

ความท้าทายผู้นำในการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษามหาอุทกภัย

The Challenges of Leadership in Disaster Management of the Local Government

Organizations: A Case Study of Flooding

อนุชา ลาวงค์<sup>1</sup>, วาริต ราศรี<sup>2</sup>, นุจรี ใจประนบ<sup>3</sup>, และ บัญชา พุฒินากุล<sup>4</sup>

Anucha Lawong<sup>1</sup>, Warit Rasri<sup>2</sup>, Nutjaree Jaipranop<sup>3</sup>, and Bancha Bhutwanakul<sup>4</sup>

<sup>1</sup>คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

<sup>2,3,4</sup>สาขาวิชาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

<sup>1</sup>Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Maha Sarakham University

<sup>2,3,4</sup>Social Science for Local Development Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Rajabhat Maha Sarakham University

<sup>1</sup>E-mail: Anucha@rmu.ac.th, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4033-430X>

<sup>2</sup>E-mail: Sanowa\_cmu@Hotmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0648-6489>

<sup>3</sup>E-mail: Nutjaree.soc@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0162-4021>

<sup>4</sup>E-mail: Bchkul@yahoo.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0205-1226>

Received 18/10/2022

Revised 13/11/2022

Accepted 13/11/2022

บทคัดย่อ

แนวคิดการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ โดยนำแนวคิดทฤษฎีต่างๆ มาประยุกต์ใช้กับการจัดการภัยพิบัติได้และสามารถปรับแนวทางการปฏิบัติทางด้านภัยพิบัติให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงกับกระแสโลกและภัยพิบัติที่ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น, จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการภัยพิบัติในปัจจุบันจึงควรปรับเปลี่ยนจากแนวทางการปฏิบัติแบบเดิมให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงเพื่อการบริหารจัดการที่ดีมากยิ่งขึ้น โดยใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการ ดังนั้นบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษาข้อเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหา : กรณีศึกษามหาอุทกภัย ได้ศึกษาจากเอกสารแหล่งข้อมูลที่เชิงประจักษ์ในอดีตและปัจจุบัน ถูกนำมาใช้ในการศึกษาและอภิปรายด้วยวิธีการวิเคราะห์ การสังเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า (1) แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษามหาอุทกภัย พบว่า แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติ ควรเป็นแผนปฏิบัติงานเชิงรุกและจะต้องปฏิบัติได้ทันที คือแผนปฏิบัติการรับมือภัยพิบัติของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปบริหารจัดการบนความท้าทายของผู้นำในภาวะวิกฤตที่เผชิญ 2 แผนงาน คือ (1.1) ก่อนเกิดเหตุจะต้องมีการรับมือภัยพิบัติโดยอาศัยความเข้าใจแบบมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐและหน่วยงานภายนอก ได้แก่ มีการจัดการแบบยุทธศาสตร์แผนรับมือน้ำท่วมโดยเฉพาะการปรับกระบวนการและสร้างแนวรับแบบมีส่วนร่วมกับชุมชน การบริหารบนภาวะความผันผวน การเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยเร็ว และ (1.2) หลังเกิดเหตุจะต้องมีการแก้ไขและควบคุมความผันผวน จากปัจจัยปัญหาด้านเทคโนโลยี ด้านปัญหาทรัพยากรพลังงานลดน้อยลง ด้านปัญหาสังคมและขยายตัวเมืองเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาวาฮิปและแรงงาน ความท้าทายเป็นความเสี่ยงที่ผู้นำจะต้องมีการกำกับ ติดตามแผนการรับมือภัยพิบัติ

[217]

Citation: อนุชา ลาวงค์, วาริต ราศรี, นุจรี ใจประนบ และ บัญชา พุฒินากุล. (2565). ความท้าทายผู้นำในการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษามหาอุทกภัย. วารสารสหวิทยาการวิจัยและวิชาการ, 2 (6), 217-234

Lawong, A., Rasri, W., Jaipranop, N., & Bhutwanakul, B. (2022). The Challenges of Leadership in Disaster Management of the Local Government Organizations: A Case Study of Flooding. Interdisciplinary Academic and Research Journal, 2 (6), 217-234; DOI: <https://doi.org/10.14456/iarj.2022.143>

.....  
อย่างต่อเนื่อง (2) ข้อเสนอแนะและวิธีการแก้ไขปัญหา โดยนำแผนการแจ้งเตือน และแบบฝึกซ้อมรับมือภัยพิบัตินำมาปฏิบัติ แบ่งออกเป็นแผนการรับมือ 3 ระยะ (4F-3F-4F) จากการศึกษานำมาขับเคลื่อนการวางแผนดำเนินงาน การสื่อสาร การติดตามประเมินผลในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว โดยอาศัยการมีส่วนร่วมและรับฟังข้อเสนอแนะในการรับมือภัยพิบัติของทุกฝ่าย เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบความเสียหายอย่างเป็นระบบ  
**คำสำคัญ** : ความท้าทายผู้นำ; การบริหารการจัดการภัยพิบัติ; การจัดการอุทกภัย; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## Abstract

Integrated management concept by applying various theoretical concepts to disaster management, and can adjust the guidelines for disaster work to adapt to changes with global trends and disasters that are becoming more and more severe day by day. It can be seen that the current disaster management should change from the old practice to change for better management by using technology to take part in the management. Thus, the purposes of the current study were to study procedures in managing natural disasters of local administration organizations using flood management as a case study and to introduce a guideline as a recommended solution to the problems. The empirical evidence from the past to the present was analyzed and synthesized. The results of the study were as follows. (1) In terms of managing floods, there should be an approach strategy that can be applied in urgent situations. Two natural disaster management plans are used by local administration organizations. (1.1) In the pre-disaster stage, there must be the participation of both government and private sectors. This could be exemplified by developing a specific flood management strategy, adjusting the procedure with the participation of the community, and providing rapid help. (1.2) In the flooding stage, it is obligated to fix and control the fluctuation which is a result of technology, limited resource, social problems and expanded urban areas, and occupation and labor. These challenges are risks leaders need to control. The plan needs to be continuously followed. (2) in terms of the recommendations, a natural disaster alert plan and natural disaster management training should be integrated. The plan includes 3 stages of 4F-3F-4F taking data from the study to plan the working processes, improve communication, evaluate the results, and provide a long-term solution. Stakeholders are encouraged to participate and share their ideas to systematically avoid the impact and damage of natural disasters.

**Keywords:** Leader Challenges; Natural Disaster Management; Flood Management; Local Administration Organization

[218]

## บทนำ

สถานการณ์และแนวโน้มสาธารณสุขโลก ต้องเผชิญกับสาธารณสุขที่ท้าทายหลายอย่างไม่ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทำให้เกิดภาวะ ลมฟ้าอากาศแปรปรวน ระดับน้ำทะเลของโลกสูงขึ้น เกิดภาวะแล้งจัด พายุหมุน การกัดเซาะชายฝั่งทะเล มหาอุทกภัย ดินโคลนถล่ม น้ำป่าไหลหลาก โครดระบาด และการเกิดสาธารณสุขขนาดใหญ่ เป็นต้น และยังมีภัยที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ อาทิ แผ่นดินไหว สึนามิ ไฟป่าและหมอกควัน อาจเป็นสาธารณสุขที่ต้องเผชิญในปัจจุบัน และมีแนวโน้มมากขึ้นในอนาคต ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2565) สอดคล้องแนวคิดของ (กฤษวรินทร์, โฉ่วชรินทร์, 2565: 165) กล่าวไว้กับสภาพแวดล้อมมหภาค (macro environment) คือสภาพแวดล้อมทั่วไปที่ส่งผลกระทบต่อองค์การทุกแห่ง ไม่ได้กระทบเพียงองค์การหนึ่งเท่านั้น สภาพแวดล้อมมหภาค ได้แก่ การเมืองและกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เทคโนโลยี และสถานการณ์ระหว่างประเทศ อีกทั้ง (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2019) มองว่าภัยพิบัติเป็นการขัดขวางที่นำวิบัติต่อชุมชน และเกี่ยวข้องอย่างมากกับการสูญเสียของมนุษย์ สิ่งของหรือสิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อเกินกว่าความสามารถและทรัพยากรในการจัดการของชุมชน จึงจำเป็นที่ยึดหลักการวางแผนกลยุทธ์และการบริหารภัยพิบัติที่ตั้ง (สกวเดือน พิมพิศาลและอนุชา ลาวงค์, 2558: 84) กล่าวถึงการวางแผนกลยุทธ์และการบริหารโครงการเป็นเรื่องที่สำคัญที่ผู้บริหารจะต้อง “มองกว้างมองไกล” เป็นการวางแผนถึงอนาคตในระยะยาว ทั้งในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาทั้ง ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านเทคโนโลยี ด้านวัฒนธรรมองค์กรเหล่านี้ผู้บริหารจะต้องวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ เช่นสภาพแวดล้อมจุดอ่อนจุดแข็ง โอกาสอุปสรรค ตามสถานการณ์ที่เป็นลักษณะทางกายภาพของความเป็นผู้นำที่ริเริ่มเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสม แก่สภาพทางสังคมตามสถานการณ์ ทั้งนี้ ภายใต้บริบทปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นกำลังเผชิญกับความท้าทาย หลายประการ ความท้าทายหลายเรื่องอาจเป็นภัยคุกคามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเตรียมพร้อมรับมือ บางเรื่องอาจกลายเป็นโอกาสในการพัฒนา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมและการบริหารงานเชิงรุกท่ามกลางความท้าทาย

ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งหวังที่จะตอบโจทยปัญหาและความต้องการของประชาชน ให้ได้อย่างตรงจุด ตรงใจ และทัน่วงที และยืนหยัดที่จะเป็นที่ไว้วางใจของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคงไม่สามารถบริหารงานแบบประจำได้อีกต่อไป แต่จะต้องมีการพัฒนาการทำงานอย่างต่อเนื่อง รู้เท่าทันสถานการณ์ ขยายมุมมอง ปรับกลยุทธ์ในการทำงาน ให้มีการดำเนินงานเชิงรุก และสร้างสรรค์นวัตกรรมในการบริหารงานและการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่น โดยกลไกภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมาย (สถาบันพระปกเกล้า.2563: 5) และข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและ การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินในปี พ.ศ.2559 ยังได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) เพื่อเป็นกรอบ

[219]

การพัฒนาประเทศในระยะยาว กลยุทธ์หลักที่สำคัญสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินให้มีเป้าหมายการพัฒนาในระยะยาวได้ซึ่งเรื่องภัยพิบัติเป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญ มีเป้าหมายการดำเนินงานด้านการจัดการภัยพิบัติครอบคลุมทุกด้าน ทั้งระบบการจัดการภัยพิบัติ การบริหารจัดการภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการป้องกันภัยในทุกรูปแบบ ตลอดจนการเฝ้าระวัง และเตือนภัยพิบัติทางธรรมชาติ และการจัดทำแผนที่เสี่ยงภัย ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และจังหวัด (กรมป้องกันบรรเทาสาธารณภัย, 2559: 32)

ผู้เขียนได้เล็งเห็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนว่าจะมีแนวทางการบริหารจัดการน้ำในอนาคตที่ยั่งยืนอย่างไร ซึ่งจะเป็นประเด็นที่ท้าทายของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะต้องเตรียมตัวรับมือทุกปี โดยสำหรับแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ให้ความสำคัญกับทรัพยากรน้ำในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อมุ่งไปสู่การสร้างความมั่นคงและความยั่งยืน ของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของทรัพยากรบุคคล โดยพัฒนาขึ้นตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียง และการสร้างสมดุลระหว่าง การอนุรักษ์และฟื้นฟู และการพัฒนาแหล่งน้ำ ได้แก่ ด้านการจัดการน้ำอุปโภคบริโภค ด้านการสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต ด้านการจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย ด้านการจัดการคุณภาพน้ำและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรมและป้องกันการพังทลายของดิน ด้านการบริหารจัดการ (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2565: 86)

สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนฉบับปี พ.ศ. 2564-2570 ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนยกระดับการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยไปสู่มาตรฐานตามหลักสากลเพื่อสร้างการรู้เท่าทันภัยและภูมิคุ้มกันให้กับทุกภาคส่วนคือ ยุทธศาสตร์การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการและประยุกต์ใช้นวัตกรรมด้านสาธารณภัย ยุทธศาสตร์การส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ยุทธศาสตร์การจัดการในภาวะฉุกเฉินแบบบูรณาการ ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน อีกทั้งได้สรุปและสอดคล้องกับแนวคิดของทศพล อัครพงษ์ไพบูลย์ (2563) ได้ศึกษาการบูรณาการการจัดการภัยพิบัติในยุค 4.0 เป็นการอภิปรายประเด็นการบูรณาการในการจัดการภัยพิบัติ ระยะเวลาก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย โดยใช้เทคโนโลยีเข้าช่วยเพื่อให้ตอบสนองนโยบายไทยแลนด์ 4.0 โดยนำแนวคิดทฤษฎีต่างๆ มาร่วมวิเคราะห์ประกอบด้วย แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ แนวคิดการบริหารจัดการแนวคิดการบูรณาการ โดยนำแนวคิดทฤษฎีต่างๆ มาประยุกต์ใช้กับการจัดการภัยพิบัติได้และสามารถปรับแนวทางการปฏิบัติงานด้านภัยพิบัติให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงกับกระแสโลกและภัยพิบัติที่ยังทวีความรุนแรงมากขึ้นตามแนวคิดการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของโลกนั้นถือว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการในหลายด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ภัยธรรมชาติต่างๆ ด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติในปัจจุบันจึงควรปรับเปลี่ยนจากแนวทางการปฏิบัติแบบเดิมให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงเพื่อการบริหารจัดการที่ดีมากยิ่งขึ้น โดย

[220]

ใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ พัฒนา ให้ความรู้ แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านภัยพิบัติ ให้มีความรู้ความเข้าใจในการใช้เทคโนโลยีและอุปกรณ์ รวมถึงการปรับเทคโนโลยีให้เข้ากับการปฏิบัติงานของ บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านภัยพิบัติด้วย อันจะเป็นการช่วยลดขั้นตอนการทำงาน เพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และที่สำคัญคือเป็นการลดความสูญเสียชีวิต และทรัพย์สิน ของประชาชนได้อีกทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า เมื่อเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้นมากมาย และเป็นไปตามพลวัต องค์การต่างๆ จำเป็นต้องเรียนรู้และปรับตัวเองให้สามารถอยู่ได้อย่างปลอดภัย หนึ่งในความท้าทายของ องค์การในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งถือว่าการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ที่มีบทบาทสำคัญต่อการ รับมือการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ วิธีการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นหมายถึงผู้นำแห่งการ ปรับเปลี่ยนที่ทันเหตุการณ์ ทันสถานการณ์ รวดเร็ว ฉับพลัน แสดงให้เห็นว่ามาตรการในการรับมือของ หน่วยงานภาครัฐในช่วงสถานการณ์น้ำท่วมปี 2554, ปี 2564 และปี 2565 ความถี่ที่เกิดขึ้นทุกๆ ปี โดย วิเคราะห์จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นแนวทางการบริหารจัดการน้ำในเขื่อน การระบบน้ำ การดัดเพิ่มลด ปริมาณน้ำ การระบายน้ำ และการเพิ่ม การกักเก็บน้ำไว้ในเขื่อน สิ่งเหล่านี้ผู้นำท้องถิ่นไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ในการบริหารจัดการน้ำที่มีปริมาณมากกว่าทุกปี มีจุดประสงค์เพื่อรักษาความปลอดภัยของตัวเขื่อน การเพิ่ม การระบายน้ำ เร่งการผันน้ำส่วนเกิน และผลที่เกิดขึ้นในพื้นที่ท้ายเขื่อน พื้นที่ลุ่มตอนล่าง การค้ำน้ำถึง ประโยชน์และผลกระทบในทุกปีแล้วก็ตาม และคณะผู้วิจัยได้หยิบยกตัวอย่างแนวทางการศึกษาการจัดการ น้ำหรือปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นแล้วในเชิงแนวปฏิบัติที่ดีของ (Prakongsri, P., & Santiboon, 2020: 232-348) ได้ศึกษาการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับชุมชนลุ่มน้ำชีในประเทศไทย โดยใช้วิธีวิจัย แบบมีส่วนร่วม (IPAR) เป็นกระบวนการต่อเนื่องในการสร้างแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับผู้ใช้น้ำเพื่อจัดสรร ทรัพยากรที่มีจำกัด มีการศึกษาอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ปัญหาอุปสรรคและการป้องกันน้ำ ได้รวบรวมข้อมูลจาก แบบสำรวจที่ครอบคลุม หัวข้อรวมถึงปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง น้ำและแนวทางแก้ไข เช่น การพัฒนาแหล่ง กักเก็บน้ำตามหนองน้ำธรรมชาติ ความสามารถในการกักเก็บอื่นๆ และการจัดการน้ำ ปริक्षाผู้เชี่ยวชาญด้าน กฎหมาย ปริक्षाผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำ สถานะปัจจุบันของชุมชนระบบนิเวศ และ ร่างข้อบังคับของรัฐบาล ผู้เขียนเห็นว่าสถานการณ์อุทกภัยที่ระบุนานนับตั้งแต่แผนงานยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน และบุคคลสำคัญที่จะกำหนดนโยบาย แผนงาน กลยุทธ์ กิจกรรม ตลอดจนการนำไปสู่การปฏิบัติยังพบว่า องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบปัญหาในการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาเกิดขึ้นและ ต่อเนื่องทุกปี

## วัตถุประสงค์การศึกษา

เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2. ข้อเสนอแนะและวิธีการแก้ไขปัญหา : กรณีศึกษามหาอุทกภัย

## ระเบียบวิธีการวิจัย

### 1. ขอบเขตการศึกษาด้านเนื้อหา

1.1 ศึกษาวิเคราะห์ความท้าทายผู้นำการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภัยพิบัติ ผู้นำในสถานการณ์ความท้าทาย การจัดการโลกแห่งความผันผวน

1.2 แนวทางวิธีการเตรียมความพร้อมและข้อเสนอแนะในการรับมือภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล การศึกษาใช้ข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิที่ผู้ศึกษา ได้ค้นคว้า เรียบเรียงจัดเก็บได้จากการลงพื้นที่ภาคสนาม การสังเกตจากการร่วมมือของผู้ประสบภัยพิบัติน้ำท่วม การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Interview) ไม่ทางการและข้อมูลทุติยภูมิที่ผู้ศึกษาหาได้จากแหล่งข้อมูลเชิงเอกสาร (Documentary Data) ที่มีอยู่แล้วจากรายงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หนังสือ บทความ สื่อและข้อมูลจากห้องสมุด อินเทอร์เน็ต

3. การวิเคราะห์ข้อมูล การนำข้อมูลจากชั้นปฐมภูมิและทุติยภูมิ 1) การวิเคราะห์ และสังเคราะห์ ข้อความ ภาษาที่เน้นวิธีการแนวทางในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพื่อศึกษาวิธีการ ขั้นตอน เพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่เผชิญ และทันต่อเหตุการณ์ เพื่อหาความเป็นไปได้ของทิศทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน กับสะท้อนปัญหาจากแหล่งชุมชนที่ประสบภัย และจากการสัมภาษณ์ การสังเกตอย่างถี่ถ้วนตรงกับวัตถุประสงค์ 2) นำไปใช้วิเคราะห์ดำเนินการหาวิธีการรับมือภัยพิบัติ ตามข้อมูลเชิงแนวคิด และทฤษฎีของการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพื่อนำข้อเสนอแนะ และนำข้อสรุปที่ได้จากการเชื่อมโยงหาแบบแผนข้อค้นพบเพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์การศึกษา

4. การตรวจสอบคุณภาพ ผู้ศึกษาดำเนินการ ตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติ บนพื้นฐานภายใต้แนวคิดที่ศึกษาจากเอกสารด้านความท้าทายผู้นำในโลกผันผวน กับการรับมือตามแบบวิธีการจากข้อมูลในอดีต และปัจจุบันจากสภาพปัญหาอุทกภัย รวมทั้งแนวคิด และทฤษฎีบนความน่าเชื่อถือและความถูกต้อง โดยใช้วิธีการตรวจสอบแหล่งที่มาของข้อมูลเชิงทฤษฎีและดำเนินการตามชั้นปฐมภูมิและทุติยภูมิดังกล่าวในการวิเคราะห์ข้อมูล

5. การนำเสนอผลการศึกษา นำเสนอผลการศึกษาของแนวทางเพื่อนำมาสรุปวิเคราะห์ สังเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการบริหารจัดการและการรับมือภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความท้าทายผู้นำวิธีการขั้นตอนการรับมือเพื่อเป็นต้นแบบในการแก้ไขปัญหาอุทกภัย และข้อเสนอแนะให้ผู้ประสบภัยได้ร่วมแก้ไข ไปในทิศทางเดียวกันในลักษณะเชิงพรรณนา (Text) และการพรรณนาวิเคราะห์

## ผลการวิจัย

ผลการศึกษาจากแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวกับความท้าทายผู้นำในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ดังนี้

### 1. ภัยพิบัติ

ภัยพิบัติ (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2000) ได้กล่าวคำว่าภัยพิบัติ หมายถึง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใด ก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อชุมชนสังคม เกิดความสูญเสีย เป็นวงกว้างทั้งต่อบุคคล ทรัพย์สิน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม มากเกินกว่าที่ชุมชนจะปรับตัวรับมือโดยใช้ทรัพยากรของตนเองได้ภัยพิบัติเป็นกระบวนการความเสี่ยง ซึ่งเป็นผลจากภัยอันตราย สภาวะการณ์ที่เปราะบาง และขาดมาตรการในการลดผลกระทบเชิงลบที่เกิดขึ้นจากรisk และ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557 : 10) ได้ให้ศัพท์คำว่า ภัยพิบัติ (Disaster) ว่าการหยุดชะงักอย่างรุนแรงของการปฏิบัติหน้าที่ของชุมชนหรือสังคม อันเป็นผลมาจากการเกิดภัยทางธรรมชาติหรือเกิดจากมนุษย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง เกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว จะรับมือได้โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ เป็นมหานอกภัยที่แสดงให้เห็นเด่นชัดถึงผลกระทบจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย นับได้ว่าเป็นความท้าทายในการบริหารจัดการตามวงจรการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติซึ่งเป็นวงจรตั้งแต่การเกิดภัยพิบัติ (disaster Impact) การเผชิญเหตุการณ์ (Response) เรียกว่า ระหว่างเกิดภัย ส่วนการฟื้นฟู (Recovery) เรียกว่า หลังเกิดภัย และการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) การป้องกันและลดผลกระทบ (Prevention & Mitigation) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) เรียกว่า ก่อนเกิดภัย ประกอบกับข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. 2443 – 2556 มีมูลค่าสูญเสียทางเศรษฐกิจที่มีผลมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติของอุทกภัย เป็นจำนวนมูลค่าสูญเสีย 359 พันล้านบาท (Uchiyama, C., Linda Anne, S., & Tandoko, E. 2020)

สรุปว่า “ภัยพิบัติ” สิ่งที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิต และเป็นอุปสรรคต่อสรรพสิ่งที่ต้องเผชิญและหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ภัยพิบัติเกิดขึ้น ในปัจจุบันทวีความรุนแรง ส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ ประเทศ โดยภาครัฐและหน่วยงานต่างๆ จะต้องเตรียมแนวทางการบริหารจัดการรับมือก่อนเกิดภัย หลังเกิดภัย เพื่อลดความเสียหายที่เกิดขึ้นให้ทันต่อสถานการณ์

### 2. แนวคิดความท้าทายผู้นำในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

นอร์ทเฮาส์ (Northouse, 2016: 260-261) ได้ศึกษาวิจัยในเชิงประจักษ์ตามแนวคิดภาวะผู้นำและสถานการณ์ความท้าทาย ดังนี้

2.1. สถานการณ์ความท้าทาย (Challenge situation) ประกอบด้วย ความท้าทายเชิงเทคนิค (Technical challenge) เป็นความท้าทายที่เป็นปัญหาในสถานที่ทำงานซึ่งมีความชัดเจนในวิธีการจัดการกับปัญหา สามารถจัดการได้ตามกระบวนการ ดำเนินงานขององค์กรหรือโดยผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ ความท้าทายเชิงเทคนิคและการปรับเปลี่ยน (Technical and adaptive challenge) เป็นความท้าทายทั้งด้านเทคนิคและด้านการปรับเปลี่ยน ซึ่งเป็นลักษณะความท้าทายที่มีความชัดเจน ในประเด็นแต่ไม่สามารถแยกขาดจาก

[223]

กันได้ ผู้นำการปรับเปลี่ยนต้องวิเคราะห์และเลือกวิธีการจัดการ ที่ผสมผสานกันทั้งด้านเทคนิค และด้านการเรียนรู้ ความท้าทายในการปรับเปลี่ยน (Adaptive challenge) คือ ประเด็นท้าทายต่อผู้นำการปรับเปลี่ยน โดยความท้าทายเป็นประเด็นปัญหาที่ไม่มีความชัดเจน ไม่สามารถถูกจัดการได้โดยอำนาจหน้าที่ของผู้นำแต่จะต้องใช้ภาวะผู้นำการปรับเปลี่ยนในการจัดการกับความท้าทายดังกล่าว

2.2. พฤติกรรมหรือกิจกรรมของผู้นำตามแนวภาวะผู้นำการปรับเปลี่ยนในการบริหารจัดการ กับความท้าทายเชิงสถานการณ์ ประกอบด้วย 6 กิจกรรม คือ

2.2.1 การมองภาพองค์รวม (Big picture/Get on the balcony) คือ พฤติกรรมของผู้นำการปรับเปลี่ยนที่จะแยกตัวออกจากสถานการณ์ และผู้ปฏิบัติงานเพื่อสังเกต แปลความหมาย และวินิจฉัยสถานการณ์ ความท้าทายต่อการปรับเปลี่ยนที่หน่วยงานกำลังเผชิญอยู่อย่างรอบคอบมียุทธศาสตร์ เพื่อมองให้เห็นความสัมพันธ์ในเชิงระบบโดยไม่ถูกแทรกแซงจากปัจจัยต่างๆ เพื่อคิดหาทางเลือก และโอกาสจัดการกับความท้าทายต่างๆ ได้ โดยผู้นำอยู่ภายนอกความขัดแย้ง แต่มีส่วนร่วมในการจัดการกับความท้าทาย โดยผู้นำการปรับเปลี่ยนจะต้องวิเคราะห์ วินิจฉัยสถานการณ์ ที่ท้าทายการปรับเปลี่ยน วิเคราะห์ความเชื่อมโยงของสาเหตุ

2.2.2 กำหนดประเด็นความท้าทายการปรับเปลี่ยน (Identify adaptive challenge) ผู้นำการปรับเปลี่ยน ต้องวิเคราะห์ สังเคราะห์และวินิจฉัยความท้าทายให้ถูกต้องว่าเป็นประเด็นความท้าทายเชิงเทคนิค หรือประเด็นความท้าทายเชิงเทคนิคและการปรับเปลี่ยนที่เกี่ยวข้องกันไม่สามารถ แยกจากกันได้ หรือประเด็นความท้าทายการปรับเปลี่ยนโดยเฉพาะซึ่งมีความซับซ้อนไม่ชัดเจน ถ้าเป็นสถานการณ์ที่ท้าทายในการปรับเปลี่ยนต้องใช้พฤติกรรมภาวะผู้นำการปรับเปลี่ยนในการ ปรับเปลี่ยนความท้าทาย แต่ถ้าเป็นความท้าทายทางด้านเทคนิคต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิค ทั้งนี้ในการระบุความท้าทายการปรับเปลี่ยนมีแนวคิดพื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่ 1) ช่องว่างระหว่างค่านิยม กับพฤติกรรม (Gap between espoused values and behavior) 2) ข้อตกลงร่วม การทำงานที่มีประเด็นความขัดแย้งกัน (Competing commitment) 3) การพูดในสิ่งที่ห้ามพูด (Speak the unspeakable) 4) การเลี่ยงงาน (Work avoidance)

2.2.3 สร้างบรรยากาศและแรงจูงใจการทำงานแบบท้าทายการปรับเปลี่ยน (Regulate distress) มี 3 แนวทาง คือ 1) สร้างบรรยากาศความรู้สึกปลอดภัยในการจัดการกับปัญหา ที่ยากลำบาก 2) จัดทำคู่มือการปกป้อง แนวปฏิบัติ การจัดการความขัดแย้ง และบรรทัดฐาน การผลิต 3) ควบคุมความกังวลใจของบุคคล (Regulate personal distress)

2.2.4 การรักษาวินัย ความใส่ใจมุ่งมั่นผลสัมฤทธิ์ (Maintain disciplined attention) คือ การที่ผู้นำการปรับเปลี่ยนต้องกระตุ้นจิตใจให้ผู้ปฏิบัติงานให้มีความมุ่งมั่นตั้งใจและปรารถนาจะทำงานที่มีความท้าทายการปรับเปลี่ยนสูง ซึ่งค่อนข้างจะมีความยุ่งยาก เพราะโดยธรรมชาติของคนมักจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง โดยไม่เห็นความสำคัญว่าจะต้องเปลี่ยน เพราะติดอยู่กับความคุ้นชินในการทำงานแบบเดิม ๆ

2.2.5 การมอบหมายงานให้แก่ผู้ปฏิบัติ (Give the work back to the people) คือ การที่ผู้นำต้องมีการมอบหมายงานโดยสร้างความเข้าใจสร้างความรู้สึกและความเชื่อวางานที่ได้รับมอบหมายนั้นเป็นงานที่ทำทนาย สร้างความเข้าใจถึงเป้าหมายและความรับผิดชอบในการบรรลุเป้าหมายของงานนั้น

2.2.6 การรับฟังความเห็นจากผู้ปฏิบัติ (Protect leadership from below) คือ ผู้นำการปรับเปลี่ยนต้องสร้างบรรยากาศและกระบวนการในการรับฟังที่ให้ความสำคัญกับความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากผู้ปฏิบัติงานทุกคนในกลุ่ม ทุกความแตกต่างในมิติต่างๆ เพื่อให้ได้มุมมองแนวคิด ที่มีความหลากหลาย สร้างการยอมรับและการทำงานร่วมกันได้ในความแตกต่างหลากหลายบนความเท่าเทียม เพราะผู้นำการปรับเปลี่ยนต้องป้องกันการปิดกั้นกีดกันคนกลุ่มน้อยจากกลุ่มคนที่เป็นเสียงข้างมาก

2.3. งานการปรับเปลี่ยน (Adaptive work) จากรูปแบบของภาวะผู้นำการปรับเปลี่ยน ในส่วนของงานการปรับเปลี่ยน (Adaptive work) เป็นกระบวนการเกี่ยวกับงานของผู้นำการปรับเปลี่ยน ซึ่งเป็นจุดเน้นและความมุ่งหมายของผู้นำการปรับเปลี่ยน งานการปรับเปลี่ยนพัฒนาจากกระบวนการ สื่อสารที่เกิดขึ้นระหว่างผู้นำและผู้ตามแต่เป็นภาระงานพื้นฐานอย่างสำคัญของผู้ตามซึ่งเกิดขึ้นในภาวะแวดล้อมซึ่งบุคคลสามารถรู้สึกถึงความเป็นไปได้ของความปลอดภัยในขณะที่เผชิญกับการเปลี่ยนแปลง ภายใต้บทบาท ลำดับความสำคัญและค่านิยมของพวกเขา ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการงานแนวภาวะผู้นำการปรับเปลี่ยน แสดงถึงสภาพแวดล้อมที่มีการนำหรือการทำงานแบบปรับเปลี่ยน ซึ่งคนสามารถจัดการปัญหาความท้าทายการปรับเปลี่ยนที่กำลังเผชิญอยู่ กระบวนการปรับเปลี่ยนเพื่อจัดการกับภาวะวิกฤติเป็นการนำในระบบความสัมพันธ์แบบความร่วมมือร่วมใจหรือหุ้นส่วนแห่งความสำเร็จ ผู้นำไม่ใช่อำนาจหน้าที่ในการควบคุมผู้อื่น แต่เน้นการปฏิสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานเพื่อช่วยให้ทำงานตามแนวทางของงานการปรับเปลี่ยน

อย่างไรก็ตาม ฌูร์ฌ อีทรปรีดา, และคณะ (2565: 16) ได้สรุปสาระสำคัญได้ว่าภาวะผู้นำสำหรับการบริหารจัดการงานในโลกแห่งความผันผวน ประกอบด้วย 4 มิติดังนี้

1. วิสัยทัศน์ (Vision) หมายถึง ผู้นำสามารถจัดการในเชิงยุทธศาสตร์ต่อความท้าทายของโลกแห่งความผันผวนในมิติของการเปลี่ยนแปลงที่พลิกผันรวดเร็ว (Volatility) ยากต่อการคาดการณ์ได้ ส่งผลสืบเนื่องต่อการบริหารจัดการในด้านความเสี่ยง ความไม่เชื่อมั่น และเกิดการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ได้คาดการณ์เอาไว้ ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์จะสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ความท้าทายและความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ ที่พร้อมปรับเปลี่ยน (Rolling plan)

2. ความเข้าใจ (Understanding) หมายถึง ผู้นำสามารถทำความเข้าใจในสถานการณ์ความไม่แน่นอน (Uncertain) ของโลกแห่งความผันผวน โดยมีทักษะในการหาข้อมูล ความรู้ เพิ่มเติม มีมุมมองที่หลากหลายเพื่อทำความเข้าใจในความไม่แน่นอนต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น โดยไม่มีอคติ (Unbias) และสามารถสื่อสารสร้างความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติงานทุกระดับด้วยความเข้าใจถึงความแตกต่าง หลากหลายของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

[225]

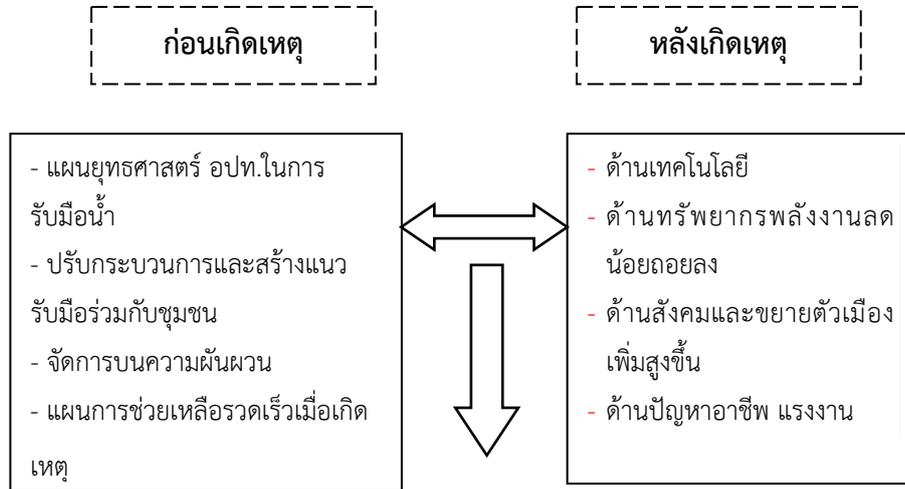
3. ความชัดเจน (Clarity) หมายถึง ผู้นำสามารถสร้างความชัดเจนในสถานการณ์ความผันผวนที่มีความซับซ้อนสูง (Complexity) โดยสามารถเชื่อมโยง (Connecting) และจัดระบบความสัมพันธ์ต่างๆ ที่มีความซับซ้อนให้เป็นระเบียบมีความชัดเจน มีความกล้าหาญ (Courage) ในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่ เปิดโอกาสการเรียนรู้และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ สร้างระบบเครือข่าย (Community) เพื่อลดความซับซ้อนเปลี่ยนการแข่งขันเป็นความร่วมมือหรือ หุ้นส่วน (Collaborate) เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายร่วมกันของทุกภาคส่วน

4. ความคล่องแคล่วว่องไว (Agility) หมายถึง ผู้นำต้องมีความว่องไวในการวิเคราะห์เหตุผล การหาแนวทางใหม่ การตัดสินใจที่เด็ดขาดสำหรับสถานการณ์ที่มีความคลุมเครือ (Ambiguity) และมี การสื่อสารเพื่อแนะนำแนวทางการปรับเปลี่ยน (Adaptive) ที่มีความยืดหยุ่น มีการวางแผนสำรอง เพื่อปรับการบริหารจัดการรองรับกับสถานการณ์ที่ไม่ชัดเจนไม่สามารถคาดเดาผลที่จะเกิดขึ้นได้โดย มีทัศนคติเชิงบวก (Attitude of abundance) ต่อสถานการณ์คลุมเครือที่กำลังเผชิญในการมุ่งมั่นให้ บรรลุเป้าหมายขององค์การเป็นสำคัญ

ส่วน (Parween & Deepak, 2019: 6-8) เห็นว่าโลกแห่งความผันผวนเป็นความท้าทายต่อการบริหารจัดการงานของผู้บริหาร ประกอบด้วย 1) ความท้าทายจากเทคโนโลยีสร้างความผันผวนมีผลกระทบสูงต่อองค์การ เนื่องจาก เทคโนโลยีได้ถูกนำมาใช้แทนการปฏิบัติงานของคน กลายเป็นจิตวิญญาณ ขององค์การยุคใหม่ 2) ความท้าทายจากโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงในส่วนของโลกมีผลกระทบกับทุกองค์การใน ทุกภาคของโลก ก่อให้เกิดเป็นข้อตกลงของเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประชาชน ทักษะ แนวคิด และสมรรถนะอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน 3) ความท้าทายจากทรัพยากรพลังงานที่ลดลงทั่วโลกองค์การ ต้องบริหารการใช้พลังงานซึ่งเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน 4) ความท้าทายทางสังคม ซึ่งเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นประชาธิปไตย เน้นการกระจายอำนาจ กระจายความเจริญจากเมืองสู่ท้องถิ่น และ 5) ความท้าทายด้านประชากร เป็นช่วงของการเปลี่ยนผ่านทางประชากร องค์การมีความหลากหลายในด้านแรงงาน ต้องออกแบบแนวทางการทำงานร่วมกันกับกลุ่มคนรุ่นใหม่ สอดคล้องกับการศึกษาการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เอกราช บุญเรือง, และอโณทัย หาระสาร, 2564: 241) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการของการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีประสิทธิผล จะต้องเป็นการจัดการภัยพิบัติในเชิงรุก มีการบูรณาการเป็นการจัดการในเชิงภาพรวมและให้ความสำคัญกับทุกขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ

ดังนั้นผู้เขียนได้สรุปว่า ภาวะผู้นำในสถานการณ์ความผันผวนของภัยพิบัติกรณีมหาอุทกภัย ที่เกิดขึ้นนั้น เมื่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติที่ได้รับการแก้ไขปัญหามาไม่ทันที่ จากการวางแผนเชิงนโยบายต่อการรับมืออุทกภัยที่เกิดขึ้นทุกปี และมีความถี่และทวีความรุนแรงเป็นวงกว้าง ส่งผลต่อการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับชุมชน ประชาชนหรือแม้กระทั่งผู้ประสบภัยซึ่งจะเป็นโจทย์และความท้าทายของผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้นำทุก

ภาคส่วนจะต้องคำนึงและตระหนักเมื่อเผชิญกับภัยพิบัติ : มหาอุทกภัย จึงได้เสนอแผนปฏิบัติการรับมือภัยพิบัติของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้



แผนภาพที่ 1 แผนปฏิบัติการรับมือภัยพิบัติของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สิ่งที่ควรคำนึงในการบริหารจัดการภัยพิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดเป็นแผนปฏิบัติงานให้ครอบคลุมและสามารถนำไปสู่แผนการรับมือบนความท้าทายของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรพิจารณาแนวทางการรับมือภัยพิบัติเชิงกลยุทธ์บนความท้าทายของผู้นำท้องถิ่น 2 แบบแผน ดังนี้

**ก่อนเกิดเหตุ** : การรับมือภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐและหน่วยงานภายนอก 1) การจัดการแบบยุทธศาสตร์เฉพาะแผนรับมือน้ำ 2) ปรับกระบวนการและสร้างแนวรับมือร่วมกับชุมชนก่อนเกิดเหตุ 3) จัดการบนความผันผวน 4) การช่วยเหลือเข้าถึงและรวดเร็วเมื่อเกิดเหตุ

**หลังเกิดเหตุ** : มีการแก้ไขและควบคุมความผันผวนหลังเกิดเหตุ 1) ด้านเทคโนโลยี 2) ด้านทรัพยากรพลังงานลดน้อยถอยลง 3) ด้านสังคมและขยายตัวเมืองเพิ่มสูงขึ้น 4) ด้านปัญหาอาชีพ แรงงานหลังเกิดเหตุ

ชี้ให้เห็นว่าปัจจุบันความท้าทายของผู้นำที่มีแนวทางในการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับการเตรียมความพร้อมของผู้นำโดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ด้วยวิธีการแนวทางการรับมือภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบ เพราะความท้าทายที่เกิดขึ้นมีปัจจัยหลากหลายช่องทาง เช่น ความท้าทายตัวผู้นำในการจัดการ สถานการณ์ท้าทาย ประเด็นท้าทาย บรรยากาศและแรงจูงใจในการทำงานแบบท้าทาย การมีวินัย การมอบหมายงานแก่ผู้ปฏิบัติ การรับฟังความเห็นในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน การบริหารจัดการอาจจะคำนึงถึง วิสัยทัศน์ระยะยาว ความเข้าใจสถานการณ์ ความชัดเจน ความคล่องแคล่วว่องไว รวมถึงความท้าทายจากเทคโนโลยี จากโลกาภิวัตน์ จากทรัพยากรพลังงานที่ลดลง ความท้าทายทางสังคม ท้าทายด้านประชากร

### 3. แนวทางการเตรียมพร้อมเผชิญกับการจัดการภัยพิบัติ : กรณีศึกษามหาอุทกภัย

การจัดการภัยพิบัติสามารถทำได้ในทุกระดับ และสามารถใช้กับการเตรียมพร้อมเผชิญเหตุการณ์ภัยพิบัติได้ในทุกสถานการณ์ ซึ่งมีรูปแบบหลากหลายประเภท ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ ขนาด ขอบเขต ความซับซ้อนและวิธีการ โดย Federal Emergency Management Agency (FEMA) (กรมป้องกันบรรเทาสาธารณภัย, 2559 : 48) ได้แบ่งการฝึกซ้อมไว้ 2 ประเภทหลัก

1) การฝึกซ้อมเชิงอภิปราย (discussion-based exercise) เป็นการฝึกซ้อมที่เน้นการหารืออภิปรายถึงแผน มาตรการ หรือวิธีการปฏิบัติ จึงมุ่งเน้นที่ประเด็นยุทธศาสตร์และนโยบายของหน่วยงานเป็นสำคัญมีความซับซ้อนน้อยที่สุด รวมทั้งเป็นการฝึกซ้อมที่ไม่มีการเคลื่อนย้าย ทรัพยากรใดๆ แบ่งเป็น 4 รูปแบบ คือ การสัมมนา (orientation seminar) การประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshop) การฝึกซ้อมแผนบนโต๊ะ (table top exercise: TTX) และการเล่นเกม (game)

2) การฝึกซ้อมเชิงปฏิบัติการ (operational-based exercise) เป็นการฝึกซ้อมที่มีการเคลื่อนย้าย ระดมทรัพยากร และบุคลากร โดยมีการนำแผนนโยบาย และมาตรการไปสู่การปฏิบัติจริง เพื่อให้ทราบถึงบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบอย่างชัดเจน และสามารถพัฒนาประสิทธิภาพ ของบุคลากรและทีมงานได้ สามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การฝึกปฏิบัติ (drill) การฝึกซ้อมเฉพาะหน้าที่ (functional exercise) และการฝึกซ้อมเต็มรูปแบบ (full-scale exercise)

ซึ่งผู้เขียนได้เรียบเรียงและศึกษาจากเอกสารคำศัพท์ด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงเสี่ยงจากภัยพิบัติไว้เป็นแนวทางในการรับมือกับสถานการณ์ (กรมป้องกันบรรเทาสาธารณภัย, 2559 : 52-56) ดังนี้

การฝึกซ้อม (exercise) การจำลองสถานการณ์เพื่อฝึกฝนทักษะหรือซักซ้อมกระบวนการดำเนินงานที่ได้ วางแผนไว้ เป็นแบบฝึกหัดเพื่อให้ผู้ที่มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการ รับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้ฝึกซ้อมขั้นตอนปฏิบัติที่จำเป็นทำให้มีทักษะ สามารถใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและคล่องแคล่ว มีความคุ้นเคยกับขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งช่วยให้พร้อมปฏิบัติงานได้จริงหากเกิดเหตุการณ์ ทั้งนี้ สถานการณ์เกิดขึ้นเป็นวงกว้างจะไม่สามารถรองรับสถานการณ์ในการป้องกันและบรรเทาความช่วยเหลือประชาชนได้อย่างทั่วถึง

1. flood alarm level ระดับน้ำท่วมที่ต้องเตือนภัย ระดับน้ำที่ใช้เป็นเกณฑ์ว่าต้องเริ่มดำเนินการส่งข้อมูลเตือนภัย เนื่องจากคาดว่า หากน้ำสูงเกินระดับนี้แล้วจะเป็นอันตราย

2. flood bypass channel ทางเบี่ยงน้ำท่วม ช่องทางที่สร้างขึ้นเพื่อเปลี่ยนทิศทางการไหลของน้ำจากบริเวณต้นน้ำไปยังพื้นที่ ปลายน้ำ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันน้ำท่วม

3. flood control การควบคุมน้ำท่วม วิธีการที่ใช้ในการป้องกันและลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากน้ำท่วม เช่น การขุดลอกลำน้ำเดิมให้มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อเพิ่มความสามารถในการไหลของลำน้ำ ทำให้น้ำไหลผ่านลำน้ำได้มากขึ้นและรวดเร็วขึ้น การตัดคูกั้นน้ำ เพื่อลดระยะทางและระยะเวลาในการไหลของน้ำ ทำให้น้ำไหลไปท้ายน้ำได้เร็วขึ้น การทำคันกั้นน้ำริมฝั่งลำน้ำเพื่อป้องกันน้ำไหลป่าข้ามคันกั้นน้ำเข้าพื้นที่ชนบทน้ำ การขุดลำ

[228]

น้ำสายใหม่เพิ่มขึ้นเพื่อช่วยแบ่งระบายน้ำส่วนที่ก่อให้เกิด อุทกภัยลงสู่พื้นที่ท้ายน้ำ การสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำไว้เพื่อชะลอปริมาณน้ำต้นน้ำไม่ให้ไหลบ่าลง มาท้ายน้ำในระยะเวลาอันสั้น

4. flood forecasting การพยากรณ์น้ำท่วม กระบวนการหรือเทคนิคในการคาดการณ์ปริมาณการไหลของน้ำ ระดับของน้ำ และระยะเวลาการเกิดน้ำท่วม โดยอาศัยข้อมูลต่าง ๆ ทางด้านอุตุนิยมิวิทยาและอุทกวิทยา

5. food plain ที่ราบน้ำท่วมถึง พื้นที่ติดริมตลิ่งแม่น้ำ หรือพื้นที่บริเวณรอบข้างริมตลิ่งแม่น้ำที่ถูกน้ำท่วมเป็นประจำ โดยจะเกิดน้ำท่วมเมื่อมีปริมาณน้ำในแม่น้ำมากกว่าความจุของแม่น้ำ ซึ่งจะทำให้น้ำในลำน้ำไหลล้นตลิ่งเข้าท่วมพื้นที่รอบข้าง

6. flood plain zoning การวางแผนการใช้ที่ดินในเขตที่ราบน้ำท่วมถึง การกำหนดการใช้ที่ดินในเขตที่ราบน้ำท่วมถึงเพื่อป้องกันความเสียหายจาก น้ำท่วมที่อาจเกิดในบริเวณนั้นเป็นครั้งคราว มีจุดมุ่งหมายเพื่อกำหนดที่ตั้งและ บริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมในขนาดและความถี่ต่าง ๆ และเพื่อพัฒนาพื้นที่นั้นในรูปแบบที่ช่วยลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นให้น้อยที่สุด

7. flood proofing การกันน้ำท่วม การผสมผสานการใช้สิ่งก่อสร้างและไม่ใช้สิ่งก่อสร้างในการเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงโครงสร้างเพื่อลดหรือขจัดความเสียหายจากน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นกับ อสังหาริมทรัพย์ สิ่งอำนวยความสะดวก และระบบสาธารณูปโภค ทั้งกับตัว โครงสร้างสิ่งก่อสร้างเอง และสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่ภายในเทคนิคที่ใช้ในการกันน้ำมีทั้งการกันน้ำแบบแห้ง (dry flood-proofing) คือ การใช้หลักการปิดผนึกอาคารเพื่อป้องกันไม่ให้น้ำไหลเข้าในอาคาร โดยใช้การเคลือบ สารกันน้ำ ประตูกันน้ำ แนวคันกันน้ำรอบบ้าน (ถุงทราย หรือ ผ้าพลาสติก) ซึ่งเหมาะกับระดับน้ำท่วมที่ไม่ลึกมากและมีความเร็วของการไหลไม่มาก และระบบ กันน้ำแบบเปียก (wet flood-proofing) คือ การยอมให้พื้นที่ด้านล่างของอาคารมีน้ำเข้าหรือมีน้ำผ่านได้ เช่น การยกพื้นอาคารให้มีได้สูง แต่จะใช้วัสดุที่ไม่เสียหายจากน้ำท่วมในพื้นที่ด้านล่าง เป็นการลดแรงจากน้ำที่ไหลกระทบอาคาร ซึ่งในระบบนี้จะต้องย้ายวัสดุหรือสิ่งของให้สูงเหนือระดับน้ำที่จะท่วมได้

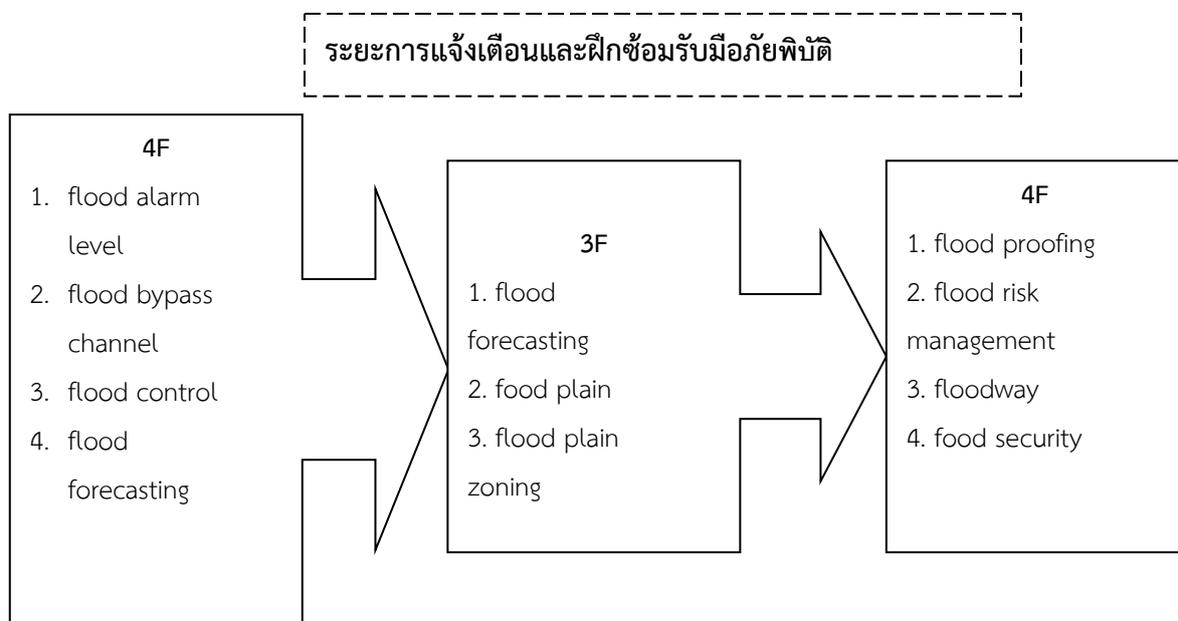
8. flood risk management การบริหารจัดการความเสี่ยงจากอุทกภัย กระบวนการอย่างเป็นระบบของการใช้คำสั่งทางการบริหารองค์กร และทักษะ ความสามารถเชิงปฏิบัติการเพื่อดำเนินยุทธศาสตร์ นโยบาย มาตรการ หรือ กิจกรรมต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยง ลด หรือ ถ่ายโอนความเป็นไปได้ในการเกิดน้ำท่วมรวมทั้งการเพิ่มศักยภาพในการจัดการปัญหาเพื่อเตรียมพร้อมรับผลกระทบทางลบของภัยน้ำท่วม คำนี้เป็นการขยายความของคำว่าบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยให้ความสำคัญกับอุทกภัย

9. floodway ทางน้ำผ่าน, ทางระบายน้ำท่วม แม่น้ำ ร่องน้ำตามธรรมชาติ หรือพื้นที่ข้างเคียงลำน้ำที่เป็นเส้นทางไหลผ่านของ น้ำจากอุทกภัย โดยมากเป็นพื้นที่ที่น้ำท่วมสามารถไหลผ่านออกได้เพื่อช่วย ระบายน้ำและลดระดับอุทกภัยในบางครั้งมีการกำหนดเขตพื้นที่ให้เป็นทางระบายน้ำท่วมโดยเฉพาะ ซึ่งใน บริเวณนี้ไม่ควรก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใด ๆ นอกจากที่จำเป็น เนื่องจากทางระบายน้ำท่วมเป็นทางผ่านของน้ำที่อาจมีความเชี่ยวกราก จึงอาจสร้างความเสียหายให้ กับสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ในพื้นที่ได้

[229]

10. food security ความมั่นคงทางอาหาร สถานการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อประชาชนสามารถเข้าถึงอาหารที่ปลอดภัยและมีคุณค่าทางโภชนาการในปริมาณที่เพียงพอสำหรับการเจริญเติบโตตามปกติ การพัฒนา และการใช้ชีวิตอย่างกระตือรือร้นและมีสุขภาพดี ความไม่มั่นคงทางอาหารอาจมี สาเหตุมาจากการหาอาหารไม่ได้ กำลังซื้อที่ไม่เพียงพอ การแบ่งปันส่วนที่ไม่เหมาะสม หรือการใช้อาหารไม่เพียงพอในระดับครัวเรือน

จากข้อความข้างต้นผู้เขียนสามารถสังเคราะห์และสรุปเป็นระยะตามแนวทางการรับมือภัยพิบัติน้ำท่วมสามารถแบ่งออกเป็น 3 ระยะโดยผู้ที่มีทักษะการสื่อสาร แจ่มเจื่อน การเตรียมการรับมือเมื่อสถานการณ์พิจารณาพบว่าควรจะดำเนินการระบบแจ่มเจื่อนขึ้นตอนใดก่อนและหลังเกิดเหตุ ซึ่งสามารถสะท้อนออกมาเป็นแบบการแจ่มเจื่อนพร้อมแบบฝึกซ้อมที่ถูกและเหมาะสม ตามวิธีการของกรมป้องกันบรรเทาสาธารณภัยที่กำหนดขึ้น ผู้เขียนได้กำหนดและอธิบายถึงกลวิธีการรับมือภัยพิบัติเป็นแบบระยะ (4F-3F-4F) ดังนี้



แผนภาพที่ 2 ระยะเวลาแจ่มเจื่อนและฝึกซ้อมรับมือภัยพิบัติ

จากการศึกษาพบว่า ความท้าทายผู้นำในการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค้นพบแบบแผนแนวปฏิบัติราชการ และแนวทางในการรับมือภัยพิบัติเชิงยุทธศาสตร์ของการมีส่วนร่วม ทั้งก่อนและหลังเกิดเหตุภัยพิบัติน้ำท่วมนั่นก็คือ การรับมือภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐและหน่วยงานภายนอก โดยมีการจัดการแบบยุทธศาสตร์เฉพาะแผนรับมือน้ำท่วม การปรับกระบวนการและสร้างแนวร่วมร่วมกับชุมชนก่อนเกิดเหตุ การจัดการน้ำบนความผันผวน การช่วยเหลือเข้าถึงและรวดเร็วเมื่อเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุเสนอแนะวิธีการแก้ไขและควบคุมความผันผวนหลังเกิดเหตุ เช่น ปัญหาของด้านเทคโนโลยี ด้านทรัพยากรพลังงานลดน้อยถอยลง ด้านสังคมและขยายตัวเมืองเพิ่มสูงขึ้น ด้านปัญหาอาชีพและแรงงานหลังเกิด

[230]

เหตุ อีกทั้งได้มีมติการแจ้งเตือนและฝึกซ้อมรับมือภัยพิบัติ ซึ่งจะช่วยลดความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดความเสียหาย โดยนำแบบระยะการแจ้งเตือนและฝึกซ้อมรับมือภัยพิบัติ 3 ระยะ (4F-3F-4F) นำไปประยุกต์ใช้ในสถานการณ์หรือการเผชิญภัยพิบัติในปัจจุบันและอนาคตได้

## สรุปและอภิปรายผล

“ภัยพิบัติ” ในบทความนี้ศึกษาภัยพิบัติน้ำท่วม ซึ่งเป็นปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการกระทำจากมนุษย์ ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ซึ่งแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม จะต้องมีการจัดการในการรับมือโดยหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก และหน่วยงานอื่นๆ ในช่วงสถานการณ์น้ำท่วมในปี 2564 และปัจจุบันปี 2565 ได้เรียนรู้จากเหตุการณ์มหาอุทกภัยไม่ว่าจะเป็นแนวทางการบริหารจัดการน้ำในเขื่อนเก็บกักขนาดใหญ่ หากมีการดำเนินการปล่อยน้ำมาสมทบในพื้นที่ชั้นล่าง ย่อมแสดงให้เห็นว่า “น้ำท่วมซ้ำซาก” ภายในชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด ผลกระทบและการปรับตัวของผู้ประสบภัย จึงจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในบริบทพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ มีบทบาทสำคัญและความท้าทายในการกำหนดทิศทางในการแก้ไขและพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาวะวิกฤต ซึ่งมีความสำคัญและเป็นหน้าที่เชิงนโยบายของภาวะผู้นำเพื่อขับเคลื่อนในการป้องกัน และลดความรุนแรงจากผลกระทบให้ได้ชัดเจน สอดคล้องกับแนวคิดของ (ไชยพันธ์ ปัญญาศิริ, 2563 :171) ภายใต้บริบททางสถานการณ์ที่ยั่งยืนและยากที่จะมองภาพที่ชัดเจนได้ ทำให้ไม่สามารถพึ่งพิงตัวแบบเชิงเหตุผลที่อาศัยภาวะผู้นำแบบทางการในการแก้ปัญหาได้ เพราะความท้าทายในยุคนี้จำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำร่วมของบุคลากรอื่นๆ ในองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาหรือความท้าทายไว้ตามวัตถุประสงค์ที่ศึกษาดังนี้

1. แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษามหาอุทกภัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพิจารณาแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติ จะเป็นแผนปฏิบัติงานเชิงรุกกำหนดออกมาในรูปแบบเชิงนโยบายให้ครอบคลุมและสามารถนำไปแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้จริง แผนการรับมือน้ำท่วม โดยกำหนดแนวทางการรับมือภัยพิบัติเชิงกลยุทธ์บนความท้าทายของผู้นำท้องถิ่น 2 แบบแผน **ก่อนเกิดเหตุ** มีการรับมือภัยพิบัติโดยอาศัยแบบมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐและหน่วยงานภายนอก เช่น มีการจัดการแบบยุทธศาสตร์เฉพาะแผนรับมือน้ำ การปรับกระบวนการและสร้างแนวร่วมรับมือร่วมกับชุมชน บนภาวะความผันผวนเพื่อเข้าช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ **และหลังเกิดเหตุ** จะต้องมีแก้ไขและควบคุมความผันผวน ส่งผลกระทบจากปัจจัยทางด้านเทคโนโลยี ด้านทรัพยากรพลังงานลดน้อยลง ด้านปัญหาสังคมและขยายตัวเมืองเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาอาชีพและแรงงาน ส่วนนอร์ทเฮาส์ (Northouse, 2016) ได้ศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำและสถานการณ์ความท้าทาย ประกอบด้วย ความท้าทายเชิงเทคนิค ความท้าทายที่เป็นปัญหาในสถานที่ทำงานซึ่งมีความชัดเจนในวิธีการจัดการกับปัญหา ความท้าทายเชิงเทคนิคและการปรับเปลี่ยน ความท้าทายในการปรับเปลี่ยน และ (Parween & Deepak, 2019) เห็นด้วยว่าเป็นความท้าทายต่อการบริหารจัดการงานของผู้นำองค์กร นั่นก็คือความท้าทายจากเทคโนโลยีสร้างความผันผวนมีผลกระทบสูงต่อองค์กรขององค์กรยุค

[231]

ใหม่ ความท้าทายจากโลกาภิวัตน์อย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ความท้าทายจากทรัพยากรพลังงานลดลง ความท้าทายทางสังคมสู่ความเป็นประชาธิปไตย เน้นกระจายความเจริญจากเมืองสู่ท้องถิ่น และความท้าทายด้านประชากรเป็นช่วงของการเปลี่ยนผ่านทางประชากร ซึ่งความท้าทายดังกล่าวจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการกำกับ ติดตามแผนปฏิบัติงานเชิงรุกในการรับมือภัยพิบัติที่ก่อนและหลังเกิดเหตุที่ชัดเจน และต่อเนื่องในทุกๆ ปี

2. ข้อเสนอแนะและวิธีการป้องกันแก้ไขปัญหา ในส่วนพื้นที่ชุมชนหรือผู้ประสบภัยพิบัติน้ำท่วม ภายใต้การนำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เชื่อมโยงกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งหาวิธีการและการเตรียมพร้อมเผชิญรับมือการจัดการภัยพิบัติดังกล่าว ได้ประมวลวิธีการและข้อคิดเห็นจากการทบทวนวรรณกรรมและสถานการณ์ภัยพิบัติน้ำท่วม สามารถสรุปเป็นแบบระยะเวลาการแจ้งเตือนรับมือขั้นต้นใดก่อนและหลังเกิดเหตุ ซึ่งสามารถสะท้อนออกมาเป็นแบบการแจ้งเตือนพร้อมแบบฝึกซ้อมที่ถูกต้องและเหมาะสม ตามวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหา สามารถแบ่งแยกวิธีการเผชิญรับมือภัยน้ำท่วมได้เป็น 3 ระยะ คือ (4F-3F-4F) ระยะแรกผู้นำควรจะดำเนินการระบบแจ้งเตือนขั้นต้นใดก่อนและหลังเกิดเหตุ ซึ่งได้แบบการแจ้งเตือนพร้อมแบบฝึกซ้อมที่ถูกต้องและเหมาะสม ตามวิธีการสากลเป็นไปตามแผนงานของ Federal Emergency Management Agency (FEMA) การฝึกซ้อมเชิงอภิปราย (discussion-based exercise) เป็นการฝึกซ้อมที่เน้นการหารือ อภิปรายถึงแผน มาตรการ หรือวิธีการปฏิบัติ การฝึกซ้อมเชิงปฏิบัติการ (operational-based exercise) และของกรมป้องกันบรรเทาสาธารณภัย หากสถานการณ์เกินความคาดหมายที่เกิดขึ้น (ปัญญพงศ์ วงศ์ณาศรี, 2564) ได้ให้ข้อเสนอแนะวิเคราะห์บริบทความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนนวัตกรรมในยุคไทยแลนด์ 4.0 มีความท้าทายด้านบริบทและการเปลี่ยนแปลงของเมือง ประกอบด้วยนวัตกรรมด้านการวิจัย นวัตกรรมด้านการสร้างความร่วมมือ นวัตกรรมด้านเทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านการพัฒนาเมือง

ดังนั้น ผู้นำในการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนึ่งในความท้าทายของการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ในการรับมือจะต้องเริ่มต้นโดยนำนวัตกรรมมาช่วยในการวางแผน ดำเนินงาน การสื่อสาร การติดตามประเมิน และช่องทางหรือวิธีการให้เข้าใจในภาวะวิกฤตที่เผชิญ พร้อมรับฟังข้อเสนอแนะในการรับมือภัยพิบัติของทุกฝ่าย เพื่อให้ชุมชนหรือผู้ประสบภัย กำหนดกลไกการรับมือเฉพาะหน้าให้มีความชัดเจนและมีเอกภาพ ในการที่จะเคลื่อนย้ายประชาชน และทรัพย์สินสู่พื้นที่ที่ปลอดภัย ผู้นำและผู้ประสบภัยในชุมชนสามารถนำแบบการแจ้งเตือนพร้อมแบบฝึกซ้อมรับมืออุทกภัยเมื่อเกิดอุทกภัย บทบาทที่สำคัญผู้นำโดยการมีส่วนร่วมและให้ความช่วยเหลือคลี่คลายสถานการณ์ให้เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว

[232]

## เอกสารอ้างอิง

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2557). *การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2559). *หนังสือคำศัพท์ด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.
- กฤษวรรธน โล้วชรินทร์. (2564). *รัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดเพื่อการจัดการปกครองสาธารณะในศตวรรษที่ 21*. ขอนแก่น : วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. (2565). *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 – 2570*. [Online]  
<https://dmcrrh.dmcr.go.th/attachment/dw/download.php?WP=nKq4MUNjoGy3ZHkCoMOahKGtnJg4WaN4oGA3A0j1oH9axUF5nrO4MNo7o3Qo7o3Q>
- ไชยนันท์ ปัญญาศิริ. (2563). *แนวคิดร่วมสมัยทางการจัดการสาธารณะ : การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบและการประยุกต์ใช้*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : ธรรมนิติ เพรส.
- ณัฐภัทร อินทรปรีดา, ประสาร มาลากุล ณ อยุธยา และผ่องพรรณ เกิดพิทักษ์. (2565). *ภาวะผู้นำ การปรับเปลี่ยนเพื่อเสริมสร้างการบริหารจัดการงานในโลกแห่งความผันผวน*. Ratchaphruek Journal. 20 (2), 16-28. DOI: 10.14456/rpjnr.2022.2
- ทศพล อัครพงษ์ ไพบูลย์, เพ็ญศรี ฉรินัง, อรุณ รักธรรม, และสมพรเฟื่อง จันทร์. (2563). *การบูรณาการการจัดการภัยพิบัติในยุค 4.0*. *วารสาร นวัตกรรมการบริหารและการจัดการ*, 8(3), 14-23.
- ปณณพงศ์ วงศ์ณาศรี. (2017). *วิเคราะห์บริบทความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนนวัตกรรมท้องถิ่นในยุคไทยแลนด์ 4.0*. *Asian Journal of Arts and Culture*, 17(1), 63-78.
- สกวเดือน พิมพ์ศาล และอนุชา ลาวงค์. (2558). *การวางแผนกลยุทธ์และการบริหารโครงการบนพื้นฐานหลักธรรมาภิบาล*. *วารสารวิทยาลัยนครราชสีมา*, 9(1), 83-92.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2563). *การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพการควรรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก : รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่อง*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2565). *รายงานสถานการณ์ความปลอดภัยทางถนนประเทศไทย ปี พ.ศ.2563*. ขอนแก่น : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

- Uchiyama, C., Linda Anne, S., & Tandoko, E. (2020). Climate Change Research in Asia: A knowledge synthesis of Asia-Pacific Network for Global Change Research (2013-2018). *Environmental Research*, 188(2),109635, DOI: 10.1016/j.envres.2020.109635
- Northouse, P. G. (2016). *Adaptive Leadership in Leadership: Theory and Practice*. 7<sup>th</sup> edition. California: SAGE Publication.
- Parween, S. & Deepak, S. (2019). *Positioning the future of Human Resource Management in a VUCA World*. [Online] <https://www.researchgate.net/publication/333673492>.
- Prakongsri, P., & Santiboon, T. (2020). Effective Water Resources Management for Communities in the Chi River Basin in Thailand. *Environmental Claims Journal*, 32(4), 323-348.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2019). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. Geneva: UNDRR.

[234]

**Citation:** อนุชา ลาวงค์, วาริช ราตรี, นุจรี ใจประนบ และ บัญชา พุฒินวนกุล. (2565). ความท้าทายผู้นำในการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษามหาอุทกภัย. วารสารสหวิทยาการวิจัยและวิชาการ, 2 (6), 217-234

Lawong, A., Rasri, W., Jaipranop, N., & Bhutwanakul, B., (2022). The Challenges of Leadership in Disaster Management of the Local Government Organizations: A Case Study of Flooding. *Interdisciplinary Academic and Research Journal*, 2 (6), 217-234; DOI: <https://doi.org/10.14456/iarj.2022.143>