

บทที่ 1

บทนำ

สำหรับบทนี้จะเป็นการนำเสนอที่มาและประเด็นปัญหาการวิจัย วัตถุประสงค์ ขอบเขต นิยามศัพท์ ผลที่คาดว่าจะได้จากการศึกษาซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดแต่ละประเด็นไป

ความสำคัญและประเด็นปัญหาการวิจัย

ปรากฏการณ์การเกิดภัยภิบัติอันเนื่องมาจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติอันได้แก่ ภาวะภัย อุทกภัย ไฟป่า แผ่นดินไหว และภูเขาไฟระเบิด เป็นต้น มักจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ มวลมนุษย์มาอย่างต่อเนื่อง นับจากอดีตกระทั่งปัจจุบัน เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง สภาพที่อยู่อาศัยจากชนบทมาสู่สภาพของความเป็นเมืองมากขึ้น สภาพแวดล้อมถูกตัดแปลงแก้ไข เพื่อให้สามารถเผชิญกับธรรมชาติได้มากขึ้น เช่น การจัดทำสิ่งปลูกสร้าง ก่อสร้าง ถนนหนทาง ฯลฯ โดยการกระทำดังกล่าวมีเป้าหมายสูงสุดก็คือ ความสะดวกสบายและความสุขของ มวลมนุษย์เอง ผลสะท้อนกลับอันเนื่องมาจากการกระทำดังกล่าวได้ถูกพิสูจน์ด้วยเหตุการณ์อัน เป็นภัยภิบัติทางธรรมชาติหลาย ๆ ครั้งและหลายพื้นที่ทั่วโลกว่า ยังมีอาจหยุดยั้งปรากฏการณ์ทาง ธรรมชาติเหล่านั้นได้และมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้น กรณีภัยภิบัติในอดีตในลักษณะของการเกิด อุทกภัย เมืองอูร์ บริเวณที่ราบลุ่มเมโสโปเตเมียเป็นตัวอย่างของเมืองที่ประสบภัยภิบัติดังข้อเขียน ในหนังสือแปล (พิภพ อุดมอิทธิพงศ์ แปล, 1996:40) ดังนี้ :-

อูร์ เหยื่อของอุทกภัย มีการขุดพบซากของเมืองอูร์ในสมัยโบราณ ซึ่งคาดว่าจะมี ประชากรอยู่ประมาณ 50,000 คน โดยนักโบราณคดีชื่อเซอร์เลียวนาร์ต วูลลี เมื่อขุดลึกลงไป หนึ่งเมตรจากพื้นดิน เขาได้พบเศษถ้วยชามและเครื่องมือต่างๆ ที่ถูกประดิษฐ์โดยมนุษย์ และลึกลง ไปอีกเขาได้พบกับชั้นของดินบริสุทธิ์หนาสามเมตร และต่อจากนั้นจึงเป็นร่องรอยของการอยู่อาศัย ของมนุษย์ ดินบริสุทธิ์เหล่านี้อาจจะเป็ซากที่เหลืออยู่ของน้ำท่วมในสมัยโนอาห์ก็ได้ ไม่ต้องสงสัย เลยว่าชั้นดินเหนียวหนาซึ่งถูกขุดพบที่เมืองอูร์และเมืองอื่นๆ ในเขตเมโสโปเตเมียในเวลาต่อมา เป็นผลมาจากอุทกภัยครั้งใหญ่และการพังทลายของดินที่อยู่บนเนินเขาที่รายล้อมที่ราบลุ่ม เมโสโปเต-เมียแห่งนี้เอาไว้ ความกระหายของเมืองโบราณเหล่านี้ต่อไม้จากป่าและพื้นที่เพาะปลูก ทำให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่าตามเนินเขาเหล่านี้และส่งผลให้เกิดวิบัติภัยอันเกิดจากน้ำมีมนุษย์ เป็นครั้งแรก

กรณีตัวอย่างที่ยกมาข้างต้น ถึงแม้จะเป็นเพียงข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ แต่ได้สะท้อนให้ เห็นว่าการเติบโตของชุมชนเองที่ขาดการควบคุมทิศทางอย่างเหมาะสม ปล่อยให้มนุษย์ถูกความเป็น

ธรรมชาติ ไม่ว่าจะด้วยรูปแบบใดก็ตาม สุดท้ายก็จะกลายเป็นมูมเบอร์แรงที่พุ่งกลับเข้ามาหาแหล่งกำเนิด หรือจุดขับเคลื่อนที่ก่อให้เกิดมีผลกระทบอย่างรุนแรงถึงขั้นการทำร้ายชุมชนเมืองนั้นๆ ได้ในที่สุด ปฏิกฏการณ์การเกิดอุทกภัยในเขตอำเภอหาดใหญ่ หรือในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 เป็นอีกกรณีตัวอย่างหนึ่งในยุคปัจจุบันที่สื่อให้เห็นว่าภัยธรรมชาติยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องพร้อมๆ กับพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่มนุษย์พยายามสร้างสรรค์ขึ้น อาทิ ถนนหนทาง ที่อยู่อาศัย และสิ่งปลูกสร้างต่างๆ เป็นต้น สุดท้ายก็คือ มนุษย์มีอาจจะเอาชนะธรรมชาติได้อย่างสมบูรณ์ ในทางตรงกันข้ามธรรมชาติยังคงมีอำนาจเหนือมวลมนุษยชาติอีกหลายๆ ด้าน และยากที่จะควบคุมหรือกำหนดให้เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการได้ในทุก ๆ สิ่ง อย่างไรก็ตามจากปฏิกฏการณ์อุทกภัย เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่และเขตปริมณฑลรอบนอก ภายในพื้นที่จังหวัดสงขลาได้สร้างความตระหนกตกใจและแปลกใจกับผู้ที่ประสบเหตุการณ์หลายๆ ฝ่าย เนื่องจากเป็นครั้งที่รุนแรงที่สุดเท่าที่เกิดขึ้นเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอุทกภัยเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2531 ซึ่งถือว่ารุนแรงมากก็ยังมี ความรุนแรงยิ่งกว่า ยิ่งไปกว่านั้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นได้สร้างความเสียหายนับพันล้านบาท หมื่นล้านบาท หรือหลายๆ หมื่นล้านบาท เป็นต้น ประเด็นคำถามที่เกิดขึ้นประการหนึ่งในหลายๆ ด้าน จากเหตุการณ์ครั้งนี้ก็คือระบบการจัดการหรือระบบบริหารเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยมีส่วนที่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติภารกิจร่วมกันระหว่างหน่วยงาน นานาทัศนะเกี่ยวกับสาเหตุอันเป็นที่มาของความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากภาวน้ำท่วมได้ถูกนำมาถกเถียงกันหลายปัจจัย อาทิเช่น เพราะธรรมชาติหรือสภาพพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของเมืองหาดใหญ่เอง การก่อสร้างปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน) การก่อสร้างบ้านเรือน รุกล้ำคูคลอง และการถมพื้นที่กั้นทางระบายน้ำ ปริมาณฝนตกมากกว่าทุกปี หรือการบริหารการจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีความพร้อมเพียงพอที่จะเข้าไปจัดการกับสถานการณ์ได้ เป็นต้น ดังนั้น มุมหนึ่งที่น่าสนใจศึกษาเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงอย่างเป็นระบบ ก็คือ กระบวนการบริหารและการจัดการ ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยแต่ละปีจะมีแผนรองรับจากหน่วยงาน เช่น เทศบาล อำเภอ จังหวัด เป็นต้น โดยมีศูนย์อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตอนล่างเป็นหน่วยงานกลางดูแล เรื่องนี้โดยตรง สภาพปัญหาการจัดการน้ำท่วม ทั้งการเตรียมการก่อนเกิดน้ำท่วม ระหว่างน้ำท่วมและภายหลังน้ำท่วมเป็นอย่างไร และเป็นไปตามแผนหรือไม่อย่างไร คำตอบที่จะได้รับจึงน่าจะมาจากการศึกษาอย่างเป็นระบบดังที่กล่าวแล้ว ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดประเด็นเรื่อง "โครงสร้างและกระบวนการบริหารเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัย : กรณีศึกษาเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา" เพื่อที่จะได้ข้อสรุปและได้แนวทางสำหรับการจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยสำหรับนครหาดใหญ่ในโอกาสต่อไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาสภาพโครงสร้างและกระบวนการบริหารการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม
- 2) เพื่อศึกษาปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่ส่งผลทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมรุนแรง
- 3) เพื่อศึกษาแนวทางการปรับโครงสร้างและกระบวนการบริหารเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม

ขอบเขตและข้อจำกัด

สำหรับขอบเขตและข้อจำกัดในการศึกษาจำแนกเป็น 5 ประการ คือ :-

- 1) เป็นการศึกษาที่เน้นข้อมูลเชิงสำรวจ (Survey Research) เป็นหลักแล้วเสริมด้วยข้อมูลเชิงคุณภาพจากข้อเท็จจริงในการสัมมนา กับข้อมูลจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2) ในส่วนของเนื้อหาของโครงสร้างและกระบวนการจัดการจะยึดกรอบการจัดทำแผนเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่จังหวัดสงขลาเป็นหลัก
- 3) ด้านข้อมูลและระเบียบวิธี จะศึกษาเชิงการประเมินผลจากประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับประสบการณ์จากเหตุการณ์น้ำท่วมในระหว่างช่วงวันที่ 21 – 28 พฤศจิกายน 2543
- 4) การศึกษาจะดำเนินการเชิงปริมาณจะเน้นเฉพาะผลการประเมินจากข้อ 3) ส่วนสาเหตุหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและกระบวนการบริหารจะเน้นการใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นหลัก
- 5) เป็นการศึกษาสำรวจ (เนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลาการศึกษา 6 เดือน) เพื่อนำไปสู่การขยายผลศึกษาเชิงนโยบายต่อไป

นิยามศัพท์เฉพาะ

กระบวนการบริหาร หมายถึง กระบวนการบริหารตามพรบ.ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 โดยจำแนกเป็นมาตรการการเตรียมการและการปฏิบัติงานทั้งในช่วงก่อนเกิดอุทกภัย ระหว่างการเกิดอุทกภัย และภายหลังการเกิดอุทกภัย

โครงสร้างการบริหาร พิจารณาจากโครงสร้างในแนวนอนที่มีเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นผู้ประสานกับโครงสร้างแนวตั้งที่ประกอบด้วยสายบังคับบัญชา โดยมีหน่วยงานสูงสุดคือ กอ.ปพร. แห่งราชอาณาจักรเป็นหน่วยงานสูงสุด และ กอ.ปพร. เทศบาลนครหาดใหญ่เป็นหน่วยงานระดับล่างสุด

อุทกภัย หมายถึง อุทกภัยในช่วงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้ทราบสภาพโครงสร้างและกระบวนการบริหารการป้องกัน และแก้ไขปัญหาตลอดถึงการบริหารเทาอุทกภัย
- 2) ได้ทราบปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหารที่มีผลทำให้เกิดสภาพน้ำท่วมรุนแรง
- 3) ได้แนวทางการบริหารป้องกันและบรรเทาอุทกภัยน้ำท่วมสำหรับเทศบาลนครหาดใหญ่ และปริมณฑล
- 4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ประโยชน์หรือพัฒนาระบบการบริหารเพื่อป้องกันบรรเทาและแก้ไขปัญหา น้ำท่วม สำหรับเทศบาลนครหาดใหญ่กับปริมณฑลตลอดถึงเมืองอื่นๆ ในประเทศไทยต่อไป

สรุปท้ายบท จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นจะนำไปสู่การขยายความในเนื้อหาเชิงทฤษฎี และระเบียบวิธีการศึกษาซึ่งปรากฏในรายละเอียดที่นำเสนอในบทที่ 2 และ 3 ตามลำดับ