

การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน กรณีศึกษา: จังหวัดขอนแก่น
และจังหวัดสงขลา

Community Based Management for Flood Disaster: A Case Study
of Khon Kaen Province and Songkhla Province

กอบกาญจน์ ประภาสวัต^{1*} อุทัย เลาหวิเชียร²
(Kobkarn Prapasavat and Uthai Laohavichien)

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวทางการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน กรณีศึกษา จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดสงขลา 2) ศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมและระดับของชุมชนในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน กรณีศึกษา จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดสงขลา (3) ศึกษาปัญหาของการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน กรณีศึกษา จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดสงขลา (4) เสนอแนะแนวทางการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่นและจังหวัดสงขลา ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานระดับภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน รวมทั้งสิ้น 30 คน จังหวัดละ 15 คน ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน นอกจากนี้ยังมีการวิจัยเอกสารและการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย และการสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า 1) แนวทางการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของทั้งสองกรณีศึกษามีการแบ่งขั้นตอนการปฏิบัติ 3 ขั้นตอน คือ ก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ โดยอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการและคณะทำงานแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. 2550 2) ลักษณะการมีส่วนร่วม ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยมีการเฝ้าระวังเหตุในชุมชน เข้าร่วมประชุมมีการออกความคิดเห็น และมีการจัดตั้งอาสาสมัครประจำ ชุมชน และระดับการมีส่วนร่วมของทั้งสองกรณีอยู่ในระดับการมีส่วนร่วมเพียงแต่ในนาม 3) สำหรับปัญหาของการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของทั้งสองกรณีพบว่ามีปัญหาเรื่อง งบประมาณ ไม่เพียงพอในการจัดการภัยพิบัติตามที่ได้มีการวางแผนร่วมกันของภาคส่วนต่างๆ 4) ข้อเสนอแนะ หน่วยงานภาครัฐควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการจัดการภัยพิบัติ และควรมีการแก้ไขกฎหมาย โดยส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในทุกระดับ เพื่อลดความเสี่ยงของประชาชนและส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนมีความรู้และขีดความสามารถในการจัดการรูปแบบการบูรณาการและให้ความสำคัญกับการนำขีดความสามารถของประชาชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์ และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

¹นักศึกษาระดับปริญญาเอก ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 10240
Doctor of Philosophy Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University, 10240

²รองศาสตราจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 10240

Assoc. Prof. Dr. Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University, 10240

Corresponding author: pkobkarn@gmail.com

จากการสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษาการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ทั้ง 2 แห่ง พบว่า แนวทางการจัดการภัยพิบัติมีความคล้ายคลึงกัน สิ่งที่มีความแตกต่างกัน คือจังหวัดสงขลามีการวางแผนในระดับชุมชนแต่ละชุมชนโดยมีทุกภาคส่วนเข้าร่วมวางแผนและให้ความรู้ด้านภัยพิบัติแก่ชุมชน มีการจัดทำแผนที่น้ำท่วม จัดทำแผนที่กลุ่มคนเปราะบาง และการจัดทำบ้านพี่เลี้ยงหรือหัวหน้าซอยประจำซอยต่างๆ ซึ่งในการดำเนินการลักษณะนี้ของจังหวัดขอนแก่นไม่ได้ดำเนินการ และการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันโดยจังหวัดขอนแก่น การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับที่ 4 ระดับการปรึกษาหารือ และ จังหวัดสงขลา อยู่ในระดับที่ 5 ซึ่งเป็นเพียงการป้อนใจ

คำสำคัญ: การจัดการภัยพิบัติ อุทกภัย ชุมชนเป็นฐาน

ABSTRACT

This research aims to 1) Study the community-based flood disaster management approach: case studies in Khon Kaen and Songkhla provinces. 2) To study the nature of community participation and level in community-based flood disaster management, a case study in Khon Kaen and Songkhla provinces. 3) To study the problems of community-based flood disaster management, case studies in Khon Kaen and Songkhla provinces. 4) Propose guidelines for community-based disaster management a case study of Khon Kaen and Songkhla provinces.

The research methodology used a qualitative case study approach, with in-depth interviews of 30 key informants 15 per province from regional organizations, local government organizations, and communities involved in disaster management based on community involvement. In addition, document analysis and non - participant observation were used, and data were analyzed using inductive analysis and cross-case analysis.

The study found that 1) community-based disaster management was the foundation of both case studies, which involved dividing the disaster management process into three stages: before, during, and after the event. This was done in the form of a committee and working group appointed by the provincial governor, in compliance with the Disaster Prevention and Mitigation Act of 2007. 2) The nature of community participation involved community surveillance, participation in meetings, expression of opinions, and the establishment of community volunteers. The level of community participation in both cases was only nominal. 3) Regarding the problem of community-based disaster management in both cases, the study found that there was a problem with insufficient budget allocation for disaster management, even though there had been joint planning among various sectors. 4) Recommendations included the need for government agencies to genuinely involve the community in disaster management, and the need to amend laws to promote participation at all levels, in order to

reduce risk for the community. It is also important to enhance the knowledge, capabilities of both government agencies, communities in disaster management, to maximize the benefits and efficiency of community capabilities.

From the cross-synthesis of the two community-based flood disaster management case studies, it was found that the disaster management approaches were similar. Things that are different. Songkhla has a plan at the community level for each community, with all sectors participating in planning and providing disaster knowledge to the community. A flood map is prepared. Create a map of vulnerable groups and the preparation of a nanny house or head of the alleys In doing this kind of operation, the province of Khon Kaen does not operate. And different contributions by Khon Kaen Province Participation was at level 4, consultation level, and Songkhla was at level 5, which was just a consolation.

Keywords: Disaster management, Flood, Community based

Article history:

Received 2 May 2023

Revised 7 June 2023

Accepted 9 June 2023

SIMILARITY INDEX = 3.02%

1. บทนำ

ในประเทศไทย มีเหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติที่สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี.ศ.2554 เกิดวิกฤติน้ำท่วม ซึ่งถือว่ามีความรุนแรงและเสียหายสูงสุดเป็นประวัติการณ์ มีราษฎรได้รับผลกระทบจำนวนมากถึง 12.8 ล้านคน เศรษฐกิจได้รับผลกระทบคิดเป็นมูลค่าความเสียหายมากกว่า 1.44 ล้านล้านบาท พื้นที่อุทกภัยครอบคลุม 65 จังหวัด มีผู้เสียชีวิต 813 คน (กองป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2559) ความเสียหายจากเหตุการณ์อุทกภัยในครั้งนี้ถือเป็นความเสียหายขั้นหายนะ เป็นความเสียหายอันดับ 4 ของโลก รองจากแผ่นดินไหวและเหตุการณ์สึนามิที่ญี่ปุ่น แผ่นดินไหวในโกเบ และพายุเฮอริเคนแคทรีน่า (คณะทำงานสังเคราะห์บทเรียนการรับมืออุทกภัย, 2554)

กรมชลประทานได้สรุปปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการเกิดอุทกภัยในประเทศไทยประกอบด้วย 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยทางธรรมชาติและปัจจัยจากมนุษย์ โดยปัจจัยทางธรรมชาติมีสาเหตุมาจากการเกิดฝนตกหนักหรือฝนตกต่อเนื่องกันเป็นเวลานาน อีกทั้งลักษณะภูมิประเทศของประเทศไทยของแต่ละภาคยังเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดลักษณะอุทกภัยที่ต่างกัน เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ บริเวณตอนบนของภาคมีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบสูงลาดเอียงไปทางตะวันออกลงสู่แม่น้ำโขงมักได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมซึ่งที่เกิดจากสภาวะฝนตกหนักและน้ำในแม่น้ำโขงล้นตลิ่ง บริเวณตอนกลางของภาคเป็นที่ราบลุ่มอุทกภัยที่เกิดขึ้น เกิดจากน้ำท่วมซึ่งเนื่องจากฝนตกหนักและน้ำในแม่น้ำล้นตลิ่ง ส่วนบริเวณตอนล่างของภาคมีลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นที่ราบสูงมักเกิดน้ำท่วมฉับพลัน เนื่องจากฝนตกหนักบริเวณเขาใหญ่ หรือในภาคใต้ซึ่งมีทะเลขนานข้างทั้ง 2 ด้าน ทางด้านตะวันออก คือ อ่าวไทย และทางด้านตะวันตก คือ ทะเลอันดามัน ได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมพายุดีเปรสชัน และพายุหมุนเขตร้อนอยู่บ่อยครั้ง โดยภาคใต้ฝั่งตะวันออก ส่วนใหญ่จะเกิดน้ำท่วมฉับพลันเนื่องจากฝนตกหนักบนเทือกเขาสันกาลาคีรีบริเวณที่ราบ ชายฝั่งทะเลอาจเกิดอุทกภัยอันเนื่องมาจากฝนตกหนักและน้ำทะเลหนุนได้ด้วย ส่วนภาคใต้ฝั่งตะวันตก อุทกภัยเกิดจากน้ำท่วมฉับพลันเนื่องจากฝนตกหนักบริเวณเทือกเขาภูเก็ตและเมื่อภูเขาจนครศรีธรรมราช เป็นต้น และหากมีฝนตกหนักบริเวณลุ่มน้ำก็มักก่อให้เกิดน้ำล้นตลิ่งในบริเวณลุ่มน้ำนั้นๆ แต่ความรุนแรงและความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจจะขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆด้วย เช่น การวางผังเมืองที่ขวางการไหลของน้ำ พื้นที่ป่าไม้ที่จะช่วยชะลอการไหลหลากของน้ำมีน้อยลง ระบบการระบายน้ำในชุมชนขาดประสิทธิภาพ และการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมกับภูมิประเทศ เป็นต้น อีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นสาเหตุของการเกิดอุทกภัยในประเทศไทย คือ ปัจจัยที่เกิดจากมนุษย์ สาเหตุเกิดจากกิจกรรมและลักษณะที่ตั้งที่อยู่อาศัยของมนุษย์ ประชาชนมักจะเข้าไปอาศัยอยู่กับแหล่งน้ำเพื่อสำหรับอุปโภคบริโภค รวมถึงความต้องการทางน้ำไว้เป็นเส้นทางคมนาคม เพื่อติดต่อค้าขาย จึงได้เลือกที่ตั้งเมืองหรือชุมชนขนาดใหญ่ไว้บริเวณริมแม่น้ำ โดยคำนึงถึงความสะดวกในชีวิตประจำวันมากกว่าคำนึงถึงภัยอันตรายจากอุทกภัย โดยในปัจจุบันมีการขยายเขตเมืองรุกเข้าไปในพื้นที่ลุ่มต่ำ(Flood Plain) ซึ่งเป็นแหล่งเก็บน้ำธรรมชาติทำให้ไม่มีพื้นที่รับน้ำ ดังนั้นเมื่อเกิดฝนตกหนักหรือฝนตกต่อเนื่องเป็นเวลานาน น้ำล้นตลิ่งก็จะเข้าไปท่วมบริเวณที่เป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ ซึ่งเป็นเขตเมืองที่ขยายใหม่ นอกจากนี้ ยังมีการก่อสร้างโครงสร้างต่างๆทำให้มีการขวางทางน้ำธรรมชาติ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการระบายน้ำและทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วม เช่น การก่อสร้างถนนที่มีการออกแบบทางระบายน้ำของถนนไม่เพียงพอ เมื่อฝนตกหนักในพื้นที่ก็จะทำให้น้ำเอ่อท่วมซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่ชุมชนเมืองใหญ่ จากการที่ไม่สามารถระบายน้ำได้อย่างรวดเร็ว สาเหตุอีกประการหนึ่ง คือ การใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ หรือการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ผิดประเภท การตัดไม้ทำลายป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอยและเกษตรกรรม โดยขาดมาตรการอนุรักษ์ดิน และน้ำย่อมก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อปริมาณการซึมของน้ำลงดินในฤดูฝน ทำให้การดูดซับน้ำของดินลดลง เพิ่มปริมาณน้ำไหลบ่าหน้าดินและเพิ่มโอกาสการเกิดน้ำท่วม เมื่อเกิดฝนตกหนักจะทำให้อัตราการไหลสูงเพิ่มมากขึ้นและเร็วขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้เกิดดินและ

รากไม้ขนาดใหญ่ถูกชะล้างให้ไหลลงมาในท้องน้ำ ทำให้ท้องน้ำตื้นเขินไม่สามารถระบายน้ำได้ทันที ทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณท้ายน้ำ (กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562)

การจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ความสำคัญกับมาตรการในเชิงป้องกัน และลดผลกระทบจากการเกิดภัยและสามารถอยู่ร่วมกับภัยได้หากชุมชนมีการเตรียมความพร้อมที่ดี การพัฒนาชุมชนจึงมีความสำคัญ เพื่อให้ชุมชนสามารถรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น หรือที่เรียกว่า “การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน” (Community Based Disaster Management: CBDM) คือ การให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการป้องกัน แก้ไข บรรเทาและฟื้นฟูสาธารณภัย โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนตัดสินใจและบริหารจัดการภัยเพื่อลดความเสี่ยงภัยของชุมชน และชุมชนได้นำเอาประสบการณ์ความรู้ต่างๆ ในท้องถิ่นมาปรับใช้เพื่อรับมือกับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการกับภัยพิบัติต่างๆ ให้กับคนในชุมชนให้สามารถตอบสนองต่อภัยได้ทันเวลา รวดเร็ว ตรงเป้าหมาย และความต้องการของชุมชน เนื่องจากชุมชนมีความเป็นเจ้าของในชุมชน และความรู้เข้าใจกับสภาพแวดล้อมของชุมชนได้ดีกว่าคนภายนอก แต่อย่างไรก็ตาม ความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและภาคเอกชน ก็ยังมีความจำเป็นและยังคงมีบทบาทสำคัญ ทั้งทรัพยากรและองค์ความรู้ ในการกระตุ้นให้ชุมชนลุกขึ้นมาจัดการกับปัญหาของตัวเอง (กองป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553)

สถานการณ์การเกิดอุทกภัยในจังหวัดขอนแก่น เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในลุ่มน้ำชีซึ่งเป็นลุ่มน้ำหลัก และมีอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลาง ได้แก่ เขื่อนอุบลรัตน์ เพื่อใช้ในการอุปโภค บริโภค อีกทั้งยังใช้ในการเกษตร เป็นพื้นที่ที่เกิดอุทกภัยทุกปี ซึ่งมีสาเหตุเกิดจากสภาพภูมิประเทศเป็นป่าเขาซึ่งเป็นต้นกำเนิดลำน้ำชีและลำน้ำสายหลักหลายสาย ซึ่งมีความลาดชันสูง โดยทางตอนล่างของพื้นที่ลุ่มน้ำชีเป็นที่ราบลุ่ม และมีลำน้ำหลายสายไหลมารวมตัวกัน ซึ่งเป็นจุดที่ลำน้ำชีบรรจบกับลำน้ำมูล ก่อนไหลลงสู่ลำน้ำโขงทำให้เกิดปัญหาการระบายน้ำไม่ทัน แหล่งกักเก็บน้ำและระบบชลื่อน้ำหลากยังไม่เพียงพอ ซึ่งเกิดจากลำน้ำธรรมชาติตื้นเขิน และมีการบุกรุกของชุมชนริมฝั่งน้ำ และพื้นที่ป่าไม้บนเขา สภาพอุทกนิเวศวิทยามีฝนตกหนักในพื้นที่ลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เสี่ยงเกิดอุทกภัย และเกิดอุทกภัยซ้ำซาก โดยเมื่อปีพ.ศ.2560 ได้เกิดอุทกภัยในอำเภอเมืองขอนแก่น เกิดฝนตกหนัก ส่งผลให้ปริมาณน้ำจำนวนมากไหลหลากจากชุมชนชนบทเข้าสู่ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทและเข้าสู่ชุมชนเมือง เมื่อวันที่ 17-19 กันยายน พ.ศ.2563 เกิดพายุโซนร้อนโนอึล เกิดฝนตกหนักในเขตชุมชนเมืองขอนแก่นส่งผลกระทบให้มีน้ำท่วมขังหลายจุดในเขตอำเภอเมืองขอนแก่น โดยวัดปริมาณน้ำฝนได้ 30.8 มิลลิเมตร ซึ่งสาเหตุของการเกิดอุทกภัยในอำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น มีสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ มีการขยายตัวหรือการเติบโตของเมือง มีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน อาคารที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการเพิ่มขึ้นของโครงสร้างพื้นฐานและอาคารทำให้น้ำที่เกิดจากฝนตกไม่สามารถซึมลงสู่พื้นดินได้ เนื่องจากไม่ได้สร้างทางระบายน้ำได้อย่างเพียงพอและเหมาะสม ทำให้เกิดการอุดตันและไม่สามารถระบายน้ำได้อย่างรวดเร็ว อีกประการหนึ่ง คือ มีปริมาณน้ำฝนในปริมาณมากในช่วงเวลาสั้นๆ ไม่กระจายตัว ทำให้มีปริมาณน้ำฝนสะสม ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมขังช่วงเวลาหนึ่ง ทำให้ส่งผลกระทบกับชุมชนในเขตอำเภอเมืองขอนแก่น (สำนักงานชลประทานที่ 6, ม.ป.ป.).

การเกิดอุทกภัยในอำเภอหาดใหญ่มีไม่น้อยกว่า 20 ครั้ง มักจะเกิดช่วงเดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคมของทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเดือนพฤศจิกายน โดยอุทกภัยครั้งใหญ่และก่อให้เกิดความเสียหายมากคือเหตุการณ์เกิดขึ้นในปีพ.ศ.2531, 2543 และ 2553 เกิดจากปัจจัยสำคัญ คือ เกิดจากหย่อมความกดอากาศต่ำหรือมีพายุหมุน เขตร้อนพัดผ่านเข้าทางภาคใต้ของประเทศไทย ทำให้มีฝนตกหนัก และเกิดน้ำหลากจากภูเขาสูงสู่คลองอู่ตะเภา สาเหตุของการเกิดอุทกภัยในอำเภอหาดใหญ่ เนื่องจากสภาพภูมิประเทศของอำเภอ

หาดใหญ่เป็นที่ราบลุ่มชายฝั่งและมีลักษณะเป็นเมืองแอ่งกระทะ อีกทั้งยังเป็นบริเวณจุดบรรจบของลำน้ำหลายสาขาของกลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา และมีปริมาณน้ำฝนในปริมาณมาก และมีการพัฒนาพื้นที่และใช้ที่ดินอย่างรวดเร็วจนเป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งผลจากการใช้ที่ดินซึ่งมีสิ่งก่อสร้างขวางทางระบายน้ำ ทำให้การไหลของน้ำลงสู่ทะเลสาบสงขลาล่าช้า ทำให้อำเภอหาดใหญ่เกิดอุทกภัยเป็นเวลานาน (โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, 2557)

การจัดการภัยพิบัติที่ผ่านมาของทั้งสองจังหวัดเป็นการจัดการเชิงตั้งรับ กล่าวคือ เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นประชาชนจะรอให้หน่วยงานภาครัฐเข้ามาช่วยเหลือและหลังจากเกิดภัยพิบัติแล้วรอรับการเยียวยา ขาดการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการป้องกัน การเตรียมความพร้อม การรับมือ และการฟื้นฟู สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจและทรัพย์สิน เนื่องจากพื้นที่ทั้งสองพื้นที่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจของจังหวัดทั้งสอง ทำให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติจำเป็นต้องมีมาตรการปฏิบัติการเชิงรุก เพื่อบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติอุทกภัย กองป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทยจึงได้นำเอาแนวคิดการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การลดความเสี่ยงภัย การลดความเปราะบาง และการเพิ่มขีดความสามารถหรือศักยภาพของชุมชนในการรับมือกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งจะทำให้ชุมชนมีความปลอดภัยและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ไม่ว่าจะเกิดภัยพิบัติที่มีความเสี่ยงมากหรือน้อย ชุมชนเป็นกลุ่มแรกที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติ และได้รับผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน หากมีการจัดการ มีการเตรียมความพร้อมในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ดี จะช่วยป้องกันให้สถานการณ์ฉุกเฉินไม่ลุกลามไปเป็นภัยพิบัติ แต่หากชุมชนไม่สามารถป้องกันสถานการณ์ฉุกเฉินได้ และรอการช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก จะทำให้ประชาชนในชุมชนได้รับความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน กรณีศึกษา จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่ประสบปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากเป็นประจำทุกปีเหมือนกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน และมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นอีกในอนาคต การวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นให้เห็นถึงปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหา ซึ่งผลการวิจัยจะเป็นแนวทางในการนำข้อมูลไปให้ประโยชน์กับชุมชนในพื้นที่ประสบภัยพิบัติ และเป็นข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในการกำหนดแนวทาง นโยบาย การวางแผน การส่งเสริมและการพัฒนาเพื่อให้สามารถบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวทางการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน กรณีศึกษา จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดสงขลา
2. เพื่อศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมและระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน กรณีศึกษา จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดสงขลา
3. เพื่อศึกษาปัญหาของการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน กรณีศึกษา จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดสงขลา
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่นและจังหวัดสงขลา

2. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ” (Disaster Risk Management: DRM)

การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Management: DRM) หมายถึง กระบวนการบริหารจัดการ ที่เป็นระบบครบวงจร ทั้งกระบวนการบริหารจัดการ ควบคุมทรัพยากร กิจกรรม และกระบวนการในการดำเนินงานในชุมชน โดยลดสาเหตุของแต่ละโอกาสที่ชุมชนจะเกิดความเสียหาย เพื่อให้ผลกระทบและความเสียหายอยู่ในระดับที่ชุมชนสามารถรับมือได้ เป็นกระบวนการของวงจรการจัดการ สาธารณภัยในแนวทางปฏิบัติการเชิงรุก (Proactive Approach) โดยดำเนินการด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยง ความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สินที่อาจจะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ รวมทั้งมาตรการที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหา ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งเป็นการวางแผนเพื่อเผชิญหน้ากับสถานการณ์ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัยที่ต่อเนื่องจนครบกระบวนการ เช่นเดียวกับ Trogrlic et al. (2017) กล่าวว่า กลยุทธ์การจัดการ ความเสี่ยงจากอุทกภัยในปัจจุบันมุ่งเน้นไปที่การจัดการความเสี่ยงจากอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ความพยายามของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายและเรียกร้องให้ลดความเสี่ยงและแนวทางที่มุ่งเน้นการเตรียม ความพร้อม โดยแนวทางปฏิบัติในปัจจุบันจำเป็นต้องต้องมีการปรับปรุงหลายประการในด้านการจัดการ เงินทุน และการมีส่วนร่วมการกำกับ ดูแลและการจัดการโครงการ

ปัจจัยที่สำคัญของการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย คือ การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องร่วมมือกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาของชุมชนหรือหมู่บ้านของตนเอง โดยมีแนวทางในการรับมือกับภัยพิบัติของชุมชนหรือหมู่บ้านที่จะต้องอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ก่อนที่จะได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก มีการวางแผนเป้าหมายร่วมกัน มีความไว้วางใจกันและกันและมีความยินดีที่จะรับความเสี่ยง เพื่อผลักดันให้เกิดความร่วมมือกัน (Huxham and Vangen, 2005) โดยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction) เป็นการลดโอกาสที่จะก่อให้เกิดสาธารณภัยด้วยการลดปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยง ได้แก่ ภัย ความล่อแหลม ความเปราะบาง และการเพิ่มศักยภาพ

2.2 แนวคิดการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

การประชุม World Conference on Disaster Reduction ว่าด้วยเรื่อง “การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ” ขึ้นที่เมืองโกเบ จังหวัดเฮียวโกะ ประเทศญี่ปุ่นในปีพ.ศ.2548 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และเพื่อสร้างความยืดหยุ่นของประเทศและชุมชนต่อภัยพิบัติ โดยจัดลำดับความสำคัญของการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับชุมชน ซึ่งเป็นวิธีการมีส่วนร่วมกับชุมชนและทำให้พวกเขาพึ่งพาตนเองได้ (UNISDR, 2007) เนื่องจากชุมชนเป็นทรัพยากรหลักและผู้มีบทบาทแนวทางชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาและดำเนินการตามแผนภัยพิบัติทำให้มั่นใจได้ถึงถึงการเป็นเจ้าของที่สามารถช่วยให้ชุมชนสามารถป้องกัน ลด และตอบสนองต่อความเครียด แรงกระแทก และเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ (O'Brien and O'Keefe, 2014) มีการเน้นมากขึ้นในแนวทางชุมชนที่เน้นที่ต้นเหตุของความเปราะบางมากกว่าเหตุการณ์ภัยพิบัติที่แยกจากกัน (Blaikie et al., 2005) กล่าวคือ ลดการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน ความเสียหายด้านเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของชุมชนและประเทศในช่วงระยะเวลา 1 ทศวรรษ (ค.ศ.2005-2015) สรุปเป็นลำดับความสำคัญกรอบงานเฮียวโกะ ได้ 5 ข้อ ดังนี้

1. การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ หน่วยงานภาครัฐต้องพัฒนาหรือปรับปรุงนโยบาย กฎหมาย และตัดตั้งองค์การภัยพิบัติรวมถึง จัดให้มีแผนงานโครงการและโครงการ ให้ครอบคลุมการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและมีทรัพยากรที่เพียงพอ กับโครงการเหล่านี้

2. รู้จักความเสี่ยงและดำเนินการ แต่ละประเทศและชุมชนต้องรู้จักความเสี่ยงที่กำลังเผชิญอยู่และ ดำเนินการ บนพื้นฐานของความรู้ทั้งในด้านวิทยาศาสตร์ เทคนิควิธี และความสามารถขององค์การ ในการ พัฒนาระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพ

3. สร้างความรู้ ความเข้าใจ และจิตสำนึกให้แก่ประชาชน ภัยพิบัติสามารถลดลงได้มาก หาก ประชาชนได้รับการแจ้งเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติเพื่อลดความเสียหายและปฏิบัติตาม

4. ลดปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสี่ยง เช่น ให้ชุมชนย้ายออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยสร้างบ้านเรือนที่อยู่อาศัย ให้มีความคงทนและแข็งแรงเพื่อให้สามารถทนต่อความรุนแรงจากภัยพิบัติ

5. สร้างศักยภาพในการเตรียมความพร้อมในการเผชิญภัยพิบัติในทุกระดับ การเตรียมพร้อมด้วย การประเมินความเสี่ยงก่อนการเกิดภัยพิบัติในทุกระดับของสังคม จะช่วยในประชาชนมีความสามารถที่จะ เผชิญภัยธรรมชาติได้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยพิบัติขนาดเล็กและขนาดกลางที่เกิดขึ้นบ่อยในชุมชน

แนวคิดการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานนั้นเป็นแนวทางที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมอย่างเป็น ระบบเพื่อจัดการและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งมีการนำเสนอครั้งแรกในเอกสาร Ocho Rios จากการ ประชุมนานาชาติเรื่องการดำเนินการตามโครงการลดภัยพิบัติในปีพ.ศ. 2527 (Maskrey, 2011) ต่อมา มีการ นำเสนอแนวคิดการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานเป็นทางเลือกแทนการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ แบบดั้งเดิมในช่วงประมาณปีพ.ศ.2533 (Izumi and Shaw, 2012) และถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกโดยองค์การ พัฒนาเอกชนของประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากความสำเร็จเริ่มแรกในการยกระดับความตระหนักในความ เสี่ยง การสร้างสถาบันในท้องถิ่น ทรัพยากรและความสามารถ และในการจัดการกับความเปราะบางที่มีอยู่ ทำให้ ได้รับความนิมยอย่างรวดเร็วในองค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลท้องถิ่น (Izumi and Shaw, 2012) แนวทางของการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานได้รับเพิ่มเติมในกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ สำหรับ การดำเนินการตั้งแต่ปีพ.ศ.2548 และในกรอบการดำเนินงานเซนไดที่ตามมาสำหรับการลดความเสี่ยงจากภัย พิบัติจากปีพ.ศ.2558 ความสำคัญของการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานสะท้อนให้เห็นจากความจริง ที่ว่าปัจจุบันการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติทั้งหมดถูกรวมเข้าด้วยกัน ด้วยส่วนประกอบการจัดการภัยพิบัติ โดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Maskrey, 2011) ในเบื้องต้น ความสำคัญของแนวทางจัดการโดยอาศัยชุมชนเป็น ฐาน คือ การมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนที่มีความเสี่ยง ซึ่งเป็นตัวแสดงหลักตลอดกระบวนการจัดการความ เสี่ยง (JANI, 2011)

2.3 กระบวนการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

เริ่มต้นโดยการเลือกชุมชนท้องถิ่น ซึ่งจุดสนใจหลักอยู่ที่ชุมชนที่มีความเปราะบางสำหรับ การแทรกแซง ขึ้นต่อไปคือ การสร้างสายสัมพันธ์กับชุมชนและทำความเข้าใจกับชุมชน ช่วยให้เข้าใจ โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมที่แพร่หลายในสังคม สถาบันชุมชน และการกระจายตัวของชุมชน การ ประเมินความเสี่ยงเป็นขั้นตอนที่สามของกระบวนการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานชุมชน ท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการประเมินอันตรายต่างๆ ความเปราะบางต่ออันตราย ความสามารถที่

เกี่ยวข้อง และการรับรู้ต่ออันตรายและภัยพิบัติ จากการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วม แผนปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมจะถูกจัดทำขึ้นโดยการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง มีการจัดระเบียบชุมชนท้องถิ่นและองค์การที่เกี่ยวข้องพยายามเตรียมขีดความสามารถของชุมชนในการรับมือกับอันตรายประเภทต่างๆ ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผนต่าง ๆ และในการติดตามและประเมินผลโครงการจัดการภัยพิบัติ ซึ่ง Abarquez and Murshed, (2004) กล่าวว่าในกระบวนการประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้มีบทบาทต่างๆ ซึ่งแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม คือ คนในและคนนอก บุคคลภายใน หมายถึง บุคคล ครอบครัว องค์กร และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนภายในชุมชน การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานชุมชนเป็นจุดสำคัญในหมู่ของบุคคลภายใน เนื่องจากสามารถรับประกันการดำเนินการตามมาตรการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ หน่วยงานที่ใช้แนวคิดการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานชุมชน ควรจัดระเบียบทุกด้านในชุมชน ผู้ชาย ผู้หญิง ขาวนา พ่อค้า กรรมกร เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนอื่นๆ ที่มีความต้องการพิเศษในการดำเนินการต่างๆ มากมายในการทำเช่นนั้น และควรระบุงการรับรู้และความสนใจที่แตกต่างกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากในชุมชน ในขณะที่บุคคลภายนอก ได้แก่ สำนักงานและหน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน สหประชาชาติ ภาคเอกชน และหน่วยงานภายนอกอื่นๆ ที่ต้องการลดความเปราะบางในชุมชนเหล่านั้นและพัฒนาศักยภาพในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ สามารถให้การสนับสนุนด้านเทคนิค วัสดุ การเงิน ฯลฯ

3. วิธีดำเนินการวิจัย

3.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้วิจัยเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยใช้วิธีเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) รวม 30 คน แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญภาครัฐ จากหน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น และอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา จำนวน 20 คน ได้แก่

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหน่วยงานราชการ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตัวแทนสำนักชลประทานประจำจังหวัด จังหวัดขอนแก่น 5 คน จังหวัดสงขลา 5 คน รวม 10 คน

2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการบรรเทาและป้องกันสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดขอนแก่น 5 คน จังหวัดสงขลา 5 คน รวม 10 คน

กลุ่มที่ 2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประชาชน ในเขตอำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น และอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลาประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านและประธานชุมชน ประชาชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่น้ำท่วม จังหวัดขอนแก่น 5 คน จังหวัดสงขลา 5 คน รวม 10 คน

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัย ได้แก่

1. การศึกษาจากเอกสาร (documentary study) โดยใช้การศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) เป็นหลัก เป็นการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งเอกสารวิชาการ งานวิจัย แนวคิด ทฤษฎี เอกสารทางราชการ และงานวิจัยจากต่างประเทศที่เกี่ยวกับการ

จัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดย อาศัยชุมชนเป็นฐาน แผนงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการค้นคว้าข้อมูลจาก เว็บไซต์ต่างๆ

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) จากภาครัฐและภาคประชาชน โดยสัมภาษณ์ตามแบบสัมภาษณ์เจาะลึกแบบกึ่งโครงสร้าง ซึ่งประกอบด้วย คำถามย่อยทั้งปลายเปิด (open-ended) และคำถามย่อยปลายปิด (closed-ended) ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ถูกสัมภาษณ์ ได้แก่ ชื่อ ตำแหน่ง สถานที่ทำงาน วัน เวลา และ สถานที่ในการสัมภาษณ์ ระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่การศึกษา

ส่วนที่ 2 แนวคำถามเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เป็นไปตามวัตถุประสงค์การวิจัย อย่างไรก็ตาม ในการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยอาจไม่ได้เรียงลำดับคำถามจากข้อแรกถึงข้อสุดท้าย แต่อาจมีการเปลี่ยนแปลงลำดับคำถามตามความเหมาะสมในระหว่างสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยได้พยายามสัมภาษณ์ให้มีความครอบคลุมในทุกประเด็นคำถาม

4. ผลการวิจัย

ผลการวิเคราะห์ที่ได้รับการวิจัยด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัย เอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยนำมาสังเคราะห์มีผลดังนี้

1. แนวทางการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน จากการสังเคราะห์การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานกรณีศึกษาทั้ง 2 แห่ง พบว่า มีความคล้ายคลึงกันและมีส่วนที่แตกต่างกัน ซึ่งกรณีศึกษาทั้ง 2 แห่ง ใช้การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยด้วยการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ที่แบ่งอำนาจหน้าที่และบทบาทความรับผิดชอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็น 3 ระดับ ได้แก่ (1) หน่วยจังหวัดเป็นฝ่ายอำนวยการ ทำหน้าที่สั่งการและบัญชาการเหตุการณ์ในภาพรวม (2) หน่วยอำเภอ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติเพื่อประสานงานระหว่างหน่วยท้องถิ่นและหน่วยจังหวัด และ (3) หน่วยท้องถิ่น เป็นฝ่ายปฏิบัติการ ทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ของตน โดยหน่วยงานทั้ง 3 ระดับ สามารถใช้อำนาจในการสั่งการและจัดการปัญหาด้วยตนเองตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และยังพบอีกว่า แนวทางการจัดการภัยพิบัติดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (ปภ.) ที่ได้มุ่งเน้นการป้องกันเชิงรุกและการจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน ภายใต้หลักการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศ ตามแนวทางแบบ 2P2R ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการ 3 ระยะในวงจรการเกิดภัยพิบัติ

2. ลักษณะการมีส่วนร่วมและระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน ผลการศึกษาทั้ง 2 กรณี พบว่า ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ด้วยเหตุผลที่คล้ายคลึงกัน โดยเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอุทกภัยเป็นประจำทุกปี ทำให้ชุมชนมีประสบการณ์ในการอยู่ร่วมกับภัยพิบัติ อีกทั้งชุมชนเป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพยากรของตนเองและสภาพปัญหาอุทกภัยในพื้นที่เป็นอย่างดี ชุมชนจึงมีความตระหนักในการเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมออกความคิดเห็น วางแผน และตัดสินใจ เนื่องจากชุมชนเป็นผู้ที่เผชิญเหตุกลุ่มแรกและเป็นผู้ที่รู้บริบทพื้นที่ของตนเองเป็นอย่างดี แทนการพึ่งพาความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานภาครัฐเพียงอย่างเดียว โดยลักษณะการมีส่วนร่วมของทั้งสองกรณีอยู่ในขั้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ เนื่องจากมีการเข้าร่วมในการออกความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติและมีการเตรียมชุมชนคอยเฝ้าระวังเหตุ และอาสาสมัคร เพื่อช่วยเหลือประชาชนในชุมชนที่ได้รับผลกระทบเบื้องต้น ส่วนระดับการมีส่วนร่วมของจังหวัดขอนแก่นนั้นอยู่ในระดับการ

ปรึกษาหารือ (consultation) หรือระดับ 4 โดยเป็นเพียงแค่การขอให้เข้าร่วมประชุมและสำรวจข้อ คิดเห็น ของประชาชน และระดับการมีส่วนร่วมของจังหวัดสงขลานั้นอยู่ในระดับการทำให้พอใจ (placation) หรือใน ระดับ 5 โดยเป็นการเปิดให้ชุมชนเข้าร่วมประชุมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตัวแทนจากหน่วยงาน ภูมิภาคที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัด การภัยพิบัติ ซึ่งเป็นการร่วมกันออกความคิดเห็น วางแผน ตัดสินใจ ประเมินผล และถอดบทเรียนร่วมกัน

3. ปัญหาของการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน พบว่า การมีส่วนร่วมใน การวางแผนในกระบวนการสร้างความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของจังหวัด ขอนแก่นและจังหวัดสงขลาพบว่ามีปัญหาเหมือนกัน คือ งบประมาณ เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุน งบประมาณ เพื่อใช้ในการจัดการภัยพิบัติตามที่ได้มีการวางแผนร่วมกันของภาคส่วนต่างๆ ซึ่งในประเด็นนี้ทำ ให้ประชาชนหรือชุมชนขาดความเชื่อมั่นต่อภาครัฐ ส่วนระดับการมีส่วนร่วมทั้งสองกรณีนั้นอยู่ในระดับการ ส่วนร่วมเพียงแต่ในนามหรือเป็นระดับการมีส่วนร่วมแค่บางส่วนเท่านั้น และทั้งสองกรณีนี้ พบว่า องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการให้อำนาจแก่ประชาชน เพื่อโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจและ จัดการภัยพิบัติอุทกภัยด้วยตนเอง หากเป็นการให้ชุมชนมีบทบาทในการแสดงความคิดเห็น เสนอข้อมูล พร้อม ทั้งร่วมวางแผน และจัดการปัญหาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตาม กฎหมาย

4. เสนอแนะแนวทางการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน จากผลการศึกษาที่ พบว่า แนวทางการจัดการภัยพิบัติ มีการแบ่งขั้นตอนการปฏิบัติ 3 ขั้นตอน คือ ก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลัง เกิดเหตุ โดยกระบวนการสร้างความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติ สิ่งที่มีความแตกต่างกันนั้นอยู่ในรูปแบบหรือ ลักษณะของปัจจัยนั้นๆ กล่าวคือ จังหวัดสงขลามีการวางแผนในระดับชุมชนแต่ละชุมชนโดยมีทุกภาคส่วนเข้า ร่วมวางแผนและให้ความรู้ด้านภัยพิบัติแก่ชุมชน มีการจัดทำแผนที่น้ำท่วม จัดทำแผนที่กลุ่มคนเปราะบาง และ การจัดทำบ้านพี่เลี้ยงหรือหัวหน้าซอยประจำซอยต่างๆ ซึ่งในการดำเนินการลักษณะนี้ของจังหวัดขอนแก่น ไม่ได้ดำเนินการ ที่อาจส่งผลมาจากบริบทของพื้นที่ตั้ง สภาพเหตุการณ์ และกระบวนการบริหารจัดการภัย พิบัติที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ รวมถึงศักยภาพในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ด้วย ดังนั้น ปัญหาและแนวทางแก้ไขจึงมีความแตกต่างกัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น หน่วยงานสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ และภาคประชาชน จำเป็นต้องบูรณา การร่วมกัน เพื่อให้การจัดการ ภัยพิบัติมีประสิทธิภาพและเกิดความยั่งยืนในอนาคต

การสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษาของทั้ง 2 จังหวัด ที่พื้นที่เศรษฐกิจประสบปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก เป็นประจำทุกปีเหมือนกันสรุปได้ว่า แนวทางการจัดการภัยพิบัติที่มีความคล้ายคลึงกัน และการมีส่วนร่วมใน การวางแผนในกระบวนการสร้างความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของจังหวัด ขอนแก่นและจังหวัดสงขลาพบที่มีปัญหาเหมือนกัน ดังนั้นแนวทางการจัดการภัยพิบัติจึงใช้แนวทางเหมือนกัน ได้ สำหรับสิ่งที่มีความแตกต่างกันนั้นขึ้นอยู่กับบริบทแต่ละพื้นที่การแก้ไขจึงแตกต่างกัน

5. สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป และอภิปรายผล

การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของจังหวัดขอนแก่นและจังหวัดสงขลา ซึ่งมีแนวทางคล้ายคลึงกันโดยได้แบ่งขั้นตอนการจัดการออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ทั้งนี้อาจเนื่องจากการจัดการภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เหมือนกัน ซึ่งในการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของจังหวัดนั้นจะพิจารณาควบคู่ไปกับ

แนวทางการจัดการ 2P2R ซึ่งสอดคล้องกับ Coppola (2007) ได้สรุปวงจรของการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ (1) การป้องกันและบรรเทา (Prevention) เป็นการลดผลกระทบของอันตรายที่จะเกิดจากภัยพิบัติ (2) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) เป็นการจัดหาเครื่องมือและความรู้ให้กับประชาชนที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ (3) การตอบสนอง (Response) เป็นการกระทำเพื่อลดหรือกำจัดผลกระทบของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในขณะเกิดภัย และ (4) การฟื้นฟู (Recovery) เป็นการนำผู้ประสบภัยกลับสู่สถานการณ์ปกติหลังจากได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

ลักษณะการมีส่วนร่วมและระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนที่พบว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนการประเมินความเสี่ยง ซึ่งจะทำให้ชุมชนทราบว่าต้องเผชิญกับความเสี่ยงอะไร ซึ่งการป้องกันและบรรเทาผลกระทบเป็นการเชื่อมต่อโดยตรงเพื่อนำไปสู่การวางแผนการพัฒนาด้านภัยพิบัติอย่างยั่งยืน ถือเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของการเตรียมการของชุมชน การมีแผนภัยพิบัติ การฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชน การดูแลรักษาทรัพยากรมนุษย์ วัสดุอุปกรณ์ และเพื่อป้องกันอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ขั้นตอนนี้เป็นการจัดการในภาวะฉุกเฉินและความเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในระหว่างเกิดภัย นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการให้การศึกษาในเรื่องภัยพิบัติการทบทวนและปรับปรุงแผนป้องกันภัยพิบัติ เพื่อให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติในอนาคต ซึ่งขั้นตอนก่อนเกิดภัยนั้น จะมีการประเมินความเสี่ยงภัย เพื่อติดตามสถานการณ์มวลน้ำและปริมาณน้ำฝน ซึ่งสอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554) การวางระบบบริหารจัดการที่ดีจะทำให้ลดความสูญเสียได้มาก การจัดการภัยพิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง ตั้งแต่การเตรียมการก่อนเกิดเหตุ การรับมือในภาวะฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์ ช่วยชีวิต และการฟื้นฟูหลังเหตุการณ์ ซึ่งการประเมินความเสี่ยงนั้นจะทำให้สามารถคาดการณ์ผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน และการดำรงชีวิต เพื่อเป็นประโยชน์ในการวางแผนเพื่อจัดการความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ และยังสอดคล้องกับ Sjostedt and Sturegard (2015) ที่กล่าวว่า การประเมินความเสี่ยงและความเปราะบาง (Risk and Vulnerability Assessment) ชุมชนจะทำงานร่วมกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบและผู้ดำเนินการภายนอกชุมชน ตัวแทนจากรัฐบาล และองค์การภายนอก รัฐ ทำการรวบรวม และวิเคราะห์ความเสี่ยงและความเปราะบางในภูมิภาค

ปัญหาของการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เนื่องจากประชาชน คือ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมากที่สุดและเป็นผู้ที่มีประสบการณ์มากที่สุดว่าภัยพิบัติครั้งก่อนได้รับการจัดการอย่างไร บุคคลมีความรู้ที่ดีที่สุดเกี่ยวกับพื้นที่และความเปราะบางในชุมชนของตนเองจึงทำให้พวกเขาเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญ ซึ่งในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานนั้น การให้ความสำคัญกับประชาชนจึงมีความสำคัญ เนื่องจากประชาชนเป็นกลุ่มแรกที่ต้องเผชิญกับสภาวะฉุกเฉินในพื้นที่ ทางหน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นต้องเพิ่มขีดความสามารถให้กับประชาชน โดยจัดหลักสูตรอบรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อให้ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจ เกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งสอดคล้องกับ Abarquez and Murshed (2004) อธิบายว่า วัตถุประสงค์ของคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติ คือ เพื่อให้ชุมชนเตรียมพร้อมสำหรับเหตุการณ์อันตรายได้ดีขึ้นและปรับปรุงชุมชนให้มีความยืดหยุ่น โดยการจัดตั้งและฝึกอบรม คณะกรรมการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติจะช่วยให้การดำเนินกิจกรรมตามแผนจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และทำให้มั่นใจว่าบรรลุวัตถุประสงค์ของแนวทาง การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกๆ ขั้นตอน สอดคล้องกับ Sharma (2021) การมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นถือเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน อีกทั้งยังแสดงให้เห็นว่า ชุมชนมีการเตรียมการและการฟื้นฟูในระดับสูง และสอดคล้องกับ Maskrey (2011) ระบุว่า หากไม่มีการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนมีแต่เพียงการสนับสนุนและเงินทุนเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและอื่นๆ

จะไม่มีการบำรุงรักษาในระยะยาวดังนั้นจึงไม่มีความยั่งยืน ในขั้นตอนการเตรียมความพร้อม นอกจากการติดตั้งเครื่องสูบน้ำและถุงบรรจุทรายไว้ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดน้ำท่วม การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าก็เป็นปัจจัยสำคัญในการจัดการภัยพิบัติ โดยทั้ง 2 กรณีจะดำเนินการประสานข้อมูลกับศูนย์อุตุนิยมวิทยาประจำภูมิภาคแล้วจึงนำข้อมูลไปเผยแพร่ให้กับประชาชนได้รับรู้ ซึ่งสอดคล้องกับ Pineda (2015) กล่าวว่า การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า หรือ Early Warning System ควรส่งข้อมูลไปยังประชาชนที่เกี่ยวข้องกับอันตรายที่กำลังใกล้เข้ามาในลักษณะที่เข้าใจได้ง่าย และในขณะเดียวกันก็แจ้งให้ผู้ได้รับผลกระทบทราบเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการและเวลา และ Mercy Corps and Practical Action (2010) เห็นว่า ระบบเตือนภัยล่วงหน้าตามชุมชน (CBEWSs) ที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ช่วยให้ชุมชนใช้ทรัพยากรและความสามารถในการท้องถิ่นเพื่อเตรียมพร้อมและตอบสนองต่อเหตุการณ์น้ำท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งนี้ทำให้ชุมชนสามารถลดความเสี่ยงจากน้ำท่วมได้ การมีส่วนร่วมของชุมชนในทุกระดับใน CBEWS มักจะให้ความสำคัญกับการเผยแพร่ข้อมูลปลายทางและการใช้เทคโนโลยีที่ยั่งยืนและเหมาะสม โดยในทุกๆ ขั้นตอนการแบ่งปันข้อมูลและสื่อสารนั้นมีความจำเป็นต้องบูรณาการกับทุกๆ ส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานสนับสนุนที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับ Prasad and Cockfield. (2014) พบว่า “การเริ่มต้นการสื่อสาร” “การดูแลผู้ที่ได้รับผลกระทบ” และ “การเลือกสถานที่ที่อยู่อาศัยที่ถูกต้อง” เป็นกลยุทธ์ที่นิยมมากที่สุดในช่วงที่เกิดอุทกภัย ในทำนองเดียวกัน “การแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน” การเตรียมแผนการตั้งถิ่นฐานชั่วคราว” และการประสานงานกับรัฐบาลและหน่วยงานอื่นๆ” เป็นกลยุทธ์ในการปรับตัวหลังจากเกิดอุทกภัย การระบุและการประเมินกลยุทธ์ในการปรับตัวกับภาวะน้ำท่วมที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นจะช่วยให้รัฐบาลเลือกกลยุทธ์ในการปรับตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ต้องการของคนในชุมชนที่มีความเปราะบาง และ Kapucu (2006) กล่าวว่า การสื่อสารเป็นกระบวนการที่องค์กรถ่ายโอนข้อมูลผ่านช่องทางไปยังส่วนอื่นๆ ขององค์กรหรือไปยังองค์กรอื่นๆ ในเครือข่าย ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพไหลผ่านขอบเขตขององค์กรและมีความสำคัญต่อความสามารถขององค์กรในการรับมือกับสถานการณ์ในสภาพแวดล้อมภัยพิบัติที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพเหตุฉุกเฉินทำให้เกิดความไม่แน่นอนสูง ดังนั้นจึงจำเป็นสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ถูกต้องอย่างทันท่วงที

แนวทางการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน มีเป้าหมายหลักเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมกันวางแผน ตัดสินใจ ประเมิน และร่วมกันถอดบทเรียนกับหน่วยงานภาครัฐ จึงสามารถสรุประดับการมีส่วนร่วมของชุมชนจังหวัดขอนแก่นและจังหวัดสงขลาว่า มีลักษณะสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนตามตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมืองหรือ Ladder of Citizen Participation ของ Arnstein (1969) คือ การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับที่ 4 ระดับการปรึกษาหารือ (consultation) และ ระดับที่ 5 ซึ่งเป็นเพียงการปลอมใจ (placation) ตามลำดับข้างต้น โดยเป็นระดับการมีส่วนร่วมเพียงแต่ในนามหรือระดับการมีส่วนร่วมเพียงบางส่วน (Degree of Tokenism) กล่าวคือ ให้ตัวแทนชุมชนเข้าร่วมและเปิดโอกาสให้ต่อรองได้ แต่สุดท้ายการตัดสินใจจะทำโดยตัวแทนของรัฐเท่านั้น อีกทั้งลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นเพียงการเข้าร่วมประชุมออกความคิดเห็น มีการจัดตั้งอาสาสมัครประจำชุมชน และร่วมกันเฝ้าระวังเหตุที่จะอาจจะเกิดขึ้น ซึ่งเป็นไปในลักษณะของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการปฏิบัติ ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดลักษณะการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff (1977) กล่าวว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมมีความสำคัญและเพื่อให้เข้าใจจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของกระบวนการดังกล่าว จึงได้แบ่งกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision making) 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ (implementation) 3) การมีส่วนร่วมในการรับ

ผลประโยชน์และหรือความเสียหายที่จะตามมา (benefits and/or harmful consequences) และ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (evaluation)

5.2 ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1. ให้หน่วยงานภาครัฐร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งทีมสำรวจข้อมูลภายในชุมชนในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะประสบภัยพิบัติ โดยเป็นการสำรวจประชากรแฝงที่ไม่ได้อยู่ในทะเบียนราษฎร์ เพื่อให้ทราบถึงข้อมูลที่แท้จริงของประชาชนที่มีความเปราะบาง ซึ่งไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ เพื่อที่จะได้ช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางเป็นอันดับแรก
2. ควรสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชนให้มีความรู้ และความเข้าใจ ถึงอันตรายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติต่างๆ โดยให้รับรู้ถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นตามมาและเพิ่มการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ และศักยภาพและมีส่วนร่วมในการวางแผนเผชิญ เหตุให้กับชุมชนและอาสาสมัครประจำชุมชน
3. ควรเพิ่มขีดความสามารถให้กับชุมชนและอาสาสมัครโดยการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในการป้องกันและรับมือกับสาธารณภัย โดยควรเร่งเสริมสร้างให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่ได้รับผลกระทบ มีความตระหนักถึงอันตรายที่เกิดขึ้นจากสาธารณภัยต่างๆ และให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน
4. เมื่อภัยพิบัติสิ้นสุดลงแล้ว ควรมีการถอดบทเรียนร่วมกัน โดยให้หน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ ภาควิชาการ และภาคประชาชนประชุมร่วมกันเพื่อวางแผน ศึกษาปัญหาและอุปสรรค จากการจัดการภัยพิบัติที่ผ่านมา เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดการภัยพิบัติในอนาคต
5. การพัฒนาเครือข่ายหรือการสร้างระบบสารสนเทศ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการสื่อสาร การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าให้กับประชาชน โดยควรจัดทำข้อมูลให้ประชาชนเข้าใจง่ายและกระชับ โดยการพัฒนากระบวนการแจ้งเตือนด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย
6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการตรวจสอบการก่อสร้างในโครงการต่างๆ เช่น หมู่บ้านจัดสรร โรงงานการผลิต อาคารพาณิชย์ หลังจากมีการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างให้อยู่ภายใต้กฎหมายควบคุมอาคารหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการป้องกันระบบการระบายน้ำไม่ให้เกิดความเสียหายในอนาคต

5.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

1. การศึกษาครั้งต่อไปควรผสมผสานแนวทางการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อให้สามารถทำความเข้าใจแนวทางการจัดการภัยพิบัติในทุกภัยในพื้นที่ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการค้นหาคำตอบจากงานวิจัยบางส่วนจำเป็นต้องอาศัยการวิจัยเชิงปริมาณเป็นส่วนประกอบ เช่น ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการจัดการภัยพิบัติในทุกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ได้แก่ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ความพึงพอใจในการจัดการสาธารณภัยของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ประสิทธิภาพของการจัดการภัยพิบัติในทุกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เป็นต้น
2. ผู้ที่สนใจควรศึกษาการจัดการภัยพิบัติในทุกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอื่นๆ ที่ประสบปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก แต่ไม่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจเหมือน 2 จังหวัดที่ได้ศึกษา ว่ามีการจัดการอย่างไร
3. ผู้ที่สนใจควรศึกษาการจัดการภัยพิบัติในประเภทอื่น เช่น วาตภัย ภัยแล้ง ดินโคลนถล่ม โรคระบาด เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2562). **สรุปบทเรียนสถานการณ์อุทกภัยลุ่มน้ำชี-มูล ปี 2562**. [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2564, จาก http://www.water.rid.go.th/hyd/Report/Mun_2562.pdf
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (2553). **การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เวิร์ค พรีนติ้ง จำกัด.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (2559). **แผนยุทธศาสตร์กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2560-2564**. [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2564, จาก http://www.policy.disaster.go.th/cmsdetail.Policy-45/39671/menu_8585/5067.4/แผนยุทธศาสตร์_กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย+พ.ศ.2560-2564
- คณะกรรมการสังเคราะห์บทเรียนการรับมือภัยพิบัติ. (2554). **สังเคราะห์บทเรียนการรับมือภัยพิบัติ 2554**. [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2564, จาก <https://k4ds.psu.ac.th/k4dm/file/km/hs1975.pdf>
- โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. (2557). **เมืองรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ**. [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2564, จาก <https://www.tei.or.th/thaicityclimate/public/work-7.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). **ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัดแบบปริมาณลูกโซ่ Gross Regional and Provincial Product**. [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2564, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=96>
- สำนักงานชลประทานที่ 6. (ม.ป.ป.). **ระบบน้ำท่วม ลำน้ापอง-แม่น้ำชี**. [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2566, จาก <http://www.flood.gistda.or.th>
- Abarquez, I. and Murshed, Z. (2004). **Community-based disaster risk management: field practitioners' handbook**. Bangkok: Asian Disaster Preparedness Center (ADPC).
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Planning Association**, 35(4), pp. 216-224.
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., and Wisner, B. (2005). **At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters**. New York, NY: Routledge.
- Cohen, J. M., and Uphoff, N. T. (1977). **Rural development participation: Concept and measures for project design, implementation and evaluation**. New York: Cornell University Press.
- Coppola, P. D. (2007). **Introduction to International Disaster Management**. China: Elsevier.
- Huxham, C., and Vangen, S. (2005). **Managing to collaborate: The theory and Practice of collaborative advantage**. Oxen, England: Routledge.
- Izumi, T. and Shaw, R. (2012). Chapter 3 Role of NGOs in Community Based Disaster Risk Reduction. In J. William L. Waugh (Ed.), **Community, Environment and Disaster Risk Management**, 10, 35-54.

- JANI. (2011). **Framework on Community Based Disaster Risk Management in Vietnam**. Centre for International Studies and Cooperation.
- Kapucu, N. (2006). Public-non profit partnerships for collective action in dynamic contexts of emergencies. **Public Administration**, **84**(1), 205-220.
- Maskrey, A. (2011). Revisiting Community-Based Disaster Risk Management. **Environmental Hazards**, **10**(1), 42-52.
- Mercy Corps and Practical Action. (2010). **Establishing Community Based Early Warning System**. PRACTITIONER'S HANDBOOK, Mercy Corps Nepal.
- O'Brien, G., and O'Keefe, F. (2014). **Managing adaptation to climate risk beyond fragmented responses**. Oxon: Routledge.
- Pineda, M. V. (2015). Redefining Community Based Disaster Risk Management (CBDRM) through Enhanced Early Warning Processes. **International Journal of Information and Education Technology**, **5**(7), 543-548.
- Prasad.R. and Cockfield.G. (2014). Perceived community-based flood adaptation strategies under climate change in Nepal. **International Journal of Global Warming** **6**(1), 113 – 124.
- Sharma.R. (2021). Community Based Flood Risk Management: Local Knowledge and Actor's Involvement Approach from Lower Karnali River Basin of Nepal. **Journal of Geoscience and Environment Protection**, **9**, 35-65.
- Sjostedt.F. and Sturegard.V. (2015). **Implementation of Community Based Disaster Risk Management in the Mekong Delta , Vietnam**. Lund University.
- Trogrlic, R. S., Wright, G., Adeloye, A., Duncan, M. J. and Mwale, F. (2017). Community based-flood risk management: experiences and challenges in Malawi. **International Water Resources Association**, 1-13.
- United Nations Department of Humanitarian Affairs (UNDHA). 2007. **DM Glossary, 1992: 28; EEA Environmental Glossary**. Geneva, Switzerland: UN/ISDR.