

บทที่ 5

สรุปสังเคราะห์และข้อเสนอแนะ

บทที่นำเสนอเป็นบทสุดท้ายของงานวิจัยประกอบด้วยข้อสรุปผลจากการวิเคราะห์ข้อมูล เอกสาร สังเคราะห์ และข้อเสนอแนะดังรายละเอียดที่จะนำเสนอในแต่ละประเด็นต่อไป

การศึกษาเรื่อง “โครงสร้างและกระบวนการบริหารเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัย : กรณีศึกษาเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา” มีวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อศึกษาสภาพและกระบวนการบริหารเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยตลอดถึงสาเหตุ ข้อจำกัด หรือปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ขอบเขตการศึกษาดำเนินการในระยะเวลาที่เกิดอุทกภัยเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 ระเบียบวิธี การศึกษาจะเน้นการสำรวจจากประชาชนในเขตเทศบาล และรอยต่อบริเวณรอนนอกหรือประเมิน ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วมแล้วเสริมด้วย ข้อมูลจากเอกสารผลงานวิจัยและรายงานข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้วนำข้อมูลทั้ง 2 ลักษณะ มาสังเคราะห์แล้วนำไปสู่การสรุปผลการศึกษาให้บรรลุตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพมากที่สุด

จำนวนและลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้มีจำนวน 376 คน โดยจำแนกเป็นเพศชายร้อยละ 32.8 และหญิงร้อยละ 67.2 ระดับอายุส่วนใหญ่อยู่ในระดับ 30-39 ปี, 21-29 ปี และ 40-49 ปี ตามลำดับ อาชีพกระจายทั้งภาคธุรกิจ/เอกชน แม่บ้าน รับจ้าง/กรรมกร ฯลฯ จำแนกเป็นเขตรอนนอกร้อยละ 22.8 ในเขต ร้อยละ 77.2 ระดับการศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในระดับไม่เกินมัธยม (ปวช.) รองลงมาเป็นระดับอนุปริญญา และปริญญาตรี จำแนกเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาเดิม (เกิด) ในหาดใหญ่ ร้อยละ 53.6 กับย้ายมาจากที่อื่น ร้อยละ 46.4

สภาพก่อนน้ำท่วม

สภาพก่อนน้ำท่วม พบว่า ส่วนใหญ่ไม่ทราบข่าวดังกล่าวถึงร้อยละ 76.6 และที่ทราบข่าว นั้นส่วนใหญ่ทราบจากทีวี วิทยุ หนังสือพิมพ์ บุคคลหน่วยงานที่แจ้งข่าวเตือนภัยน้ำท่วม ส่วนใหญ่ เป็นเพื่อนบ้าน/เพื่อนร่วมงาน รองลงมาก็คือ อุดมวิทยุ เทศบาลนครหาดใหญ่ ข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับน้ำท่วมส่วนใหญ่ไม่ชัดเจน รองลงมาก็คือไม่ชัดเจน ไม่น่าเชื่อถือ ในกรณีที่ไม่ทราบการแจ้ง ข่าวน้ำท่วมล่วงหน้าเพราะไม่คิดว่าจะมีน้ำท่วมมากดังที่เกิดขึ้น ร้อยละ 82.0 ส่วนในกรณีที่ทราบ

ข่าวว่าน้ำจะท่วม ไม่เชื่อ ร้อยละ 70.8 เชื่อ ร้อยละ 29.2 และในกรณีไม่เชื่อข้อมูลน้ำท่วมจะท่วมหนักกว่าทุกปี เพราะคิดว่าไม่เคยเกิดรุนแรงมากกว่าปี พ.ศ. 2531 ร้อยละ 43.2 รองลงมาคือข้อมูลที่ทราบไม่ชัดเจนคิดเป็นร้อยละ 33.4 และร้อยละ 17.1 เห็นว่าแหล่งข่าวไม่น่าเชื่อถือ

สภาพการให้ความช่วยเหลือระหว่างน้ำท่วม

การช่วยเหลือในระหว่างน้ำท่วม พบว่า ส่วนใหญ่ไม่มีหน่วยงาน/บุคคลเข้ามาช่วยกระทั่งน้ำลด คิดเป็นร้อยละ 33.4 และหน่วยงานที่เข้ามาช่วยเหลือ ได้แก่ ทหาร ร้อยละ 25.6 หน่วยงานเอกชน ร้อยละ 15.9 เทศบาล ร้อยละ 9.68 และตำรวจ ร้อยละ 2.30 ตามลำดับ ลักษณะการช่วยเหลือส่วนใหญ่เป็นการแจกสิ่งของ อาหาร เครื่องใช้ คิดเป็นร้อยละ 84.0 รองลงมาคือ การช่วยเหลืออพยพเคลื่อนย้ายไปที่ปลอดภัยร้อยละ 8.4 สภาพเครื่องใช้เพื่ออุปโภคส่วนใหญ่นพบว่า ตรงกับความต้องการแต่ไม่เพียงพอสำหรับอุปโภคบริโภค คิดเป็นร้อยละ 52.8 รองลงมาตรงกับความต้องการและเพียงพอสำหรับอุปโภคบริโภค ร้อยละ 19.2 และไม่ตรงกับความต้องการและไม่เพียงพอ ร้อยละ 18.3 อันได้แก่ อาศัยอาหารจากเพื่อนบ้าน ร้อยละ 5.24 ส่วนสภาพอาหารไม่มีคุณภาพบริโภคไม่ได้ ร้อยละ 4.37 ช่วงระยะเวลาการช่วยเหลือระหว่างน้ำท่วมส่วนใหญ่พบว่า ได้รับการช่วยเหลือเมื่อน้ำลด ร้อยละ 52.1 รองลงมาคือ ได้รับการช่วยเหลือจะไม่เกิน 3 วัน ร้อยละ 22.9 ไม่เกิน 2 และไม่เกิน 1 วัน ตามลำดับ การปรับปรุงการดำเนินงานช่วยเหลือในระหว่างน้ำท่วม ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการความรวดเร็วในการให้ความช่วยเหลือ คิดเป็นร้อยละ 47.5 รองลงมาคือ เพิ่มเครื่องอุปโภค บริโภค ร้อยละ 25.6 และอุปกรณ์เคลื่อนย้ายผู้ประสบอุทกภัยที่ทันสมัย ร้อยละ 21.6 ตามลำดับ

สภาพการช่วยเหลือภายหลังน้ำลด

การช่วยเหลือภายหลังน้ำลด ส่วนใหญ่พบว่า มีหน่วยงาน/บุคคล มาแจกเครื่องอุปโภคบริโภค ร้อยละ 57.3 รองลงมาคือ มีการประกาศให้ไปแจ้งขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ ร้อยละ 18.3 อื่น ๆ (ได้แก่ รถเทศบาลมาบริการน้ำ) ร้อยละ 12.9 มีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาสำรวจข้อมูลความเสียหาย ร้อยละ 8.45 และมีหน่วยงาน/บุคคลมาช่วยซ่อมแซมบ้านเรือนร้อยละ 3.05 สภาพการช่วยเหลือภายหลังน้ำลดส่วนใหญ่พบว่า ตรงกับความต้องการแต่ไม่เพียงพอ ร้อยละ 46.2 รองลงมา ไม่ตรงกับความต้องการ ร้อยละ 32.2 เพียงพอและตรงกับความต้องการ ร้อยละ 17.9 ส่วนในกรณีที่ไม่ตรงกับความต้องการ ส่วนใหญ่พบว่า จะเป็นจำพวกอาหาร เครื่องอุปโภคบริโภค ร้อยละ 52.5 รองลงมาเป็นที่อยู่อาศัย ร้อยละ 28.5 การซ่อมแซมถนนหนทาง ร้อยละ 8.76

และยานพาหนะ ร้อยละ 5.11 ส่วนในกรณีที่ตรงกับความต้องการ ส่วนใหญ่พบว่า เป็นพวกอาหาร เครื่องอุปโภค บริโภค ร้อยละ 59.7 รองลงมาคือ ที่อยู่อาศัยร้อยละ 16.7 การซ่อมแซมถนนหนทางร้อยละ 11.1 ส่วนหน่วยงานที่ประชาชนได้ขอความช่วยเหลือภายหลังน้ำท่วม ส่วนใหญ่พบว่า สมนง.อำเภอหาดใหญ่ เป็นหน่วยงานที่เข้าไปขอความช่วยเหลือมีสัดส่วนเท่ากับจำนวนที่ไม่ได้ไปขอความช่วยเหลือ ร้อยละ 24.9 รองลงมาคือ สมนง.เทศบาลนครหาดใหญ่ ร้อยละ 23.0 สมนง.ประชาสงเคราะห์อำเภอหาดใหญ่ ร้อยละ 12.4 และที่ข้อน้อยที่สุดคือ สมนง.จังหวัดสงขลา ร้อยละ 3.59 จากการที่ประชาชนได้ขอความช่วยเหลือ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ได้ขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับเครื่องอุปโภค บริโภคมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 36.8 รองลงมาคือ ขอความช่วยเหลือด้านเงินทุน (ให้เปล่า) ร้อยละ 30.5 และขอกู้ยืมเงินเพื่อปลูกสร้างและซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ร้อยละ 25.7 เมื่อพิจารณาจากสภาพการขอความช่วยเหลือ ส่วนมากไม่ได้รับความสะดวก คิดเป็นร้อยละ 34.6 รองลงมาได้รับความสะดวกน้อย ร้อยละ 34.3 ปานกลาง ร้อยละ 26.8 สะดวกมาก ร้อยละ 3.1 และมากที่สุด ร้อยละ 1.2 ส่วนสาเหตุที่ไม่ได้รับความสะดวกหรือสะดวกน้อย ส่วนใหญ่พบว่า ประชาชนไม่ได้รับในสิ่งที่ต้องการให้ช่วยเหลือ ร้อยละ 35.0 รองลงมาคือ ขั้นตอน/กระบวนการให้ความช่วยเหลือไม่ชัดเจน ร้อยละ 26.7 เจ้าหน้าที่ไม่ให้ความสะดวก ร้อยละ 18.7 หน่วยงานปิดความรับผิดชอบร้อยละ 13.9 ผลการไปขอรับความช่วยเหลือ พบว่า ประชาชนไม่ได้รับการช่วยเหลือมีสัดส่วนมากที่สุด ร้อยละ 62.2 ได้รับความช่วยเหลือเป็นส่วนน้อย ร้อยละ 31.2 และได้ตามที่ต้องการร้อยละ 4.8 ตามลำดับ

ประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการจัดการของหน่วยงานพื้นที่รับผิดชอบส่วนใหญ่พบว่า ยังต้องปรับปรุงการปฏิบัติงานอีกมาก คิดเป็นร้อยละ 66.1 รองลงมาคือ ทำได้ระดับปานกลาง ร้อยละ 30.1 และทำได้ดีมากร้อยละ 3.8 การปรับปรุงการปฏิบัติงานส่วนใหญ่พบว่า ประชาชนต้องการการประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยให้มากขึ้น คิดเป็นร้อยละ 45.9 รองลงมาคือ ความชัดเจนในแนวทาง/วิธีการช่วยเหลือผู้ประสบภัย คิดเป็นร้อยละ 27.6 และความรวดเร็วในการปรับปรุงเรื่องความสะดวก คิดเป็นร้อยละ 19.8 นอกจากนั้นยังให้ความเห็นเพิ่มเติมอื่น ๆ ได้แก่ แจ้งข่าวทันทีที่คาดว่าปริมาณฝนตกมากจะทำให้เกิดน้ำท่วม การประมาทในการเตรียมป้องกันน้ำท่วมและการให้ความช่วยเหลือยังไม่ทั่วถึง เป็นต้น

เมื่อทำการประเมินแยกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเตรียมการป้องกัน แก้มไซ ตลอดถึงการให้ความช่วยเหลือพบว่ามีเพียงบางหน่วยงานเท่านั้นที่ได้รับการประเมินให้อยู่ในระดับปานกลาง-ค่อนข้างดี ได้แก่

อันดับ 1 ค่ายเสนาณรงค์

อันดับ 2 โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

อันดับ 3 โรงพยาบาลหาดใหญ่

สำหรับหน่วยงานที่ถูกประเมินให้อยู่ในอันดับต่ำสุด 3 อันดับแรก คือ ไปรษณีย์ เทศบาลนครหาดใหญ่ และชลประทาน

หน่วยงานอื่น ๆ เกือบทั้งหมดถูกประเมินผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ และมีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในภาพรวม ยกเว้นหน่วยงานการไฟฟ้าที่มีค่าเฉลี่ยสูงกว่าค่าเฉลี่ยในภาพรวม

ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางเพื่อป้องกันและแก้ไขอุทกภัย

สำหรับแนวทางป้องกันและแก้ไขอุทกภัย พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการให้ดำเนินการจัดทำทางระบายน้ำลอดผ่านเส้นทางเลี่ยงเมือง (ลพบุรีราเมศวร์และสายสนามบิน-คลองหหวะ) มากที่สุด ร้อยละ 20.1 รองลงมาคือ ดำเนินการลอกคูคลองที่ระบายน้ำในเขตเทศบาลและบริเวณใกล้เคียง ร้อยละ 19.1 ขุดคลองระบายน้ำรอบนอกหาดใหญ่ขึ้นมาใหม่ ร้อยละ 13.5 จัดตั้งสัญญาณเตือนภัยน้ำท่วม ร้อยละ 13.1 หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ต้องปรับปรุงเตรียมความพร้อม ร้อยละ 12.6 ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ต้องประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลอย่างทั่วถึง ร้อยละ 12.6 ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ต้องประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลอย่างทั่วถึง ร้อยละ 11.2 และร้อยละ 5.25 กับร้อยละ 4.77 เป็นการให้ชนต้องช่วยตนเองก่อน และจัดกลุ่มเครือข่ายเพื่อการเตือนภัยของประชาชน ตามลำดับ

วิเคราะห์ข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ

จากข้อมูลเอกสารทั้งในเชิงทฤษฎี ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องตลอดถึงข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง (fact) จากปรากฏการณ์ครั้งที่เกิดขึ้น จะพบว่าปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้มีผลต่อการปฏิบัติตามแผนเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพมากหรือน้อยเพียงใด

1. ปัจจัยด้านธรรมชาติหรือสภาพทางภูมิศาสตร์อันเป็นลักษณะทางกายภาพและเป็นที่ตั้งของเมืองหาดใหญ่เอง ซึ่งเป็นที่ลุ่มตลอดถึงฤดูกาลนับเป็นปัจจัยตัวแรกที่สามารถระบุได้ว่ามีน้อยของการนำมาซึ่งน้ำท่วม ปริมาณการท่วมจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับองค์ประกอบทางธรรมชาติอื่น ๆ คือ ปริมาณน้ำฝน การหนุนของระดับน้ำทะเลและปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของมนุษย์เอง ผลการศึกษาที่ยืนยันปัจจัยนี้ ได้แก่ ปริษมาศ สัญขานนท์ (2535) ลือชัย คุรุน้อย (2535) (บริษัทโมดัส คอนซัลแท้นส์ จำกัด 2539)

2. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องเกิดจากมนุษย์โดยตรง

2.1 ปัจจัยที่เกิดจากมนุษย์ประการแรกคือ กลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้องสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย โดยพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารตาม พรบ.ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดสงขลา ที่ 1/2543 แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลนครหาดใหญ่ 1/2543 แล้ว จะมีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นองค์กรหลัก ซึ่งมีการจัดทำแผนดังกล่าว เรียกว่า กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนนครหาดใหญ่ โดยมีนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่เป็นผู้อำนวยการแล้วจำแนกเป็นกองและฝ่ายต่าง ๆ เช่น ฝ่ายคอยเหตุ ป้องกันสงเคราะห์ บรรเทาภัย เป็นต้น ในขณะเดียวกันจะมีองค์กรสนับสนุนซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจการบังคับบัญชาของนายกเทศมนตรี องค์กรเหล่านี้ประกอบด้วย ไฟฟ้า ประปา ไปรษณีย์ โรงพยาบาลหาดใหญ่ และโรงพยาบาลมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ นอกจากนั้นเทศบาลยังมีความเชื่อมโยงกับหน่วยงานระดับเหนือภายใต้โครงสร้างการบริหารแนวตั้ง คือ กอ.ปพร. ระดับประเทศ ระดับภาค จังหวัด ซึ่งจะประสานงานกับหน่วยทหารในพื้นที่จากจำนวนหน่วยงานดังกล่าวจะพบว่าภารกิจที่จะดำเนินการปฏิบัติตามแผนฯ อย่างมีประสิทธิภาพได้ต้องอาศัยองค์ประกอบสำคัญ คือ ความสามารถในการประสานงานขององค์กรหลัก คือ เทศบาลที่มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานแผน ประสานคน และงบประมาณสำหรับในประเด็นของจำนวนหน่วยงานกับการประสานงาน นั้นมีผลงานที่สนับสนุนชี้ให้เห็นว่ามีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ได้แก่ Van Meter and Van Horn (1975) ศูนย์อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาคใต้ตอนล่าง (เอกสารโรเนียว) Stalling and Schepart, 1987)

2.3 จำนวนบุคลากร ลักษณะและความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคลากร นับเป็นส่วนสำคัญยิ่งที่จะนำไปสู่การดำเนินงานในกระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหาดูทกภัย ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นก็คือ การมีจำนวนบุคลากรที่พอเพียง มีความสามารถในเชิงวิชาชีพและการปฏิบัติงาน (professional staff) ปัญหาในประเด็นนี้เป็นปรากฏการณ์ที่มักเกิดขึ้นกับหน่วยงานระดับท้องถิ่น (local government) กระทั่งก่อให้เกิดข้อจำกัดในการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันแก้ไขและบรรเทาภัยพิบัติอยู่เสมอ (Francaviglia, 1978)

2.4 ปัจจัยด้านโครงสร้างการกระจายอำนาจ และการติดยึดอยู่ภายใต้กระบวนการปฏิบัติงานของระบบราชการ การกระจายอำนาจที่ขาดความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติหน้าที่และภารกิจของท้องถิ่นในรูป "ห้ามงกฏ ท้ายมังกร" กล่าวคือ การกระจายอำนาจแบบรวมศูนย์ที่ส่วนกลางยังคงรวมอำนาจการตัดสินใจที่สำคัญเอาไว้ นั่น ทำให้ประสิทธิ

ภาพการตัดสินใจหรือดำเนินการใด ๆ ของท้องถิ่นขาดความชัดเจน ขาดความคล่องตัว เมื่อเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติที่ต้องดำเนินการเร่งด่วนก็อาจจะตัดสินใจได้ เนื่องจากโครงสร้างของแผนเพื่อดำเนินการยังคงผูกโยงอยู่กับหน่วยงานส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ตลอดถึงอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในการปฏิบัติก็ยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะนำไปการตัดสินใจตามที่ควรจะต้องดำเนินการ เช่น "อำนาจการตัดสินใจประกาศเป็นเขตภัยพิบัติ" เป็นต้น (Haas et al,1977;Stalling and Schepart,1987)

2.5 ทรัพยากรด้านวัสดุ อุปกรณ์ และงบประมาณ สำหรับปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ นับเป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลทำให้การปฏิบัติภารกิจตามแผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัยมีประสิทธิภาพ มีความราบรื่น ได้แก่ การจัดอุปกรณ์การช่วยเหลือในขณะเกิดอุทกภัย เช่น เรือ เป็นต้น อย่างไรก็ตามการจะได้มาซึ่งวัสดุอุปกรณ์เหล่านี้จะถูกกำหนดด้วยปัจจัยด้านงบประมาณอยู่ด้วยระดับหนึ่ง (Van Meter and Van Horn,1975; Alexander,1985)

2.6 ลักษณะของแผนเชิงนโยบายที่กำหนดขึ้น นั่นก็คือการกำหนดกระบวนการและองค์ประกอบของแผนมีความชัดเจน เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ตลอดถึงกระบวนการกำหนดแผนเพื่อดำเนินการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยมีความโปร่งใสเพียงใด กล่าวคือได้เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายระดับพื้นที่เข้าไปรับทราบตลอดถึงเข้าไปมีส่วนร่วมรับรู้ในแต่ละขั้นตอน หรือเข้าไปมีส่วนดำเนินการปฏิบัติตามแผนได้หรือไม่ มากน้อยอย่างไร กระบวนการดังกล่าวนี้จะเป็นส่วนที่ช่วยให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นได้กระจายการมีส่วนร่วมให้กับประชาชน/หน่วยงานหรือองค์กรฝ่ายต่าง ๆ ในพื้นที่ได้เข้ามามีบทบาทร่วมกันดำเนินงานอันจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพของการปฏิบัติตามแผนได้อีกระดับหนึ่ง เนื่องจากในความเป็นจริงเมื่อเกิดอุทกภัยขึ้นกับท้องถิ่นใด ๆ ก็ตามเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนเมืองจะมีกลุ่มองค์กรต่าง ๆ นอกเหนือจากองค์กรภาครัฐ อาจจะเป็นกลุ่มเฉพาะกิจที่เกิดขึ้นในระหว่างเกิดอุทกภัย (ภัยพิบัติต่าง ๆ) (emergent groups) กลุ่มอาสาสมัครภาคเอกชน กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มองค์กรการกุศล เป็นต้น เข้ามามีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัย และสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพต่างจากองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐโดยสิ้นเชิง (Wolensky and Miller,1981;Brickner and Copes,1977 Sabatier and Mazmanian,1979)

2.7 การสนับสนุนจากหน่วยเหนือ การได้รับความสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ เช่น หน่วยงานระดับภูมิภาค กระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลกลางก็นับเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติงาน เพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการเกิดภัยพิบัติแต่ละครั้งนั้น สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในระหว่างและภายหลังภัยเหล่านั้นมักจะมีเกินกำลังที่หน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นจะดำเนินการได้ (overload

of problems) นั้นหมายถึงว่า หน่วยงานระดับรัฐจะต้องเข้ามามีส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงานให้กับท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวนี้ด้วย (Barton, 1970; Van Meter and Van Horn, 1975)

2.8 ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องยังให้ความสำคัญกับผู้นำการบริหารระดับท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากพบว่าจากการที่การดำเนินงานป้องกันบรรเทาภัยพิบัติไม่มีประสิทธิภาพนั้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งก็คือ การมีผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำไร้ประสิทธิภาพ (ineffective leadership) ซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึง ลักษณะ ประสิทธิภาพ และคุณภาพด้านต่าง ๆ (Rossi et.al, 1982; อาคม ใจแก้ว, 2540, Sabatier and Mazmanian, 1979)

2.9 จากการศึกษายังพบอีกว่าปัจจัยด้านประชาชนในพื้นที่เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่มีส่วนสำคัญทำให้การป้องกันและบรรเทาอุทกภัยไม่บรรลุประสิทธิผล ถึงแม้จะมอบภาระการดูแลบริหารเมืองให้กับผู้นำท้องถิ่นโดยผ่านจากการเลือกตั้งไปแล้วก็ตามบทบาทและหน้าที่สำคัญของประชาชนอีกส่วนหนึ่งก็คือการให้ความสนใจการดำเนินงานของท้องถิ่น (community control) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสนใจในการจัดทำแผนเพื่อป้องกัน-บรรเทาอุทกภัย ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบกระบวนการต่าง ๆ แต่การทำให้เกิดความสนใจเช่นนี้ขึ้นมาได้มักจะขึ้นอยู่กับปัจจัยในข้อ 2.6 กล่าวคือหน่วยงานท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้กับประชาชนด้วยสำหรับการมีส่วนร่วมจัดทำแผน (Nakamura and Smallwood, 1980; Thompson and Williams, 1979)

2.10 กระบวนการจัดทำแผนที่เน้นผลผลิต (products) แทนการเน้นกระบวนการ (processes) รวมถึงการเน้นให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) มากเกินไปและการมุ่งให้ความสำคัญกับการจัดการ คือโครงสร้างการบริหาร (administrative structure) ค่อนข้างน้อย มีผลทำให้การแก้ไขและการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันภัยพิบัติ ไม่ประสบผลสำเร็จ (Drabek, 1986; Wenger et.al, 1980)

สังเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพ (เอกสาร) และข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปที่ได้จากผลการศึกษาเชิงปริมาณ (survey data) กับผลที่ได้จากการศึกษาในเชิงคุณภาพ (documentary data) สามารถนำมาสังเคราะห์จำแนกตามลำดับสถานะการณ์โดยเริ่มจากสภาพก่อนน้ำท่วม การช่วยเหลือระหว่างน้ำท่วม การช่วยเหลือภายหลังน้ำลด

1) สภาพก่อนน้ำท่วม สำหรับสภาพก่อนน้ำท่วมนั้น ผลจากการสำรวจพบว่าประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่จะไม่ทราบข่าวว่าน้ำจะท่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่คาดคิดว่าน้ำจะท่วมหนักมากและรุนแรงกว่าในอดีต ความสนใจในการเตรียมการล่วงหน้าในการอพยพหรือแก้ไขปัญหาก็แทบจะไม่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า เมื่อพิจารณาข้อมูลจากเอกสาร ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องจะพบว่าในสภาพการณ์ช่วงนี้ การจัดเตรียมแผนล่วงหน้าที่ดี และสามารถนำสู่การปฏิบัติได้จริงของ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีหน้าที่รับผิดชอบจะมีส่วนสำคัญมากในอันที่จะทำให้ภัยพิบัติไม่รุนแรงมากเกินไป หรือมีส่วนในการลดระดับความรุนแรงได้ในระดับหนึ่งด้วยวิธีการวางแผนที่เน้นกระบวนการ (process) นั่นก็คือต้องเป็นกระบวนการวางแผนที่ให้ความสำคัญกับแหล่งที่เป็นพลังทางสังคม ภายในชุมชน (sources of social power within community) โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนรับรู้ และร่วมดำเนินการจัดทำแผนป้องกันน้ำท่วมด้วย ซึ่งจะทำให้เกิดความเชื่อมโยงเมื่อจะดำเนินการในระดับปฏิบัติหรือขั้นตอนการเกิดภัยได้ชัดเจนขึ้น เช่น ใครจะทำหน้าที่อะไร รับผิดชอบใดของแผน ใครจะปฏิบัติการในพื้นที่ใด เป็นต้น การเตรียมแผนลักษณะนี้จะนำไปสู่ระบบเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นกับประชาชนอื่นจะนำไปสู่การแจ้งข่าวเตือนภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ และสุดท้ายก็คือการเตรียมพร้อมของประชาชนเพื่อรับสถานการณ์ก็จะเป็นความเป็นระบบมากขึ้น

2) สถานะการณ์ระหว่างและหลังการเกิดภัยพิบัติกับการให้ความช่วยเหลือ สภาพการให้ความช่วยเหลือในระหว่างการเกิดน้ำท่วมและภายหลังจากน้ำลดแล้ว เมื่อประเมินโดยข้อมูลจากการสำรวจพบว่า ประชาชนในเขตพื้นที่ยังไม่ได้รับการช่วยเหลือเท่าที่ควร สภาพการให้ความช่วยเหลือไม่เป็นระบบและไม่เพียงพอกับความต้องการหรือความจำเป็นของประชาชนในขณะนั้น บางพื้นที่ก็ไม่ได้รับการช่วยเหลือในช่วงระหว่างการเกิดน้ำท่วม เพิ่งมาได้รับบ้างภายหลังจากน้ำลดระดับไปแล้ว ดังนั้นสภาพการช่วยเหลือตัวเองและจากเพื่อนบ้านจึงเข้ามาทดแทนโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานหรือองค์กรภาคเอกชน ตลอดจนถึงหน่วยงานนอกพื้นที่เขตอุทกภัย (นอกเมืองหาดใหญ่) สภาพเช่นนี้สอดคล้องกับข้อมูลเอกสาร กล่าวคือ เมื่อเกิดภาวะน้ำท่วมเมืองหรือท้องถิ่นต่าง ๆ มักจะไม่สามารถดำเนินการช่วยเหลือ/แก้ไขปัญหาได้ตามลำพัง สืบเนื่องมาจากสภาพการเตรียมการณีก่อนเกิดอุทกภัยไม่สอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับการนำไปปฏิบัติจริงดังที่กล่าวไปแล้วในตอนต้น เฉพาะอย่างยิ่งภาวะเช่นนี้ได้ถูกเชื่อมโยงไปถึงสาเหตุเชิงลึกอื่น ๆ คือ ผู้นำ คุณภาพของข้าราชการ โครงสร้างการบริหารของท้องถิ่นเอง ตลอดจนถึงความต้องการระดับพื้นที่ที่มีความคาดหวังและความต้องการให้แก้ไขปัญหาเกิดสภาพความเป็นจริงของโครงสร้างหน้าที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นพึงกระทำได้ อย่างไรก็ตามสภาพดังกล่าวจะมีหน่วยงาน องค์กรและกลุ่มภาคเอกชนจำนวนหนึ่งได้เข้ามามีบทบาท เพื่อให้การช่วยเหลือแก้ไขปัญหาอุทกภัยได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

3) กิจกรรมการฟื้นฟูบูรณะภายหลังจากน้ำท่วมทั้งในระยะเร่งด่วนและระยะยาว ทั้งจากข้อมูลเอกสารและจากการสำรวจมีความสอดคล้องกันประการหนึ่งก็คือ การมุ่งให้ความสำคัญกับการบูรณะฟื้นฟูด้วยการแก้ไขปรับปรุง ถนน ตรอกซอย ปัญหาขยะ ตลอดจนถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ (ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ) มากกว่าการหันกลับมาให้ความสำคัญกับปัญหาการจัดการ เช่น การวางแผน การประสานงาน เป็นต้น ซึ่งถ้าหากได้พิจารณากันอย่างถี่ถ้วนแล้วจะเห็นว่าปัจจัยประการหลังนั้นค่อนข้างมีความสำคัญมากสำหรับการช่วยบรรเทาภาวะ

การเกิดอุทกภัยมิให้มีความรุนแรงหรือลดความรุนแรงลงได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเรายอมรับในสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับสภาพทางกายภาพหรือที่ตั้งของเมืองขนาดใหญ่ ตลอดถึงความจริงของฤดูกาลว่าคงหลีกเลี่ยงภาวะการเกิดอุทกภัยได้ยากมาก หรือไม่ได้เลย เพียงแต่ปีไหนโชคดีฝนฟ้าปร่าณี ปริมาณน้ำน้อยก็จะรอดพ้นจากภัยพิบัติ แต่ปีไหนที่ปริมาณน้ำมาก (ดังกรณี 2 พฤศจิกายน 2543) อุทกภัยก็เกิดขึ้น ดังนั้นการให้ความสำคัญการแก้ไขปัญหาคงต้องดำเนินควบคู่ไปด้วยกันทั้ง 2 ด้าน คือ โครงสร้างพื้นฐาน และการจัดการ

4) ภาพรวมของกระบวนการบริหารการจัดการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมสำหรับข้อเสนอแนะประเด็นหลัก ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยเมืองขนาดใหญ่ ควรพิจารณาจากแนวทางดังต่อไปนี้ :-

ประการแรก การเตรียมจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัยกันใหม่อย่างมืออาชีพ และสามารถนำสู่การปฏิบัติได้จริงในสถานการณ์ทั้งที่รุนแรงและไม่รุนแรง

ประการที่สอง การเปิดโอกาสของหน่วยงานระดับท้องถิ่น คือ เทศบาลนครขนาดใหญ่ให้กับประชาชน กลุ่มองค์กรทั้งภาคเอกชนหรือภาครัฐ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดทั้งกระบวนการวางแผนและการปฏิบัติที่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง

ประการที่สาม การพิจารณาทบทวนโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำท่วม (หรือภัยพิบัติ) ที่กำหนดไว้เดิมว่าในสภาพความเป็นจริงแล้วปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานงานที่เป็นทิศทางเดียวกันจำเป็นจะต้องมีความชัดเจนและเป็นระบบว่าหน่วยงานใดควรทำอะไร อย่างไร และใครก่อน-หลัง ฯลฯ

ประการที่สี่ หน่วยงานระดับเหนือ หรือระดับรัฐบาลจะต้องให้ความสนใจภัยพิบัติลักษณะนี้อย่างจริงจังด้วยการกำหนดกรอบการปฏิบัติกันใหม่ให้ทันสถานการณ์ ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติรุนแรงเกินกว่าองค์กรระดับท้องถิ่นจะรับมือได้ด้วยการเตรียมสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นไว้เหมาะสมและพอเพียงเมื่อท้องถิ่นร้องขอ

ประการที่ห้า ภาคประชาชนเองจะต้องปรับความเชื่อกันใหม่เกี่ยวกับการเกิดภัยพิบัติด้วยการเน้น "หลักการพึ่งตนเอง" ด้วยในระดับหนึ่ง เช่น การจัดระบบกลุ่มเครือข่ายทั้งภายในพื้นที่เทศบาลนครขนาดใหญ่และพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อส่งข้อมูลและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ในระดับขั้นต้น

ประการที่หก การจัดทำฐานข้อมูลพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วมในเขตเมืองขนาดใหญ่จำแนกตามระดับสูงต่ำของพื้นที่ ลักษณะชุมชน และจำนวนครัวเรือน พื้นที่หรือประโยชน์ในการดำเนินการช่วยเหลือได้อย่างเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในแต่ละกลุ่มพื้นที่

สรุป จากที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นข้อสรุปและข้อเสนอแนะภายใต้ผลการศึกษา การสำรวจ
ระดับพื้นที่กับข้อมูลเอกสารซึ่งคงให้ภาพเกี่ยวกับสภาพการบริหารและการจัดการแก้ไขปัญหา
อุทกภัยของเมืองหาดใหญ่ เมื่อปลายปี 2543 ได้ในระดับหนึ่ง