

นวัตกรรมนิเทศศาสตร์เพื่อการพัฒนา: นวัตกรรมท้องถิ่น (Local Innovations)

การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจกรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ด⁷

เพิ่มพร รวมเมธ⁸

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน กรณีศึกษา: เทศบาลนครปากเกร็ด โดยทำการศึกษาในมิติของการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชน ทั้งยังเป็นการตรวจสอบและทำความเข้าใจสภาพปัญหาและอุปสรรคด้านการกระจายอำนาจและด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของท้องถิ่น พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไข โดยผู้ศึกษาอาศัยการศึกษาข้อมูลจากเอกสารและการศึกษาข้อมูลภาคสนามด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม โดยเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจงจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย จำนวน 12 ท่าน ประกอบด้วย ชาวบ้าน ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งปฏิบัติงานด้านการจัดการภัยพิบัติ และผู้เชี่ยวชาญด้านภัยพิบัติส่วนในการสนทนากลุ่มมีผู้ร่วมสนทนา จำนวน 8 ท่าน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นหลัก คือ การมีส่วนร่วมระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน นอกจากนี้ ยังศึกษาเปรียบเทียบผ่านปรากฏการณ์การเกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 และ ปีพ.ศ. 2554 โดยมีสมมติฐานชั่วคราวในการศึกษา กล่าวคือ การกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดของการกระจายอำนาจ ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองและการที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติจะช่วยยกระดับความสามารถของท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community – Based

⁷ คว้าโครงจากวิทยานิพนธ์เรื่อง “การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ: กรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ด” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2557

โดยมี รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา จิตตฤทธะ เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

⁸ นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Disaster Risk Management: CBDRM) ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผลการศึกษาพบว่าในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการประกาศพื้นที่ประสบอุทกภัยจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐก่อนจึงจะสามารถนำงบประมาณออกมาใช้ได้ แต่เนื่องจากเทศบาลนครปากเกร็ดเผชิญปัญหาอุทกภัยมาเป็นระยะเวลานานตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ประสบการณ์และการเรียนรู้ของเจ้าหน้าที่ของเทศบาล ประธานชุมชน และชาวบ้าน จึงทำให้มีการบริหารจัดการและการวางแผนล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ มีความเข้าใจต่อสภาพปัญหาเป็นอย่างดีสะท้อนผ่านนครปากเกร็ดโมเดล (Pakkret Model) ซึ่งนับเป็นนวัตกรรมท้องถิ่นด้านการจัดการภัยพิบัติ กล่าวคือ นครปากเกร็ดโมเดลสะท้อนให้เห็นการวางแผนอย่างเป็นระบบ มีการอาศัยเทคโนโลยี และการสื่อสาร ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนทางความคิดอย่างสร้างสรรค์นำไปสู่การเสนอแนวทางและการร่วมมือกันของชุมชน อาสาสมัคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนอื่นๆ ในจัดการกับภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานเพื่อจัดการกับมหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 นอกจากนี้ เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีรายได้เพียงพอ มีการวางแผนการใช้จ่าย มีการบริหารบุคลากรที่สอดคล้องกับภารกิจต่างๆ มีอิสระในการบริหารท้องถิ่น ประกอบกับความสามารถของผู้นำ ความเสียสละและความร่วมมือของชาวบ้านที่เป็นอาสาสมัครทั้งในและนอกพื้นที่ รวมถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสามารถจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าท้องถิ่นจะมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ หรืออัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่เนื่องจากข้อกำหนดเรื่องค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคล กล่าวคือกำหนดค่าใช้จ่ายไว้ไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ด้วยความร่วมมือในหลายภาคส่วนปัญหาดังกล่าวจึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด ข้อเสนอแนะจากการศึกษา คือ ภาครัฐควรถ่ายโอนทรัพยากรด้านการจัดการอุทกภัยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพซึ่งเป็นต้นแบบในด้านการจัดการภัยพิบัติ นอกจากนี้ควรพัฒนาข้อมูลสถานการณ์อุทกภัย ระดับน้ำ และระบบการสื่อสาร เพื่อเป็นประโยชน์กับการประสานงานกันของทุกภาคส่วน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมพร้อมเพื่อรับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง โดยเริ่มจากปรับปรุงโครงสร้างองค์การให้มีความเฉพาะด้าน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในลักษณะของเครือข่าย พร้อมทั้งสร้างจิตสำนึกด้านความปลอดภัยให้กับชุมชนท้องถิ่นและประชาชนทั่วไป

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ, การมีส่วนร่วม, การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน, นวัตกรรมท้องถิ่น

Community - Based Disaster Management under the Decentralization Policy A Case Study of Pak Kret Municipality

Abstract

This research aims to study the efficiency of Community-Based Disaster Management: a case study of Pakkret municipality. The research focused on the decentralization of local government and community involvement aspects. The study examines and seeks to understand problems and obstacles to the decentralization and local community-based disaster management operation in order to propose approaches to problem solving. The qualitative research method through the direct observation, the in-depth interview and focus group was utilized in this study. The in – depth interview was done with 12 key informants. The focus group was attended by 8 participants who were the stakeholders from community, the Pakkret Municipality officials and disaster management experts. The comparative study between the 1995 and 2011 floods was done by having the following temporary hypothesis: the decentralization to local government according to decentralization theory allows local government to have autonomy to manage and the community involvement in disaster management will enhance the capacity of the local in community - based disaster risk management more efficient. The study found that in managing disaster, disaster zone needs to be declared first in order for the local government to be able to use any budget. Since Pakkret municipality has encountered floods on numerous occasions, the experiences and the lessons Pakkret municipality officials, community leaders, and local residents have learned allow them to systematically manage and plan ahead. Their deep comprehension of the problems reflects in Pakkret Model, which is safety and peace innovation for community. Therefore, Pakkret Model revealed its systematical planning relying on technology and communication which creates learning process, creative opinion changing led to approaches proposal and cooperation among community volunteer, local administrative offices and other sectors in community-based disaster management of 2011 flood. Besides, Pakkret

municipality is the large local administrative organization that has enough income, expense planning, human resource management which is consistent with its missions. Pakkret municipality also has its autonomy as well as the capable leaders, sacrifice, and coordination from the residents both inside and outside the area along with the coordination among local government; therefore, it can manage disaster problems efficiently. Though Pakkret municipality has limited specialized officials or manpower due to the local administrative human resource management act 2009 regulation that limits the expense to be under 40% of the annual expense, the coordination among various sects made it possible for Pakkret municipality to manage disasters. Following are recommendations obtained from the study: The government should transfer mission, expert personnels, as well as resources for disaster management to local government beginning with pilot local government. Moreover, overall flood situation data and communication system should be improved. At the same time, local government should prepare to accept resources from the central government by improving organization structure to be more specialized or skilled along with promoting network coordination and safety awareness to local communities and citizen in general.

Keywords: Decentralization, Participation, Community - Based Disaster Management, Local Innovations

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องด้วยความแตกต่างของลักษณะภูมิประเทศ ความหลากหลายของประชากร จำนวนประชากรที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและทรัพยากรต่างๆ ตลอดจนความต้องการของคนในสังคมที่ความหลากหลายและซับซ้อนอันเป็นผลมาจากการพัฒนาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ภาครัฐจึงต้องพัฒนาและปรับปรุงแนวทางการบริหารงานเพื่อให้บริการประชาชนและตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนในแต่ละด้านอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางซึ่งทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการตัดสินใจในการดำเนินภารกิจต่างๆ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะ เนื่องจากต้องรออำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางจึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะได้ทันทั่วถึง การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ การกำหนดนโยบายที่ส่วนกลาง ส่งผลให้แนวทางการจัดบริการสาธารณะไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ย่อมมีลักษณะของสภาพปัญหา ความจำเป็น และความต้องการเฉพาะที่หลากหลาย (ตระกูล มีชัย, 2553) จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบราชการไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ปัญหาความไม่เป็นธรรม และความเหลื่อมล้ำทางสังคม (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2554) ซึ่งส่งผลให้ท้องถิ่นเผชิญกับปัญหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้น หากขาดการพิจารณาอย่างรอบด้านทั้งบริบททางการเมือง สังคม วิถีชีวิต ตลอดจนสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นความเข้าใจต่อความต้องการของประชาชน หรือสภาพปัญหาที่ลึกซึ้ง การบริหารงานภาครัฐคงไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้

ดังนั้น เพื่อให้สามารถเข้าถึงความต้องการของคนในท้องถิ่น และเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการย่อมต้องอาศัยกลไกหรือหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในแต่ละท้องถิ่น จึงมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจเป็นการกระจายอำนาจ เกิดเป็นแนวคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ตามลำดับ โดยเริ่มต้นในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ซึ่งเป็นไปในลักษณะของการกระจายอำนาจไปสู่รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของสุขาภิบาล เมื่อ พ.ศ. 2440 โดยให้ตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่งเรียกว่า “พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116” (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2529) แต่ในการจัดตั้งครั้งนั้นยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครอง

ตนเอง ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 (ร.ศ.124) พระองค์ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม อ.เมือง จ.สมุทรสาคร จากการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เป็นผลให้เกิดการขยายการจัดตั้งสุขาภิบาลไปในท้องถิ่นอื่นๆ ต่อมา พ.ศ.2461 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ทรงก่อตั้งดุสิตธานี หรือเมืองจำลองรูปแบบการปกครองตนเองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมในพื้นที่ มีการบริหารการเมืองการคลัง เปรียบเสมือนการปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) พระองค์ทรงริเริ่มให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล (Municipality) เพื่อเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2475 เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง จากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งขณะนั้นมีการยกฐานะสุขาภิบาล 30 กว่าแห่ง ให้เป็นเทศบาล แต่เนื่องด้วยการจัดตั้งเทศบาลท้องถิ่นจะต้องมีการจัดเก็บภาษี และจัดบริการพื้นฐานในพื้นที่ซึ่งยังขาดระบบการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังไม่สมบูรณ์ อาจกล่าวได้ว่า ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นจริงจักษ์มากขึ้น จนกระทั่งได้เน้นความสำคัญด้วยการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2517 และมีความเด่นชัดมากที่สุดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ยังคงพบปัญหาและประเด็นท้าทายของการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง (ลิขิต ชีวเวคิน, 2527) กล่าวคือ ยังคงมีการผูกขาดอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Controlled Decentralization) การขับเคลื่อนนโยบายและการตัดสินใจขึ้นอยู่กับหน่วยงานส่วนกลางของภาครัฐและประชาชนยังต้องพึ่งพาการเมืองระดับชาติมากกว่าที่จะส่งเสริมการเมืองในระดับท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานและบริหารจัดการในหลายด้าน ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16) ได้แก่ ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ภารกิจด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภารกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น จากการถ่ายโอนภารกิจตามแผนฯ จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน จึงทำให้เข้าใจความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ตลอดจนวิถีชีวิต และปัญหาของ

ชาวบ้านมากที่สุด บทบาทหน้าที่และการบริหารจัดการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนอย่างยิ่งในการบริหารจัดการ คือ บทบาทด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า บทบาทและหน้าที่ในการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากงานในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเกี่ยวข้องกับภารกิจด้านอื่นๆ เช่น ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของท้องถิ่น การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การบริการสาธารณสุข การพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นต้น อีกทั้ง ปัญหาภัยพิบัติจัดเป็นปัญหาสาธารณะ เป็นเหตุการณ์ร้ายที่ไม่มีความแน่นอน (Uncertainty) มีรูปแบบไม่ซ้ำเดิม สามารถขยายผลสู่พื้นที่ต่างๆ และกระทบต่อผู้คนในวงกว้าง กล่าวคือ อาจส่งผลกระทบต่อทั้งเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ทั้งนี้ จากข้อมูลสถิติมูลค่าความเสียหายอันเกิดจากอุทกภัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 – 2554 ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พบว่า ประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยทุกปี และได้รับความเสียหายอย่างมากตลอดระยะเวลา 20 ปี (พ.ศ. 2534- 2554) มูลค่าความเสียหายจากอุทกภัยมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยได้ประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ไว้สูงถึง 130,000 ล้านบาท (จันทิมา เจริญผล, 2555) นอกจากนี้ ยังกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สิน การเกิดโรคระบาด การเกิดภาวะอดอยาก ไร้ซึ่งที่อยู่อาศัย ก่อให้เกิดภาวะความเครียด ส่งผลกระทบต่อจิตใจของผู้ประสบภัย และยังทำให้การดำเนินชีวิตในสถานการณ์ปกติเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งอาจนำมาสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชน และหน่วยงานส่วนกลางของรัฐ ทั้งนี้ หากไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ปัญหาความขัดแย้งเป็นหน่วยงานประสานและนำนโยบายของภาครัฐไปสู่ขั้นตอนของการปฏิบัติย่อมก่อให้เกิดผลกระทบภายในซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งในระดับที่ยากจะแก้ไข แม้ว่าจะมีการแก้ไขปัญหามิบัติในเบื้องต้น หากแต่เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ และเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าในระยะสั้นมากกว่าจะพิจารณาถึงการป้องกันในระยะยาว กอปรกับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศยากจนส่วนใหญ่ยังขาดการพัฒนาาระบบป้องกันภัยและเทคโนโลยีเพื่อช่วยเตือนภัยที่ทันสมัย จากที่กล่าวมานี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการจัดการกับภัยพิบัติ เพื่อลดความสูญเสียที่จะเกิดกับชีวิต ทรัพย์สิน และสาธารณประโยชน์อื่นๆ โดยจะเห็นได้ว่าการเผชิญกับภัยพิบัติและการบริหารจัดการของแต่ละที่นั้นมีความแตกต่างกัน การดำเนินการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้นเป็นเรื่องเร่งด่วนหรือเป็นภาวะวิกฤตที่ต้องตอบสนองให้ทันต่อสถานการณ์ การจัดการแบบแนวตั้งหรือจากบนลงล่าง (Top – Down Approach) เช่นเดียวกับการใช้อำนาจรัฐ

แบบเดิมในระบบราชการจึงไม่อาจบริหารจัดการได้สอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าว ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติได้ทันทั่วทั้ง การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะช่วยส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่นที่สามารถ บริหารจัดการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเมื่อ พิจารณาลักษณะของการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมแล้ว จะพบว่า ท้องถิ่นจะมีความคล่องตัวในด้านการดำเนินงาน การตัดสินใจ ตลอดจนการใช้ทรัพยากรการบริหารในท้องถิ่นนั้นๆ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยี ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้แต่ละ ท้องถิ่นที่สามารถเตรียมพร้อมในการเผชิญกับภัยพิบัติในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าแนวคิดนโยบายสาธารณะจะดีอย่างไร หากการนำนโยบายไปปฏิบัติไร้ซึ่ง ประสิทธิภาพ ขาดความร่วมมือกันในระดับชุมชนและท้องถิ่น นโยบายนั้นอาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ ไม่พึงประสงค์ หรือกลายเป็นปัญหาของการดำเนินนโยบายภาครัฐได้ในที่สุด ในทางกลับกัน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนมีศักยภาพและขีดความสามารถในการนำนโยบายไป ปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ นโยบายนั้นย่อมบรรลุวัตถุประสงค์และเกิดประโยชน์กับท้องถิ่นนั้นๆ จากข้อมูลจำนวนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรวบรวมโดยส่วนวิจัยและพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง สำนัก พัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อมูล ณ วันที่ 27 กรกฎาคม 2556) พบว่า มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 7,853 แห่ง ซึ่งแบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2,283 แห่ง (เทศบาลนคร 30 แห่ง) องค์การบริหาร ส่วนตำบล 5,492 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมือง พัทยา) 2 แห่ง จากกรณีดังกล่าว พบว่า เทศบาลถือเป็นองค์กรปกครองตนเองระดับท้องถิ่น (Local Self Government) ที่มีโครงสร้างและระดับการบริหารจัดการตนเองมากที่สุด (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550)

จากปัญหาของการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยซึ่งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องพึ่งพาภาครัฐจึงไม่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ ให้ เป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เช่น ในกรณีพื้นที่ที่ประสบอุทกภัย ท้องถิ่นขาด อำนาจในการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในหลายพื้นที่ จึงไม่สามารถ ตอบสนองต่อสถานการณ์และช่วยเหลือประชาชนได้ทันที เพื่อแสดงให้เห็นความสำคัญและ ความสอดคล้องระหว่างการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงมุ่งหมายที่จะศึกษาเปรียบเทียบ การจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นก่อนและหลังการกระจายอำนาจภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร โดยเลือกพื้นที่เพื่อทำการศึกษาค้นคว้าตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ระดับเทศบาล นั่นคือ เทศบาลนครปากเกร็ด (Pakkret Municipality) อำเภอปากเกร็ด จังหวัด นนทบุรี เนื่องจากการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากสาธารณภัยรวมถึงอุทกภัย จัดเป็นนโยบายเร่งด่วนของเทศบาลนครปากเกร็ดและการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยใน ชุมชนนับเป็นนโยบายด้านการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของเทศบาลนครปากเกร็ดซึ่งมี ความสอดคล้องกับผลประกาศของสถาบันพระปกเกล้า เรื่อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ประจำปี 2555 พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลใน ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ โดยสถาบันพระปกเกล้าพิจารณาจากโครงการ หรือกิจกรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นเลิศด้านการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์ของ เทศบาลนครปากเกร็ดในหลายๆ ด้าน เช่น โครงการส่วนร่วมชุมชน – วัด – เทศบาล บริหาร จัดการน้ำ แม้ว่าเทศบาลนครปากเกร็ดจะเป็นได้รับความเสียหายจากอุทกภัยดังกล่าว แต่ เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถวางแผนป้องกันน้ำท่วมได้อย่างเป็นระบบ ทำให้ต่อสู้กับอุทกภัย ในครั้งนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยรูปแบบการบริหารจัดการที่เรียกว่า “นครปากเกร็ด โมเดล (Pak Kret Model)” เน้นการบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน โดยแบ่งภารกิจดำเนินการเป็น 8 ภารกิจ (กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครปากเกร็ด, 2555) ดังนี้

- ภารกิจที่ 1: หน่วยเฝ้าระวัง ตรวจสอบ แก้ไขสถานการณ์ตลอด 24 ชั่วโมง
- ภารกิจที่ 2: หน่วยประชาสัมพันธ์ ประสานงานแจ้งเตือนโดยคนในพื้นที่ (ศปภ. ปากเกร็ด)
- ภารกิจที่ 3: หน่วยสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ทั้งในและนอกพื้นที่
- ภารกิจที่ 4: หน่วยบรรเทาทุกข์ พื้นฟูจิตใจ สุขภาพบ้านเรือน
- ภารกิจที่ 5: ศูนย์ฟื้นฟูผู้ประสบภัย พักปลอดภัย ห่วงไถลน้ำ
- ภารกิจที่ 6: หน่วยประเมินสถานการณ์แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ากรณีน้ำมาฉุกเฉิน
- ภารกิจที่ 7: หน่วยสนับสนุนจากชุมชน วัด และจิตอาสา แรงเสริมหลักและเฝ้าระวัง

- ภารกิจที่ 8: หน่วยติดตามประเมินสถานการณ์ข้อมูลน้ำวันต่อวัน

การดำเนินงานข้างต้นช่วยให้ความเสียหายลดลงทั้งในด้านชีวิต ทรัพย์สินและความขัดแย้งในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีครัวเรือนที่ประสบภัย 2,000 ครัวเรือนจาก 80,000 ครัวเรือน และใช้งบประมาณป้องกันไป 150 ล้านบาทจากงบฯ 1,000 ล้านบาท อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นว่า เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถบูรณาการงานท้องถิ่น สร้างความรู้ความเข้าใจและความร่วมมือให้เกิดขึ้นภายในชุมชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม (วิณา ปาระมี, 2556) เช่น การช่วยกันเฝ้าระวังภัย การเป็นอาสาสมัครการเสียสละพื้นที่ที่อยู่อาศัย การช่วยกันป้องกันน้ำท่วมด้วยการกรอกทราย ขนย้ายวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อให้สามารถรับมือกับอุทกภัยได้

ผู้ศึกษาคาดหวังว่า การศึกษาครั้งนี้จะช่วยส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่น กรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ดที่อาศัยความร่วมมือของประชาชนในชุมชนเป็นพลังขับเคลื่อนในการแก้ปัญหาของท้องถิ่น นอกจากนี้ จะสะท้อนให้เห็นว่า การกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นที่มีอิสระในการตัดสินใจ ตลอดจนสามารถใช้ทรัพยากรทางการบริหารได้ จะช่วยยกระดับความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นการลดภาระของส่วนกลาง อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมศักยภาพของชุมชนให้ชุมชนได้บริหารจัดการตนเองในส่วนที่ชุมชนมีความเข้าใจต่อสภาพปัญหา สามารถเข้าถึงทรัพยากร รู้จักบริหารทรัพยากรของท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและหากมีข้อบกพร่องประการใดผู้ศึกษาขอน้อมรับข้อบกพร่องนั้นไว้เพื่อปรับปรุงต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาว่าการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยยกระดับความสามารถในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดให้มีประสิทธิภาพได้มากขึ้นหรือน้อยลง อย่างไร โดยเปรียบเทียบจากการจัดการภัยพิบัติของเทศบาล ที่มีฐานะต่างกันในช่วงที่เกิดอุทกภัย พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2554
2. เพื่อศึกษาลักษณะของการมีส่วนร่วมหรือความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. เพื่อตรวจสอบและทำความเข้าใจต่อสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงานด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาเรื่องการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ: กรณีศึกษาเทศบาลนครปากเกร็ด เป็นการศึกษาโดยอาศัยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่เน้นเป็นกรณีศึกษาเฉพาะ เรียกว่า Case Study Research Method ซึ่งจะช่วยให้สามารถปรากฏการณ์และความสัมพันธ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นช่วงหนึ่ง โดยไม่ลืมที่จะพิจารณาบริบทหรือสภาพแวดล้อมของปรากฏการณ์นั้นๆ ทั้งนี้ การศึกษาแบบกรณีศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับลักษณะการศึกษา Embedded Case Studies (Yin, 1994) เนื่องจากมีหน่วยวิเคราะห์ย่อยภายในกรณีศึกษาเดียวกัน ได้แก่ ชุมชนต่างๆ ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด เพื่อตรวจสอบบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ดำเนินการการศึกษาวิจัย 2 แบบ ดังนี้

1. การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research)

การศึกษานี้จะเริ่มต้นด้วยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นจากรายงานของเทศบาลฯ บันทึกราชการ และเอกสารอื่นๆ จากนั้นจึงทบทวนวรรณกรรมเพื่อวิเคราะห์แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษารั้วนี้ ได้แก่ แนวคิดด้านการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นของไทย แนวคิดการมีส่วนร่วม และแนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษาและเครื่องมือในการวิจัยภาคสนามในลำดับต่อไป

2. การศึกษาข้อมูลจากภาคสนาม (Field Research)

เพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่ครอบคลุมประเด็นที่ต้องการจะศึกษา ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยอาศัยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) นอกจากนี้ เพื่อตรวจสอบปรากฏการณ์จากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ผู้ศึกษาจะอาศัยการสังเกตโดยตรง (Direct Observation) และทำการบันทึกสิ่งที่ได้จาก

การสังเกตการกระทำ กิจกรรมหรือแบบแผนการกระทำของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษาและอาศัยการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) ควบคู่กันไป

โดยในการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ศึกษาจะทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 12 ท่าน โดยทำการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) แบ่งการสัมภาษณ์ออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกเป็นการสัมภาษณ์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ดที่เกี่ยวข้องกับการดูแลงานด้านการจัดการภัยพิบัติ และสัมภาษณ์ประธานชุมชนซึ่งเป็นชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย และชุมชนโดยรอบ ส่วนที่ 2 จะเป็นการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญซึ่งไม่ใช่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อเป็นการตรวจสอบข้อมูล และเสนอมุมมองจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ปราศจากอคติ

ในส่วนของการสนทนากลุ่มหรือการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) จะทำการรวบรวมข้อคิดเห็นจากผู้ร่วมสนทนากลุ่ม กล่าวคือ สมาชิกในวงสนทนาจะประกอบด้วย ตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากเจ้าหน้าที่ของเทศบาลฯ และชาวบ้านจากชุมชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด จำนวน 8 ท่าน ทั้งนี้ สมาชิกในวงสนทนาจะเป็นคนละกลุ่มกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อสะท้อนความคิดเห็นและความรู้สึกนึกคิดเกี่ยวกับปัญหาหรืออุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด และนำไปสู่ประเด็นที่น่าสนใจจากวงสนทนา เพื่อเป็นข้อเสนอที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการจัดการกับภัยพิบัติต่อไป

การตรวจสอบข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้อาศัยการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) (สุภาวงศ์ จันทวานิช, 2552) โดยเป็นการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) ซึ่งหมายถึง การพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ได้มานั้นมีความถูกต้องหรือไม่ โดยตรวจสอบจาก แหล่งที่มาของข้อมูล กล่าวคือ อาศัยข้อมูลที่ได้มาในช่วงเวลาที่ต่างกัน ต่างสถานที่และจากบุคคลผู้ให้ข้อมูลที่ต่างกัน จากที่ได้กล่าวไปในส่วนของวิธีดำเนินการวิจัย โดยผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ชาวบ้านทั้งในชุมชนที่ได้รับผลกระทบ และชุมชนโดยรอบ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในการจัดการภัยพิบัติ และสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ในประเด็นร่วมที่สำคัญคือ การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน โดยรวบรวมข้อมูลในช่วงเวลาที่ต่างกัน คือ แม้ว่าจะสัมภาษณ์ช่วงเวลาใด ข้อมูลจะยังคงเดิม เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าในช่วงเวลาที่ต่างกันนั้นจะไม่ส่งผลต่อข้อมูล หรือข้อมูลนั้นมีความเที่ยง ประกอบกับการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) คือการเก็บรวบรวมข้อมูลเรื่อง

เดียวกันด้วยวิธีที่แตกต่างกัน โดยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้การศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากแหล่งเอกสาร พร้อมทั้งอาศัยวิธีการสังเกตควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพนั้นจะอาศัยตัวผู้ทำการศึกษาวิจัยเป็นหลัก เป็นการวิเคราะห์ด้วยการไม่อาศัยทฤษฎี คือ จำแนกข้อมูลตามความเหมาะสมกับข้อมูล ผู้ศึกษาอาศัยประสบการณ์จากการเข้าไปศึกษาปรากฏการณ์นั้นในสภาพความเป็นจริงและทำการวิเคราะห์ข้อมูลตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษารวมทั้งในขณะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม จากนั้นจึงจะทำการจำแนกข้อมูล และหาความสัมพันธ์ของข้อมูลที่ได้จากเอกสารและข้อค้นพบจากข้อมูลภาคสนาม แล้วจึงวิเคราะห์โดยอาศัยแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการมองภาพองค์รวม (Holistic View) ดังนั้น การวิเคราะห์ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษาจึงต้องทำการศึกษา กลุ่มบุคคลหรือปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษาโดยละเอียดทุกด้านอย่างเจาะลึก อาศัยวิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการในการเก็บรวบรวมข้อมูล การจำแนกตามประเภทของข้อมูล (Typological Analysis) เป็นข้อมูลจากการศึกษาเอกสารต่างๆ และข้อมูลที่เป็นข้อคิดเห็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม และทำการเปรียบเทียบข้อมูล (Constant Comparison) จากทั้งสองประเภท จะสะท้อนให้เห็นปรากฏการณ์ อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากเอกสารและการวิจัยภาคสนามข้างต้น ยังครอบคลุมการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นเอง เนื่องจากการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารส่วนมากจะเป็นข้อมูลที่ได้จากเทศบาลฯ ซึ่งเป็นประโยชน์ในเชิงของข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตาม การศึกษาข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลจากภาคสนามจะช่วยอธิบายสภาพแวดล้อมหรือบริบทของปรากฏการณ์ได้ลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการลงภาคสนาม การสำรวจพื้นที่จริง การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มเพื่อเป็นการตรวจสอบข้อมูลและจึงอภิปรายผลเพื่อนำไปสู่ข้อสรุปและข้อเสนอแนะของการศึกษาต่อไป

สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลนครปากเกร็ด

ในการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยภาคสนาม สิ่งสำคัญอย่างยิ่ง คือ การศึกษาบริบทของหน่วยวิเคราะห์ เนื่องจากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีหน่วยวิเคราะห์สองระดับคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาลนครปากเกร็ดและชุมชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด ผู้ศึกษาจึงได้ทำการรวบรวมและสรุปข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยวิเคราะห์โดยเรียบเรียงและสรุปสาระสำคัญจากเอกสาร

ต่างๆ ประกอบกับการสำรวจพื้นที่ชุมชนของเทศบาลนครปากเกร็ดที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย และพื้นที่โดยรอบ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและทำความเข้าใจข้อมูลจากเอกสาร อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ด้วย

ในส่วนของสภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลนครปากเกร็ดนั้นจะอาศัยข้อมูลจาก งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผน เทศบาลนครปากเกร็ด (2554) ซึ่งจัดทำขึ้นตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ลักษณะที่ตั้ง

เทศบาลนครปากเกร็ด (Pakkret Municipality) ตั้งอยู่ในอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ด้านฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาห่างจากจังหวัดนนทบุรี 10 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 20 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

- ทิศเหนือ ติดต่อกับ อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี และเขตเทศบาลตำบลบ้านใหม่ มีคลองบ้านใหม่ (คลองวัดโพธิ์ทองบน) เป็นเส้นแบ่งเขต
- ทิศใต้ ติดต่อกับ เทศบาลนครนนทบุรี อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี มีคลองบางตลาดเป็นเส้นแบ่งเขต
- ทิศตะวันออก ติดต่อกับ เขตดอนเมือง และเขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร มีคลองประปาเป็น เส้นแบ่งเขต
- ทิศตะวันตก ติดต่อกับ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะเกร็ด เขตองค์การบริหารส่วนตำบลบางตะไนย์ (อำเภอปากเกร็ด) เขตเทศบาลเมืองบางคูวัดและเขตเทศบาลตำบลบางเขียง (อำเภอเมืองปทุมธานี) มีแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำลัดเกร็ดเป็นเส้นแบ่งเขต

เทศบาลนครปากเกร็ดมีพื้นที่ทั้งสิ้น 36.04 ตารางกิโลเมตรหรือ 22,525 ไร่ ครอบคลุม 5 ตำบล 34 หมู่บ้าน ได้แก่ ตำบลปากเกร็ด ตำบลบางพูด ตำบลบ้านใหม่ ตำบลคลองเกลือ และตำบลบางตลาด ประกอบด้วย 63 ชุมชน มีพื้นที่ติดริมแม่น้ำเจ้าพระยายาว 10 กิโลเมตร ล้อมรอบไปด้วยคูคลอง ด้านที่ติดแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดตั้งแต่แนวคลองบ้านใหม่ อบต. บ้านใหม่ จังหวัดปทุมธานี มาถึงแนวคลองบางตลาด ติดกับเทศบาลนครนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี โดยคลองบางตลาดเข้ามาถึงคลองส่งน้ำของการประปา ส่วนคลองบ้านใหม่ คลองบางตลาด

และคลองประปา เป็นแนวเชื่อมจากคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ตลอดแนวที่ส่งน้ำมาจากวัดลำแล จังหวัดปทุมธานี มาถึงสามเสน ผ่านเขตเทศบาลนครปากเกร็ด โดยความยาวจากแนวคลอง รังสิตประยูรศักดิ์ถึงแนวคลองตลาดมีระยะทางเกือบ 17 กิโลเมตร

ทะเบียนราษฎร

จากข้อมูลด้านทะเบียนราษฎรของเทศบาลนครปากเกร็ดซึ่งรับผิดชอบพื้นที่ปกครอง 5 ตำบล (34 หมู่บ้าน) มีจำนวนบ้านรวม 116,772 หลัง และจำนวนครัวเรือนรวม 51,357 ครัวเรือน ปัจจุบันเทศบาลนครปากเกร็ดมีประชากรตามข้อมูลของสำนักงานทะเบียนราษฎร จำนวนทั้งสิ้น 182,960 คน มีประชากรเพศชาย 85,178 คน และเพศหญิง 97,417 คน ความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ยต่อพื้นที่ของเทศบาลเท่ากับ 5,077 คนต่อตารางกิโลเมตร ทั้งนี้พบว่าจำนวนประชากรของเทศบาลนครปากเกร็ดมีแนวโน้มสูงขึ้นตั้งแต่ปีพ.ศ. 2554 - 2557 กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2554 มีประชากรทั้งสิ้น 179,626 คน เพิ่มขึ้นเป็น 179,899 คน 181,351 คน และ 182,960 คน ตามลำดับ (ข้อมูล ณ วันที่ 30 เมษายน ของแต่ละปี) ยังไม่รวมกลุ่มประชากรแฝงที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โดยไม่ปรากฏข้อมูลในระบบทะเบียนราษฎร ซึ่งนับว่าเป็นเขตการปกครองที่มีประชากรมากเป็นอันดับสองของประเทศไทย (รองจากเทศบาลนครนนทบุรี) ได้รับงบประมาณปีละ 900 ล้าน ถึง 1,000 ล้านบาท

ลักษณะภูมิประเทศ

เทศบาลนครปากเกร็ดมีสภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยามีชุมชนตั้งอยู่หนาแน่น เหมาะแก่การเกษตร เช่น การทำสวนผลไม้ ได้แก่ ทุเรียน ส้มโอ มังคุด กลัวยี่น้ำว่า แต่เนื่องจากเทศบาลนครปากเกร็ดมีอาณาเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานคร และมีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกสามารถเดินทางได้ทั้งทางบกและทางน้ำ พื้นที่เกือบทั้งหมดจึงแปรสภาพจากการเกษตรไปเป็นการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจ และการลงทุน โดยเฉพาะกิจการบ้านจัดสรรและอาคารสำนักงาน สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่ยังคงมีคลองสาธารณะหลายสายเชื่อมต่อในพื้นที่และเป็นจุดระบายน้ำจากพื้นที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา แต่เนื่องจากสภาพพื้นที่เป็นที่ลุ่มและคลองสาธารณะที่ตื้นเขินและถูกรุกล้ำบางจุดทำให้ประสบปัญหาน้ำท่วมและน้ำท่วมขังเป็นประจำทุกปีในช่วงฤดูฝนและฤดูน้ำหลาก

ในเขตเทศบาลมีคลองสายหลักที่ระบายน้ำจากฝั่งตะวันออกลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาจำนวน 10 สาย ได้แก่ คลองบ้านใหม่ คลองบ้านเก่า คลองทองหลาง คลองแวง คลองวัดช่องลม คลองกลางเกร็ด คลองบางพัง คลองบางพูด คลองบางตลาด คลองบางตลาดน้อย และมีคลองที่

ไหลเวียนในแนวทิศเหนือใต้ จำนวน 7 สาย ได้แก่ คลองเกลือระบายน้ำลงคลองบางพูด คลองโพธิ์ระบายน้ำลงคลองบางพัง คลองส่วย คลองหนองตาเก็น คลองดงตาล คลองหัวสิงห์ และคลองขี้เหล็ก (ระบายน้ำลงคลองบางตลาด)

สภาพโครงสร้างพื้นฐาน

ด้านการคมนาคมในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดมีการคมนาคมขนส่งที่สำคัญ 2 เส้นทางคือทางบกและทางน้ำ ดังนี้

การคมนาคมทางบก มีเส้นทางหลัก คือ ถนนติวานนท์ และ ถนนแจ้งวัฒนะ เส้นทางลัดและสายรองที่ใช้เป็นเส้นทางเชื่อมระหว่างถนนสายต่างๆ ได้แก่ ถนนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงชนบท จำนวน 1 สาย คือ ถนนเลี้ยวเมืองปากเกร็ด ถนนที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครปากเกร็ด จำนวน 8 สาย ได้แก่ ถนนสุขาประชาสรรค์ 1 ถนนสุขาประชาสรรค์ 2 ถนนสุขาประชาสรรค์ 3 ถนนชอยต้นสน ถนนภูมิเวท ถนนศรีสมาน ถนนชอยวัดพระแม่มหาการุณย์ และถนนใต้ทางด่วนเมืองทองธานี

การคมนาคมทางน้ำ ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดมีการก่อสร้างท่าเทียบเรือโดยสารสาธารณะในแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณหัวถนนแจ้งวัฒนะ จำนวน 1 แห่ง คือ ท่าเทียบเรือเทศบาลนครปากเกร็ด เป็นท่าเทียบเรือหลักในพื้นที่ นอกจากนั้น ยังมีท่าเทียบเรือเอกชนและท่าเทียบเรือวัดสนามเหนือและวัดกลางเกร็ดที่ใช้เป็นท่าเรือเดินทางไปเกาะเกร็ดซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ

สภาพทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากสภาพภูมิประเทศในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด โดยทั่วไปเป็นพื้นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำสายใหญ่ตัดผ่าน (แม่น้ำเจ้าพระยา) และคลองหลายสายเชื่อมโยงกัน อีกทั้งยังได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมจึงทำให้มีน้ำอุดมสมบูรณ์ เหมาะในการที่จะประกอบอาชีพในการเพาะปลูก เช่น การทำนา ซึ่งประชาชนบางส่วนในเขตจังหวัดนนทบุรีสามารถทำนาได้ปีละ 2 ครั้ง คือ นาปีและนาปรัง เนื่องจากพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มดินดี มีการทำสวนผลไม้ที่สำคัญ ได้แก่ ทุเรียน มะม่วง มะพร้าว มะนาว ส้มโอ ฯลฯ นอกจากการทำสวนผลไม้แล้ว ก็ยังมีการทำสวนไม้ดอกไม้ประดับ ซึ่งในปัจจุบันมีการเพาะพันธุ์ไม้ดอกไม้ประดับที่ทำกันมาก ได้แก่ กุหลาบ เยอบีร่า เบญจมาศ เฟื่องฟ้า มะลิ หน้วัว เข็ม โกสลง และวุ้นชนิดต่างๆ แต่พื้นที่ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดยังมีเพียงการทำสวนอยู่เฉพาะบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยา ช่วงถนนสุขาประชาสรรค์ 2 เท่านั้น

ในเขตพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดมีโรงงานอุตสาหกรรมประมาณ 223 แห่ง ประกอบด้วยโรงงานขนาดเล็ก จำนวน 185 แห่ง ขนาดกลาง จำนวน 31 แห่ง และขนาดใหญ่ จำนวน 7 แห่ง โรงงานที่สำคัญ ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรมประเภททอผ้าและตัดเย็บเสื้อผ้า โรงงานผลิตอุปกรณ์และเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ โรงงานไม้อัดและไม้แปรรูป โรงงานกระดาษ โรงงานซ่อมและผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ โรงงานผลิตอาหารและโรงสีข้าว เป็นต้น

ด้านพาณิชยกรรมในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด ประกอบด้วยสถานประกอบการและธุรกิจที่สำคัญ ได้แก่ ตลาดสด จำนวน 4 แห่ง ห้างสรรพสินค้า จำนวน 3 แห่ง โรงแรม จำนวน 5 แห่ง สถานธนาภิบาลเทศบาลนครปากเกร็ด (โรงรับจำนำ) 1 แห่ง ร้านอาหารและแผงลอย (ตามทะเบียน) จำนวน 1,290 แห่ง และสถานประกอบการเสริมสวย (ตามทะเบียน) จำนวน 550 แห่ง

ด้านการสาธารณสุข

การสาธารณสุข ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด สามารถแยกได้เป็นโรงพยาบาลของรัฐ โรงพยาบาลเอกชน สถานเฝ้าระวังในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ศูนย์บริการสาธารณสุขเทศบาลนครปากเกร็ด นอกเหนือจากการรักษาพยาบาล คือ งานอนามัยแม่และเด็ก งานส่งเสริมสุขภาพ งานควบคุมและป้องกันโรคติดต่อ และงานสุขาภิบาลรักษาความสะอาด

ด้านศาสนา วัฒนธรรมและประเพณี

ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด ประกอบด้วยวัด/สถานที่ประกอบพิธีกรรมของศาสนาต่างๆ ได้แก่ วัด จำนวน 16 แห่ง โบสถ์ 2 แห่ง มัสยิด 2 แห่ง และศาลเจ้า 4 แห่ง สะท้อนให้เห็นการนับถือศาสนาของประชาชนในพื้นที่ที่มีความหลากหลาย ในด้านวัฒนธรรมและประเพณี เทศบาลนครปากเกร็ดยังคงอนุรักษ์ไว้ซึ่งวัฒนธรรมและประเพณีที่สำคัญของชาวไทยและชาวไทยเชื้อสายมอญ ได้แก่ ประเพณีทำบุญตักบาตรพระสงฆ์ทางเรือซึ่งเป็นประเพณีและวิถีชีวิตของชาวไทยและชาวไทยเชื้อสายมอญที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา โดยจัดขึ้นในช่วงวันออกพรรษาของทุกปี นอกจากนี้ ยังมีประเพณีลอยกระทง ประเพณีสงกรานต์ ประเพณีหล่อเทียนพรรษา เป็นต้น

ผลการวิจัยและการอภิปรายผลการวิจัย

การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ

จากการศึกษา การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ: กรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ด พบว่า ในหน่วยวิเคราะห์ระดับชุมชน ผลกระทบจาก

อุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 และปี พ.ศ. 2554 มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ชุมชนที่อยู่นอกคันกันน้ำจะได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 มากกว่า อุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 ในขณะที่พื้นที่ชุมชนในคันกันน้ำจะได้รับผลกระทบในปี พ.ศ. 2554 น้อยกว่า เนื่องจากการจัดการของเทศบาลนครปากเกร็ดช่วยป้องกันพื้นที่ไว้ได้ สะท้อนให้เห็นว่า ปัจจัยด้านการเติบโตหรือการเปลี่ยนฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลด้านการป้องกันอุทกภัยในพื้นที่เสี่ยงภัย เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถระดมทรัพยากรเพื่อเตรียมพร้อมและป้องกันอุทกภัยที่เกิดขึ้น แต่ในพื้นที่รับน้ำนั้นเทศบาลนครปากเกร็ดจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือ พื้นที่เฝ้าระวังและชดเชยความเสียหายให้กับผู้ประสบภัย ดังนั้น ชุมชนนอกคันกันน้ำจะได้รับผลกระทบมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับระดับน้ำหรือสถานการณ์ความรุนแรงของอุทกภัยที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง จึงอาจกล่าวได้ว่า การเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลด้านการสื่อสาร การดูแลผู้ประสบภัย การฟื้นฟู และชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นในพื้นที่ นอกจากนี้พบว่า ปัจจัยที่ช่วยยกระดับความสามารถในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างชาวบ้านในชุมชน อาสาสมัครทั้งในและนอกพื้นที่ เทศบาลและภาคส่วนอื่นๆ ความเข้าใจต่อสถานการณ์และความเข้าใจธรรมชาติของพื้นที่นั้นๆ ตลอดจนความเป็นผู้นำของนายกเทศมนตรี คณะกรรมการชุมชน และประธานชุมชน ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่และประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น ในการสนับสนุนหรือส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานหรือให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งสามารถจัดการกับภัยพิบัติเชิงรุกได้จึงต้องอาศัยการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการในขณะที่เกิดวิกฤตหรือมีสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างเป็นอิสระ สามารถระดมทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างทันที่ พร้อมทั้งส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมทั้งจากประชาชน อาสาสมัคร ภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษารุ่นนี้ได้อาศัยระดับการมีส่วนร่วมของ IAP2 ซึ่งได้กำหนดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Spectrum) ประกอบด้วย 5 ระดับ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552) เป็นแนวทางในการศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ซึ่งพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(เทศบาลนครปากเกร็ด) กระตุ้นหรือสร้างบรรยากาศเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนหรือภาคส่วนอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมซึ่งมีลักษณะการมีส่วนร่วม ดังนี้

ระดับที่ 1: การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน (Inform) กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ด มีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ด้านการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย เช่น การจัดทำสื่อ เว็บไซต์ การประชาสัมพันธ์ ฯลฯ

ระดับที่ 2: การปรึกษาหารือ (Consult) กล่าวคือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเท็จจริง แสดงความคิดเห็นในการจัดการภัยพิบัติ เช่น มีการสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ

ระดับที่ 3: การให้เข้ามามีบทบาท (Involve) กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การกำหนดนโยบาย วิธีการทำงานหรือแนวทางการจัดการภัยพิบัติ ยอมรับข้อเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชนมีการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกัน

ระดับที่ 4: การสร้างความร่วมมือ (Collaborate) กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ดเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจ

ระดับที่ 5 การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empower) แต่ในระดับที่ 5 นี้ เทศบาลนครปากเกร็ดอาจสนับสนุนให้ประชาชนตัดสินใจและแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการประชาคมแต่ยังไม่ได้เป็นเจ้าของภารกิจนั้น โดยเทศบาลฯ ทำหน้าที่สนับสนุนและดำเนินการตามการตัดสินใจร่วมกันของประชาชนและเทศบาลฯ

เมื่อพิจารณาแล้ว พบว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กล่าวมานั้นสอดคล้องกับ บทบาทของความเป็นพลเมืองตามข้อเสนอของ IBM Center for The Business of Government (2014) ซึ่งประกอบด้วย บทบาทความเป็นพลเมือง 4 บทบาท ดังนี้

1. บทบาทพลเมืองในฐานะของผู้ให้ข้อมูล (Explorer) โดยสามารถระบุถึงปัญหาต่างๆ ได้ ช่วยสำรวจความเป็นไปและปัญหาต่างๆ และสามารถสื่อสารหรือส่งเสียงให้ปัญหานั้นได้รับทราบเพื่อนำไปสู่การแก้ไข เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ย่อมมีความเข้าใจบริบทของท้องถิ่นเป็นอย่างดี

2. บทบาทพลเมืองในฐานะของผู้ให้แนวคิด (Ideator) โดยสามารถเสนอแนวคิดหรือข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์เพื่อปรับปรุงบริการสาธารณะหรือเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้

3. บทบาทความเป็นพลเมืองในฐานะของผู้ออกแบบ (Designer) โดยสามารถออกแบบหรือพัฒนาแนวทางในการแก้ปัญหาจากข้อคิดเห็นเพื่อนำไปแก้ปัญหาให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และ

4. บทบาทความเป็นพลเมืองในฐานะของผู้เผยแพร่ (Diffuser) โดยสามารถแนะนำหรือเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากบริการต่างๆ ของท้องถิ่นหรือแนวทางในการแก้ปัญหาของท้องถิ่นเพื่อกระตุ้นให้พลเมืองในท้องถิ่นเกิดการรับรู้ขยายเป็นวงกว้าง

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถือเป็นหลักการสำคัญเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย

นวัตกรรมท้องถิ่น: นครปากเกร็ดโมเดล (Pakkret Model)

จากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับสภาพทั่วไปของเทศบาลนครปากเกร็ด จะเห็นได้ว่า พื้นที่ของเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นพื้นที่ซึ่งประสบปัญหามลน้ำท่วมเป็นเวลานานนับเดือนในช่วงมหาอุทกภัย พ.ศ. 2554 ทว่าในขณะที่หลายพื้นที่ต้องจมบาดาล เขตเทศบาลปากเกร็ดสามารถวางแผนป้องกันน้ำท่วมได้อย่างเต็มระบบ จนได้รับการขนานนามให้เป็น “ปากเกร็ดโมเดล” (Pakkret Model) (เทศบาลนครปากเกร็ด, 2554) ซึ่งถูกนำเสนอผ่านสื่อต่างๆ จนเป็นที่น่าสังเกตว่า “เพราะเหตุใดเทศบาลนครปากเกร็ดจึงสามารถยืนหยัดอยู่ได้ในสภาพที่บริเวณโดยรอบไม่สามารถต้านทานแรงน้ำได้”

ผู้ศึกษาจึงวิเคราะห์ปรากฏการณ์ดังกล่าวจากการบริหารจัดการอุทกภัยของศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ปัญหามหาอุทกภัยเทศบาลนครปากเกร็ด ผ่านกลุ่มภารกิจต่างๆ ของนครปากเกร็ดโมเดล และบริบทของเทศบาลนครปากเกร็ด รวมไปถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของ 8 กลุ่มภารกิจ ดังนี้

ภารกิจที่ 1: หน่วยเฝ้าระวัง 24 ชั่วโมง ทำหน้าที่เฝ้าระวังภัย ตั้งแนวคันกันน้ำและตรวจสอบพื้นที่ตลอด 24 ชั่วโมง จุดไหนรั่ว จุดไหนซึม เป็น “หน่วยเคลื่อนที่เร็ว” ซึ่งเป็น

อาสาสมัครในชุมชนจะประจำการคอยอุดหนุนให้ ก่อนจะปล่อยให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศบาลเข้าพื้นที่พร้อมรถบรรทุกทุกคืนภายใน 10-20 นาทีหลังได้รับแจ้งเหตุ มีตรวจสอบข้อมูลน้ำจากภาพถ่ายดาวเทียมและยกระดับคันให้สามารถรับน้ำได้ ทั้งนี้ มีการจัดกำลังเจ้าหน้าที่และวัสดุอุปกรณ์ โดยดำเนินการในพื้นที่เสี่ยงภัยบริเวณชุมชนริมน้ำเจ้าพระยา ระยะทาง 9 กิโลเมตร แยกการปฏิบัติงานเป็น 2 ชุด ประกอบด้วย ชุดที่ 1 เป็นความรับผิดชอบของงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักปลัดเทศบาล บริเวณพื้นที่ตำบลปากเกร็ดและตำบลบางตลาด ได้แก่ คลองบางตลาด กรมชลประทาน ปากด่าน วัดกลางเกร็ด วัดสนามเหนือ วัดบ่อ ตลาดเก่าริมน้ำปากเกร็ด ซอยคานเรือ ศาลาหมู่บ้าน 3 ถึงวัดเก่าพระยาเจ่ง และชุดที่ 2 เป็นความรับผิดชอบของสำนักงานช่าง บริเวณพื้นที่ตำบลบางพูด และตำบลบ้านใหม่ ได้แก่ วัดบางพูดนอก ชุมชนเตาอิฐ วัดกู่ วัดโพธิ์บ้านอ่อน วัดหงส์ทอง วัดบางพัง วัดสลักเหนือ วัดช่องลม ชุมชนเชิงสะพานนวชัย วัดโพธิ์ทองจนถึงคลองบ้านใหม่ จะเห็นได้ว่าหน่วยเฝ้าระวังทำหน้าที่ทั้งเฝ้าระวัง ตรวจสอบและคอยแก้ไขสถานการณ์ เป็นลักษณะของการทำงานในเชิงรุก (Aggressiveness) ที่เน้นทั้งมิติภายนอกคือ คอยระวังระดับน้ำที่สูงขึ้นและ มิติภายในคือ คอยแก้ไขสถานการณ์ยกคันกันน้ำ และตรวจพื้นที่ตลอด 24 ชั่วโมง อีกทั้งการอาศัยข้อมูลจากภาพถ่ายดาวเทียมและติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดตลอดเวลา และอาศัยนวัตกรรมในการยืนยันข้อมูลที่ชัดเจน โดยดำเนินการตรวจสอบข้อมูลน้ำจากภาพถ่ายดาวเทียม ติดตามสถานการณ์น้ำ วางแผนการวางกระสอบทราย ยกยกระดับคันดินโดยพิจารณาสภาพพื้นที่และแรงดันของน้ำ ตรวจสอบประตูน้ำ และเครื่องสูบน้ำให้พร้อมใช้

ภารกิจที่ 2: หน่วยประชาสัมพันธ์ มีการจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานป้องกันภัยน้ำท่วม” ทำหน้าที่ประสานงานด้านข้อมูลที่ชัดเจน โดยคนในพื้นที่จะคอยเป็นผู้แจ้งเตือน รายงานสถานการณ์ ผ่านการโทรศัพท์ เครือข่ายชุมชน เสียงตามสายโดยเลือกใช้วิธีเปิดเพลงแทนการให้โฆษกประกาศเรียกกระดมคนแบบทั่วไปเพื่อไม่ให้ผู้เฒ่าผู้แก่ หรือ คนป่วยที่สุขภาพอ่อนแอ ตื่นตกใจ อย่างแนวคิดของคณะกรรมการชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3 มีการใช้สัญญาณเพลงเปิดเพลงของพุ่มพวง: เพลงแก้วสีกมหลัง จะหมายถึงชุมชนเกิดวิกฤต เป็นที่มาของคำว่า “พุ่มพวงระดมพล” ให้ชาวบ้านมารวมตัวกันเพื่อช่วยกันรอกกระสอบทราย แต่ผู้เฒ่าผู้แก่ที่ไม่ทราบเมื่อได้ยินเสียงเพลงซ้ำๆ เพลงลูกทุ่งเพราะๆ จะไม่กังวล และไม่ทราบว่าเป็นวิกฤต เป็นการส่งสัญญาณไปยังชาวบ้านที่ทราบและลดความวิตกกังวล แต่ถ้าเป็นเพลงของเบิร์ด ธงไชย แมคอินไตย์ จะหมายถึงเหตุการณ์ปกติ เช่น ให้มารับคูปองหรือถุงยังชีพ ซึ่งลักษณะการสื่อสารนี้แต่ละชุมชนจะมีเทคนิควิธีต่างกัน นอกจากนี้ จะมีการสื่อสารผ่านเว็บไซต์เทศบาล เฟซบุ๊ก

(Facebook) ข้อความแจ้งเตือน (SMS) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการรับกับสถานการณ์ และป้ายประชาสัมพันธ์ของทางเทศบาลที่ติดทั่วทุกพื้นที่ โดยเนื้อหาในป้าย จะเน้นการขอร้องให้ประชาชนมีจิตอาสาในการสร้างกระสอบทราย ทั้งนี้นอกจากจะเป็นการปกป้องพื้นที่นครปากเกร็ดไม่ให้ท่วมแล้ว ยังเป็นการปกป้องบ้านตัวเองจากน้ำท่วมด้วยสะท้อนให้เห็นว่า หากชุมชนหรือเทศบาลนครรอดพ้นจากมวลน้ำขนาดใหญ่ได้ บ้านทุกหลัง ชาวบ้านทุกคนก็จะรอดไปด้วย เหมือนกับค่านิยมของกลุ่มขององค์การเกิดจากค่านิยมของปัจเจกบุคคลที่อยากจะรักษาบ้านของตนไว้นั่นเอง การสนับสนุน ความร่วมมือ การคิดพิจารณาร่วมกัน ความเห็นใจผู้อื่นและการเคารพซึ่งกันและกัน (Mutual respect) อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นวัฒนธรรมของกลุ่ม หรือขององค์การด้วย (Core Value)

ภารกิจที่ 3: หน่วยสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ทำหน้าจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ทราย กระสอบ ดิน เครื่องจักร และปัจจัยด้านแรงงานคน เช่น จิตอาสา อาสาสมัครชุมชน เพื่อทำการช่วยเหลือเป็นหน่วยสนับสนุนทั้งในและนอกพื้นที่คอยบริจาคเงินและสิ่งของ เป็นหน่วยในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ให้กระจายทั่วถึง หน่วยสนับสนุนนี้จะทำงานกันเป็นทีม และเน้นการเสริมสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นภายในชุมชน โดยหน่วยวัสดุอุปกรณ์นี้จะอยู่ที่วัดและโรงเรียนเป็นหลัก รับผิดชอบโดยสำนักการคลัง สำนักปลัดเทศบาล

ภารกิจที่ 4: หน่วยบรรเทาทุกข์ มีการจัดหน่วยกองสวัสดิการสังคมสำรวจครัวเรือนริมน้ำที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยง จัดทำทางเดินเท้า สร้างสะพานอำนวยความสะดวกในพื้นที่ที่บ้านนั้นถูกน้ำท่วมเพื่อให้ประชาชนผู้ประสบภัยเดินทางได้สะดวกยิ่งขึ้น แจกถุงยังชีพ จัดหาเรือ จัดตั้งหน่วยสาธารณสุขเชิงรุก สำรวจพื้นที่ ตรวจสอบสภาพพื้นที่น้ำท่วมขัง ปรับสภาพน้ำและดูแลเรื่องโรคติดต่อทางน้ำโดยกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการอนุมัติค่าซ่อมแซมบ้านให้ผู้ประสบภัย ครัวเรือนละ 2,000 บาท ก่อนได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลและดูแลต่อเนื่องจนสู่ภาวะปกติ และเป็นหน่วยกู้ชีพ สะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลดูแลเรื่องพื้นที่และบรรเทาทุกข์ของชาวบ้านไปพร้อมกัน และดูแลครอบคลุม คือ พื้นที่ที่น้ำยังไม่ท่วมไม่ให้น้ำท่วมและบรรเทาทุกข์ของชาวบ้านที่ยอมเสียสละด้วย

ภารกิจที่ 5: ศูนย์ฟื้นฟูผู้ประสบภัย จัดตั้งหน่วยเตรียมการในกรณีที่ต้องดำเนินการอพยพประชาชนในพื้นที่กรณีฉุกเฉินโดยมอบกองการศึกษาพิจารณาประสานงานใช้พื้นที่สถานศึกษา ได้แก่ โรงเรียนปากเกร็ด โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัยนนทบุรี และโรงเรียนหอวังนนทบุรี เพื่อเตรียมการเป็นศูนย์ฟื้นฟู และที่พักพิงของผู้ประสบภัยทั้งในและนอกพื้นที่เทศบาล

พร้อมทั้งจัดกิจกรรมฟื้นฟูจิตใจให้กับผู้พักพิง โดยครู อาจารย์และบุคลากรจากโรงพยาบาลใกล้เคียง โรงเรียนจึงเปรียบเสมือนที่พักพิงชั่วคราวให้ผู้ประสบภัยมีลักษณะเช่นเดียวกับหน่วยบรรเทาทุกข์ และเป็นศูนย์รวมจิตใจของชาวบ้านเช่นเดียวกับวัด

ภารกิจที่ 6: หน่วยบรรเทาภัยฉุกเฉิน จะทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วตามสถานการณ์ เช่น หน่วยเฝ้าระวังพบเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้น กรณีชอยวัดกู่ จากการตั้งรับนานทำให้เกิดน้ำรั่วซึม คันกั้นน้ำพังและน้ำทะลักออกมาอย่างรวดเร็ว หน่วยบรรเทาภัยฉุกเฉินจะต้องเร่งทำความเข้าใจต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นว่าเกิดเพราะเหตุใดและขอความช่วยเหลือไปยังชุมชนเพื่อแก้ไขสถานการณ์อย่างเร่งด่วน เช่น การเร่งสูบน้ำ การใช้ถุงบิ๊กแบ็กกัน (Bigbag) ซึ่งสะท้อนให้เห็นลักษณะการทำงานในเชิงรุกเช่นเดียวกับหน่วยเฝ้าระวัง ติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดตลอด 24 ชั่วโมง และเน้นการแก้ไขสถานการณ์ให้ตรงจุดอย่างเร่งด่วน

ภารกิจที่ 7: หน่วยส่วนร่วมชุมชน วัด จิตอาสา จะทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือทุกพื้นที่ทั้งชุมชนนอกคันกั้นน้ำและชุมชนภายในคันกั้นน้ำ โดยชุมชนนอกคันกั้นน้ำที่ประสบภัยจะได้รับการเยียวยาและช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง ส่วนชุมชนในคันกั้นน้ำจะวางเครื่องสูบน้ำตรวจสอบระดับน้ำ รวมทั้งเฝ้าระวังแนวเขื่อนให้มั่นคงแข็งแรง มีอาสาสมัครราว 400-500 คน ที่ทำงานกันคล้ายกับกองทัพมด โดยให้วัดเป็นศูนย์กลางประสานชุมชน ร่วมกันกรอกทรายช่วยกันขนและเรียงกระสอบทราย คอยดูแลคันกั้นน้ำ ช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย กระจายข่าวและทำความเข้าใจกับชาวบ้านต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อสร้างความมั่นใจในการป้องกันน้ำท่วมร่วมกัน สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยส่วนร่วมชุมชนฯ โดยมีวัดเป็นศูนย์กลาง เปรียบได้กับชั้นในสุดของโมเดล มีความสำคัญในแง่ของการสื่อสาร การกระจายข่าวสาร สร้างความแนบชิดต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ลดความขัดแย้ง และยังเป็นจุดประสานงานให้ทุกส่วนร่วมมือเป็นหนึ่งเดียวกัน มุ่งสู่ภารกิจหรือเป้าหมายเป็นสำคัญ

ภารกิจที่ 8: หน่วยติดตามประเมินสถานการณ์ โดยศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำหน้าที่ติดตามข่าวสารข้อมูลสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง เฝ้าระวังคันกั้นน้ำ และคอยประเมินสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง ตรวจสอบข้อมูลก่อนแจ้งขอความร่วมมือประชาชน สะท้อนลักษณะของการอาศัยข้อมูลที่ชัดเจนและรวดเร็วเพื่อทำการป้องกันพื้นที่

โดยสรุปจากกลุ่มภารกิจทั้ง 8 กลุ่มของนครปากเกร็ดโมเดล จะทำงานประสานกันทั้งพื้นที่นอกคันกั้นน้ำและภายในคันกั้นน้ำ โดยมีวัดเป็นศูนย์กลางในการประสานความเข้าใจ และขอความร่วมมือจากทุกส่วน นครปากเกร็ดโมเดลจึงจัดเป็นการบูรณาการงานท้องถิ่น และอาศัย

ความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่เพื่อให้พร้อมรับกับการเกิดอุทกภัย เมื่อพิจารณาจะพบลักษณะเด่นของแต่ละกลุ่มภารกิจที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันและพบว่ากลุ่มภารกิจที่เป็นแกนหลักของปากเกร็ดโมเดลคือ ความร่วมมือของ เทศบาล วัด บ้าน(ชาวบ้าน) นอกจากนี้ เทศบาลฯ ยังได้กำหนดแนวทางการบริหารน้ำในระยะสั้นปีต่อไปโดยแนวทางการจัดการน้ำโดยชุมชน ดังนี้

- ท้องถิ่นต้องเป็นหลักในการสร้างความเชื่อมั่นให้ชุมชนบูรณาการทุกภาคส่วน
- ใช้ข้อมูลและความร่วมมือชุมชนในพื้นที่
- ใช้สื่อท้องถิ่นชุมชนในการสร้างความเข้าใจ และร่วมมือป้องกันเพื่อพื้นที่ส่วนรวม
- ต้องมีพื้นที่เสียสละ เสียวยาพื้นที่ประสพภัย
- ป้องกันภัยน้ำ ต้องเข้าใจธรรมชาติของน้ำไม่ขวางทางน้ำ

เมื่อพิจารณาจะพบว่า นครปากเกร็ดโมเดลสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Base Disaster Risk Management (CBDRM)) (นิลบล สุพานิช, 2549) และแนวคิดการจัดการภัยพิบัติตามวงจรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก (Proactive Approach in Disaster Management) ซึ่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานมีการพัฒนาการดำเนินการผ่านโปรแกรมสำคัญ 2 โปรแกรม คือ โปรแกรมเตรียมการชุมชนเพื่อความพร้อมรับภัยพิบัติภัย (Community Preparedness Programs) และ โปรแกรมการเตรียมชุมชนเพื่อความพร้อมในการเผชิญและฟื้นฟูจากภัยพิบัติภัย (Community – Based Disaster Resilience Programs)

จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดจัดการกับภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การเติบโตและความเป็นอิสระของเทศบาลฯ ในการรับถ่ายโอนภารกิจ การบริหารบุคลากร การจัดเก็บรายได้ การบริหารการเงินการคลังและงบประมาณ ความพร้อมด้านกฎหมายและโครงสร้างขององค์กร อีกทั้งยังสอดคล้องกับทฤษฎีการกระจายอำนาจที่กล่าวไว้ว่า “การกระจายอำนาจย่อมนำไปสู่นวัตกรรมใหม่ๆ อย่างไม่สิ้นสุด” (จรัส สุวรรณมาลา และคณะ, 2547) กรณีศึกษาที่น่าสนใจนี้เป็นนวัตกรรม การจัดบริการสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาอุทกภัย ตระหนักถึงภารกิจที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชนซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน รับรู้ความต้องการ สภาพปัญหาและเข้าใจสภาพแวดล้อม ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพในการจัดการกับปัญหาภัยพิบัติ อีกทั้ง ปัญหา

อุทกภัยนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทุกปี เนื่องจากพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นพื้นที่ลุ่มริมน้ำ ดังนั้นเทศบาลจึงได้ดำเนินการบริหารน้ำในระยะสั้นปีต่อปี พร้อมกันนั้นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญคือความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในท้องถิ่น กระบวนการสื่อสารในพื้นที่ระหว่างเทศบาลฯ กับชาวบ้าน ทำให้เกิดความผูกพันกันอย่างเหนียวแน่น การอาศัยรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การใช้กระบวนการการมีส่วนร่วมและความยินยอมด้วยการทำข้อตกลงกันระหว่างชาวบ้าน การอาศัยสถาบันที่ไม่เป็นทางการโดยให้วัดเป็นศูนย์กลาง เป็นเสมือนศาลไกล่เกลี่ยความขัดแย้งภายใน และพระเป็นเสมือนผู้ประสานความเข้าใจ เช่น ในกรณีเกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับเทศบาล เนื่องจากชาวบ้านต้องการนำกระสอบทรายที่เตรียมเอาไว้ป้องกันพื้นที่ส่วนรวมนำไปป้องกันบ้านตัวเองเพียงจุดเดียว หากเป็นเช่นนั้นน้ำจะทะลักเข้าท่วมชุมชนทั้งหมด จึงต้องมีการสร้างความเข้าใจให้ชาวบ้านยอมรับและร่วมมือกับทางเทศบาล และการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมตัดสินใจ ยึดผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก รวมไปถึงการติดตามสถานการณ์ต่างๆ ความเข้าใจสภาพธรรมชาติของน้ำ การเข้าใจสภาพแวดล้อมที่รายล้อมพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดจึงทำให้เทศบาลฯ สามารถต่อสู้กับมวลน้ำและผ่านภัยพิบัติครั้งนั้นไปได้ จากที่กล่าวมา สะท้อนให้เห็นภาวะผู้นำของท้องถิ่นที่มีประสบการณ์อยู่กับน้ำมาตลอด มีการเตรียมพร้อมทั้งบุคลากรและเครื่องจักร ทำให้วิเคราะห์และตัดสินใจจากข้อมูลที่ถูกต้อง ทำให้แก้ไขปัญหาได้สำเร็จ มีเครือข่ายในการทำงานที่กว้างขวางได้รับการยอมรับให้ความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่และจากหน่วยงานอื่นๆ ตลอดจนพลังของชาวบ้าน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่สามารถสร้างขึ้นได้ในระยะเวลาอันสั้น แต่ด้วยการเรียนรู้ สังสมประสบการณ์และการจัดนโยบายให้มีการประชุมประจำเดือนกับผู้นำชุมชนทั้ง 63 ชุมชนอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ทำให้ได้รับความร่วมมือด้วยดี

นครปากเกร็ดโมเดลจึงเปรียบเสมือนนวัตกรรมท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติ ทั้งนี้สอดคล้องกับคุณลักษณะของนวัตกรรมท้องถิ่น ซึ่งพบว่า นวัตกรรมท้องถิ่นของไทยมีคุณลักษณะร่วมกันอย่างน้อย 5 ประการ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548) ดังนี้

ประการที่ 1: การกระจายอำนาจทำให้เกิด “เจ้าภาพ” และ “เวทีการตัดสินใจของพลเมือง” เจ้าภาพคือ หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ มีภารกิจบทบาทและมีทรัพยากรหรือเป็นตัวแสดงหลัก ซึ่งจะทำหน้าที่กระตุ้นให้เกิดการอภิปราย การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การระดมความคิด การมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจของท้องถิ่น สะท้อนรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การตัดสินใจร่วมกัน (Collective Decision)

ประการที่ 2: นวัตกรรมท้องถิ่นแต่ละประเภทมีจุดเริ่มต้นและคุณลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น นวัตกรรมในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เกิดจากปัญหาและความตื่นตัวของชุมชน ความแตกต่างนั้นขึ้นอยู่กับบริบทของสังคม/ ชุมชน หรือปัญหาของชุมชน

ประการที่ 3: นวัตกรรมท้องถิ่นที่เกิดขึ้นต่างพื้นที่ อาจมีความคล้ายคลึงในเชิงวิธีการ ข้อเสนอคือ ปรับใช้ได้ เรียนรู้ ถ่ายทอด เรียนรู้จากกันและกัน (Knowledge Management) การจัดการความรู้ของท้องถิ่นให้เป็นระบบจะเป็นประโยชน์

ประการที่ 4: นวัตกรรมท้องถิ่นบางประเภทมีลักษณะเฉพาะตามเงื่อนไขบริบทแวดล้อม ดังนั้นการศึกษาแลกเปลี่ยนจะต้องทำด้วยความเข้าใจและระมัดระวัง ต้องเข้าใจตัวแปรของแต่ละชุมชน บริบทของชุมชน

ประการที่ 5: นวัตกรรมท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นเป็นลูกโซ่ กระบวนการต่อเนื่อง ลักษณะเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เช่น กระบวนการต่อเนื่องจากนวัตกรรมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เชื่อมโยงกับนวัตกรรมด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะ น้ำเสีย การจัดการด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

นครปากเกร็ดโมเดล (Pakkret Model) จึงนับเป็นนวัตกรรมท้องถิ่น กล่าวคือ นครปากเกร็ดโมเดลสะท้อนให้เห็นการวางแผนอย่างเป็นระบบ มีการอาศัยเทคโนโลยี และการสื่อสารก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนทางความคิดอย่างสร้างสรรค์นำไปสู่การเสนอแนวทางและการร่วมมือกันของชุมชน อาสาสมัคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนอื่นๆ ในจัดการกับภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานเพื่อจัดการกับมหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นคุณค่าของทุนทางสังคม เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ (วรุณ โรมรัตนพันธ์, 2551) ซึ่ง Putnam (1993) ให้ความหมาย ทุนทางสังคม ว่าหมายถึง ค่านิยม วัฒนธรรมของประชาชนและความไว้วางใจระหว่างกัน สอดคล้องกับ Coleman (1988) ที่ว่า ทุนทางสังคม หมายถึง ชุดความสัมพันธ์ที่อยู่บนความคาดหวังและค่านิยมร่วมกัน และมีดีอื่นๆ เช่น การมีเครือข่าย สถาบัน นโยบาย จารีต มีระบบ กระบวนการที่เชื่อมต่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ทางสังคมที่อยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจกันและกัน กล่าวคือ การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดสะท้อนให้เห็นความมีประสิทธิภาพ ความร่วมมือและความเสียสละของชาวบ้านในชุมชนเป็นอย่างดีเพื่อจัดการกับมหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นช่วยลดผลกระทบจากความสูญเสีย และสะท้อนให้เห็นค่านิยมขององค์การ (Set of Values) ความเป็นผู้นำ ความเสียสละ ความพร้อมที่จะจัดการ

กับอุทกภัยซึ่งต้องอาศัยศักยภาพของชุมชนที่จะพัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาทุนทางสังคม ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร จะเห็นว่า เทศบาลนครปากเกร็ด เป็นชุมชนที่สามารถปรับตัวตามสถานการณ์ต่างๆ มีความสามารถในการจัดการกับมลน้ำโดยอาศัยระบบเตือนภัย อาศัยการสื่อสาร และความร่วมมือภายในชุมชนให้เกิดประโยชน์ อีกทั้งยังสามารถจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ผ่านการสร้างคุณค่าร่วมหรือวัฒนธรรมร่วมกันของชุมชน ให้ชาวบ้านตระหนักถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก โดยการรักษาพื้นที่ทางเศรษฐกิจเอาไว้ จากที่กล่าวมา เทศบาลนครปากเกร็ดจึงเป็นชุมชนที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา พบว่า ในการจัดการกับภัยพิบัติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการประกาศพื้นที่ประสบอุทกภัยจากจังหวัดก่อนจึงจะสามารถนำงบฯ ออกมาใช้ได้ แต่เนื่องจาก เทศบาลนครปากเกร็ดเผชิญปัญหาอุทกภัยมาเป็นระยะเวลานานตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ประสิทธิภาพและการเรียนรู้ของเจ้าหน้าที่ของเทศบาล ประธานชุมชน และชาวบ้าน จึงมีการบริหารจัดการและการวางแผนล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ มีความเข้าใจต่อสภาพปัญหาเป็นอย่างดี สะท้อนผ่านนครปากเกร็ดโมเดล (Pakkret Model) ซึ่งนับเป็นนวัตกรรมท้องถิ่นด้านความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย ในการจัดการกับภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานเพื่อจัดการกับมหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 นอกจากนี้ เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีรายได้เพียงพอ มีการวางแผนการใช้จ่าย มีการบริหารบุคลากรที่สอดคล้องกับภารกิจต่างๆ มีอิสระในการบริหารท้องถิ่นภายใต้ลักษณะของการกระจายอำนาจแบบไม่สมมาตร (Asymmetric Devolution) ซึ่งเสนอว่า การดำเนินการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่จำเป็นที่รัฐจะต้องกระจายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในลักษณะเดียวกันหรือเหมือนกันทั้งหมด หากชุมชนท้องถิ่นใดมีคุณลักษณะหรือมีความจำเป็นเฉพาะก็อาจกระจายให้มีอำนาจหน้าที่และทรัพยากรมากกว่าหรือน้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ หรืออาจมีรูปแบบโครงสร้างทางการเมืองการปกครองเฉพาะของตนเองที่ให้โอกาสหรือเปิดพื้นที่ให้แก่คนในชุมชนในการมีส่วนร่วมปกครองตนเองก็เป็นได้ โดยให้คำนึงถึงคุณลักษณะที่เหมาะสมกับอัตลักษณ์ (Identity) สภาพบริบทพื้นฐาน และความต้องการของประชาชนในแต่ละชุมชน (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558) ซึ่งสอดคล้องกับหลัก Subsidiarity หรือ The Principle of Subsidiarity (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2553)

ประกอบกับความสามารถของผู้นำ ความเสียสละและความร่วมมือของชาวบ้านที่เป็นอาสาสมัครทั้งในและนอกพื้นที่ รวมถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงส่งผลให้สามารถจัดการกับปัญหาภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานของการศึกษาว่า การกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดของการกระจายอำนาจ ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองและการที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติจะช่วยยกระดับความสามารถของท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community – Based Disaster Risk Management: CBDRM) ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แม้ว่าท้องถิ่นจะมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ หรืออัตรากำลังของเจ้าหน้าที่เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคล ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กล่าวคือ กำหนดค่าใช้จ่ายไว้ไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ด้วยความร่วมมือในหลายภาคส่วนปัญหาดังกล่าวจึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการกับภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด

ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

- ข้อเสนอต่อภาครัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ กล่าวคือ ควรพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยให้มีความชัดเจนในการกิจความรับผิดชอบของแต่ละหน่วย ลดความซ้ำซ้อน แต่พบว่าเป็นปัญหาในระดับประเทศ แต่ระดับท้องถิ่นไม่เป็นปัญหาเนื่องจากมีหน่วยงานเฉพาะที่จัดการด้านภัยพิบัติแต่ควรเสนอให้เกิดการปรับปรุงกฎหมายหรือข้อบังคับให้สอดคล้องกับสถานการณ์เร่งด่วนเกี่ยวกับภัยฉุกเฉินให้ท้องถิ่นหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่นสามารถประสานงานเพื่อช่วยเหลือกันเองได้ เช่น แก๊ซ หรือปรับปรุงกฎหมายให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม เนื่องจากกฎระเบียบบางอย่างนั้นไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติ

- ข้อเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นด้านการจัดการกับภัยพิบัติ กล่าวคือ ภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติเป็นภารกิจที่มีความซับซ้อน มีความละเอียดอ่อนในหลายๆ มิติ ทั้งเรื่องของการปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม การรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มิติด้านความสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐ ท้องถิ่นและชุมชน การแก้ไขความขัดแย้ง การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า การสร้างความร่วมมือและมิติด้านการบริหารจัดการ รวมทั้ง

ความเข้าใจในภัยธรรมชาติ อีกทั้งยังต้องพิจารณาปัจจัยแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกันไปหากจะนำรูปแบบหรือตัวแบบใดไปใช้จึงควรพิจารณาด้วยความระมัดระวัง

- การจัดการจัดการภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพนั้นยังต้องอาศัยทรัพยากรทางการบริหาร ดังนั้น ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองจึงส่งผลให้การจัดการภัยพิบัตินั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงอาจกล่าวได้ว่า การอาศัยเครือข่าย (Networking) เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การระดมทรัพยากร การแลกเปลี่ยนและตรวจสอบข่าวสารข้อมูล โดยเฉพาะสถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องการความแม่นยำของข้อมูลอย่างมาก ข้อเสนอต่อการปรับปรุงโครงสร้างองค์การที่มีความเฉพาะด้านหรือความเชี่ยวชาญสูง เช่น ศูนย์ข้อมูล หรือศูนย์วิจัย ศูนย์ฝึกอบรม จะช่วยส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นได้

- การส่งเสริมความการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือการเสริมพลังให้ชุมชน (Empowerment) เป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยเวลาควรพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไปให้ประชาชนตระหนักถึงความเป็นเจ้าของ เกิดความไว้วางใจและเกิดสำนึกของความเป็นพลเมือง มิใช่เพียงเป็นการตั้งเป้าหมายของหน่วยงานภาครัฐว่า ประชาชนหรือพลเมืองต้องเข้าร่วมในทุกกระบวนการของการดำเนินนโยบายสาธารณะ แต่ในความเป็นจริงแล้วพลเมืองหรือประชาชนเองก็มีขอบเขตความสามารถหรือศักยภาพจำกัดในด้านการมีส่วนร่วม บางนโยบายต้องอาศัยหลักการและผู้เชี่ยวชาญ การมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละกระบวนการจึงต้องพิจารณาให้รอบคอบและรอบด้าน ทั้งในด้านของความเป็นไปได้และผลของการมีส่วนร่วม เช่น การให้อำนาจการตัดสินใจเป็นสิทธิขาดแก่ประชาชนอาจไม่สามารถรับรองผลหรือคาดว่ำนโยบายนั้นจะดำเนินการต่อไปได้ การเพิ่มบทบาทภาคประชาชนจึงไม่ใช่เป็นเพียงการลดบทบาทภาครัฐ แต่ยังคงคำนึงถึงการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมที่จะทำให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างแท้จริง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครปากเกร็ด. (2555). *แผนบริหารจัดการน้ำ ประจำปี 2555*.

จังหวัดนนทบุรี: เทศบาลนครปากเกร็ด.

งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผน เทศบาลนครปากเกร็ด. (2554).

แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2554 - 2556). นนทบุรี: เทศบาลนครปากเกร็ด.

จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. (2547). *นಾಮานุกรม นวัตกรรมท้องถิ่นไทยประจำปี พ.ศ. 2547*.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

จันทิมา เจริญผล. (2555). มูลค่าความเสียหายจากน้ำท่วม พ.ศ.2534 ถึง พ.ศ. 2554[เว็บไซต์].

สืบค้นจาก <http://www.flood.rmutt.ac.th/?p=819>

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2554). 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วัฒนาการของอำนาจรัฐ
และอำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ: บริษัท พี. เพรส จำกัด.

ตระกูล มีชัย. (2553). การเมืองกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. Paper presented at the
สัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “การเมืองกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” เนื่องในโอกาส
การจัดงานนิทรรศการราชภัฏเฉลิมพระเกียรติ, ณ ห้องบัวพิสุทธิ์ 2 ชั้น 5 คณะ
มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี
[เว็บไซต์]. สืบค้นจาก<http://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1286220703.news>

เทศบาลนครปากเกร็ด. (2554). นครปากเกร็ดโมเดล[เว็บไซต์]. สืบค้นจาก http://www.pakkretcity.go.th/main_model.php

ธเนศวร เจริญเมือง. (2550). 100ปี การปกครองท้องถิ่นไทย: พ.ศ.2440 - 2540. กรุงเทพฯ:
โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2553). รายงานการวิจัย “โครงการวิจัยเรื่องการปรับเปลี่ยน
กลไกเชิงสถาบันเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น”. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น.

นิรุบล สุพานิช. (2549). แนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนามในการจัดการ
ความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย (Guidelines for Field
Practitioners to implement the Community-Based Disaster Risk Management
in Thailand: CBDRM). กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
กระทรวงมหาดไทย.

ประหยัด หงษ์ทองคำ. (2529). ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหาร
เทศบาลไทย. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์.

ลิขิต ธีรเวคิน. (2527). เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 5 การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วม
ในการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรุดมิ โธมัสตันพันธ์. (2551). ทูทางสังคม กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการสิ่งแวดล้อม.
กรุงเทพฯ: ฟิสิกซ์เซ็นเตอร์.

วีณา ปาระมี. (2556). การจัดการเพื่อลดความเสียหายจากปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2548). ข้อค้นพบจากนวัตกรรมท้องถิ่นไทย. วารสารประชาคมวิจัย ฉบับที่ 60 เดือนมีนาคม – เมษายน 2548, 15 – 25.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2558). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย: สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โครงการวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Center for Local Innovations and Governance: CLIG).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552). หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=708

สุภาวศ์ จันทวานิช. (2552). วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ: บริษัทด้านสุทธาการพิมพ์ จำกัด.

ภาษาอังกฤษ

Coleman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*. Vol. 94, S95 - S120.

IBM Center for The Business of Government. (2014). Engaging Citizens in Co-Creation in Public Services : Lessons Learned And Best Practices.

Putnam, R. D., Leonardi, R. and Nanetti, R.Y. (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Yin, R. K. (1994). *Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage.

