

ข้อค้นพบเบื้องต้นว่าด้วยแนวทางการจัดการอุทกภัย อย่างยั่งยืนในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

กฤษฎา พรหมราย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์

คณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี

aj.gridsada@hotmail.com

นิติ มณีกาญจน์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์

คณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี

maneeekarnnay@gmail.com

รับบทความ: 8 กุมภาพันธ์ 2562

แก้ไข: 9 มีนาคม 2563

ตอบรับ: 26 มีนาคม 2563

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และ 2) เพื่อหาแนวทางการพัฒนาการจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืนในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยผู้วิจัยใช้การศึกษาเชิงคุณภาพ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 สัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวน 5 คน ด้วยการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงเพื่อ

แสวงหาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของการจัดการ
อุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุย จากนั้นจึงดำเนินการขั้นตอนที่ 2
คือ สอนทบทวนกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวน 3 คน
เพื่อแสวงหาแนวทางพัฒนาการจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืน
ในพื้นที่เกาะสมุย โดยผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ SWOT และ
วิเคราะห์เชิงบรรยาย

ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านโครงสร้าง ปัจจัยด้านระบบ
ปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านบุคลากร และปัจจัยด้านทักษะ
เป็นจุดแข็งที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุย
ขณะที่ปัจจัยด้านยุทธศาสตร์และปัจจัยด้านค่านิยมร่วมเป็น
จุดอ่อนในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุย ส่วนโอกาส
ของการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุยประกอบด้วยปัจจัย
ด้านเทคโนโลยี ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม
ขณะที่อุปสรรคในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุย คือ
ปัจจัยด้านประชากร ปัจจัยด้านค่านิยมของสังคม และปัจจัย
ด้านกฎหมายและการเมือง ส่วนแนวทางพัฒนาการจัดการ
อุทกภัยอย่างยั่งยืนในพื้นที่เกาะสมุย ประกอบด้วย 2 ส่วน
คือ 1) ส่วนของสภาพแวดล้อมภายใน คือ แต่ละภาคส่วน
ควรใช้โมเดลทัศน์ใหม่ในการบริหารงานภาครัฐที่เรียกว่าการ
จัดการปกครอง และดำเนินการทำงานร่วมกันเป็นรูปแบบ
เครือข่ายเชิงพื้นที่ และ 2) ส่วนของสภาพแวดล้อมภายนอก
คือ มหาวิทยาลัยควรเป็นศูนย์กลางในการสร้างความสัมพันธ์
แบบเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

คำสำคัญ: แนวทางการพัฒนา; การจัดการอุทกภัย; เกาะสมุย

Preliminary Findings on Development Guideline for Sustainable Flood Management in Samui Island, Surat Thani Province

Gridsada Pannarai

Assistant Professor, Ph.D., Lecturer
Faculty of Liberal Arts and Management Sciences,
Prince of Songkla University, Surat Thani Campus,
aj.gridsada@hotmail.com

Niti Maneekarn

Assistant Professor, Ph.D., Lecturer
Faculty of Liberal Arts and Management Sciences,
Prince of Songkla University, Surat Thani Campus,
maneekarnnay@gmail.com

Received: February 8, 2019

Revised: March 9, 2020

Accepted: March 26, 2020

Abstract

The objectives of this research were 1) to study strengths, weaknesses, opportunities, and threats of flood management in Samui Island, Surat Thani Province and 2) to study the development guideline for sustainable flood management in Samui Island, Surat Thani Province. Researcher did 2 steps on qualitative research methodology, namely, step 1 In-depth interviews with 5 stakeholders

were conducted by purposive to identify the strengths, weaknesses, opportunities, and threats of the operations in flood management. Then, proceed to step 2, focus group with 3 stakeholders to seeking development guideline for sustainable flood management in Samui Island, Surat Thani Province. Researcher analyzed this data with SWOT analysis and descriptive analysis.

The study shows that structure, system, style, staff, and skills factors encourage flood management in Samui Island. However, strategy and shared value factors were barriers to flood management Samui Island. The opportunities of flood management in Samui Island were technology, economic and environment factors but population, social value, laws, and politics were threats factor of flood management in Samui Island. The development guideline for sustainable flood management in Samui Island consists of 2 parts; 1) Part of the internal environment is each sector should have a new concept in public administration was called governance and work together in a form of area network; and 2) Part of the external environment is university should be the intermediary for networking among the various sectors.

Keywords: Development guideline; Flood management; Samui island

ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยของเราเป็นประเทศที่มีรายได้หลักจากการท่องเที่ยว รายได้จากการท่องเที่ยวนี้มีตัวเลขที่เพิ่มมากขึ้นตลอดหลายสิบปีที่ผ่านมา ในปีพุทธศักราช 2560 ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาให้ข้อมูลว่าประเทศไทยมีรายได้จากการท่องเที่ยวถึงปีละ 2.76 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และมีการขยายตัวขึ้นร้อยละ 9.47 จากช่วงเวลาเดียวกันนี้ของปีพุทธศักราช 2559 (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2561) รายได้จากการท่องเที่ยวนี้มาจากการท่องเที่ยวของคนไทยที่ตัดสินใจออกท่องเที่ยวภายในประเทศและรายได้จากนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย ด้วยพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นสถานที่ท่องเที่ยวหนึ่งในห้าของประเทศไทย อันประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร ภูเก็ต เชียงใหม่ กระบี่ และเกาะสมุยของสุราษฎร์ธานี (สกายส์สแกนเนอร์, 2559) ที่มีชื่อเสียง ทำให้นักท่องเที่ยว ทั้งภายในและนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติให้ความสนใจเข้ามาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก แต่สถานการณ์หนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ในด้านลบของเกาะสมุยอันส่งผลให้นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศต้องมีการตัดสินใจยกเลิกการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวยังเกาะสมุย คือ ปัญหาจากการเกิดภัยพิบัติด้านอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุยตลอดหลายปีที่ผ่านมา เช่น อุทกภัยในเดือนพฤศจิกายน ปี พ.ศ. 2548 ศูนย์ประสานงานการท่องเที่ยวเกาะสมุย ประเมินความเสียหายของเศรษฐกิจทั้งระบบที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่ของเกาะสมุยสูงประมาณ 300-400 ล้านบาท (เอ็มจีอาร์ออนไลน์, 2548) ต่อมาการเกิดอุทกภัยในเดือนเมษายน ปี พ.ศ. 2554 สมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวเกาะสมุย ประเมินความเสียหายทางการท่องเที่ยว โดยเป็นความสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจจากการท่องเที่ยวสูงถึงประมาณ 200-250 ล้านบาท (เอ็มไทยทราเวล, 2554) และเมื่อเดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2559 ได้เกิดอุทกภัยขึ้นในอีกครั้ง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยประเมินความเสียหายทางการท่องเที่ยว เหตุการณ์ก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้เข้าประเทศกว่า 300 ล้านบาท (สปริงนิวส์ออนไลน์, 2560) จากข้อมูลดังกล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าปัญหาจากการเกิดภัยพิบัติด้านอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้นกลายเป็น

ปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง และมักเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะในช่วงเดือน พฤศจิกายนถึงมกราคมของทุกปีซึ่งเป็นช่วงมรสุม (สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่ม จังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย, 2559) เมื่อเกิดอุทกภัยขึ้นแล้วในแต่ละครั้งส่งผลต่อ ภาพลักษณ์และก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจนับหลายร้อยล้านบาทอยู่เสมอ ผู้วิจัยจึงให้ความสนใจเข้าไปศึกษาวิจัยในเรื่องนี้เพื่อตอบข้อสงสัย อันถูกตั้ง เป็นคำถามในการวิจัยไว้ 2 ประการคือ 1) จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ของการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุยเป็นอย่างไร และ 2) แนวทางพัฒนา การจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืนในพื้นที่เกาะสมุยควรเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของการจัดการอุทกภัย ในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี
- 2) เพื่อหาแนวทางพัฒนาการจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืนในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้วิธีการ ดำเนินการวิจัยและเก็บข้อมูลดังต่อไปนี้

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง: ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้ที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุย โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มบุคลากร ในสังกัดราชการส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการอุทกภัยโดยตรง คือ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย 2) กลุ่มบุคลากรที่มีอำนาจหน้าที่จัดการอุทกภัยในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ผู้ที่ทำหน้าที่ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลนครเกาะสมุย และ 3) ภาคประชาสังคมที่มีประสบการณ์ในการเข้าร่วมกิจกรรมการจัดการ อุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุย คือ กลุ่มรักเฉวง

วิธีการศึกษา: ประกอบด้วยวิธีการศึกษา 2 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาสภาวะการณ์ของการจัดการภัยพิบัติด้านอุทกภัยในพื้นที่

เกาะสมุย ผู้วิจัยใช้หลักการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT analysis) (S: Strength W: Weakness O: Opportunity T: Threat) โดยวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกด้วย PESTLE analysis (P: Population, E: Economic S: Social T: Technological L: Legal E: Ecological) และวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในด้วย 7'S Analysis (S1: Structure S2: Strategy S3: System S4: Style S5: Staff S6: Skills S7: Shared Values) ผู้วิจัยใช้วิธีการสังเกต (Observation) และสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลหลักมาจากการสุ่มตัวอย่างแบบจำเพาะเจาะจง (Purposive sampling) ผู้ให้ข้อมูลหลักคือ ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงและเป็นผู้ที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุย รวมทั้งสิ้น 5 คน คือ ตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย จำนวน 1 คน คือ คุณจรรุภา แจ่มอักษร นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ ตัวแทนเทศบาลนครเกาะสมุย จำนวน 3 คน คือ คุณธนาคม รื่นพานิช เลขานุการนายกเทศมนตรี คุณบัญชา หนูชัยแก้ว เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชำนาญการ รักษาการหัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และคุณอริวัฒน์ ปรีดีเปรม เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน และตัวแทนกลุ่มรักเฉวง จำนวน 1 คน คือ คุณเสริมพงศ์ พูนสวัสดิ์ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหาสาระ (Content analysis) อย่างเป็นระบบ

ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาแนวทางพัฒนาการจัดการภัยพิบัติด้านอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุย ผู้วิจัยใช้วิธีการสนทนากลุ่ม (Focus group) ที่มาจากการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) ผู้ให้ข้อมูลหลักคือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงและเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อการดำเนินการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุยมาแล้วในคราวเกิดอุทกภัยครั้งที่ผ่านมา รวมทั้งสิ้น 3 คน คือ ตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย จำนวน 1 คน คือ คุณพูนชิต คำลุน พนักงานนโยบายและแผน ตัวแทนเทศบาลนครเกาะสมุย จำนวน 1 คน คือ คุณธนาคม รื่นพานิช เลขานุการนายกเทศมนตรี และตัวแทนกลุ่มรักเฉวง จำนวน 1 คน คือ คุณเสริมพงศ์ พูนสวัสดิ์ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหาสาระ (Content analysis) อย่างเป็นระบบ

และใช้การวิเคราะห์เชิงบรรยาย (Descriptive analysis)

พื้นที่ในการวิจัย: พื้นที่ทั้งหมดของเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีเนื้อที่ 227 ตารางกิโลเมตร (142,031 ไร่) จำนวนประชากรตามฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร ในพื้นที่จำนวน 65,109 คน การปกครองส่วนภูมิภาคของเกาะสมุย ประกอบด้วย 7 ตำบล 39 หมู่บ้าน ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นของเกาะสมุย มีเทศบาลนคร เกาะสมุยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียว

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ดำเนินการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 3 เรื่องตามรายละเอียด ดังนี้

1. แนวคิดเรื่องการจัดการภัยพิบัติ

“ภัยพิบัติ” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “สาธารณภัย” อันได้แก่ “อัคคีภัย ภัยแล้ง ภัยไข้เจ็บ โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหาย แก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย” บทความวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงยึดค่านิยมของคำว่า “ภัยพิบัติด้านอุทกภัย” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 นี้

ในด้านสถานการณ์ภัยพิบัติ สิริชัย หวันแก้ว (2555, น. 51) ได้แบ่งช่วงระยะเวลาที่สังคมเกี่ยวข้องกับการประสบภัยพิบัติได้เป็น 3 ระยะได้แก่ 1) ระยะก่อนเกิดภัยพิบัติ (Pre-disaster behavior) 2) ระยะระหว่างเกิดผลกระทบ (Trans-impact behavior) และ 3) ระยะหลังผลกระทบ (Post-impact behavior) จากสถานการณ์ของภัยพิบัติดังกล่าวจึงนำมาสู่การ จัดทำเป็นกระบวนการจัดการภัยพิบัติ โดย Petal (1985) ได้แบ่งกระบวนการจัดการเป็น 4 ขั้นตอน คือ 1) การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) 2) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) 3) การรับมือ (Response) และ 4) การฟื้นฟู (Recovery)

หลักการจัดการภัยพิบัตินั้น ทวีดา กมลเวช (2552, น. 345) ได้เสนอกรอบความคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภัยพิบัติไว้ว่าต้องตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐาน 4 ประการ คือ 1) การพัฒนาระบบการปรับตัวในภาวะที่ซับซ้อนและการสร้างองค์การที่สามารถบริหารจัดการได้ด้วยตัวเอง 2) เครือข่ายความร่วมมือและการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ 3) การใช้เครือข่ายสังคม และ 4) การบริหารจัดการระบบข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร ต่อมา ทวีดา กมลเวช (2554) ได้สรุปลักษณะพิเศษของการจัดการภัยพิบัติไว้ว่าประกอบด้วย 6 ลักษณะ ดังนี้ 1) เป็นการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงานที่มีการจัดชั้นลำดับการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกัน 2) เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการมีการจัดการการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน 3) เกิดเครือข่ายชุมชนสามารถฟื้นคืนจากภัย 4) เป็นการเรียนรู้ด้วยตัวเองหรือการสร้างความสามารถในการปรับตัว 5) เป็นการสร้างองค์ความรู้แบบบูรณาการในการจัดการเกี่ยวกับภัย และ 6) เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมระดับต่างๆ

ในบทความวิจัยนี้ผู้วิจัยต้องการศึกษาว่าตามหลักการบริหารจัดการภัยพิบัตินั้น ในพื้นที่เกาะสมุยมีการพัฒนาระบบการปรับตัวในภาวะที่ซับซ้อนและการมีการสร้างองค์การที่สามารถบริหารจัดการได้ด้วยตัวเองได้หรือไม่ และหากมีแล้ว มีลักษณะพิเศษอย่างไร

2. แนวคิดเรื่องการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม

การที่องค์กรจะสรรสร้างแนวทางพัฒนาได้นั้น องค์กรต้องมีการประเมินสภาพแวดล้อมขององค์กรขึ้นมาก่อน สภาพแวดล้อมภายในขององค์กรที่ใช้ในการประเมินประกอบด้วย จุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weaknesses) ขณะที่สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรที่ใช้ในการประเมิน ประกอบด้วย โอกาส (Opportunities) และภัยคุกคาม (Threats) กระบวนการประเมินสภาพแวดล้อมขององค์กรเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า SWOT-Analysis

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยใช้แนวคิด McKinsey 7-S Framework คือ การวิเคราะห์ปัจจัยภายในขององค์กร 7 ด้าน (Waterman, Peters & Phillips, 1980, pp. 14-26) คือ 1) ปัจจัยด้านโครงสร้าง (Structure) คือ โครงสร้างการบริหาร โครงสร้างงานขององค์กร ความสัมพันธ์

ระหว่างหน่วยงานย่อยขององค์กรอันเป็นความสัมพันธ์ตามอำนาจหน้าที่ภายในองค์กร เส้นทางกรรณการผลงานผ่านการบังคับบัญชาสั่งการ ความเชี่ยวชาญขององค์กร ความรับผิดชอบในงาน และภาพลักษณ์ขององค์กร 2) ปัจจัยด้านระบบ (System) คือ นโยบาย ทิศทาง และขอบเขตการทำงานขององค์กรในระยะยาว กระบวนการการได้มาซึ่งแผนยุทธศาสตร์ กิจกรรมการดำเนินงานที่มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร การปฏิบัติงานภายใต้แผนงานหรือโครงการ 3) ปัจจัยด้านยุทธศาสตร์ (Strategy) คือ ขั้นตอนและกระบวนการทำงานที่ช่วยให้บุคลากรขององค์กรสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ระบบการเงินและงบประมาณ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การติดต่อสื่อสาร การติดตามประเมินผล และระบบประกันคุณภาพงาน 4) ปัจจัยด้านบุคลากร (Staff) คือ ทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร สมาชิกคนสำคัญขององค์กร และคุณภาพของสมาชิกองค์กร แบบแผนและพฤติกรรมที่องค์กรแสดงหรือปฏิบัติต่อพนักงานภายในหน่วยงาน 5) ปัจจัยด้านรูปแบบการบริหารของผู้นำ (Style) คือ บุคลิกภาพของผู้นำ ภาวะผู้นำ วิธีการในการดำเนินองค์กรของผู้นำ และแนวทางในการบริหารงานของผู้นำซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริหารระดับสูงขององค์กร 6) ปัจจัยด้านทักษะ (Skills) คือ ความสามารถของตัวผู้ปฏิบัติงานขององค์กรมีผลต่อลักษณะการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลต่อการเกิดขึ้นของความประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กร 7) ปัจจัยด้านค่านิยมร่วม (Shared value) คือ วัฒนธรรมองค์กร และวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันของสมาชิกและความคาดหวังขององค์กร

ส่วนการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยใช้แนวคิด PESTEL Analysis ซึ่งถูกเสนอขึ้นมาโดย Kaplan and Norton (2005) ด้วยมีความเหมาะสมกับการนำมาวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกขององค์กรภาครัฐมากกว่ารูปแบบอื่น โดยเทคนิค “PESTEL analysis” มีองค์ประกอบในการวิเคราะห์ 6 ด้าน ได้แก่ 1) ประชากร (Population analysis) เป็นการวิเคราะห์ประชากรจากอัตราการเกิด อัตราการตาย และอัตราการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของประชากร 2) เศรษฐกิจ (Economic analysis) เป็นการวิเคราะห์เศรษฐกิจจากอาชีพ รายได้ รายจ่าย สถานการณ์กำลังคนในช่วงวัยแรงงาน ในปัจจุบันและ

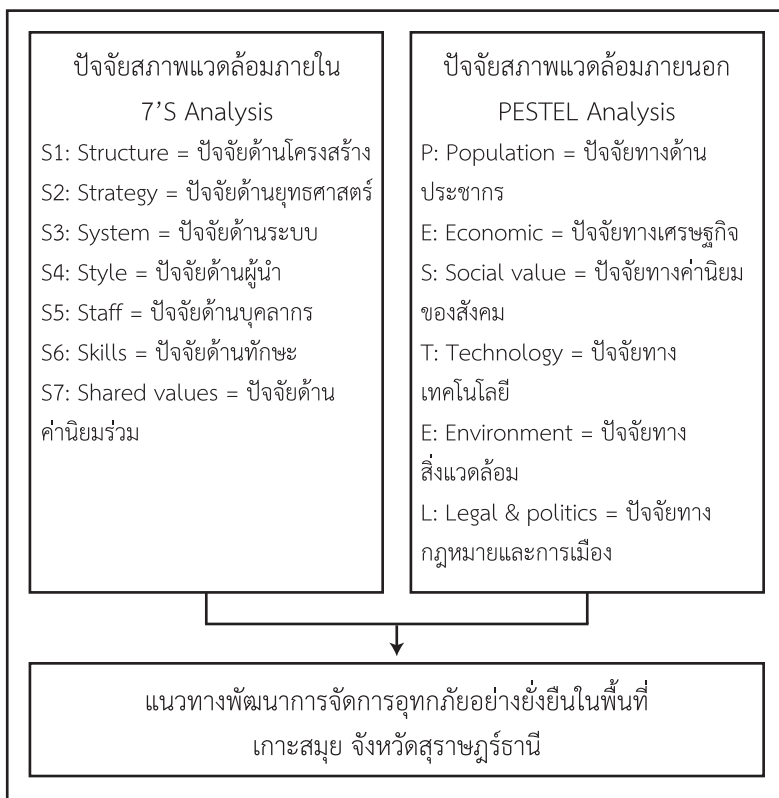
ความเป็นไปได้ในอนาคต 3) ค่านิยมสังคม (Social value analysis) เป็นการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร การศึกษา ความเชื่อ ค่านิยม สุขภาพ กิจกรรมทางสังคม 4) เทคโนโลยี (Technology analysis) เป็นการวิเคราะห์การพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ด้านการสื่อสารและสารสนเทศ การเข้าถึงเทคโนโลยี ผลกระทบของเทคโนโลยีต่อการเรียนรู้ของคน 5) สภาพแวดล้อม (Environment analysis) การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงไปของธรรมชาติพื้นดิน แม่น้ำ ภูเขา และ 6) กฎหมายและการเมือง (Legal and politics analysis) วิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย และแนวทางการปฏิบัติที่มีใช้อยู่

ผู้วิจัยได้ใช้การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกแบบ PESTEL Analysis และวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในแบบ McKinsey 7-S Framework ร่วมกัน เพื่อตอบคำถามการวิจัย 2 ประการที่ได้ตั้งไว้ในตอนต้น คือ 1) จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุยเป็นอย่างไร และ 2) แนวทางพัฒนาการจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืนในพื้นที่เกาะสมุย ควรเป็นอย่างไร

3. ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Mohamad Sukeri Bin Khalid and Shazwani Binti Shafiai (2015) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการจัดการภัยพิบัติทางอุทกภัยในประเทศมาเลเซียโดยการประเมินประสิทธิภาพของระบบการทำงาน การวิจัยชิ้นนี้ศึกษาในประเด็นบทบาทของระบบการจัดการสาธารณภัย ซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยในประเทศมาเลเซีย ทั้งก่อนเกิดภัยพิบัติ ระหว่างเกิดภัยพิบัติ และหลังเกิดภัยพิบัติอุทกภัย ผลการศึกษาพบว่าระบบการจัดการสาธารณภัยด้านอุทกภัย ถูกกำหนดมาจากแผนยุทธศาสตร์ซึ่งเกิดจากการใช้เทคโนโลยีที่ส่วนกลางดำเนินการศึกษามาแล้วนำมาใช้กับการจัดการอุทกภัย ทั้งการควบคุม การคาดการณ์ การเตือนภัย และการประเมินระบบ ในประเทศมาเลเซียนั้นมีหน่วยงานกลางในการรับผิดชอบการจัดการภัยพิบัติในภาพรวมของชาติ ตอบสนองต่อการควบคุมการจัดการภัยพิบัติทั้งระบบ รวมถึงการจัดระบบฟื้นฟูหลังจากเกิดอุทกภัยแล้ว งานวิจัยชิ้นนี้นอกจากการอธิบายถึงระบบการจัดการภัยพิบัติในมาเลเซียแล้วยังเปรียบเทียบกับจัดการภัยพิบัติในประเทศอื่นๆ ด้วย

Taiki Saito (2015) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น การวิจัยครั้งนี้นำเสนอกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนพลเมือง ในการเข้ามามีบทบาทในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดจากแผ่นดินไหว ซึ่งเป็นการศึกษาหลังจากเกิดแผ่นดินไหวไปแล้วว่าระบบมีการทำงานอย่างไร โดยศึกษาจากปรากฏการณ์แผ่นดินไหวในปี ค.ศ. 2015 ที่เรียกว่า “แผ่นดินไหวอันชิน-อเมจิ” โดยศึกษาสภาพการณ์ก่อนเกิดแผ่นดินไหวที่เป็นปรากฏการณ์ทั่วไปของคนในชีวิตประจำวัน ผลการวิจัยพบว่าหลังจากเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวในครั้งนั้น ประชาชนมีความตระหนักถึงเรื่องการจัดการภัยพิบัติเพิ่มมากขึ้นและมีการนำเครื่องมือ เช่น การประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความตระหนัก เกิดความรู้ความเข้าใจ รวมไปถึงการให้ความรู้ประชาชนต่อเรื่องตัวอาคารที่อาจจะพังถล่มลงมา เพื่อลดผลที่เกิดจากภัยพิบัติในอนาคต และพบว่าบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญในการให้ข้อมูลกับประชาชนจากแนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

จากภาพกรอบแนวคิดในการวิจัยแสดงให้เห็นว่าผู้วิจัยใช้ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน ที่เรียกว่า 7'S Analysis อันประกอบด้วย S1: Structure = ปัจจัยด้านโครงสร้าง S2: Strategy = ปัจจัยด้านยุทธศาสตร์ S3: System = ปัจจัยด้านระบบ S4: Style = ปัจจัยด้านผู้นำ S5: Staff = ปัจจัยด้านบุคลากร S6: Skills = ปัจจัยด้านทักษะ และ S7: Shared values = ปัจจัยด้านค่านิยมร่วม และ ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ที่เรียกว่า PESTEL Analysis อันประกอบด้วย P: Population = ปัจจัยทางด้านประชากร E: Economic = ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

S: Social value = ปัจจัยทางค่านิยมของสังคม T: Technology = ปัจจัยทางเทคโนโลยี E: Environment = ปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม และ L: Legal & politics = ปัจจัยทางกฎหมายและการเมือง มาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อเพื่อตอบคำถามการวิจัย 2 ประการที่ได้ตั้งไว้ในตอนต้น คือ 1) จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุยเป็นอย่างไร และ 2) แนวทางพัฒนาการจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืนในพื้นที่เกาะสมุยควรเป็นอย่างไร

ผลการศึกษา

ผู้วิจัยขอนำเสนอผลการศึกษาวิจัย โดยการใช้การพรรณนาความตามกรอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย ซึ่งมีอยู่ 2 ประการ ดังนี้

1. ผลการศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ตารางที่ 1 ตารางแสดงผลสรุปจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weaknesses)
1. ปัจจัยด้านโครงสร้าง (Structure) 2. ปัจจัยด้านระบบ (System) 3. ปัจจัยด้านผู้นำ (Style) 4. ปัจจัยด้านบุคลากร (Staff) 5. ปัจจัยด้านทักษะ (Skills)	1. ปัจจัยด้านยุทธศาสตร์ (Strategy) 2. ปัจจัยด้านค่านิยมร่วม (Shared values)
โอกาส (Opportunities)	อุปสรรค (Threats)
1. ปัจจัยทางเทคโนโลยี (Technology) 2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic) 3. ปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม (Environment)	1. ปัจจัยทางประชากร (Population) 2. ปัจจัยทางค่านิยมของสังคม (Social value) 3. ปัจจัยทางกฎหมายและการเมือง (Legal & politics)

ผลการศึกษาโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) กับผู้ให้ข้อมูลหลักทั้ง 3 ภาคส่วน รวมทั้งสิ้น 4 คน คือ ตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย จำนวน 1 คน คือ คุณจรรุภา แจ้งอักษร นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สัมภาษณ์เมื่อวันจันทร์ที่ 31 กรกฎาคม 2560 ตัวแทนเทศบาลนครเกาะสมุย จำนวน 2 คน คือ คุณธนาคม รื่นพานิช เลขานุการนายกเทศมนตรี สัมภาษณ์เมื่อวันพุธที่ 31 พฤษภาคม 2560 และคุณบัญชา หนูชัยแก้ว เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชำนาญการ รักษาการหัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สัมภาษณ์เมื่อวันพุธที่ 31 พฤษภาคม 2560 และตัวแทนกลุ่มรักเฉวง จำนวน 1 คน คือ คุณเสริมพงศ์ พูนสวัสดิ์ สัมภาษณ์ เมื่อวันจันทร์ที่ 31 กรกฎาคม 2560 พบว่า

สภาพแวดล้อมภายในองค์กรที่ดำเนินการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุยที่เป็นจุดแข็ง (Strengths) ได้แก่

1. ปัจจัยด้านโครงสร้าง (Structure) ส่วนราชการระดับภูมิภาค มีการขยายส่วนงานระดับย่อยลงมาอยู่ในพื้นที่อย่างชัดเจน โดยมีการจัดตั้งเป็นสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย ขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลนครเกาะสมุยได้มีการจัดตั้งส่วนงานเพื่อรับผิดชอบด้านการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ส่วนองค์กรภาคประชาชนก็ได้มีการจัดตั้งกลุ่มขึ้นอย่างเป็นทางการมีการจัดโครงสร้างองค์กรที่มีความชัดเจนเป็นการใช้รูปแบบคณะกรรมการในการจัดการอุทกภัยนี้ร่วมกัน

2. ปัจจัยด้านระบบ (System) ราชการส่วนภูมิภาคมีการดำเนินการจัดการอุทกภัยอย่างเป็นระบบตามข้อกำหนดของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอันเป็นราชการส่วนกลางที่มีอำนาจเหนือกว่าในฐานะผู้บังคับบัญชาส่วนเทศบาลนครเกาะสมุย ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้มีการกำหนดระบบการทำงานที่ชัดเจนว่า ระบบในการจัดการอุทกภัยต้องมีการดำเนินการอย่างไรในสถานการณ์ต่างๆ มีการกำหนดบทบาทของบุคลากรภาคส่วนไว้และมีความเข้าใจร่วมกัน ส่วนกลุ่มรักเฉวงในฐานะองค์กรภาคประชาชนในพื้นที่ก็ได้มีการจัดทำระบบการทำงานไว้ให้สมาชิกในกลุ่มรับรู้ร่วมกันว่าในสถานการณ์ใด ใครต้องมียุทธศาสตร์การทำงานอย่างไร เพื่อดำเนินการจัดการในลักษณะของการป้องกันและแก้ไข

สถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นมา

3. ปัจจัยด้านผู้นำ (Style) ผู้นำของราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่ คือ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย มีความเป็นผู้ใหญ่ใจเปิดกว้างมีความรู้ความชำนาญในงานของหน่วยงานในฐานะหน่วยงานในระบบราชการเป็นอย่างดี ส่วนผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเกาะสมุย ให้ความสนใจเรื่องงานด้านการจัดการอุทกภัยมาก โดยมีการตั้งบุคลากร ซึ่งเป็นเลขานุการนายกเทศมนตรีให้มาควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการอุทกภัยนี้เป็นการเฉพาะ ซึ่งท่านมีความเป็นผู้ใหญ่ เป็นคนในพื้นที่เกาะสมุยเดิม มีประสบการณ์การทำงานด้านนี้ จึงมีความเข้าใจสถานการณ์ของอุทกภัยในพื้นที่ ส่วนผู้นำของกลุ่มรักแฉวงเป็นคนรุ่นใหม่ที่มีใจเปิดกว้างตั้งใจเรียนรู้ มีความสามารถสูงที่จะใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่สามารถนำมาใช้งานเพื่อการจัดการอุทกภัยในพื้นที่จนเป็นที่ยอมรับของสมาชิกภายในและภาคส่วนอื่นในภายนอก

4. ปัจจัยด้านบุคลากร (Staff) บุคลากรระดับปฏิบัติการของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย มีความรู้ความสามารถในการทำงานดี มีความเป็นคนที่มีความรับรู้และมีประสบการณ์ จึงมีความเข้าใจถึงสภาพการณ์ด้านการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ดีพอสมควร ขณะที่บุคลากรของเทศบาลนครเกาะสมุย มีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานด้านนี้เป็นการเฉพาะ มีความรู้ความเข้าใจ เรียนรู้ต่อเทคโนโลยีสมัยใหม่ เข้ามาทำงานในองค์กรนานหลายปี มีประสบการณ์กับการจัดการอุทกภัยในพื้นที่มาแล้ว รวมถึงมีเจ้าหน้าที่เทศกิจจำนวนมากที่ต้องมีหน้าที่เข้ามาช่วยทำงานด้านการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ด้วย ส่วนบุคลากรของกลุ่มรักแฉวงจะมีความเป็นคนที่มีความสนใจกับพื้นที่อย่างเฉพาะเจาะจง เช่น การเป็นเจ้าของโรงแรม การเป็นเจ้าของร้านอาหาร การเป็นเจ้าของธุรกิจ หรือเป็นคนที่ทำงานประจำในสถานประกอบการบริเวณพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยซึ่งแน่นอนจะมีบุคลากรของกลุ่มน้อยแต่สมาชิกแต่ละคนก็มีความสามารถในการระดมบุคลากร เข้ามาร่วมลงแรงลงขันกันจัดการอุทกภัยได้เป็นจำนวนมาก

5. ปัจจัยด้านทักษะ (Skills) บุคลากรในสังกัดสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย มีความเชี่ยวชาญในงาน มีประสบการณ์ในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่มาแล้วจริงๆ ขณะที่บุคลากรของเทศบาลนครเกาะสมุยก็เช่นเดียวกันเพราะมีการฝึกอบรมทบทวนซ้ำและเคยผ่านประสบการณ์การจัดการอุทกภัยมาด้วยแล้ว ในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ ส่วนบุคลากรของกลุ่มรักแฉวงก็เช่นไป ในลักษณะเดียวกันนั้นจะไม่ได้มีการเข้าร่วมกิจกรรมฝึกอบรมเหมือนกับหน่วยงานราชการทั้งภูมิภาคและท้องถิ่นดังที่กล่าวมา แต่ว่าบุคลากรของกลุ่มรักแฉวงก็มีการพัฒนาตนเองในการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น การคาดการณ์ภูมิอากาศ ปริมาณน้ำฝน การส่งข้อมูลข่าวสาร และการเชื่อมความสัมพันธ์เพื่อเข้าถึงข้อมูลอื่นๆ ที่จะส่งผลต่อการนำมาใช้ประโยชน์ในการจัดการภัยพิบัติด้านอุทกภัยในพื้นที่

สภาพแวดล้อมภายในองค์การที่ดำเนินการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุย ที่เป็นจุดอ่อน (Weaknesses) ได้แก่

1. ปัจจัยด้านยุทธศาสตร์ (Strategy) สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย เป็นหน่วยงานระดับย่อยของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ใหญ่กล่าวคือ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานีส่งผลให้อำนาจในการตัดสินใจ ด้านยุทธศาสตร์ขององค์การระดับย่อยยังเป็นของหน่วยงานที่มีระดับสูงกว่า ในส่วนเทศบาลนครเกาะสมุย แม้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการจัดการอุทกภัยที่ชัดเจน แต่กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ยังต้องเป็นไปตามกรอบที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อันเป็นหน่วยงานในสังกัดราชการส่วนกลางกำหนดมาให้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งไม่ได้เป็นยุทธศาสตร์ที่เฉพาะเจาะจง กับการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครเกาะสมุยที่แท้จริง ส่วนองค์กรภาคประชาชนอย่างกลุ่มรักแฉวงนั้นมีความคิดต่อยอดพิบัติว่าเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวไป การรวมกันจึงมีลักษณะเฉพาะกิจตามสถานการณ์ที่ต้องแก้ไขเฉพาะหน้า แม้ว่าเมื่อเกิดสถานการณ์แล้วจะมาทำงานร่วมกันได้แต่ก็มีปัญหาในการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์การไว้ในระยะยาว

2. ปัจจัยด้านค่านิยมร่วม (Shared values) บุคลากรในสังกัดสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย เป็นบุคลากร

ที่มีความแตกต่างภายใน อันได้แก่ อายุและสถานะ กล่าวคือ มีทั้งคนวัยหนุ่มสาว และคนวัยใกล้เกษียณอายุ และมีทั้งผู้ที่เป็นพนักงานราชการหรือลูกจ้างกับข้าราชการ ขณะที่เกาะสมุยนั้นถือเป็นพื้นที่ห่างไกลจากตัวจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่เป็นที่ตั้งของสำนักงานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่มีอำนาจตัดสินใจ ด้านการวางยุทธศาสตร์และการบริหารจัดการในภาพรวมของจังหวัด จึงส่งผลต่อการสร้างค่านิยมร่วมภายในองค์กรระดับราชการของส่วนภูมิภาคได้ ส่วนบุคลากรในสังกัดเทศบาลนครเกาะสมุย แม้จะมีการจัดบุคลากรเป็นการเฉพาะ เพื่อดูแลด้านการจัดการอุทกภัย แต่งานด้านการจัดการอุทกภัย เป็นส่วนหนึ่งในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมาย ดังนั้น ค่านิยมร่วมของการดำเนินงานด้านการจัดการอุทกภัยจึงไม่ได้เป็นไปร่วมกันในระดับองค์การ ส่วนบุคลากรของกลุ่มรักเฉวงก็เป็นการรวมกลุ่มกันทำงานตามสถานการณ์ที่มีความเฉพาะกิจ แม้ว่าเรื่องการป้องกันจะสามารถทำได้ก่อนล่วงหน้า แต่องค์กรภาคประชาชนเกิดจากการมีจิตสำนึกร่วมกัน เป็นประชาสังคมซึ่งผู้มาร่วมนั้นมาด้วยความตั้งใจแต่การมาร่วมกันเป็นไปตามเงื่อนไขของกาลเทศะ เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจเร่งด่วนไปก็ทำให้บุคลากรส่วนมากไม่ได้เข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มอีกจนกว่าจะเกิดสถานการณ์อุทกภัยขึ้นมามีอีกก็จะกลับเข้ามาร่วมมือกันใหม่

สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การที่ดำเนินการจัดการอุทกภัย ในพื้นที่เกาะสมุยที่เป็นโอกาส (Opportunities) ได้แก่

1. ปัจจัยทางเทคโนโลยี (Technology) ทั้งบุคลากรในสังกัดสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย บุคลากรในสังกัดเทศบาลนครเกาะสมุย และบุคลากรของกลุ่มรักเฉวง ต่างให้ข้อมูลตรงกันว่าเทคโนโลยีนั้นมีความสำคัญมากในการสร้างโอกาสในการพัฒนาการจัดการอุทกภัยจากเดิมที่เทศบาลนครเกาะสมุยจะได้รับข้อมูลมาจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย ซึ่งได้รับข้อมูลจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ถูกส่งมาจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งได้รับข้อมูลจากศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติอีกทอดหนึ่งนั้น จากประสบการณ์ ที่ผ่านมามีพบว่าเทคโนโลยีบางอย่างไม่สามารถให้ข้อมูลที่ชัดเจนกับพื้นที่ได้ทำให้เกิดปัญหาการจัดการอุทกภัยซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์จริง

ต่อมาจึงมีการเรียนรู้ที่จะใช้เทคโนโลยีเองซึ่งเข้าถึงได้ง่าย หรือซื้อหากันมาเองเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ชัดเจนที่สุดของพื้นที่ เช่น การจัดทำเครื่องวัดปริมาณน้ำฝนเอง การคาดการณ์ปริมาณน้ำฝน ทำให้การจัดการอุทกภัยในพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic) พื้นที่เกาะสมุยเป็นพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญของจังหวัดและประเทศไทยซึ่งมีการท่องเที่ยวเป็นปัจจัยหลักในการสร้างรายได้ ดังนั้น การเกิดอุทกภัยขึ้นมาแต่ละครั้งจะส่งผลเสียหายเป็นตัวเลขถึงประมาณ 200-400 ล้านบาท ตัวเลขความเสียหายเหล่านี้ จะส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไทยในส่วนกลางทั้งส่วนราชการและการเมืองเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยี มาช่วยสนับสนุนเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาการจัดการอุทกภัยที่รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพขึ้น

3. ปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม (Environment) พื้นที่เกาะสมุยเป็นพื้นที่ที่มีขนาดเล็กเมื่อเทียบกับพื้นที่อื่นซึ่งมีปัญหาอุทกภัยที่คล้ายคลึงกัน นอกจากนั้นพื้นที่ที่เกิดอุทกภัยในเกาะสมุยยังเป็นพื้นที่ที่มักเกิดเหตุการณ์ซ้ำซาก ด้วยเงื่อนไขของสภาพภูมิศาสตร์ที่น้ำต้องไหลจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำ เมื่อน้ำถูกกั้นขวางการไหลก็เกิดเหตุการณ์อุทกภัยได้ทันที เช่น พื้นที่บริเวณหาดเฉวง ตลาดดาว หางจะจัดการแก้ไขปัญหาการจัดการอุทกภัยให้ประสบความสำเร็จก็จะสามารถจัดการทำได้ไม่ยากเพราะเป็นการจัดการอุทกภัย ในพื้นที่ที่มีขนาดเล็ก

สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การที่ดำเนินการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุยที่เป็นอุปสรรค (Threats) ได้แก่

1. ปัจจัยทางประชากร (Population) เกาะสมุยมีประชากรจำนวนมาก ทั้งที่เป็นประชากรที่มีทะเบียนบ้านชัดเจนในพื้นที่ คนที่อพยพเข้ามาทำงานเข้ามาลงทุน ทั้งแรงงานชาวไทยและชาวต่างชาติ นักท่องเที่ยว ทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ อันจะส่งผลต่อการเป็นอุปสรรคต่อการทำงานด้านการจัดการอุทกภัย เช่น การสื่อสารและการทำความเข้าใจ ในส่วนของการดำเนินการป้องกันก่อนเกิดเหตุการณ์อุทกภัยการดำเนินการระหว่างเกิดเหตุการณ์อุทกภัยและการดำเนินการหลังเกิดเหตุการณ์อุทกภัยที่ต้องมีการจัดการในขั้นตอนนั้นๆ ได้

2. ปัจจัยทางค่านิยมของสังคม (Social value) เนื่องจากเกาะสมุยเป็นพื้นที่ที่มีการรวมตัวกันของประชากรจำนวนมาก และประชากรเหล่านั้นล้วนเข้า

มาพักอาศัยในพื้นที่เพื่อผลประโยชน์ของตนเป็นการเฉพาะ มองผลประโยชน์ส่วนตนเป็นเรื่องใหญ่ ดังนั้นจึงมีค่านิยมร่วมทางสังคมแบบเป็นปัจเจกชนนิยมแบบสุดขั้ว ซึ่งยากที่จะประสานให้เกิดการรวมกลุ่มกัน เพื่อร่วมกันจัดการกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นการเฉพาะได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องบริการสาธารณะซึ่งเป็นเรื่องที่ทุกคนได้รับผลกระทบไม่ทางหนึ่งก็ทางใด แต่ก็มักไม่ค่อยได้รับความสนใจในการเข้าไปให้ความร่วมมือ เช่น กรณีอุทกภัยในลักษณะน้ำท่วมขัง เพราะมีสิ่งอุดตันท่อระบายน้ำไว้ ทั้งคนทั้งรถเล็กรถใหญ่ต่างก็ยั้งวิ่งลุยน้ำไป โดยไม่มีใครให้ความสนใจไปยกเลื่อนเก้าอี้เก้าอี้ๆ ที่ถูกน้ำพัดไปขวางช่องทางของท่อระบายน้ำ ทั้งๆ ที่อยู่ในวิสัยที่สามารถจะเห็นและกระทำได้แต่ก็ไม่มีใครสนใจจะทำ

3. ปัจจัยทางกฎหมายและการเมือง (Legal and politics) จากข้อที่ 2 ที่กล่าวมาเชื่อมร้อยต่อการมีค่านิยมว่าเรื่องสาธารณะต้องเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่ต้องเข้าไปจัดการงานด้านการจัดการอุทกภัยก็เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามความคาดหวังกับสิ่งที่เป็นกลไกภาครัฐไม่ได้ไปด้วยกันเสมอ เพราะหน่วยงานราชการแต่ละส่วนงานมีระบบการทำงานที่แตกต่างกัน มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นการเฉพาะของตนเองซึ่งอาจจะไม่ประสานสอดคล้องกันได้ ต่างหน่วยงานต่างติดเงื่อนไขของระบบกฎหมายและการเมืองภายในและการเมืองระหว่างหน่วยงานราชการ

2. ผลการศึกษาแนวทางพัฒนาการจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืน ในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ในการแสวงหาแนวทางการพัฒนาการจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืนในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ผู้วิจัยใช้การจัดสนทนากลุ่มโดยการเชิญตัวแทนจากทั้ง 3 ภาคส่วน ได้แก่ ตัวแทนจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย จำนวน 1 คน คือ คุณพูนชิต คำลุน พนักงานนโยบายและแผน ตัวแทนเทศบาลนครเกาะสมุย จำนวน 1 คน คือ คุณธนาคม รื่นพานิช เลขานุการนายกเทศมนตรี และตัวแทนกลุ่มรักเฉวง จำนวน 1 คน คือ คุณเสริมพงศ์ พูนสวัสดิ์ โดยจัดการสนทนากลุ่มขึ้น ณ หอประชุม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี เมื่อวันศุกร์ที่ 18 สิงหาคม 2560 ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยด้านโครงสร้างและระบบ ผลการศึกษาพบว่าทั้ง 3 ภาคส่วนให้การยืนยันว่าแต่ละภาคส่วนมีการจัดโครงสร้างองค์กรและกระบวนการทำงานภายในของแต่ละภาคส่วนอยู่แล้ว แต่ยังไม่มีการกำหนดรูปแบบการทำงานร่วมกันของแต่ละภาคส่วนให้เกิดเป็นองค์การที่มีโครงสร้างและกระบวนการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบเท่าที่นั้น ดังนั้นเพื่อให้เกิดการพัฒนาการจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืนในพื้นที่ของเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้อย่างเป็นรูปธรรมจึงควรมีหน่วยงานทางวิชาการที่มีความเชื่อถือได้เข้ามาทำหน้าที่ประสานความร่วมมือให้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ

2. ปัจจัยด้านผู้นำ บุคลากรและทักษะ ผลการศึกษาพบว่าทั้ง 3 ภาคส่วนให้การยืนยันว่าแต่ละภาคส่วนมีผู้นำที่มีความรู้ความสามารถ มีภาวะความเป็นผู้นำ และมีทักษะอันเกิดจากประสบการณ์ในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุยมาแล้ว อย่างไรก็ตามเมื่อจำแนกรายละเอียดของแต่ละภาคส่วนแล้ว พบว่า สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย มีสถานะเป็นเพียงส่วนงานย่อยของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี จึงมีจำนวนบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยีค่อนข้างจำกัด แต่บุคลากรที่มีอยู่ ก็มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานได้ด้วยความเป็นหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในเรื่องนี้จึงมีอำนาจตามกฎหมายในการประสานกับส่วนงานอื่นๆ ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี และศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 11 ที่มีบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยีที่มีความทันสมัยให้เข้ามาจัดการอุทกภัยในพื้นที่ได้ รวมถึงมีอำนาจตามกฎหมายในการประสานกับหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่มีศักยภาพ เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน กองทัพ ให้เข้ามาร่วมกันจัดการอุทกภัยได้ ขณะที่เทศบาลนครเกาะสมุย ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวในพื้นที่ที่ดูแลการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายทั่วทั้งเกาะสมุย มีนายกเทศมนตรีที่ให้ความสำคัญกับการจัดการอุทกภัย มีบุคลากรประจำที่มีทักษะจากประสบการณ์ทำงานอยู่ในพื้นที่มีงบประมาณ แต่ยังขาดองค์ความรู้ในเรื่องการใช้เทคโนโลยีวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัย และด้วยความเป็นองค์กรในระบบราชการดังนั้นจึงเกิดความติดขัดล่าช้าในเรื่อง

การจัดซื้อจัดจ้างและการเบิกจ่ายงบประมาณ ส่วนกลุ่มักเฉวง เป็นคนรุ่นใหม่ที่สำคัญเป็นเจ้าของกิจการที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยโดยตรง และเป็นคนรุ่นใหม่ที่ทำให้ความสนใจการใช้ประโยชน์จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ มีกำลังคนจากบุคลากรของกิจการ มีกำลังทรัพย์ที่สามารถจัดซื้อจัดหาวัสดุอุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยได้ เมื่อนำจุดแข็งและจุดอ่อนมาเปิดใจ (Open mind) กัน จึงเห็นว่าเพื่อให้เกิดการพัฒนาการจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืนในพื้นที่ของเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงควรมีหน่วยงานทางวิชาการที่มีความเชื่อถือได้มาทำหน้าที่ประสานความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ให้เกิดความเป็นเครือข่ายเชิงพื้นที่ขึ้น

3. ปัจจัยทางยุทธศาสตร์และค่านิยมร่วม ผลการศึกษาพบว่า ทั้ง 3 ภาคส่วนสนับสนุนการเข้ามาของหน่วยงานทางวิชาการที่มีความเชื่อถือได้ในการเข้ามาประสานความร่วมมือในแนวระนาบของทั้งสามภาคส่วน เพื่อร่วมกันจัดทำยุทธศาสตร์ในการทำงานอย่างเป็นระบบ ทั้งในช่วงก่อนเกิดภัย ช่วงระหว่างการเกิดภัย และช่วงหลังการเกิดภัย โดยให้ในยุทธศาสตร์ต้องนำไปสู่แผนการทำงานอย่างเป็นระบบ ทั้งระบบการติดต่อสื่อสาร ระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูล รวมถึงให้หน่วยงานทางวิชาการที่มีความเชื่อถือได้ เข้ามาสร้างค่านิยมเรื่องการทำงานเป็นเครือข่ายในการทำงานร่วมกันระหว่าง 3 ภาคส่วนโดยใช้การจัดทำกิจกรรมกระตุ้นค่านิยมร่วมนี้ในพื้นที่

4. ปัจจัยทางกฎหมายและการเมือง ผลการศึกษาพบว่า ทั้ง 3 ภาคส่วนมีความเห็นตรงกันว่าอุปสรรคใหญ่ที่จะส่งผลต่อการเกิดการทำงานร่วมกัน คือ หน่วยงานรัฐทั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย และเทศบาลนครเกาะสมุย มีข้อจำกัดในเรื่องการดำเนินการตามกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ตามกรอบกฎหมายให้หน่วยงานรัฐดังกล่าวต้องปฏิบัติ ซึ่งมีผลต่อการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานรัฐนั้นไปในเวลาเดียวกัน ดังนั้น แนวทางพัฒนาการจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืนในพื้นที่ของเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่จะมีผลเป็นรูปธรรมได้จริง รัฐบาลควรยึดหยุ่นวิธีการในการปฏิบัติงานจากเดิมที่เน้นให้หน่วยงานรัฐใช้อำนาจแบบแนวดิ่งผ่านตัวบท

กฎหมายให้หันมาเน้นการใช้อำนาจ ในแนวราบที่ให้อิสระกับหน่วยงานรัฐในพื้นที่ได้มีการทำงานโดยใช้ดุลยพินิจเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินมากขึ้น

สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษาผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่าจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ประกอบด้วยจุดแข็ง คือ 1) ปัจจัยด้านโครงสร้าง 2) ปัจจัยด้านระบบ 3) ปัจจัยด้านผู้นำ 4) ปัจจัยด้านบุคลากร และ 5) ปัจจัยด้านทักษะ ส่วนจุดอ่อน คือ 1) ปัจจัยทางยุทธศาสตร์ และ 2) ปัจจัยทางค่านิยมร่วม ขณะที่โอกาส คือ 1) ปัจจัยทางเทคโนโลยี 2) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และ 3) ปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม ส่วนอุปสรรค คือ 1) ปัจจัยทางด้านประชากร 2) ปัจจัยทางค่านิยมของสังคม และ 3) ปัจจัยทางกฎหมายและการเมือง ขณะที่แนวทางพัฒนาการจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืนในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ประกอบด้วย 1) ปัจจัยด้านโครงสร้างและปัจจัยด้านระบบ 2) ปัจจัยด้านผู้นำ บุคลากร และทักษะ 3) ปัจจัยด้านยุทธศาสตร์และค่านิยมร่วม และ 4) ปัจจัยด้านกฎหมายและการเมือง

ผลการศึกษาทำให้คำตอบอย่างชัดเจนได้ว่า การจัดการอุทกภัย ในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้น มีความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานในการจัดการภัยพิบัติของทวิตา กมลเวช (2552, น. 345) คือ มีการทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือและการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ มีการใช้เครือข่ายสังคม และมีการบริหารจัดการระบบข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารกัน อันเป็นการพัฒนาระบบการปรับตัวในภาวะที่ซับซ้อน และการสร้างองค์การที่สามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง แม้ว่าจะเป็นการจัดการร่วมกันในลักษณะชั่วคราวเป็นองค์การที่ไม่เป็นทางการและเกิดขึ้นเฉพาะกิจก็ตาม และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Taiki Saito (2015) ที่พบบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนพลเมืองในการจัดการภัยพิบัติ

ขณะที่แนวทางพัฒนาการจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืนในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้น จำเป็นต้องอาศัยวิธีคิดใหม่ในการจัดการภาครัฐเป็นสำคัญวิธีการนั้นเรียกว่า “Governance” แปลว่า “การจัดการปกครอง” ซึ่งเป็นการ

คิดใหม่ทำใหม่กับการปกครอง (Government) ที่มีอยู่เดิม แนวคิดการจัดการปกครอง (Governance) นี้หมายถึงกระบวนการที่องค์ประกอบต่างๆ ในสังคมมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อประเด็นสาธารณะและต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการปกครองถือเป็นมิติที่กว้างกว่าการปกครอง เกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่เป็นทางการต่างๆ และตัวแทนของสถาบันต่างๆ จากประชาสังคม (อ้างใน เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2546, น. 133-147) ลักษณะของการจัดการปกครองนี้ ควรใช้รูปแบบเครือข่าย (Networks) ตามแนวคิดของสำนัก Powerdependence ที่เน้นการพึ่งพาอาศัยกันของภาคส่วนต่างๆ ที่มีอิสระในการดำเนินการของตนเอง แต่มีความไว้วางใจในการร่วมมือกันแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนกระบวนการดำเนินงานนั้น ควรใช้รูปแบบเครือข่ายเชิงพื้นที่ (Area network) คือ การรวมกลุ่มขององค์กรที่อาศัยพื้นที่เป็นปัจจัยหลักในการทำงานร่วมกัน เป็นกระบวนการพัฒนาที่อาศัยกิจกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่เป็นเป้าหมาย เป็นการพัฒนาแบบบูรณาการที่ไม่แยกส่วนต่างๆ ออกจากกัน ยึดพื้นที่เป็นที่ตั้งแห่งความสำเร็จในการทำงาน มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้สภาพปัญหาและความต้องการ มีการปรับใช้วิธีการแก้ปัญหาาร่วมกัน มีการหาความรู้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสมกับการแก้ปัญหา มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และมีการระดมและประสานทรัพยากรบุคคล วัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ และงบประมาณเพื่อให้เกิดพลังในการทำงานร่วมกัน (อ้างใน พิรธรร บุญยรัตน์พันธุ์ และคณะ, 2552)

ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาในอนาคต

เนื่องจากอุทกภัยเป็นภัยพิบัติที่เกิดจากปัจจัยทางธรรมชาติที่มนุษย์มีอาจควบคุมได้ หรือควบคุมได้น้อยที่สุด ดังนั้นควรมีการศึกษาวิจัยบทบาทของตัวแสดงอื่นๆ ที่มีบทบาทในฐานะภาคส่วนที่เข้ามาร่วมจัดทำแนวทางพัฒนาการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานีเพิ่มเติม เช่น มหาวิทยาลัย องค์กรภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในพื้นที่ และควรขับเคลื่อนผลงานวิจัยนี้ไปสู่การปฏิบัติการในรูปแบบเครือข่ายเชิงพื้นที่ขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

เพื่อให้เกิดการพัฒนาการจัดการอุทกภัย ในพื้นที่ของเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่มีประสิทธิภาพและเกิดความยั่งยืนมากยิ่งขึ้นในอนาคต

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์ รหัสโครงการ LAM610700S ทุนเชิงพื้นที่-ชุมชน

เอกสารอ้างอิง

- หวิดา กมลเวชช. (2552). ศาสตร์ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ. ใน *รัฐศาสตร์สาร รัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ 60 ปี/รัฐศาสตร์สาร 30 ปี*. (เล่ม 3): 340-392.
- หวิดา กมลเวชช. (2554). *คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2561). จับตา ! ท่องเที่ยวไทยปี”61 ททท. ตั้งเป้า *กวาดรายได้รวม 3.1 ล้านล้าน*. ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2561, จาก www.prachachat.net/tourism/news-95937
- พีรธร บุญยรัตนพันธุ์, บุญส่ง กวยเงิน, และพัฒนศักดิ์ กระเศยาน้อย. (2552). *กระบวนการทำงานในชุมชนแบบมีส่วนร่วม: สถาบันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน*. พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. (2550, 6 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 52 ก. หน้า 1.
- สกายสแกนเนอร์. (2559). *กรุงเทพและภูเก็ต จุดหมายปลายทางของไทยที่ถูกค้นหามากที่สุดในเทศกาลสงกรานต์ 2559*. ค้นเมื่อ 4 เมษายน 2559, จาก www.skyscanner.co.th/press-releases/songkran-travelers-2016
- สปริงนิวส์ออนไลน์. (2560). *น้ำท่วมกระหน่ำรายได้สูญ 300 ล้าน !*. ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2561, จาก <http://www.springnews.co.th/view/14964>

- สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย. (2559). แผนพัฒนา
กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย (พ.ศ. 2561-2564) ฉบับทบทวน.
ค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2561, จาก
http://www.osmaothai.com/downloadsearch.php?show=download&dow_id=17&dow_title=แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด
- สุริชัย หวันแก้ว. (2555). สังคมวิทยาภัยพิบัติและวิกฤติการณ์.
วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 42(2),
47-66.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และสิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ (บ.ก.). (2546).
คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 1. กรุงเทพฯ:
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เอ็มจีอาร์ออนไลน์. (2548). หลายฝ่ายยันน้ำท่วมใหญ่ไม่กระทบท่องเที่ยว
สมัย-ภูเก็ต. ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2561, จาก
<https://mgronline.com/travel/detail/9480000164681>. [2561]
- เอ็มไทยทราเวล. (2554). สมุยน้ำท่วมกระทบหนัก ท่องเที่ยวเสียรายได้ 250 ล.
ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2561, จาก
<https://travel.mthai.com/news/5557.html>
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2005). The Office of Strategy
Management. *Harvard Business Review*, 83(10), 72-80.
- Khalid, M. S. B. & Shafiai, S. B. (2015). Flood Disaster Management
in Malaysia: An Evaluation of the Effectiveness Flood
Delivery System. *International Journal of Social Science
and Humanity*, 5(4), 398-402.
- Petal, W. J. (1985). Emergency management: A Challenge for
Public Administration. *Public Administration Review*, 45(1), 3-7.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and Public Administration.
In Pierre, J. (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering and
Democracy*. New York: Oxford University Press, 54-90.

Saito, T. (2015). *Disaster Management of Local Government in Japan*. Building Research Institution, Japan.

Waterman, R. Jr., Peters, T., & Phillips, J.R. (1980). Structure is not Organization. *Business Horizons*. 23(3), 14-26.

บุคลากรกรม

จารุกภา แจ่มอักษร นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการสำนักงาน

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย

(ผู้ให้สัมภาษณ์) กฤษฎา พรณราย (ผู้สัมภาษณ์). ณ

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี

สาขาเกาะสมุย เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2560.

ธนาคม รื่นพานิช เลขานุการนายกเทศมนตรี เทศบาลนครเกาะสมุย (ผู้ให้

สัมภาษณ์) กฤษฎา พรณราย (ผู้สัมภาษณ์). ณ เทศบาลนคร

เกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี. เมื่อวันที่ 31

พฤษภาคม 2560 และร่วมสนทนากลุ่ม ณ หอประชุม

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ 18

สิงหาคม 2560.

บัญชา หนูชัยแก้ว เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชำนาญการ

รักษาการหัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนคร

เกาะสมุย (ผู้ให้สัมภาษณ์) กฤษฎา พรณราย (ผู้สัมภาษณ์). ณ

เทศบาลนครเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี. เมื่อ

วันที่ 31 พฤษภาคม 2560.

พูนชิต คำลุน พนักงานนโยบายและแผน สำนักงานป้องกันและบรรเทา

สาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย ร่วมสนทนากลุ่ม

ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี

เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2560.

เสริมพงศ์ พูนสวัสดิ์ ตัวแทนกลุ่มรักแฉวง (ผู้ให้สัมภาษณ์) กฤษฎา พรรณราย (ผู้สัมภาษณ์). ณ ร้านคาเฟ่เมซอน แฉวงปีโตรเลียม เมื่อวันจันทร์ที่ 31 กรกฎาคม 2560 และร่วมสนทนากลุ่ม ณ หอประชุม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี เมื่อวันศุกร์ที่ 18 สิงหาคม 2560.

อิริวัฒน์ ปรีดีเปรม เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน สำนักปลัดเทศบาล เทศบาลนครเกาะสมุย (ผู้ให้สัมภาษณ์) กฤษฎา พรรณราย (ผู้สัมภาษณ์). ณ เทศบาลนครเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี. เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2560.