

MANAGEMENT MODEL FOR DEVERSE COMMUNITIES IN AYUTTAYA PROVINCE TOWARDING FLOODING CRISIS IN 2011

Panpakorn Somrotrat^{1*}

¹Graduate School of Public Administration, Burapha University, Chon Buri 20131, Thailand

ABSTRACT

The purpose of this research is to ascertain the following; To carry out a study of the management of a variety of communities around the province that have been affected by the incident. To collect data regarding the Flood incident of 2554/2012 by carrying out a survey collecting random data in the amount of 400 sets from 16 districts affected. Also conducting in-depth interviews of executives of local government units including 3 agencies; the Ayothaya Town Municipality, Phananchong Temple and Bang Pa-In Municipality; which are in the upstream, middle and downstream of the river, respectively. To compare the handling characteristics of the community's problems and the prevention methods of the flooding. By Surveying in each area of the community to see the different barriers and obstacles each area faced. There are 3 ways to deal with the flood prevention management which are; 1) To prepare a plan for separate agencies to work alone 2) To involve the local community in the planning process 3) And finally community members are involved in the process of commenting which should be assigned to the group leader, according to the decisions based on the various roles assigned.

The research of this paper is to point out that the flood management system in 2554/2011. There are still many issues that we need to fix together which are; People in the area affected have a lack of awareness and decent access to information. State agencies are not suitably prepared when faced with the real situation. Agencies also have a confusion and lack of coordination during the incident. Moreover, the preparation of spatial data as a guide lacks the required technology. There should therefore be a focus for the increased understanding and the joint involvement of the private sector, the public sector, and the community together. The recent events showed that both the public and private sectors still lack how to learn and cope with crisis in a systematic way. And therefore should arrange for joint comments and suggestions on how to fix flooding for every possible situation. This could come in the form of long-term or short-term protection plan and preparation of a management plan which includes all three emergency procedures. The government should be the title sponsor of the management plan and prepare the budget necessary to prevent flooding in the future.

Keywords: Pattern, handling, floods, year 2554, Ayutthaya

*Corresponding author: E-mail address: sai_pan@hotmail.com

การจัดการภัยพิบัติในรูปแบบที่หลากหลายในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากเหตุการณ์อุทกภัย ปี 2554

ปัทมาภรณ์ สมโรจน์รัตน์¹

¹วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา ชลบุรี 20131, ประเทศไทย

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษารูปแบบการจัดการที่หลากหลายของชุมชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์มหาอุทกภัยปี 2554 โดยทำการเก็บข้อมูลจากแบบสำรวจจำนวน 400 ชุด ใน 16 อำเภอของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ด้วยการสุ่มตามบริบทของกลุ่มเป้าหมาย อีกทั้งยังทำการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้บริหารของหน่วยงานท้องถิ่น จำนวน 3 หน่วยงาน ได้แก่ เทศบาลเมืองอโยธยา วัดพนัญเชิงวรวิหาร และ เทศบาลตำบลบางปะอิน ซึ่งอยู่ในพื้นที่บริเวณต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำตามลำดับ เพื่อทำการเปรียบเทียบลักษณะการจัดการของชุมชนต่อปัญหาและการป้องกันน้ำท่วม จากการสำรวจในแต่ละพื้นที่ของชุมชนจะมีปัญหาและอุปสรรคที่แตกต่างกัน โดยจะมีการจัดการ 3 รูปแบบด้วยกัน คือ การจัดการแบบต่างคนต่างทำ สมาชิกภายในชุมชนต่างมีส่วนร่วม และสุดท้ายสมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการแสดงความคิดเห็น แต่มอบหมายให้กลุ่มผู้นำเป็นผู้ตัดสินใจตามบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

จากการวิจัยครั้งนี้สามารถชี้ให้เห็นได้ว่าการจัดการอุทกภัยในปี 2554 ยังมีจุดบกพร่องที่เราต้องแก้ไขอยู่หลายจุดด้วยกันคือ ประชาชนในพื้นที่ขาดความตระหนักในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐไม่มีความพร้อมเมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์จริง หน่วยงานต่างๆยังมีความสับสนของการประสานงานอยู่ อีกทั้งในการเตรียมข้อมูลเชิงพื้นที่ยังขาดการนำเทคโนโลยีมาเป็นแนวทาง ทั้งนี้ควรเร่งสร้างความเข้าใจในการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนเพิ่มขึ้น เนื่องเหตุการณ์ที่ผ่านมาพบว่าทั้งภาครัฐและภาคเอกชนยังขาดการเรียนรู้และเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตอย่างเป็นระบบ และควรจัดให้มีการร่วมแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในทุกขั้นตอนซึ่งอาจออกมาในรูปของแผนป้องกันในระยะยาวหรือระยะสั้นและการเตรียมความพร้อมในด้านการจัดการกับภาวะฉุกเฉินทั้ง 3 ขั้นตอน โดยภาครัฐควรเป็นผู้สนับสนุนในเรื่องของการจัดการเรื่องการเตรียมความพร้อมและงบประมาณที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดเหตุอุทกภัยในครั้งต่อไป

คำสำคัญ: รูปแบบ, การจัดการ, อุทกภัย, ปี 2554, พระนครศรีอยุธยา

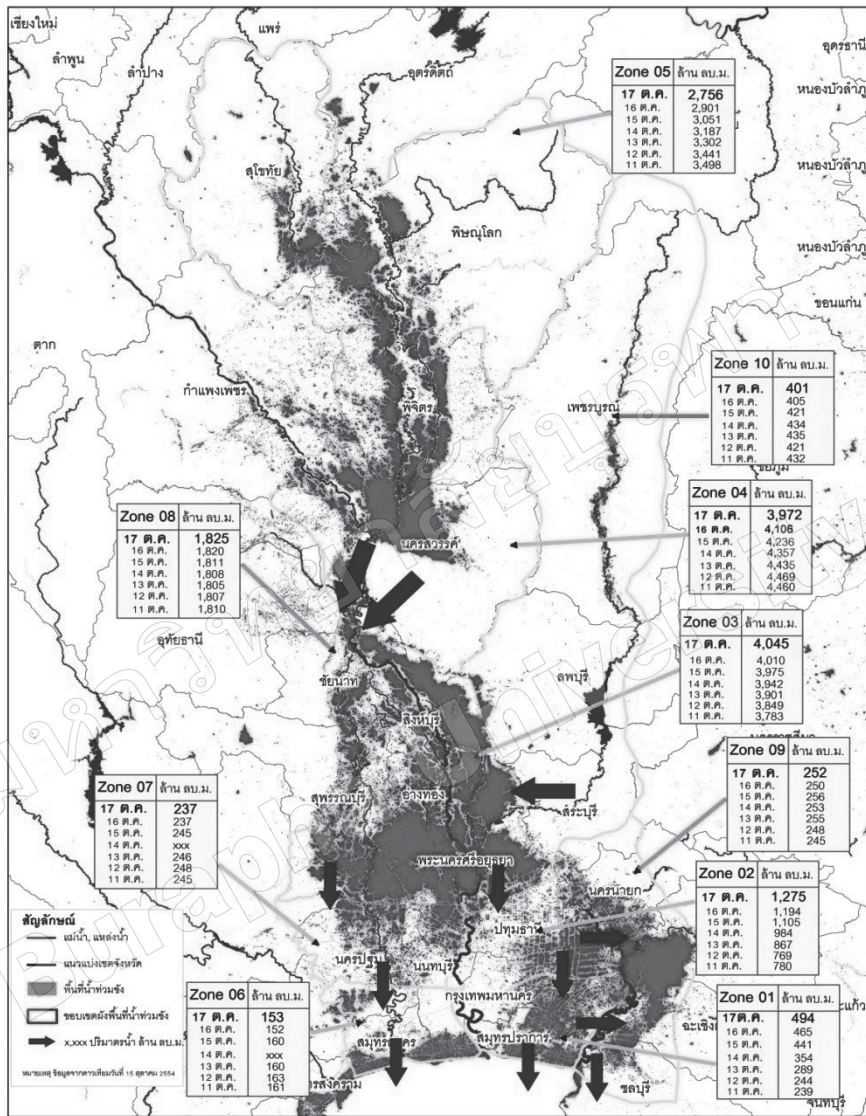
บทนำ

มหาอุทกภัยเริ่มขึ้นตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 จากพื้นที่ภาคเหนือแผ่ขยายวงกว้างครอบคลุมพื้นที่ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การเกิดอุทกภัยครั้งนี้มีบริเวณกว้างและต่อเนื่องในหลายพื้นที่

ได้แก่ จังหวัด สุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง สุพรรณบุรี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สระบุรี ปทุมธานี นนทบุรี นครปฐม ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี และกรุงเทพมหานคร ดังภาพที่ 1



พื้นที่น้ำท่วมขังและประมาณการปริมาตรน้ำในพื้นที่



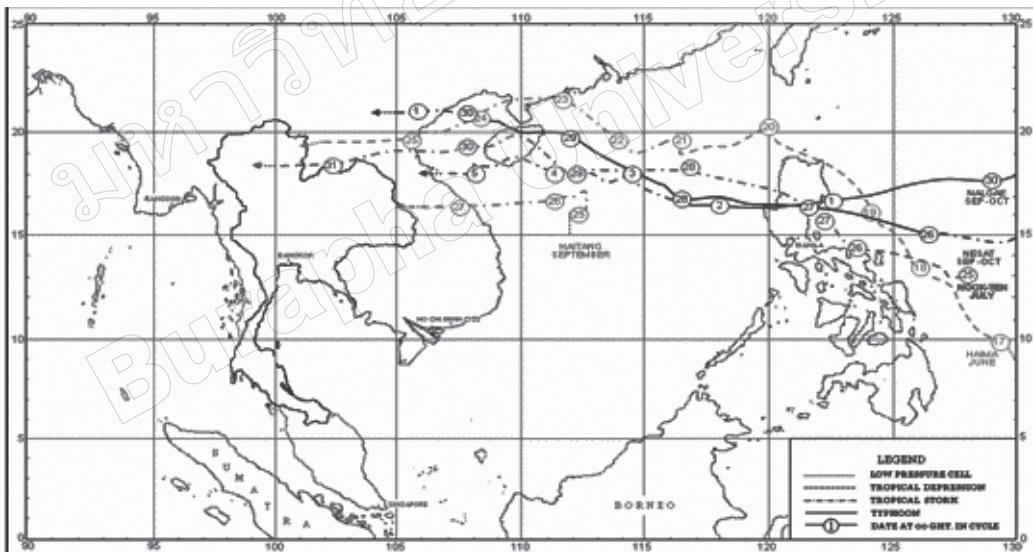
ภาพที่ 1 พื้นที่น้ำท่วมขังและประมาณการปริมาตรของน้ำในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและ ภาคกลาง ในเขตพื้นที่ชลประทาน ตั้งแต่วันที่ 11-17 ตุลาคม 2554 วิเคราะห์โดย สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน), 2554)

สาเหตุหลักในการเกิดอุทกภัยในครั้งนี้มาจากความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศที่การผกผันอย่างชัดเจน ตั้งแต่ช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2553 มีร่องมรสุมพาดผ่านภาคกลางเป็นเวลาหลายวัน ทำให้มีฝนตกมากผิดปกติ เป็นสาเหตุให้เกิดน้ำท่วมหนักในบริเวณเขาใหญ่

อำเภอปากช่อง และพื้นที่ใกล้เคียงอีกหลายจังหวัด ส่วนช่วงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2554 ก็เป็นอีกช่วงหนึ่งที่มีร่องมรสุมพาดผ่านภาคใต้เป็นเวลานานทำให้เกิดฝนตกหนัก มีน้ำท่วม ดินโคลนถล่มอย่างหนักอย่างไม่เคยเห็นมาก่อนในประวัติศาสตร์ไทยและตั้งแต่ปลายเดือนมิถุนายน

ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากพายุดีเปรสชัน “ไหหมา” (HAIMA) ที่เคลื่อนตัวมาจากประเทศลาว ส่งผลให้หลายจังหวัดโดยเฉพาะภาคเหนือมีฝนตกหนักถึงหนักมากอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดน้ำป่าไหลหลาก และดินถล่มในบริเวณจังหวัดเชียงราย พะเยา น่าน ตาก และจังหวัดสุโขทัย ต่อมาในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากพายุโซนร้อน “น็อกเทน” (NOCK-TEN) ซึ่งเคลื่อนตัวขึ้นฝั่งบริเวณประเทศเวียดนามตอนบน ผ่านประเทศลาวแล้วอ่อนกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชันก่อนเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทย ซึ่งส่งผลให้บริเวณภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน มีฝนตกหนักถึงหนักมากในหลายพื้นที่ มีรายงานน้ำท่วมบริเวณจังหวัดแม่ฮ่องสอน น่าน แพร่ อุดรดิต์ พิษณุโลก พิจิตร หนองคาย เลย อุดรธานี สกลนคร และจังหวัดนครพนม ส่วนในเดือนสิงหาคม ถึงแม้จะไม่มีพายุเคลื่อนเข้ามาใกล้แต่ประเทศไทย

ได้รับอิทธิพลจากมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และร่องความกดอากาศต่ำกำลังค่อนข้างแรงที่พัดผ่านประเทศไทยตอนบนทำให้มีฝนตกชุกหนาแน่นเกือบตลอดเดือน โดยเฉพาะบริเวณภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีรายงานฝนหนักถึงหนักมากเป็นระยะๆ จนเกิดน้ำท่วมต่อเนื่องในหลายพื้นที่ สำหรับเดือนกันยายน นอกเหนือจากมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และร่องความกดอากาศต่ำแล้ว ประเทศไทยยังได้รับอิทธิพลจากพายุหมุนเขตร้อนอีก 3 ลูก คือ พายุไต้ฝุ่น “เนสาด (NESAT)” ในช่วงต้นเดือนตุลาคม และพายุโซนร้อน “นาลแก (NALGAE)” ในช่วงต้นเดือนตุลาคม และพายุโซนร้อน “ไห่ถาง (HAITANG)” ในช่วงปลายเดือนตุลาคม ส่งผลให้ประเทศไทยตอนบนมีฝนตกชุกหนาแน่น โดยมีรายงานฝนหนักถึงหนักมากเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่องดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 เส้นทางเดินพายุที่เคลื่อนเข้าใกล้และเข้าสู่ประเทศไทย ในช่วงเดือน กรกฎาคม-ตุลาคม (สมาคมวิศวกรที่ปรึกษาแห่งประเทศไทย, 2554)

ในขณะที่สถานการณ์อุทกภัยรุนแรงขึ้นจนเข้าสู่ภาวะวิกฤติสูงสุดในเดือนตุลาคมนั้นจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นอีกหนึ่งจังหวัดที่ประสบปัญหาอุทกภัยในครั้งนี้ด้วย ทั้งนี้จากสภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัด ซึ่งตั้งอยู่บนที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา จึงทำให้

จังหวัดพระนครศรีอยุธยาประสบอุทกภัยเต็มพื้นที่ทั้งหมดคือ 16 อำเภอ 194 ตำบล และ 1,378 หมู่บ้าน พื้นที่ทางการเกษตรเสียหาย จำนวน 353,455 ไร่ ประชากรได้รับความเดือดร้อน 271,718 คนเรือและมีผู้เสียชีวิตจากเหตุอุทกภัยน้ำท่วมถึง 110 ราย (กระทรวงมหาดไทย, 2554)

ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นับล้านคนเกิดความตื่นตระหนกกับมวลน้ำก้อนใหญ่ที่กำลังเคลื่อนตัวเข้ามาใกล้เมืองอุตสาหกรรมแห่งนี้ โดยมีพฤติกรรมที่แตกต่างกันไป อาทิ ซื้อมีสินค้าอุปโภคบริโภคที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีพต่าง ๆ มากักตุนไว้ เช่น ข้าวสาร อาหารแห้ง อาหารประเภทกึ่งสำเร็จรูป บ้างก็นำรถยนต์ขึ้นไปจอดบนทางด่วน สะพานกลับรถ หรือถนนที่สูงๆ เพื่อหนีน้ำมีการเสพข่าวสารทางโซเชียลเน็ตเวิร์ก ตลอดเวลา หรือแม้แต่กระทั่งพยายามทำแนวป้องกันบ้านเรือนของตนเอง โดยการก่ออิฐล้อมบ้านของตนเอง เพื่อป้องกันไม่ให้น้ำเข้าบ้าน พฤติกรรมที่หวาดกลัวของประชาชนทำให้สินค้าอุปโภคบริโภคที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีพจำนวนมากขาดตลาด ผู้ผลิตไม่สามารถผลิตสินค้ามาจำหน่ายได้ทันกับความต้องการของประชาชน วัสดุก่อสร้าง ทั้งอิฐ หิน ปูนทราย ไม่เพียงพอต่อความต้องการ หรือแม้กระทั่งบางชุมชนที่ถูกน้ำท่วมแล้วในแต่ละพื้นที่ก็เกิดความขัดแย้งกันขึ้น เพื่อที่จะผลักดันน้ำโดยการนำพวกไปก่อกวนไม่ให้สร้างพนังกั้นน้ำ บางพวกก็ใช้วิธีการพังคั้นน้ำเพื่อระบายน้ำให้ออกจากพื้นที่บ้านเรือนของตนเอง

จากข้อมูลเชิงประจักษ์ทั้งหลายจะเห็นว่าอุทกภัยเป็นสาธารณภัยที่รัฐจะต้องดำเนินการหาวิธีป้องกันและระงับเหตุที่เกิดขึ้นโดยเร็ว พร้อมทั้งจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนอย่างเร่งด่วน ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อให้สถานการณ์เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว รวมถึงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ชีวิตความเป็นอยู่ทั้งทางร่างกายและจิตใจของประชาชน ประสบการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2554 ที่ผ่านมา ถือว่ามีความสำคัญที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในการประมวลผลเพื่อการป้องกันและการเตรียมการในระยะยาว ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงาน หรือการทำงานดังกล่าวที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ในขณะที่การเกิดอุทกภัยเป็นปรากฏการณ์ที่

อาจเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น เพื่อลดระดับของความสูญเสียในด้านต่างๆ จึงควรปรับปรุงระบบการบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านมาได้เน้นการช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Relief Measures) และการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ (Restoration) มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับการป้องกัน (Prevention) และบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) จากอุทกภัยให้มีขีดความสามารถเพิ่มมากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาพฤติกรรมของประชาชนที่ประสบปัญหาอุทกภัยในชุมชนที่ต่างกันว่ามีรูปแบบการจัดการที่แตกต่างกันอย่างไรและมีการช่วยเหลือตนเองภายในชุมชนอย่างไร เมื่อความช่วยเหลือของภาครัฐยังไม่ถึง เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เนื่องจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นพื้นที่ที่เกิดอุทกภัยซ้ำซากเพื่อลดความเสี่ยง ความรุนแรง และความเสียหายที่เกิดขึ้นให้น้อยที่สุด รวมทั้งประชาชนจะได้รับประโยชน์สูงสุดและเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

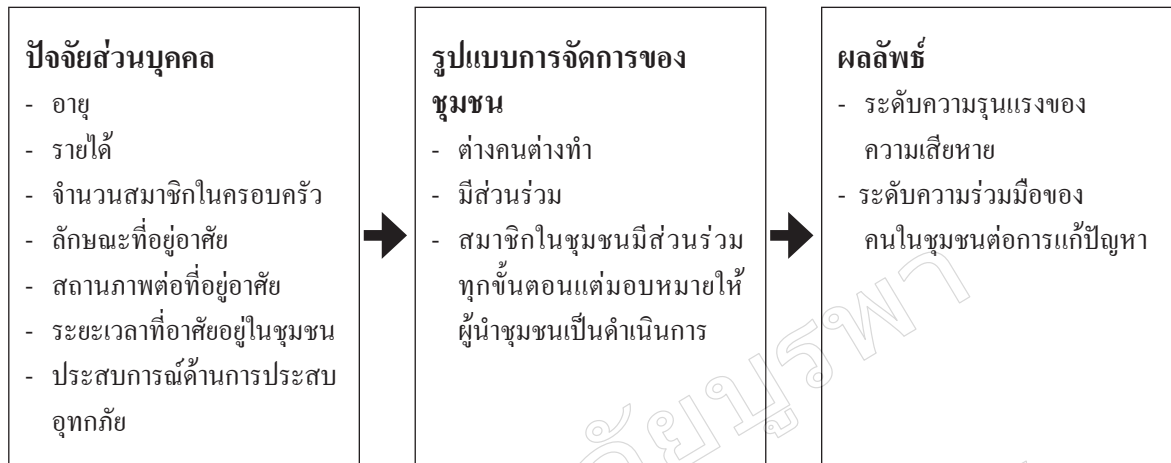
1. เพื่อศึกษารูปแบบการจัดการที่หลากหลายของชุมชนในเขตพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อุทกภัยปี 2554
2. เพื่อเปรียบเทียบลักษณะการจัดการของชุมชนต่อปัญหาและการป้องกันน้ำท่วมโดยจำแนกตามบริบทที่ต่างกันของชุมชน

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาเฉพาะพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปี พ.ศ.2554

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การจัดการชุมชนจากเหตุการณ์อุทกภัยในปี 2554



ภาพที่ 3 กรอบการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทราบรูปแบบการจัดการที่หลากหลายจากเหตุการณ์อุทกภัยปี 2554
2. ทราบถึงลักษณะหรือรูปแบบการจัดการชุมชนจำแนกตามบริบทของชุมชน
3. ผลการวิจัยที่ได้รับสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการป้องกัน บรรเทา และแก้ไขปัญหาอุทกภัยในอนาคต

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารในภาวะวิกฤติ

กุลธิดา นาคพิน (2550) กล่าวว่าไว้ว่าภาวะวิกฤติ คือ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่ปกติธรรมดาและเหตุการณ์นั้น กลายเป็นข่าวหรือเป็นข่าวใหญ่ โดยภาวะวิกฤตินี้จะสร้างความประหลาดใจ ความกดดัน ความตื่นตระหนก สร้างความสับสน สร้างความเข้าใจในเชิงลบและอยู่ในความสนใจอย่างสูงต่อชนทั้งภายในและภายนอกองค์กร

สรุปได้ว่า ภาวะวิกฤติ (Crisis) หมายถึง สภาวะที่บุคคลอยู่ภายใต้ความกดดันอย่างรุนแรง อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ในชีวิตทั้งที่คาดหวังและไม่คาดหวังว่าจะเกิดอะไรขึ้น ประกอบกับการที่บุคคลได้รับรู้เหตุการณ์

ที่เกิดขึ้นคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงและกลไกการปรับตัวในภาวะปกติที่นำมาใช้แก้ปัญหาในสถานการณ์นั้นไม่ได้ผล ตลอดจนขาดการช่วยเหลือจากทรัพยากรทางสังคม ทำให้บุคคลเข้าสู่ภาวะวิกฤติ โดยเริ่มปรากฏอาการตั้งแต่เกิดความตึงเครียด วิตกกังวล และสับสน จนกระทั่งไม่สามารถทำหน้าที่ตามบทบาทของตนเองได้ ภาวะวิกฤติมีช่วงระยะเวลาประมาณ 4-6 สัปดาห์ ซึ่งเป็นระยะสุดท้ายที่บุคคลต้องการความช่วยเหลืออย่างรีบด่วน บุคคลที่ประสบกับภาวะวิกฤติมิใช่อาการเจ็บป่วยทางโรคจิตหรือโรคประสาท เนื่องจากบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้เหตุการณ์เดียวกันจะมีปฏิกิริยาตอบโต้ต่อเหตุการณ์ไม่เหมือนกันบุคคลหนึ่งอาจเกิดภาวะวิกฤติในขณะที่อีกบุคคลหนึ่งไม่เกิดภาวะวิกฤติเพราะสามารถแก้ไขปัญหาในเหตุการณ์นั้น

การนำแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารการจัดการสภาวะวิกฤติมาใช้เป็นแนวทางในการวิจัย มีเหตุผลเนื่องมาจากในการวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การศึกษาถึงการบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งจะทำให้สามารถอธิบายถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการเข้าจัดการกับสภาวะวิกฤติ การดำเนินการแก้ไขเพื่อให้สถานการณ์

อุทกภัยกลับเข้าสู่สภาวะการณแบบปกติ จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการบริหารจัดการสภาวะวิกฤติเป็นพื้นฐานสำคัญ และเป็นไปตามลำดับขั้นตอนที่ถูกต้อง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุด องค์ประกอบของภาวะวิกฤติมีลักษณะของความฉุกเฉินอยู่ด้วย ดังนั้นในการจัดการต่อสถานการณ์อุทกภัยซึ่งเป็นภาวะฉุกเฉินจะต้องดำเนินไปตามแนวทางของภาวะวิกฤติด้วย

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการปัญหาอุทกภัย

การบริหารจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติของหน่วยงานระดับท้องถิ่น

ในการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติของหน่วยงานระดับท้องถิ่นของ Wolensky (1983) และการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากอุทกภัย (Abney & Hill, 1966; Kreps, 1984; Long, 1958; Mushkatek & Weschler, 1985; Nilson, 1985; Quarantelli & Dye, 1977; Tumer, 1976; Wolensky, 1983; Wolensky & Miller, 1981) สามารถสรุปแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานระดับท้องถิ่น (Local Government) ในการเตรียมการป้องกันการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ตลอดถึงหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง จำแนกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. ช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ (Pre Disaster Period) เป็นการกำหนดแผนเพื่อเตรียมการป้องกันภัยพิบัติถือเป็นหัวใจสำคัญที่สุดในขั้นตอนแรกและมีความสำคัญโดยหน่วยงานระดับท้องถิ่นจะต้องดำเนินการ เนื่องจากเป็นข้อกำหนดจากหน่วยรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตามจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น การบริหารจัดการเรื่องภัยพิบัติในขั้นเตรียมการมักจะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าใด เนื่องจากความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนยังไม่เพียงพอ (Inadequate Conceptualization of Planning Process) ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่เกิดจาก 3 องค์ประกอบ ได้แก่

1.1 ข้าราชการ บุคลากรจะเน้นการวางแผนแก้ปัญหาในระยะสั้นและเฉพาะหน้า ในขณะที่การวางแผนเพื่อแก้ปัญหาในระยะยาวมักจะไม่ค่อยได้ดำเนินการ โดยมองว่าการวางแผนเตรียมการและแก้ไขปัญหายุติเป็น “ผลผลิต (Product) มากกว่าจะเป็นกระบวนการ

(Process)” คือ การพยายามแบ่งแยกการวางแผนเรื่องนี้ ออกจากการวางแผนของหน่วยงานในภาพรวมด้านอื่น

1.2 ในขณะที่ประชาชนมอบความไว้วางใจให้กับผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งระดับท้องถิ่นแต่ในทางกลับกัน บุคคลดังกล่าว ซึ่งรวมถึงประชาชนทั่วไปและกลุ่มองค์กรต่าง ๆ กลับไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนแต่อย่างใด

1.3 การจัดทำแผนและการปฏิบัติตามแผนไม่บรรลุผล เนื่องจากการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน แม้แต่การวางแผนที่ได้ดำเนินการดีแล้ว แต่เมื่อประสบกับปัญหาการประสานงาน ทำให้ไม่สามารถบรรลุผลได้

2. ช่วงระยะเวลาที่เกิดภาวะฉุกเฉินจากการเกิดภัยพิบัติ (Emergency Period) ผลการศึกษาจำนวนมากเกี่ยวกับการดำเนินงานในช่วงเกิดภัยพิบัติ พบว่า หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่นมักจะมาสามารถแก้ไขสถานการณ์และประเด็นปัญหาที่เกินกำลังหน้าที่ได้ (Overload of Problems) และจะถูกดำเนินการโดยหน่วยงานอื่น เช่น Citizens Committee หรือโดยหน่วยงานของรัฐอื่น ทั้งในระดับมลรัฐหรือแม้แต่หน่วยงานจากรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ ยังมีผลการศึกษาในเรื่องนี้จากนักวิชาการบางท่านถึงกับกล่าวว่า ภายใต้กระบวนการดำเนินงานที่อ่อนแอได้นำไปสู่ภาวะที่เรียกว่า “การสูญสลายอำนาจหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงเกิดภาวะฉุกเฉินระหว่างเกิดภัยพิบัติ”

จากปรากฏการณ์ดังกล่าว ผลการศึกษาหลายเรื่องได้สรุปถึงสาเหตุของการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพไว้ 4 ประการ ได้แก่

2.1 ภาวะการเป็นผู้นำที่ไร้ประสิทธิภาพ (Ineffective Leadership) ในที่นี้หมายถึง ลักษณะประสพการณ์และคุณภาพของข้าราชการระดับท้องถิ่นด้วย

2.2 ขาดการเตรียมการล่วงหน้า (Lack of Preparedness) ซึ่งรวมถึงการวางแผนล่วงหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีความตั้งใจที่จะดำเนินการ และไม่มีความสามารถในการวางแผน

2.3 โครงสร้างการปกครองและการบริหาร (Government Structure) การจัดโครงสร้างการปกครองและการบริหารที่มีการกระจายอำนาจสู่ระดับท้องถิ่นแท้จริงจะนำไปสู่ความเป็นอิสระของหน่วยงานในการบริหาร

เพื่อก่อให้เกิดการประสานงานในภาวะฉุกเฉินได้มากขึ้น

2.4 การเรียกร้องให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นดำเนินการเกินโครงสร้างหน้าที่ (Excessive Demands) นั่นคือ ภายใต้โครงสร้างการจัดตั้งหน่วยงานระดับท้องถิ่นมิได้มุ่งแก้ไขปัญหายั่งยืน ดังนั้น จึงมีข้อจำกัดในการดำเนินงานได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อจำกัดและการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานระดับท้องถิ่นข้างต้น จะถูกทดแทนจากการเข้ามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาจากกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มเฉพาะกิจ (Emergent Groups) องค์กรอาสาสมัคร (Voluntary Organizations) กลุ่มนักธุรกิจ เป็นต้น

3. การฟื้นฟูในระยะเร่งด่วน (Early Recovery Period) ผลการศึกษาจากนักวิชาการจำนวนหนึ่งได้สรุปวิธีหรือลักษณะการดำเนินงานไว้ 4 ประเด็นหลัก คือ

3.1 กิจกรรมการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญในอันดับแรก ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับถนน ตรอก ซอย ชะยะ และงานที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอื่น เป็นต้น ในขณะที่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูปรับปรุงด้านการบริหาร และการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดจากภัยพิบัติ มักจะได้รับความสนใจน้อย ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานระดับท้องถิ่นมักจะมุ่งขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานกลาง

3.2 หน่วยงานระดับท้องถิ่น (ทั้งเมืองเล็ก และเมืองใหญ่) จะขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญประเภทมืออาชีพ (Professional Staff) หรือหากมีก็ไม่เพียงพอ

3.3 ข้อจำกัดด้านระเบียบ กฎหมาย และระบบราชการจะมีผลทำให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปอย่างล่าช้า

3.4 บทบาทของชุมชนข้างเคียง นักธุรกิจ และผู้นำภาคเอกชนอื่น ๆ (Non-Government Leaders) จะมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจกรรมฟื้นฟูในระยะเร่งด่วน ภายหลังจากภัยพิบัติ ในขณะที่เดียวกันกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญต่อการผลักดันท้องถิ่นให้ปรับปรุงวิธีการบริหารงาน

4. ช่วงการฟื้นฟูในระยะยาว (Long-Term Recovery

Period) จะมีลักษณะเดียวกับในขั้นตอนหรือช่วงก่อนหน้านี้ กล่าวคือ หน่วยงานระดับท้องถิ่นยังคงขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญแบบมืออาชีพ และล่าช้ากว่าภาคเอกชน ในขณะเดียวกัน ข้าราชการฝ่ายการเมือง (Elected Officials) มีบทบาทแค่ตรายาง (Rubber Stamp) ที่คอยรับฟังและรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้นำชุมชนเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนสาเหตุของการเกิดภัยพิบัติ การกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันบรรเทาและแก้ไขในระยะยาว ก่อนข้างยุ่งยาก เนื่องจากยังคงยึดติดอยู่กับแนวทางเดิมที่เคยปฏิบัติมา คือ จะเน้นในเรื่องการขุดคลอง การสร้างเขื่อนมากกว่า จะคำนึงถึงนโยบายด้านการกำหนดเป็นดับทกกฎหมาย เช่น กฎหมายการใช้ประโยชน์จากที่ดิน และท้ายที่สุดฝ่ายบริหาร ฝ่ายนักการเมืองก็ยังคงยึดแนวทางแรก (การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน) เพื่อแก้ไขปัญหาการเกิดอุทกภัย

เนื่องด้วยอุทกภัยเกิดขึ้น โดยสาเหตุหลายประการ ในบางกรณีก็สามารถทราบเหตุการณ์ล่วงหน้าได้เป็นเวลานานพอที่จะหลีกเลี่ยงหรือควบคุมป้องกันอันตรายได้ เช่น น้ำท่วมจากพายุไต้ฝุ่นและพายุไซรอนร้อน เป็นต้น ปัจจุบันนักอุตุนิยมวิทยาสามารถแจ้งให้ทราบล่วงหน้าได้ไม่น้อยกว่า 36 ชั่วโมงก่อนที่พายุจะมาถึง ดังนั้น สัญญาณเตือนภัยจึงมีความจำเป็นมากที่ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้นเพื่อจะได้หาทางป้องกันหรือลดภัยพิบัตินั้นได้ทันทั่วถึง

ดังนั้น ในการเตรียมการเพื่อต่อสู้กับอุทกภัยให้ได้ผลและมีประสิทธิภาพ จึงต้องวางแผนและวิธีการที่ได้เตรียมและซ้อมไว้เป็นอย่างดี สิ่งสำคัญที่สุดก่อนอื่นใด คือ การประกาศคำเตือนอุทกภัยให้ประชาชนทราบล่วงหน้า เพื่อให้มีระยะเวลาเพียงพอที่จะเตรียมรับสถานการณ์ได้ทันประกาศนี้ควรแจ้งให้ประชาชนทราบโดยทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่อยู่ในเขตอันตราย เช่น ริมฝั่งทะเล ริมแม่น้ำ และประชาชนที่มีบ้านเรือนอยู่ในที่ห่างไกลจากชุมชนและเส้นทางคมนาคม การเตรียมรับสถานการณ์อุทกภัยควรประสานงานระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่บ้านเมือง เมื่อได้รับคำเตือนว่าจะมีอุทกภัยเกิดขึ้น ประชาชนที่มีบ้านเรือนหรือทำการเพาะปลูกอยู่ในพื้นที่ราบลุ่ม ริมแม่น้ำ ริมคลอง หรือตามชายทะเล ควรปฏิบัติ ดังนี้

1. รีบอพยพจากบ้านที่อยู่ริมแม่น้ำและชายทะเล

ไปอยู่ในที่สูงหรือที่ปลอดภัย

2. สำหรับอาคารบ้านเรือนและโรงงาน หากสามารถขนย้ายสิ่งของไปอยู่ในที่ปลอดภัยได้ก็สมควรกระทำ หรืออาจยกพื้นให้สูงเพื่อหนีน้ำ หรือทำคันดินหรือกำแพงกั้นน้ำรอบบริเวณ (Ring Dikes)

3. พาหนะรถยนต์ ล้อเลื่อน หรือเครื่องใช้หนัก และจมน้ำได้ ต้องยกให้สูงพื้นน้ำหรือใช้ถังน้ำมัน 200 ลิตร ผูกติดกัน ใช้กระดามปูทำเป็นแพบรรทุกระถางต้นไม้

4. สัตว์เลี้ยงและปศุสัตว์ควรนำไปผูกไว้ในที่สูง

5. เตรียมกระสอบใส่ดิน หรือทรายเพื่อเสริมคันดินกั้นน้ำให้สูงขึ้นหรือไว้อุดร่องน้ำ

6. เตรียมอาหาร แพ ไม้ใช้เป็นที่พำนักเมื่อน้ำท่วมเป็นเวลานาน เพื่อช่วยอพยพและช่วยชีวิตได้เมื่อเกิดอุทกภัยร้ายแรง

7. เตรียมเครื่องมือช่างไม้ ไม้กระดาน และเชือกสำหรับต่อแพเพื่อช่วยชีวิตในยามคับขัน เมื่อน้ำท่วมมากขึ้นจะได้ใช้เครื่องมือช่วยเปิดหลังคา รั้วผ้า หรือผ้าไม้เพื่อใช้ไม้พุงตัวในน้ำ

8. เตรียมอาหารกระป๋องสำรองให้เพียงพอหากเกิดอุทกภัยเป็นเวลาหลายวัน

9. เตรียมน้ำสะอาดไว้ดื่มและใช้อุปโภค เมื่อน้ำท่วมน้ำสะอาด จะขาดแคลนระบบระบายประปาอาจจะจุก หากใช้น้ำบ่อขอมไม่สะอาดพอ หากจำเป็นควรต้มให้เดือดเสียก่อน

10. เตรียมเครื่องเวชภัณฑ์ไว้บ้างพอสมควร เช่น ยาแก้แพ้ ยาทาสดักต๋อย เนื่องจากสัตว์มีพิษจะหนีน้ำท่วมขึ้นมาอยู่บนบ้านและหลังคา

11. เตรียมเชือกไนลอนขนาดใหญ่และยางไม่น้อยกว่า 10 เมตร เพื่อใช้ยึดเหนี่ยวไม่ให้ไหลลอยตามน้ำ แต่หากมีแพหรือเรือก็ใช้เชือกผูกติดไว้กับต้นไม้ใหญ่เพื่ออาศัยเกาะแพได้

12. เตรียมวิทยุที่ใช้ถ่านไฟฉาย เพื่อไว้ติดตามฟังรายงานข่าวลักษณะอากาศกรมอุตุนิยมวิทยา

13. เตรียมไฟฉาย ถ่านไฟฉาย และเทียนไข เพื่อไว้ใช้เมื่อไฟฟ้าดับขณะเกิดอุทกภัย

ทั้งนี้อุทกภัยสามารถควบคุม ป้องกัน ปรับปรุงแก้ไขพื้นที่รับน้ำเพื่อลดอันตรายจากอุทกภัยได้ โดยใช้

หลักการทางกายภาพพื้นฐานในการควบคุมและลดอันตรายจากอุทกภัย คือ

1. พยายามชะลอการไหลของน้ำที่กั้นเขื่อนฝิวหน้าดิน โดยเฉพาะบริเวณต้นน้ำ ลำธารให้น้อยที่สุด ซึ่งขึ้นอยู่กับการจัดการผิวดินของที่ลาดเทโดยการปลูกป่าใหม่ (Reforestation) หมายถึง การเปลี่ยนสภาพพื้นที่ซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นป่าไม้มาก่อน แต่ได้ถูกทำลายไปให้กลับเป็นป่าไม้ขึ้นอีกครั้ง การปลูกป่าใหม่ต้องหมั่นปลูกอยู่เสมอ เพื่อให้ผิวดินมีพืชปกคลุมจะได้ดูดซับน้ำและเพิ่มอัตราการไหลของน้ำผิวดินรวมทั้งการสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำหลายๆแห่ง และในหุบเขาตอนล่างด้วย เพื่อช่วยลดการปะทะของคลื่นที่เกิดจากอุทกภัยได้อย่างมาก และสามารถปล่อยน้ำให้ไหลลงสู่แม่น้ำสายใหม่ได้ตลอดเวลา

2. พยายามลดความรุนแรงของน้ำในแม่น้ำที่ไหลท่วมที่ราบน้ำท่วมสองฝั่ง มีวิธีป้องกันพื้นที่ราบน้ำท่วมโดยตรง 2 ทฤษฎี แตกต่างกันอย่างน่าสนใจ ดังนี้

ทฤษฎีที่ 1 การสร้างคันดินหรือทำนบดิน (Levee) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Dikes หมายถึง คันดินหรือทรายที่เสริมสูงขึ้นจากผิวดินเดิมเป็นแนวขนานไปตามสองฝั่งแม่น้ำ เพื่อเพิ่มความจุของแม่น้ำให้มากขึ้น และป้องกันการไหลบ่าของน้ำจากแม่น้ำเข้าสู่ที่ราบสองฝั่งแม่น้ำ คันดินที่มนุษย์สร้างขึ้นได้เลียนแบบคันดินธรรมชาติ (Natural Levee) เนื่องจากแม่น้ำได้พาโคลนตมมาทับถมริมฝั่งในระหว่างหน้าน้ำหลาก เมื่อน้ำลดโคลนตมที่ทับถมก็เป็นคันดินยาวขนานไปตามริมฝั่งน้ำ ในขณะที่เดียวกันพื้นน้ำก็ตื้นเขินขึ้น เมื่อเกิดน้ำท่วมบ่าไหลเชี่ยวกรากจนน้ำทะลุคันดิน ทำให้เกิดน้ำไหลท่วมบริเวณหลังคันดินอย่างรุนแรง ดังนั้น คันดินที่มนุษย์สร้างขึ้นจึงควรพัฒนาให้มั่นคงแข็งแรง ไม่เพียงแต่ป้องกันแรงกดดันตามธรรมชาติเท่านั้น แต่ควรให้แข็งแรงและสูงพอที่จะรับภัยพิบัติจากอุทกภัยร้ายแรงที่สุดได้ด้วย อีกกรณีหนึ่งควรสร้างช่องระบายน้ำ (Crevasses) หลายแห่งให้แข็งแรงพอเพื่อระบายน้ำที่เชี่ยวกรากให้ลดความรุนแรงลง ไม่ทำให้คันดินหรือทำนบแตก จะเกิดความเสียหายขึ้นได้

ทฤษฎีที่ 2 โดยการตัดร่องน้ำลัดทางบริเวณส่วนโค้งใหญ่ของแม่น้ำ เพื่อให้หน้าไหลในระยะทางสั้นลงและไหลเร็วขึ้น ผลที่ตามมา คือ แม่น้ำมีความลาดชัน

ของร่องน้ำเพิ่มขึ้น ไหลเร็วแรง และมีปริมาณน้ำเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้การพัฒนาร่องน้ำต้องมีการคำนวณผลกระทบล่วงหน้าไว้แล้วถึงการปะทะของคลื่นแม่น้ำและความแข็งแรงของคันดินที่สร้างขึ้นว่าจะทนทานความแรงและปริมาณน้ำได้ รวมทั้งคำนึงถึงพื้นราบบางแห่งอาจถูกน้ำท่วมกลายเป็นทะเลสาบน้อยๆ ชั่วคราวด้วย

อุทกภัยจะเกิดขึ้นได้เนื่องจากความไม่สมดุลของปริมาณน้ำฝน น้ำท่า และน้ำทะเลกับพื้นที่รับน้ำ สำหรับปริมาณน้ำจะมากน้อยเป็นสิ่งที่เกิดจากธรรมชาติ มนุษย์ไม่สามารถควบคุมได้แต่สามารถแก้ไขภาวะการไหลของน้ำให้ช้าเร็ว มากน้อยขณะน้ำไหลอยู่บนพื้นโลกได้ สำหรับความจุของลำน้ำสามารถเพิ่มขึ้นได้ และในด้านความลึกก็สามารถขุดลอกร่องน้ำ ในแนวนอนสามารถทำทางลัดให้น้ำไหลได้เร็วขึ้นหรือมีความจุของปริมาณน้ำมากขึ้น อุทกภัยจึงเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มนุษย์สามารถเตรียมตัวเพื่อรับสถานการณ์ได้ดีที่สุด ยกเว้นอุทกภัยจากพายุหมุนเขตร้อนเท่านั้นที่มนุษย์ตั้งตัวไม่ค่อยติดกับภัยชนิดนี้

วิธีการดำเนินการวิจัย

1. ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. สืบค้นแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เช่น ทฤษฎีแนวความคิดการจัดการภัยพิบัติ การจัดการอุทกภัย การมีส่วนร่วมของประชาชน และงานวิจัยที่เกี่ยวกับรูปแบบการจัดการชุมชนที่หลากหลายนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากเหตุการณ์อุทกภัยปี 2554

2. การสำรวจความคิดเห็นโดยการใช้นิแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในภาพกว้างว่าประกอบด้วยนโยบายใดบ้าง เพื่อสำรวจผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายเพื่อการสัมผัสภัยและขอข้อมูลในรายละเอียดจากกลุ่มประชากรที่ใช้ในการวิจัยโดยการสุ่มตัวอย่างแบบสะดวกของประชาชนในพื้นที่กรณีศึกษา ได้แก่ เทศบาลเมือง อโยธยา เทศบาลตำบลบางปะอิน และวัดพนัญเชิงวรวิหาร โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้คือประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใน 16 อำเภอ ไม่น้อยกว่า 1 ปี จำนวน 787,653 คน รวมเป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 400 คน ด้วยการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง ใช้สูตร

ทาโร ยามาเน (Taro Yamane, 1973)

$$n = \frac{N}{1+Ne^2}$$

$$n = \frac{787,653}{1+787,653 \times (0.05)^2}$$

$$n = \frac{787,653}{1,969.13}$$

$$n = 400.00$$

เมื่อ n แทน ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง
N แทน ขนาดของประชากร
e แทน ความคลาดเคลื่อนของการสุ่มตัวอย่าง

ทั้งนี้ได้มีการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือแบบสอบถามที่สร้างขึ้นไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน ตรวจสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหา (Content Validity) และพิจารณาความยากง่าย (Difficulty) ของแบบสอบถามว่าเหมาะสมกับผู้ตอบหรือไม่ ทั้งในด้านความยากง่ายในเนื้อหาและภาษาที่ใช้ หลังจากนั้น จะทำการปรับปรุงแบบสอบถามตามคำแนะนำข้างต้นและจะนำแบบสอบถามที่ปรับปรุงเสร็จแล้วไปทดสอบ (Pretest) กับประชาชนที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 ตัวอย่าง แล้วนำผลที่ได้มาวิเคราะห์หาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถาม โดยทำการคำนวณหาค่า Alpha Coefficient แบบสอบถามข้อใดมีค่า IOC ใกล้ 1.00 แสดงว่าความเที่ยงตรงด้านเนื้อหาหากถ้ามีค่าใกล้ 0 แสดงว่า ความเที่ยงตรงด้านเนื้อหาต่ำ และถ้ามีค่า IOC เป็นจำนวนลบแสดงว่า แบบสอบถามข้อนั้นไม่มีความเที่ยงตรงด้านเนื้อหา กำหนดค่า IOC ที่ใช้ได้ 0.50 ขึ้นไป ส่วนการหาความเที่ยงตรง (Validity) ของแบบสอบถาม โดยใช้เทคนิค Factor Analysis โดยการพิจารณาค่า KMO (Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy) ให้มีค่ามากกว่า 0.5 ขึ้นไป และใช้ค่า Sig. ของ Barlett's Test of Sphericity ให้มีค่าต่ำกว่า 0.01 จึงยอมรับได้

3. การสัมผัสภัยเชิงลึก เลือกกลุ่มเป้าหมายเป็น 3 กรณีศึกษา ได้แก่ เทศบาลเมือง อโยธยา เทศบาลตำบลบางปะอิน และวัดพนัญเชิงวรวิหาร ซึ่งเป็นตัวแทนกลุ่มชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในปี 2554 และ

เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เพื่อศึกษาระดับความเสียหาย ระดับความร่วมมือของคนในชุมชนต่อการแก้ปัญหา และระดับความสัมพันธ์ของคนในชุมชน หลังจากนั้น สรุปเนื้อหาจากการสัมภาษณ์ และข้อมูลที่ได้จากการสังเกตและจากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับรูปแบบการจัดการชุมชนเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัย

2. ชั้นการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์รูปแบบการจัดการภัยพิบัติของชุมชนในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อุทกภัย ปี 2554 เพื่อศึกษาระดับความเสียหาย ระดับความร่วมมือของคนในชุมชนต่อการแก้ปัญหา อุทกภัย และระดับความสัมพันธ์ของคนในชุมชน และการวิเคราะห์รูปแบบการแก้ไขปัญหาอุทกภัยจากภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนรวมทั้งการนำเทคโนโลยีภูมิสารสนเทศมาเป็นเครื่องมือ ดังนี้

1. การวิเคราะห์รูปแบบการจัดการภัยพิบัติของชุมชน และการวิเคราะห์รูปแบบการแก้ไขปัญหาอุทกภัยจากภาคส่วนต่างๆ โดยพิจารณาข้อมูลที่ได้ในการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) จากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งวิธีการวิเคราะห์อื่นๆ

2. ชั้นนำเสนอผลการศึกษา จะเสนอในลักษณะเชิงพรรณนา และพรรณนาวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้แก่

2.1 สรุปรูปแบบการจัดการชุมชนเพื่อศึกษาระดับความเสียหาย ระดับความร่วมมือของคนในชุมชนต่อการแก้ปัญหาอุทกภัย และระดับความสัมพันธ์ของคนในชุมชน รวมถึงรูปแบบการจัดการชุมชนที่หลากหลาย ได้แก่ แบบต่างคนต่างทำ แบบมีส่วนร่วม และแบบสมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในขั้นตอน โดยมอบหมายให้ผู้นำชุมชนเป็นผู้สนับสนุน

2.2 สรุปรูปแบบการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในภาคส่วนต่างๆ และแนวทางในการนำภูมิสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการแก้ไขปัญหาอุทกภัย

2.3 นำเสนอแนวทางการพัฒนารูปแบบ

การจัดการชุมชน เพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยที่เหมาะสมกับ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ผลการวิจัย

รูปแบบการจัดการภัยพิบัติของชุมชนในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อุทกภัย ปี 2554 ของหน่วยงานทั้ง 3 ภูมิภาค ได้แก่ เทศบาลเมือง อโยธยา เทศบาลตำบลบางปะอิน และวัดพัญญูเชิงวรวิหาร สามารถแบ่งแนวทางการบริหารจัดการออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 กระบวนการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดอุทกภัย เทศบาลเมืองอโยธยา และเทศบาลตำบลบางปะอิน ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีการเตรียมความพร้อมสำหรับรับมือกับภาวะวิกฤต โดยมีการประชุมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมการเผชิญกับปัญหาการเกิดอุทกภัย และมีการกำหนดผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน (Incident Commander) อย่างคร่าวๆ แต่ไม่ได้การจัดทำแผนเผชิญเหตุอย่างละเอียด (Emergency Response Plan) รวมถึงไม่ได้การจัดระบบการประสานงานระหว่างกัน (Networking System) เนื่องจากประเมินว่าพื้นที่ในเขตรับผิดชอบประสบปัญหาอุทกภัยเป็นประจำทุกปีอยู่แล้ว เจ้าหน้าที่มีประสบการณ์ และคาดว่าสถานการณ์ไม่น่าจะรุนแรงกว่าทุกปีที่ผ่านมา ดังนั้น จึงไม่ได้เตรียมความพร้อมเป็นพื้นฐานด้านปัจจัยสี่ (Basic Needs) แต่มีการตั้งงบกลางเพื่อใช้สำหรับแก้ไขปัญหาฉุกเฉินต่างๆ ในพื้นที่รวมถึงกรณีภัยพิบัติเกิดขึ้นได้ทันที ขณะที่วัดพัญญูเชิงวรวิหาร มีรูปแบบของการจัดการเพื่อป้องกันอุทกภัยที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ได้มีการติดตามข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานต่างๆ อย่างใกล้ชิด และมีการประชุมเตรียมความพร้อม การจัดทำแผนเผชิญเหตุอย่างละเอียด (Emergency Response Plan) รวมถึงแบ่งบทบาทหน้าที่ให้กับบุคลากรในหน่วยงานอย่างชัดเจน สำหรับการการจัดเตรียมระบบการแพทย์ฉุกเฉิน (Emergency Medical Service) พบว่าทั้งสามหน่วยงานได้จัดเตรียม ชุดปฐมพยาบาลเบื้องต้น ไว้ดูแลผู้ประสบภัยกรณีที่ไม่เกิดเหตุร้ายแรงมากนัก ทั้งนี้ในส่วนของเทศบาลเมืองอโยธยาและเทศบาลตำบลบางปะอิน มีกลไกในการลงไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยในแต่ละชุมชน โดยผ่าน

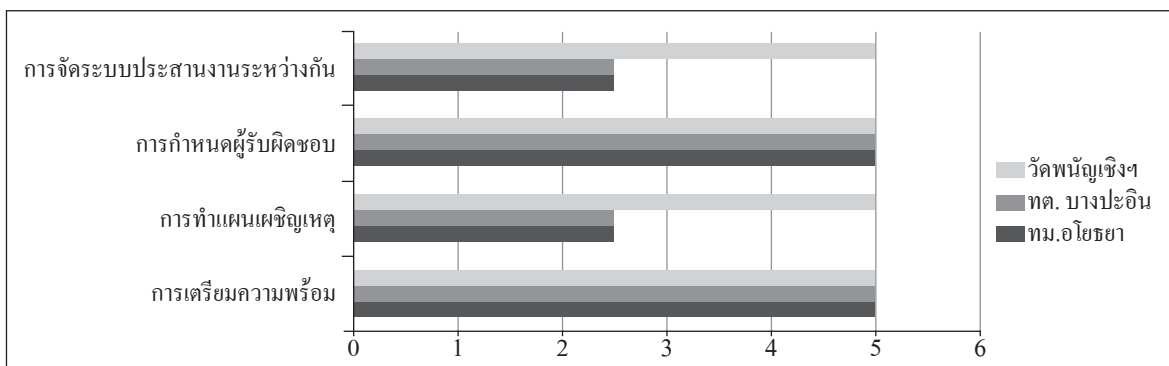
อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ในขณะที่ วัตถุประสงค์ของการใช้การประสานงานกับสถานพยาบาล ที่อยู่ใกล้เคียงได้ตลอดเวลา ด้านการให้ความรู้แก่ประชาชน ในพื้นที่เสี่ยงและการแจ้งเตือนภัย (Information Dissimilation & Early Warning) พบว่า ช่วงก่อนเกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 มีเพียงวัดพนัญเชิงวรวิหารเท่านั้น ที่ได้มีการ ให้ความรู้กับบุคลากรในวัดและเตรียมพร้อมบุคลากร ในการป้องกัน ส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งสอง แม้จะมีการแจ้งเตือนภัย (Early Warning) แต่ก็ได้ มีการให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่เสี่ยง (Information Dissimilation) เพื่อรับมือกับผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างดีพอ นอกจากรณี วัดพนัญเชิงวรวิหาร ยังมีกระบวนการกำหนด แผนการป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยของชุมชน และการทบทวนความต้องการของข้อมูลและเตรียมความพร้อม ในการจัดการอุทกภัยในแต่ละขั้นตอน ขณะที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 แห่ง ไม่ได้มีการดำเนินการ เช่นเดียวกับการฝึกอบรมบุคลากรในชุมชน หรือหน่วยงาน เพื่อบริหารจัดการในภาวะวิกฤตอย่างถูกต้องตามหลักการ และมาตรฐานสากล การปรับปรุงฐานข้อมูลด้านต่างๆ ของหน่วยงานหรือชุมชนเพื่อรับมือสถานการณ์อุทกภัย การศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการ เพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในอดีตและมีการ นำผลการศึกษามาใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผน การป้องกันและบรรเทาอุทกภัยพบว่ามีเพียงวัด พนัญเชิงวรวิหารเท่านั้นที่ได้ดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 2 กระบวนการบริหารจัดการระหว่าง เกิดอุทกภัย ช่วงระยะเวลาที่เกิดภาวะฉุกเฉินจากการเกิดภัย

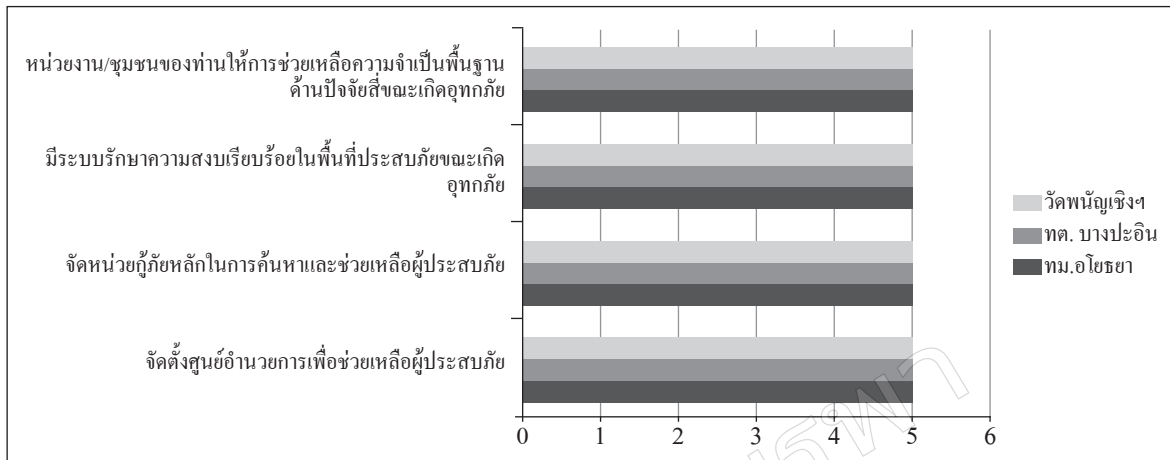
พิบัติ (Emergency Period) พบว่า ทั้งเทศบาลเมืองโยธยา และเทศบาลตำบลบางปะอิน ไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ และประเด็นปัญหาที่เกินกำลังหน้าที่ได้ (Overload of Problems) และจะถูกดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมถึงทดแทนจากการเข้ามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา จากกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มเฉพาะกิจ (Emergent Groups) องค์กรอาสาสมัคร (Voluntary Organizations) กลุ่มนักธุรกิจ เป็นต้น ด้านความร่วมมือจากคนในชุมชน พบว่าวัด พนัญเชิงวรวิหารให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของ ชุมชน และประชาชนที่อยู่โดยรอบวัดมากกว่าเทศบาล เมืองโยธยา และเทศบาลตำบลบางปะอิน

ขั้นตอนที่ 3 กระบวนการบริหารจัดการเพื่อฟื้นฟู หลังเกิดอุทกภัยพบว่ากิจกรรมการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญ ในอันดับแรก ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับถนน ตรอก ซอย ซะ และงานที่เกี่ยวข้องกับวัดลุ่มอื่น เป็นต้น ในขณะที่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูปรับปรุงด้านการบริหาร และการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนข้อขัดแย้ง ต่างๆ ที่เกิดจากภัยพิบัติ มักจะได้รับความสนใจน้อย ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานระดับท้องถิ่นมักจะมุ่งขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานกลางมากกว่า ส่วนการฟื้นฟู ในระยะยาว (Long-Term Recovery Period) ยังคงยึดติด อยู่กับแนวทางเดิมที่เคยปฏิบัติมา คือ เน้นในเรื่องการ ขุดคูคลอง การสร้างเขื่อนมากกว่าจะคำนึงถึงนโยบาย ด้านการกำหนดเป็นดับทกกฎหมาย เช่น กฎหมายการใช้ประโยชน์จากที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาการเกิดอุทกภัย ดังตารางที่ 1

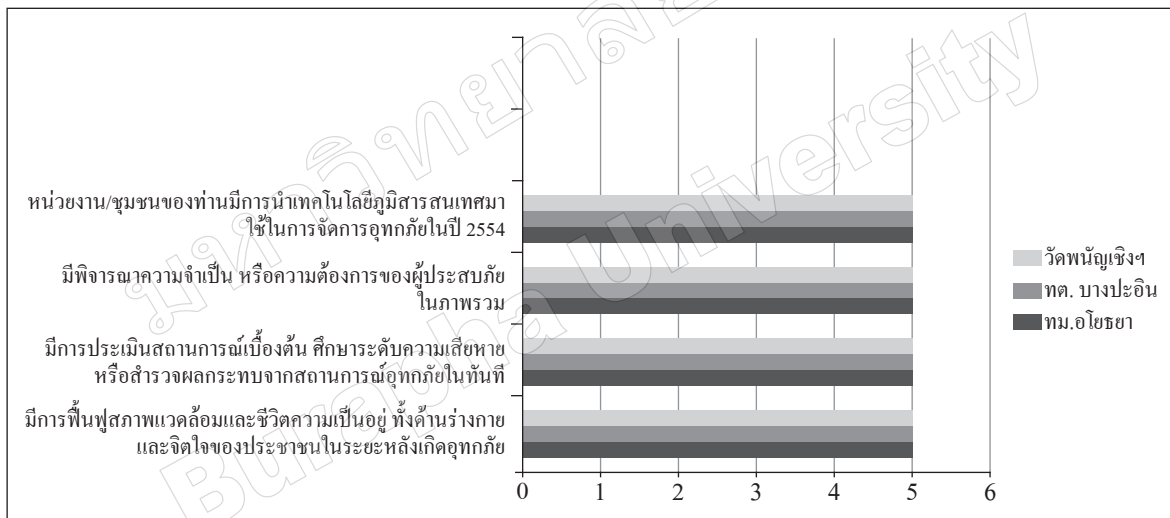
ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบการเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัย



ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบการเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการการระหว่างเกิดอุทกภัย



ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบการเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการการหลังเกิดอุทกภัย



ตารางที่ 4 การเปรียบเทียบการบริหารจัดการการหลังเกิดอุทกภัย

ขั้นตอน	ทม.อโยธยา	ทต.บางปะอิน	วัดพนัญเชิงฯ
การจัดการเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงาน/ชุมชน			
1. หน่วยงาน/ชุมชนของท่านมีปัญหาในการบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในปี 2554	<ul style="list-style-type: none"> - การมีส่วนร่วมของชาวบ้านอยู่ในระดับต่ำ - ชาวบ้านมีทัศนคติว่าเทศบาลมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือ - ขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญ 	<ul style="list-style-type: none"> การมีส่วนร่วมของชาวบ้านอยู่ในระดับต่ำ ชาวบ้านมีทัศนคติว่าเทศบาลมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือ 	<ul style="list-style-type: none"> การช่วยเหลือจากส่วนกลางล่าช้า

ขั้นตอน	ทม.อโยธยา	ทต.บางปะอิน	วัดพัญญูเชิงฯ
2. รูปแบบการจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงาน/ชุมชนของท่านในปี 2554	ลักษณะต่างคนต่างอยู่	ลักษณะต่างคนต่างอยู่	การสร้างความร่วมมือกับชาวบ้านและจิตอาสา
3. หน่วยงาน/ชุมชนของท่านหน่วยงาน/ชุมชนของท่านมีวิธีการแก้ไขปัญหาอุปสรรค ระหว่างการดำเนินการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในปี 2554	ลักษณะต่างคนต่างอยู่	ลักษณะต่างคนต่างอยู่	
4. หน่วยงาน/ชุมชนของท่านมีการนำเทคโนโลยีภูมิสารสนเทศมาใช้ในการจัดการอุทกภัยในปี 2554	✓	✓	✓
	ใช้เล็กน้อย โดยติดตามข่าวสารจากสถานีโทรทัศน์และหน่วยงานอื่นๆ	ใช้เล็กน้อย โดยติดตามข่าวสารจากสถานีโทรทัศน์และหน่วยงานอื่นๆ	ใช้เล็กน้อย โดยติดตามข่าวสารจากสถานีโทรทัศน์และหน่วยงานอื่นๆ

ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้

ข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยให้กับหน่วยงาน/ชุมชน จากการศึกษาข้อเสนอแนะดังนี้

1. ในด้านการมีส่วนร่วม ควรมีการสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชนเพิ่มขึ้น โดยควรให้ครอบคลุมในด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมคิดร่วมแสดงความคิดเห็น และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ รวมถึงการติดตามตรวจสอบและประเมินผล

2. ในด้านกายภาพเนื่องจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีสภาพภูมิประเทศตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มปากแม่น้ำซึ่งอยู่สูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางเพียง 3.5 เมตร ผนวกกับเป็นศูนย์รวมของแม่น้ำหลายสายมาบรรจบกัน ดังนั้นสภาพภูมิประเทศจึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการทำให้เมืองพระนครศรีอยุธยามีความเสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วมสูง ดังนั้น แนวทางแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยประการหนึ่ง ควรจะ

ชะลอการไหลของน้ำให้มีระยะเวลานานขึ้น โดยการกักเก็บน้ำเพื่อให้การระบายน้ำในท่อระบายไหลในอัตราที่มีการออกแบบไว้ ซึ่งการเก็บกักน้ำมีหลายลักษณะเช่น บ่อน้ำ พื้นที่ว่างราบต่ำ พื้นที่สีเขียว (สนามเด็กเล่น, สวนสาธารณะ) คู คลอง โดยการชะลอการไหลของน้ำกระทำในลักษณะของโครงการพระราชดำริ “แก้มลิง”

3. ในด้านเทคนิค ควรมีการจัดสร้างระบบเตือนอุทกภัยล่วงหน้า ซึ่งควรมีการสร้างระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการวางแผนป้องกันน้ำท่วม เช่น อัตราการไหลของน้ำ สถิติเกี่ยวกับความถี่ของอุทกภัย สถิติเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศ และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกิดอุทกภัย โดยเฉพาะข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในการวางแผนป้องกันน้ำท่วม ควรจัดเก็บอย่างเป็นระบบ และจัดทำในรูปแบบของฐานข้อมูล เพื่อง่ายต่อการนำมาใช้งาน และสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ได้ทันที รวมทั้งจะทำให้ระบบเตือนภัยดังกล่าวมีความถูกต้องมากที่สุด

4. ในด้านการบริหารจัดการ เนื่องจากปัญหาการเกิดอุทกภัยในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเกิดขึ้นทุกปี และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้น ทางกระทรวงที่มีส่วนเกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กร

เฉพาะกิจเพื่อระดมความคิดในการวางแผนแก้ไขปัญหาคอขวดที่เกิดขึ้น โดยจะต้องเป็นองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือของฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐ และองค์กรเอกชน ทั้งนี้ อาจจะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ประธาน และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานโยธาจังหวัด สำนักผังเมืองจังหวัด กรมศิลปากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนจากภาคประชาชน มาระดมความคิดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งอาจออกมาในรูปของแผนป้องกันระยะยาว และระยะสั้น โดยรัฐอาจสนับสนุนในเรื่องของงบประมาณ

บางส่วนจากภายในบำรุงท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่บริเวณ โดยมีการวางแผนและดำเนินการก่อนฤดูฝน ในระหว่างฤดูฝนอาจจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามการดำเนินการ และสรุปผลการดำเนินงานเพื่อการวางแผนในปีต่อไป ทั้งนี้จากผลการศึกษาทางกระทรวงมหาดไทย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง สามารถนำผลการศึกษาไปประยุกต์เพื่อใช้บริหารจัดการในพื้นที่ประสบอุทกภัยได้จริง

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University

บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย. (2554). *สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ.2553 และศูนย์บรรเทาการรองรับเหตุอุทกภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- _____. (2555). *ข้อมูลจำนวนประชากรปี 2554*. เข้าถึงได้จาก <http://www.ayutthaya.go.th/Ayu/people.html>
- กุลธิดา นาคพิน. (2550). *การเมืองเรื่องการจัดการสภาวะอุทกภัย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่: กรณีศึกษาสถานการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ.2548*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมาคมวิศวกรที่ปรึกษาแห่งประเทศไทย. (2554). *การแก้ไขปัญหาน้ำท่วม คู่มือเจ้าพระยา*. กรุงเทพฯ: สมาคมฯ.
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน). (2554). *พื้นที่น้ำท่วมขังและประมาณการปริมาตรของน้ำในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางในเขตพื้นที่ชลประทาน*. เข้าถึงได้จาก <http://flood.gistda.or.th/>
- Abney, F. G., & Hill, L. B. (1966). Natural disasters as a political variable: The effect of a hurricane on an urban election. *The American Political Science Review*, 974-981.
- Nilson, L. B. (1985). Introduction: Breaking the Application Barrier: Policy Agenda From Hazards Research. *Review of Policy Research*, 4(4), 641-644.
- Quarantelli, E. L. & Dye, R. R. (1977). Response to social crisis and disaster. *Annual Review of Sociology*.
- Tumer, B. A. (1976). The Development of disaster sequence models for the analysis as the origin of disaster. *The Sociological Review*, 6, 445-486
- Wolensky, R. P. (1983). Power Structure and Group Mobilization Following Disaster: A Case Study. *Social Science Quarterly*, 64(1), 97-110.
- Wolensky, R. P., & Miller, E. J. (1981). The Everyday Versus the Disaster Role of Local Officials Citizen and Official Definitions. *Urban Affairs Review*, 16(4), 483-504.