



วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563)

**การมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่น และหน่วยงาน
จังหวัดอุบลราชธานีในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ
อุทกภัยในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก**

**The Participation of Local Communities and
Authorities of Ubon Ratchathani Province in
Enhancing the Effectiveness of Flood Management
in the Repeatedly Flooded Areas**

อรัทัย เลียงจินดาถาวร^{1*} อนุวัฒน์ วัฒนพิชญากุล²

ชนิษฐา นามโคตร³ และรพินทร์ ยืนยาว⁴

Orathai Liengjindathaworn^{1*} Anuvadh Vadhnapijyakul²

Kanittha NamKhot³ and Raphin Yuanyao⁴

¹คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

¹Faculty of Humanities and Social Science,
Ubon Ratchathani Rajabhat University

²คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

²Faculty of Pharmaceutical Science, Ubon Ratchathani University

³ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 13 จังหวัดอุบลราชธานี

³Department of Disaster Prevention and Mitigation Area office 13,
Ubon Ratchathani

⁴มูลนิธิประชาสังคมจังหวัดอุบลราชธานี

⁴Civil Society Foundation, Ubon Ratchathani

*E-mail: orathai.lieng@gmail.com

Received: May 29, 2018

Revised: Sep 25, 2018

Accepted: Oct 24, 2019



บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาปัญหาและผลกระทบจากอุทกภัยของชุมชนในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก อ.เมือง จ.อุบลราชธานี การมีส่วนร่วมและแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและหน่วยงาน เก็บข้อมูลจากตัวอย่าง 147 คน ด้วยแบบสอบถาม การสัมภาษณ์เชิงลึก การสำรวจบริบทและการจัดเวทีชุมชน รวม 12 ชุมชน แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา และการจัดหมวดหมู่ วิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัย พบว่า น้ำท่วมซ้ำซากส่งผลกระทบต่อการอยู่อาศัย อาชีพ สุขภาพ และการสัญจร ที่ผ่านมาชุมชนและหน่วยงานมีส่วนร่วมในการจัดการในช่วงก่อนเกิด ระหว่างเกิด และหลังเกิดภัย ซึ่งผู้ประสบภัยสะท้อนว่า การให้ความช่วยเหลือยังล่าช้า กระจายไม่ทั่วถึง และไม่เพียงพอ

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก ชุมชนควรวางแผนลดความเสี่ยง หน่วยงานควรยึดธรรมาภิบาลในการจัดการ พัฒนาระบบและกลไกสนับสนุนความรู้ให้ชุมชน และสนับสนุนการจัดการด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม

คำสำคัญ: การเพิ่มประสิทธิภาพ การจัดการอุทกภัย การมีส่วนร่วมของชุมชน

Abstract

This research aims to study the problems and the impacts of floods in the repeatedly flooded communities in Mueang District, Ubon Ratchathani Province. It also examines community's participation and identify alternatives to enhance the effectiveness of participatory management which emphasizes on local communities and authorities. Data were gathered from questionnaires, in- depth interview, contextual exploration, and community forum dialogues from 147 samples in 12 communities. Data were analyzed by applying descriptive statistics, categorized data, and content analysis.



This research found that the repeatedly floods affected people's standards of living, career, health, and travelling. Previously, the communities and the organizations participated in flood management during the period before the floods occurred, during the period of flooding, and during the period after floods. The sample group participants reflected they received assistance slowly, partially, and insufficiently.

The alternative approaches to enhance the effectiveness of flood management in the repeatedly flooded areas are as follows. Firstly, the community should have a plan to reduce risks. Secondly, the local government and administrative staff should focus on good governance in managing the floods. Thirdly, systems and mechanisms for supporting community's knowledge should be developed. Finally, those mechanisms should also encourage participatory procedures.

Keywords: Enhancing the effectiveness, Flood management, Community participation

บทนำ

จังหวัดอุบลราชธานี เป็นจังหวัดหนึ่งที่ประสบกับปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากเป็นประจำ โดยมีภูมิประเทศตั้งอยู่ในบริเวณที่เรียกว่าแอ่งโคราช (Korat basin) ลักษณะโดยทั่วไปเป็นที่สูงต่ำ มีพื้นที่รองรับน้ำของแม่น้ำสายหลักสองสาย คือ แม่น้ำชีไหลมาบรรจบกับแม่น้ำมูล ซึ่งไหลผ่านกลางตัวจังหวัดจากทิศตะวันตกมายังทิศตะวันออก แล้วไหลลงสู่แม่น้ำโขงที่อำเภอโขงเจียม รวมถึงลำน้ำสาขาของแม่น้ำทั้งสอง ได้แก่ ลำเซบก ลำโดมใหญ่ ลำโดมน้อย จึงมีพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นบริเวณกว้าง กอปรกับจังหวัดอุบลราชธานีอยู่ในเขตที่มีปริมาณน้ำฝนค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยของจังหวัดอื่น ๆ ในช่วงปลายฤดูฝนมักจะมีพายุดีเปรสชัน ฝนตกชุก จึงทำให้มีปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากในบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำ นอกจากนั้นยังมีปัจจัยที่ทำให้ น้ำท่วมซ้ำบ่อยและนานยิ่งขึ้น คือ การพัฒนาขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทาง ไม่มีการวางผังเมืองอย่างรัดกุม มีการถมแก้มลิงก่อสร้าง



อสังหาริมทรัพย์ปิดเส้นทางการไหลของน้ำตามธรรมชาติ โดยโครงการส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อระบบนิเวศน์สิ่งแวดล้อม จึงนำมาซึ่งปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากและท่วมขังเป็นเวลานาน โดยเฉพาะชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำได้รับผลกระทบอย่างมาก

สำหรับเหตุการณ์น้ำท่วมในปี 2560 จากการที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากพายุโซนร้อน “ตาลัส” (TALAS) และ “เซินกา” (SONCA) ในช่วงวันที่ 5 กรกฎาคม - 9 สิงหาคม พ.ศ. 2560 ทำให้มีฝนตกหนักอย่างต่อเนื่องและมีฝนตกหนักและหนักมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Meteorological Department, 2017) ส่งผลให้ระดับน้ำแม่น้ำมูลที่ไหลผ่านจังหวัดอุบลราชธานีเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่อง น้ำล้นตลิ่งไหลเข้าท่วมชุมชนริมฝั่งในเขตอำเภอเมืองอุบลราชธานี 218 ครีวเรือน (Department of Disaster Prevention and Mitigation, 2017)

การเกิดน้ำท่วมในเขตอำเภอเมืองอุบลราชธานีแต่ละครั้งทำให้คนที่อาศัยอยู่ในชุมชนประมาณ 218 ครีวเรือนเดือดร้อนในการดำรงชีวิตทั้งด้านการสัญจร ความเสียหายต่อบ้านเรือนและทรัพย์สิน เศรษฐกิจในชุมชน นอกจากนี้ยังส่งผลเสียต่อสุขภาพอนามัยของคนในชุมชนทั้งด้านร่างกายและจิตใจ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้มีความพยายามแก้ไขอยู่ทุกปีจากทั้งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและจากชุมชนเอง

เมื่อพิจารณาถึงบทบาท ภารกิจและการจัดการอุทกภัยที่ผ่านมาของชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่า ในส่วนการจัดการของชุมชน ผู้นำและแกนนำชุมชนทำหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลอุทกภัย แจ้งเตือนภัย และติดต่อประสานงานขอความช่วยเหลือจากองค์กร/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รับสิ่งของบริจาคมาแจกจ่ายหรือประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประสบภัยมารับสิ่งของบริจาค รวมถึงประสานกับชุมชนใกล้เคียงและองค์กรปกครองท้องถิ่นมาให้ความช่วยเหลือ ในส่วนของชาวบ้านที่ประสบภัยก็จะมีการจัดการภายในครอบครัวของตน เตรียมพร้อมที่จะอพยพไปอยู่ศูนย์พักพิงชั่วคราว ซึ่งมีทั้งพื้นที่ของเอกชนและของหน่วยงานราชการ

การจัดการของหน่วยงานราชการ หน่วยงานที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติมีหลายหน่วยงาน ทั้งสังกัดราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เมื่อเกิดอุทกภัยจะจัดตั้งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของจังหวัดและเทศบาล ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและจัดการอุทกภัยภายใต้ขอบเขตนโยบาย อำนาจหน้าที่ และระเบียบข้อบังคับของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งส่วนใหญ่การจัดการจะดำเนินการเมื่อใกล้จะเกิดอุทกภัยหรือเมื่อเกิดอุทกภัย เนื่องจากเกี่ยวข้อง



กับการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยมีเทศบาลเป็นหน่วยงานหลักให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้น จัดเตรียมสถานที่และสาธารณูปโภคในศูนย์พักพิง การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ รวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าเมื่อเกิดเหตุอุทกภัยจะมีการจัดการทั้งของชุมชนและหน่วยงาน แต่การจัดการที่ผ่านมาก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการ กล่าวคือ ในส่วนของชุมชน การจัดการส่วนใหญ่ดำเนินการเมื่อเกิดภัยโดยผู้นำชุมชนไม่กีดกันจัดการตามความคุ้นเคย ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนในการวางแผนเตรียมพร้อมรับภัยและการจัดการภายในชุมชน ทำให้ยังปรากฏปัญหาความไม่โปร่งใสและไม่เท่าเทียมในการจัดสรรสิ่งของบริจาค ภัยยังชีพ และการให้ความช่วยเหลือล่าช้าอยู่เรื่อยมา ในส่วนของหน่วยงานราชการ การจัดการที่ผ่านมามีส่วนใหญ่มุ่งเน้นการดำเนินการเมื่อเกิดภัย เนื่องจากระเบียบกำหนดว่าจังหวัดต้องประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติเสียก่อน หน่วยงานจึงจะสามารถเบิกจ่ายงบประมาณให้ความช่วยเหลือได้ การจัดการยังขาดการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการเตรียมพร้อมรับปรับตัวเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ขาดการบูรณาการด้านแผน ข้อมูล ความรู้ และการจัดการระหว่างหน่วยงานเท่าที่ควร เทศบาลเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดชุมชน รู้ข้อมูลในพื้นที่ดีที่สุด แต่มีข้อจำกัดในเรื่องทรัพยากรและการบูรณาการการจัดการกับหน่วยงานในพื้นที่ ทำให้ความช่วยเหลือยังล่าช้าและไม่เพียงพอ

จากปัจจัยความเสี่ยงเหล่านี้ ประกอบกับความเปราะบางและการขาดความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติ เป็นสาเหตุนำไปสู่ความสูญเสียทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงความเสียหายต่อระบบสาธารณสุข เศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ของประชาชน จะเห็นได้ว่า อุทกภัยที่เกิดขึ้นในอำเภอเมืองอุบลราชธานีนั้นเกิดขึ้นบ่อยครั้งในช่วงฤดูน้ำหลากและประชาชนยังคงเดือดร้อนอย่างต่อเนื่องการจัดการอุทกภัยด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมและบูรณาการเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถและความเข้มแข็งของชุมชน และเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเตรียมความพร้อมการจัดการอุทกภัย และการฟื้นฟูบูรณะที่เป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

ในการลงพื้นที่เพื่อพัฒนาจิตวิทยวิจัย พบว่า ปัญหาและผลกระทบจากอุทกภัยของแต่ละชุมชนแตกต่างกัน การให้ความช่วยเหลือที่ผ่านมายังล่าช้าไม่ทั่วถึง ไม่เป็นธรรม และยังไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของ



ผู้ประสบภัยเท่าใดนัก ซึ่งมักเป็นปัญหาเดิม ๆ ที่เกิดขึ้นเกือบทุกครั้งที่เกิดอุทกภัย การจัดการอุทกภัยด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมโดยมีชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง จะเป็นกลไกหนึ่งที่จะเสริมสร้างประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือ โดยการรับฟัง ปัญหาความเดือดร้อน แลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์การจัดการอุทกภัยที่ ผ่านมาของชุมชน และมีกระบวนการวิเคราะห์ปัญหา ผลกระทบอย่างเป็นระบบ นำมากำหนดแนวทางในการบริหารจัดการอุทกภัยของอำเภวารินชำราบ จังหวัด อุบลราชธานี ประสานการทำงานร่วมกับชุมชนและหน่วยงานต่าง ๆ ทุกภาคส่วนที่ เกี่ยวข้องให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบจากอุทกภัยของชุมชนในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก
2. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยที่ผ่านมาของชุมชน ท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก
3. เพื่อศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ น้ำท่วมซ้ำซากด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่น และหน่วยงานจังหวัด อุบลราชธานี

แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

1. แนวคิดการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Base Disaster Risk Management “CBDRM”)

การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เป็นการจัดการภัยพิบัติโดย ใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการป้องกัน แก้ไข บรรเทาฟื้นฟูความเสียหาย จากภัยพิบัติ โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ตัดสินใจกำหนดแนวทาง แก้ปัญหาและบริหารจัดการภัย การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานมี 4 ขั้นตอน คือ 1) สร้างความตระหนักว่า “ชุมชนกำลังเผชิญกับภัยอะไรอยู่” 2) ให้ เข้าใจว่า “ผลกระทบจากภัยสามารถคาดการณ์ได้” 3) การควบคุมบริหารจัดการ โดย “องค์กรชุมชน” และ 4) แผนเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติสำหรับชุมชน ให้ครอบคลุมตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุที่ต่อเนื่องจนครบ กระบวนการ เรียกว่า ‘วงจรการจัดการสาธารณภัย’ (Office of The National



Economic and Social Development Board, 2011) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดความเสี่ยงภัยของชุมชน และเพิ่มขีดความสามารถให้คนในชุมชนได้ระงับบรรเทาภัยได้ก่อนที่จะหน่วยงานภายนอกจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือ (Office of Disaster Prevention Promotion, 2008)

2. แนวคิดการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัย

การจัดการที่มีประสิทธิภาพนั้น การดำเนินงานต้องได้ผลงานที่มีคุณภาพ คำนึงค่ากับการใช้ทรัพยากรทั้งในด้านการเงิน ด้านบุคลากร ด้านวัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี และด้านเวลา ประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรบริหารได้อย่างคุ้มค่า ไม่มีการสูญเสีย ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดกับงาน องค์กร และสังคมโดยรวม (Ladawan Na Ayudhya, 2012)

ในการจัดการอุทกภัย หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องทำการวิเคราะห์และประเมินการจัดการอุทกภัยเกี่ยวกับเทคนิค วิธีการ และช่องทางการให้ความช่วยเหลือที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันว่าประสิทธิภาพของการดำเนินการในด้านระบบงาน กระบวนการทำงาน บุคลากร ด้านวัสดุอุปกรณ์และงบประมาณเป็นอย่างไร โดยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของผู้ประสบภัย ชุมชน หน่วยงาน และองค์กรที่ร่วมกันดำเนินงาน เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขการจัดการอุทกภัย ให้ความช่วยเหลือ บรรเทาทุกข์ และชดเชยเยียวยา สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของผู้ประสบภัย สามารถสร้างผลกระทบจากอุทกภัยให้ประชาชนได้มากที่สุด เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดกับชุมชน

การทบทวนวรรณกรรมหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Asian Disaster Preparedness Center (2015) ได้ดำเนินโครงการเพื่อเสริมสร้างการพร้อมรับปรับตัวต่อภัยพิบัติใน 5 ประเทศ คือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเทศมองโกเลีย สาธารณรัฐมัลดีฟ ราชอาณาจักรภูฏาน และประเทศไทย พบว่า การลดความเสี่ยงจากภัยและการเตรียมความพร้อมในระดับชุมชนเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนและสังคมโดยรวม เพื่อให้รู้เท่าทัน พร้อมรับ ปรับตัว และฟื้นกลับอย่างรวดเร็ว โดยสรุปบทเรียนที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย ดังนี้



บทเรียน ธรรมชาติของท้องถิ่นและการพร้อมรับปรับตัวจากอุทกภัย

จากการดำเนินโครงการทำให้เห็นว่า การสร้างชุมชนในการพร้อมรับปรับตัวอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องเกิดจากความร่วมมือและการทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียจากหลายระดับ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของชุมชน หน่วยงาน ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ควรมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพร้อมรับปรับตัวให้ชุมชน เพื่อให้การทำงานนั้นมีประสิทธิภาพ ควรบูรณาการกิจกรรมเข้ากับแผนในระดับที่สูงกว่า และสามารถที่จะระดมงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ดำเนินการในกิจกรรมชุมชนได้ ธรรมชาติของท้องถิ่นของผู้มีอำนาจตัดสินใจเป็นสิ่งสำคัญของการทำงานในระดับท้องถิ่นในการสร้างการพร้อมรับปรับตัวอย่างมีประสิทธิภาพ (Perwaiz, Sinsuphan and Kilian, 2015)

บทเรียน การวางแผนการลดความเสี่ยงภัยแบบมีส่วนร่วมของชุมชน

จากการดำเนินโครงการที่ผ่านมา ทำให้เห็นว่า การวางแผนการบริหารจัดการภัย เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ชุมชนมีการเตรียมความพร้อมและรับมือ ได้ตอบภัยอย่างเป็นระบบ การพูดคุยและหารือร่วมกันเป็นการกระตุ้นให้สมาชิกในชุมชนร่วมคิดและทราบถึงต้นเหตุของปัญหาที่เกี่ยวกับภัยในชุมชนของตนเอง โดยเริ่มจากการให้คนในชุมชนร่วมกันทำความเข้าใจและรับรู้ถึงปัญหา จุดอ่อน ช่องว่าง และขีดความสามารถ โดยการประเมินความเสี่ยงแบบมีส่วนร่วม จากนั้น ให้นำผลการประเมินความเสี่ยงมาใช้ในการพัฒนาแผนปฏิบัติการของชุมชน ให้ครอบคลุมระยะเวลาก่อน ระหว่าง และหลังการเกิดภัย จากจุดนี้ ช่วยให้ชุมชนสามารถกำหนดแนวทางการแก้ปัญหา เริ่มจากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและการปรับตัวของคนในชุมชนมากกว่าการคิดถึงมาตรการเชิงโครงสร้างที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก (Perwaiz, Sinsuphan and Kilian, 2015)

บทเรียน การสร้างความร่วมมือ

การทำงานด้านภัยพิบัติมักจะมีแง่มุมที่ซับซ้อน ทำให้เกิดความท้าทายและความยากในการดำเนินงาน โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น ดังนั้น การสร้างความร่วมมือเป็นหัวใจสำคัญในการจัดการอุทกภัย ความร่วมมือที่เกิดขึ้นช่วยเพิ่มพูนความรู้ ความเชี่ยวชาญ และทรัพยากรที่ชุมชนสามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการสร้างชุมชนให้มีความพร้อมรับภัย จัดการอุทกภัยได้มีประสิทธิภาพ และฟื้นฟูได้รวดเร็ว โดยการประสานงานระหว่างชุมชนกับหน่วยงานวิชาการและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จะนำมาซึ่งการพัฒนาแนวคิดใหม่ ๆ ในการแลกเปลี่ยนบทเรียน และเรียนรู้จาก



ประสบการณ์ของภาคีเครือข่ายเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมของชุมชน อันจะนำมาซึ่งการลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน และยังช่วยลดการแข่งขันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ (Perwaiz, Sinsuphan and Kilian, 2015)

กล่าวได้ว่า งานศึกษากลุ่มนี้เน้นการแสวงหาแนวทางสำหรับการจัดการภัยพิบัติด้วยการสร้างให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เป็นการจัดกิจกรรมเพื่อให้เกิดการพูดคุยถึงปัญหาของชุมชน นำพาไปสู่การเรียนรู้ ศึกษา วิเคราะห์สภาพปัญหาภัยของชุมชน รวมทั้งวิเคราะห์ความรู้ภูมิปัญญาของชุมชน เพื่อกำหนดเป็นแนวการจัดการภัยพิบัติที่เหมาะสมและยั่งยืน ความร่วมมือที่เกิดขึ้นช่วยเพิ่มพูนความรู้ ความเชี่ยวชาญ และทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการสร้างชุมชนที่มีความพร้อมรับภัย จัดการอุทกภัยได้มีประสิทธิภาพ และฟื้นฟูได้รวดเร็ว ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เป็นข้อค้นพบสำคัญที่ผู้วิจัยจะใช้เป็นแนวทางในการศึกษาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานีครั้งนี้

กรอบแนวคิดการวิจัย

ใช้แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมากำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยดังนี้

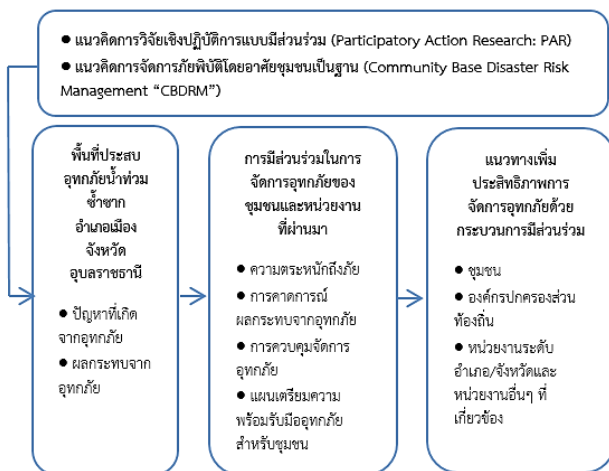


Figure 1 Conceptual Framework



ระเบียบวิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed methodologies) ระหว่างเชิงปริมาณ (Quantitative) และเชิงคุณภาพ (Qualitative) โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) เพื่อค้นหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นที่ประสบภัยน้ำท่วมซ้ำซากในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานีร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการวิจัยตามลำดับ ดังนี้

1. การวิจัยเชิงปริมาณ เป็นการศึกษาถึงสภาพปัญหา ผลกระทบจากอุทกภัย ความคิดเห็นและความต้องการของผู้ประสบภัยในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี โดยดำเนินการ ดังนี้

1) ใช้แบบสอบถามเพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับ สภาพปัญหา ผลกระทบ ความคิดเห็นและความต้องการของผู้ประสบภัย โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ประสบในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก อำเภอเมือง จำนวน 147 คน ใน 12 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนวังแดง วัดป่าแสนอุดม วัดกุดคูณ กุดปลาซ่อ วัดโรมันปากมูลน้อย วังสว่าง กุดแสนตอ โพธิ์ทอง บ้านหาดคูเต่า ท้าไท และบ้านท่ากกแห่

2. การวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการศึกษาด้วยการนำข้อมูลสภาพปัญหา ผลกระทบจากอุทกภัย ความคิดเห็นและความต้องการของผู้ประสบภัยมาทำการวิเคราะห์ เพื่อค้นหาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการ ดังนี้

1) จัดเวทีชุมชน โดยเชิญแกนนำชุมชนและผู้ประสบภัย เพื่อร่วมกันวิเคราะห์ปัญหา ผลกระทบ ประสพการณ์และความพร้อมในการจัดการอุทกภัยที่ผ่านมาของทั้ง 12 ชุมชน

2) จัดประชุมคืนข้อมูลผลการวิจัยและระดมความคิดเห็นอย่างมีส่วนร่วม โดยเชิญหน่วยงานภาครัฐ องค์กร และตัวแทนของชุมชนประสบภัยเพื่อนำเสนอ วิเคราะห์ และร่วมกันเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3) จัดเวทีชุมชนปฏิบัติการปรับปรุงหรือจัดทำแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน ทั้ง 12 ชุมชน เพื่อเป็นการเตรียมพร้อมรับภัย ด้วยการวิเคราะห์



และประเมินความเสี่ยง การจัดตั้งคณะกรรมการภัยพิบัติชุมชน และการจัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติของชุมชน ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน

4) จัดประชุมนำเสนอแนวทางการปรับปรุงการให้ความช่วยเหลือและแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยต่อหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

1. บริบทชุมชน สภาพปัญหา และผลกระทบจากอุทกภัยของชุมชนน้ำท่วมซ้ำซากในเขตอำเภอเมืองและชนเมือง จังหวัดอุบลราชธานี

สภาพทั่วไป

ชุมชนน้ำท่วมซ้ำซากในเขตอำเภอเมือง มีทั้งหมด 12 ชุมชน บริเวณชุมชนแออัดในตัวเมืองที่ตั้งอยู่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำมูลและร่องน้ำสาขา เขตเทศบาลนครอุบลราชธานี 9 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนวังแดง วัดกุดคูณ กุดปลาซ้อ วัดโรมันปากมูลน้อย วังสว่าง กุดแสนตอ โพธิ์ทอง และท่าบ่อ ชาวชุมชนมีวิถีชีวิตแบบคนเมือง ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับราชการ รับจ้าง และค้าขาย และบริเวณชานเมืองชุมชนเกาะแก้วคูเดี เขตเทศบาลเมืองแจระแม 3 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนหาดคูเดื่อ ท้าไท และท่ากกแห่ ที่ตั้งอยู่ในภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำมูล ซึ่งเป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท ชาวชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ รับจ้าง ค้าขาย ทำการเกษตร เลี้ยงสัตว์ และประมง

สถานการณ์อุทกภัย

อุทกภัยของจังหวัดอุบลราชธานีมักเกิดขึ้น ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกน้ำท่วมเล็กน้อย คือ น้ำล้นตลิ่งท่วมบ้านที่ตั้งอยู่ริมฝั่ง ระดับ 0.50-2.30 เมตร ซึ่งชาวชุมชนยังสามารถอาศัยอยู่บนบ้านชั้น 2 และคนที่น้ำท่วมบ้านชั้นเดียวยังสามารถอพยพไปอยู่จุดที่ปลอดภัยในชุมชนได้ และลักษณะที่ 2 น้ำท่วมรุนแรง คือ น้ำล้นตลิ่งท่วมบ้านที่ตั้งอยู่ในชุมชน ระดับ 2.30-5.00 เมตรขึ้นไป ชาวชุมชนจะไม่สามารถอาศัยอยู่ในบ้านได้ต้องอพยพไปอยู่ที่ศูนย์พักพิงที่อยู่ใกล้ชุมชน ได้แก่ พื้นที่ว่างของเอกชนริมถนนเลียงเมืองสาย 231 ริมห้วยม่วง วัดกุดคูณ ข้างเรือนจำ และวัดโรมัน ดังข้อมูลสถานการณ์น้ำท่วมที่แสดงในตารางที่ 1



Table 1 Data of Moon river level, flood level, damage condition and duration of water flooded Ubon Ratchathani Province

ปี พ.ศ.	ระดับน้ำมูล สถานีวัดน้ำ M 7 สะพานเสรีประชาธิปไตย	ระดับน้ำท่วม (เมตร)	ระยะเวลาน้ำท่วม (เดือน)
2521	9.61	2.61	4 เดือน
2545	10.50	3.50	3 เดือน
2551	7.47	0.47	1 เดือน
2552	7.74	0.74	1 เดือน
2554	8.77	1.77	3 เดือน
2556	8.91	1.91	1 เดือน
2560	7.69	0.69	1 เดือน

Source: Royal Irrigation Department Water Situation Analysis Center, 2017.

สภาพปัญหาของอุทกภัย

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ ในเขตอำเภอเมืองอุบลราชธานี มีทั้งสิ้น 147 ราย ประกอบด้วย เพศชาย และเพศหญิงในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ส่วนใหญ่มีอายุ 41-50 ปีขึ้นไป มีสถานภาพสมรส ร้อยละ 52.10 ประกอบอาชีพรับจ้าง มีรายได้ประมาณ 2,000-10,000 บาทต่อเดือน จำนวนสมาชิกในครอบครัวเฉลี่ย 5 คน เมื่อประสบอุทกภัยได้เกิดปัญหาหลายประการตามมา โดยมีสภาพปัญหาที่แตกต่างกันของ 2 พื้นที่ คือ สภาพปัญหาของชุมชนแออัดในเมือง ได้แก่

1) ด้านที่อยู่อาศัย น้ำท่วมบ้าน เกิดความเสียหายจากการโดนลมพัด ประตูหน้าต่างบวม ผุพัง กลอนขึ้นสนิม และเมื่อหลังน้ำลดบ้านเรือนเป็นคราบน้ำ สลอลกดูไม่สะอาด

2) ด้านอาชีพ ชาวบ้านบางส่วนไม่สามารถประกอบอาชีพรับจ้างหรือค้าขายได้ สถานประกอบการและอุปกรณ์เครื่องมือได้รับความเสียหาย 3) ด้านสุขภาพ เป็นโรคที่เกิดจากน้ำท่วม เช่น ไข้หวัด น้ำกัดเท้า เชื้อรา ต่าง ๆ และโรคเครียดเนื่องจากไม่คุ้นเคยกับสถานที่พักพิง ที่อยู่อาศัยไม่สะดวก นอนไม่หลับ



อาหารการกินไม่อร่อยเหมือนกับทานอยู่บ้าน ห่วงบ้านเรือนที่หมู่บ้าน และว่างงาน ขาดรายได้ที่จะใช้จ่ายจนเดือดร้อนครว ส่วนสภาพปัญหาของชุมชนเกาะแก้วคูณดี ซึ่งเป็นเขตชานเมือง ได้แก่

- 1) ด้านอาชีพ ชาวบ้านไม่สามารถประกอบอาชีพได้ พื้นที่ทางการเกษตร สัตว์เลี้ยง โรงเรือนและอุปกรณ์เครื่องมือได้รับความเสียหาย
- 2) ด้านการสัญจร เนื่องจากชุมชนขาดคูเต๋อ และท่ากักหน้ำอยู่ลึกเข้าไปจากถนนใหญ่ ประมาณ 5 กิโลเมตร การสัญจรใช้ได้เฉพาะทางเรืออย่างเดียว จึงเกิดความเสียด้านความปลอดภัยและความไม่สะดวกในการติดต่อกับภายนอก
- 3) ด้านที่อยู่อาศัย น้ำท่วมบ้าน เกิดความเสียหายต่อบ้านและทรัพย์สิน
- 4) ด้านสุขภาพ เป็นโรคที่เกิดจากน้ำท่วม และโรคเครียดเช่นเดียวกับสภาพปัญหาของชุมชนแออัดในเมือง

ผลกระทบจากอุทกภัย

เมื่อประสบอุทกภัยได้เกิดผลกระทบหลายประการตามมา โดยมีสภาพผลกระทบที่แตกต่างกันของ 2 พื้นที่ คือ พื้นที่ชุมชนแออัดในเมือง และพื้นที่ชานเมือง ดังนี้

ผลกระทบจากอุทกภัยของชุมชนในเขตอำเภอเมืองอุบลราชธานี

ผลกระทบด้านที่พักอาศัยและด้านอาชีพเป็นผลกระทบที่รุนแรงกว่าด้านอื่นๆ น้ำท่วมในพื้นที่เทศบาลนครอุบลราชธานีในรอบปี 2556 กลุ่มตัวอย่างระบุว่ามูลค่าความเสียหายด้านที่พักอาศัยโดยเฉลี่ยประมาณ ครอบครัวละ 14,739 บาท ส่วนความเสียหายด้านการประกอบอาชีพเฉลี่ย ประมาณครอบครัวละ 13,143 บาท

ในช่วงน้ำท่วม ผู้นำครอบครัวที่มีรายได้ประจำจะขาดรายได้โดยเฉลี่ยครอบครัวละ 7,622 บาทต่อเดือน ทั้งนี้มีรายจ่ายที่เพิ่มมากกว่าปกติอีกโดยเฉลี่ยประมาณ ครอบครัวละ 4,584 บาท และกลุ่มตัวอย่างประมาณการว่าเป็นความเสียหายจากน้ำท่วมโดยเฉลี่ยครอบครัวละ 9,829 บาทต่อเดือน ดังข้อมูลในตารางที่ 2



Table 2 The economic impact of households from flooding in the area of Ubon Ratchathani Municipality

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจของครัวเรือนจากภาวะน้ำท่วม (n = 119)	มูลค่าเฉลี่ย (บาท/ครัวเรือน)
ความเสียหายด้านที่พักอาศัย (ต่อน้ำท่วม 1 ครั้ง)	14,739
ความเสียหายด้านการประกอบอาชีพ (ต่อน้ำท่วม 1 ครั้ง)	13,143
การขาดรายได้ของผู้นำครอบครัว (ต่อเดือน)	7,622
การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายประจำวันของครอบครัว (ต่อเดือน)	4,584
ความเสียหายทั้งหมดอันเป็นผลมาจากภาวะน้ำท่วมเฉลี่ย (ต่อเดือน)	9,829

ผลกระทบจากอุทกภัยของชุมชนเมืองอุบลราชธานี

ผลกระทบด้านที่พักอาศัยและด้านอาชีพเป็นผลกระทบที่รุนแรงกว่าด้านอื่น ๆ น้ำท่วมในพื้นที่ชุมชนเมือง เขตเทศบาลเทศบาลเมืองแฉะแม่ ในรอบที่ผ่านมา (ปี 2556) กลุ่มตัวอย่างระบุว่ามูลค่าความเสียหายด้านที่พักอาศัยโดยเฉลี่ยประมาณ ครอบครัวละ 10,857 บาท ส่วนความเสียหายด้านการประกอบอาชีพเฉลี่ย ประมาณครอบครัวละ 90,840 บาท ซึ่งมากกว่าชุมชนเขตอื่น ๆ เนื่องจากเป็นเขตเกษตรกรรมและอาชีพธุรกิจแพอาหารอันเป็นแหล่งท่องเที่ยว

ในช่วงน้ำท่วม ผู้นำครอบครัวที่มีรายได้ประจำจะขาดรายได้โดยเฉลี่ยครอบครัวละ 3,977 บาทต่อเดือน ทั้งนี้มีรายจ่ายที่เพิ่มมากกว่าปกติอีกโดยเฉลี่ยประมาณ ครอบครัวละ 4,553 บาท และกลุ่มตัวอย่างประมาณการว่าเป็นความเสียหายจากน้ำท่วมโดยเฉลี่ยครอบครัวละ 42,430 บาทต่อเดือน ดังข้อมูลในตารางที่ 3



Table 3 The economic impact of households from flooding in the area of Chae Ramae Municipality

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจของครัวเรือนจากภาวะน้ำท่วม (n =28)	จำนวนเงินเฉลี่ย (บาท/ครัวเรือน)
ความเสียหายด้านที่พักอาศัย (ต่อน้ำท่วม 1 ครั้ง)	10,857
ความเสียหายด้านการประกอบอาชีพ (ต่อน้ำท่วม 1 ครั้ง)	90,840
การขาดรายได้ของผู้ปกครองครัว (ต่อเดือน)	3,977
การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายประจำวันของครอบครัว (ต่อเดือน)	4,553
ความเสียหายทั้งหมดอันเป็นผลมาจากภาวะน้ำท่วมเฉลี่ย (ต่อเดือน)	42,430

2. การมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยของชุมชน ท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.1 การมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัย

เหตุการณ์อุทกภัยของจังหวัดอุบลราชธานี ส่วนใหญ่เกิดขึ้นกับชุมชนในพื้นที่อำเภอเมืองและชานเมืองที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกัน การจัดการอยู่ภายใต้การประสานงานของคณะกรรมการโครงการบ้านมั่นคงของแต่ละชุมชน การปกครองท้องถิ่นของหมู่บ้านและเทศบาล ทั้ง 12 ชุมชน มีการจัดการที่มีลักษณะร่วมกันดังนี้

กลไกการจัดการของชุมชน ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยที่ผ่านมา แบ่งเป็น 3 ระยะ ดังนี้

1) ระยะก่อนเกิดอุทกภัย ชาวชุมชนมีความตระหนักถึงภัยพอลครเนื่องจากชุมชนตั้งอยู่ในที่ลุ่มริมฝั่งแม่น้ำมูลและประสบกับอุทกภัยบ่อยครั้งในฤดูน้ำหลาก มีความสามารถในการรับมือในกรณีที่น้ำค่อย ๆ เพิ่มระดับ ท่วมไม่รุนแรงและท่วมไม่นาน ครัวเรือนมีเวลาเตรียมตัวและมีความพร้อมในการอพยพและจัดการครอบครัว เพราะน้ำไม่ท่วมพร้อมกันทั้งชุมชน การคาดการณ์ผลกระทบจากอุทกภัย ตัวแทนชุมชนได้รับการอบรมจากศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 13 และสถานีกาชาดที่ 7 จังหวัดอุบลราชธานี ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงจัดทำแผนผังชุมชนเพื่อแสดงจุดเสี่ยงและเส้นทางไหลของน้ำ จุดปลอดภัยและเส้นทางอพยพ รวมทั้งเข้าร่วมฝึกอบรมการเฝ้าระวังสังเกตระดับน้ำในแม่น้ำมูลและลำน้ำสาขา การใช้วิทยุสื่อสาร การแจ้งเตือนภัย และการกู้ภัยกู้ชีพ และปฐม



พยาบาลเบื้องต้น ส่วนการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น ชุมชน
ยังไม่ได้จัดทำออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร

2) **ระยะระหว่างเกิดภัย** เมื่อระดับน้ำสูงขึ้น เริ่มไหลเข้าท่วมบ้าน
ที่อยู่ริมฝั่งแม่น้ำ คราวเรือนจะเตรียมเก็บของขึ้นที่สูง ส่วนผู้นำชุมชนจะประสานกับ
เทศบาลขอยืมเต็นท์และอุปกรณ์มาสร้างที่พักชั่วคราวตรงบริเวณที่สูงภายในชุมชน
ก่อน ต่อเมื่อน้ำเพิ่มระดับสูงขึ้นจนไม่สามารถอาศัยอยู่บ้านได้แล้ว ผู้ประสพภัยจะ
อพยพไปอยู่ที่ศูนย์พักพิงที่เคยไปอยู่ ได้แก่ พื้นที่ว่างของเอกชนริมถนนเลี้ยวเมือง
สาย 231 ริมห้วยม่วง วัดกุดคูณ ข้างเรือนจำ และวัดโรมัน เป็นต้น จะเห็นได้ว่า
การควบคุมและจัดการอุทกภัยโดยองค์กรชุมชนนั้น ผู้นำและแกนนำชุมชน
เป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการประสานงานขอความช่วยเหลือจากเทศบาล
หน่วยงานรัฐ และองค์กรเอกชนในด้านต่าง ๆ ได้แก่ เต็นท์ วัสดุอุปกรณ์ รถ เรือ
ไฟฟ้า ประปา ถังยังชีพ น้ำดื่ม การจัดการขยะและการรักษาพยาบาล เป็นต้น

3) **ระยะหลังเกิดภัย** ผู้นำชุมชนประสานงานกับเทศบาลขอรถและ
บุคลากรในการอพยพกลับ รื้อถอนและจัดเก็บขยะทำความสะอาดบริเวณศูนย์พัก
พิงร่วมกัน และทำการสำรวจความเสียหายของพื้นที่สาธารณะ สาธารณูปโภคใน
ชุมชน ความเสียหายของชีวิตและทรัพย์สินของครัวเรือนเพื่อจัดทำรายงานขอรับ
ความช่วยเหลือจากเทศบาล การประปา การไฟฟ้า และขอรับเงินชดเชย เยียวยา
ในการซ่อมแซมบ้านจากเทศบาลนครอุบลราชธานีและเทศบาลเมืองแฉะแม่
ซึ่งสามารถสรุปการมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยของชุมชนที่ผ่านมา ดังข้อมูลใน
ตารางที่ 4



Table 4 The past, community participation in flood management in Muang Ubon Ratchathani District

วงจรการ จัดการ อุทกภัย	การมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยของชุมชน		ผู้ที่เกี่ยวข้อง
1. ระยะ ก่อนเกิด ภัย	ความตระหนักถึงภัย	- มีความตระหนักถึงภัย ชาวบ้านรู้บริบทด้านภูมิประเทศที่ตั้งของชุมชนดี - มีความคุ้นเคยกับน้ำและประสบการณ์รับมือกับน้ำดีพอสมควร - มีเรือพายเกือบทุกครอบครัว เก็บของขึ้นที่สูง	ผู้นำชุมชน/ ชาวชุมชน
	การคาดการณ์ผลกระทบจากอุทกภัย	- มีการแจ้งข่าวและปรึกษาหารือกัน ในวาระหนึ่งของการประชุมหมู่บ้าน ในช่วงใกล้ฤดูน้ำหลาก - มีการวิเคราะห์จุดเสี่ยง จัดทำแผนผังชุมชน อบรมการใช้วิทยุสื่อสาร ซ้อมรับภัย	ปภ./สถานี กาชาดที่ 7 ผู้นำชุมชน/ ชาวชุมชน
	แผนเตรียมความพร้อมรับมืออุทกภัยสำหรับชุมชน	- จัดการอุทกภัยโดยผู้นำและกรรมการชุมชน - ยังไม่มีแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชุมชน - มีการฝึกซ้อมป้องกันภัย โดยเฉพาะการเผ่าระวัง การสื่อสาร การเตือนภัย และการกู้ภัยกู้ชีพ	ปภ./สถานี กาชาดที่ 7 ผู้นำชุมชน/ ชาวชุมชน



Table 4 The past, community participation in flood management in Muang Ubon Ratchathani District (Continued)

วงจรการ จัดการ อุทกภัย	การมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยของชุมชน	ผู้ที่เกี่ยวข้อง
2. ระยะ ระหว่าง เกิดภัย	การควบคุม จัดการโดย องค์กรชุมชน - การประสานงานกับเทศบาลและ หน่วยงานต่างๆ ให้เข้ามาช่วยเหลือ บรรเทาทุกข์ในด้านต่างๆ - การติดตามพยากรณ์อากาศ และ ข้อมูลน้ำ เพื่อประชาสัมพันธ์ แจ้ง เตือนภายในชุมชน - รับและรวบรวมสิ่งของบริจาค เพื่อ จัดสรรให้ผู้ประสบภัย	ผู้นำชุมชน/ คณะกรรมการ ชุมชน
3. ระยะ หลังเกิด ภัย	การฟื้นฟู บูรณะ - สำรวจความเสียหายของชีวิตและ ทรัพย์สินแต่ละครัวเรือน - สำรวจความเสียหายของ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการใน ชุมชน - จัดทำรายงานขอรับเงินชดเชย เยียวยา	เทศบาลนคร อุบล/เทศบาล เมืองแฉะแม่ ผู้นำชุมชน/ ชาวชุมชน

ปัญหาการอำนวยความสะดวกของผู้นำและคณะกรรมการชุมชน

พบความไม่สะดวกของสถานที่รองรับการอพยพในด้านสาธารณูปโภค
แกนนำชุมชนมีความเห็นว่า มีปัญหาความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพของการ
อำนวยความสะดวกของเทศบาล โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือเรื่องน้ำดื่ม
อาหาร และถุงยังชีพสำหรับผู้ประสบภัยยังไม่เพียงพอ ถูกกระจายอย่างไม่ทั่วถึง
และเป็นธรรม



2.2 การมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยที่ผ่านมาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1) การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานที่ถูกกำหนดให้มีหน้าที่โดยตรงในการดูแลประชาชนในเขตพื้นที่เมื่อประสบภัยพิบัติต่าง ๆ ที่ผ่านมามีออปท. มักจะต้องจัดหาสถานที่รองรับการอพยพ เติร์ท หรืออุปกรณ์สำหรับการก่อสร้างที่พักชั่วคราว ระบบสาธารณูปโภค การสัญจร ความปลอดภัย ตลอดจนการประสานจัดหาสิ่งของบรรเทาทุกข์ให้กับผู้ประสบภัย เป็นต้น

กรณีเทศบาลนครอุบลราชธานี ได้เตรียมการไว้ก่อนน้ำท่วม จะดำเนินการเป็นขั้นตอน หลังจากได้รับแจ้งจากชาวบ้านหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับศูนย์อพยพให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตด้านต่าง ๆ จะให้ยืมเต็นท์ผ้าใบ 1 เต็นท์ต่อ 2 ครอบครัว ให้ยืมเรือสำหรับใช้ร่วมกันในชุมชนจำนวนชุมชนละ 2-3 ลำ จัดให้มีห้องน้ำห้องสุขา เป็นต้น นอกจากนี้ก็จะประสานเพื่อขอรับสิ่งของหรือจัดการของบริจาคมามอบให้กับผู้ประสบอุทกภัย ให้สอดคล้องกับเจตนาจ้างของผู้บริจาคและสภาพปัญหาของผู้ประสบภัย

ส่วนการสำรวจความเสียหายหลังน้ำลด จะดำเนินการพร้อมกับกรรมการชุมชนในการสำรวจความเสียหายของแต่ละครัวเรือน โดยปกติรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณเพื่อจ่ายชดเชย หรือเยียวยาผู้ประสบภัยน้ำท่วมที่ได้รับความเสียหายของบ้านเรือน ไร่นา และขาดรายได้ในช่วงน้ำท่วม เช่น ที่ผ่านมามีปี 2556 ครอบครัวผู้ประสบภัยจะได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น ครอบครัวละ 3,700 บาท ซึ่งน้อยกว่าที่เคยได้รับจากน้ำท่วมครั้งก่อน

2) การมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติมีจำนวนมาก ทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน หน่วยงานภาครัฐก็มีทั้งที่สังกัดราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดอุบลราชธานี ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 13 อุบลราชธานี ฝ่ายป้องกันจังหวัดอุบลราชธานี และสถานีกาชาดที่ 7 จังหวัดอุบลราชธานี และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะและจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ได้แก่ เทศบาลนครอุบลราชธานี และเทศบาลเมืองแฉะแม นอกจากนี้ก็มีมีหน่วยงาน



วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563)

ที่ไม่ได้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง แต่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกิจของหน่วยงาน เช่น ด้านสาธารณสุข ได้แก่ โรงพยาบาลสรรพสิทธิประสงค์ โรงพยาบาล 50 พรรษา โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเพี้ยไผ่ และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลทัพไท ด้านการคมนาคมและสาธารณูปโภค ได้แก่ กองบิน 21 มณฑลทหารบกที่ 22 และวิทยาลัยเทคนิค ด้านการจัดการความรู้และเตรียมความพร้อม ได้แก่ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เป็นต้น

ส่วนองค์กรภาคเอกชน ส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรเพื่อการกุศลและภาคธุรกิจที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคม ได้แก่ มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง จิตมิกะ มูลนิธิวัดโรมัน มูลนิธิโคเออ และสถานีโอโรทันชั่น 3 7 และ 11 เป็นต้น นำวัสดุอุปกรณ์และเครื่องอุปโภคบริโภคมาบริจาค

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดอุบลราชธานี เป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทุกประเภทโดยตรง เมื่อเกิดอุทกภัยจังหวัดจะจัดตั้งศูนย์อำนวยการภัยพิบัติจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานศูนย์ และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดอุบลราชธานีในฐานะเลขานุการ ทำหน้าที่อำนวยการ ควบคุม สนับสนุน และเชื่อมประสานการขอความช่วยเหลือและจัดการอุทกภัยร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของ อปท. ในพื้นที่ประสบภัย

ปัญหาในการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐและองค์กรต่าง ๆ

จากการสำรวจความคิดเห็นและความต้องการของผู้ประสบภัยในอำเภอเมืองอุบลราชธานีจากเหตุการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2556 พบว่า การจัดการและการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐและองค์กรต่าง ๆ ในภาพรวมถือว่าสามารถจัดสรรความช่วยเหลือได้ระดับหนึ่ง แต่ยังมีปัญหาการให้ความช่วยเหลือล่าช้า กระจายไม่ทั่วถึง และไม่เพียงพอ ดังข้อมูลในตารางที่ 5



Table 5 Opinions of victims on the problems of providing assistance from government sectors and organizations

ความคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาการให้ความช่วยเหลือ จากรัฐและองค์กรต่างๆ		อำเภอเมือง (n=147)
การเข้าถึง	เข้าไม่ถึง	9.98
ความ ช่วยเหลือ	เข้าถึง	90.02
ความล่าช้า	ได้รับล่าช้า	61.56
	ได้รับไม่ล่าช้า	38.49
ความพอเพียง	ได้รับไม่พอเพียง	25.63
	ได้รับพอเพียง	74.37
ความทั่วถึง	ได้รับไม่ทั่วถึง	12.81
	ได้รับทั่วถึง	87.69

3. แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยของชุมชน

3.1 การวางแผนลดความเสี่ยงแบบมีส่วนร่วมของชุมชน

ควรมีกระบวนการที่ทำให้ชาวบ้านตระหนักถึงความเสี่ยงและความไม่แน่นอนของอุทกภัย โครงการวิจัยได้ใช้กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงจากอุทกภัย โดยเริ่มจากการให้คนในชุมชนร่วมกันทำความเข้าใจบริบทชุมชนเกี่ยวกับสภาพทางภูมิศาสตร์ทางไหลเข้ามาของน้ำ จัดทำแผนผังชุมชน ระบุจุดเสี่ยง จุดอพยพและเส้นทางอพยพ เพื่อเสริมสร้างความตระหนักและแสวงหาแนวทางการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย ให้ครอบคลุมระยะเวลาก่อน ระหว่าง และหลังการเกิดภัย เพื่อลดความเสี่ยงและผลกระทบของชุมชน

3.2 การจัดการอุทกภัยแบบมีส่วนร่วมของชุมชน

ชุมชนควรให้ความสำคัญในการจัดการอุทกภัยแบบมีส่วนร่วม โครงการวิจัยได้ใช้กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมวิเคราะห์ความพร้อมและประสบการณ์การจัดการอุทกภัยของชุมชนที่ผ่านมา เพื่อทำความเข้าใจและรับรู้ถึงปัญหา จุดอ่อน ช่องว่าง และขีดความสามารถ จากนั้นนำผลวิเคราะห์มาใช้ในการจัดตั้งคณะกรรมการภัยพิบัติชุมชน กำหนดบทบาท



หน้าที่ แนวทางและมาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยเพื่อลดผลกระทบของชุมชน และจากการประชุมระดับเครือข่ายชุมชนผู้ประสบภัยน้ำท่วมในเขตอำเภอเมือง และخانเมือง ผลการประชุมได้ข้อเสนอแนวทางในการจัดการอุทกภัยที่น่าสนใจ ที่สามารถดำเนินการได้ในระดับชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับท้องถิ่นและจังหวัด ดังนี้

ข้อเสนอแนวทางในช่วงก่อนน้ำท่วม ด้านการเฝ้าระวัง พบปัญหา ความผิดพลาดในการแจ้งข่าวของทางราชการ ดังนั้นจึงมีข้อเสนอให้ทางราชการลดการให้ความเห็นไว้ต่ำหรือสูงกว่าความเป็นจริงอย่างปราศจากหลักฐานสนับสนุนทางวิชาการ สำหรับชุมชนควรมีกลไกในการพึ่งตนเอง คือ การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารการจัดการอุทกภัยภาคประชาชนทั้งระบบการเฝ้าระวังและแจ้งเตือน

ด้านการขนย้าย พบปัญหา ความล่าช้าของทางราชการในการเข้าช่วยเหลืออพยพขนย้าย จึงมีข้อเสนอให้ศูนย์ข้อมูลข่าวสารภาคประชาชนจัดให้มีหน่วยประสานขอความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเคลื่อนที่เร็วในระดับชุมชน

ระหว่างน้ำท่วม พบปัญหาการสัญจรทางน้ำไม่สะดวก จึงมีข้อเสนอให้ทางจังหวัดควรจัดหาเรือขนาดใหญ่มอบแก่ส่วนรวมของชุมชน/หมู่บ้านละ 2 ลำ เรือขนาดเล็กชุมชน/หมู่บ้านละ 10 ลำ โดยเฉพาะชุมชนที่ประสบภัยรุนแรง ส่วนด้านลักษณะบ้านเรือนที่ไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่น้ำท่วม ชาวบ้านอาจจะจำเป็นต้องปรับสภาพบ้านให้เหมาะสมกับพื้นที่ เช่น การสร้างบ้านลอยน้ำ แพลอยน้ำ หรือการยกบ้านให้สูงขึ้น

ด้านอุ้งยังชีพ พบปัญหาอุ้งยังชีพไม่เพียงพอ การแจกจ่ายไม่เป็นระบบ และไม่เท่าเทียม หรือภาคเอกชนนำสิ่งของเข้ามาแจกไม่ทั่วถึง ขาดการประสานงาน ไม่ผ่านระบบกรรมการของชุมชน เช่น แจกข้าวกล่อง จึงมีข้อเสนอให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากภายนอกควรผ่านระบบบริหารจัดการของคณะทำงานของชุมชน ด้านอาหารปรุงสุก พบว่า มีความไม่สะดวกในการประกอบอาหารในสถานที่อพยพ เสนอให้มีครัวกลางของศูนย์พักพิงผู้ประสบภัย ดำเนินการโดยคณะทำงานของชุมชน/อปท.

หลังน้ำท่วม พบปัญหาด้านสุขภาพ เช่น ความสกปรกของชุมชน หลังน้ำลด คราบน้ำ ขยะ ควรมีกำลังอาสาสมัครจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาช่วยเหลือชุมชนร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่น ระบบเงินช่วยเหลือชดเชยความเสียหาย พบว่า ไม่เพียงพอ ไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน ไม่เท่าเทียม ไม่เป็นธรรม ดังนั้นจึงมี



ข้อเสนอให้ระบบการจ่ายเงินเยียวยาผู้ประสบภัย ควรจ่ายค่าชดเชยเท่ากัน ทั้งครอบครัวเดี่ยวและครอบครัวขยาย ทั้งที่มีและไม่มีบ้านเลขที่ตามทะเบียนบ้าน อย่างเท่าเทียมกัน ส่วนปัญหาการขาดรายได้ ภาระหนี้สิน ไม่มีอาชีพเสริม ควรมีโอกาสส่งเสริมอาชีพ เพิ่มรายได้ในช่วงน้ำท่วม และควรมีนโยบายให้เงินกู้ยืม สำหรับการประกอบอาชีพแก่ผู้ประสบภัยเป็นกรณีพิเศษในอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือปลอดดอกเบี้ย

4. แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ธรรมชาติของท้องถิ่นในการจัดการอุทกภัย

จากผลการวิจัย พบว่า จากเหตุการณ์อุทกภัยปี 2556 การให้ความช่วยเหลือของชุมชนและหน่วยงานยังล่าช้า กระจายไม่ทั่วถึง ไม่เพียงพอ และไม่เป็นธรรม ดังนั้น แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องเกิดจากความร่วมมือและการทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียจากหลายระดับ ซึ่งจะทำได้สามารถระดมทรัพยากรและมีการตัดสินใจแก้ไขปัญหาและกำหนดแนวทางการจัดการร่วมกันอย่างเหมาะสม เทศบาลนครอุบลราชธานีและเทศบาลเมืองแฉะแมะ จึงควรให้ความสำคัญกับธรรมชาติในการจัดการอุทกภัย โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัย แต่งตั้งคนในชุมชนเป็นคณะกรรมการจัดการอุทกภัยร่วมกับผู้รับผิดชอบของเทศบาล ควรบูรณาการกิจกรรมเข้ากับแผนของเทศบาลให้สามารถที่จะระดมงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ดำเนินการในกิจกรรมชุมชนได้ อีกทั้งควรทำงานอย่างใกล้ชิดกับชุมชนและการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดการต้องมีความเข้าใจและเข้าถึงบริบทของพื้นที่ชุมชนที่มีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันอย่างชุมชนแออัดในเมืองและชุมชนเมือง เพื่อให้การช่วยเหลือสอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการของผู้ประสบภัยอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ทั่วถึงและเป็นธรรม

4.2 สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานในพื้นที่

การจัดการอุทกภัยด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพนั้น เทศบาลนครอุบลราชธานีและเทศบาลเมืองแฉะแมะ ควรที่จะต้องประสานการทำงานอย่างใกล้ชิดร่วมกับชุมชน องค์กรเอกชน และหน่วยงานรัฐทั้งส่วนภูมิภาค



และส่วนกลาง โดยควรมีการเชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือกับชุมชนและ
หน่วยงานในพื้นที่ ดังนี้

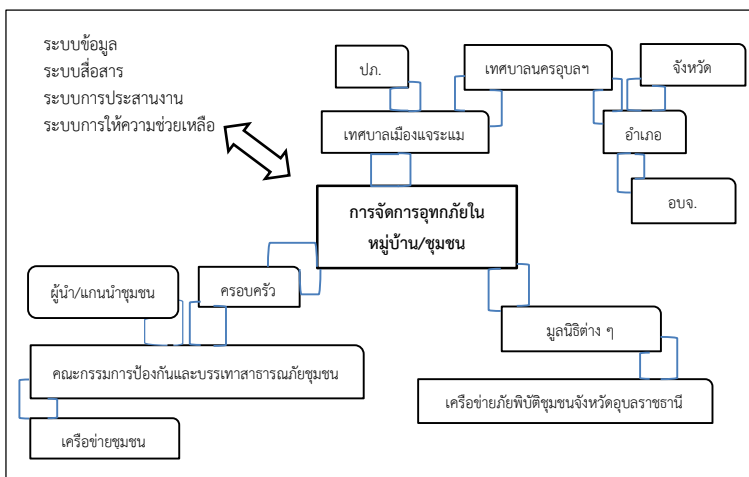


Figure 2 Links of local flood management network

5. แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยของหน่วยงาน ระดับอำเภอ/จังหวัดและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

5.1 พัฒนาระบบและกลไกสนับสนุนความรู้ให้ชุมชน

การจัดการอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพ ควรให้ความสำคัญกับพัฒนาระบบ
และกลไกสนับสนุนความรู้ให้ชุมชนเพื่อลดความเสี่ยงและความเสียหายจากอุทกภัย
โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติและหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ประสบภัย
ควรกำหนดแผน โครงการ และงบประมาณในการสนับสนุนให้ชุมชนตระหนักถึง
ภัย การเตรียมความพร้อม ให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชน
เป็นฐานเพื่อพัฒนาขีดความสามารถของชุมชน รวมทั้งจัดเวทีแลกเปลี่ยนระดับ
ท้องถิ่นเพื่อช่วยให้เกิดการถ่ายทอดความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่ดีจาก
ชุมชนต่าง ๆ รวมทั้ง เป็นการเรียนรู้แนวทางการนำหลักการการลดความเสี่ยงภัย
ไปใช้ในการวางแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน



5.2 พัฒนาระบบและกลไกสนับสนุนการจัดการอุทกภัยด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม

จังหวัดอุบลราชธานี ควรพัฒนาระบบและกลไกสนับสนุนการจัดการอุทกภัยด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมขึ้นมาเพื่อให้การจัดการอุทกภัยในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการจัดการอุทกภัยนั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายๆ องค์กรทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชนที่เข้ามาบูรณาการเข้าด้วยกัน โดยมีศูนย์อำนวยการภัยพิบัติเป็นองค์กรหลัก ดังนั้น องค์กรที่บูรณาการการทำงานร่วมกัน จึงควรมีลักษณะของความร่วมมือจากหลากหลายหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และทรัพยากรที่หลากหลาย ดังภาพที่ 3



Figure 3 Relationship of systems and mechanisms to support flood management by participatory processes



5.3 ระบบการจัดการอุทกภัย

ควรมีระบบการจัดการอุทกภัยด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม โดยทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ควรมีการวางแผนและการจัดการเพื่อเผชิญหน้ากับสถานการณ์ตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุที่ต่อเนื่องจนครบกระบวนการตาม ‘วงจรการจัดการสาธารณภัย’ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

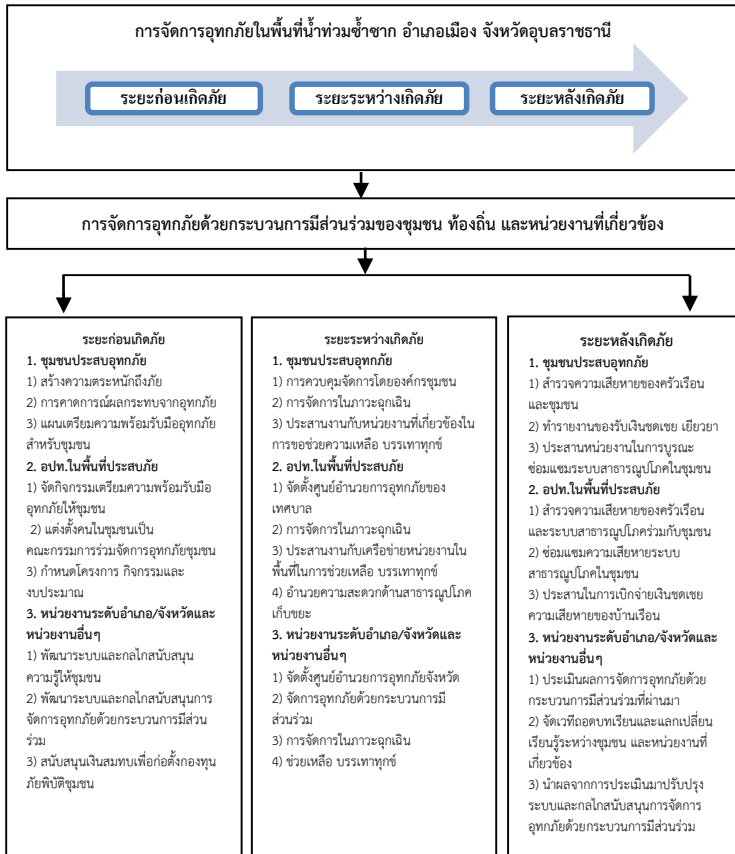


Figure 4 Flood management system through participation process



สรุปและอภิปรายผล

1. ประเด็นการจัดการกับปัญหาอุทกภัยของชุมชนที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ผลการวิจัย พบว่า ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยที่ผ่านมา แบ่งเป็น 3 ระยะ คือ

- 1) ระยะก่อนเกิดอุทกภัย ชาวชุมชนมีความตระหนักถึงภัยพอลคร
- 2) ระยะระหว่างเกิดภัย มีการควบคุมและจัดการอุทกภัยโดยองค์กรชุมชน ผู้นำและแกนนำชุมชนเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญทำหน้าที่ในการประสานงานขอความช่วยเหลือจากเทศบาล หน่วยงานรัฐ และองค์กรเอกชนในด้านต่าง ๆ
- 3) ระยะหลังเกิดภัย มีการควบคุมและจัดการอุทกภัยโดยองค์กรชุมชน ผู้นำชุมชนประสานงานกับเทศบาลในการอพยพกลับ สำรวจและจัดทำรายงานความเสียหายของสาธารณูปโภคในชุมชนและความเสียหายของครัวเรือน เพื่อขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผลจากการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมของโครงการวิจัยและการประสานงานกับหน่วยงาน อบท. ในพื้นที่วิจัยที่ผ่านมา พบว่า การจัดการด้านต่าง ๆ ของชุมชนและ อบท. มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่มีประสิทธิภาพดีขึ้น เช่น ด้านการเฝ้าระวัง ยังมีการเฝ้าระวังเหมือนเดิม แต่เพิ่มการประสานงานในเครือข่ายชุมชนผู้ประสบภัยน้ำท่วมมากขึ้น มีช่องทางการสื่อสารระหว่างชุมชนทำให้สามารถติดตามสถานการณ์ และมองปัญหาได้รอบด้านมากขึ้น ด้านการเตรียมความพร้อม มีการจัดทำแผนรองรับน้ำท่วมที่เป็นระบบมากขึ้น และมีข้อมูลเอกสารที่จำเป็นในชุมชนและสำหรับการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ มีการเตรียมแผนงานรองรับเพื่อแก้ปัญหาการขนย้ายไม่ทันการณ์และการเตรียมการและจัดระบบศูนย์อพยพ มีการสร้างแผนรองรับมาตรการสัญจรที่ชัดเจนขึ้น ส่วนลุงยังชีพและน้ำดื่มบางชุมชนมีการเตรียมการที่ดีขึ้น มีสถานที่รวบรวม มีระบบการแจกจ่ายให้สม่ำเสมอและทั่วถึง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ที่ให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการป้องกัน แก้ไข บรรเทาฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติ โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ตัดสินใจกำหนดแนวทางแก้ปัญหาและบริหารจัดการภัย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดความเสี่ยงภัยของชุมชน และเพิ่มขีดความสามารถให้คนในชุมชนได้ระงับบรรเทาภัยได้ก่อนที่



หน่วยงานภายนอกจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือ (Office of Disaster Prevention Promotion, 2008) และสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) ว่าการจัดการภัยพิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องตั้งแต่การเตรียมการก่อนเกิดเหตุ การรับมือในภาวะฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์ ช่วยชีวิต และการฟื้นฟูบูรณะหลังเหตุการณ์ รวมทั้งมาตรการที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งเป็นการวางแผนเพื่อเผชิญหน้ากับสถานการณ์ตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุที่ต่อเนื่องจนครบกระบวนการตาม ‘วงจรการจัดการสาธารณภัย’ (Office of The National Economic and Social Development Board, 2011)

2. แนวทางที่พึงประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัย

แนวทางที่พึงประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัย เป็นผลจากการดำเนินการวิจัยในพื้นที่ตามมาตรการด้านต่าง ๆ ในการสร้างแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัย ได้ข้อเสนอแนะที่ชุมชนและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมรับมือของชุมชน ปรับปรุงการให้ความช่วยเหลือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก ดังนี้

ชุมชน ควรให้ความสำคัญกับการวางแผนลดความเสี่ยงแบบมีส่วนร่วมของชุมชน ควรมีกระบวนการที่ทำให้ชาวชุมชนตระหนักถึงความเสี่ยงและความไม่แน่นอนของอุทกภัย โดยการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงจากอุทกภัย นำผลวิเคราะห์มาจัดทำแผนการจัดการความเสี่ยงให้ครอบคลุมระยะเวลาก่อน ระหว่าง และหลังการเกิดภัย เพื่อลดความเสี่ยงและผลกระทบของชุมชน และควรให้ความสำคัญกับการจัดการอุทกภัยแบบมีส่วนร่วม โดยการวิเคราะห์ความพร้อมและประสบการณ์การจัดการอุทกภัยของชุมชนที่ผ่านมา นำผลวิเคราะห์มาใช้ในการกำหนดแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการเฝ้าระวัง ด้านการขนย้าย และด้านถุงยังชีพ เป็นต้น เพื่อลดผลกระทบของชุมชน ซึ่งเป็นแนวทางที่จะช่วยให้ชุมชนมีการเตรียมความพร้อมและรับมือได้ตอบภัยอย่างเป็นระบบ ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย ว่า การวางแผนการบริหารจัดการลดความเสี่ยงอุทกภัยของชุมชน ช่วยในการระบุมাত্রการลดความเสี่ยง สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน เพราะจะทำให้รู้ถึงความต้องการของชุมชนและ



ระดับการยอมรับความเสี่ยง อันจะนำมาซึ่งการกำหนดกิจกรรมและโครงการที่เหมาะสมกับความต้องการตามบริบทของพื้นที่นั้น ๆ และการวางแผนการบริหารจัดการภัยแบบมีส่วนร่วม เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ชุมชนมีการเตรียมความพร้อมและรับมือได้ตอบภัยอย่างเป็นระบบ (Perwaiz, Sinsuphan and Kilian, 2015)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลท้องถิ่นในการจัดการอุทกภัย โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัย แต่งตั้งคนในชุมชนเป็นคณะกรรมการจัดการอุทกภัยร่วมกับเทศบาล และควรบูรณาการการจัดการอุทกภัยเข้ากับแผนของเทศบาลให้สามารถที่จะระดมงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นได้ และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานในพื้นที่อปท. ควรที่จะต้องประสานการทำงานด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมและทำงานอย่างใกล้ชิดและมีส่วนร่วมกับชุมชน องค์กรเอกชน และหน่วยงานรัฐทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนกลางเพื่อให้การจัดการอุทกภัยมีประสิทธิภาพในทั้ง 2 โซน ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย ว่า หน่วยงานทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ควรมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพร้อมรับปรับตัวให้ชุมชนเพื่อให้การทำงานนั้นมีประสิทธิภาพ การทำให้กิจกรรมสำคัญต่าง ๆ ประสบความสำเร็จได้นั้น ควรบูรณาการกิจกรรมเข้ากับแผนในระดับที่สูงกว่า และสามารถที่จะระดมงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ดำเนินการในกิจกรรมชุมชนได้ ธรรมาภิบาลท้องถิ่นของผู้มีอำนาจตัดสินใจเป็นสิ่งสำคัญของการทำงานในระดับท้องถิ่นในการสร้างการพร้อมรับปรับตัวอย่างมีประสิทธิภาพ (Perwaiz, Sinsuphan and Kilian, 2015)

หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ควรพัฒนาระบบและกลไกสนับสนุนความรู้ให้ชุมชน โดยกำหนดแผน โครงการ และงบประมาณในการสนับสนุนให้ชุมชนตระหนักถึงภัยและการเตรียมความพร้อม ให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานเพื่อพัฒนาขีดความสามารถของชุมชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และพัฒนาระบบและกลไกสนับสนุนการจัดการอุทกภัยด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการวางแผนและการจัดการด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมและบูรณาการการดำเนินงานเข้าด้วยกัน ตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุที่ต่อเนื่องจนครบกระบวนการ ตาม ‘วงจรการจัดการสาธารณภัย’ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีศูนย์อำนวยการภัยพิบัติเป็นองค์กรในการอำนวยการ ควบคุม สนับสนุนและประสานงาน ซึ่ง



สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) ว่าการจัดการภัยพิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องตั้งแต่การวางแผนเตรียมการก่อนเกิดเหตุการณ์รับมือในภาวะฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์ ช่วยชีวิต และการฟื้นฟูบูรณะหลังเหตุการณ์จนครบกระบวนการตาม ‘วงจรการจัดการสาธารณภัย’ รวมทั้งมาตรการที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว (Office of The National Economic and Social Development Board, 2011) และสอดคล้องกับแนวคิดประสิทธิภาพการจัดการภัยพิบัติ ว่าการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติในปัจจุบันต้องนำความต้องการและความพึงพอใจของผู้ประสบภัยมาผนวกไว้กับแผนการทำงาน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกระบวนการวางแผน การเตรียมความพร้อม และการปฏิบัติงาน เพื่อให้ความช่วยเหลือ บรรเทาทุกข์ และชดเชยเยียวยาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของผู้ประสบภัยได้ผลงานที่มีคุณภาพ คำนึงกับการใช้ทรัพยากรทั้งในด้านการเงิน ด้านบุคลากร ด้านวัสดุ อุปกรณ์ เทคโนโลยี และด้านเวลา ประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรบริหารได้อย่างคุ้มค่า ไม่มีการสูญเสีย ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดกับงาน องค์กร และสังคมโดยรวม (Ladawan Na Ayudhya, 2012)

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยที่สนับสนุนทุนวิจัยเทศบาลนครอุบลราชธานี และเทศบาลตำบลแจระแม ที่ให้การสนับสนุน และขอขอบคุณแกนนำและผู้ประสบภัยในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากในอำเภอเมืองและชานเมืองทั้ง 12 ชุมชน ที่ให้ความร่วมมือและเข้ามามีส่วนร่วมด้วยดีตลอดกระบวนการวิจัย

References

- Asian Disaster Preparedness Center. 2015. **Empowering Communities & Strengthening Resilience**. Bangkok: Asian Disaster Preparedness Center, Partnership for Disaster Resilience. (in Thai)



- Department of Disaster Prevention and Mitigation. 2017. **Disaster News**.
http://www.disaster.go.th/th/content-disaster_news-206-1/.
10 August 2017. (in Thai)
- Ladawan Na Ayudhya, S. 2012. **The concepts and theories of Public Administration**. (3rd ed). Chiang Mai: Thanut printing.
- Meteorological Department. 2017. **Announcement of the Meteorological Department**.
<https://www.tmd.go.th/warningwindow.php?wID=6099>.
10 August 2017. (in Thai)
- Office of Disaster Prevention Promotion, 2008. **Community Guidelines be Strong and Prepare to Protect Disaster**. Bangkok: Department of Disaster Prevention and Mitigation. (in Thai)
- Office of The National Economic and Social Development Board. 2011. **Disaster management and reconstruction after disasters. A case study of Thailand and abroad**. Bangkok: Office of The National Economic and Social Development Board. (in Thai)
- Perwaiz, A. Sinsuphan T. and Kilian M. 2015. **Ready to adapt to creative disasters empowering the community: Empowering Communities & Strengthening Resilience**. Bangkok: Asian Disaster Preparedness Center. (in Thai)
- Royal Irrigation Department. 2017. **Water Situation Analysis Center**. Summary of the daily water situation.
<http://water.rid.go.th/flood/flood/day10102011.pdf>.
19 May 2017. (in Thai)