

การจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน: กรณีศึกษา อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก

Community Based Disaster Management: A case study of Bangrakam district

Phitsanulok province.

กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์ (Kampanart Wongwatthanaphong)*

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสานทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ 1) เพื่อประเมินความพยายามของชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ และ 2) เพื่อศึกษาเงื่อนไขสำคัญที่ส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน ทำการศึกษาจากชุมชนที่ประสบภัยน้ำท่วมและอยู่ใกล้กับลำน้ำยม ได้แก่ ชุมชนบ้านวังกุ่ม ชุมชนบ้านแท่นนางงาม และชุมชนบ้านชุมแสงสงคราม อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก การเลือกตัวอย่างใช้การคัดเลือกแบบเจาะจง เครื่องมือวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม แบบบันทึกข้อมูล และแบบสัมภาษณ์ ข้อมูลเชิงปริมาณวิเคราะห์หาค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า 1) ชุมชนมีความพยายามในการป้องกัน/เตรียมพร้อม และความพยายามในการจัดการในภาวะฉุกเฉินอยู่ในระดับมาก ส่วนการฟื้นฟูบูรณะหลังประสบภัยมีความพยายามอยู่ในระดับปานกลาง และ 2) เงื่อนไขสำคัญที่ส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน ประกอบด้วย (1) ประสบการณ์รับมือกับภัยพิบัติในอดีต (2) ความตระหนักต่อปัญหาภัยพิบัติ (3) ผู้นำชุมชน (4) ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ และ (5) ความต่อเนื่องของนโยบายภาครัฐ

ABSTRACT

This was both a qualitative and quantitative research. The objectives were 1) to assess existing efforts of local people in managing natural disaster; 2) to study the critical conditions that promote community-based disaster management. Study from the flood victims and communities near the Yom River, namely Ban Wangkum, Ban Tan-Nang-Ngam and Ban Chumsangsongkarm, Bangrakam district, Phitsanulok province. All population were selected by purposive sampling. Research tools used were a questionnaire, note-taking form, and interview form. Quantitative data were analyzed by mean and standard deviation and qualitative data were analyzed through content analysis.

The results showed that: 1) community's efforts to prevent and preparedness, and emergency management efforts were at a high level, while a rehabilitation and reconstruction effort was at moderate level. And 2) important conditions that promote community-based disaster management include: (1) Prior disaster experience, (2) Disaster awareness, (3) Community leader, (4) Kinship and relationships and (5) Continuity of government policy.

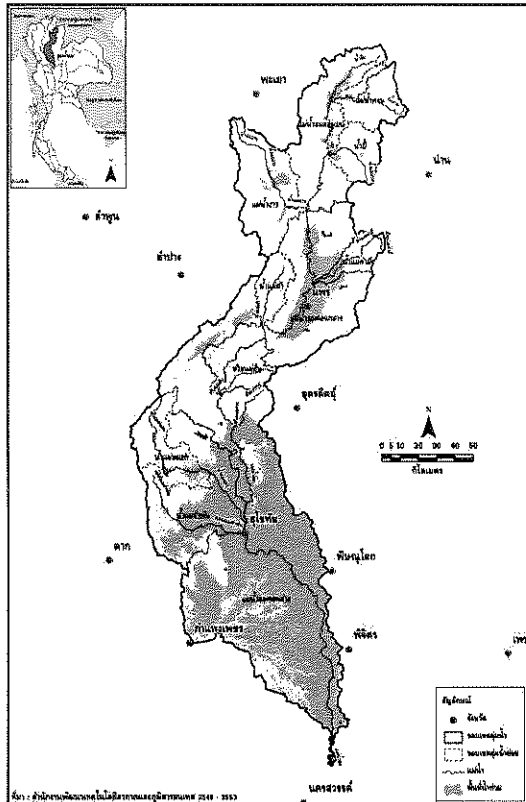
คำสำคัญ : การจัดการภัยพิบัติ ชุมชนเป็นฐาน อำเภอบางระกำ

Key Words : Disaster Management, Community Based, Bangrakam district

บทนำ

อุทกภัยเป็นภัยพิบัติธรรมชาติ (Natural Disasters) ประเภทหนึ่งสร้างความเสียหายแก่มนุษยชาตินับแต่อดีต เช่น การเกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่ในภาคกลางของประเทศไทย ในปี ค.ศ.1931 ถือว่าเป็นภัยพิบัติธรรมชาติที่มีผู้เสียชีวิตมากที่สุดในโลก ตั้งแต่เคยมีการบันทึกมา โดยมีผู้เสียชีวิตราว 1 ล้านคน - 4 ล้านคน (Hough, 2013) ในส่วนของประเทศไทย การเกิดมหาอุทกภัยในปี พ.ศ.2554 ได้สร้างความเสียหายคิดเป็นมูลค่ากว่า 1.44 ล้านบาท ธนาคารโลกจัดอันดับความเสียหายทางเศรษฐกิจเป็นอันดับ 4 ของโลก ถัดจากแผ่นดินไหวและสึนามิในญี่ปุ่น ปี พ.ศ.2544 แผ่นดินไหวในโกเบ ปี พ.ศ.2538 และเฮอริเคนแคทรีน่า พ.ศ.2548 (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555)

ด้วยสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศไทยที่ตั้งอยู่ใกล้เส้นศูนย์สูตรและอยู่ในเขตแนวมรสุม จึงมักเกิดภัยพิบัติประเภทอุทกภัยและวาทภัยอยู่เป็นประจำ อำเภอบางระกำ เป็น 1 ใน 9 อำเภอของจังหวัดพิษณุโลก เป็นอำเภอที่มีลักษณะพื้นที่ลุ่มต่ำติดกับลำน้ำยม ซึ่งเป็นแม่น้ำสายหลักสายเดียวของภาคเหนือที่ยังไม่มีเขื่อนขนาดใหญ่รองรับกักเก็บน้ำ เมื่อถึงฤดูน้ำหลากอำเภอบางระกำ จึงได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมซ้ำซากมายาวนาน จากการศึกษาข้อมูลของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่า จังหวัดพิษณุโลก เป็นพื้นที่รองรับน้ำที่ไหลผ่านมาจากจังหวัดทางด้านเหนือ ได้แก่ จังหวัดพะเยา แพร่ สุโขทัย น่าน อุตรดิตถ์ และเพชรบูรณ์ ดังนั้นเมื่อจังหวัดดังกล่าวประสบอุทกภัย จังหวัดพิษณุโลกก็จะได้รับผลกระทบไปด้วย โดยมีระยะเวลายาวนานพอสมควรตามการไหลบ่าของน้ำในแม่น้ำยม ซึ่งทำให้อำเภอบางระกำซึ่งมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม และแม่น้ำยมไหลผ่านเกิดน้ำท่วมครอบคลุมบริเวณกว้างอยู่เป็นประจำ (สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร, 2555) ส่วนการแก้ไขปัญหาปัญหาน้ำท่วมของอำเภอบางระกำเป็นที่รู้จัก และได้รับความสนใจจากคนทั้งประเทศ เมื่อ “บางระกำโมเดล” ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาปัญหาน้ำท่วมในปี 2554 โครงการดังกล่าวต้องการพัฒนาค้นแบบการจัดการน้ำเชิงบูรณาการในระดับภูมิภาค (Master Model at Regional Level) เริ่มต้นจากการพัฒนาโครงสร้างด้านกายภาพ (Physical Development) เพื่อปรับเปลี่ยนทางน้ำ อันที่มาของแนวคิด “Water Way” และการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมหลังน้ำท่วมหรือช่วงของการฟื้นฟูเพื่อนำไปสู่การพัฒนาเชิงระบบอย่างยั่งยืน แต่อย่างไรก็ตามโครงการนี้อาจดูเป็นความหวังดีที่ภาครัฐพึงจะได้ใจต่อความเดือดร้อนของประชาชน แต่ยังคงขาดการมีส่วนร่วมจากการดำเนินโครงการจึงมีปัญหา ประกอบกับการขาดความต่อเนื่องของนโยบาย “บางระกำโมเดล” จึงเป็นเพียงวาทกรรมทางการเมืองที่อาจไม่ได้แก้ปัญหาให้กับชุมชน เพราะการช่วยเหลือยังเป็นเพียงมุมมองของคนนอกที่ต้องการสงเคราะห์และเยี่ยวยา ไม่ได้มองที่ภาคประชาชน ไม่ได้ฟังปัญหาจากข้างล่าง การจัดการภัยน้ำท่วมจึงขาดมิติของชุมชน



รูปที่ 1 ขอบเขตพื้นที่น้ำท่วมประจำในกลุ่มน้ำยม

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าความเข้มแข็งของชุมชนและการมีส่วนร่วมเป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดการภัยพิบัติ นับตั้งแต่เหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิในปลายปี 2547 จนถึงน้ำท่วมครั้งใหญ่ปี 2554 เป็นต้นมา ขบวนการองค์กรชุมชนได้เริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดการภัยพิบัติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการช่วยเหลือเฉพาะหน้า เช่น การจัดหา อาหาร ที่พัก เสื้อผ้า น้ำดื่ม ไปจนถึงการฟื้นฟูชุมชนหลังภัยพิบัติ เช่น การฟื้นฟูระบบเกษตร การจัดการปัญหาที่ดินและความไม่มีมั่นคงในที่อยู่อาศัย การฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่ง ฟื้นฟูป่าต้นน้ำ การย้ายชุมชนออกจากพื้นที่เสี่ยง เป็นต้น (เครือข่ายองค์กรชุมชนจัดการภัยพิบัติ, 2554) เนื่องจากภายในชุมชนหนึ่ง ๆ มีทุนของชุมชนอยู่เป็นจำนวนมากทั้งทุนสังคมด้านโครงสร้าง (Structural Social Capital) เช่น การมีกลุ่ม เครือข่าย องค์กร และสถาบันต่าง ๆ ในชุมชน และทุนสังคมด้านภูมิปัญญา (Cognitive Social Capital) เช่น บรรทัดฐาน ความเชื่อ และความไว้วางใจ สามารถนำไปใช้แก้ไขปัญหาของชุมชนได้ (Grootaert, 1998) การพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งเพื่อรับมือกับภัยพิบัติที่เรียกว่า “การจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน” (Community Based Disaster Management: CBDM) จึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการจัดการภัยพิบัติ สอดคล้องกับบริบทสากลอย่างองค์การระหว่างประเทศเพื่อลดผลกระทบจากภัยพิบัติ (ISDR) ได้เสนอกรอบการทำงานที่เรียกว่า Hyogo Framework เพื่อนำไปปฏิบัติในปี 2005-2015 โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่แนวทางการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชน เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจและความตระหนักเกี่ยวกับภัยพิบัติแก่ชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการภัยพิบัติจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะเสริมสร้างวัฒนธรรมแห่งความปลอดภัย และการฟื้นฟูชุมชนที่ประสบภัยพิบัติอย่างยั่งยืน จากความล้มเหลวและความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐในการจัดการภัยพิบัติที่มีวางแผนจากส่วนกลาง (Top-down Approach) โดยมองข้ามความต้องการของชุมชน จนบางครั้งการให้ความช่วยเหลือสูญเปล่า การจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนจึงเป็นการจัดการแบบต่างขึ้นบน (Bottom-up Approach) โดยให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

ของตัวเอง แต่อย่างไรก็ตาม ความช่วยเหลือจากภายนอกก็ยังมีความจำเป็นทั้งทรัพยากรและองค์ความรู้ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไรยังคงมีบทบาทสำคัญ ในการกระตุ้นให้ชุมชนลุกขึ้นมาจัดการกับปัญหาของตัวเอง ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน ใช้กรณีศึกษาชุมชนที่มีปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากในเขตพื้นที่อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก เพื่อเรียนรู้ว่าชุมชนเหล่านั้นมีแนวทางในการป้องกัน เตรียมความพร้อม และรับมือกับภัยน้ำท่วมอย่างไร และมีเงื่อนไขใดที่จะส่งเสริมหรือเหนี่ยวนำการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมโดยชุมชน

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีที่สำคัญ ได้แก่ ทฤษฎีการเกิดภัยพิบัติ (Disaster Theory) ทฤษฎีการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Theory) และแนวคิดการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Management) ดังนี้

ทฤษฎีการเกิดภัยพิบัติ อธิบายว่า “ภัยพิบัติ” (Disaster) เกิดขึ้นได้จะต้องมีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ “ภัย” (Hazard) และ “ภาวะอ่อนแอ” (Vulnerability) เกิดขึ้นพร้อมกัน (Blaikie, Canon, Davis & Wisner, 2003) โดย “ภัย” หมายถึง เหตุการณ์ที่นำไปสู่ภาวะอันตราย เกิดความสูญเสียทั้งชีวิต ทรัพย์สิน และการบาดเจ็บ ส่วน “ภาวะอ่อนแอ” คือภาวะที่ไวต่อการจะได้รับผลกระทบจากภัย เนื่องจากเราไม่สามารถคาดการณ์การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติล่วงหน้าได้อย่างแม่นยำ ดังนั้นแนวคิดการจัดการภัยพิบัติจึงให้ความสำคัญต่อการลดภาวะอ่อนแอ (vulnerability) โดยมูลเหตุของภาวะอ่อนแอ เกิดจากปัจจัยเศรษฐกิจและการเมือง เพราะปัจจัยทั้งสองเป็นตัวกำหนดการจัดสรรอำนาจและทรัพยากรของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม กล่าวคือ (1) ถ้าหากประชาชนไม่มีทางเลือกต้องอยู่อาศัยและใช้ทรัพยากรที่ไม่มีความมั่นคง กิจกรรมดังกล่าวทำให้พวกเขามีภาวะอ่อนแอมากขึ้น (2) หน่วยงานภาครัฐมักละเลยประชาชนกลุ่มดังกล่าวเพื่อเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ และ (3) ประชาชนที่มีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจต่ำ มักไม่เชื่อว่าพวกเขาสามารถปกป้องตนเองได้ (Self-protection) และสูญเสียความเชื่อมั่นในองค์ความรู้ที่มีอยู่ในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามแม้พวกเขาจะมีความเชื่อมั่นในความสามารถของตนเอง แต่พวกเขาก็มีทรัพยากรไม่เพียงพอ เนื่องจากมีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจต่ำ จึงไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างมั่นคง

ดังนั้น “ภัยพิบัติ” ในอดีตจึงถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ไม่อาจป้องกันได้ ผู้ประสบภัยบางคนเข้าใจว่าเป็นการลงโทษจากพระเจ้า (acts of God) และอยู่นอกเหนือการควบคุมของมนุษย์ การจัดการภัยพิบัติในอดีตจึงเป็นลักษณะการจัดการแบบตั้งรับ (Passive Approach) เช่น เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นภาครัฐก็จะมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยผ่านเครื่องมือนโยบายการเงินอุดหนุน (Subsidy Instrument) ส่วนผู้ประสบภัยคือ “เหยื่อ” เป็นเพียงผู้รอรับความช่วยเหลือจากภายนอกเท่านั้น ซึ่งแนวคิดการจัดการภัยพิบัติในปัจจุบันจะมุ่งเน้นการจัดการเชิงรุก (Proactive Approach) สามารถป้องกันและลดความเสียหายได้ โดยให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ (Disaster Preparedness) โดยเฉพาะในพื้นที่เสี่ยง เช่น การฝึกอบรมให้ความรู้กระตุ้นให้ชุมชนตระหนักถึง “ภัย” และส่งเสริมให้ทุกหน่วยงานในท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะที่เรียกว่า “การจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน” (Community Based Disaster Management) การจัดการภัยพิบัติในเชิงรุก (proactive approach) สามารถลดความสูญเสียและลดผลกระทบจากภัยพิบัติได้เป็นอย่างมาก มีผลการศึกษาจากหน่วยงานต่างประเทศ อย่างเช่น สถาบัน Worldwatch (Abramovitz, 2001) พบว่า การลงทุนสำหรับการป้องกันภัยพิบัติ สามารถลดความสูญเสียและลดผลกระทบจากภัยพิบัติได้ถึง 8 เท่า ดังนั้น ประเทศที่พัฒนาแล้วเกือบทุกประเทศได้ใช้กลยุทธ์เชิงรุกในการจัดการภัยพิบัติทั้งสิ้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2547) การจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน (community based disaster management-CBDM) คือ การจัดการภัยพิบัติแบบครบวงจร โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจและการดำเนินการทุกขั้นตอน ดังที่ Pandey and Okazaki (2005) กล่าวว่า องค์ประกอบสำคัญที่สุดในการจัดการภัยพิบัติแบบยั่งยืน คือ การมีส่วนร่วมของชุมชนในกิจกรรมการจัดการภัยพิบัติ

นับตั้งแต่ กระบวนการประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อการวางแผนและหาแนวทางป้องกัน การวางแผนลดผลกระทบจากความเสียหายและการเตรียมความพร้อมก่อนการเกิดภัย การจัดการและดำเนินการในภาวะฉุกเฉินขณะเกิดภัย การฟื้นฟูบูรณะหลังจากเกิดภัย ตลอดจนการติดตาม ตรวจสอบและการประเมินผล แนวคิดดังกล่าวจึงสนับสนุนการเคลื่อนไหวของประชาชนในระดับรากหญ้า (The Grass-roots Movements) ให้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาสาธารณะและสร้างวาทกรรมการพัฒนาชุดใหม่ (Alternative Discourses) เพื่อสลายภาพลักษณ์ของรัฐบาลในการเมืองแบบเก่า ที่อ้างตัวเป็นผู้ผูกขาดพิทักษ์ดูแลคุ้มครอง และปกป้องประชาชนแต่ผู้เดียวลง โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนพยายามกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและร่วมทำกิจกรรมทางการเมือง โดยภาคประชาชนไม่ใช่แค่รอคอยการช่วยเหลือจากรัฐหรือเป็นฝ่ายถูกชี้นำเป็นหลัก (ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฟาร, 2551) โดย Victoria (n.d.) อธิบายหลักการสำคัญของการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน ดังนี้

(1) กระบวนการของการมีส่วนร่วม (Participatory Process and Content) สมาชิกในชุมชน โดยกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ ได้เข้าร่วมในกระบวนการทั้งหมด เริ่มตั้งแต่ การประเมินความเสี่ยง การกำหนดมาตรการลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม การตัดสินใจ การนำแผนงานหรือโครงการไปปฏิบัติ

(2) การตอบสนอง (Responsive) ชุมชนรู้สึกถึงความจำเป็นที่ต้องมีกิจกรรมการจัดการภัยพิบัติ โดยพิจารณาได้จากการรับรู้ การจัดลำดับความสำคัญของมาตรการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งชุมชนสามารถอ้างความเป็นเจ้าของในกิจกรรมดังกล่าว

(3) การบูรณาการ (Integrated) ชุมชนเป็นผู้วางแผนและนำไปปฏิบัติ เริ่มตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ ระหว่างเกิดภัยพิบัติ และหลังเกิดภัยพิบัติ มีการเชื่อมโยงระหว่างชุมชน องค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนในหลายระดับ

(4) มุ่งเน้นเชิงรุก (Proactive) ให้ความสำคัญต่อการป้องกันก่อนเกิดภัยพิบัติ (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมพร้อม (Preparedness)

(5) ความครอบคลุม (Comprehensive) มีการเตรียมความพร้อมและการลดผลกระทบจากภัยพิบัติในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ทั้งในเชิงโครงสร้าง (Structural) ซึ่งเป็นสิ่งที่จับต้องได้ เช่น การสร้างศูนย์เตือนภัยพิบัติ ศูนย์อพยพ โรงพยาบาล โรงเรียน และสิ่งที่จับต้องไม่ได้ (Non-structural) เช่น การให้ความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติ การฝึกอบรม สุขภาพ วิถีชีวิต การป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า เป็นต้น

(6) ความหลากหลายจากทุกภาคส่วนและองค์ความรู้ (Multi-Sectoral & Multidisciplinary) คือการพิจารณาบทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนและผู้สนับสนุนจากภายนอก รวมถึงการบูรณาการองค์ความรู้ของท้องถิ่นกับวิทยาการสมัยใหม่เพื่อรับมือกับภัยพิบัติ

(7) การมอบอำนาจ (Empowering) คือการเพิ่มอำนาจของประชาชน ในการเข้าถึงและควบคุมทรัพยากร ตลอดจนบริการทางสังคม ผ่านการกระทำร่วมกัน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การควบคุมสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและกายภาพ จะสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สมาชิกในชุมชน

(8) การพัฒนา (Developmental) การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนา เพราะนอกจากจะลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแล้ว ยังลดปัญหาความยากจน ความไม่เท่าเทียม และปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย

ดังนั้นการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐานจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนประเมินสถานการณ์ของตนเองบนพื้นฐานประสบการณ์ของพวกเขา โดยชุมชนไม่ใช่แค่ผู้กำหนดแผนงานและตัดสินใจเท่านั้น แต่ยังเป็นตัวแสดงหลักในการนำแผนงานไปปฏิบัติอีกด้วย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อประเมินความพยายามของชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ
2. เพื่อศึกษาเงื่อนไขสำคัญที่ส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน

วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ศึกษาเป็นชุมชนที่ประสบภัยน้ำท่วมและอยู่ใกล้กับลำน้ำยม ได้แก่ ชุมชนบ้านวังกุ่ม ชุมชนบ้านแท่นนางงาม และชุมชนบ้านชุมแสงสงคราม อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งเหตุผลที่ผู้วิจัยเลือกสนามวิจัยในพื้นที่เหล่านี้เนื่องจากเป็นชุมชนที่ประสบปัญหาอุทกภัยเป็นประจำและมีประสบการณ์ในการรับมือภัยน้ำท่วม นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการระดับหมู่บ้านดูแลปัญหาน้ำท่วม ส่วนวิธีการวิจัยเป็นการวิจัยแบบผสมผสาน ทั้งการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ ดังนี้

1. การวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างในการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก มีจำนวนทั้งสิ้น 40 คน ซึ่งประกอบด้วยผู้ประสบภัยและผู้นำชุมชน จำนวน 34 คน ตัวแทนภาครัฐ ได้แก่ ตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพิษณุโลก วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย วิทยาเขตพิษณุโลก นายอำเภอบางระกำ นายกเทศมนตรีตำบลบางระกำเมืองใหม่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงคราม และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่านางงาม ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การจำแนกข้อมูล การจัดระบบข้อมูล การวิเคราะห์สาเหตุ และการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อหาข้อสรุปตามกรอบแนวคิดทฤษฎีและตอบคำถามของการวิจัย

2. การวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยใช้แบบสอบถามซึ่งผ่านการตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) จากผู้ทรงคุณวุฒิ และผ่านการตรวจสอบความเชื่อถือได้ (Reliability) จากกลุ่มตัวอย่าง (Try Out) จำนวน 30 ตัวอย่าง เก็บข้อมูลจากครอบครัวที่ได้รับผลกระทบและอาศัยอยู่ในพื้นที่ชุมชนบ้านวังกุ่ม ชุมชนบ้านแท่นนางงาม และชุมชนบ้านชุมแสงสงคราม อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก จำนวน 255 ครัวเรือน ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป วิเคราะห์หาค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการวิจัย

1. ความพยายามของชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ กรณีศึกษาอำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก พบว่า

ตารางที่ 1 การป้องกันและเตรียมพร้อม

การป้องกันและเตรียมพร้อม	$\bar{X}$	SD.	ระดับ
การวางแผนเพื่อรับมือภัยน้ำท่วม	4.20	.89	มาก
การกำหนดกฎเกณฑ์ข้อตกลงร่วมกัน	2.41	.96	น้อย
ร่วมกันสำรวจจุดเสี่ยงภัยน้ำท่วมในชุมชน	4.43	.60	มากที่สุด
ร่วมกันตรวจสอบระบบป้องกันน้ำท่วม	4.15	.71	มาก
ร่วมกันสำรวจจุดปลอดภัยในชุมชน	3.45	.68	มาก
จัดเตรียมพื้นที่รับน้ำของชุมชน	3.56	.72	มาก
เตรียมกำลังคน เครื่องจักรให้พร้อมใช้งาน	4.33	1.77	มากที่สุด
รับการฝึกอบรม/ความรู้เรื่องภัยน้ำท่วม	4.63	.61	มากที่สุด
จัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ประสบภัย	2.56	.56	ปานกลาง
สร้างความตระหนักโดยผ่านสื่อ/กิจกรรม	4.56	.77	มากที่สุด
รวม	3.82	.82	มาก

จากตารางที่ 1 พบว่า ในภาพรวมชุมชนมีความพยายามในการป้องกันและเตรียมพร้อมรับมือกับอุทกภัยอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย = 3.82, SD = 0.82) เมื่อเรียงลำดับค่าเฉลี่ยสูงสุดพบว่า ชุมชนมีระดับการปฏิบัติมากที่สุดในประเด็น การเข้ารับการฝึกอบรม/ความรู้เรื่องภัยน้ำท่วม การสร้างความตระหนักโดยผ่านสื่อ/กิจกรรมต่างๆ การร่วมกันสำรวจจุดเสี่ยงภัยน้ำท่วมในชุมชน และการเตรียมกำลังคน เครื่องจักรให้พร้อมใช้งาน (ค่าเฉลี่ย = 4.63, 4.56, 4.43 และ 4.33 ตามลำดับ)

ตารางที่ 2 การจัดการในภาวะฉุกเฉิน

การจัดการในภาวะฉุกเฉิน	$\bar{X}$	SD.	ระดับ
จัดตั้งเวรยาม/เฝ้าระวังภัยน้ำท่วม	2.70	.12	ปานกลาง
สื่อสารทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์	4.70	.53	มากที่สุด
แจ้งเตือนคนในชุมชนให้อพยพ	3.77	.88	มาก
ร่วมสำรวจผู้ประสบภัย	3.25	.77	ปานกลาง
ร่วมเฝ้าระวังทรัพย์สินของเพื่อนบ้าน	2.66	.62	ปานกลาง
ร่วมกระจายความช่วยเหลือ เช่น น้ำ อาหาร	4.53	.83	มากที่สุด
ร่วมขอความช่วยเหลือจากภายนอก	3.88	.89	มาก
จัดเส้นทางคมนาคม เข้า-ออก ในพื้นที่	3.52	.56	มาก
ร่วมจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือ	4.22	1.16	มากที่สุด
ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก	4.76	.72	มากที่สุด
รวม	3.62	.70	มาก

จากตารางที่ 2 พบว่า ในภาพรวมชุมชนมีความพยายามในการจัดการในภาวะฉุกเฉินอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย = 3.62, SD = 0.70) เมื่อเรียงลำดับค่าเฉลี่ยสูงสุดพบว่า ชุมชนมีระดับการปฏิบัติมากที่สุดในประเด็น การให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก การสื่อสารทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ การกระจายความช่วยเหลือ เช่น น้ำ อาหาร และการจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย (ค่าเฉลี่ย = 4.76, 4.70, 4.53 และ 4.22 ตามลำดับ)

ตารางที่ 3 การฟื้นฟูบูรณะหลังประสบภัย

การฟื้นฟูบูรณะหลังประสบภัย	$\bar{X}$	SD.	ระดับ
ร่วมกันสำรวจความเสียหาย	3.88	.12	มาก
ร่วมกันให้ความช่วยเหลือซ่อมสร้างที่พัก	4.66	1.16	มากที่สุด
ร่วมกันให้ซ่อมแซมเครื่องมือเครื่องใช้	2.88	.96	ปานกลาง
ร่วมกันซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภค	2.22	.77	น้อย
ร่วมกันจัดการขยะ สิ่งปฏิกูลในชุมชน	2.56	.56	ปานกลาง
ร่วมกันฟื้นฟูจิตใจ ความเป็นอยู่ของชุมชน	2.15	.50	น้อย
ร่วมกันปรับปรุงระบบระบายน้ำ	2.75	.86	ปานกลาง
ร่วมกันอนุรักษ์และปลูกป่าทดแทน	2.22	.83	น้อย
ร่วมกันประเมินระบบป้องกันภัยชุมชน	2.59	.72	น้อย
ร่วมกันถอดบทเรียนภัยน้ำท่วม	2.36	.40	น้อย
รวม	2.82	.69	ปานกลาง

จากตารางที่ 3 พบว่า ในภาพรวมชุมชนมีความพยายามในการฟื้นฟูบูรณะหลังประสบภัยอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 2.82, SD = 0.69) เมื่อเรียงลำดับค่าเฉลี่ยสูงสุดพบว่า ชุมชนมีระดับการปฏิบัติมากที่สุดในประเด็น ร่วมกันให้ความช่วยเหลือซ่อมสร้างที่พักทรงถาวรคือ ร่วมกันสำรวจความเสียหาย (ค่าเฉลี่ย = 4.66 และ 3.88 ตามลำดับ)

2. เงื่อนไขสำคัญที่ส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน กรณีศึกษาอำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมระดมความคิดเห็นพบเงื่อนไขสำคัญที่ส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน ดังนี้

1. ประสบการณ์รับมือกับภัยพิบัติในอดีต (Prior Disaster Experience) มีผลอย่างยิ่งต่อการรับรู้ การตีความและการปรับตัวของชุมชน ถือเป็นกลยุทธ์สำคัญที่ใช้รับมือกับอุทกภัย โดยคนในชุมชนสามารถคาดการณ์ได้ว่าน้ำจะท่วมเมื่อไหร่ โดยใช้พื้นที่อ้างอิง เช่น หากในตัวเมืองจังหวัดสุโขทัยเกิดภาวะน้ำท่วมเกิน 3 ครั้ง ติดต่อกัน คนในชุมชนก็จะเตรียมความพร้อมทันที หรือบ้านส่วนใหญ่จะยกเสาสูง ประมาณ 7 ศอก เพื่อให้พ้นจากน้ำท่วม นอกจากนี้บ้านเรือนทุกหลังต้องมีเรือเพื่อใช้เป็นพาหนะและประกอบอาชีพ เป็นต้น

2. ความตระหนักรู้ต่อภัยพิบัติ (Disaster Awareness) เป็นเงื่อนไขที่เกิดขึ้นหลังจากประสบการณ์รับมือกับภัยพิบัติในอดีต โดยคนในชุมชนจะตระหนักรู้ต่อภัยพิบัติและนำไปสู่การป้องกันและเตรียมพร้อม โดยชุมชนได้นั้น คนในชุมชนจะต้องเคยเผชิญกับปัญหาอุทกภัยมาก่อน โดยอำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก เป็นพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก คนในชุมชนรับรู้ว่ามีปัญหาน้ำท่วมส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิต จึงมีการปรับตัว เช่น มีการปรับปฏิทินการทำให้เร็วขึ้นเพื่อเก็บเกี่ยวข้าวก่อนเดือนสิงหาคมของทุกปี และเมื่อใกล้ถึงฤดูน้ำหลากชาวบ้านก็จะจัดเตรียมเครื่องมือหาปลา และเปลี่ยนอาชีพช่วงน้ำท่วม จนกลายเป็นวิถีชีวิตของคนในชุมชน

3. ผู้นำชุมชน (Community Leader) โดยปกติชาวบ้านมักเลือกผู้นำชุมชนจากความเป็นเครือญาติ โดยผู้นำชุมชนจะต้องเป็นที่พึ่งได้ คล้ายๆ กับระบบธรรมชาติที่ผู้นำไม่ว่าคนหรือสัตว์ต้องมีความสามารถในการหาอาหารและดูแลความปลอดภัยได้ นอกจากนี้ผู้นำชุมชนยังต้องมีคุณธรรม ความเสียสละ และเป็นแบบอย่างที่ดีจึงจะได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากคนในชุมชน เช่น การแจกจ่ายของช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ต้องไม่เห็นแก่ญาติพี่น้องของตนเองก่อน และต้องให้ความช่วยเหลือแก่คนในชุมชนตามความจำเป็นเร่งด่วน เช่น คนพิการ เด็ก คนชรา และผู้ยากไร้ จะได้รับการช่วยเหลือก่อน เป็นต้น โดยผู้นำชุมชนมีส่วนอย่างมากในการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน เพราะจะเป็นผู้ริเริ่มโครงการ กิจกรรมต่างๆ และประสานงานกับเครือข่ายทั้งในและนอกพื้นที่

4. ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ (Kinship and Relationships) ด้วยสภาพพื้นที่ส่วนใหญ่ของอำเภอบางระกำเป็นเขตชนบท ดังนั้นความสัมพันธ์ของคนในชุมชนจึงมีลักษณะความสัมพันธ์แบบเครือญาติ คืออพยพมาจากแหล่งเดียวกัน ผู้คนในที่นี้เป็นน้องกัน มีการช่วยเหลือกันและกัน คนในชุมชนยังเชื่อฟังผู้อาวุโส ความขัดแย้งในชุมชนจึงมีน้อย ดังนั้นความสัมพันธ์แบบเครือญาติจึงก่อให้เกิดความร่วมมือได้ง่าย

5. ความต่อเนื่องของนโยบายภาครัฐ (Continuity of Government Policy) เป็นอีกหนึ่งเงื่อนไขที่จะส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน เพราะชุมชนขาดแคลนทรัพยากร และการจัดการองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ ภาครัฐจะต้องจัดหาทรัพยากรที่จำเป็น และสร้างความตระหนักในปัญหาภัยพิบัติผ่านกิจกรรม CBDM อย่างต่อเนื่อง ซึ่งชุมชนหลายแห่งขาดความยั่งยืนในการพึ่งพาตนเองในการจัดการภัยพิบัติ สาเหตุเกิดจากการขาดการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากภาครัฐ

อภิปรายและสรุปผลการวิจัย

บทความวิจัยนี้ ได้ชี้ให้เห็นว่าคนในชุมชนของอำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก มีความพยายามในการพึ่งพาตนเองในการจัดการภัยพิบัติอยู่ 2 ประเด็น คือ (1) การป้องกันและเตรียมพร้อม และ (2) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน โดยมีผลการประเมินอยู่ในระดับมาก ส่วนการฟื้นฟูบูรณะหลังประสบภัยมีผลการประเมินอยู่ในระดับปานกลาง สะท้อนให้เห็นว่าคนในชุมชนยังคงพึ่งพาความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐเป็นหลัก ซึ่งสามารถอภิปรายผลในแต่ละประเด็นได้ดังนี้

1. การป้องกันและเตรียมพร้อม (Prevention and Preparedness) ผลการวิจัย พบว่า ชุมชนมีความพยายามในการป้องกันและเตรียมพร้อมรับมือกับอุทกภัยในระดับมาก โดยเฉพาะในประเด็นการเข้ารับการฝึกอบรม/ความรู้เรื่องภัยน้ำท่วม การสร้างความตระหนักผ่านสื่อและกิจกรรมต่าง ๆ การร่วมกันสำรวจจุดเสี่ยงภัยน้ำท่วมในชุมชน และการเตรียม

กำลังคน เครื่องจักรให้พร้อมใช้งาน สอดคล้องกับแนวคิดสากลที่ให้ความสำคัญกับการป้องกันและเตรียมพร้อมเป็นลำดับแรก เพราะสามารถลดผลกระทบจากภัยพิบัติอย่างมีนัยสำคัญ เช่น ผลการศึกษาของสถาบัน Worldwatch (Abramovitz, 2001) พบว่า การลงทุนสำหรับการป้องกันภัยพิบัติ สามารถลดความสูญเสียและลดผลกระทบจากภัยพิบัติได้ถึง 8 เท่า โดยการป้องกัน (Prevention) เป็นเรื่องของการเพิ่มขีดความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติต่าง ๆ ล่วงหน้าก่อนเกิดภัย โดยมีเป้าหมายเพื่อลดความรุนแรงและลดความสูญเสียจากภัยพิบัติที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงให้มีน้อยที่สุด ประกอบด้วย (1) มาตรการป้องกันเชิงโครงสร้าง (Structural Measure) คือการใช้สิ่งก่อสร้างหรือโครงสร้างทางกายภาพเพื่อป้องกันหรือลดผลกระทบจากภัยพิบัติ เช่น ประตูน้ำ เขื่อน แก้ลมลิง ระบบระบายน้ำ เพื่อลดผลกระทบจากอุทกภัยเป็นต้น และ (2) มาตรการป้องกันที่ไม่ใช้โครงสร้าง (Non Structural Measure) คือการใช้นโยบาย กฎระเบียบ การวางแผน และกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อลดความเสี่ยง เช่น การวางแผนพัฒนาพื้นที่ การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินรวมถึงการฝึกอบรม การควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง และการสร้างจิตสำนึก เป็นต้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557) ส่วนการเตรียมพร้อม (Preparedness) เกี่ยวข้องกับการวางแผนรับมือกับภัยพิบัติ เช่น การเตรียมอุปกรณ์กู้ชีพกู้ภัย เสิร์งอาหาร ระบบสื่อสาร รวมถึงการฝึกซ้อมอพยพ เพื่อให้เกิดความเคยชิน ซึ่งขั้นตอนนี้ชุมชนสามารถเตรียมการได้ทันทีโดยไม่ต้องรอภาครัฐ

2. การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Response and Emergency Management) ผลการวิจัย พบว่า ชุมชนมีความพยายามในการจัดการในภาวะฉุกเฉินในระดับมาก โดยเฉพาะในเรื่องการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก การสื่อสารทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ การกระจายความช่วยเหลือ เช่น น้ำ อาหาร และการจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย การจัดการในภาวะฉุกเฉินของชุมชน เป็นการปฏิบัติการของคนในชุมชนเพื่อลดความรุนแรงของภัยพิบัติ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ การรักษาชีวิตและทรัพย์สินของคนในชุมชน ด้วยการเข้าไปประจันและให้ความช่วยเหลือในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การแจ้งเตือน (Warnings) การอพยพ (Evacuation) การจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว (Sheltering) การให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ฉุกเฉิน (Emergency Medical Care) การค้นหาและช่วยเหลือ (Search and Rescue) และการป้องกันทรัพย์สิน (Protection of Property) เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์ในการจัดการภัยพิบัติที่ดีของ Quarantelli (1997) ประกอบด้วย (1) การรับรู้ถึงความแตกต่างในการรับมือภัยพิบัติแต่ละประเภท (2) ปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลืออย่างเหมาะสม (3) การระดมเจ้าหน้าที่และทรัพยากร (4) การแบ่งงานและมอบหมายงาน (5) การจัดการข้อมูลข่าวสารภายในหน่วยงาน (6) การจัดการข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงาน (7) การจัดการข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ (8) การตัดสินใจที่เหมาะสม (9) การพัฒนาระบบการประสานงานทั้งระบบ (10) การหลอมรวมหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่และหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น (11) การจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณะ และ (12) การทำงานร่วมกับศูนย์ปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนั้นข้อค้นพบจากงานวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าชุมชนสามารถจัดการในภาวะฉุกเฉินได้ค่อนข้างดี เนื่องจากชุมชน มีความรู้ประสบการณ์ ภูมิปัญญาและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชุมชนโดยตรง

3. การฟื้นฟูบูรณะหลังประสบภัย (Rehabilitation and Reconstruction) ผลการวิจัย พบว่า ชุมชนมีความพยายามในการฟื้นฟูบูรณะหลังประสบภัยในระดับปานกลาง เมื่อวิเคราะห์รายประเด็น พบว่า การร่วมกันให้ความช่วยเหลือซ่อมสร้างที่พัก และการร่วมกันสำรวจความเสียหาย มีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับมากที่สุดและระดับมาก ส่วนประเด็นอื่น ๆ มีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง และน้อย แสดงให้เห็นว่าชุมชนมีความพยายามในการฟื้นฟูบูรณะหลังประสบภัยในระดับที่ไม่มากนัก ซึ่งมีเฉพาะประเด็นการร่วมกันให้ความช่วยเหลือซ่อมสร้างที่พักอาศัย และการร่วมกันสำรวจความเสียหาย ที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากที่สุดและมาก เนื่องจากสังคมชนบทมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติ คนในชุมชนจะให้ความช่วยเหลือกันและกันในยามทุกข์ยาก ซึ่งการร่วมกัน

ซ่อมแซมที่พักอาศัย และการร่วมกันสำรวจความเสียหายนั้นใช้ทรัพยากรไม่มากจึงมีความพยายามอยู่ในระดับสูง ส่วนประเด็นการร่วมกันซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภค การร่วมกันฟื้นฟูจิตใจ ความเป็นอยู่ของชุมชน การร่วมกันอนุรักษ์และปลูกป่าทดแทน การร่วมกันประเมินระบบป้องกันภัยชุมชน และการร่วมกันถอดบทเรียนภัยน้ำท่วม มีผลประเมินอยู่ในระดับต่ำ เพราะเป็นกิจกรรมที่ใช้ทรัพยากรมาก กอปรกับเป็นเรื่องไกลตัว ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ตนเอง และไม่มีความรู้ ชุมชนจึงเห็นว่าเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่ต้องดำเนินการ

ส่วนเงื่อนไขสำคัญที่ส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน ประกอบด้วย (1) ประสบการณ์รับมือภัยพิบัติในอดีต (2) ความตระหนักต่อปัญหาภัยพิบัติ (3) ผู้นำชุมชน (4) ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ และ (5) ความต่อเนื่องของนโยบายภาครัฐ ซึ่งสามารถอภิปรายผล ได้ดังนี้

1. ประสบการณ์รับมือภัยพิบัติในอดีต (Prior Disaster Experience) มีผลอย่างยิ่งต่อการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติ เนื่องจากการที่ปัจเจกบุคคลและชุมชนเคยประสบภัยพิบัติมาก่อนย่อมทำให้เกิดความตระหนัก (Awareness) ในปัญหาภัยพิบัติ เพราะเคยได้รับผลกระทบโดยตรง จึงนำไปสู่การหาวิธีการลดผลกระทบและการปรับตัวในอนาคต ซึ่ง Tierney et al. (2001) เรียกว่า การเรียนรู้แบบสองทาง (Double-Loop Learning) เช่น ชุมชนมีการทบทวนแผนรับมือ/ขั้นตอนการทำงานจากเหตุการณ์ครั้งก่อน ๆ หรือในระดับปัจเจกบุคคลอาจมีการปรับตัว เช่น การปรับเปลี่ยนอาชีพระหว่างน้ำท่วมหรือปรับเปลี่ยนถิ่นของชุมชนก่อนฤดูน้ำหลาก เป็นต้น สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Erramilli (2009) พบว่า ประสบการณ์ในการรับมือภัยพิบัติ เป็นตัวแปรที่ทำนายการเตรียมความพร้อมและกิจกรรมการรับมือภัยพิบัติในอนาคต นอกจากนี้ ประสบการณ์ในอดีตเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการรับรู้ การตีความ สามารถเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ (Smart & Vertinsky, 2006)

2. ความตระหนักต่อปัญหาภัยพิบัติ (Disaster Awareness) คนในชุมชนจะต้องตื่นตัว (Alert) และตระหนักเกี่ยวกับปัญหาภัยพิบัติ ซึ่งเป็นผลมาจากประสบการณ์รับมือภัยพิบัติในอดีต (Prior Disaster Experience) ความตระหนักต่อปัญหาภัยพิบัติ ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐานเพราะหากชุมชนตระหนักถึงภัยแล้ว จะส่งผลให้คนในชุมชนตื่นตัวในการติดตามข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น การพยากรณ์อากาศ การประกาศแจ้งเตือนจากทางราชการถึงสถานการณ์ภัยที่จะเกิดขึ้นหรือการให้ความรู้ถึงความเสี่ยงภัยในพื้นที่ นอกจากนี้คนในชุมชนตื่นตัวที่จะร่วมกันวิเคราะห์ความถนัดแหลมเบื้องต้นของชุมชน เช่น มีการสำรวจข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประเมินความเสี่ยงภัย อาทิ มีพื้นที่ใดเสี่ยงภัย ครอบครัวยุคใดจะได้รับความเดือดร้อน สถานที่สำคัญใดบ้างจะประสบภัย สถานที่ประกอบอาชีพ เช่น กระชังปลา เรือกสวนไร่นา ฟาร์มปศุสัตว์ของใครบ้างจะได้รับความเสียหาย เป็นต้น ซึ่งนำไปสู่การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชุมชน

3. ผู้นำชุมชน (Community Leader) เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดการภัยพิบัติ ทั้งนี้เพราะผู้นำชุมชนเป็นศูนย์กลางของการประสานงานและให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ และเป็นผู้ที่จะสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นในชุมชน ดังนั้นผู้นำชุมชนจะต้องเป็นคนที่น่าเชื่อถือและเชื่อใจได้ เพราะถ้าคนในชุมชนไม่เชื่อมั่นในตัวผู้นำ ก็จะไม่สามารถปรับเปลี่ยนทัศนคติและโน้มน้าวให้คนในชุมชนลุกขึ้นมาจัดการกับปัญหาภัยพิบัติของตนเองได้ โดยผู้นำจะต้องมีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ และมีความมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหของชุมชน เช่น การแจกจ่ายของช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ต้องไม่เห็นแก่ญาติพี่น้องของตนเองก่อน และต้องให้ความช่วยเหลือแก่คนในชุมชนตามความจำเป็นเร่งด่วน สอดคล้องกับ Alexander (2002) พบว่า ผู้นำมีความสำคัญต่อการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยผู้นำต้องมีความรู้ ประสบการณ์ ผ่านการอบรม มีอารมณ์ที่มั่นคง เพื่อการทำงานที่ไม่เห็นแก่ตัว

4. ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ (Kinship and Relationships) เครือญาติ หมายถึง เครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมที่สร้างบทบาทและสถานภาพให้กับสมาชิกในครอบครัวซึ่งเกิดจากสายโลหิตหรือจากการแต่งงาน โดยถือเป็นกฎเกณฑ์การจัดระเบียบสังคมของมนุษย์ขั้นพื้นฐานที่สุด โดยเฉพาะในระดับสังคมหมู่บ้านในชนบทไทย ซึ่งครอบครัว และเครือญาติมีบทบาทอย่างมากในวิถีชีวิตชุมชนระดับหมู่บ้าน เพราะความเป็นชุมชนนั้นจะไม่จำกัดขอบเขตเฉพาะหมู่บ้าน แต่รวมถึงลักษณะเครือข่ายของความสัมพันธ์ที่กว้างขวางของระบบอุปถัมภ์ และแบบเครือญาติ ซึ่งความสัมพันธ์แบบเครือญาติมีส่วนช่วยชุมชนในการจัดการปัญหาภัยพิบัติ โดยจะร่วมกันระดมกำลังทั้งจากภายนอกและภายในชุมชน เพราะคนในชุมชนมีอุดมการณ์ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และผลประโยชน์ร่วมกัน นอกจากนั้นความสัมพันธ์แบบเครือญาติยังมีส่วนช่วยลดความขัดแย้ง สร้างความไว้ใจ และช่วยเหลือกันในยามทุกข์ยาก ดังที่ Dynes (1994) กล่าวว่า “ผู้คนในสังคมต่างมีความห่วงใยและช่วยเหลือซึ่งกันและกันแม้ในยามเกิดวิกฤต”

5. ความต่อเนื่องของนโยบายภาครัฐ (Continuity of Government Policy) การจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐานนั้น แม้แนวคิดต้องการให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้เมื่อเกิดภัยพิบัติ แต่อย่างไรก็ตามชุมชนมีทรัพยากรจำกัด และทรัพยากรเป็นเรื่องของระดับประเทศและ โครงสร้างอำนาจ ภาครัฐจึงต้องเป็นผู้สนับสนุนให้ชุมชนได้รับทรัพยากรอย่างเพียงพอ (Van Meter & Van Horn, 1975) นโยบายการจัดการภัยพิบัติจะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีกลไก การดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่อง และหากนโยบายนั้นไม่ประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องหานโยบายอื่นมาทดแทน ดังที่ Kingdon (1984) ได้เสนอตัวแบบการมุ่งเน้นเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้น (Potential Focusing Events) เพื่ออธิบายความเชื่อมโยงระหว่างกาหนดวาระนโยบาย (Agenda Setting) กับเหตุการณ์เฉพาะ เช่น การเกิดภัยพิบัติ อธิบายว่า การรับรู้ถึงเหตุการณ์ภัยพิบัติในอดีตมีผลต่อการกำหนดนโยบายการจัดการภัยพิบัติในอนาคต ดังกรณีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เกิดจากพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ไม่สามารถจัดการกับปัญหาภัยพิบัติที่มีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นในปัจจุบันได้ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

- 1) ควรส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรชุมชนเพื่อจัดการกับปัญหาภัยพิบัติ โดยเฉพาะในพื้นที่เสี่ยงภัย
- 2) ควรมีการจัดทำแผนป้องกันและเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติระดับชุมชน
- 3) ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลความเสี่ยงภัยในระดับชุมชน
- 4) ควรส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วม

ในการแก้ไขปัญหาเบื้องต้น สามารถจัดการตนเองได้ ผ่านการรวมกลุ่ม และการจัดตั้งกองทุนต่างๆ

5) ภาครัฐควรสนับสนุนทรัพยากร ได้แก่งบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ และองค์ความรู้ในการจัดการภัยพิบัติแก่ชุมชนอย่างต่อเนื่อง

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

- 1) ควรมีการศึกษาภูมิปัญญาในการจัดการอุทกภัย/ภัยพิบัติของชุมชน
- 2) ควรศึกษาการมีส่วนร่วมของเครือข่ายในการจัดการอุทกภัย/ภัยพิบัติ
- 3) ควรศึกษาการจัดทำฐานข้อมูลความเสี่ยง/ความต่อแหลมของชุมชน
- 4) ควรศึกษาแนวทางการบูรณาการบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ เอกชน ชุมชน และองค์กรไม่แสวงหา

กำไรในการจัดการภัยพิบัติ

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ที่ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยครั้งนี้ และชุมชน/หน่วยงานต่างๆ ที่ได้ให้เข้าไปศึกษา

เอกสารอ้างอิง

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย . 2547. แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. 2548. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย . 2557. การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ: คู่มือพัฒนาที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ.

เครือข่ายองค์กรชุมชนจัดการภัยพิบัติ. 2554. พลังชุมชนท้องถิ่น จัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ: วิสคอมเซ็นเตอร์.
ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฬาร. 2551. รัฐศาสตร์แนววิพากษ์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
สังจา บรรจงศิริ, บำเพ็ญ เขียวหวาน, ปาลีรัตน์ การดี และชัยยุทธ ชินะระราศี. 2557. แนวทางในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมที่
เหมาะสมกับประเทศไทยโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน. รายงานการประชุมวิชาการ การพัฒนา
ชนบทที่ยั่งยืน ครั้งที่ 4 ประจำปี 2557 ณ โรงแรมเซ็นทารา แอนด์ คอนเวนชัน เซ็นเตอร์จังหวัดขอนแก่น. 11-13
มิถุนายน 2557. หน้า 548-558.

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. 2555. บทเรียนจากประสบการณ์มหาอุทกภัย 2554. ค้นเมื่อ 28 พฤษภาคม 2560, จาก
<http://old.hsri.or.th/sites/default/files/hsri-forum4%20sep2012.pdf>

สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร. 2555. การดำเนินการด้านการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล โครงการ
พัฒนาระบบคลังข้อมูล 25 ถังน้ำ และแบบจำลองน้ำท่วมน้ำแล้ง: ถังน้ำยม. ค้นเมื่อ 28 พฤษภาคม 2560, จาก
<http://www.thaiwater.net/web/attachments/25basins/08-yom.pdf> Abramovitz, J. 2001. Unnatural disasters.
Washington, DC: Worldwatch Institute.

Alexander, D. E. 2002. Emergency planning and management. Hertfordshire, UK: Terra.

Blaikie, P., Canon, T., Davis, I., & Wisner, B. 2003. At risk: Natural hazard, people's vulnerability and disaster. 2nd ed.
London: Routledge.

Dynes, R. R. 1994. Community emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies, International Journal of
Mass Emergency and Disaster, 21(3), 9-23.

Erramilli, B. P. 2009. Disaster management in India: Analysis of factors impacting capacity building. Unpublished doctoral
dissertation, Georgia State University, Atlanta, GA.

Grootaert, C. 1998. Social capital: The missing link?. The World Bank, Social Capital Initiative, Working Paper No. 3. Hough,
P. 2013. Understanding global security. 3rd ed. London: Routledge.

Kingdon, J. W. 1984. Agendas, alternatives, and public policies. Boston: Little, Brown.

Pandey, B., & Okazaki, K. 2005. Community based disaster management: Empowering communities to cope with disaster
risks. Retrieved November 19, 2016, from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020698.pdf>

Quarantelli, E. L. 1997. Future disaster trends and policy implications for developing countries. Retrieved October 30, 2016,
from <http://www.udel.edu/DRC/preliminary/256.pdf>



การประชุมวิชาการระดับชาติ ด้านการบริหารกิจการสาธารณะ ครั้งที่ 4 (The 4th National Conference on Public Affairs Management)
“การบริหารกิจการสาธารณะภายใต้ประเทศไทย 4.0” (Public Affairs Management Under Thailand 4.0)

- Smart, C., & Vertinsky, I. 2006. Designs for crisis decision units. In D. Smith & D. Elliott (Eds.), *Key reading in crisis management: Systems and structures for prevention and recovery* (pp. 321-340). New York: Routledge.
- Tierney, K. J., Lindell, M. K., & Perry, R. W. 2001. *Facing the unexpected: Disaster preparedness and response in The United States*. Washington, DC: Joseph Henry Press.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. 1975. The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, 6(4), 445-488
- Victoria, L. P. n.d. *Community based disaster management in the Philippines: Making a difference in people's lives*. Retrieved July 19, 2016, from http://www.preventionweb.net/files/733_8363.pdf