

ปัญหาอุทกภัย : การสร้างความร่วมมือในการจัดการของชุมชน
Flooding Problems: Building Collaboration in Community Management

คมกริช กระแสร์สินธุ์,
พรรณนารา ตีสันทา และ ธนัสถา โจรจนตระกูล
มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
**Khomkrich Krasaesin,
Pannara Tisantha and Tanastha Rojanatrakul**
Pibulsongkram Rajabhat University, Thailand
Corresponding Author, E-mail : Pom4114p@gmail.com

บทคัดย่อ

ปัญหาอุทกภัยเป็นอันตรายที่เกิดจากสภาวะน้ำท่วมหรือน้ำท่วมฉับพลันน้ำหลาก น้ำล้นตลิ่ง ซึ่งมีสาเหตุมาจากการเกิดฝนตกหนักหรือฝนตกต่อเนื่องเป็นเวลานานและมีปริมาณน้ำฝนมากกว่าปกติซึ่งเป็นอันตรายต่อมนุษย์ ทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินและก่อให้เกิดโรคระบาดต่าง ๆ ได้ ซึ่งบทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา แนวทางการสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหาอุทกภัยของชุมชน ซึ่งจากการศึกษาคณะผู้เขียนพบว่า การสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหาอุทกภัยของชุมชน ควรดำเนินการตามหลักการจัดการภัยพิบัติที่เน้น 4 กิจกรรมหลัก 3 ช่วงระยะเวลา ซึ่งมีความสอดคล้องเชื่อมโยงและสัมพันธ์กัน ได้แก่ ระยะเวลาก่อนเกิดภัย มี 2 กิจกรรม คือ การลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม ระยะเวลาช่วงเกิดภัย คือ การจัดการสภาวะฉุกเฉิน หรือการรับมือ และระยะหลังเกิดภัย คือ การฟื้นฟู ทั้งนี้เพื่อนำมาใช้ในการป้องกัน ลดผลกระทบลดความเสียหาย ลดความเปราะบาง อันเกิดจากภัยพิบัติ และหลีกเลี่ยงการสูญเสียความเสียหายต่อชีวิตทรัพย์สิน สังคม และสิ่งแวดล้อม ของประชาชนหรือของรัฐ

คำสำคัญ: ปัญหาอุทกภัย; การสร้างความร่วมมือ; การจัดการของชุมชน

Abstract

Flooding was a danger caused by flooding conditions or flash floods, overflowing river banks, which were caused by heavy rain or continuous rain for a long time and the amount of rainfall was greater than normal, which caused dangerous to humans, properties and caused various epidemicstherefore, the purpose of this academic article was to study the ways of building cooperation in community managing on flooding problems. According to the study, the authors found that cooperation in community flood management should be implemented according to the principles of disaster management emphasizing 4 main activities in 3 periodswhich were consistent and related, for example, the pre-disaster phase had 2 activities:

* วันที่รับบทความ : 30 สิงหาคม 2566; วันที่แก้ไขบทความ 23 ตุลาคม 2566; วันที่ตอบรับบทความ : 24 ตุลาคม 2566

Received: August 30 2023; Revised: October 23 2023; Accepted: October 24 2023

impact reduction and preparedness, the phase during the disaster was emergency management or response, and the post-disaster phase was recovery. This was to be used to prevent, reduce impacts, reduce risky, reduce vulnerability caused by disasters and avoid loss and damage to life, property, society and the environment of the people or the government.

Keywords: Flood Problems; Building Collaboration; Community Management

บทนำ

น้ำเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาโลกได้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติโดยเฉพาะภัยพิบัติจากน้ำมากขึ้น ภัยที่เกิดจากน้ำมีหลายรูปแบบอุทกภัยหรือน้ำท่วมเป็นภัยที่เกิดจากน้ำรูปแบบหนึ่งสร้างความเสียหายทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม จากสถานการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมาส่งผลโดยตรงแก่ ชีวิตผู้คน ทรัพย์สิน อาคารบ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง และโครงสร้างพื้นฐาน การเกษตรและสัตว์เลี้ยงนอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อ สภาวะทางธรรมชาติ สภาพทางมนุษย์สังคม ผลกระทบที่เกิดขึ้นเหล่านี้ในวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ความเสียหายและสูญเสียที่ตามมาเกินกว่าจะคาดคะเนได้ (กิตติศักดิ์ แสงทอง, 2557) สำหรับประเทศไทยถือเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดอุทกภัยเป็นทุนอยู่แล้วด้วยสภาพภูมิประเทศพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม ประกอบกับการทำเกษตรและปศุสัตว์เป็นส่วนมากก็ย่อมได้รับผลกระทบมาก โดยในอดีตประชาชนที่ประสบอุทกภัยนั้นไม่มีค่านิยมที่ช่วยเหลือตนเองได้ รอคอยการช่วยเหลือจากภาครัฐฝ่ายเดียว เป็นลักษณะเชิงรับยิ่งส่งผลให้มีความอ่อนแอสะท้อนการจัดการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในภาวะวิกฤตของภาครัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ (กรมอุตุนิยมวิทยา, 2562)

อย่างไรก็ตามปัญหาอุทกภัยเป็นปัญหาที่ร้ายแรงเป็นประจำทุกปี จึงทำให้ทุกภาคส่วนร่วมมือกันแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อหากพบว่า ประชาชนได้รับความเดือนร้อนและได้รับผลกระทบ หน่วยงานภาครัฐก็จะเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือแต่ก็ต้องเป็นไปตามระเบียบแนวทางการช่วยเหลือตามลักษณะของระดับอุทกภัย การดำเนินการแก้ไขปัญหาอุทกภัยนั้นเป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจในพื้นที่ตามระดับของภัย ซึ่งประกอบด้วยระดับสาธารณสุข 1-4 ระดับ เมื่อมีอุทกภัยเกิดขึ้นผู้มีอำนาจเท่านั้นที่มีอำนาจในการดำเนินการแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาอุทกภัยเป็นส่วนสำคัญที่สะท้อนว่า การจัดการแก้ไขปัญหาอุทกภัยให้บังเกิดประสิทธิผลลดผลกระทบความเสียหายของพื้นที่และประชาชนเป็นเช่นไร ดังนั้น การจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยในภาวะวิกฤตในแต่ละพื้นที่ย่อมเกี่ยวพันกับความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือผลกระทบที่เกิดขึ้น และสะท้อนให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาอุทกภัย หากเป็นการแก้ไขปัญหาที่สร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนย่อมส่งผลทำให้ความเสียหายจากอุทกภัยลดน้อยลงได้ จากที่ประเทศไทยมีรูปแบบการป้องกันอุทกภัยเชิงตั้งรับมาเป็นเชิงรุก (ปุณิกา พรานพนัส, 2563)

คณะผู้เขียนจึงตระหนักถึงความสำคัญว่าการจัดการอุทกภัยเป็นการแก้ไขปัญหาของผู้บริหารในแต่ละระดับของการเกิดอุทกภัยที่มีความสำคัญ หากการแก้ไขปัญหามันส่งผลให้ความเสียหายลดน้อยลง และประชาชนจะมีความเชื่อมั่นต่อระบบการแก้ไขปัญหามัน ดังนั้นการสร้างร่วมมือในการจัดการปัญหามันของชุมชน จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการลดความเสียหายจากอุทกภัยได้ และเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างร่วมมือในการจัดการปัญหามันของชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหามันของตนเองในชุมชนต่อไป

ปัญหาอุทกภัย

อุทกภัย คือ อันตรายที่เกิดจากสภาวะน้ำท่วมหรือน้ำท่วมฉับพลันน้ำหลาก น้ำล้นตลิ่ง มีสาเหตุมาจากการเกิดฝนตกหนักหรือฝนตกต่อเนื่องเป็นเวลานานและมีปริมาณน้ำฝนมากกว่าปกติ ซึ่งมีลักษณะความรุนแรงและรูปแบบต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะภูมิประเทศและสิ่งแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน (สายฝนแสงหิรัญ ทองประเสริฐ, 2558) ปัญหาอุทกภัยเป็นอันตรายอันเกิดจากน้ำท่วมหรืออันตรายอันเกิดจากสภาวะที่น้ำไหลเอ่อล้นฝั่งแม่น้ำ น้ำล้นตลิ่ง ด้วยความรุนแรงของกระแสน้ำเข้าท่วมพื้นที่ที่อยู่เหนือระดับน้ำปกติ หรือเกิดจากการสะสมของน้ำบนพื้นที่ที่ระบายออกไม่ทัน ทำให้พื้นที่นั้นปกคลุมไปด้วยน้ำไหลเข้าท่วมบ้านเรือน ทำความเสียหายแก่ทรัพย์สิน คมนาคมหยุดชะงัก และก่อให้เกิดโรคระบาดต่าง ๆ ได้ ซึ่งลักษณะของการเกิดอุทกภัยออกเป็น 2 คือ 1) ลักษณะของอุทกภัยที่เกิดจากเหตุการณ์ทางธรรมชาติ คือ น้ำท่วมฉับพลันหรือน้ำป่า น้ำท่วมขัง ลักษณะน้ำป่าไหลหลากอย่างช้า และ น้ำท่วมบริเวณปากแม่น้ำ 2) ลักษณะอุทกภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ คือ เกิดจากการพังทลายของเขื่อนกั้นน้ำ เกิดจากการก่อสร้างถนนกีดขวางทางน้ำ และ เกิดจากน้ำฝนท่วมขังในเขตชุมชน และในเขตเมืองเกิดจากปริมาณฝนตกหนักติดต่อกันในพื้นที่รับน้ำตามธรรมชาติ ลักษณะ (กรมอุตุฯ 2562) ปัญหาอุทกภัยเป็นภัยธรรมชาติที่เกิดจากน้ำฝนที่ตกหนักมากกว่าปกติ ต่อเนื่องเป็นเวลานาน ทำให้เกิดน้ำไหลหลากไปตามแม่น้ำ ลำธาร ส่งผลให้ระดับน้ำในแหล่งกักเก็บน้ำ หรือแหล่งน้ำตามธรรมชาติมีระดับน้ำสูงกว่าปกติ ไหลเข้าท่วมบ้านเรือน ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน (กิตติศักดิ์ แสงทอง, 2557) ซึ่งปัญหาอุทกภัยในประเทศไทย มีหลายปัจจัยด้วยกัน (กรมอุตุฯ 2562) ได้แก่

1. สาเหตุของอุทกภัยในประเทศไทย อุทกภัย คือ ภัยและอันตรายที่เกิดจากสภาวะ น้ำท่วมหรือน้ำท่วมฉับพลัน มี สาเหตุมาจากการเกิดฝนตกหนักหรือฝนต่อเนื่องเป็นเวลานาน เนื่องจาก เช่น หย่อมความกดอากาศต่ำ พายุหมุนเขตร้อน ได้แก่ พายุดีเปรสชัน พายุโซนร้อน พายุไต้ฝุ่น ร่องมรสุมหรือร่องความกดอากาศต่ำ ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ และ เขื่อนพัง เป็นต้น

2. ลักษณะของอุทกภัยเกิดได้ มีความรุนแรง และรูปแบบต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะภูมิประเทศและสิ่งแวดล้อมของแต่ละพื้นที่โดย มีลักษณะดังนี้ น้ำป่าไหลหลาก หรือน้ำท่วมฉับพลัน น้ำท่วม หรือน้ำท่วมขัง และ น้ำล้นตลิ่ง

3. เมื่อเกิดอุทกภัยอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นมีอะไรบ้างสามารถแบ่งอันตรายและความเสียหายที่เกิดจากอุทกภัยครั้งนี้ ความเสียหายโดยตรง คือ น้ำท่วมอาคารบ้านเรือน สิ่งก่อสร้างและสาธารณสถาน เส้นทางคมนาคมและการขนส่ง ระบบสาธารณูปโภค และ พื้นที่การเกษตรและการปศุสัตว์จะได้รับความเสียหาย

กล่าวว่าปัญหาอุทกภัย คือ ภัยและอันตรายที่เกิดจากสภาวะน้ำท่วมหรือน้ำท่วมฉับพลันหรืออันตรายเกิดจากสภาวะน้ำไหลเอ่อล้นฝั่งแม่น้ำ ลำธาร หรือทางน้ำ เนื่องจากมีน้ำเป็นสาเหตุอาจเป็นน้ำท่วม น้ำป่าไหลหลากหรืออื่นๆ โดยปกติอุทกภัยเกิดจากฝนตกหนักต่อเนื่องเป็นเวลานานทำให้เกิดการสะสมน้ำบนพื้นที่ซึ่งระบายออกไม่ทันทำให้ พื้นที่นั้นมีน้ำท่วมภัยร้ายที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและเป็นสิ่งที่ไม่สามารถควบคุมได้

การจัดการปัญหาอุทกภัย

การเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมในแต่ละเหตุการณ์นั้น มีความแตกต่างกันทั้งสถานที่ เวลาและผลกระทบที่ตามมาผู้ที่ประสบเหตุการณ์ในแต่ละท้องที่ต่างก็ได้รับผลกระทบที่แตกต่างกันการตั้งรับปรับตัวและตอบสนองต่อภัยพิบัติจึงแตกต่างกันไป การแก้ปัญหของแต่ละพื้นที่มีปัจจัยต่างกัน ทั้งในเรื่องระบบสังคม ลักษณะภูมิประเทศ ผลกระทบของน้ำท่วม และรูปแบบวิธีการตอบสนองของชุมชนเป็นตัวกำหนดรูปแบบองค์ความรู้ที่นำมาใช้ในการจัดการกับน้ำท่วม ซึ่งการใช้องค์ความรู้ดังกล่าวนี้มีมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน บางชุมชนใช้องค์ความรู้จากประสบการณ์ที่ได้รับการถ่ายทอดและสั่งสมกันมา บางชุมชนใช้องค์ความรู้และนวัตกรรมใหม่ๆ และบางชุมชนมีการปรับตัวที่สามารถประยุกต์ผสมผสานความรู้ท้องถิ่นมาปรับกับรูปแบบวิธีการใหม่ โดยองค์ความรู้ในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม ดังนี้ องค์ความรู้จากประสบการณ์ชุมชน เป็นลักษณะของการจัดการภัยพิบัติที่ชุมชนพึ่งพาความรู้ในท้องถิ่นของตนเองที่สั่งสมประสบการณ์จนเกิดเป็นองค์ความรู้และมีการส่งต่อชนรุ่นหลัง เช่น การสังเกตปรากฏการณ์ทางธรรมชาติและเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ การเตรียมความพร้อมก่อนน้ำท่วม เช่น การจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายจัดการน้ำท่วม การเฝ้าระวังเตือนภัยในชุมชน การสร้างที่อยู่อาศัยให้มีความแข็งแรงและยืดหยุ่นสูง การปรับเปลี่ยนด้านอาชีพและการปรับเปลี่ยนฤดูกาลทำการเกษตรการช่วยเหลือกันตามลักษณะเครือญาติ สังคมละแวกบ้านและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชน การจัดการน้ำชุมชนการจัดการด้านเครือข่ายอาสาสมัคร และการจัดการกลุ่มอาชีพเสริม เป็นต้น ดังนั้นการนำองค์ความรู้ชุมชนมาใช้ในการจัดการกับภัยพิบัตินั้น ถือเป็นกระบวนการและรูปแบบการปรับตัวของมนุษย์ต่อสิ่งแวดล้อม ที่นำไปสู่การจัดการกับภัยพิบัติน้ำท่วมที่เหมาะสมกับสภาพชุมชนและผลกระทบของน้ำท่วม (สมชญา ศรีธรรม และวิหาญเผชิญ, 2563: 100-137.)

นอกจากนี้แล้วการจัดการภัยพิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องตั้งแต่การเตรียมการก่อนเกิดเหตุ การรับมือในภาวะฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์ ช่วยชีวิต และการฟื้นฟูบูรณะหลังเหตุการณ์ภัยต่าง ๆ เกิดขึ้นแล้ววงจรของภัยพิบัติ เพื่อแบ่งการจัดการปัญหาป้องกัน ควบคุม ลดผลกระทบ และเพื่อจัดหากรอบให้ความช่วยเหลือ

แก่ประชาชนบุคคลชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงและพื้นที่อันตราย ให้พ้นตัวจากผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติได้ โดยเร็ว การจัดการภัยพิบัติตามวงจรการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Cycle) สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระยะเวลาสำคัญ 4 กิจกรรม (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2559) ดังนี้

1. ระยะก่อนเกิดภัย เป็นช่วงระยะเวลาที่ช่วยบรรเทาสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ให้ลดระดับความรุนแรงลงได้ โดยระยะก่อนเกิดภัย แบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอนดังนี้

1.1 การลดผลกระทบ (Mitigation) คือ กิจกรรมที่มุ่งในการลดผลกระทบ และลดความรุนแรงของภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดอันตราย ความสูญเสียแก่ชุมชน ประเทศชาติหรือเป็นการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่ถูกออกแบบเพื่อต้านทานการปรากฏขึ้นของสาธารณภัยหรือผลกระทบจากสิ่งที่เป็นอันตรายต่อชุมชน ได้แก่ มาตรการที่ใช้โครงสร้าง เช่น เขื่อน พังกั้นน้ำ อ่างเก็บน้ำ และมาตรการที่ไม่ใช่โครงสร้าง เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดิน กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร การเวนคืนที่ดิน การประกันภัย เป็นต้น

1.2 การเตรียมความพร้อม (Preparedness) คือ การเตรียมการล่วงหน้า ล่วงหน้าเพื่อคาดคะเนพยากรณ์ และป้องกันความเสียหาย การสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิต ทรัพย์สิน ของบุคคลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงพื้นที่อันตราย หรือเป็นการกำหนดมาตรการที่ทำให้รัฐบาล องค์กรต่างๆ ชุมชนและปัจเจกชน สามารถรับมือกับสาธารณภัยได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งการเตรียมพร้อมเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติการจำนวนมากที่ต้องประสานงานกันมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนรองรับภาวะฉุกเฉิน หรือการจัดทำแผนรับมือ การเตรียมการอพยพประชากร การติดตามข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์อย่างใกล้ชิด การติดตั้งระบบแจ้งเตือน การเตรียมยานพาหนะ อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ ที่จำเป็น และระบบการสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงการฝึกซ้อมและอบรมให้ความรู้แก่บุคคลากร สาธารณชนด้วย เนื่องจากในกรณีที่มีการเตรียมพร้อมของรัฐมีข้อจำกัดการเตรียมพร้อมในระดับบุคคล และครัวเรือนจะสามารถช่วยรักษาชีวิต และทรัพย์สินไว้ได้เช่นกัน

2. ระยะระหว่างเกิดภัย การบริหารจัดการในสภาวะฉุกเฉินเป็นขั้นตอนของการบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้น เพื่อลดระดับความรุนแรงลงจนเข้าสู่สภาวะปกติ

2.1 การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Response) หรือการรับมือ (Response) การเผชิญกับเหตุ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่เป็นระบบ รวดเร็ว เพื่อป้องกันความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และผลกระทบที่เกิดจากสาธารณภัยโดยเป็นการควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉิน การช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉิน เพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานแก่ผู้ประสบภัยในขณะเกิดภัยขึ้น

3. ระยะหลังเกิดภัย เป็นการดำเนินการเมื่อสถานการณ์ภัยพิบัติได้ยุติลง เป็นภารกิจของบุคคล ชุมชน และหน่วยงานต่างๆ จึงอยู่ในลักษณะของการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ และเยียวยาให้กลับสู่สภาพปกติ

3.1 การฟื้นฟู (Recovery) เป็นการรับมือภายหลังการเกิดภัย โดยมีการปรับปรุงการบริการขั้นพื้นฐานโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภคให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็วที่สุด เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประสบภัยสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในเรื่องของการซ่อมแซม บ้านเรือน ที่พักอาศัย สิ่งอำนวยความสะดวกของชุมชน

และการฟื้นฟูการประกอบอาชีพของประชาชน การดูแลด้านสุขภาพ ไม่ว่าจะด้านร่างกาย อาจได้รับบาดเจ็บ บาดแผลต่างๆ โรคที่เกิดจากน้ำท่วม น้ำกัดเท้า ผื่นคัน อูจจาระร่วง ตาแดง และด้านจิตใจ อาจเกิดความเครียด ความวิตกกังวล จากผลกระทบด้านต่างๆ ควรได้รับการฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพปกติโดยเร็ว รวมถึงการ ตรวจสอบความเสียหายของบ้านเรือน ที่อยู่อาศัยทั้งในบ้านและรอบบ้าน

อย่างไรก็ตามกิจกรรมในการจัดการภัยพิบัติ 4 กิจกรรมภายใน 3 ระยะดังกล่าว มีความสอดคล้อง เชื่อมโยงสัมพันธ์หรือส่งผลต่อกัน เช่น หากมีการป้องกันหรือลดผลกระทบ (Mitigation) ที่อาจจะเกิดขึ้น ต้นทุนในการเตรียมความพร้อม การรับมือและการฟื้นฟูก็ย่อมลดลงเพราะมาตรการเชิงโครงสร้างและมาตรการที่ มิใช่โครงสร้างจะช่วยลดผลกระทบหรือลดความรุนแรงของภัยพิบัติได้ในระดับหนึ่ง ขณะที่หากมีการเตรียม ความพร้อม (Preparedness) ที่ดีก็จะทำให้การรับมือ (Response) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความ สูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินน้อยลงก็จะทำให้ต้นทุนในการฟื้นฟูลดน้อยลงด้วยเช่นกัน ในส่วนของการฟื้นฟู (Recovery) นั้นการฟื้นฟูที่ดีจะต้องไม่ใช่เพียงแค่การดำเนินการเพื่อให้ชุมชนกลับไปมีสภาพเช่นเดิมก่อนเกิด ภัย แต่ต้องมีมาตรการต่าง ๆ ที่จะทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งมีความสามารถในการรับมือมากยิ่งขึ้นหรือจะต้อง ทำให้ระดับการเปิดรับ (Exposure) หรือความเปราะบางลดลง (Vulnerability) ซึ่งสามารถเป็นวงจรการ จัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Cycle)

การสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหาอุทกภัยของชุมชน

การสร้างความร่วมมือเป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้องค์กรต่าง ๆ เข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาที่ศักยภาพขององค์กรหนึ่งองค์กรใดเพียงองค์กรเดียวจะสามารถทำให้สำเร็จ ลุล่วงไปได้หรือถ้าสามารถที่จะทำได้ก็อาจจะประสบความสำเร็จได้ยาก นอกจากนี้การสร้างความร่วมมือยัง หมายรวมถึงการค้นหาหรือคิดค้นทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหาภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ที่มีอยู่ เช่น องค์ ความรู้ เวลา งบประมาณและการแข่งขัน เป็นต้น (Agranoff & McGuire, 2003) ซึ่งกระบวนการสร้าง ความร่วมมือควรดำเนินการ ดังนี้ การเจรจา (Negotiation) การตกลงยอมรับ (Commitment) การ ดำเนินการ (Implementation) และการประเมิน (Assessment) (พรภณ พงษ์เพชร, 2553) การสร้าง ความร่วมมือในการจัดการปัญหาอุทกภัยของชุมชนเป็นการบูรณาการด้านการบริหารจัดการอุทกภัยของประเทศไทย ซึ่งได้แบ่งเป็น 3 ระดับ (คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2564 ; รพรัชย์ อุทยานรักษ์, เกียรติชัย วีระญาณนทร์ และอนันต์ ธรรมชาลย์, 2564: 214-216) ได้แก่ ระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น และ ระดับจังหวัด

1. ระดับชุมชน ในระดับชุมชนในการจัดการน้ำชุมชนจะเข้าไปเกี่ยวข้องทางด้านการจัดทำแผน ระดับ ชุมชน โดยเจ้าหน้าที่ทางราชการเช่น กรมชลประทาน และกรมทรัพยากรน้ำได้มีเชิญประชุมเพื่อวางแผนและ แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับน้ำท่วมและน้ำแล้ง มีการลงมติที่ประชุม ตลอดจนการให้ข้อมูลด้านทิศทางของน้ำไหลและ น้ำหลากเพื่อให้ทางราชการนำข้อมูลดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาวางแผน งานในเชิงลึกขอรับการ

สนับสนุนงบประมาณ จนถึงได้รับงบประมาณมาดำเนินการชุมชนก็เข้ามาร่วมดำเนินการ โดยการจัดหาแรงงานและการสนับสนุนในการใช้พื้นที่ดำเนินการและร่วมตรวจสอบงานที่ทางราชการเข้าไปดำเนินการจนงานแล้วเสร็จ ซึ่งความร่วมมือในระดับชุมชนนี้เนื่องจากการให้ความร่วมมือในการจัดการน้ำแก่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว จัดการให้คำแนะนำและฝึกอบรมเกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานหรือเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการป้องกัน แก่ไข บรรเทา ฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติ โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน (กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ “ชุมชนให้ความร่วมมือ”) ตัดสินใจกำหนดแนวทางแก้ปัญหา และการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยมี จุดมุ่งหมายเพื่อลดความเสี่ยงภัยชุมชน และเพิ่มขีดความสามารถให้คนในชุมชนได้ระงับบรรเทาภัยได้ ก่อนที่หน่วยงานภายนอก เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล อำเภอ และจังหวัด จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานนี้ต้องได้รับความร่วมมือจากชุมชนในทุกขั้นตอน ซึ่งชุมชนมีการประชุมชาวบ้านเพื่อร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมกันตัดสินใจร่วมกันวางแผน และร่วมกันทำงาน โดยมีขั้นตอนปฏิบัติ ดังนี้

1.1 ศึกษาข้อมูลภัยของชุมชน หมู่บ้าน ซึ่งจะช่วยให้ชุมชนสามารถคาดคะเน ได้ว่ามีโอกาสในการเกิดภัยมากน้อยเพียงใด และเมื่อเกิดภัยแล้วจะได้รับผลกระทบมากน้อยเพียงใด ซึ่งทำให้ชุมชนสามารถวางแผนล่วงหน้า เพื่อป้องกันภัย เผชิญเหตุขณะเกิดภัย ส่งผลให้ชุมชน สามารถป้องกันความเสียหายหรือลดความรุนแรงของภัย ทำให้ลดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินได้ระดับหนึ่ง โดยข้อมูลที่ต้องศึกษาประกอบด้วย

1.1.1 ประเภทของภัยและช่วงเวลาที่เกิดภัย โดยบันทึกว่าในอดีต ปัจจุบัน เคยเกิดภัยประเภทใดในชุมชนบ้าง ภัยแต่ละครั้งเกิดขึ้นในช่วงเวลาใดเป็นประจำหรือไม่ และภัย ประเภทใดก่อให้เกิดความเดือดร้อนของชุมชนมากที่สุด โดยจัดทำในรูปปฏิทินของภัยพิบัติ

1.1.2 การสำรวจพื้นที่โดยชุมชนจะทราบข้อมูลในชุมชนว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่เสี่ยงภัย เช่น เป็นพื้นที่แอ่งกระทะเสี่ยงต่อการถูกน้ำท่วมขัง ที่เชิงเขาเสี่ยงต่อการเกิดดินถล่ม เป็นต้น ซึ่งในพื้นที่ดังกล่าวก็กำหนดเป็นพื้นที่เสี่ยงภัย และบริเวณใดที่ไม่ได้รับผลกระทบให้เป็นกำหนด เป็นพื้นที่ปลอดภัยและเป็นจุดอพยพ กำหนดเส้นทางอพยพและจัดทำแผนที่ชุมชน

1.1.3 แหล่งทรัพยากรภายในพื้นที่ชุมชนต้องสำรวจข้อมูล เครื่องมือ เครื่องจักรอุปกรณ์ที่ใช้ในการเผชิญเหตุและกู้ภัยว่ามีอะไรบ้างและอยู่ที่ไหน เพื่อที่จะได้ใช้เป็นข้อมูลในการติดต่อประสานงานเมื่อเกิดภัย

1.1.4 การสำรวจและรวบรวมข้อมูลหน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้องในพื้นที่โดยชุมชนต้องสำรวจและรวบรวมข้อมูลของหน่วยราชการ องค์กร มูลนิธิ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันบรรเทาภัย ให้การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบภัย เพื่อเก็บไว้เป็นข้อมูลติดต่อประสานงาน แจ้งเหตุ หรือขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือเมื่อเกิดภัย

1.2 การวิเคราะห์ข้อมูลภัยของชุมชน หมู่บ้าน เพื่อให้ทราบถึงประเภทภัยและช่วงเวลาที่เกิด โดยชุมชนต้องร่วมมือในการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญว่าภัยประเภทใดก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินชีวิตประจำวันต่อการประกอบอาชีพและต่อพื้นที่ที่ต้องเป็นเอกฉันท์ ว่าภัยที่เลือกนั้นต้องดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยเป็นลำดับแรก ซึ่งชุมชนต้องร่วมกันคิดว่าสาเหตุ ที่เกิดภัยมาจากปัจจัยอะไรและหาวิธีดำเนินการแก้ไข

1.3 การแจ้งเตือนภัย โดยชุมชนต้องตกลงและยอมรับร่วมกันว่า เมื่อเกิดภัย หรือเหตุฉุกเฉินแล้ว จะต้องมีการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าอย่างไร เพื่อให้ชาวบ้านในชุมชนรับรู้ได้อย่างทั่วถึงในระยะเวลาที่สั้นที่สุด เพื่อที่จะได้มีเวลาในการอพยพไปอยู่ที่ปลอดภัยหรือจุดที่กำหนดไว้เป็นจุดอพยพ เช่น การแจ้งเตือนภัยทางหอกระจายข่าวของชุมชน แจ้งเตือนโดยใช้กลองเพลหรือสัญญาณ ที่มีการตกลงกันไว้โดยมีการแจ้งเตือนภัย

1.4 การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชุมชน หมู่บ้าน ชุมชนต้องประสานร่วมหรือให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาภัยในพื้นที่ร่วมกัน โดยมีการตั้งคณะกรรมการแต่ละฝ่าย เพื่อให้มีหน้าที่รับผิดชอบทั้งก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัยและหลังเกิดภัย โดยมีคณะกรรมการแต่ละชุด ดังนี้

1.4.1 คณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ มีหน้าที่เสาะหาความรู้เกี่ยวกับการเกิดภัย และวิธีการป้องกันมาบอกเล่าให้ชุมชนฟังโดยตรงหรือผ่านหอกระจายข่าวของชุมชน หรือจัดหาเอกสาร เช่น โปสเตอร์ หนังสือไปเผยแพร่ให้คนในชุมชนได้รับทราบ

1.4.2 คณะกรรมการฝ่ายระวังและแจ้งเตือนภัย มีหน้าที่จัดเวรคอยเฝ้าระวัง และแจ้งเตือนภัย เช่น เมื่อเกิดฝนตกหนัก คณะกรรมการชุดนี้ต้องจัดเวรเพื่อเฝ้าระวัง จดบันทึก ปริมาณ น้ำฝนจากกระบอกวัด น้ำฝน หากมีปริมาณมากเกินปกติและฝนยังตกหนักอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้ม อาจเกิดอุทกภัยได้ ก็ต้องแจ้งเตือนภัยตามที่ได้มีการตกลงกันไว้ทันที

1.4.3 คณะกรรมการฝ่ายอพยพ มีหน้าที่ในการจัดเจ้าหน้าที่ยานพาหนะเส้นทางที่ใช้ในการอพยพให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว ปลอดภัยและเป็นระเบียบ

1.4.4 คณะกรรมการฝ่ายสถานที่มีหน้าที่ในการปรับปรุงพื้นที่ภายในชุมชนให้มีความปลอดภัย จัดเตรียมสถานที่อพยพให้อยู่ในสภาพที่พร้อมใช้งาน และมีระบบสาธารณูปโภค พร้อมอุปกรณ์อำนวยความสะดวกตามความจำเป็น

1.4.5 คณะกรรมการฝ่ายเสบียง มีหน้าที่ในการจัดเตรียมเสบียง เช่น ข้าวสาร อาหารแห้ง น้ำดื่ม ไว้ใช้ประกอบอาหารเพื่อเลี้ยงชาวบ้านในภาวะฉุกเฉิน ที่สถานที่ที่กำหนดเป็นจุดอพยพ

1.4.6 คณะกรรมการฝ่ายปฐมพยาบาล มีหน้าที่ให้การปฐมพยาบาลเบื้องต้นแก่ชาวบ้านที่ได้รับบาดเจ็บจากภัยก่อนที่จะส่งต่อไปสถานพยาบาล

1.4.7 คณะกรรมการฝ่ายประสานงาน มีหน้าที่ในการแจ้งเหตุภัยของชุมชนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อขอรับการช่วยเหลือคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ชุมชน หมู่บ้าน ดังกล่าว

ข้างต้นอาจมีมากกว่านี้ก็ได้ขึ้นอยู่กับชุมชนจะประชุมและตกลงกัน โครงสร้างของคณะกรรมการของชุมชนการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยระดับชุมชน แบ่งเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วง เตรียมรับสถานการณ์ ช่วงเผชิญเหตุ และช่วงฟื้นฟู

1.4.7.1 ช่วงเตรียมรับสถานการณ์ ประกอบด้วย

1.4.7.1.1 การป้องกันและลดผลกระทบ มีแนวทาง ดังนี้

1) ประเมินความเสี่ยงภัยจากอุทกภัย เพื่อประเมินโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่จะเกิดอุทกภัย รวมทั้งศึกษาวิธีลดผลกระทบเพื่อนำไปกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการบริหารจัดการภัยจากอุทกภัย

2) หน่วยงาน ท้องถิ่น และชุมชนร่วมกันสำรวจและจัดทำข้อมูล กลุ่มเสี่ยงพื้นที่เสี่ยงภัย และจุดอพยพ ให้มีการตรวจสอบและปรับปรุงข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัย รวมทั้งข้อมูลพื้นที่ปลอดภัยเพื่อรองรับการอพยพให้เป็นปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ

3) หน่วยงาน ท้องถิ่นและชุมชนเตรียมการด้านโครงสร้าง โดยการสำรวจและก่อสร้างหรือปรับปรุงแหล่งน้ำคูน้ำหรือเส้นทางผ่านของน้ำเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

4) พัฒนาระบบเครือข่ายฐานข้อมูลสารสนเทศด้านอุทกภัยให้มีความเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่น หน่วยงานรอง หน่วยงานหลัก

5) เผื่อระวังสถานการณ์อุทกภัยผ่านช่องทางการสื่อสาร

1.4.7.1.2 การเตรียมความพร้อมมีแนวทางดังนี้

1) จัดตั้งและฝึกอบรบอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลืองานเจ้าหน้าที่เช่นอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อาสาสมัครเตือนภัยประจำชุมชน อาสาสมัครกู้ชีพ กู้ภัยจิตอาสา

2) ให้ชุมชนสำรองปัจจัยสี่ที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อรองรับการอพยพและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ทันทีเมื่อเกิดภัย

3) เมื่อมีการประกาศเตือนภัย จะมี 2 ระดับ ได้แก่ การแจ้งเตือนภัยอพยพและระดับแจ้งให้อพยพในระดับสีแดง โดยทางหน่วยงานติดต่อประธานชุมชน และกระจายข่าวผ่านหอกระจายข่าว

4) จัดเตรียมสถานที่ปลอดภัยเพื่อรองรับผู้ประสบภัยพร้อมสิ่งสาธารณูปโภคที่จำเป็น ได้แก่ จุดอพยพหลัก ให้มีข้อตกลงร่วมกันระหว่างศูนย์และผู้ประสบภัย

5) ให้อาสาสมัครสาธารณสุขจัดระบบข้อมูลผู้ป่วยโรคเรื้อรัง ผู้พิการ ผู้ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้เพื่อดูแลอย่างใกล้ชิด

6) ให้มีการเรียนรู้เส้นทางปลอดภัยและจุดอพยพทุกคน

7) จุดจอตระกณะเกิดภัยของชุมชน

8) เมื่อมีการประกาศเตือนภัย เฝ้าระวังสถานการณ์ ให้ชุมชนบันทึกภาพบริเวณบ้าน หน้าบ้าน ซ้ำบ้าน ในบ้าน ให้เห็นบ้านเลขที่

9) ฝึกซ้อมแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยอย่างน้อยปีละ 1 ครั้งเตรียมความพร้อมอยู่ในระดับสี่เหลี่ยม ชุมชนเตรียมจัดเก็บข้าวของไว้ที่สูง ผู้ป่วย ผู้พิการเตรียมตัว

1.4.7.2 ช่วงเผชิญเหตุการณ์บริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน มีแนวทาง ดังนี้

1.4.7.2.1 เมื่อได้รับข้อมูลว่าเกิดอุทกภัย ให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ตามระดับความรุนแรง ณ ศูนย์อพยพหลักโดยประสานชุมชนประสานกับเครือข่ายช่วยกู้ภัยเป็นจุดประสานงานย่อยบริการอุปกรณ์ความช่วยเหลือ ให้สมาชิกติดต่อประสานงานกับหน่วยงานราชการและท้องถิ่น

1.4.7.2.2 กรณีน้ำท่วมหากยังสามารถเดินเข้าออกได้ การแจก อาหารและน้ำ กรรมการชุมชนจะรับผิดชอบเดินแจกทุกบ้าน

1.4.7.2.3 ชุมชนมีข้อตกลงกับร้านค้าและเทศบาล เพื่อจัดส่งข้าวสารอาหารแห้ง น้ำดื่มบริการให้ศูนย์อพยพ โดยท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณตามค่าใช้จ่ายจริง หากไม่มีภัยพิบัติสามารถส่งคืนร้านค้าได้

1.4.7.2.4 กรณีจำเป็นต้องรับบริจาคความช่วยเหลือจากสาธารณชน ให้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจจัดตั้งศูนย์อพยพหลักเป็นจุดรับบริจาคและประสานหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดสถานที่เก็บรักษาสิ่งของและเงินบริจาค รวมทั้งวิธีการแจกจ่ายเพื่อให้เกิด เอกภาพและเป็นประโยชน์แก่ผู้ประสบภัยอย่างเสมอภาคและทันเหตุการณ์

1.4.7.2.5 กรณีการปฏิบัติตนในช่วงสถานการณ์อุทกภัยให้ดำเนินการดังนี้

1) หลีกเลี่ยงการลุยน้ำที่ไหลเชี่ยวแรง หากจำเป็นต้องลงสัมผัสน้ำสกปรก ต้องชำระล้างผิวที่สัมผัสน้ำให้เร็วที่สุด โดยเฉพาะผู้ที่มีบาดแผลต้องรีบทำความสะอาดแผลใหม่ทันที

2) ระวังชีวิตของตนเองและผู้ใกล้ชิด ให้ปลอดภัยจากการพลัดตกน้ำไฟฟ้าดูด และจากสัตว์มีพิษกัดต่อย

3) รักษาทรัพย์สินที่จำเป็นและใช้อย่างประหยัด เช่น โทรศัพท์ ไฟฉาย เทียนไข และยาประจำ เป็นต้น

4) ขอรับความช่วยเหลือหากเกิดการบาดเจ็บหรือ เจ็บกะทันหันจากหน่วยพยาบาลเคลื่อนที่ซึ่งอยู่ใกล้ที่พัก หรือมูลนิธิที่อยู่ในพื้นที่

1.4.7.3 ช่วงฟื้นฟู การจัดการหลังเกิดภัยมีแนวทางดังนี้

1.4.7.3.1 การปฏิบัติตนกรณีหลังเกิดอุทกภัย เช่น การพบแพทย์

1.4.7.3.2 ชุมชนดำเนินการประเมินความเสียหายและความต้องการเบื้องต้น โดยชุมชนมีการถ่ายภาพบันทึกความเสียหายในมุมเดียวกับการถ่ายภาพก่อนเกิดเหตุใช้แบบฟอร์มชุดเดียวกัน บริหารจัดการร่วมกับเจ้าของบ้านเช่า

1.4.7.3.3 ให้ประธานชุมชนและท้องถิ่นจัดระบบและบูรณาการ การใช้รถน้ำ ของหน่วยงานเพื่อชุมชนใช้ในการอำนวยความสะดวกการอุปโภคและบริโภค

1.4.7.3.4 ท้องถิ่นฟื้นฟูและจัดการระบบสิ่งแวดล้อมชุมชน ทั้งระบบบำบัดน้ำ เสียสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย และบ่อน้ำบาดาลที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย

1.4.7.3.5 ขอความร่วมมือกับภาคเอกชน และวิทยาลัยเทคนิคมาซ่อมแซม อุปกรณ์ของใช้ไฟฟ้า

1.4.7.3.6 มีกองทุนสำหรับบรรเทาความเดือดร้อนด้านอาชีพ

1.4.7.3.7 ฟื้นฟูอาชีพ สร้างรายได้ด้วยภูมิปัญญาชุมชนบนฐาน ความร่วมมือกันเอง

1.4.7.3.8 ให้ศูนย์สาธารณสุขมีจุดบริการจ่ายยา โดยมียาสำคัญ ได้แก่ ยาแก้ น้ำกัดเท้า ยาธาตุ ยาแก้ไอ แก้ไข้ แก้หวัด และอุปกรณ์ทา แผล พร้อมทั้งป้องกัน ฝ้าระวัง และควบคุมโรคที่ อาจเกิดขึ้นทั้งด้านร่างกายและจิตใจ

1.4.7.3.9 ฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งสิ่งสาธารณประโยชน์ ที่ได้รับความเสียหายให้กลับสู่สภาพเดิม เช่น สถานที่ราชการ โรงเรียน สถานที่ท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม ที่ได้รับความเสียหาย

2. ระดับท้องถิ่น ในการจัดการน้ำเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของเทศบาล องค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่นเองจะรับผิดชอบในการดำเนินการภายใต้ขอบเขตและอำนาจของตนเอง โดยเฉพาะระบบการ ระบายน้ำภายในเทศบาล ตำบล หรือภายในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ ทางด้านทรัพยากรน้ำดังนั้น ใน การจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในระดับตำบล ยังต้องขอความร่วมมือจากจังหวัดหรือ หน่วยงานจากส่วนกลาง เช่น กรมชลประทานและกรมทรัพยากรน้ำเป็นหลักโดยการทำเรื่องร้องขอให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมพิจารณาวางแผน ทั้งด้านน้ำท่วม และน้ำแล้ง ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นไม่สามารถจัดการกับภัยพิบัติ อุทกภัยได้หรือไม่สามารถรับมือกับอุทกภัยได้ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นสามารถขอความร่วมมือไปยังผู้อำนวยการอำเภอหรือนายอำเภอ เป็นลำดับขั้นจนไปถึงผู้อำนวยการ จังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการขอความร่วมมือดังกล่าวจะเป็นการขอความร่วมมือในแนวดิ่ง นอกจากนี้การป้องกันและบรรเทาอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องมีการขอความร่วมมือกับ องค์กรภายนอก เช่น มูลนิธิ สมาคม และศูนย์ เป็นต้น

3. ระดับจังหวัด กระบวนการความร่วมมือของการจัดการน้ำแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงปกติ (เดือนมกราคม ถึง เดือนเมษายน) และช่วงที่เกิดมรสุม (เดือนพฤษภาคม ถึง เดือนธันวาคม) โดยมี กระบวนการ ดังนี้

3.1 ช่วงปกติ ช่วงเดือนมกราคม ถึงเดือนเมษายน ในการบริหารจัดการน้ำได้แบ่งความรับผิดชอบออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน ส่วนแรก การบริหารจัดการน้ำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็กที่มีการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดูแลและบริหารจัดการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่วนใหญ่แล้วโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็กดังกล่าวจะเป็นโครงการแหล่งน้ำใช้ประโยชน์ในการอุปโภค บริโภคและการเกษตรกรรมในชุมชนระดับหมู่บ้านเท่านั้น มิได้มีไว้ใช้ประโยชน์ในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย ดังนั้นในการบริหารจัดการน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนแรกจึงมีผลกระทบต่อภาพรวมของจังหวัดน้อยมาก หรือแทบจะไม่กระทบเลย ความร่วมมือในระดับนี้ก็จะเป็นการร่วมมือของกลุ่มผู้ใช้น้ำของโครงการ สำหรับส่วนที่สอง การบริหารจัดการน้ำโดยราชการส่วนกลางในที่นี้คือโครงการชลประทานจังหวัด กรมชลประทาน ซึ่งมีโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำของจังหวัด ภายใต้การดูแลของโครงการชลประทานจังหวัด กระบวนการความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำในช่วงปกตินี้ โครงการชลประทานจังหวัดจะเป็นแกนหลักในการบริหารจัดการน้ำที่มีผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ใช้น้ำเป็นเครือข่าย (Network) เช่น กลุ่มผู้ใช้น้ำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มประมง เป็นต้น โดยมีการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันในการบริหารจัดการน้ำมีกิจกรรมที่ดำเนินการร่วมกันคือการประชุมวางแผนการใช้น้ำร่วมกัน กำหนดหน้าที่ในการติดตามน้ำมอหมายการควบคุมอาคารบังคับน้ำบางประเภท มีการสื่อสารในการบริหารจัดการน้ำอย่างเปิดเผยโดยการทำหนังสือแจ้งตามชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้าน หรือใช้หอกระจายข่าวของชุมชนและตำบล นอกจากนี้ก็มีการประเมินการดำเนินการ

3.2 ช่วงมรสุม ช่วงเดือนพฤษภาคม ถึงเดือนธันวาคม จะได้รับอิทธิพลของร่องมรสุม ลมมรสุม ตะวันตกเฉียงใต้ ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ หย่อมความกดอากาศต่ำพาดผ่านและพายุหมุนเขตร้อน ซึ่งในการบริหารจัดการน้ำเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในช่วงนี้ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้อำนาจตามมาตรา 15 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจขึ้นเพื่ออำนวยการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงาน ทั้งฝ่ายพลเรือน และฝ่ายทหาร ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การสาธารณกุศล ในการบริหารและ ควบคุมสถานการณ์ในพื้นที่เกิดเหตุให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ทัวถึง และมีความเป็นเอกภาพ โดยมีศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ แบ่งเป็นอย่างน้อย 8 ฝ่าย 1 คณะที่ปรึกษา โครงสร้างของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ภายใต้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจที่ผู้ว่าราชการได้แต่งตั้งขึ้นนั้น จะประกอบด้วยข้าราชการ จากทุกหน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคธุรกิจ มูลนิธิ สมาคม และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งโครงสร้างค่อนข้างซับซ้อน เนื่องจากบุคคลคนเดียวจาก

หน่วยงานในจังหวัด จะอยู่หลายฝ่ายด้วยกัน หากรวมจำนวนบุคคลในแต่ละฝ่ายแล้วจะเห็นได้ว่าจะใช้บุคลากรจำนวนมาก

3.2.1 คณะทำงานรับบริจาคและบัญชี มีปลัดจังหวัด เป็นประธานคณะทำงาน

3.2.2 คณะทำงานประจำศูนย์บริหารสถานการณ์ อุทกภัย วาตภัย ดินและ หินถล่ม แบ่งออกเป็น 5 ฝ่าย ดังนี้

3.2.2.1 ฝ่ายวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ มีผู้อำนวยการสถานี อุตุวิทยามหาวิทยาลัย เป็นประธานคณะทำงาน

3.2.2.2 ฝ่ายสื่อสาร มีปลัดจังหวัด เป็นประธานคณะทำงาน

3.2.2.3 ฝ่ายดำเนินการช่วยเหลือราษฎรประสบภัย มีหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นประธานคณะทำงาน

3.2.2.4 ฝ่ายประสานการป้องกันและแก้ไขปัญหา มีหัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นประธานคณะทำงานและแยก เป็นชุดปฏิบัติการออกเป็น 4 งาน คือ งานอุทกภัยเขตชุมชน งานอุทกภัยเส้นทางคมนาคมงานวาตภัย และภัยทางทะเล และงานดินและหินถล่ม

คณะผู้เขียนเห็นว่า การสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหาอุทกภัยของชุมชน ควรดำเนินการตามหลักการจัดการภัยพิบัติที่เน้น 4 กิจกรรมหลัก 3 ช่วงระยะเวลา ซึ่งมีความสอดคล้องเชื่อมโยงและสัมพันธ์กัน ได้แก่ ระยะก่อนเกิดภัย มี 2 กิจกรรม คือ การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ระยะระหว่างเกิดภัย คือ การจัดการสภาวะฉุกเฉิน (Emergency Response) หรือการรับมือ (Response) และระยะหลังเกิดภัย คือ การฟื้นฟู (Recovery) ทั้งนี้เพื่อนำมาใช้ในการป้องกัน ลดผลกระทบลดความเสียหาย อดความเปราะบาง อันเกิดจากภัยพิบัติ และหลีกเลี่ยงการสูญเสียความเสียหายต่อชีวิตทรัพย์สิน สังคม และสิ่งแวดล้อม ของประชาชนหรือของรัฐ

สรุป

ผลกระทบและความเสียหายจากสภาวะน้ำท่วมมีมากมายทั้งทางตรงและทางอ้อม มีทั้งที่สามารถประเมินเป็นมูลค่าได้และที่ไม่สามารถประเมินเป็นมูลค่าได้ ซึ่งในปัจจุบันการประเมิน ความเสียหายนั้นทำได้เฉพาะกับความเสียหายทางตรงอย่างเช่น ทรัพย์สิน บ้านเรือน ค่าใช้จ่ายที่ ใช้ในการใช้ป้องกันบ้านเรือน รวมถึงค่าซ่อมแซม เป็นต้น แต่ความเสียหายที่ไม่เป็นรูปธรรม อย่างเช่น ผลกระทบด้านอารมณ์ ความคิด การผัดนัดผัดสัญญา และอื่น ๆ นั้นไม่สามารถประเมินค่าออกมาได้ ดังนั้น ระบบการป้องกัน แก้ไข และจัดการปัญหาอุทกภัยอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเป็นที่ยอมรับและได้รับความร่วมมือจากประชาชน จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ปัญหาอุทกภัย ไม่ใช่ปัญหาใหม่หรือเป็นปัญหาเฉพาะเจาะจงของพื้นที่แต่เป็นปัญหาที่มีมายาวนานและพบเจอได้ทั่วโลก หลายประเทศได้มีการศึกษาเพื่อหาหนโยบายการป้องกันและ แก้ไขเพื่อให้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ตามแต่สภาพพื้นที่และ
วัตถุประสงค์

เอกสารอ้างอิง

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2559). *การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย*. (พิมพ์ครั้งที่ 3).
กรุงเทพมหานคร: เวิร์ค พรีนติ้ง.
- กรมอุตุนิยมวิทยา. (2562). *อุตุนิยมวิทยา : ภัยธรรมชาติ*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรมอุตุนิยมวิทยา.
- กิตติศักดิ์ แสงทอง. (2557). *รูปแบบความร่วมมือในการจัดการน้ำท่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ
ชุมชน : กรณีศึกษาพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากในภาคใต้ของประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์
(ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. (2564). *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
แห่งชาติพ.ศ. 2564 – 2570*. กรุงเทพมหานคร: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระทรวง
มหาดไทย.
- ปุกนิภา พรานพนัส. (2563). *การจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของไทย*. คุษณินิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
(สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พรภณ พงษ์เพชร. (2553). *ความร่วมมือในการป้องกันปัญหาหายนะเสถียรระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรภาค
เยาวชน ศึกษาเฉพาะศูนย์อำนวยการประสานงานป้องกันและแก้ไขปัญหาหายนะเสถียรภาคเยาวชน
(ศอปป.ย)*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชารัฐศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรพชัย อุทัยรักษ์, เกียรติชัย วีระญาณนนท์ และอนันต์ ธรรมชาลัย. (2564). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการ
ความเสี่ยงด้านการผลิตจากอุทกภัยของโรงงานอุตสาหกรรมในเขตภาคกลางตอนบน. *วารสาร
มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์*. 7 (2), 214-216.
- สมชญา ศรีธรรม และรวี หาญเผชิญ. (2563, กรกฎาคม - ธันวาคม). ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่อการนำองค์
ความรู้มาใช้ในการจัดการน้ำท่วมของชุมชนลุ่มน้ำชี-น้ำพอง ในจังหวัดขอนแก่น. *วารสารการบริหาร
ปกครอง (Governance Journal)*. 9 (2), 100-137.
- สายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ. (2558). *เครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการภัยพิบัติในคาบสมุทรมหสมุทรสทิงพระ
จังหวัดสงขลา*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม). บัณฑิต
วิทยาลัย: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management : New Strategies for
Local Governments*. Washington, DC : Georgetown University Press.