนาจหน้าที่ตามสายบังคับบัญชาเพื่อ
บริหารแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยอาศัยหน่วยงานภายในเทศบาลเป็นปัจจัยประกอบ
การบริหาร ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏตามแผนภูมิต่อไปนี้

กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลนครหาดใหญ่



————— สายการบังคับบัญชา

ข. องค์การสนับสนุน สำหรับองค์การนั้นปรากฏตามแผนภูมิข้างต้นนั้น จัดเป็นองค์กรอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือสายบังคับบัญชาของผู้อำนวยการฯ หน่วยงานสนับสนุนเหล่านี้ได้แก่

1. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอหาดใหญ่

ก. เตรียมกำลังเจ้าหน้าที่ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ เพื่อใช้ในการปฏิบัติการเกี่ยวกับระบบไฟฟ้าให้มีใช้ตามปกติ

ข. ควบคุมดูแลป้องกันอันตรายจากกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ยามปกติและขณะเกิดภัย

ค. จัดเตรียมยานพาหนะ เจ้าหน้าที่ประจำยานพาหนะ ตลอดจนน้ำมันเชื้อเพลิงให้เพียงพอแก่การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

2. การประปาส่วนภูมิภาค อำเภอหาดใหญ่

ก. เตรียมกำลังเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ เพื่อใช้ในการปฏิบัติการบริการนำดื่มน้ำใช้ให้เพียงพอ

ข. ดำเนินการแก้ไข ดัดแปลง ปรับปรุง บำรุงรักษา จัดหาสิ่งทดแทนในการฟื้นฟูบูรณะ การประปาให้มีใช้ตามระบบเดิมโดยเร็วที่สุด

ค. จัดเตรียมยานพาหนะ เจ้าหน้าที่ประจำยานพาหนะ ตลอดจนน้ำมันเชื้อเพลิงให้ เพียงพอแก่การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

3. สำนักงานบริการโทรศัพท์ อำเภอหาดใหญ่

ก. จัดเตรียมกำลังเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้เกี่ยวกับการบริการทาง โทรศัพท์

ข. ดำเนินการแก้ไข ดัดแปลง ปรับปรุงรักษา จัดสิ่งทดแทน ในการฟื้นฟูบูรณะการ บริการโทรศัพท์ให้มีใช้ตามระบบเดิม

ค. จัดเตรียมยานพาหนะ ตลอดจนน้ำมันเชื้อเพลิงให้เพียงพอแก่การป้องกันภัยฝ่าย พลเรือน

4. ไปรษณีย์โทรเลข อำเภอหาดใหญ่

ก. ดำเนินการแก้ไข ดัดแปลง ปรับปรุงรักษา จัดสิ่งทดแทนในด้านการบริการสื่อสาร การไปรษณีย์โทรเลขให้ใช้การได้ตลอดเวลา

ข. เมื่อเกิดความเสียหาย ให้ดำเนินการฟื้นฟูบูรณะ วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ให้ คืนสู่สภาพปกติ

5. โรงพยาบาลประจำอำเภอหาดใหญ่ และโรงพยาบาลสงขลานครินทร์

ก. จัดเตรียมแพทย์ พยาบาล เจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการช่วย เหลือผู้ประสบภัยไว้ให้พร้อมตั้งแต่ยามปกติ

ข. สำรวจ จัดหา ซื้อมา ผลิต เวชภัณฑ์ อุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนเครื่องมืออุปกรณ์บริโภค เพื่อใช้ในการบรรเทาทุกข์และสงเคราะห์ผู้ประสบภัย

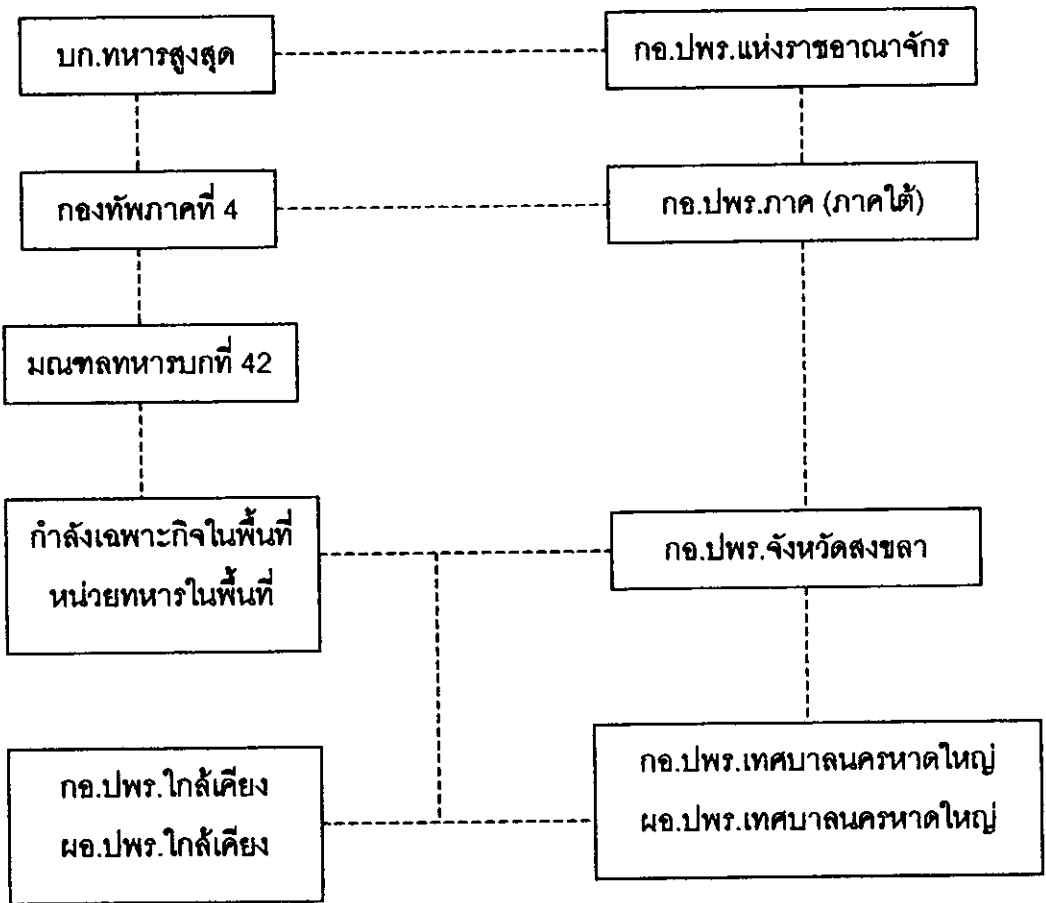
ค. ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่พยาบาล สมาชิกอาสาสมัครและประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการ เตรียมในการบรรเทาทุกข์ การปฐมพยาบาล รวมทั้งการให้ความรู้เกี่ยวกับการสาธารณสุขอื่น ๆ เพื่อการบรรเทาทุกข์และการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยตั้งแต่ยามปกติและขณะเกิดภัย

ง. ดำเนินการรักษาพยาบาลผู้ประสบภัย และให้การช่วยเหลือเกี่ยวกับการป้องกัน โรคระบาด

จ. จัดเตรียมสถานที่ เพื่อรองรับผู้ประสบภัย รวมทั้งการจัดเตรียมรถพยาบาล พยาบาล เจ้าหน้าที่ เครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ช่วยชีวิตตลอดจนน้ำมันเชื้อเพลิงให้มีเพียงพอ ตั้งแต่ยามปกติก่อนเกิดภัย

โครงสร้างการจัดองค์กรในแนวดิ่ง สำหรับโครงสร้างการจัดองค์กรเพื่อบริหารแผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัย (แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน) ในระดับเทศบาลยังมีความเชื่อมโยงหน่วยงานระดับภูมิภาค ส่วนกลางและระดับชาติซึ่งสามารถแสดงเป็นแผนภูมิได้โดยสังเขปดังนี้ :-

การบังคับบัญชาและการประสานงาน (ประกอบแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลนครหาดใหญ่ ที่ 1/2543)



เครื่องหมาย

- สายการบังคับบัญชา
 - - - - - สายการประสานงาน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นจะเป็นการนำเสนอภาพของโครงสร้างและกระบวนการบริหารทั้งในเชิงทฤษฎีและปรากฏการณ์จริง ซึ่งจะนำไปสู่การประมวลผลเกี่ยวกับแบ่งและการวัดในเชิงประจักษ์ ภายใต้การประมวลผลจากผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ลือชัย ครุฑน้อย (2537) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาเมืองกับแหล่งน้ำ : กรณีศึกษาเมืองสกลนคร-หนองหาน” พบว่า

เมืองสกลนคร ตั้งอยู่ริมฝั่งหนองหานซึ่งเป็นแหล่งน้ำจืดขนาดใหญ่ที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เทศบาลเมืองสกลนครได้อาศัยน้ำจากหนองหานเป็นน้ำดิบทำน้ำประปา ในขณะเดียวกันก็ปล่อยน้ำเสียจากชุมชนลงสู่หนองหาน ก่อให้เกิดผลกระทบตามมา ในการศึกษาครั้งนี้วัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการตั้งถิ่นฐานที่มีความเหมาะสมตามขีดความสามารถในการรองรับการพัฒนาเมืองและความหนาแน่นของประชากร ที่อยู่ภายใต้ขีดจำกัดทางธรรมชาติ โดยเฉพาะแหล่งน้ำหนองหาน

การพัฒนาพื้นที่ชุมชนเมืองที่ตั้งอยู่บริเวณริมน้ำ ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อน้ำดิบในการอุปโภค บริโภค การประมง การเกษตรกรรม การท่องเที่ยว และสุขภาพอนามัย แนวทางในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยใช้เทคนิคทางวิศวกรรมเข้ามาแก้ปัญหาโดยใช้ระบบบำบัดน้ำเสีย ต้องใช้งบประมาณในการก่อสร้างและบำรุงรักษา และในการปฏิบัติอาจจะเกิดปัญหาขาดแคลนบุคลากรในการบำรุงรักษา แนวความคิดของการศึกษาความเหมาะสมในการตั้งถิ่นฐานที่จะมีความสัมพันธ์ต่อการใช้น้ำและการระบายน้ำ น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมชุมชนริมน้ำ

การศึกษาได้มุ่งพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับแหล่งน้ำหนองหานเป็นหลัก เพื่อนำมาพิจารณาถึงความเหมาะสมของพื้นที่และความหนาแน่นของประชากรและปัจจัยต่าง ๆ ได้คำนึงถึงระยะห่างของชุมชนที่อยู่ริมน้ำหนองหาน ดังนี้ ระยะห่างจากริมน้ำ ระยะห่างจากจุดสูบน้ำดิบ ระยะห่างจากระบบบำบัดน้ำเสียรวม ระยะห่างจากท่อระบายน้ำเสียรวม ระยะห่างจากท่อประปาและปัจจัยความลาดเอียงของพื้นที่ นำมาใช้ในการวิเคราะห์ความเหมาะสมของการตั้งถิ่นฐานริมน้ำ ตามเงื่อนไขการกำหนดความหนาแน่นของประชากรและนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์มาเปรียบเทียบกับมาตรฐานปัจจุบัน เปรียบเทียบกับการวางแผนที่มีอยู่ และเสนอแนะรูปแบบการตั้งถิ่นฐานที่เหมาะสมเพื่อจะได้ผลในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ข้อเสนอแนะการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมกับเทศบาลเมืองสกลนคร ภายใต้ขีดจำกัดทางธรรมชาติ โดยกำหนดให้มีที่ตั้งที่เหมาะสมโดยห่างจากพื้นที่ริมน้ำหนองหาน โดยขยายตัวมายังบริเวณด้านทิศตะวันตกเฉียงใต้ เป็นบริเวณต่อเนื่องจากเทศบาลเดิมมายังศูนย์ราชการ ตามแนวถนน 213 (สกลนคร-ธาตุพนม) เพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชนเมืองตามขีดความสามารถในการรองรับการพัฒนาในอนาคตต่อไป

ปรีชมาศ สัญชาณห (2535) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การศึกษาปัญหาการระบายน้ำและการบำบัดน้ำเสีย เพื่อการพัฒนาเมือง : กรณีศึกษาเทศบาลเมืองภูเก็ท โดยการศึกษาวิจัยนี้มีจุด

มุ่งหมายเพื่อศึกษาลักษณะปัญหาการระบายน้ำ โดยทำการวิเคราะห์ปัจจัยทางด้านลักษณะภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ชลศาสตร์ กิจกรรมการใช้ที่ดิน ความหนาแน่นของประชากร ความหนาแน่นของอาคาร ความต้องการระบายน้ำทิ้งและความสามารถในการรองรับน้ำทิ้งของระบบระบายน้ำ

ผลการศึกษาพบว่าลักษณะภูมิประเทศในเขตเทศบาลเมืองภูเก็ตนั้น ตั้งอยู่ที่ราบลุ่มคลองบางใหญ่ ลักษณะเป็นเนินเขาทางตอนเหนือและค่อย ๆ ลาดลงสู่อ่าวภูเก็ตทางตอนใต้ การเปลี่ยนแปลงลักษณะภูมิอากาศหมุนเวียนอยู่ภายใต้อิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ลมมรสุมตะวันออกเฉียงใต้รูปร่างของเมืองมีสองศูนย์กลาง ย่านพาณิชย์กรรมอยู่บริเวณศูนย์กลางเมืองและตามถนนสายหลัก ย่านอุตสาหกรรมเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ส่วนใหญ่อยู่ริมถนนเทพกระษัตรี ย่านที่พักอาศัยจะกระจายอยู่ทั่วไป สถานที่ราชการส่วนใหญ่อยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ สถาบันการศึกษาส่วนใหญ่อยู่ทางด้านตะวันตก บริเวณที่มีความหนาแน่นของอาคารสูง ได้แก่ บริเวณย่านถนนรัชฎา พังงา ถกลาง และบริเวณตลาดสดสาธารณะเทศบาล 1 บริเวณที่มีความหนาแน่นของอาคารน้อยที่สุด ได้แก่ บริเวณพื้นที่ของทางราชการ ชุมเมืองและพื้นที่เชิงเขา บริเวณที่มีการระบายน้ำทิ้งมากที่สุด ได้แก่ บริเวณถนนมนตรี ซึ่งเป็นที่ตั้งของกลุ่มโรงแรมขนาดใหญ่ โดยทั่วไปความสามารถในการรองรับน้ำทิ้งของระบบระบายน้ำในเขตเทศบาลเพียงพอ ที่จะสามารถรองรับได้อีกถึง 20 ปีข้างหน้า ปัญหาการระบายน้ำในเทศบาลเมืองภูเก็ตที่สำคัญมี 2 ประการ คือ ปัญหาแรกเกิดจากการใช้ที่ดินและลักษณะอาคารที่ขยายตัวในทางดิ่งที่กีดขวางทิศทางการไหลของน้ำ และก่อให้เกิดกระแสน้ำล้นบ่อย ๆ ในบางบริเวณ เช่น ถนนแม่หลวน พังงา ระนอง รัชฎา ปัญหาที่สองเกิดจากพฤติกรรมความมั่งง่ายของมนุษย์ในการทิ้งขยะที่ก่อให้เกิดการอุดตันของท่อระบายน้ำและน้ำในคลองเน่าเสีย

ในการพัฒนาเมืองควรมีมาตรการควบคุมการใช้ที่ดิน และความหนาแน่นของอาคารในเขตเมืองเก่าและศูนย์กลางเมืองแห่งใหม่ควรขยายตัวต่อเนื่องลงไปทางทิศใต้ เพื่อมิให้เกิดขวางทิศทางการไหลของน้ำ นอกจากนี้ควรมีข้อกำหนดการใช้ที่ดินอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับลักษณะภูมิประเทศเพื่อการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพอย่างประหยัดงบประมาณของท้องถิ่น

จากผลการศึกษาและทบทวนการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเกิดภัยพิบัติโดย Wolensky and Wolensky (1990 : 703-725) และในจำนวนนั้นมีผลงานหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากอุทกภัย (Drabek,1985; Abney and Hill,1966; Kreps,1984; Long,1958; Mushkatel and Weschler,1985; Nilson,1985; Quarantelli and Dye,1977; Stallings,1988; Turner,1976; Wolensky,1983; Wolensky and Miller,1981) ซึ่งสามารถสรุปถึงแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานระดับท้องถิ่น (Local Government)

ในการเตรียมป้องกันการแก้ไขปัญหายุ่งยาก ตลอดถึงกลุ่ม/หน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดจำแนกเป็น 4 ขั้นตอนคือ :-

1. ช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ (prediaster period) การกำหนดแผนเพื่อเตรียมการป้องกันภัยพิบัติถือเป็นหัวใจสำคัญที่สุดในขั้นตอนแรกนี้ และยิ่งมีความสำคัญโดยหน่วยงานระดับท้องถิ่น จะต้องดำเนินการเนื่องจากเป็นข้อกำหนดจากหน่วยเหนือหรือรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตามจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น การจัดการเรื่องภัยพิบัติในขั้นเตรียมการมักจะไม่ประสบผลสำเร็จนัก เนื่องจากเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ ต่อไปนี้ :-

1.1) ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนยังมีไม่เพียงพอ (inadequated conceptualization of planning process) เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดจาก 3 องค์ประกอบ ได้แก่

- ข้าราชการ/บุคลากร จะเน้นการวางแผนแก้ปัญหาในระยะสั้นและเฉพาะหน้า ในขณะที่การวางแผนเพื่อแก้ปัญหาในระยะยาวมักจะไม่ค่อยได้ดำเนินการ โดยมองว่าการวางแผนเตรียมการและแก้ไขปัญหายุ่งยากเป็น "ผลผลิต (product) มากกว่าจะเป็นกระบวนการ (process)" นั่นก็คือการพยายามแบ่งแยกการวางแผนเรื่องนี้ออกจากการวางแผนของหน่วยงานในภาพรวมด้านอื่น ๆ

- ในขณะที่ประชาชนมอบความไว้วางใจให้กับผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งระดับท้องถิ่น แต่ในทางกลับกันบุคคลดังกล่าวซึ่งรวมถึงประชาชนทั่วไปและกลุ่มองค์กรต่าง ๆ กลับไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนแต่อย่างใด

- การจัดทำแผนและการปฏิบัติตามแผนไม่บรรลุผลจากขาดการประสานระหว่างหน่วยงาน แม้แต่การวางแผนที่ดำเนินการดีแล้วแต่เมื่อประสบปัญหาการประสานงานก็ทำให้ไม่บรรลุผลได้

2. ช่วงระยะเวลาที่เกิดภาวะฉุกเฉินจากการเกิดภัยพิบัติ (emergency period) จากผลการศึกษาจำนวนมากเกี่ยวกับการดำเนินงานในช่วงเกิดภาวะภัยพิบัติ พบว่า หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่นมักจะไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์และประเด็นปัญหาที่มีเกินกำลังหน้าที่ได้ (overload of problems) และจะถูกดำเนินการโดยหน่วยอื่น เช่น Citizens Committee หรือโดยหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ทั้งในระดับมลรัฐ หรือแม้แต่หน่วยงานจากรัฐบาลกลาง นอกจากนั้นยังมีผลการศึกษาในเรื่องนี้จากนักวิชาการบางท่านถึงกับกล่าวว่าภายใต้กระบวนการดำเนินงานที่อ่อนแอ นั้นได้นำไปสู่ภาวะที่เรียกว่า "การสูญสลายอำนาจหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเกิดภาวะฉุกเฉินระหว่างเกิดภัยพิบัติ"

จากปรากฏการณ์ดังกล่าว ผลการศึกษาหลายเรื่องได้สรุปถึงสาเหตุของการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพไว้ 4 ประการ

1) ภาวะการเป็นผู้นำที่ไร้ประสิทธิภาพ (ineffective leadership) ซึ่งในที่นี้มีความหมายรวมถึงลักษณะ ประสิทธิภาพ และคุณภาพของข้าราชการระดับท้องถิ่นด้วย

2) ขาดการเตรียมการล่วงหน้า (lack of preparedness) ซึ่งรวมถึงการวางแผนล่วงหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีความตั้งใจที่จะดำเนินการ และไม่มีความสามารถในการวางแผน

3) โครงสร้างการปกครอง-การบริหาร (government structure) การจัดโครงสร้างการปกครอง-การบริหารที่มีการกระจายอำนาจสู่ระดับท้องถิ่นจริง ๆ นั้นจะนำไปสู่ความเป็นอิสระของหน่วยงานในการบริหารเพื่อก่อให้เกิดการประสานงานในภาวะฉุกเฉินได้มากขึ้น

4) การเรียกร้องให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นดำเนินการเกินโครงสร้างหน้าที่ (excessive demands) นั่นก็คือ ภายใต้โครงสร้างการจัดตั้งหน่วยงานระดับท้องถิ่นมิได้มุ่งแก้ไขปัญหายกยิมบัติ เพราะฉะนั้นจึงมีข้อจำกัดในการดำเนินงานได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น

อย่างไรก็ตามภายใต้ข้อจำกัดและการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานระดับท้องถิ่นข้างต้นก็จะถูกทดแทนจากการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหายกยิมบัติจากกลุ่มต่าง ๆ เช่น

- กลุ่มเฉพาะกิจ (emergent groups)
- องค์กรอาสาสมัคร (voluntary organizations)
- กลุ่มนักธุรกิจ เป็นต้น

3) ช่วงการฟื้นฟูในระยะเร่งด่วน (early recovery period) ผลการศึกษาจากนักวิชาการจำนวนหนึ่งได้สรุปวิธีหรือลักษณะการดำเนินงานในขั้นนี้ไว้ 4 ประเด็นหลัก คือ :-

3.1) กิจกรรมการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญในอันดับแรก ๆ จะได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่อไปนี้ :-

- ถนน ตรอกซอย
- ชยะ
- และงานที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอื่น ๆ เป็นต้น

ในขณะที่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูปรับปรุงด้านการบริหาร การประสานงานระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติมักจะได้รับ ความสนใจน้อย ในขณะเดียวกัน หน่วยงานระดับท้องถิ่นก็มักจะมีขอร้องความช่วยเหลือจากหน่วยเหนือ

3.2) หน่วยงานระดับท้องถิ่น (ทั้งเมืองเล็ก เมืองใหญ่) จะขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญ ประเภทมืออาชีพ (professional staff) หรือถ้ามีก็ไม่เพียงพอ

3.3) ข้อจำกัดด้านระเบียบ กฎหมาย และระบบราชการจะมีผลทำให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปอย่างล่าช้า

3.4) บทบาทของชุมชนข้างเคียง นักธุรกิจ ตลอดจนผู้นำภาคเอกชนอื่นๆ (non-government leaders) จะมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจกรรมฟื้นฟูในระยะเร่งด่วนภายหลัง

ภัยพิบัติ ในขณะที่เดียวกันกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการผลักดันท้องถิ่นต้องปรับปรุงวิธีการบริหารงาน กรณีตัวอย่าง เช่น การเกิดน้ำท่วมเมือง Mankato ของรัฐ Minnesota ในปี ค.ศ. 1965 Chamber of Commerce ได้ผลักดันให้มีการจัดตั้ง Active Community Thought Committee เพื่อช่วยเหลือและปรับกิจกรรมด้านต่าง ๆ ภายหลังจากน้ำท่วม เช่น การควบคุมดูแลเรื่องน้ำท่วม ปรับปรุงปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานของเมือง และการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น

4) ช่วงการฟื้นฟูในระยะยาว (long-term recovery period) จะมีลักษณะเดียวกับในขั้นตอนหรือช่วงก่อนหน้านี้ กล่าวคือ หน่วยงานระดับท้องถิ่นยังคงขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญแบบมืออาชีพ (professional staff) และหล้าหลังกว่าภาคเอกชน ในขณะเดียวกันข้าราชการฝ่ายการเมือง (elected officials) ก็บทบาทแค่ตรายาง (rubber stamp) ที่คอยรับฟังและรับในข้อเสนอแนะจากผู้ชำนาญเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนสาเหตุของการเกิดภัยพิบัติ การกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันบรรเทาและแก้ไขในระยะยาวก็ค่อนข้างยุ่งยาก เนื่องจากยังคงยึดติดอยู่กับแนวทางเดิม ๆ ที่เคยปฏิบัติกันมาก็คือ จะเน้นในเรื่องของการขุดคูคลอง สร้างเขื่อนมากกว่าจะคำนึงถึงนโยบายด้านการกำหนดเป็นตัวบทกฎหมาย (เช่น กฎหมายการใช้ประโยชน์จากที่ดิน เป็นต้น) และสุดท้ายในหลาย ๆ ครั้งฝ่ายบริหาร-ฝ่ายนักการเมืองก็คงยึดแนวทางแรก (การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน) เพื่อแก้ไขปัญหาการเกิดอุทกภัย

ผลการศึกษาจากรายงานขั้นต้นของบริษัท ไมคัส คอนซัลแตนท์ จำกัด (2539) เกี่ยวกับโครงการจัดทำแผนปฏิบัติการและจัดลำดับความสำคัญการลงทุนเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาน้ำท่วมในจังหวัดสงขลาไว้ว่า เป็นภัยธรรมชาติที่ชุมชนเมืองและชานเมืองมีอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยพิจารณาจากพื้นที่เสี่ยงภัยต่อการเกิดน้ำท่วมในภาคใต้ตามแนวชายฝั่งทะเลอ่าวไทยฝั่งตะวันตก พบว่า พื้นที่จังหวัดสงขลาอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยต่อการเกิดน้ำท่วม ผลกระทบจากปรากฏการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลนครหาดใหญ่ที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ราบลุ่มตะพักลำน้ำ และชายฝั่งทะเลสาบสงขลา โอกาสเสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วมในเขตชุมชนเมืองหาดใหญ่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการขยายตัวของชุมชนเมืองที่มีการปรับปรุงแต่งผิวพื้นดิน (cut-and-fill) เพื่อการก่อสร้างที่ส่งผลกระทบต่อกรซึมผ่านของน้ำสู่ชั้นน้ำใต้ดินและการเบี่ยงเบนทิศทางระบายน้ำตามธรรมชาติ และระบบระบายน้ำฝนในเขตชุมชนเมืองไม่สามารถรองรับปริมาณน้ำท่วม และระบายลงสู่แหล่งธรรมชาติ ประกอบกับน้ำทะเลหนุนจึงก่อให้เกิดการเอ่อล้นของน้ำเข้าสู่ชุมชนเมือง

กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (ภาคใต้ตอนล่าง) (เอกสารโรเนียว) ได้สรุปสภาพปัญหาในการปฏิบัติงานและข้อเสนอแนะในภาพรวมไว้ 3 ประเด็น ได้แก่ :-

1) งานประชาสัมพันธ์ งานเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการและฝึกอบรม ปัจจุบันดำเนินการในลักษณะสาริตการดำเนินงานของอุปกรณ์ผู้ภัยแก่ผู้มาเยี่ยมชมเป็นหมู่คณะและฝึกอบรมหลักสูตร

พื้นฐานคือ หลักสูตร อปพร. ให้กับองค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ทั้งนี้เพราะบุคลากรของสำนักงานยังไม่ได้รับการส่งเสริมพัฒนาให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานป้องกันบรรเทาภัยฝ่ายพลเรือนอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งแต่อย่างใด การปรับปรุงแก้ไขในส่วนนี้กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนควรคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรเฉพาะด้าน เช่น การประดาน้ำ การดับเพลิงขั้นก้าวหน้า การค้นหาและช่วยชีวิตผู้ประสบภัย ฯลฯ รวมถึงลดถึงการส่งไปศึกษาดูงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศตามความเหมาะสม เพื่อพัฒนาบุคลากรดังกล่าวให้เป็นผู้เชี่ยวชาญ สามารถนำความรู้และประสบการณ์มาใช้ประโยชน์ในงานเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการและงานฝึกอบรมของสำนักงานกองอำนาจการป้องกันฝ่ายพลเรือนภาคฯ ให้มีความหลากหลายยิ่งขึ้น เช่น หลักสูตรการระงับและบรรเทาอัคคีภัยในโรงงาน ซึ่งเป็นความต้องการของหน่วยงานภาคเอกชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก

2) งานศูนย์ประสานงาน ศูนย์รับแจ้งเหตุและเตือนภัย ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เป็นเพราะกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับจังหวัด อำเภอ และเทศบาลบางแห่ง เห็นว่าการติดต่อประสานงานไปยังสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง) หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกหน่วยโดยตรง เป็นการลดขั้นตอนของงานธุรการและสามารถได้รับคำตอบหรือข้อสรุปจากผู้อำนาจที่แท้จริงภายในเวลาอันรวดเร็ว จึงไม่จำเป็นที่จะต้องติดต่อประสานงานหรือรายงานข้อมูลให้สำนักงานกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาคฯ ทราบ เพราะไม่มีผลในทางปฏิบัติต่อหน่วยงานของตนโดยตรง ในห้วงเวลาที่ผ่านมามีข้อมูลสถานการณ์การเกิดภัยที่สำนักงานกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาคฯ ได้รับมาเกิดจากการทราบข่าวทางสื่อสารมวลชนก่อน และเป็นผู้ติดต่อขอข้อมูลรายละเอียดไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบเอง แนวทางการปรับปรุงแก้ไขในส่วนนี้ กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนควรเน้นย้ำขอความร่วมมือให้กองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้สำนักงานกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาคฯ ทราบด้วยทุกครั้ง เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการวางแผน ป้องกันภัยของกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาคฯ ต่อไป

3) งานปฏิบัติการระงับการบรรเทาสาธารณภัยมีปัญหา 3 ประการคือ ประการแรก บุคลากรของสำนักงานกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาคฯ ซึ่งจะต้องออกไปปฏิบัติงานในฐานะพนักงานป้องกันภัย ยังไม่ได้รับการฝึกฝนอบรมอย่างเพียงพอที่จะปฏิบัติงานในภารกิจที่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น การดับเพลิงในอาคารสูง การช่วยชีวิตผู้ประสบภัยจากอาคารถล่ม การตรวจพิสูจน์แก๊สพิษ การปรับปรุงแก้ไขในส่วนนี้ต้องรีบดำเนินการจัดฝึกอบรมตามที่กล่าวแล้วในข้อ 5.1 ในประการที่ 2 คุรุภัณฑ์อุปกรณ์ที่มีอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นเครื่องจักรกลที่ผลิตโดยบริษัทในทวีปยุโรป และมีตัวแทนจำหน่ายในประเทศไทยเพียงรายเดียว การจัดหาอะไหล่ทดแทนและซ่อมบำรุง

โดยช่วงในพื้นที่ไม่สามารถกระทำได้อาจต้องติดต่อบริษัทตัวแทนในกรุงเทพฯ มาเป็นผู้ดำเนินการซึ่งมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงและมีความล่าช้าในการซ่อมบำรุงเป็นอย่างมาก และประการที่ 3 ครุภัณฑ์พื้นฐานคือ รถบรรทุกน้ำมีอยู่เพียง 1 คัน เรือท้องแบนมีอยู่เพียง 5 ลำ หากเกิดภัยแล้งหรืออุทกภัยเต็มทั้งพื้นที่ทางสำนักงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาคไม่สามารถสนับสนุนกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปรับปรุงแก้ไขในส่วนนี้ของป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนควรนำไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจจัดซื้ออุปกรณ์เครื่องจักรกลให้กองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาคฯ ในโอกาสต่อไป

กรณีเกิดอุทกภัยที่จังหวัดจันทบุรี ปราจีนบุรี และสระแก้ว (มติชน 13 กรกฎาคม 2544) เมื่อช่วงต้นเดือนกรกฎาคม 2544 อันเนื่องจากฝนตกหนักติดต่อกันหลายวัน มีน้ำท่วมในเขตตัวเมือง ในบางพื้นที่ประชาชนประสบกับความเดือนร้อนอย่างหนัก เนื่องจากการตัดกระแสไฟฟ้า โทรศัพท์บร็อยเลขหมายให้การไม่ได้ ประปาตจ่ายน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการงดจ่ายกระแสไฟฟ้าหลายวันทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินกิจกรรมต่อเนื่องของประชาชนในหลาย ๆ ด้าน เช่น เศรษฐกิจ และการให้บริการ เป็นต้น

กรณีตัวอย่างการกำหนดแนวทางเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยในเขตภาคเหนือ (เดลินิวส์, 4 กรกฎาคม 2544) ได้กำหนด 3 แนวทางหลัก คือ :-

1) การแก้ไขปัญหในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ให้จัดแบ่งฝ่ายและมอบภารกิจให้ชัดเจน โดยมีทุกหน่วยงานเข้าร่วมในศูนย์ฯ ไม่ใช่เฉพาะฝ่ายปกครองเท่านั้นและให้จัดตั้งศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจที่อำเภอ มีปลัดอำเภอเป็น ผอ.ศูนย์ และหากเกิดภัยร้ายแรงให้ปรับบทบาทให้จังหวัดเข้าอำนาจการแทนศูนย์ฯ อำเภอ ให้รองผู้ว่าฯ เป็น ผอ.ศูนย์

2) การแก้ไขจากส่วนกลางมีการปรับปรุงการดำเนินงานทั้งช่วงก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย

3) แนวทางจัดทำแผนแก้ไขอย่างยั่งยืน จากเดิมที่ไม่มีแผนการแก้ไขปัญหาย่างเบ็ดเสร็จ ข้อมูลไม่ครบถ้วนและขาดการประสานแผน ให้จังหวัดจัดทำแผนอย่างเป็นระบบ ประกอบด้วยระบบข้อมูล สภาพทั่วไปของจังหวัด สาเหตุการเกิดอุทกภัย ลักษณะของอุทกภัยที่มักเกิดในพื้นที่กำหนดพื้นที่เสี่ยงภัย จัดทำแผนผังชุมชน ข้อมูลเครื่องมือเครื่องใช้และเจ้าหน้าที่ติดต่อก

สำหรับจังหวัดพิษณุโลกนั้น ทางจังหวัดได้จัดทำแผนปฏิบัติการช่วยเหลือราษฎรผู้ประสบอุทกภัยและวาตภัยประจำปี 2544 เรียบร้อยแล้ว มีที่ทำการที่ศูนย์อำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดพิษณุโลก ที่ทำการปกครองจังหวัด โดยมีนายเมฆินทร์ เมธาวิบูล รองผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก เป็นผู้อำนาจการ แบ่งการดำเนินการเป็น 6 ฝ่าย คือ ฝ่ายอำนาจการ ฝ่ายแจ้งเตือนภัย ฝ่ายปฏิบัติการป้องกันภัย ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย ฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายการเงิน มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ร่วม 2,000

นอกจากนี้ ตามแผนปฏิบัติการได้ลงลึกถึงรายละเอียด โดยจัดทำทะเบียนข้อมูลพื้นที่อันตรายที่คาดว่าจะเกิดอุทกภัย (พื้นที่เสี่ยงภัย) และพื้นที่รองรับการอพยพราษฎร โดยคาดว่าจะมีพื้นที่ที่จะประสบภัยน้ำท่วมจำนวน 422 หมู่บ้าน 79 ตำบล ในเขต 9 อำเภอ และ 1 เทศบาล

สรุปท้ายบท จากการทบทวนทฤษฎี เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องช่วยให้มองเห็นภาพของโครงสร้างการบริหารและการจัดการป้องกันบรรเทาอุทกภัยได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งจะนำไปสู่การทดสอบกับปรากฏการณ์จริงระดับพื้นที่เพื่อหาข้อสรุปตามวัตถุประสงค์การวิจัย ซึ่งจะปรากฏรายละเอียดในบทที่ 3 และ 4 ต่อไป