

**รูปแบบของระบบอภิบาลในการบรรเทาสาธารณภัย : การศึกษาระบบ ทรัพยากร
และการดำเนินงานบรรเทาอุทกภัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล**
**Patterns of governance in disaster management. The study of systems,
resources and operations in greater Bangkok metropolis area**

เทพกาญจน์ เกียรติศิริ*

ธีระ เตชะมนัสถิติ์**

วรรณภา วามานนท์***

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบของระบบอภิบาลในการบรรเทาปัญหาอุทกภัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และเพื่อนำเสนอแนวทางการทำงานเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยตามระบบอภิบาล โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ แบบกรณีศึกษา ซึ่งประกอบด้วย 4 กรณี ได้แก่ สำนักงานเขตบางเขน สำนักงานเขตดอนเมือง เทศบาลนครปากเกร็ด และเทศบาลนครรังสิต ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบของระบบอภิบาลในการบรรเทาปัญหาอุทกภัย ประกอบด้วย 5 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบอภิบาลเครือข่าย รูปแบบอภิบาลจัดการตนเอง รูปแบบอภิบาลความร่วมมือ รูปแบบอภิบาลไซเบอร์ และรูปแบบอภิบาลธรรมาภิบาล โดยรูปแบบของระบบอภิบาลดังกล่าว มีบทบาทต่อการดำเนินงานเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยใน 5 มิติ กล่าวคือ (1) มิติของการทำงานแบบเครือข่าย (2) มิติของการจัดการตนเอง (3) มิติของความร่วมมือ (4) มิติของข้อมูลข่าวสารและความเชื่อมโยงกันทางสังคม และ (5) มิติของการจัดการที่ดี สำหรับแนวทางการทำงานเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยตามระบบอภิบาลนั้น จะต้องใช้ระบบอภิบาลทั้ง 5 รูปแบบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน ให้เหมาะสมสอดคล้องกับมิติต่างๆ ของการทำงาน และตามบริบทในแต่ละสถานการณ์ ก็จะทำให้การบริหารงานเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับข้อเสนอแนะในการวิจัยในครั้งนี้ คือ (1) ควรมีการประยุกต์รูปแบบตามระบบอภิบาลในการดำเนินงานเพื่อจัดการปัญหาอุทกภัยและสาธารณภัยต่างๆ

* ** วิทยาลัยรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรังสิต

*** มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

ตลอดจนสถานการณ์อื่นๆ (2) ควรปรับใช้รูปแบบอภิบาลให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ ก็จะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุด (3) ควรปรับใช้รูปแบบอภิบาลให้สอดคล้องกับบริบท สภาพแวดล้อมขององค์กร (4) ควรนำจุดแข็งและจุดอ่อนของรูปแบบการบริหารของสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร และรูปแบบของเทศบาลนคร มาทำการวิเคราะห์ และนำมาบูรณาการเป็นแนวทางในการดำเนินงาน (5) ควรส่งเสริมให้มีการดำเนินงานเพื่อจัดการปัญหาอุทกภัยและสาธารณภัยอื่นๆ ภายใต้กรอบของระบบธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดคุณภาพ ความคุ้มค่า และประโยชน์สูงสุดในการดำเนินงาน และเกิดประโยชน์แก่ผู้รับบริการและประชาชน (6) ควรส่งเสริมการทำงานในรูปแบบเครือข่าย ทั้งในภาวะวิกฤต และในสถานการณ์อื่นๆ และควรเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการเครือข่ายด้วย

คำสำคัญ : ระบบอภิบาล การจัดการทรัพยากร การบรรเทาปัญหาอุทกภัย

Abstract

This research aims to study the pattern of governance systems to alleviate flooding in greater Bangkok metropolis area. And to provide Guidelines for the work to alleviate flooding the governance systems. The research is conducted through a qualitative approach, mainly using the method of case study. Which includes 4 case, Bang Khen District Office, Don Muang District Office, Pak Kret Municipality and Rangsit Municipality.

The Results showed that Pattern of governance to relieve flooding governance system consists of 5 different pattern of governance. Network governance, Self-governance, Collaborative governance, Cybernetics governance, and Good governance. The pattern of the governance system. Be responsible for the operation to relieve flooding in five dimensions, namely (1) the dimension of the network (2) the dimension of self-organizing (3) the dimension of cooperation (4) the dimension of information and links social coherence, and (5) the dimension of a good deal. Guidelines for working to alleviate flooding on the governance system. Governance must use the 5 model is in operation. To fit the dimensions of the work and the context in each situation. It makes the

administration to alleviate the flooding. It is effective. For suggestions in this research are : (1) should have application patterns of governance systems in operation to tackle the problem of floods and disasters. As well as other situations (2) should deploy appropriate patterns of governance care in accordance with the situation. It will make the operation as efficient, productive and highest benefit (3) should be adjusted in accordance with the patterns of governance context. Environment Organization (4) should be the strengths and weakness of the management style of the district office of Bangkok Metropolitan. And the type of municipality Analyzed And adopt an integrated approach to operations (5) should be encouraged to have an operation to tackle the problem of floods and other disasters. Under the framework of good governance. To achieve quality, value and optimal operation. And the benefits to patients and the public (6) should be encouraged to work in a network. Both in crisis And in other situations And should strengthen their capacity to manage the network.

Keywords : Governance / Resource Management / Alleviate Flood ing

บทนำ

ภัยพิบัติเป็นสิ่งที่มนุษย์เผชิญมาตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน ทั้งที่เกิดจากธรรมชาติ (natural disaster) และจากการกระทำของมนุษย์ (man-made disaster) (Coppola, 2011 : 46) รวมไปถึงการบรรจบกันระหว่างภัยพิบัติธรรมชาติ และภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากน้ำมือมนุษย์ (<http://socanth.tu.ac.th/wp-content/uploads/2012/07/sponsel-lecture.pdf>, 7 กรกฎาคม 2556) หรือการผสมกันของภัยพิบัติ (Coppola, 2011 : 30) ซึ่งในห้วงเวลาเดียวกัน อาจเกิดภัยขึ้นหลายประเภทพร้อมกัน สำหรับภัยพิบัตินั้นแนวนอน ทิศทางในอนาคตก็จะทวีความรุนแรง และมีจำนวนการเกิดขึ้น ด้วยสภาพแวดล้อมของโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงไป มีความเติบโตในแทบทุกด้าน ทั้งจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น (demographic growth) ที่ส่งผลต่อความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย ภาคการผลิต การบริโภค อัตราการใช้ทรัพยากร การเกิดมลภาวะ ความเป็นชุมชนเมือง (urbanization trends) ที่ส่งผลต่อบรรยากาศของโลก เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพบรรยากาศ (climate changes) ทั้งอุณหภูมิมีแนวโน้มสูงขึ้นไปทุกขณะ อัตราการอุปโภค บริโภคทรัพยากรที่สูงมากขึ้น มีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินอย่างเต็มที่ ภาคการผลิต ภาคอุตสาหกรรม ก่อให้เกิด

มลภาวะ การจราจรขนส่ง โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ มีผลต่อการระบายของน้ำเกิดการแปรปรวนของสภาพดินฟ้าอากาศ ด้วยสภาพของโลกที่มีการเปลี่ยนแปลง ไปดังกล่าวและยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่ส่งผลต่อการเกิดของภัยพิบัติหรือการเร่งให้เกิดภัยพิบัติ

ภัยพิบัติเมื่อเกิดขึ้นแล้วนั้นส่งผลกระทบไม่มากนักน้อย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรง ลักษณะของภัย และลักษณะของสภาพพื้นที่ ในแต่ละปีมีภัยพิบัติเกิดขึ้นทั่วภูมิภาคของโลก ซึ่งสร้างความเสียหายในหลายด้าน ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การสาธารณสุข การศึกษา หรือแม้กระทั่งทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ ผลกระทบของภัยพิบัติยังส่งผลต่อเนื่องในระยะยาวด้วย ทั้งต่อการค้า การลงทุน ความเจริญก้าวหน้า ตลอดจนการสูญเสียโอกาสในด้านต่างๆ ภัยพิบัตินั้นยังเป็นอุปสรรคสำคัญในการบรรลุถึงเป้าหมายของการพัฒนา ที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของสังคมมนุษย์ดีขึ้น เนื่องจากต้องนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้เพื่อการฟื้นฟูบูรณะความเสียหายที่เกิดขึ้น แทนที่จะนำมาใช้เพื่อการลงทุนในการพัฒนาประเทศ ทำให้ประเทศมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น ในขณะที่รายได้ผลผลิตและขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของประเทศลดลง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554 : 1-2) ในเรื่องของผลกระทบนี้ หากยิ่งขาดความพร้อมในการเผชิญกับสถานการณ์มากเท่าใด ก็จะยิ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย ดังจะเห็นได้จากการจัดการกับภัยของประเทศที่พัฒนาแล้ว กับประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งจะมีความแตกต่างกันอยู่ค่อนข้างมาก ทั้งการเตรียมการ การป้องกัน การตอบสนอง และการฟื้นฟูเยียวยา

กล่าวสำหรับภัยต่างๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละภูมิภาคของโลกนั้น ไม่ว่าจะเป็นอุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย ภัยจากแผ่นดินไหว ดินโคลนถล่ม หรือแม้แต่ภัยจากการกระทำของมนุษย์ เช่น ภัยจากการก่อการร้าย เป็นต้น จากข้อมูลสถิติ อุทกภัยนั้นจะมีอัตราการเกิดสูงมากที่สุด (www.unisdr.org/we/inform/disaster-statistics, 7 กรกฎาคม 2556) ส่งผลต่อความเสียหายเป็นวงกว้าง และมีมูลค่าความเสียหายมากที่สุด ในบรรดาภัยทั้งหมด ในกรณีของประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับอุทกภัยในปี 2554 นั้น จัดว่าเป็นมหาอุทกภัยครั้งที่ร้ายแรงมากที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของภัยพิบัติของประเทศไทย เพราะจากข้อมูลสถิตินั้นพบว่า ในภาพรวมแล้วมีอัตราความสูญเสียมากที่สุดในหลายมิติ ทั้งเชิงเศรษฐกิจ สังคม ภาคการเกษตร ภาคธุรกิจเอกชน การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม การสาธารณสุข ภาคคมนาคมขนส่ง รวมทั้งความเสียหายที่เกิดกับภาครัฐในระดับต่างๆ เองด้วย โดยความเสียหายที่มีมากนั้น ด้วยอาณาเขตที่กว้างขวางของภัย ที่มีความครอบคลุมหลายพื้นที่

จำนวน 66 จังหวัด จาก 77 จังหวัดของประเทศไทย (Poapongsakorn and Meethom, 2011 : 250) นิคมอุตสาหกรรมหลายแห่งจมอยู่ใต้น้ำ นอกจากอาณาเขตที่กว้างขวางแล้ว ระยะเวลาของการคงอยู่ของภัยก็กินเวลานานมาก เริ่มจากเดือนกรกฎาคม ไปจนถึงเดือนธันวาคม 2554 และภายหลังน้ำลดแล้ว ยังมีผลเกี่ยวเนื่องอีกเป็นระยะเวลานานในการฟื้นฟูเมือง การช่วยเหลือเยียวยาต่างๆ เพื่อให้สถานการณ์กลับคืนเข้าสู่ภาวะปกติ อีกทั้งยังมีผลกระทบที่เกี่ยวข้องจากภัยดังกล่าวตามมาอีกหลายด้าน อาทิ การค้า การลงทุน ที่ขาดความเชื่อมั่นในพื้นที่และการจัดการ ภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบอย่างหนัก อุตสาหกรรมการบริการต่างๆ เป็นต้น

สาเหตุของผลกระทบตามที่นำเสนอมาข้างต้นนั้น พบว่ามาจากหลายปัจจัย ประกอบกัน แต่ปัจจัยหลักๆ นั้น มีที่มาจาก 4 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยของปริมาณน้ำฝนที่มีมากจนผิดปกติ ปัจจัยของปริมาณน้ำจากแม่น้ำสายหลัก ปัจจัยของความไม่เหมาะสมในการใช้ที่ดิน และปัจจัยของการจัดการ (Poapongsakorn and Meethom, 2011 : 251) โดยเฉพาะในประเด็นของการจัดการนั้น อุทกวิทยวิจารย์และเกิดคำถามจากสังคมเป็นอย่างมากในเรื่องขีดความสามารถ ศักยภาพของการจัดการกับปัญหา ทั้งการขาดการประสานงาน เอกภาพในการบริหาร ปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติ การบูรณาการในการทำงาน ปัญหาการมุ่งปฏิบัติตามภารกิจของตนมากกว่าการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน (thaipublica.org/2012/demolition-structure-water-management, 9 กุมภาพันธ์ 2555) และปัญหาในเชิงของการจัดการในด้านที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสื่อสาร การประชาสัมพันธ์ที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนนอกจากนั้นยังมีคำถามถึงประเด็นปัญหาทางการเมืองว่าอยู่เบื้องหลังของปัญหานี้หรือไม่ด้วย (www.theguardian.com/commentisfree/2011/oct/21/thailand-floods-bangkok, 7 กรกฎาคม 2556) ซึ่งปัญหาทั้งหลายนั้นทำให้ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการ ทั้งในระยะก่อนการเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังการเกิดภัย

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ มุ่งศึกษาปรากฏการณ์ของปัญหาอุทกภัย ในบริบทหรือสถานการณ์ของการฟื้นฟูบรรเทาอุทกภัยเป็นหลัก ศึกษาปรากฏการณ์ในการบริหารว่ามีระบบ รูปแบบเป็นอย่างไร เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะวิกฤติหรือไม่ อย่างไร เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอของแนวทางในการทำงานภายใต้สถานการณ์ของอุทกภัย โดยศึกษาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และเขตปริมณฑล ในช่วงปี 2554

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบของระบบอภิบาลในการบรรเทาปัญหาอุทกภัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
2. เพื่อนำเสนอแนวทางการทำงานเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยตามแบบระบบอภิบาล

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย สรุปได้ดังนี้

1. แนวคิดระบบอภิบาล

แนวคิดระบบอภิบาล เป็นแนวคิดที่เปลี่ยนมุมมองในทางการบริหาร จากการปกครอง (government) (Robichau, 2011 : 113) มาเป็นการบริหารในแบบแผนใหม่ หรือเป็นกระบวนการบริหารแนวใหม่ ที่เป็นการเปลี่ยนสถานะของกฎระเบียบ คำสั่ง เป็นวิธีการแบบใหม่ ที่สังคมมีส่วนร่วมในการบริหาร (Rhodes, 1996 : 652) หรือเป็นการเปลี่ยนจากภาครัฐขนาดใหญ่เป็นระบบอภิบาลขนาดใหญ่ (Faur, 2012 : 13-14) ที่ภาครัฐไม่ได้มีบทบาทเพียงลำพังอีกต่อไป (Peters & Pierre, 1998 : 223) ระบบศูนย์กลางเดียวหรือรัฐเชิงเดี่ยว ลดความสำคัญและบทบาทลง (Rhodes, 1997:3) แต่จะมีทั้งภาครัฐด้วยกัน ภาครัฐกิจเอกชน และภาคประชาสังคม หรือมีตัวแสดงที่หลากหลายมาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันมากกว่าหนึ่ง (Treib, Bahr, & Folkner, 2013 : 533) ที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมที่เห็นว่าประเด็นการตัดสินใจและการปฏิบัติโดยลำพังยังไม่เพียงพอ (Faur, 2012 : 20) ผลรวมจะเกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ของทุกภาคส่วนดังกล่าว มามีส่วนร่วมโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมหรือการสร้างโอกาสทางสังคมร่วมกัน (Meuleman , 2008 : 11) จะมีการทำงานในแบบเครือข่าย มีความเป็นหุ้นส่วนกัน (Klijn, 2008 : 506) ความร่วมมือกันกับภาคส่วนต่างๆ เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ที่ในอดีตถือว่าภารกิจนี้เป็นหน้าที่ของรัฐเพียงลำพัง (ปฐม มณีโรจน์, 2554 : 351) โดยการทำงานของระบบอภิบาลจะอาศัยกลไกของระบบตลาดหรือกึ่งตลาดเข้ามาช่วย (Rhodes, 1996 : 653) ตลอดจนมีการตอบสนอง ความรับผิดชอบ และความพร้อมรับผิด หรือนัยหนึ่งระบบอภิบาลนั้นมีคุณสมบัติในการตอบสนองต่อผลประโยชน์และความห่วงกังวลของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Lynn, et.al, 2000 :237)

ผลงานที่ช่วยสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดของระบบอภิบาลให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังเช่นงานของ Rhodes ที่ได้แบ่งการใช้อภิบาลเป็น 6 ประการ ประกอบด้วย (1) การลดขนาดของรัฐ (the minimal state) (2) บรรษัทภิบาล (corporate governance) (3) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (the new public management) (4) ธรรมาภิบาล (good governance) (5) ระบบสังคมไซเบอร์ (socio-cybernetic governance) และ (6) เครือข่าย (network) ซึ่งงานของโรดส์ได้ถูกใช้อ้างอิงอย่างกว้างขวางเมื่อมีการกล่าวถึงเกี่ยวกับแนวคิดระบบอภิบาล สำหรับส่วนประกอบต่างๆ หรือเรียกว่าองค์ประกอบของระบบอภิบาล หลักๆ นั้น ประกอบด้วย (1) โครงสร้าง (structure) (2) กระบวนการ (process) (Faur, 2012 : 8 ; Borzel and Risse, 2010 : 114) โดยโครงสร้างแบบระบบอภิบาล ตัวแสดงจะมีอย่างหลากหลาย หลายภาคส่วน ทั้งองค์การภาครัฐ องค์การภาคธุรกิจ ภาคเอกชน รวมทั้งภาคประชาสังคม สำหรับกระบวนการนั้น กระบวนการของระบบอภิบาลก็คือการประสานงานกันในการทำงาน ไม่เน้นที่การใช้การสั่งการ การควบคุมกำกับ สำหรับรูปแบบของระบบอภิบาลนั้นจะทำให้เห็นภาพของการทำงานในระบบอภิบาลได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น ว่าสถานการณ์ต่างๆ จะมีการใช้รูปแบบอภิบาลแบบใด โดยระบบอภิบาลนั้นมีระบบย่อยหรือในรูปแบบต่างๆ อาทิ ระบบอภิบาลแบบเครือข่าย (Provan, K.G. & Kennis, P., 2007) ระบบอภิบาลแบบจัดการตนเอง ระบบอภิบาลแบบความร่วมมือ (Ansell & Gash, 2007) ระบบอภิบาลแบบมีส่วนร่วม (Fischer, 2010) ระบบอภิบาลแบบไซเบอร์ (Peters, 2012) ระบบอภิบาลแบบธรรมาภิบาล เป็นต้น ซึ่งจะปรับใช้ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์

2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร

การศึกษาครั้งนี้นำแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรใน 2 ส่วน มาใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่ แนวคิดทฤษฎีฐานทรัพยากร (resource-based theory) และแนวคิดทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร (resource dependence theory) สรุปดังนี้

2.1 แนวคิดทฤษฎีฐานทรัพยากร (resource-based theory)

มุมมองของแนวคิดทฤษฎีฐานทรัพยากร จะมีจุดเน้นสำคัญอยู่ที่ทรัพยากรขององค์กร เพื่อนำไปสู่การกำหนดทิศทางงานขององค์กร ดังสรุปสาระสำคัญของ Barney and Clark (2007) กล่าวคือ ฐานทรัพยากรขององค์กรคือ ทักษะความสามารถขององค์กรและผู้บริหารองค์กร การมีทรัพยากรที่มีคุณค่าและเหมาะสม ความสามารถในการบริหารและควบคุมทรัพยากร และทรัพยากรทางเศรษฐกิจจะส่งผลต่อนโยบายสังคม

หรือนโยบายหรือการพัฒนาด้านอื่นๆ และสิ่งที่สำคัญนอกจากการมีฐานทรัพยากรแล้ว การขับเคลื่อนทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสร้างผลผลิตได้ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ปกติก็นับว่าเป็นสิ่งจำเป็น (Collis and Montgomery, 1995 : 1) และทรัพยากรเหล่านั้นจะต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญที่ทำให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขัน ดังนี้ (1) มีคุณค่า (value) (2) หายาก (rareness) (3) ความไม่สามารถลอกเลียนแบบได้โดยสมบูรณ์ (imperfect imitable resources) และ (4) มีประโยชน์ต่อกระบวนการขององค์กร (Barney and Clark, 2007 : 5760) มุมมองฐานทรัพยากรองค์กร จึงมองที่ภายในองค์กร ความเชี่ยวชาญในการจัดการทรัพยากร เป็นการให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในองค์กร ซึ่งก็คือทรัพยากรที่องค์กรครอบครองอยู่ ขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้นให้เกิดผลสูงสุด

2.2 ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร (resource dependence theory)

ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากรนั้นยังตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า องค์กรต้องพึ่งพาทรัพยากรบางประการจากสิ่งแวดล้อมภายนอกเพื่อการบรรลุเป้าหมาย เพื่อการมีทางเลือกเพิ่มมากขึ้น หรือเพื่อให้องค์กรสามารถดำรงอยู่ได้ต่อไป ขณะที่องค์กรภายนอกอื่นๆ อาจควบคุมทรัพยากรที่สำคัญอยู่ (Thompson, 1967; Aldrich & Pfeffer, 1976) ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร อธิบายถึงความจำเป็นที่องค์กรต้องพึ่งพาทรัพยากรจากภายนอก โดยเฉพาะหากทรัพยากรนั้นมีความสำคัญต่อองค์กรมาก องค์กรเข้าถึงทรัพยากรนั้นยาก และการหาทรัพยากรอื่นมาทดแทนก็ทำได้ยากเช่นกัน ปัจจัยเหล่านี้จะทำให้เกิดการพึ่งพาต่อองค์กรอื่นมีสูงมาก องค์กรจึงต้องใช้กลยุทธ์เพื่อลดการพึ่งพานั้น (Pfeffer and Salancik, 1978) ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากรแตกต่างจากทฤษฎีองค์กรส่วนใหญ่ที่มักเน้นเรื่องการใช้หรือการจัดสรรทรัพยากรเท่านั้นแต่ไม่ได้พิจารณาถึงการได้มาซึ่งทรัพยากร แต่ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากรเสนอว่าคุณค่าสำคัญของความอยู่รอดขององค์กร คือ ความสามารถในการได้มาและรักษาทรัพยากรเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่ง ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากรได้ทำให้เกิดความเข้าใจที่ว่าองค์กรต่างๆ จะต้องพึ่งพาทรัพยากรทั้งจากภายในและภายนอกเพื่อความอยู่รอดขององค์กรของตนเอง โดยทั่วไปแล้วทรัพยากรภายในจะมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินการสำหรับกิจการขององค์กร จึงเกิดความต้องการพึ่งพาทรัพยากรจากสิ่งแวดล้อมหรือจากองค์กรอื่นๆ ด้วยวิธีการในหลายรูปแบบ เช่น การเป็นพันธมิตรต่อกัน การควบรวมกิจการ การไขว่คว้า การไขว่คว้าคณะกรรมการบริหารระหว่างองค์กร เป็นต้น การดำเนินการตามสิ่งเหล่านี้จึงเป็นเหตุให้พฤติกรรมขององค์กรได้รับอิทธิพลจากภายนอกอันเนื่องมาจากตัวองค์กรเองจะต้องปรับเปลี่ยนตัวเองเพื่อ

ความอยู่รอดและให้สอดคล้องกับกฎกติกาของสิ่งแวดล้อมที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่
แต่องค์การอื่นเป็นผู้ควบคุมทรัพยากรที่ต้องการไว้ (Pfeffer, 2003 : 44)

3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัย

สาธารณภัยหรือภัยพิบัติมีทั้งที่เกิดจากธรรมชาติและเกิดจากการกระทำของมนุษย์
(ทวิดา กมลเวช, 2554 : 4) เมื่อเกิดขึ้นแล้วจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในทุกระดับ และ
หลายด้าน ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐาน หรือ ไปจนกระทั่งเกิดการเสียชีวิต
ทางสังคม (ภาวิกา ศรีรัตนบัลล์, 2548 : 243) สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษา
ปรากฏการณ์ของสาธารณภัยที่เกิดจากธรรมชาติ โดยมุ่งศึกษาปรากฏการณ์ของอุทกภัย
สำหรับหลักการในการจัดการสาธารณภัย สามารถแบ่งการจัดการภัยพิบัติในยุคใหม่นี้
ได้เป็น 4 ระยะ ประกอบด้วย (1) การบรรเทาภัย (mitigation) (2) การเตรียมความพร้อม
(preparedness) (3) การตอบสนอง (response) (4) การฟื้นฟู (recovery) (Coppola, 2011 : 3-4)
ในการจัดการที่มีประสิทธิภาพ จึงต้องให้มีความสอดคล้องกับในแต่ละระยะของภัยดังกล่าว

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมาข้างต้น ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดระบบอภิบาล
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร และความรู้เกี่ยวกับสาธารณภัยนั้น ผู้วิจัยจึงได้
นำมากำหนดเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ในการวิจัย โดยผู้วิจัยเลือกประเด็นที่จะใช้
ประกอบการวิเคราะห์ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม โดยบูรณาการประยุกต์จากนักวิชาการ
ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) ระบบอภิบาลแบบเครือข่าย (Fenger and Bekkers, 2007 ; Meuleman,
2006 ; Klijn, 2008., Osborn, 2010 ; Goldsmith and Eggers, 2004 และ Torfing, 2012)
(2) ระบบอภิบาลแบบจัดการตนเอง (Fenger and Bekkers, 2007 ; Kooiman, 2003 และ
Rhodes, 1997) (3) ระบบอภิบาลแบบความร่วมมือ (Ansell and Gash, 2007 ; Mors and
Stephens, 2012 ; Agranoff and McGuire, 2003 และ Flynn and Wanna, 2008)
(4) ระบบอภิบาลแบบไฮเบอร์ (B. Guy Peters, 2013 และ Rhodes, 1997) และ (5) ระบบอภิบาล
แบบธรรมาภิบาล (The United Nation ; Rothstein, 2012 และ Rhodes, 1997) สำหรับ
ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรนั้น ผู้วิจัยได้บูรณาการ 2 แนวคิดทฤษฎีที่เห็นว่า
เหมาะสมในการศึกษาวิเคราะห์ โดยเมื่อพิจารณาถึงปัจจัยภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม
ภายนอกที่ส่งผลต่อพฤติกรรมหรือการดำเนินการขององค์กร ได้แก่ ทฤษฎีการพึ่งพา
ทรัพยากร (resource dependence theory) ของ Pfeffer and Salancik (1978) และมุมมอง

การจัดการทรัพยากรภายในองค์กร ได้แก่ ทฤษฎีฐานทรัพยากร (resource-based theory) ที่ได้จากงานของ Barney (2007) ดังนั้นผู้วิจัยจึงกำหนดกรอบของการศึกษาวิจัยตามภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยนั้น สามารถอธิบายได้ว่า ระบบนิเวศ 5 รูปแบบ ได้แก่ (1) ระบบนิเวศแบบเครือข่าย (2) ระบบนิเวศแบบจัดการตนเอง (3) ระบบนิเวศแบบความร่วมมือ (4) ระบบนิเวศแบบไฮเบอร์ และ (5) ระบบนิเวศแบบธรรมาภิบาล มีบทบาทต่อการดำเนินงานเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยใน 5 มิติ กล่าวคือ มิติของการทำงานแบบเครือข่าย มิติของการจัดการตนเอง มิติของความร่วมมือ มิติของข้อมูลข่าวสารและความเชื่อมโยงกันทางสังคม และมิติของการจัดการที่ดี ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดการทรัพยากรและการดำเนินงานเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีการวิจัย

ในการศึกษครั้งนี้ผู้วิจัยจึงเลือกใช้การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาแบบกรณีศึกษา (case study method) เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกและมีรายละเอียดของข้อมูลอย่างรอบด้าน (Patton, 2002 : 447) โดยมุ่งความสนใจไปที่ปรากฏการณ์ที่ซับซ้อน (Yin, 2003 : 19) และเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดเพื่อตอบคำถามการวิจัยที่กำหนดไว้และคัดเลือกกรณีศึกษาแบบเจาะจง (purposeful sampling) (Patton, 2002 : 447) ตามเกณฑ์การคัดเลือกที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่กำหนดไว้โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกมาเป็นกรณีศึกษาจำนวน 4 กรณี เพื่อให้เหมาะสมกับการศึกษาแบบกรณีศึกษา (Creswell, 2007:76) และเพื่อให้มีความสอดคล้องกับขอบเขตของระยะเวลาของการวิจัย สำหรับทั้ง 4 กรณีนั้น ได้แก่ สำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร จำนวน 2 แห่ง คือ สำนักงานเขตบางเขน และสำนักงานเขตดอนเมือง เนื่องจากทั้งสำนักงานเขตบางเขนและสำนักงานเขตดอนเมืองนั้น ถือเป็นหนึ่งในหลายเขตของกรุงเทพมหานครที่มีปรากฏการณ์น้ำท่วมในปี 2554 อย่างรุนแรง คือมีน้ำท่วมมากกว่าร้อยละ 80 ของพื้นที่ ซึ่งจะทำให้มีข้อมูลสำหรับการทำการศึกษาได้มาก และเทศบาลในเขตปริมณฑล จำนวน 2 แห่ง คือ เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และเทศบาลนครรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี เนื่องจากทั้ง 2 จังหวัดอยู่ในเขตปริมณฑล ประสบปัญหาอุทกภัยอย่างรุนแรงมากที่สุดพื้นที่หนึ่งของประเทศไทย และในส่วนของเทศบาลนครปากเกร็ดและเทศบาลนครรังสิตนั้น ก็ประสบปัญหาอุทกภัยอย่างรุนแรงเต็มพื้นที่ มีความเป็นชุมชนเมืองหนาแน่น เนื่องจากเป็นเทศบาลนครขนาดใหญ่ ซึ่งจะสามารถหาข้อมูลจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้มาก ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการวิจัยที่ต้องการศึกษาในประเด็นของการบรรเทาและฟื้นฟูอุทกภัย และเป็นไปตามเกณฑ์การคัดเลือกกรณีศึกษาที่กำหนดไว้ ได้แก่ (1) เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (2) เป็นพื้นที่ประสบปัญหาอุทกภัยในปี 2554 และ (3) เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ที่มีองค์ประกอบเหมาะสมต่อการศึกษาวิเคราะห์ คือ จำนวนประชากร จำนวนครัวเรือน ความหนาแน่นของประชากรและพื้นที่ สำหรับวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย (1) การศึกษาเอกสาร (documentary study) และ (2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยผู้วิจัยสัมภาษณ์เชิงลึก กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญต่อการบริหารการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือใช้แบบสัมภาษณ์แบบเป็นทางการหรือกึ่งทางการ (formal or semi-formal interview) เมื่อได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลตามวิธีการที่เลือกใช้แล้ว ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว ตามกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ (สุภางค์ จันทวานิช, 2552 : 17)

ผลการวิจัย

รูปแบบและบทบาทของระบบอภิบาลในการบรรเทาปัญหาอุทกภัย

การดำเนินงานเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยของทั้ง 4 กรณีศึกษา ใช้รูปแบบอภิบาลจำนวน 5 รูปแบบ ประกอบด้วย (1) รูปแบบอภิบาลแบบเครือข่าย (network governance) (2) รูปแบบอภิบาลแบบจัดการตนเอง (self-governance) (3) รูปแบบอภิบาลแบบร่วมมือ (collaborative governance) (4) รูปแบบอภิบาลแบบไซเบอร์ (cybernetic governance) และ (5) รูปแบบอภิบาลแบบธรรมาภิบาล (good governance) โดยการทำงานภายใต้ระบบอภิบาลจะมีบทบาทต่อการดำเนินงานเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยใน 5 มิติ ด้วยกัน ได้แก่ มิติของการทำงานแบบเครือข่าย มิติของการจัดการตนเอง มิติของความร่วมมือ มิติของการจัดการกับข้อมูลข่าวสารและการเชื่อมโยงกันทางสังคม และมิติของการจัดการที่ดี

โดยรูปแบบอภิบาลแบบเครือข่าย ทั้ง 4 กรณีศึกษา ใช้รูปแบบเครือข่ายในการระดมและแสวงหาทรัพยากร เพื่อใช้ในการดำเนินงาน มีการพึ่งพาอาศัยและแลกเปลี่ยนทรัพยากรต่างๆ ระหว่างกัน โดยเฉพาะในกรณีของเทศบาลนครทั้ง 2 แห่ง พบว่ามีขีดความสามารถสูงในการทำงานตามรูปแบบนี้ ทำให้มีเครือข่ายมาร่วมกันทำงานจำนวนมาก และมีทรัพยากรอย่างเพียงพอในการบริหารงาน ในส่วนรูปแบบอภิบาลแบบความร่วมมือนั้น พบว่า กรณีศึกษาทั้ง 4 แห่ง ใช้รูปแบบความร่วมมือในการดำเนินภารกิจเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยในการร่วมมือกับทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ในการดำเนินภารกิจตามอำนาจหน้าที่ อาทิ การจัดการขยะ การพัฒนาระบบระบายน้ำและแหล่งน้ำ เป็นต้น ทำให้สามารถดำเนินการได้สำเร็จคล่องตัวตามเป้าหมาย สภาพพื้นที่ที่กลับคืนเข้าสู่ภาวะปกติได้อย่างรวดเร็ว สำหรับรูปแบบอภิบาลแบบไซเบอร์ พบว่าทั้ง 4 กรณีศึกษา มีการใช้รูปแบบนี้ในการจัดการกับระบบข้อมูลข่าวสารและการเชื่อมโยงกับภาคส่วนต่างๆ แต่จะมีความแตกต่างกันระหว่างสำนักงานเขตกับเทศบาลนคร โดยเทศบาลจะมีประสิทธิภาพและความสามารถในการทำงานภายใต้รูปแบบนี้สูงกว่าสำนักงานเขต ซึ่งส่งผลต่อระบบข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในการตัดสินใจและประกอบการดำเนินงาน โดยเทศบาลจะมีข้อมูลข่าวสารค่อนข้างครบถ้วน สมบูรณ์ และเป็นปัจจุบัน ทำให้ตอบสนองได้อย่างสอดคล้องต่อสถานการณ์และตรงเป้าหมาย และในส่วนของรูปแบบอภิบาลแบบธรรมาภิบาลนั้น พบว่าทั้ง 4 กรณีศึกษา ใช้รูปแบบธรรมาภิบาลเป็นกรอบพื้นฐานที่สำคัญในการปฏิบัติงาน ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ดังเช่นในกรณีของเทศบาลนครปากเกร็ดและเทศบาลนครรังสิต ที่ไม่พบปัญหาที่มีนัยสำคัญ และไม่พบปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานหน้าที่

แนวทางการทำงานเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยภายใต้ระบบอบิบาล รูปแบบอบิบาลแบบเครือข่าย

รูปแบบการทำงานแบบเครือข่าย เป็นการอาศัยความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการกับภาคส่วนต่างๆ ไม่เป็นการทำงาน ภายใต้โครงสร้างสายบังคับบัญชา หรือในระบบราชการ ทำให้การสร้างความสัมพันธ์ไม่เกิดข้อจำกัด การทำงานจะใช้การประสานงานกันเป็นหลัก มากกว่าการสั่งการ หรือตามข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ทำให้เกิดความยืดหยุ่น และคล่องตัวสูง และช่วยสร้างความสามารถในการจัดหา และระดมทรัพยากร ในกรณีของเทศบาลนครปากเกร็ด และเทศบาลนครรังสิต มีการทำงานในรูปแบบนี้สูงมาก โดยมีการใช้ทุกองค์ประกอบ หรือทุกมิติของรูปแบบเครือข่าย อีกทั้งด้วยรูปแบบโครงสร้างองค์การที่เอื้ออำนวย ต่อการทำงานในรูปแบบเครือข่าย ที่มีความเป็นอิสระค่อนข้างสูง ตลอดจนจุดเด่นอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ ผู้นำองค์กรเป็นผู้มีทักษะในการสร้างความสัมพันธ์ และความเป็นเครือข่าย ด้วยปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ จึงส่งผลต่อการทำงานในรูปแบบเครือข่าย ซึ่งทำให้เกิดความยืดหยุ่น และความคล่องตัวสูงในการทำงาน และช่วยสร้างความสามารถ ในการระดมทรัพยากร สำหรับข้อเสนอแนะในส่วนนี้ คือ จะต้องสร้างความสามารถ และทักษะในการจัดการเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ วางระบบการทำงานเพื่อรองรับกับรูปแบบดังกล่าว สำหรับกรณีของสำนักงานเขตบางเขนและดอนเมืองนั้น ปฏิบัติตามองค์ประกอบของรูปแบบเครือข่ายได้ไม่เต็มที่มากนัก ด้วยรูปแบบโครงสร้างองค์การ ที่อยู่ภายใต้การบริหารของกรุงเทพมหานคร ทำให้การสร้างและการจัดการเครือข่าย ทำได้ไม่เต็มที่ ส่งผลต่อความยืดหยุ่น และความคล่องตัวในการดำเนินงาน อันเป็นลักษณะสำคัญ ของการทำงานในรูปแบบเครือข่าย และส่งผลต่อการจัดหา และการระดมทรัพยากร ในการบริหาร ข้อเสนอแนะในส่วนนี้ คือ ควรให้ความสำคัญต่อการสร้างเครือข่ายเน้นการทำงานในรูปแบบเครือข่ายเพิ่มมากขึ้น และสร้างความสามารถในการจัดการเครือข่ายให้เหมาะสมกับบริบท และรูปแบบโครงสร้างองค์การของตนเอง

รูปแบบอบิบาลแบบจัดการตนเอง

การทำงานในรูปแบบนี้ มีองค์ประกอบ คือ การไม่ถูกควบคุม สั่งการจากภาคส่วนอื่นๆ หรือองค์กรที่มีอำนาจเหนือกว่า และความอิสระในการคิด ตัดสินใจ การปฏิบัติ ความสามารถในการริเริ่ม ตลอดจนการดำเนินงานได้ด้วยตนเองเป็นหลัก โดยไม่เน้นการพึ่งพาจากภายนอก ในกรณีของเทศบาลนครปากเกร็ด และเทศบาลนครรังสิต มีความสามารถในการจัดการตนเองได้สูง เนื่องจากไม่ถูกควบคุม กำกับ จากองค์กรอื่น การไม่ต้องขออนุญาต

อนุมติจากผู้ใดในการปฏิบัติ ประกอบกับด้วยรูปแบบโครงสร้างองค์การ ที่เอื้ออำนวยต่อการทำงานในรูปแบบนี้ จึงทำให้เกิดความอิสระสูงในการทำงาน สามารถจัดการกับทรัพยากร และปัญหาความต้องการได้ด้วยตนเองเป็นหลัก ด้วยความมีอิสระในการคิด การตัดสินใจ และการปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการเผชิญ และตอบสนองต่อสถานการณ์ ในภาวะวิกฤต ที่ต้องปรับตัว ปฏิบัติการ ได้อย่างรวดเร็ว ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีนี้ คือ ต้องมีการทำงานที่ประสานกับภาคส่วนอื่น หรือพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากธรรมชาติของอุทกภัยนั้น ไม่อาจจำกัดขอบเขตในเชิงพื้นที่ หรือขอบเขตขององค์การหนึ่งองค์การใด หรือขอบเขตของการปกครอง แต่จะต้องเป็นการแก้ปัญหาและจัดการในเชิงบูรณาการ ทิศทางหรือแนวทางจะต้องมีการเชื่อมโยง ประสานกับภาคส่วนอื่น ไม่ใช่ลักษณะต่างคนต่างทำ อีกประการหนึ่งคือ ต้องมีการจำแนกภารกิจ ว่าภารกิจใดต้องจัดการด้วยตนเอง และภารกิจใดควรดำเนินการร่วมกัน หรือดำเนินการโดยภาคส่วนอื่น ซึ่งต้องพิจารณาว่าสิ่งใดจะทำให้เกิดประสิทธิภาพ และประโยชน์สูงสุด สำหรับกรณีของสำนักงานเขตบางเขนและสำนักงานเขตดอนเมือง จะมีความสามารถในการจัดการตนเองได้ในระดับหนึ่ง ด้วยข้อจำกัดของระบบ รูปแบบโครงสร้างองค์การ และข้อจำกัดของทรัพยากรในการดำเนินงาน ที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแล และต้องพึ่งพาทรัพยากรจากกรุงเทพมหานคร ในฐานะหน่วยต้นสังกัด ทำให้มีข้อจำกัดในการจัดการทรัพยากร ข้อจำกัดในการตัดสินใจ และปฏิบัติ และข้อจำกัดในการเผชิญและตอบสนองต่อสถานการณ์ แต่ก็มีจุดเด่นอยู่คือการได้รับความช่วยเหลือ และสนับสนุนจากกรุงเทพมหานคร ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีนี้ คือ การสร้างความพร้อมขององค์การ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการตนเอง ไม่ว่าจะเป็นทักษะ ความเชี่ยวชาญ และทรัพยากรในการดำเนินงานต่างๆ การสร้างเครือข่ายการทำงานเพื่อเพิ่มศักยภาพขององค์การ การปรับแนวทางการทำงานเพื่อลดข้อจำกัด ในการจัดการตนเอง

รูปแบบอภิบาลแบบความร่วมมือ

รูปแบบอภิบาลแบบความร่วมมือ มีองค์ประกอบ คือ มีความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ในการดำเนินการกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การ ในรูปแบบของการทำสัญญา การจ้างเหมา การทำข้อตกลง หรือโดยวิธีอื่น และความร่วมมือนั้น มีลักษณะของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างกัน ซึ่งเป็นการลดข้อจำกัดขององค์การ ทั้งความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และทรัพยากรต่างๆ และเป็นการเพิ่มขีดความสามารถให้แก่องค์การ ในการดำเนินการกิจต่างๆ ที่องค์การมีข้อจำกัดในการปฏิบัติ โดยถ่ายโอน มอบหมายภารกิจไปให้ภาคส่วนอื่น

ดำเนินการแทน โดยการดำเนินการผ่านรูปแบบการทำสัญญา การทำข้อตกลง การจ้างเหมา หรือการอุดหนุนเงินงบประมาณ หรือวิธีการอื่นใด เพื่อให้ภาคส่วนอื่นที่มีความชำนาญ เฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งจะทำให้องค์การสามารถดำเนินการกิจได้ตามอำนาจหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากผลการศึกษานั้น ทั้ง 4 กรณี มีการทำงานเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัย ในรูปแบบความร่วมมือ ทำให้การกิจในการบรรเทาปัญหาอุทกภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และด้วยระยะเวลาที่รวดเร็ว ในการฟื้นฟูและทำให้สภาพพื้นที่กลับคืนเข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว อาทิ การกำจัดขยะ การพัฒนา และฟื้นฟูแหล่งน้ำ และระบบระบายน้ำ เป็นต้น สำหรับ ข้อเสนอแนะสำหรับแนวทางการทำงานภายใต้ รูปแบบอภีบาลแบบความร่วมมือนี้ ประการแรก ควรให้ความสำคัญและส่งเสริมการทำงานในรูปแบบความร่วมมือเพิ่มมากขึ้น เพราะจะเป็นการช่วยลดข้อจำกัด และเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติการกิจ ตามอำนาจ หน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ไม่ต้องขยายขนาดขององค์กร หรือเพิ่มอัตรากำลัง หรือการเพิ่มเครื่องมือ เครื่องมือขององค์กรแต่อย่างใด ประการที่สอง องค์กรต้อง เพิ่มขีดความสามารถในการที่จะกำกับดูแลการปฏิบัติการกิจที่ดำเนินการโดยภาคส่วนอื่น เพื่อควบคุมคุณภาพของการผลิต และประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินงาน ประการที่สาม องค์กรควรปรับรูปแบบการทำงาน เพื่อรองรับการทำงานในรูปแบบความร่วมมือ และ ประการสุดท้าย องค์กรต้องมีการจำแนกว่าภารกิจใด องค์กรควรดำเนินการเอง และ ภารกิจใดควรร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อภารกิจนั้นๆ

รูปแบบอภีบาลแบบไซเบอร์

รูปแบบอภีบาลแบบไซเบอร์ มีองค์ประกอบ คือ ความหลากหลายและความสะดวก ของช่องทางการรับ และส่งข้อมูลข่าวสาร การตัดสินใจและการปฏิบัติภายใต้ข้อมูลข่าวสาร อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ และอย่างเพียงพอ และการตอบสนองต่อข้อมูลข่าวสารนั้นๆ ที่เข้ามาได้อย่างเหมาะสม ทำให้องค์การได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างรอบด้าน ข่าวสารที่เป็น ปัจจุบัน ลดข้อจำกัดของช่องทางการสื่อสาร ลดช่องว่างของความเป็นทางการ การติดต่อ สื่อสารทำได้โดยสะดวก ไม่มีข้อจำกัดเรื่องเวลา สถานที่ และบุคคล ด้วยเครื่องมือ และ เทคโนโลยีที่ทันสมัย หลากหลาย สร้างทางเลือกจากหลายรูปแบบ ทั้งเทคโนโลยี สารสนเทศ ระบบการสื่อสารออนไลน์ ระบบสังคมออนไลน์ หรือระบบโซเชี่ยลเน็ตเวิร์ค รวมทั้งระบบการสื่อสารแบบดั้งเดิม หรือแบบพื้นฐาน เช่น ระบบหนังสือ จดหมาย ระบบ สื่อสารโทรคมนาคม ประกาศ คำสั่ง ระบบเอกสารต่างๆ ที่ยังมีความจำเป็นต้องการ ภาครัฐ ซึ่งระบบต่างๆ ทั้งหลายดังกล่าว มีความสำคัญต่อการบริหารสถานการณ์ โดยเฉพาะ

อย่างยั่งยืนภาวะวิกฤต ที่จำเป็นต้องให้ทุกภาคส่วนรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง ขณะเดียวกันก็สามารถติดต่อสื่อสารมายังองค์กรได้โดยสะดวก รวดเร็ว โดยลดปัญหา อุปสรรค ในเรื่องดังกล่าวได้ให้มากที่สุด เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถรับมือ ปรับตัวได้อย่าง สอดคล้องกับสถานการณ์ และมีส่วนร่วมหรือเป็นแนวร่วมในการจัดการกับปัญหาด้วยกัน อีกทั้งยังเกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันอีกด้วย ในกรณีของเทศบาลนคร ปากเกร็ด และรังสิต พบว่า มีการจัดการกับระบบข้อมูลข่าวสารด้วยรูปแบบอภีบาล แบบไฮเบอร์ได้อย่างเต็มที่ ทำให้ทั้งเทศบาลนครปากเกร็ดและเทศบาลนครรังสิต สามารถ จัดการข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในการดำเนินงาน ข้อเสนอแนะสำหรับแนวทางการทำงาน ภายใต้รูปแบบอภีบาลแบบไฮเบอร์ ในกรณีของ เทศบาลนครปากเกร็ดและเทศบาลนครรังสิต คือ ประการที่หนึ่ง ควรมีการปรับรูปแบบ การทำงานขององค์กร เพื่อให้สามารถรองรับและสอดคล้องการทำงานในรูปแบบอภีบาล แบบไฮเบอร์ ทั้งเครื่องมือ อุปกรณ์ และทรัพยากรมนุษย์ ประการที่สอง จัดระบบ โครงข่าย หรือโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อรองรับ และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ ในการทำงานตามรูปแบบ ไฮเบอร์ ประการสุดท้าย สร้างหรือเพิ่มความสามารถ หรือองค์ความรู้ให้แก่ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาชนให้สามารถใช้งานตามรูปแบบนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับในกรณีของสำนักงานเขตบางเขนและดอนเมือง พบว่ายังมีการทำงานภายใต้รูปแบบนี้ ไม่เต็มที่นัก คือ มีการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบสังคมออนไลน์ และระบบ โซเชียลเน็ตเวิร์ค ไม่มากเท่าใด ด้วยอาจเป็นข้อจำกัดจากสภาพแวดล้อมทางการบริหาร หรือ ข้อจำกัดทางเทคนิค ทำให้ขาดความหลากหลายของช่องทางการสื่อสาร ทำให้ไม่สามารถ จัดการกับข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดปัญหาการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร เกิด ความคลาดเคลื่อนในสารที่ได้รับ ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน ข้อเสนอแนะสำหรับ แนวทางการทำงานภายใต้รูปแบบอภีบาลแบบไฮเบอร์ สำหรับกรณีนี้คือ การให้ความสำคัญ กับการจัดการข้อมูลข่าวสาร โดยรูปแบบไฮเบอร์เพิ่มมากขึ้นในการทำงาน รวมทั้งการสร้าง ความพร้อมด้านบุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ และทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการปรับ แนวทางการทำงาน เพื่อให้รองรับ และสอดคล้องกับการทำงานในรูปแบบ ดังกล่าว

รูปแบบอภิบาลแบบธรรมภิบาล

รูปแบบอภิบาลแบบธรรมภิบาล ประกอบด้วย ความรับผิดชอบ ความพร้อมรับการตรวจสอบ การมีส่วนร่วม ความมีคุณธรรมและจริยธรรม การตอบสนอง ความเสมอภาค ความโปร่งใส และความคุ้มค่า ซึ่งการทำงานภายใต้กรอบดังกล่าว จะทำให้องค์กรมีการจัดการที่ดี ทำให้เกิดคุณภาพในการจัดสรรทรัพยากร และเกิดคุณภาพในงานบริการ ช่วยทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ทำให้องค์กรได้รับความเชื่อถือ เชื่อมั่น ศรัทธา มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด มีความซื่อสัตย์สุจริต ในการปฏิบัติงาน การคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อหน้าที่และความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ประโยชน์ของประชาชน ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่าทั้ง 4 กรณี มีการดำเนินงานเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัย ภายใต้รูปแบบธรรมภิบาล ในทุกองค์ประกอบหรือในทุกมิติ ทำให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของเทศบาลนครปากเกร็ด และเทศบาลนครรังสิต ที่ถือได้ว่าประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาอุทกภัย ในปี 2554 ในแง่ที่ว่าองค์กรนั้น ไม่ประสบปัญหาการทำงานที่มีความผิดพลาดเสียหาย ไม่พบปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบ ไม่ถูกระงับการประท้วงและร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ในส่วนกรณีของเทศบาลนครปากเกร็ดนั้น ผลการปฏิบัติงานได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง และถูกอ้างอิงใช้เป็นต้นแบบ หรือกรณีตัวอย่างในหลายวาระในการจัดการกับมหาอุทกภัย ในปี 2554 โดยจุดเน้นจะเป็นเชิงของความสำเร็จในการป้องกันภัยที่พื้นที่รับผิดชอบนั้น ได้รับผลกระทบน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ใกล้เคียงกัน หรือพื้นที่อื่นๆ ที่ประสบภัย โดยมีการใช้เงินเยียวยาฟื้นฟูพื้นที่น้อยมาก สำหรับกรณีของสำนักงานเขตบางเขนและสำนักงานเขตดอนเมืองนั้น การทำงานในภาพรวมก็เป็นไปตามกรอบของธรรมภิบาล จะมีก็แต่เพียงมิติของการตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนที่ยังทำได้ไม่เต็มที่นัก ด้วยข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมทางการบริหาร การขาดแคลนทรัพยากรในการดำเนินงาน ระบบและรูปแบบโครงสร้างองค์กรที่ไม่สามารถตอบสนองได้ด้วยตนเองตามลำพัง แต่ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นต้นสังกัด สำหรับข้อเสนอแนะแนวทางการทำงานภายใต้รูปแบบธรรมภิบาลนั้น ประการที่หนึ่ง องค์กรควรมีการเพิ่มและให้ความสำคัญในการทำงานตามรูปแบบธรรมภิบาล ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยกำหนดนโยบาย แนวทางหรือมาตรการเพื่อปฏิบัติ ประการที่สอง องค์กรควรมีการสร้างองค์ความรู้ในการทำงานตามรูปแบบธรรมภิบาล แก่บุคลากรในสังกัดและภาคประชาชน สร้างความตระหนักและจิตสำนึกให้เกิดขึ้น ประการสุดท้าย องค์กรควรมีการปรับรูปแบบ และแนวทางการทำงานให้รองรับ และสอดคล้องกับรูปแบบธรรมภิบาล

การจัดการทรัพยากรเพื่อบรรเทาอุทกภัย

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ในการศึกษาครั้งนี้ แบ่งเป็น 2 ประการ ประการแรก คือ ทฤษฎีฐานทรัพยากร (resource-based theory) และทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร (resource dependence theory) ทฤษฎีฐานทรัพยากร เป็นมุมมองของกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรภายในองค์กร เป็นความสามารถในการบริหารทรัพยากรที่องค์กรครอบครองอยู่ ที่ผู้บริหารจะต้องกำหนดกลยุทธ์ว่าองค์กรจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเต็มกำลังความสามารถ และให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดอย่างไร ส่วนทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร เป็นมุมมองภายนอกองค์กร ที่องค์กรต้องพึ่งพาทรัพยากรบางประการจากสิ่งแวดล้อมภายนอก เพื่อการบรรลุเป้าหมาย เพราะทรัพยากรขององค์กรมีไม่เพียงพอ

ผลการศึกษาพบว่า กรณีศึกษาทั้ง 4 กรณี มีการบริหารทรัพยากร ภายในองค์กรของตนเอง หรือทรัพยากรที่ตนเองมี ได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ และมีประสิทธิภาพ แต่ในกรณีของเทศบาลทั้ง 2 แห่ง คือ เทศบาลนครปากเกร็ด และเทศบาลนครรังสิต จะทำได้อย่างเต็มที่มากกว่า เห็นได้จากการกำหนดรูปแบบการบริหารทรัพยากรได้ด้วยตนเองเป็นหลัก ทั้งการจัดหา การได้มา การใช้ การจัดสรร กระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสถานการณ์ ต่างจากสำนักงานเขตบางเขน และ สำนักงานเขตดอนเมือง ที่ต้องรอแนวทางปฏิบัติ และขอรับการสนับสนุนจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นต้นสังกัด ทำให้บางครั้งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ซึ่งในกรณีของเทศบาลทั้ง 2 แห่ง มีความสามารถในการเรื่องนี้สูงกว่า

สำหรับกรณีของการพึ่งพาทรัพยากรจากภายนอก เนื่องจากทรัพยากรของทั้ง 4 กรณีศึกษามีไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน ทำให้มีความจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนจากภาคส่วนอื่น พบว่า การได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากองค์กรหรือภาคส่วนต่างๆ สามารถแก้ไขปัญหาความไม่เพียงพอ ความขาดแคลนของทรัพยากร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลต่อการจัดการกับปัญหาอุทกภัย

อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้พบว่า ระบบอภิบาลนั้นมีบทบาทต่อการดำเนินงานเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัย ใน 5 มิติ ได้แก่ มิติของการทำงานแบบเครือข่าย มิติของการจัดการตนเอง มิติของความร่วมมือ มิติของข้อมูลข่าวสารและความเชื่อมโยงกันทางสังคม และมิติของการจัดการที่ดี ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดการทรัพยากรและการดำเนินงานเพื่อบรรเทาอุทกภัย โดยกรณีศึกษาทั้ง 4 แห่ง ได้แก่ (1) สำนักงานเขตบางเขน (2) สำนักงาน

เขตคอนเมือง (3) เทศบาลนครปากเกร็ด และ (4) เทศบาลนครรังสิต มีการทำงานภายใต้ระบบอภิบาล โดยผ่านานการทำงานใน 5 รูปแบบ ประกอบด้วย (1) อภิบาลแบบเครือข่าย (2) อภิบาลแบบการจัดการตนเอง (3) อภิบาลแบบความร่วมมือ (4) อภิบาลแบบไซเบอร์ และ (5) อภิบาลแบบธรรมาภิบาล

การดำเนินงานเพื่อบรรเทาอุทกภัยภายใต้แนวคิดระบบอภิบาล

1) อภิบาลแบบเครือข่าย ผลการศึกษาพบว่า กรณีศึกษา ทั้ง 4 กรณี มีการทำงานเพื่อบรรเทาอุทกภัยในรูปแบบเครือข่ายการทำงานร่วมกัน แต่จะมีความแตกต่างกันในเนื้อหาบางประเด็น เช่น กรณีของเทศบาลนครปากเกร็ดกับเทศบาลนครรังสิต ทั้ง 2 กรณี จะมีการทำงานในรูปแบบเครือข่ายสูงมาก ทั้งโครงสร้างการทำงานแบบเครือข่ายไม่เน้นสายการบังคับบัญชา การมีหลายภาคส่วนมาทำงานร่วมกัน โดยอาศัยความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ใช้วิธีการประสานงานกันในการทำงานระหว่างเครือข่าย โดยเป็นการเชื่อมประสานกันในแนวนอน (Torfing, 2012:101) ไม่ใช้วิธีการสั่งการ เนื่องจากสถานะมีความทัดเทียมกัน หรือเป็นสถานะของหุ้นส่วนกันในการทำงาน สิ่งที่มีความสำคัญในอภิบาลแบบเครือข่าย คือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหลาย มากกว่าการทำงานโดยลำพัง จะต้องมีการพึ่งพาระหว่างกัน ต้องพึ่งพาทรัพยากรเพื่อความอยู่รอด ซึ่งการทำงานโดยลำพังไม่อาจมีได้ (Bekkers, Dijkstra, Edwards and Fenger, ,2007:25) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีอภิบาลแบบเครือข่าย ที่กล่าวว่าลักษณะของอภิบาลแบบเครือข่าย คือเครือข่ายเป็นการพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างตัวแสดง (interdependent actors) ในการสร้างผลผลิตของการบริหารงานสาธารณะ (production of public governance) ซึ่งการบริหารงานสาธารณะเป็นการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะผ่านการผสมผสานของลำดับชั้นตลาด และเครือข่าย เนื่องจากไม่มีตัวแสดงใดที่จะมีความรู้ ความสามารถ และอำนาจในการควบคุมเศรษฐกิจสังคมได้โดยลำพัง (Torfing, 2012:100-101) ในส่วนของสำนักงานเขตบางเขน และสำนักงานเขตคอนเมือง ถึงแม้โดยรวมจะมีการทำงานในรูปแบบเครือข่าย แต่ด้วยรูปแบบระบบการบริหารงาน และโครงสร้างองค์กร ที่อยู่ภายใต้สังกัดของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นหน่วยงานในสังกัด ทำให้ความเป็นเครือข่ายจึงไม่เต็มรูปแบบ ดังที่งานของ Jan Kooiman ระบุว่า อภิบาลแบบการจัดการตนเอง (self-governance) เป็นความสามารถในการริเริ่มของภาคสังคมในการจัดการตนเองโดยอิสระ เป็นกระแสหรือแนวโน้มที่ภาครัฐถอนตัวออกจากการบริหาร โดยลดกฎเกณฑ์ หรือทำให้มีความเป็นเอกชนมากขึ้น ภาครัฐเปลี่ยนจากการควบคุมสู่การนำทาง และมีระยะห่าง (steering at a distance) (Kooiman, 2003:79)

ซึ่งในกรณีของสำนักงานเขตนี้ รัฐ คือกรุงเทพมหานคร ทำให้ผลลัพธ์ของการดำเนินงาน อาจมีความแตกต่างกันบ้าง ซึ่งจะเห็นได้จากประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหา ที่เทศบาลนครปากเกร็ดและเทศบาลนครรังสิต ทำให้ได้ดีกว่าในบางกรณี อาทิ การจัดการ ได้มา การจัดสรร และการใช้ทรัพยากร เทศบาลทั้ง 2 แห่ง ทำให้มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพที่สูงกว่า ด้วยความเป็นเครือข่ายที่มีมากกว่า อย่างไรก็ตาม ด้วยรูปแบบ ระบบการบริหาร ในส่วนของสำนักงานเขตทั้ง 2 แห่ง ที่กรุงเทพมหานครเป็นต้นสังกัดนั้น ด้วยการบริหารในลักษณะนี้ จึงทำให้สามารถระดมทรัพยากรจากเขตต่างๆ มาสนับสนุน การดำเนินงานให้แก่เขต ทั้ง 2 ได้

2) อภิบาลแบบจัดการตนเอง ผลการศึกษาพบว่า กรณีศึกษาทั้ง 4 กรณี มีลักษณะ การทำงานในแบบการจัดการตนเองนี้ แต่จะมีระดับความสามารถที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับ บริบทของแต่ละกรณี กรณีของสำนักงานเขตบางเขน และสำนักงานเขตดอนเมือง จะมีความสามารถในการจัดการตนเองที่น้อยกว่าเทศบาลนครปากเกร็ด และเทศบาลนครรังสิต ด้วยรูปแบบ ระบบ และ โครงสร้างการบริหารงาน ที่เทศบาลทั้ง 2 แห่ง จะมีความเป็นอิสระ ในการทำงานมากกว่า มีความสามารถในการจัดการทรัพยากรมากกว่า สามารถริเริ่มทำงาน ต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองมากกว่า ในขณะที่สำนักงานเขตทั้ง 2 แห่ง ถึงแม้จะจัดการตนเองได้ แต่อยู่ภายใต้การกำหนดแนวทางของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นต้นสังกัด ทำให้ผลการปฏิบัติ จึงมีความแตกต่างกันในบางกรณี

ซึ่งจากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่า เทศบาลทั้ง 2 แห่ง สามารถจัดการทรัพยากร ได้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ และสามารถเลือกใช้วิธีการบริหารทรัพยากรได้ด้วย ตนเอง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการจัดการปัญหาอุทกภัยที่เป็นภาวะวิกฤติ ความรวดเร็ว ความคล่องตัว การใช้ทรัพยากรอย่างถูกที่ ถูกเวลา เป็นหัวใจของการทำงานในสถานการณ์ ดังกล่าว ขณะที่สำนักงานเขตทั้ง 2 แห่ง ต้องรอแนวทางการทำงาน รอการจัดสรร การอนุมัติ เห็นชอบการปฏิบัติจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นต้นสังกัด ไม่อาจริเริ่ม กระทำการใดๆโดยพลการได้ ซึ่งในประเด็นนี้เห็นว่าควรเพิ่มความสามารถในการจัดการ ตนเองให้กับสำนักงานเขตต่างๆ ให้มากขึ้น เพื่อให้สามารถรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ ที่เข้ามาได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ความเสียหายก็จะลดน้อยลง

3) อภิบาลแบบความร่วมมือ ผลการศึกษาพบว่า กรณีศึกษาทั้ง 4 กรณี มีการทำงานในรูปแบบความร่วมมือนี้ในการกิจต่าง ๆ ในการจัดการกับปัญหาอุทกภัย เนื่องจากหากดำเนินการโดยลำพังหน่วยเดียวจะไม่สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายได้อย่าง มีประสิทธิภาพ การทำงานร่วมกันจะช่วยให้อัตราของการปฏิบัติดีกว่าเพราะหน่วยงาน

หรือองค์กรมีข้อจำกัดในเรื่องทรัพยากรการทำงาน ดังที่ Donahue and Zeckhauser (2011 : foreward) กล่าวว่า ความร่วมมือ (collaborative) คือการที่ภาครัฐต้องการบรรลุผลสำเร็จ ผ่านการร่วมมือกับภาคเอกชน กลุ่มหรือบุคคล เช่น การทำสัญญาจ้างงานภาคเอกชน ภาครัฐ การสนับสนุนงบประมาณให้แก่ภาคเอกชนในการทำภารกิจต่างๆ หรือบริการต่างๆ ของภาครัฐ ด้วยภาครัฐนั้นเชื่อว่าภาคเอกชนนั้น จะมีประสิทธิผลในการปฏิบัติ และภาครัฐ ก็เชื่อว่าความร่วมมือจะนำมาซึ่งทรัพยากรที่ดีกว่า

4) อภิบาลแบบไซเบอร์ ผลการศึกษา พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ด และเทศบาล นครรังสิต มีการทำงานผ่านรูปแบบนี้ ในระดับที่สูงกว่าสำนักงานเขตบางเขน และ สำนักงานเขตดอนเมือง โดยมีการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสนับสนุนการทำงาน เช่น ใช้ระบบเว็บไซต์แฟนเพจ เฟซบุ๊ก ระบบเอสเอ็มเอส การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น ซึ่งช่วยให้การบริหารงาน เป็นไปด้วยความรวดเร็ว แก่ไขสถานการณ์ได้อย่างทันทั่วทั้งที ในขณะที่สำนักงานเขตทั้ง 2 แห่ง ยังมีการทำงานในรูปแบบนี้ไม่มากนัก ทำให้ผลการ ดำเนินงานมีความแตกต่างกัน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ระบบไซเบอร์นี้มีส่วนสำคัญเป็นอย่างมาก ต่อการปฏิบัติงาน ในสถานการณ์อุทกภัย ซึ่งเป็นภาวะวิกฤติ ที่มีความต้องการข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว การติดต่อสื่อสารทำได้อย่างคล่องตัว ในขณะที่การใช้เครื่องมือแบบปกติไม่อาจตอบสนองได้ จึงเห็นควรให้ความสำคัญกับการทำงานตามอภิบาลรูปแบบนี้ให้มากยิ่งขึ้น และจัด โครงสร้าง องค์กร รูปแบบการทำงานรองรับให้เป็นรูปธรรม ชัดเจนต่อไป

5) อภิบาลแบบธรรมาภิบาล (good governance) ผลการศึกษา พบว่า ทั้ง 4 กรณีศึกษา มีการจัดการอุทกภัยภายใต้การทำงานรูปแบบนี้ ทำให้ผลลัพธ์ของการดำเนินงาน เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมเกิดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติ อันเนื่องมาจากมีการบริหารงานที่ดี มีคุณภาพ ตลอดจนมีการตัดสินใจที่ดี ภายใต้ภาวะ ความพร้อมรับผิดชอบ และความรับผิดชอบต่อสังคม ในการทำหน้าที่ทั้งที่เป็นทางการและ ไม่เป็นทางการ เพื่อมุ่งหวังให้เกิดการจัดการที่ดี (Bevir, 2007 : 359)

การจัดการทรัพยากรเพื่อบรรเทาอุทกภัยภายใต้แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร (resource management theory)

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ในการศึกษาครั้งนี้ แบ่งเป็น 2 ประการ ประการแรก คือ ทฤษฎีฐานทรัพยากร (resource-based theory) และทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร (resource dependence theory) ทฤษฎีฐานทรัพยากร เป็นมุมมองของกลยุทธ์การบริหาร

ทรัพยากรภายในองค์กร เป็นความสามารถในการบริหารทรัพยากรที่องค์กรครอบครองอยู่ ที่ผู้บริหารจะต้องกำหนดกลยุทธ์ว่าองค์กรจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเต็มกำลังความสามารถ และให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดอย่างไร ส่วนทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร เป็นมุมมองภายนอก องค์กร ที่องค์กรต้องพึ่งพาทรัพยากรบางประการจากสิ่งแวดล้อมภายนอก เพื่อการบรรลุ เป้าหมาย เพราะทรัพยากรขององค์กรมีไม่เพียงพอ

ผลการศึกษาพบว่า กรณีศึกษาทั้ง 4 กรณี มีการบริหารทรัพยากร ภายในองค์กร ของตนเอง หรือทรัพยากรที่ตนเองมี ได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ และมีประสิทธิภาพ แต่ในกรณีของเทศบาลทั้ง 2 แห่ง คือ เทศบาลนครปากเกร็ด และเทศบาลนครรังสิต จะทำได้อย่างเต็มที่มากกว่า เห็นได้จากการกำหนดรูปแบบการบริหารทรัพยากรได้ด้วย ตนเองเป็นหลัก ทั้งการจัดหา การได้มา การใช้ การจัดสรร กระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสถานการณ์ ต่างจากสำนักงานเขตบางเขน และ สำนักงานเขตดอนเมือง ที่ต้องรอแนวทางปฏิบัติ และขอรับการสนับสนุนจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นต้นสังกัด ทำให้บางครั้งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ซึ่งในกรณีของเทศบาลทั้ง 2 แห่ง มีความสามารถในการเรื่องนี้สูงกว่า ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด ของ Barney and Clark (2007) และ Collis and Montgomery (1995)

สำหรับกรณีของการพึ่งพาทรัพยากรจากภายนอก เนื่องจากทรัพยากรของทั้ง 4 กรณีศึกษา มีไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน ทำให้มีความจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุน จากภาคส่วนอื่น พบว่า การได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากองค์กรหรือภาคส่วนต่างๆ สามารถแก้ไขปัญหาความไม่เพียงพอ ความขาดแคลนของทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลต่อการจัดการกับปัญหาอุทกภัยซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด (2553) ซึ่งทำการศึกษาวิจัยเรื่อง กลยุทธ์การสร้างความปลอดภัยขององค์การพัฒนา เอกชนไทย : วิเคราะห์ตามแนวทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร ที่พบว่าระดับความอยู่รอดของ องค์การพัฒนาเอกชนไทยนั้นแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความมีประสิทธิภาพ การมีความสัมพันธ์ ที่ดีกับแหล่งเงินทุนที่สนับสนุน และองค์การจะอยู่รอดได้คือองค์การที่มีขีดความสามารถ ในการแสวงหาทรัพยากรมาดำเนินการ และสอดคล้องกับงานวิจัยของลักขณา ศิริวรรณ (2553) ที่พบว่าทรัพยากรเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาและการอภิปรายผล นำมาสู่การสรุปข้อเสนอแนะในการวิจัย ดังนี้
ข้อเสนอแนะในการวิจัย

- 1) ควรมีการประยุกต์รูปแบบตามระบบอภิบาลในการดำเนินงานเพื่อจัดการปัญหาอุทกภัยและสาธารณภัยต่างๆ ตลอดจนสถานการณ์อื่นๆ
- 2) ควรปรับใช้รูปแบบอภิบาลให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ ก็จะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุด
- 3) ควรปรับใช้รูปแบบอภิบาลให้สอดคล้องกับบริบท สภาพแวดล้อมขององค์การ
- 4) ควรนำจุดแข็งและจุดอ่อนของรูปแบบการบริหารของสำนักงานเขต ของกรุงเทพมหานคร และรูปแบบของเทศบาลนคร มาทำการวิเคราะห์ และนำมาบูรณาการเป็นแนวทางในการดำเนินงาน
- 5) ควรส่งเสริมให้มีการดำเนินงานเพื่อจัดการปัญหาอุทกภัยและสาธารณภัยอื่นๆ ภายใตกรอบของระบบธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดคุณภาพ ความคุ้มค่า และประโยชน์สูงสุดในการดำเนินงาน และเกิดประโยชน์แก่ผู้รับบริการและประชาชน
- 6) ควรส่งเสริมการทำงานในรูปแบบเครือข่าย ทั้งในภาวะวิกฤตและในสถานการณ์อื่นๆ และควรเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการเครือข่ายด้วย

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

สำหรับการวิจัยครั้งต่อไป มีข้อเสนอแนะ 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรกควรมีการศึกษาวิจัยระบบอภิบาลในรูปแบบอื่นๆ นอกเหนือจากรูปแบบที่เสนอในการวิจัยครั้งนี้ เช่น ระบบอภิบาลแบบมีส่วนร่วม (participatory governance) และระบบอภิบาลแบบบรรษัทภิบาล (corporate governance) เป็นต้น เพื่อเป็นการเพิ่มพูนองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดระบบอภิบาล

ประการที่สองควรทำการศึกษาวิจัยระบบอภิบาลรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทั้งเชิงลึกและกว้าง เพื่อให้เกิดความลุ่มลึกในองค์ความรู้ของระบบอภิบาลรูปแบบนั้นๆ

ประการที่สาม ควรศึกษาระบบอภิบาลกับปรากฏการณ์อื่น นอกเหนือจากเหตุการณ์อุทกภัย ที่นำเสนอในครั้งนี้ เช่น อัคคีภัย หรือภัยแล้ง หรือศึกษาบทบาทของระบบอภิบาลกับสถานการณ์ต่างๆ กันไป ที่อาจไม่ใช่สถานการณ์ของสาธารณภัย เช่น ในสถานการณ์บริหารงานโดยปกติทั่วไป เพื่อเป็นการเปรียบเทียบประเด็นของแนวคิดทฤษฎี

รายการอ้างอิง

- ทวิดา กมลเวชช. (2554). **คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ปฐม มณีโรจน์. (2554). **สาธารณคดี : ภาครัฐในมุมมองกฎหมาย การเมืองและการบริหาร**. กรุงเทพฯ : สุภาพรการพิมพ์.
- ภาวิกา ศรีรัตนบัลล์. (2548). “เหลียวหลังแลหน้า: บทเรียนจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติ และแนวคิดการรับมือภัยพิบัติในอนาคต.” วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 36 (1-6), 238-288.
- ศูนย์ศึกษาสังคมและวัฒนธรรมร่วมสมัย คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2555). **ภัยธรรมชาติในมุมมองทางมานุษยวิทยา**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://socanth.tu.ac.th/wp-content/uploads/2012/07/sponsel-lecture.pdf>, สืบค้นเมื่อ 7 กรกฎาคม 2556
- สำนักงานเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ. (2556). **สถิติภัยพิบัติ**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://unisdr.org/we/inform/disaster-statistics/> สืบค้นเมื่อ 7 กรกฎาคม 2556.
- สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า. **วิกฤติน้ำท่วม 2554**. [ออนไลน์]. ที่มา : <http://thaipublica.org>. 9 กุมภาพันธ์ 2555.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). **การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย : กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ**. รายงานการศึกษาเบื้องต้น.
- สุภาภักดิ์ จันทวานิช. (2552). **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุทธินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์. (2556). **การเมืองเบื้องหลังน้ำท่วมประเทศไทย**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://theguardian.com/commentisfree/2011/oct/21/thailand-floods-bangkok/> สืบค้นเมื่อ 7 กรกฎาคม 2556.
- Agranoff, G., & McGuire, M. (2003). **Collaborative Public Management, New Strategies for Local Governments**. Washington, D.C. : Georgetown University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**. 543-571.
- Barney, J.B., & Clark, D.N. (2007). **Resource-Based Theory : Creating and Sustaining Competitive Advantage**. Oxford : Oxford University Press.

- Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A., & Fenger, M. (2007). **Governance and the Democratic Deficit : Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices**. Hampshire : Ashgate Publishing Limited.
- Bevir, M. (2007). **Encyclopedia of governance**. SAGE Publication, Inc. 359-391.
- Coppola, D.P. (2011). **Introduction to International Disaster Management**. 2nd ed. Elsevier Inc.
- Donahue, J.D., & Zeckhauser, R. J. (2011) Collaborative Governance, Private Roles for Public Goals in Turbulent Times. Oxford : Princeton University Press.
- Fahy, J. & Smithee, A. (1999). Strategic Marketing and the Resource Based View of the Firm. **Academy of Marketing Science Review**, 10, 1-20.
- Flynn, J.O., & Wanna, J. (2008). **Collaborative Governance, A new era of public policy in Australia?**. Canberra : ANU E Press.
- Fischer, F. (2010). Participatory Governance. Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper No. 24 (8) 1-19.
- Goldsmith, S. & Eggers, W.D. (2004). **Governing by Network**. Washington : Brookings Institution Press.
- Grant, R.M. (1991). The Resource-Based Theory of Competitive Advantage : Implications for Strategy Formulation. **California Management Review**, 114-135.
- Collis, D., & Montgomery, C.A. (1995). Competing on Resources : Strategy in the 1990s. **Harvard Business Review**, 73(July-August), 118-128.
- Kjaer, A.M. (2004). **Governance**. Cambridge : Polity Press.
- Klijn, E.H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe : An assessment of ten years of the research on the theme. **Public Management Review**, 10(4), 505-525.
- Kooiman, J. (2003). **Governing as Governance**. Sage Publications Ltd.
- Levi-Faur, D. (2012). **Oxford Handbook of Governance**. New York: Oxford University Press.
- Lynn, L.E., Henrich, C.J., & Hill, C.J. Studying Governance and Public Management : Challenges and Prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 10 (2), 233-261.
- Meuleman, L. (2008). **Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets, The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations**. Heidelberg : Physica-Verlag.

- Morse, R.S., & Stephens, J.B. (2012). Teaching Collaborative Governance : Phase, Competencies, and Case-Based Learning. **Journal of Public Affairs Education**, 18(3), 565-584.
- Patton, M.Q. (2002). **Qualitative Research & Evaluation Methods**. 3rd ed. California : Sage Publications, Inc.
- Peters, B.G., & Pierre, J. (1998). Governance without Government ? Rethinking Public Administration. **Journal of Public Administration**. 8(2), 223-243.
- Peters, B.G. (2012). **Information and Governing : Cybernetic Models of Governance**. Oxford Handbook of Governance. New York:Oxford University Press.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. (2003). **The External Control of Organizations : A Resource Dependence Perspective**. California : Stanford University Press.
- Poapongsakorn, N., & Meethom, P. (2013). **Impact of the 2011 floods, and flood management in Thailand**. Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 2013.
- Provan, K.G., & Kennis, P. (2007). Modes of Network Governance : Structure, Management, and Effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, (18), 229-252.
- Rhodes, R.A.W. (1997). **Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. Berkshire : Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance:Governing without Government. **Political Studies**. 652-667.
- Robichau, R.W. (2011). The Mosaic of Governance : Creating a Picture with Definitions, Theories, and Debates. **The Policy Studies Journal**, 39(S1)113-131.
- Rothstein, B. (2012). Good Governance. **Oxford Handbook of Governance**. New York : Oxford University Press.
- Treib, O., Bahr, H., & Folkner, G. (2013). Modes of governance : towards a conceptual clarification. **Journal of European Public Policy**, (14) 1 : 1-20.
- Torring, J. (2012). Governance Network. **Oxford Handbook of Governance**. New York : Oxford University Press.
- Yin, R.K. (2003). **Case Study Research, Design and Methods**. 3rd ed. Sage Publications.