

## การถอดบทเรียนการบริหารเทาอุทกภัยในระดับชุมชน

สัจจา บรรจงศิริ<sup>1</sup> บำเพ็ญ เขียวหวาน<sup>2</sup> ปาลีรัตน์ การดี<sup>3</sup>

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด นนทบุรี 11120

และ ชัยยุทธ ชินณะราศรี<sup>4</sup>

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี แขวงบางมด เขตทุ่งครุ กรุงเทพฯ 10140

### บทคัดย่อ

มหาอุทกภัยส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนและมีผู้ได้รับผลกระทบในวงกว้าง การบริหารจัดการเพื่อบรรเทาผลกระทบจากอุทกภัยที่เหมาะสมกับประเทศไทยจึงเป็นสิ่งจำเป็น บทความนี้ได้ถอดบทเรียนการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชนตัวอย่างทุกภูมิภาคในประเทศไทย และหารูปแบบการพึ่งพาตนเองโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน การศึกษานี้เป็นการวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้นำและผู้รู้วิเคราะห์ข้อมูลในระดับชุมชน และนำเสนอผลโดยการพรรณาวิเคราะห์ ผลการศึกษารูปว่าหลักการในการจัดการอุทกภัยคือ ต้องมีการสร้างแรงจูงใจให้เห็นประโยชน์ในเชิงการลดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน การนำกรณีตัวอย่างต้นแบบและวิกฤติมาเป็นบทเรียน เพื่อทำความเข้าใจและสร้างความตระหนัก เปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในทุกระยะของภัย โดยภาครัฐควรส่งเสริมสนับสนุนการสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็ง ส่งเสริมการรวมกลุ่มการตั้งเครือข่าย การจัดทำบทเรียนการบริหารจัดการน้ำและภัยพิบัติ และการติดต่อสื่อสารกับภาครัฐในทุกระดับ รวมถึงการจัดทำระบบมาตรฐานการเยียวยาให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ การจัดทำฐานข้อมูลชุมชนสำหรับการจัดการอุทกภัย นโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการอุทกภัย ควรพิจารณาถึงงานวิจัยท้องถิ่นของชุมชน นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการอุทกภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลควรปรับปรุงระเบียบกฎหมาย และนโยบายให้มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการแบบบูรณาการให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต ความเป็นอยู่และวัฒนธรรมของชุมชน

**คำสำคัญ :** อุทกภัย / ภัยพิบัติ / การจัดการภัยพิบัติชุมชน / การมีส่วนร่วมของประชาชน

\* Corresponding Author : [chaiyuth.chi@kmutt.ac.th](mailto:chaiyuth.chi@kmutt.ac.th)

1 รองศาสตราจารย์ สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์

2 รองศาสตราจารย์ สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์

3 นักวิจัยชำนาญการ สถาบันวิจัยและพัฒนา

4 ศาสตราจารย์ ภาควิชาวิศวกรรมโยธา

## Lessons Learned in Alleviating Flooding at a Community Level

Sajcha Bunjongsiri<sup>1</sup>, Bumpen Keowaan<sup>2</sup>, Paleerat Kande<sup>3</sup>

Sukhothai Thammathirat Open University, Pakkret, Nonthaburi 11120

and Chaiyuth Chinnarasri<sup>4</sup>

King Mongkut's University of Technology Thonburi, Thung Khru, Bangkok 10140

### Abstract

Massive flooding affects all sectors and has a broad impact worldwide. It is essential to manage flooding in order to mitigate its impact in Thailand. This article investigates previous flood management approaches by selected communities in all regions of Thailand in order to determine a community-based self-reliance model. The study adopted both qualitative and quantitative approaches using group interviews and in-depth interviews with leaders and experts. The data collected at village level were analysed using content analysis. The results show that the principle of flood management is needed to create incentives regarding the benefits in terms of reducing the loss of life and property, navigating the underlying cases and crisis cases for use as lessons learned, creating an understanding and awareness of the opportunity for the community to participate in the solution and management through all phases of a disaster. The government should promote and support the strengthening of community building, promote the integration of networks, prepare lessons for water and disaster management and communication channels with the government at all levels, including the preparation of standard remedies for affected individuals and a community database management for flooding. The flood management policy and strategy should consider local community research. Furthermore, to ensure that flood management is effective, the government should improve laws and policies, with flexibility in the management that is integrated in accordance with the way of life and cultural well-being of the community.

**Keywords :** Flood / Disaster / Community Disaster Management / Public Participation

---

\* Corresponding Author : [chaiyuth.chi@kmutt.ac.th](mailto:chaiyuth.chi@kmutt.ac.th)

<sup>1</sup> Associate Professor, Department of Agricultural Extension and Cooperatives.

<sup>2</sup> Associate Professor, Department of Agricultural Extension and Cooperatives.

<sup>3</sup> Researcher, Professional Level, Research and Development Institute.

<sup>4</sup> Professor, Department of Civil Engineering.

## 1. บทนำ

ในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา ได้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกี่ยวกับน้ำมากขึ้น ซึ่งสาเหตุที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการบุกรุก การใช้ และทำลายทรัพยากรธรรมชาติทำให้เกิดการแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ ทำให้ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีรอบระยะเวลาการเกิดที่สั้นลงหรือเกิดขึ้น และมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจากน้ำ ดังกรณีมหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อทุกภาคส่วน และมีผู้ได้รับผลกระทบในวงกว้างอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน [1] รวมถึงเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในภาคใต้ของประเทศไทยในเดือนมกราคม พ.ศ. 2560

การศึกษาแนวทางในการจัดการอุทกภัยจึงมีความจำเป็น เพื่อกำหนดแนวทางในการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตพบว่าสังคมยังไม่ค่อยใส่ใจในเรื่องภัยพิบัติมากนัก เนื่องมาจากการไม่ค่อยตระหนักหรือใส่ใจในความรู้ความสามารถของผู้บริหารและหน่วยงานภาครัฐ และไม่เชื่อว่าผลกระทบจะรุนแรง จึงได้รับบทเรียนราคาแพง อย่างไรก็ตามบางท้องถิ่นแม้จะมีแผนรับมือและการเฝ้าระวังภัยอยู่แล้ว แต่เนื่องจากความรุนแรงเกินกว่าที่คาดการณ์ไว้ จึงไม่สามารถรับมือได้ทัน ในขณะที่บางท้องถิ่นมีแผนแต่ไม่มีอุปกรณ์ ไม่ได้มีการซักซ้อมแผนและเตรียมการอื่นๆ จึงไม่สามารถนำแผนนั้นไปปฏิบัติได้

การบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นการกำหนดมาตรการ การดำเนินการและการปฏิบัติการเพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติให้อยู่ในระดับที่น้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ เพื่อให้มนุษย์ ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบ สามารถฟื้นฟูกลับคืนสู่สภาพเดิมโดยเร็วที่สุด [2] วัฏจักรของการปรับตัวและการเรียนรู้ในการจัดการภัยพิบัติจำเป็นต้องมีการจัดองค์การ กำหนดนโยบายและแผนงาน สร้างความเข้าใจและความตระหนัก มีระบบคาดการณ์ แจ้งเตือน สื่อสารและประสานงาน บูรณาการปรับตัวให้เข้ากับสภาพที่เปลี่ยนแปลง [3] โดยมีแนวทางการจัดการภัยจากน้ำ แบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ก่อนเกิดภัย (เตรียมการ) ขณะเกิดภัย (ตอบสนอง-รับมือ) และหลังเกิดภัย (ฟื้นฟู) โดยอาศัยความร่วมมือของภาคประชาชน และหน่วยงานที่เป็นแกนนำในการประสานงาน [4] ซึ่ง

แนวทางในการจัดการสามารถแบ่งออกเป็นมาตรการเชิงวิศวกรรม และมาตรการที่ไม่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางกายภาพ [5] การจัดการความเสี่ยงภัยทางธรรมชาติที่ดีเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ให้มีความตระหนักรับรู้ข้อเท็จจริง [6] และถึงแม้ว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เสี่ยงภัยจะมีความรู้เกี่ยวกับน้ำท่วม แต่ก็พบว่าประชาชนยังไม่มีตระหนักในภัยเพียงพอ ดังนั้น การสร้างความตระหนักในภัยและผลกระทบที่รุนแรงแก่ประชาชนจะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ [7]

จากการทบทวนข้อมูลข่าวสารเหตุการณ์ อุทกภัยที่ผ่านมาพบว่ามี 2 ลักษณะคือ กรณีน้ำหลากที่เกิดจากการไหลของมวลน้ำที่สะสมจากการเกิดฝนตกหนักบนที่สูง ทำให้มวลน้ำไหลลงสู่ที่ต่ำในช่วงเวลาสั้นๆ ไม่เกิน 3 วัน และกรณีน้ำท่วมขังที่เกิดจากมวลน้ำจำนวนมากที่ไหลมา แล้วเกิดการสะสมตัวท่วมขังเป็นเวลาหลายสัปดาห์ในพื้นที่ราบลุ่ม เนื่องมาจากการที่มวลน้ำไม่สามารถระบายลงสู่พื้นที่ที่ต่ำกว่าได้

การบริหารจัดการโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน เป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับชุมชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ก่อนที่หน่วยงานภายนอกจะเข้ามาให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากชุมชนเป็นผู้เสี่ยงภัยและได้รับผลกระทบโดยตรงนั่นเอง นอกจากนี้แล้วชุมชนเองย่อมเข้าใจในสภาพความเสี่ยงดีกว่าบุคคลภายนอก ดังนั้น ชุมชนที่มีการพัฒนาสามารถร่วมมือร่วมใจกันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และทุนมนุษย์ จึงมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติ [8] เมื่อชุมชนมีข้อมูลและมีความรู้ในระดับท้องถิ่นดีพอ ย่อมสามารถพัฒนาเป็นกลยุทธ์ในการเตรียมความพร้อมและเสริมสร้างความเข้มแข็งต่อการรับมือกับภัยพิบัติได้ [9]

แม้ว่าปัญหาน้ำท่วมฉับพลันจะส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน แต่ที่ผ่านมามีปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่เป็นเพราะการขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดการอย่างเป็นระบบ [10] การใช้ความรู้ท้องถิ่นที่ส่งถ่ายจากรุ่นสู่รุ่น เพื่อเฝ้าระวัง ป้องกัน หลีกเลี่ยง และบรรเทาภัยน้ำท่วมฉับพลัน เช่น การสอนให้สังเกตและเรียนรู้สิ่งแวดล้อม การแปลความจากสัญญาณเตือนภัยจากธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลง เทคนิคการดำรงชีวิตและการปรับตัวภายใน

ท้องถิ่น และการจัดเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่นิยมใช้ในประเทศเนปาลและประเทศปากีสถาน เป็นต้น ช่วยให้ระบบการเฝ้าระวังและการเตือนภัยมีประสิทธิภาพดี [11]

ในการจัดการเกี่ยวกับน้ำท่วมนั้นอาจทำได้โดยการสร้างความตระหนักถึงความเสี่ยงภัยผ่านสื่อรายการวิทยุ ให้ความเข้าใจต่อแก๊งบริบทปัญหาที่ชุมชนต้องเผชิญ และรู้ว่าชุมชนต้องการให้ช่วยเหลือเรื่องใดบ้าง ดังตัวอย่างของประเทศอัฟกานิสถาน [12] หรือผ่านทางละครเวทีและเพลงพื้นบ้าน เพื่อให้คนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์สร้างความตระหนักในอุทกภัยด้วยความสามารถของตนเอง [13] หรือการตั้งหน่วยงาน The Environment Agency ในประเทศสหราชอาณาจักร โดยมีหน้าที่สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนตระหนักถึงความเสี่ยงอุทกภัย และกระตุ้นการดำเนินการป้องกันภัยแบบบนสู่ล่าง และจากล่างขึ้นบน และการตั้งหน่วยงาน The Algerian Civil Protection Agency ในประเทศแอลจีเรีย ที่ดำเนินรายการผ่านการจัดประชุมที่โรงเรียน ชุมชน การให้ข้อมูลผ่านทางวิทยุ โทรศัพท์ [14] เป็นต้น

การสื่อสารผ่านเกมการศึกษา เช่น The River Game ในประเทศโมซัมบิก โดยรัฐบาลร่วมกับผู้นำชุมชนและครูในท้องถิ่นในพื้นที่เสี่ยงอุทกภัย ช่วยให้เด็กนักเรียนได้แลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นเกี่ยวกับความเสี่ยงอุทกภัยกับสมาชิกในครอบครัวและสมาชิกอื่นๆ ในชุมชน และเมื่อเกิดน้ำท่วมอีกในปี ค.ศ. 2008 ผลปรากฏว่า ชุมชนมีการเตรียมความพร้อมและตอบสนองได้ดีกว่าที่ผ่านมา [15] การฟื้นฟูแหล่งน้ำและพัฒนาพื้นที่สันทนาการช่วยลดพื้นที่เสี่ยงภัยและเพิ่มมูลค่าของที่ดินที่เคยมีความเสี่ยงต่อการถูกน้ำท่วม ส่งผลทางอ้อมต่อการจัดเก็บภาษี ดังกรณีของโครงการ Save the Marikina River ในประเทศฟิลิปปินส์ [13]

เนื่องจากชุมชนในประเทศไทยได้ประสบปัญหาทั้งน้ำหลากและน้ำท่วมซ้ำ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียนการบริหารจัดการอุทกภัย ทั้งกรณีทั้งน้ำหลากและน้ำท่วมซ้ำโดยชุมชน เพื่อหารูปแบบการพึ่งพาตนเองโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน และเสนอแนวคิดในการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อบรรเทาปัญหาจากอุทกภัย โดยอาศัยกระบวนการทบทวนเอกสารข้อมูลต่างๆ การหามิติของ

ประเด็นสำคัญ การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง และนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาวิเคราะห์เพื่อพิจารณาจุดแข็งจุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค เพื่อให้ได้รูปแบบที่เหมาะสมต่อการจัดการน้ำท่วม และประชาชนสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

## 2. วิธีดำเนินการวิจัย

### 2.1 ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการจัดการอุทกภัย โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป็นการวิจัยและพัฒนาโดยใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชากรผู้ให้ข้อมูลและแหล่งข้อมูลที่หลากหลายกลุ่ม ประกอบไปด้วยการคัดเลือกเอกสารรายงานผลการศึกษารจัดการภัยพิบัติจากน้ำของต่างประเทศ ที่มีลักษณะทางสังคม วัฒนธรรมและสภาพทางกายภาพที่อาจนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

การศึกษาจากการถอดบทเรียนได้คัดเลือกชุมชนแบบเจาะจงที่มีการจัดการภัยพิบัติจากน้ำท่วมที่ดี จากภูมิภาคต่างๆ 4 ภูมิภาค เพื่อเป็นพื้นที่ศึกษา โดยมีเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- ก) เป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหาอุทกภัยเป็นประจำ สามารถเป็นตัวแทนของภูมิภาคได้
- ข) เป็นพื้นที่ที่มีการเรียนรู้ปัญหาที่ผ่านมา และมีพัฒนาการเพื่อรับมือกับปัญหาที่อาจจะมาใหม่
- ค) เป็นพื้นที่ที่มีผลงานการรับมือกับปัญหาที่เป็นที่ประจักษ์ เช่น ได้รับการยอมรับหรือเคยได้รับรางวัลเป็นที่รู้จักของคนทั่วไปและสามารถใช้เป็นแหล่งเรียนรู้ได้ เป็นต้น
- ง) เป็นพื้นที่ที่สมาชิกในชุมชนมีจิตอาสาให้ความร่วมมือต่อสังคมในชุมชนดี
- จ) เป็นพื้นที่ที่มีการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคมในชุมชนอย่างสม่ำเสมอ
- ฉ) เป็นพื้นที่ที่มีกลุ่มและมิกลไกในการบริหารจัดการที่ชัดเจน
- ช) เป็นพื้นที่ที่มีการประสานงานกับหน่วยงานภาคีและเครือข่ายอื่นๆ ได้

ในการศึกษาครั้งนี้ได้คัดเลือกตัวแทนของประเทศไทย คือ ภาคเหนือ ได้แก่ บ้านป่าดิงงาม ตำบลปิงโค้ง อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ภาคกลาง ได้แก่ ตำบลบางคู้ อำเภอบางบัว จังหวัดลพบุรี ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ เครือข่ายชุมชนเมือง อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี และอำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี และภาคใต้ ได้แก่ ชุมชนวัดหาดใหญ่ใน อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา รวมทั้งหมด 5 ชุมชน

ลักษณะทางกายภาพ สภาพพื้นที่ของชุมชนในพื้นที่หมู่บ้านป่าดิงงาม ตำบลปิงโค้ง อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ตั้งอยู่บนพื้นที่ราบลุ่มการเกษตรระหว่างหุบเขา ที่ส่วนใหญ่ยังเป็นป่าไม้หนาแน่นในพื้นที่สูง และพื้นที่ต้นน้ำมีลำห้วยไหลผ่านหลายสาย ในช่วงหน้าน้ำจึงมักเกิดน้ำท่วมหลากอยู่หลายครั้ง พื้นที่ตำบลบางคู้ อำเภอบางบัว จังหวัดลพบุรี ตั้งอยู่บนพื้นที่ราบลุ่มน้ำท่วมขังในฤดูน้ำหลากเป็นประจำ เหมาะกับการทำการเกษตรกรรมและทำสวน ไม่มีภูเขาหรือเนิน มีแม่น้ำลพบุรีไหลผ่านกลางพื้นที่ มีระบบชลประทานทั่วถึง ชุมชนในอำเภอเมือง และอำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ตั้งอยู่บนพื้นที่ลุ่มต่ำ ที่รับน้ำหลากจากแม่น้ำสายหลักสองสาย คือแม่น้ำชีและแม่น้ำมูล ประกอบกับการพัฒนาเมืองอย่างรวดเร็ว การขยายตัวของเมืองที่ยังไม่มีการวางผังเมืองอย่างชัดเจน มีอุปสรรคสิ่งกีดขวางการไหลของน้ำ จึงนำมาซึ่งปัญหาน้ำท่วมขังเป็นประจำ พื้นที่ชุมชนวัดหาดใหญ่ ในอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ตั้งอยู่บนพื้นที่ต่ำที่สุดในเขตอำเภอหาดใหญ่ ซึ่งมีลักษณะเป็นแอ่งกระทะ มีลำคลองเพียงสายเดียว คือ คลองอู่ตะเภา เกิดปัญหาน้ำท่วมเกือบทุกปี สมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย

ปัจจัยความสำเร็จภายในชุมชน ได้แก่ การมีผู้นำศาสนาเป็นศูนย์รวมจิตใจ ระดมความช่วยเหลือ พุดคุย และตกลงกันได้โดยง่าย ผู้นำมีประสบการณ์ทำงาน พัฒนาชุมชน ทำให้มีเครือข่าย มีระบบจัดเก็บฐานข้อมูลของชุมชนที่ดี ความสามัคคีของผู้นำและชาวบ้านที่ช่วยเหลือกันยามประสบภัย การได้รับข้อมูลข่าวสารจากภายในหมู่บ้าน และการสื่อสารภายในชุมชน การเรียนรู้ของคนในชุมชน ประสบการณ์เผชิญน้ำท่วมบ่อยครั้ง ความสะดวกถึงความสะดวกเสียหายจากอุทกภัย ทำให้สนใจติดตาม

ข้อมูล และพยายามเตรียมรับมือเท่าที่ทำได้ ปรับกลไกโครงสร้าง การจัดการเป็นแนวระนาบ คือดึงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมปัจจัยความสำเร็จภายนอก ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือจากองค์กรภาคีที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี

ในการประเมินรูปแบบการบริหารจัดการทำโดยการคัดเลือกแบบเจาะจงจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยผู้บริหารในระดับหัวหน้าส่วน ผู้อำนวยการสำนัก เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีประสบการณ์ที่มาจากกรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมอุตุฯ กรมวิทย์ฯ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการทดสอบการบริหารจัดการภัยพิบัติด้านน้ำ จากชุมชนที่ประสบภัยพิบัติจากน้ำในรูปแบบต่างๆ โดยการคัดเลือกชุมชนแบบเจาะจง ได้แก่ หมู่บ้านเมืองประชา ตำบลบางคูวัด อำเภอเมืองจังหวัดปทุมธานี

## 2.2 เครื่องมือวิจัย

เครื่องมือวิจัย มีดังต่อไปนี้

- 1) แบบบันทึกข้อมูลชุดข้อมูลสำหรับการศึกษาดูงาน เอกสารบทเรียน และวัฒนธรรมในการจัดการภัยจากน้ำท่วมของต่างประเทศ
- 2) เครื่องมือถอดบทเรียนการบริหารจัดการภัยจากน้ำท่วมโดยชุมชนในประเทศมี 3 ชุด ได้แก่ ก) แบบบันทึกการสังเกตสถานที่ตั้งของชุมชนและสภาพแวดล้อม ข) แบบบันทึกการจัดสัมมนาถอดบทเรียนจากชุมชนในประเทศที่ประสบภัยที่มีการจัดการที่ดี และ ค) แบบสอบถามชุมชนในประเทศที่ประสบภัยที่มีการจัดการที่ดี
- 3) เครื่องมือทดสอบรูปแบบการพึ่งพาตนเอง โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการภัยจากน้ำท่วม มี 4 ชุด ประกอบด้วย ก) แบบทดสอบรูปแบบการพึ่งพาตนเองโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการภัยจากน้ำท่วม และสำหรับเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ข) แบบทดสอบสำหรับประชาชนที่มีประสบการณ์ ค) แบบสัมภาษณ์ชุมชนในประเทศที่ประสบภัยที่มีการจัดการที่ดี และ ง) แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการพึ่งพาตนเองโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการภัยพิบัติ

### 2.3 ขั้นตอนการวิจัยและการเก็บข้อมูล

รายละเอียดการดำเนินการ ประกอบไปด้วย

1) การศึกษาบทเรียนการจัดการภัยจากน้ำท่วมของต่างประเทศ

2) การถอดบทเรียนการจัดการภัยของชุมชนในประเทศที่มีการจัดการที่ดี ผ่านกระบวนการจัดเวทีระดับชุมชน และสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้รู้ในพื้นที่ การจัดสัมมนาระดับภูมิภาค จำนวน 4 ภาค และการจัดสัมมนาระดับชาติ โดยมีตัวแทนมาจากทั้ง 25 ลุ่มน้ำหลักของประเทศ เพื่อพัฒนารูปแบบการพึ่งพาตนเองโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

3) การทดสอบรูปแบบการบริหารจัดการภัยกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐระดับหัวหน้าส่วนราชการ และเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์ และทดสอบรูปแบบกับประชาชนในชุมชนที่มีประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติ และ

4) การพัฒนากรอบสำหรับการจัดทำคลังข้อมูลชุมชนเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 2.4 การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้

จากการลงพื้นที่เพื่อทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้นำชุมชน กรรมการชุมชน และจากข้อมูลที่ได้ เมื่อนำมาจัดทำเป็นประเด็นสำหรับเวทีระดับชุมชน ซึ่งได้มีประชาชนในพื้นที่เข้าร่วมประชุมสัมมนาเป็นการตรวจสอบข้อมูล และเป็นการปรับเพิ่มสาระสำคัญของข้อมูล (รายละเอียดการจัดสัมมนา แสดงดังตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 การประชุมสัมมนาระดับชุมชน

สถานที่	วัน เดือน ปี	จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนา (คน)
บ้านป่าดิงงาม ต.ปึงโค้ง อ.เชียงดาว จ.เชียงใหม่	30 ก.ค. 2555	30
ต.บางคู้ อ.ท่าแร่ จ.ลพบุรี	6 ส.ค. 2555	32
ชุมชนในเครือข่ายชุมชนเมืองภาคอีสาน อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี	7 ส.ค. 2555	45
ชุมชนหน้าวัดหาดใหญ่ใน อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา	21 ส.ค. 2555	30

ในขั้นตอนการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลเริ่มด้วยการตรวจสอบข้อมูลเพื่อความมั่นใจว่าข้อมูลเหล่านั้นมีความน่าเชื่อถือ จากนั้นจึงทำการจัดระบบโดยการจำแนกหมวดหมู่ตามประเด็นที่ศึกษา การพิจารณาจำนวนข้อมูลที่มากพอจากผู้รู้หลายๆ คน ตรวจสอบข้อมูลจากหลายๆ แหล่ง จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อแยกแยะตีความ เปรียบเทียบ หาแบบแผนของพฤติกรรมและของปรากฏการณ์

ทั้งนี้ ในการจัดทำแบบสอบถามประเมินจากผู้ประสบภัยน้ำท่วม โดยคำถามได้แบ่งระดับความเห็นออกเป็น 5 ระดับ คือ มากที่สุด (5 คะแนน) ไปหาน้อยที่สุด (1 คะแนน) ตัวอย่างเช่น ในการประเมินจากแบบสอบถามผู้ประสบภัยน้ำท่วม โดยภาพรวมทุกภูมิภาค สรุปได้ว่า อุทกภัยส่งผลกระทบต่ออาชีพ ต่อชุมชน/หมู่บ้าน ต่อครอบครัว ต่อสิ่งแวดล้อม และต่อสังคม ประเทศชาติโดยรวม อยู่ในระดับมาก โดยมีค่าระดับคะแนนอยู่ในช่วง 3.92 ถึง 4.00 เป็นต้น

จากนั้น จึงเป็นการจัดสัมมนาระดับภูมิภาค (รายละเอียดการจัดสัมมนา แสดงดังตารางที่ 2) เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการเพื่อบรรเทาอุทกภัยในระดับภูมิภาค ทั้งนี้ ผลการศึกษาที่ได้จากการถอดบทเรียนในระดับชุมชน ที่มีการจัดการที่ดีและเป็นตัวแทนของทุกภูมิภาค จึงนำมาสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ซึ่งสามารถใช้ประกอบการบริหารจัดการอุทกภัยในระดับใหญ่ได้

## ตารางที่ 2 การประชุมสัมมนาในระดับภูมิภาค

สถานที่	วัน เดือน ปี	จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนา (คน)
ศูนย์บริการการศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (อุบลราชธานี)	13 ก.ย. 2555	60
ศูนย์บริการการศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ลำปาง)	22 ก.ย. 2555	56
ศูนย์บริการการศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (นนทบุรี)	27 ก.ย. 2555	52
โรงแรมวีแอล อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา	28 ก.ย. 2555	45

### 3. วิธีการจัดการอุทกภัยที่ดีของชุมชนตัวอย่าง

ผลการถอดบทเรียนจากชุมชนในประเทศที่มีการจัดการภัยพิบัติจากน้ำท่วมที่ดี จะเห็นได้ว่า หลักการในการจัดการภัยพิบัติต้องมีการสร้างแรงจูงใจ สร้างกำลังใจ และการยอมรับ ให้กับชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง การสร้างการเรียนรู้ร่วมกันและทำความเข้าใจต่อปัญหาน้ำที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ รวมถึงการนำกรณีตัวอย่างต้นแบบและวิกฤติมาเป็นบทเรียน เพื่อทำความเข้าใจและสร้างความตระหนัก เปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ส่งเสริมให้เห็นคุณค่าของการจัดการและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นการกำหนดนโยบาย เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองและเข้าใจการจัดการภัยพิบัติด้านน้ำได้อย่างเป็นระบบ มีทิศทางและแผนอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงการมีส่วนร่วมดำเนินการจากภาคีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของศูนย์ประสานงานชุมชนบ้านน้ำเค็มและชุมชนบ้านน้ำเค็ม [16] โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

1) การพึ่งพาตนเอง เป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถของคนในชุมชนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีความพร้อมในการป้องกันภัยให้มากขึ้น โดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของทรัพยากรน้ำและผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมถึงแนวทางการป้องกันเพื่อลดความสูญเสียทั้งทรัพย์สินและชีวิตของประชาชนให้ลดลง โดยให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระดับหนึ่ง โดยหน่วยงานภาครัฐคือกรมทรัพยากรน้ำ ได้สนับสนุน ส่งเสริมและเป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่างประชาชนระดับล่างกับรัฐบาล เช่น การให้

องค์ความรู้ การฝึกอบรม การช่วยเหลือในการตั้งเครือข่ายชุมชน แนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรในชุมชน เป็นต้น

2) การเฝ้าระวังและการแจ้งเตือน ชุมชนมีการติดตามข่าวสารจากกรมอุตุนิยมวิทยา หรือการประเมินจากผู้รู้ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยง โดยผู้รู้เหล่านี้ได้รับการฝึกอบรมในการใช้เครื่องมือ การวัดค่าต่างๆ เช่น การวัดปริมาณน้ำฝน ระบบโทรมาตรต่างๆ โดยมีการติดตามข่าวสารอย่างต่อเนื่อง เมื่อมีการเตือนในระดับต่างๆ หัวหน้าชุมชนและคนในชุมชนจะช่วยกันกระจายข่าว

3) การเตรียมตัวก่อนเกิดอุทกภัย ประชาชนในชุมชนรับฟังข่าวสารจากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ และปฏิบัติตามคำแนะนำ โดยคาดการณ์ผลที่เลวร้ายที่สุดที่จะเป็นไปได้ มีการเตรียมระบบสื่อสาร ไฟฟ้า เชื้อเพลิงไว้ มีการเตรียมแผนการอพยพไปสู่ที่ปลอดภัย หรือมีแผนในการป้องกันน้ำท่วมบ้านเรือน ประสานขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานราชการต่างๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด เป็นต้น ทั้งนี้ การที่ชุมชนจะบริหารจัดการก่อนที่จะเกิดอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ชุมชนควรจะมีความรู้ความเข้าใจในคุณลักษณะของชุมชน ทั้งด้านกายภาพ ด้านสังคม และด้านทุนมนุษย์ เพื่อบริหารจัดการให้สอดคล้อง กับบริบทและศักยภาพของชุมชน อีกทั้งผู้นำควรมีการจัดระบบ การบริหารจัดการตนเอง โดยการสร้างความร่วมมือ ของคนในชุมชนและระหว่างชุมชน และการเชื่อมโยง การสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก [17]

4) ความพร้อมในขณะเกิดภัย ประชาชนไม่เข้าไปในบริเวณที่ไม่ปลอดภัยหรือบริเวณที่มีน้ำเชี่ยวสูง ไม่ทิ้งขยะ

หรือเศษอาหารพิษลงสู่แหล่งน้ำ เติริมพร้อมในเรื่องของ ยา ในกรณีมีผู้ป่วยหรือเติริมพร้อมเรื่องการเคลื่อนย้ายผู้ป่วย สำหรับในระดับชุมชนมีการตั้งศูนย์เฉพาะกิจ มีการประสานงานขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ ทั้ง เครื่องมือ บุคลากร รวมถึงการขอรับบริจาคสิ่งของต่างๆ

5) หลังจากภัยพิบัติผ่านพ้นไป ประชาชนช่วยประเมินความเสียหายของทรัพย์สิน ระมัดระวังตนไม่ให้เกิดอันตราย หากที่พักรั่วครวในกรณีที่ยังไม่ดำเนินการสร้าง ระวังระมัดระวังเรื่องของการอุปโภคบริโภค ติดต่อบุคลากรต่างๆ เฝ้าระวังและการป้องกันโรคที่อาจเกิดจากภัยพิบัติน้ำท่วม พื้นฟูและจัดการระบบสิ่งแวดล้อม เช่น การบำบัดน้ำเสีย ขยะ พื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับความเสียหายร่วมกัน ประเมินความเสียหายและติดต่อบุคลากรการจ่ายเงินชดเชยเยียวยา เป็นต้น

6) การปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตความเป็นอยู่ให้สอดคล้องกับสภาพที่เคยเกิดขึ้น เช่น ปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัย ปรับปรุงสภาพแหล่งน้ำ และปรับปรุงวิธีการผลิตในภาคการเกษตรให้เหมาะสม ถอดบทเรียน ข้อมูลสถิติต่างๆ และร่วมมือจัดทำแผนป้องกันน้ำท่วม และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในชุมชนทราบอย่างทั่วถึง เป็นต้น

#### 4. การส่งเสริมเพื่อการพึ่งพาตนเองภายใต้การสนับสนุนขององค์กรภาครัฐ

ปัจจัยสำคัญที่ได้จากการสำรวจชุมชนที่มีการบริหารจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมที่ดีนั้น คือการสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน ซึ่งแม้ว่าชุมชนจะมีบทบาทที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในฐานะเจ้าของพื้นที่และผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง แต่ชุมชนก็ยังมีข้อจำกัดในหลายด้านที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อสนองตอบความต้องการของภาคประชาชน และมีความพร้อมในหลายด้านทั้งงบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ เทคโนโลยี และบุคลากรที่มีความรู้

จากผลการศึกษาในครั้งนี้ พบว่าบทบาทของภาครัฐควรส่งเสริมให้ภาคประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ โดยเริ่มจากการสร้างให้ประชาชนมีความตระหนักรู้ เข้าใจถึงผลกระทบที่เกิดภัยพิบัติ เพราะเป็นเรื่องแรกเพื่อที่จะกระตุ้นให้ประชาชนมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและเห็น

คุณค่าของทรัพยากรน้ำ การส่งเสริมการรวมกลุ่มและการตั้งเครือข่ายการส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการสนับสนุนทรัพยากร โดยมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

1) **การสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง** หัวใจหลักของการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืนในชุมชนคือ ชุมชนต้องมีความตระหนักรู้และเห็นคุณค่าของทรัพยากรน้ำ โดยหัวหน้าชุมชนควรเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ ซึ่งจะสังเกตได้จากชุมชนหรือท้องถิ่นใดที่สามารถบริหารจัดการน้ำหรือแก้ปัญหาได้ เช่น น้ำท่วม น้ำเสีย เกิดจากการมีวิสัยทัศน์ของผู้นำชุมชน ภาครัฐจึงควรให้อำนาจและความรับผิดชอบแก่ผู้นำชุมชนระดับท้องถิ่น [18] มีการพึ่งพาตนเองให้ได้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เมื่อประชาชน ชุมชนมีความเข้มแข็งก็จะสามารถรวมกลุ่มกัน มีการระดมทรัพยากรต่างๆ ร่วมกันแก้ไขปัญหาได้ หน่วยงานภาครัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักรู้และเข้าใจปัญหาภัยพิบัติได้อย่างกว้างขวาง โดยใช้ประสบการณ์ในอดีตเป็นตัวกระตุ้น เพราะบางชุมชนเมื่อไม่ประสบภัยก็ขาดการเรียนรู้ ขาดการตระหนักรู้และไม่ใส่ใจ และคาดการณ์ไม่ถึงว่าจะเกิดเหตุอย่างรุนแรงในอนาคต ทำให้การตั้งรับไม่มี ทำให้เมื่อเกิดภัยเกิดการสูญเสียอย่างมาก เพราะจากสถิติผู้เสียชีวิตเมื่อน้ำท่วมปี 2554 พบว่าสาเหตุหนึ่งเกิดจากความประมาทและเกิดไฟฟ้าช็อตนอกบ้าน เป็นต้น จะเห็นได้ว่าความรู้อย่างจริงจังของประชาชนเกี่ยวกับภัยพิบัตียังมีน้อย

2) **การรวมกลุ่มการตั้งเครือข่าย** จากการเก็บข้อมูลการสัมภาษณ์จะพบว่า ทุกหน่วยงานมีสำนักส่งเสริมหรือหน่วยงานที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยส่วนใหญ่มีภารกิจคือ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและภัยพิบัติ โดยให้หน่วยงานภาครัฐเป็นที่เล็งในการสร้างความเข้มแข็งและสะท้อนปัญหาของประชาชน เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีบทบาทในการแจ้งเตือน ส่งเสริมวิธีการป้องกันสาธารณภัยต่างๆ ให้แก่ชุมชน รวมถึงเป็นหน่วยงานที่สะท้อนปัญหาต่างๆ ของชุมชน เป็นต้น ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจะต้องทำหน้าที่สร้างความเข้มแข็งให้ประชาชน ชุมชนสามารถบริหารจัดการกันเอง สร้างความเป็นเจ้าของมากกว่าที่จะรอคอยการช่วยเหลือจากภาครัฐ



**3) การจัดทำบทเรียนการบริหารจัดการน้ำและภัยพิบัติ** บทเรียนการบริหารจัดการน้ำในแต่ละชุมชนถือเป็นเรื่องสำคัญ เพราะคนในชุมชน ผู้รู้ ปราชญ์ชาวบ้าน ครูคนในท้องถิ่นจะได้สอนลูกหลานหรือพัฒนาวิธีการรับมือกับภัยพิบัติในอนาคตได้ อบรมการป้องกันภัยพิบัติให้แก่ชุมชนและมีการถอดบทเรียน มีโครงการสร้างชุมชนเข้มแข็งหรือการบริหารจัดการโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน มีการจัดทำคู่มือประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถเตรียมการ มีความพร้อมสำหรับรับมือภัยพิบัติ และจุดเน้นของการบริหารจัดการคือ รู้รับปรับตัว หมายถึง ไม่ได้เน้นการป้องกันภัยพิบัติเฉกเช่นในอดีต แต่เป็นการเรียนรู้และยอมรับว่าภัยพิบัติทางธรรมชาติไม่สามารถป้องกันได้ทุกกรณี เพียงแต่ป้องกันเพื่อให้สามารถลดผลกระทบและลดการสูญเสียได้เท่านั้น ดังนั้น ประชาชนจึงต้องเรียนรู้และเข้าใจถึงการเกิดภัยธรรมชาติและร่วมมือกันป้องกันแก้ไข ไม่ใช่หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด โดยใช้การสื่อสารหลายช่องทางและหลายวิธี และภูมิปัญญาชาวบ้าน เช่น

ก) การใช้หลักธรรม เช่น การสอนของพระสงฆ์ในประเทศพม่าและลาว เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน ให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข เป็นต้น

ข) สื่อละคร คุฏอสา กลุ่มเยาวชนและพิพิธภัณฑสถานความรู้ด้านภัยพิบัติ เช่น ประเทศญี่ปุ่น

ค) มีมิสเตอร์เตือนภัย การรวมกลุ่มดูแล การรายงานข่าวสารแก่ประชาชน

ง) อาศัยประสบการณ์และการบอกเล่า การเรียนรู้จากเหตุการณ์จริงปราชญ์ชาวบ้าน

จ) การปรับหลักสูตร การร่วมพัฒนาหลักสูตรป้องกันภัยพิบัติโดยเฉพาะในโรงเรียนที่ประสบปัญหาภัยพิบัติ เยาวชนควรจะได้เรียนรู้ โดยความร่วมมือระหว่างกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกระทรวงศึกษาธิการ

ฉ) มีการจัดฝึกอบรมและซ้อมแผนการป้องกันภัยพิบัติในพื้นที่เสี่ยงภัยเป็นประจำ เพื่อเพิ่มความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชน

**4) การติดต่อสื่อสารกับภาครัฐ** หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหาแก่ผู้ประสบภัย อีกทั้ง

เป็นหน่วยส่งเสริมความรู้ การพัฒนาโครงการ นโยบายและแผนที่ถูกผลักดันมาจากภาคประชาชน ดังนั้น ประชาชนควรรู้ว่าจะสามารถติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานต่างๆ ตั้งแต่ระดับชุมชนไปจนถึงระดับกลางหรือรัฐบาลได้อย่างไร ประชาชนควรรู้ว่าจะสามารถสืบค้นข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการประเมินสถานการณ์ต่างๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น ท้องถิ่นไปจนถึงระดับภูมิภาคได้อย่างไร ปัญหาในปัจจุบันการติดต่อสื่อสารและการแจ้งเตือนกับภาคประชาชนส่วนใหญ่เป็นการติดต่อทางเดียว (One-way Communication) โดยไม่ได้รับผลสะท้อนกลับว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจหรือไม่ ข้อมูลข่าวสารมีความถูกต้องตรงกับสภาพจริงเพียงใด ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทหน้าที่ ต้องสามารถสื่อสารกับประชาชนได้หลากหลายวิธี และข้อมูลที่สื่อสารต้องมีความทันสมัย ถูกต้อง น่าเชื่อถือ มีการฝึกอบรมประชาชนในชุมชน ถึงวิธีการสอบถาม การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาคและส่วนกลาง เป็นต้น

## 5. การเยียวยาและระบบฐานข้อมูลผู้ประสบอุทกภัย

การจัดทำระบบมาตรฐานการเยียวยาให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ การถอดบทเรียนและจัดทำแนวทางหรือคู่มือในการปฏิบัติตนเพื่อป้องกัน ลดผลกระทบและการฟื้นฟู การจัดทำฐานข้อมูลกลางที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างรวดเร็วและทันต่อการเปลี่ยนแปลง การปรับปรุงกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม และการจัดทำระบบการประกันภัยให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้แล้ว บทบาทของภาครัฐในการจัดการภัยพิบัติจากน้ำ คือต้องพัฒนากลยุทธ์ระดับชาติ สร้างกรอบโครงสร้างองค์กรและกฎหมาย เพื่อรองรับการดำเนินการและระบบทางการเงินเพื่ออุดหนุนการดำเนินการ รวมถึงส่งเสริมงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การบรรเทาความเสียหายโดยการกำหนดมาตรการเชิงโครงสร้างและไม่ใช้โครงสร้างที่เหมาะสม และต้นทุนไม่สูงจนเกินไป การเตรียมความพร้อมการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน ระบบการประสานงานและระบบการตอบสนองภายใต้ความกดดัน การบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพของภาครัฐ เอกชน องค์กรระดับภูมิภาค การจัดหาเงินทุนและเงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันและ

ฟื้นฟูความเสียหาย การสร้างขีดความสามารถขององค์กรจัดการความเสี่ยง และการกำหนดโครงสร้างความรับผิดชอบ (สิทธิอำนาจ/หน้าที่) ที่ชัดเจนซึ่งเป็นสิ่งสำคัญมากที่จะให้การดำเนินการเกิดประสิทธิภาพ [5, 19]

ฐานข้อมูลชุมชนสำหรับการจัดการภัยพิบัติจากน้ำ จากการศึกษาพบว่า ประกอบด้วยฐานข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ความล่าช้าและความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ ฐานข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการเตรียมการรับมือ แก๊ซและป้องกันภัยพิบัติ ฐานข้อมูลสำหรับการติดต่อประสานงาน กฎหมาย/ระเบียบ/กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง และความรู้เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ ทั้งนี้ APFM [20] รายงานไว้ว่า ในการประเมินภัยจากน้ำหลาก-ดินโคลนถล่ม สามารถใช้ข้อมูลปรากฏการณ์ในอดีตที่ผ่านมา ข้อมูลอุตุนิยมวิทยาและอุทกวิทยา รายละเอียดของพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีอุทกศาสตร์ ข้อมูลทางภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจ การสำรวจสำมะโนประชากร เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว การที่ชุมชนเห็นความสำคัญและนำข้อมูลข่าวสารมาใช้เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจรับมือกับภัยพิบัตินั้น แสดงถึงความตื่นตัวและแสดงให้เห็นว่าชุมชนมีกลไกที่จะใช้ข้อมูลมาบริหารจัดการด้วย [21]

## 6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

นโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการอุทกภัยแห่งชาติ ซึ่งควรที่จะพิจารณาถึงงานวิจัยท้องถิ่นของชุมชน โดยคัดเลือกผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และเพื่อให้การบริหารจัดการอุทกภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลควรปรับปรุงระเบียบ กฎหมาย และนโยบายให้มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการแบบบูรณาการ และการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต ความเป็นอยู่และวัฒนธรรมของชุมชน

จากผลการศึกษาข้อมูลโดยการสอบถาม สัมภาษณ์ และจัดสัมมนาแบบต่างๆ ที่ผ่านมา โดยมีผู้ให้ข้อมูลจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาคประชาชน หน่วยงานท้องถิ่น ภาครัฐ และภาคเอกชน เมื่อนำมาวิเคราะห์บริบทสถานการณ์ และการบริหารจัดการอุทกภัย สามารถจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อการบริหารจัดการน้ำ และบรรเทาผลกระทบจากอุทกภัย ได้แก่ การกำหนด

นโยบายการบริหารจัดการน้ำระดับชาติ การปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมาย และกฎระเบียบ และกลไกการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนเพื่อการพึ่งพาตนเอง ดังต่อไปนี้

### 1) ด้านการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการน้ำระดับชาติ

ก) ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำระดับชาติ คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการน้ำควรรับฟังและเชิญตัวแทนกลุ่มผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและตัวแทนกลุ่มที่อาจจะได้รับผลกระทบจากทุกฝ่าย ให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย คือ ไม่ควรคัดเลือกเฉพาะแต่หน่วยงานภาครัฐอย่างที่กำลังดำเนินการอยู่ นอกจากนี้แล้ว ควรพิจารณาผลการวิจัยระดับท้องถิ่นที่ชุมชนมีส่วนร่วม เพื่อช่วยให้เข้าใจปัญหาและแนวคิดในการบรรเทาปัญหาโดยชุมชน

ข) รัฐบาลต้องกล้าตัดสินใจ ในการกำหนดโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการน้ำ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบกระทรวงน้ำ หรือรูปแบบคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อให้เกิดโครงสร้างการบริหารงานที่ชัดเจน บูรณาการและเป็นเอกภาพ สามารถบริหารจัดการน้ำได้มีประสิทธิภาพทั้งในสภาวะปกติและสภาวะวิกฤต

ค) ในการบริหารจัดการระดับลุ่มน้ำ หน่วยงานภาครัฐ เช่น กรมทรัพยากรน้ำ เป็นต้น ควรส่งเสริมบทบาทขององค์กรท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมและเป็นหลักในการแก้ปัญหาในระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง ผ่านระบบคณะกรรมการลุ่มน้ำ และคณะกรรมการชุมชนที่มีโครงสร้างการบริหารจัดการที่เข้มแข็งและชัดเจน โดยมีคณะกรรมการที่มีความรู้จริง มิใช่เข้ามาเพราะเคยเข้าเรียน-อบรมมาด้วยกัน มีความสนใจในกิจกรรมขององค์กรอย่างแท้จริง

ง) ในการเยียวยา หน่วยงานระดับจังหวัด และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ควรปรับปรุงมาตรฐานในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ เช่น ระดับความเสี่ยงภัยเชิงพื้นที่ ความแตกต่างทางกายภาพของลุ่มน้ำย่อยต่างๆ ชนิดของพืช ฯลฯ ประกอบการเยียวยาด้วย

จ) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมทรัพยากรน้ำ หรือหน่วยงานระดับจังหวัด เป็นต้น ควรพัฒนาบุคลากรในหน่วยงานให้

เข้าใจบทบาทหน้าที่ในทุกขั้นตอนของการป้องกันการเผชิญเหตุการณ์และการบรรเทาเสียหาย และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบนโยบายการบริหารจัดการน้ำ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน

ฉ) รัฐบาลต้องส่งเสริมและสนับสนุนด้านงบประมาณและแรงจูงใจในการจัดการภัยพิบัติให้กับชุมชน โดยสามารถทำได้ผ่านงบประมาณแผ่นดิน หรือการก่อตั้งกองทุนทรัพยากรน้ำ ซึ่งบริหารโดยคณะกรรมการลุ่มน้ำ ซึ่งมีตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ สำหรับแหล่งที่มาของเงินกองทุน อาจได้มาจากเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน เงินบริจาคที่เชื่อมโยงกับระบบภาษีเงินได้ การเรียกเก็บเงินจากภาคบริการขนาดใหญ่ (ยกเว้นภาคเกษตรกรรมพื้นฐาน) เป็นต้น

## 2) ด้านการปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมาย และกฎระเบียบ

ก) รัฐบาลควรปรับปรุงระเบียบกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันที่มีความซ้ำซ้อนให้มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการแบบบูรณาการ และการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต ความเป็นอยู่และวัฒนธรรมของชุมชน เนื้อหาสำคัญอย่างหนึ่งที่ต้องกำหนดไว้คือ เรื่องกรรมสิทธิ์และสิทธิการใช้น้ำ โดยคำนึงถึงศักยภาพและข้อจำกัด ในลุ่มน้ำที่มีความแตกต่างกันสัดส่วนผู้ใช้น้ำในภาคส่วนต่างๆ และในพื้นที่ลุ่มน้ำข้างเคียงที่เชื่อมโยงในระบบต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับสิทธิในการพัฒนา การบริหาร การใช้ประโยชน์ การตัดค้ำ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ ทรัพยากรน้ำ

ข) หน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ควรส่งเสริมและติดตามให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยสร้างช่องทางในการสื่อสารกับสาธารณะต่อปัญหา

ค) ควรมีคณะทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่และภาคประชาชน ในการคลี่คลายปัญหาและลดความขัดแย้ง เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย การติดตามและการลงโทษกับผู้ฝ่าฝืน

ง) หน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นควรจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการน้ำ

## 3) ด้านกลไกการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชน เพื่อส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง

ก) การสร้างแรงจูงใจ สร้างกำลังใจ ให้การยอมรับชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้องสนับสนุนผลประโยชน์ ในเชิงเศรษฐกิจ จากกระบวนการจัดการของเงินทุน และสร้างความเข้าใจถึงการลดผลกระทบจากภัยพิบัติ

ข) รัฐบาลต้องสร้างกลไกการดูแลทั้งภาคประชาชนและกลไกการทำงานร่วมกับหน่วยงานองค์กรภาคีในระดับ รวมถึงมีระบบการตัดสินใจสั่งการควบคุมดูแลที่เป็นเอกภาพ

ค) การส่งเสริมบทบาทขององค์กรท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมและเป็นหลักในการแก้ปัญหาในระดับท้องถิ่นอย่างโปร่งใส ให้อำนาจและความรับผิดชอบแก่ผู้นำชุมชนในการสร้างระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติ และความร่วมมือในระบบเครือข่ายที่เข้มแข็ง

ง) รัฐบาลต้องให้การยอมรับสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรของชุมชน โดยส่งเสริมศักยภาพชุมชนในการจัดการภัยพิบัติบนพื้นฐานของทรัพยากรในชุมชน

จ) การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้การสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูล แจ้งข่าว และประสานงานได้ทุกระดับระหว่างเครือข่ายภาครัฐ เครือข่ายภาคประชาชน และเครือข่ายภาคเอกชน

ฉ) สนับสนุนให้มีการวิจัยชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา หน่วยงานภาครัฐ เช่น กรมทรัพยากรน้ำ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และองค์กรภาคเอกชน เป็นต้น เพื่อนำผลงานการวิจัยไปใช้ในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการน้ำ และเผยแพร่ความรู้สู่ชุมชนในระดับ

## 7. สรุป

ในการบริหารจัดการเพื่อบรรเทาอุทกภัยโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน จะต้องมีการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเห็นประโยชน์ในเชิงการลดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน การสร้างกำลังใจและการยอมรับให้กับชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง การสร้างการเรียนรู้ร่วมกันและทำความเข้าใจต่อปัญหาน้ำที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ รวมถึงการนำ

กรณีตัวอย่างต้นแบบและวิกฤติมาเป็นบทเรียน เพื่อทำความเข้าใจและสร้างความตระหนักเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา และจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในทุกกระยะของภัย ได้แก่ การเฝ้าระวัง การเตรียมตัวก่อนเกิดอุทกภัย การช่วยกันหาทางป้องกันการเตรียมความพร้อมในขณะเกิดภัย-หลังจากภัยพิบัติผ่านพ้นไป การดำเนินการต่อเนื่องเมื่อปัญหาผ่านพ้นไปแล้ว นอกจากนี้แล้ว การส่งเสริมสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้ประชาชนสามารถบริหารจัดการภัยพิบัติได้ เป็นการสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็ง ส่งเสริมการรวมกลุ่มการตั้งเครือข่าย การจัดทำบทเรียนการบริหารจัดการน้ำและภัยพิบัติ และการติดต่อสื่อสารกับภาครัฐในทุกระดับ รวมถึงการจัดทำระบบมาตรฐานการเยียวยาให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และการจัดทำฐานข้อมูลชุมชนสำหรับการจัดการอุทกภัย

ผลสำเร็จของโครงการศึกษานี้ คือการได้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงาน ประชาชน ชุมชน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานบริหารจัดการอุทกภัย ซึ่งการส่งเสริมบทบาทภาคประชาชนให้ช่วยเหลือตนเองและชุมชน จะช่วยให้การดำเนินงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

## 8. กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ที่ได้สนับสนุนทุนวิจัยภายใต้แผนงานวิจัยเรื่อง การกำหนดทิศทางการนโยบายและแผนหลักการบริหารจัดการน้ำระดับประเทศและการวิจัยเพื่อลดผลกระทบจากภัยพิบัติ ประจำปีงบประมาณ 2555 ตลอดจนโครงการพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ (NRU) ที่สนับสนุนค่าดำเนินการวิจัยบางส่วน และขอขอบคุณคุณคุณรัฐพล สายะพันธ์ จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ที่สนับสนุนข้อมูล และขอขอบคุณที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้กรุณาให้ความคิดเห็นในการจัดทำงานวิจัยในครั้งนี้

## 9. เอกสารอ้างอิง

1. Chinnarasri, C., 2012, "Thailand Flood 2011 : Causes, Lessons Learned and Future Conceptual Plan," *Ovidius University Annals Series : Civil Engineering*, 14, pp. 171-178.

2. Bhandari, D., Malakar, Y. and Murphy, B., 2010, *Understanding Disaster Management in Practice with Reference to Nepal*, Practice Action Nepal Office, Kathmandu, Nepal.

3. Dekens, J., 2007, *The River and the Snake don't Run Straight : Local Knowledge on Flood Preparedness in the Eastern Terai of Nepal*, Kathmandu, Nepal : ICIMOD.

4. Colombo, A.G., Herva's, J. and Arellano, A.L.V., 2002, *Guidelines on Flash Flood Prevention and Mitigation*, NEDIES Project, European Commission, Joint Research Project, EUR 20386 EN, Italy.

5. Associated Programme on Flood Management (APFM), 2007, *Guidance on Flash Flood Management : Recent experiences from Central and Eastern Europe*, December 2007.

6. Wagner, K., 2007, "Mental Models of Flash Floods and Landslides," *Risk Analysis*, 27 (3), pp. 671-681.

7. Knocke, E.T. and Kolivras, K.N., 2007, "Flash Flood Awareness in Southwest Virginia," *Risk Analysis*, 27 (1), pp. 155-169.

8. Buckland, J. and Rahman, M., 1999, "Community-based Disaster Management during the 1997 Red River Flood in Canada," *Journal of Disaster*, 23 (2), pp. 174-191.

9. Mallick, B.J., Witte, S.M., Sarkar, R., Mahboob, A.S. and Vogt, J., 2009, "Local Adaptation Strategies of a Coastal Community during Cyclone Sidr and their Vulnerability Analysis for Sustainable Disaster Mitigation Planning in Bangladesh," *Journal of Bangladesh Institute of Planners*, 2, pp. 158-168.

10. Shrestha, A.B. and Shrestha, S., 2008, "Flash Flood Risk in the Hindu Kush-Himalayas : Causes and Management Options," *International Conference on Disasters and Development : Bridging the Gap between Theory and Practice*, Nepal,

pp. 174-189.

11. United Nations (UN), 2008, "Water-Related Disaster Risk Reduction : Policy Issues and Guidance," *International Conference on Water Related Disaster Risks in Dushanbe, 27-29 June 2008*, Tajikistan.
12. International Strategy for Disaster Reduction (ISDR), 2007, *Building Disaster Resilient Communities : Good Practices and Lessons Learned*, United Nations, Geneva, June 2007.
13. Asian Disaster Prevention Center (ADPC), 2008, "Flood Disaster Mitigation and River Rehabilitation by Marikina City, Philippines," *Safer Cities 22 : Case Studies on Mitigating Disasters in Asia and the Pacific*, Bangkok.
14. International Civil Defence Organisation (ICDO), 2009, "Prevention and Awareness of Flood Risk in Algeria," *International Civil Defence Journal*, XIX (2), pp. 24-27.
15. Dale, N., Nyirongo, J., Anderson, C., Baker, L., Dilloway, S., Faleiro, F., van den Ende, P., Bercilla, J. and Beesley, J., 2009, *Local Voices, Global Choices : For Successful Disaster Risk Reduction*, Christian Aid, Oxfam, Practical Action, Save the Children and Tear Fund.
16. Coordination of Baan Nam Khem Village, 2008, "For Disaster Preparedness of Local Communities : A Case Study at the Center of Violent Waves of Nam Khem People," Project of Lesson Learning for Better Living from the Tsunami Disaster, Bangkok.
17. Chueachanthuek, V., Ayuwat, D. and Inmuong, Y., 2014, "Pre-flood Disaster Management using Community-based Approach : The Case of Lam Ta Khong Basin, Nakorn Ratchasima Province," *Journal of Environmental Management*, 10 (2), pp. 53-69. (In Thai)
18. Thanariyawong, P. 2013, "Flood Disaster Management Network at Kao Kor Village, Thorn Hong Sub-district, Prom Khiri District, Nakhorn Sri Thammarat Province," *Academic Services Journal - Prince of Songkla University*, 24 (1), pp. 51-70. (In Thai)
19. Chinnarasri, C., Porkaew, K., Yangchai, W., Sethputra, S. and Soonthornnonda, P., 2014, "Analysis of the Mission of Governmental Organization for Water Management in Thailand and the Development of the National Data Archive for Relief of Water-Related Disaster," *KMUTT Research and Development Journal*, 37 (3), pp. 361-387. (In Thai)
20. Associated Programme on Flood Management (APFM), 2006, *Social Aspects and Stakeholder Involvement in Integrated Flood Management*, August 2006. Geneva, Switzerland [Online], Available : [http://www.apfm.info/pdf/ifm\\_social\\_aspects.pdf](http://www.apfm.info/pdf/ifm_social_aspects.pdf).
21. World Meteorological Organization - WMO, 2006, *Social Aspects and Stakeholder Involvement in Integrated Flood Management*, Associated Programme on Flood Management (AFPM), Technical Document No. 4, Flood Management Policy Series, (WMO-No. 1008), Geneva, Switzerland.

