



การเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการจัดการอุทกภัยและภัยแล้ง ในพื้นที่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง*

เอกราช บุญเรือง**

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล***

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษารูปแบบและวิธีการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการอุทกภัยและภัยแล้ง (2) วิเคราะห์ศักยภาพของชุมชนในการจัดการอุทกภัยและภัยแล้ง ตลอดจนการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค และ (3) เสนอแนะแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการอุทกภัยและภัยแล้งที่ยั่งยืนของชุมชนในพื้นที่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง โดยศึกษาชุมชนรวม 10 ชุมชน และการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน 10 คน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 10 คน และหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด 5 คน และการสนทนากลุ่มกับคณะกรรมการชุมชน รวมทั้งการสังเกตการจัดการภัยพิบัติของชุมชน ผลการศึกษาพบว่าชุมชนมีรูปแบบและวิธีการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการอุทกภัยและภัยแล้ง ผ่าน โครงการการจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Reduction: CBDRM) ภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดสรรทรัพยากรจากหน่วยงานภายนอก และการประสานงานของผู้นำชุมชน ซึ่งทำให้ชุมชนมีศักยภาพในการจัดการอุทกภัยและภัยแล้งในช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ โดยการนำความรู้จากโครงการ CBDRM มาปรับใช้ และเน้นการประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกในช่วงระหว่างและหลังเกิดภัยพิบัติ แต่พบว่าปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ คือ ชุมชนไม่มีแผนกลยุทธ์รับมือภัยพิบัติ และมีทรัพยากรไม่เพียงพอในการจัดการภัยพิบัติ นอกจากนี้พบว่าแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติที่ยั่งยืนประกอบด้วยแนวทางเชิงโครงสร้าง เช่น การสร้างแหล่งกักเก็บน้ำ การยกบ้านให้สูงขึ้น และการสร้างระบบประปาหมู่บ้าน และแนวทางที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง เช่น การสร้างความตระหนักและจิตสำนึกในการช่วยเหลือตนเอง การวางแผนรับมือภัยพิบัติ และการถ่ายทอดความรู้ด้าน ภัยพิบัติให้กับคนรุ่นใหม่ ดังนั้นแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพการจัดการอุทกภัยและภัยแล้งที่ยั่งยืน ควรประกอบด้วย การจัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อรับมือภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐาน และการให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติทั้งแนวทางเชิงโครงสร้างและไม่เชิงโครงสร้าง

คำสำคัญ: การเสริมสร้างศักยภาพ/ การจัดการภัยพิบัติ/ ชุมชน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง การเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการจัดการอุทกภัยและภัยแล้งในพื้นที่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง

** นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

*** อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



The Capacity Building of Community in the Flood and Drought Disaster Management in Provinces of the Lower Northeastern Region

Eakarat Boonreang*
Pairote Pathranarakul**

Abstract

This research aimed to (1) study the patterns and means of capacity building in the flood and drought disaster management (2) analyze capacity and identify problems and obstacles and (3) recommend guidelines on capacity building for sustainable flood and drought disaster management of community in the provinces of the lower Northeastern Region, Thailand. Ten communities were studied and data was collected through in-depth interviews the 10 heads of community, the 10 executives of Local Administrative Organization and 5 chiefs of Office of the Disaster Prevention and Mitigation Province. Focus group discussion was organized with the community committees and observation the disaster management of communities. The results revealed that communities have capacity building patterns and means in the flood and drought disaster management through the Community Based Disaster Risk Management (CBDRM) program, local wisdoms, resources allocation from external organizations and community leader's coordination. These made communities have capacity in flood and drought disaster management before disaster by adaptation the knowledge from CBDRM program and focus on the coordination and cooperation with external organizations in during and after disaster, but communities' problems and obstacles were no disaster strategic and insufficient resources to handle the disaster. Moreover, found that the sustainable disaster management comprise of two measures. First, the structural measures, such as embankment, lifted house and village water supply system. Second, the non-structural measures, such as raising awareness and consciousness in self assistance, disaster plan and transfer the disaster knowledge to next generation. Therefore, the capacity building in the sustainable flood and drought disaster management should consist of the strategic disaster plan by community based and enhance the both structural and non-structural disaster management measures.

Keywords: Capacity Building/ Disaster Management/ Community

บทนำ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูง และมีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติตลอดทั้งปี เช่น อุทกภัย ฝนแล้ง และพายุ (มูลนิธิสภาเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ, ม.ป.ป.) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประกอบด้วย 3 กลุ่มน้ำหลัก ได้แก่ กลุ่มน้ำโขง ชี และมูล ซึ่งกลุ่มน้ำเหล่านี้ต่างประสบกับอุทกภัยและภัยแล้งเป็นประจำ โดยเฉพาะจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำมูลซึ่งพื้นที่ที่เป็นต้นน้ำเป็นเทือกเขาและที่ราบสูง คือ จังหวัดนครราชสีมา และบุรีรัมย์ ประสบกับภัยแล้งค่อนข้างมาก แต่ก็ประสบกับภัยน้ำท่วมด้วย แต่ไม่มากเท่ากับพื้นที่ราบตอนกลาง คือ จังหวัดสุรินทร์ และศรีสะเก

* Ph.D. Candidate, Doctor of Public Administration Program, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration

** Lecturer, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration



เกษ ส่วนจังหวัดอุบลราชธานีประสบภัยน้ำท่วมค่อนข้างมากในลักษณะน้ำเอ่อล้น เนื่องจากแม่น้ำมูลและชีไหลมาบรรจบกัน (สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร, 2556) นอกจากนี้การตั้งบ้านเรือนอยู่ใกล้กับแม่น้ำ ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม การก่อสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างที่มากขึ้น การใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม และป่าไม้ที่ถูกทำลายมากขึ้น ได้ทำให้เกิดความเสี่ยงต่ออุทกภัยตามมาด้วย

ในทางตรงกันข้าม สภาพภูมิประเทศของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความแห้งแล้ง เกิดสภาวะฝนทิ้งช่วงยาวนาน ดินมีสภาพที่ไม่สามารถอุ้มน้ำได้ดี ทำให้ภัยแล้งมักเกิดซ้ำซาก ประกอบกับการขยายพื้นที่การเกษตร ทำให้มีความต้องการน้ำมากขึ้น ขณะที่ศักยภาพของแหล่งกักเก็บน้ำมีจำกัด ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2558 พบว่าได้เกิดภัยแล้งครอบคลุมจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง เช่น จังหวัดนครราชสีมาถูกประกาศเป็นพื้นที่ภัยแล้ง จำนวน 23 อำเภอ จังหวัดสุรินทร์ถูกประกาศเป็นพื้นที่ภัยแล้ง จำนวน 1 อำเภอ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558) จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า จังหวัดนครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ และอุบลราชธานี เป็นจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่ออุทกภัยและภัยแล้ง ด้วยปัจจัยสภาพภูมิประเทศ การดำรงชีวิต และการขยายตัวของความเป็นเมือง นอกจากนี้ ถ้าแต่ละจังหวัดไม่มีการเตรียมความพร้อมในการป้องกันภัยพิบัติและการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ ย่อมทำให้เกิดความเสียหายจำนวนมากต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนซึ่งเป็นพื้นที่แรกที่จะได้รับความเสียหายเมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังนั้นจึงมีความสำคัญ ในการศึกษาถึงการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการอุทกภัยและภัยแล้งของชุมชนในจังหวัดนครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ และอุบลราชธานี

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) ศึกษารูปแบบและวิธีการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการอุทกภัยและภัยแล้ง
- 2) วิเคราะห์ศักยภาพ ปัญหาและอุปสรรคของการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการอุทกภัยและภัยแล้ง
- 3) เสนอแนะแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการภัยอุทกภัยและภัยแล้งที่ยั่งยืนของชุมชนในพื้นที่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง

ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการอุทกภัยและภัยแล้งของชุมชนในพื้นที่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ และอุบลราชธานี ทั้งนี้ผู้ให้ข้อมูลหลัก คือผู้นำและคณะกรรมการชุมชน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วน



ท้องถิ่น และหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด โดยศึกษาการจัดการภัยพิบัติของชุมชนในช่วงปี พ.ศ. 2554 – 2559

แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างศักยภาพ (Capacity building) ในการจัดการภัยพิบัติและกรอบแนวคิดในการวิจัย

UNISDR (2009, p.9) ให้ความหมายภัยพิบัติ (Disaster) ว่าเป็นการขัดขวางที่น่าวิตกต่อหน้าที่ของชุมชนหรือที่เกี่ยวข้องกับการสูญเสียของมนุษย์ สิ่งของ หรือสิ่งแวดล้อม และผลกระทบเกินกว่าความสามารถและทรัพยากรในการจัดการของชุมชน และ Hossain (2013, pp.159-171) ให้ความหมายที่คล้ายกัน คือ เป็นผลลัพธ์ของผลกระทบของภัย (Hazard) ต่อประชากรที่มีความเปราะบาง ทั้งนี้ภัยจะกลายเป็นภัยพิบัติก็ต่อเมื่อได้นำไปสู่การขัดขวางที่น่าวิตกของการทำหน้าที่ของชุมชนหรือสังคม ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดความสูญเสียอย่างกว้างขวางต่อมนุษย์ เศรษฐกิจหรือสิ่งแวดล้อม และเกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่จะรับมือด้วยทรัพยากรของตนเอง ทั้งนี้ Coppola (2007, p.9-10) ได้สรุปขั้นตอนที่สมบูรณ์ของการจัดการภัยพิบัติ ประกอบด้วย

1. การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) เป็นการลดหรือกำจัดผลกระทบของอันตรายที่จะเกิดจากภัยพิบัติ สิ่งที่สำคัญในขั้นตอนนี้ คือ การประเมินความเสี่ยงซึ่งจะทำให้บุคคล ชุมชน และประเทศทราบว่าต้องเผชิญกับความเสี่ยงอะไรบ้าง (Beach, 2010, p.5) ทั้งนี้การบรรเทาผลกระทบเกิดขึ้นได้ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ นอกจากนี้การบรรเทาผลกระทบและการป้องกันเป็นการเชื่อมต่อโดยตรงเพื่อนำไปสู่การวางแผนการพัฒนาด้านภัยพิบัติอย่างยั่งยืน (Vitoria, n.d., p.271)

2. การเตรียมความพร้อม (Preparedness) เป็นการจัดหาเครื่องมือและความรู้ให้กับประชาชนที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ ทั้งนี้ความรู้ การตระหนัก ทรัพยากร และกรอบการทำงานที่มีประสิทธิภาพถือเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของการเตรียมการของชุมชน (Khan, 2008, pp.662-671) ขั้นตอนนี้ยังรวมถึงการมีแผนภัยพิบัติ การฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชน การดูแลรักษาทรัพยากรมนุษย์ วัสดุอุปกรณ์ และการเงิน และการสร้างระบบการศึกษาและข้อมูลสาธารณะ รวมถึงการพยากรณ์และวิธีการเตรียมตัวล่วงหน้าต่อภัยคุกคามที่กำลังจะเกิดขึ้น (Kadel, 2011, p.45)

3. การตอบสนอง (Response) เป็นการกระทำเพื่อลดหรือกำจัดผลกระทบของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และเพื่อป้องกันอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ขั้นตอนนี้เป็นการจัดการในภาวะฉุกเฉินและความเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในระหว่างเกิดภัยพิบัติ

4. การฟื้นฟู (Recovery) เป็นการนำผู้ประสบภัยกลับสู่สถานการณ์ปกติหลังจากได้รับผลกระทบจาก ภัยพิบัติ ซึ่งมีทั้งการฟื้นฟูทางกายภาพ เช่น การซ่อมแซมที่อยู่อาศัย และทางจิตใจ เช่น การให้คำปรึกษาทางการแพทย์ นอกจากนี้ยังรวมถึงการให้การศึกษาในเรื่องภัยพิบัติ การทบทวนและปรับปรุงแผนป้องกันภัยพิบัติ เพื่อให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติในอนาคต



การจัดการอุทกภัยและภัยแล้งต้องอาศัยการจัดการในเชิงรุก คือต้องให้ความสำคัญกับการจัดการทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ เช่น การเตรียมพร้อมที่เพียงพอซึ่งจะส่งผลกระทบทางบวกต่อการฟื้นฟูความเสียหายจากน้ำท่วมและภัยแล้ง (Katsuhama, 2010, p.54) ปัจจุบันแนวทางจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติน้ำท่วมและภัยแล้ง ได้เน้นวิธีการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง เช่น การปรับปรุงการวางแผนใช้ที่ดิน การย้ายที่อยู่ใหม่ การพยากรณ์และการเตือนภัยพิบัติน้ำท่วมและภัยแล้ง (Bradford et al., 2012, pp.2299-2309) นอกจากนี้ควรต้องมีการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนใน 3 ประเด็น คือ 1) ความเท่าเทียมกันทางสังคม 2) ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และ 3) ความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม (Grobicki, MacLeod & Pischke, 2015, pp.180-194) ซึ่งสอดคล้องกับองค์ประกอบโดยทั่วไปของความยั่งยืนที่มี 3 ด้าน คือ 1) เศรษฐกิจ เป็นความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการให้ได้อย่างต่อเนื่อง 2) สิ่งแวดล้อม เป็นการรักษาทรัพยากรให้คงที่ หลีกเลี่ยงการทำลายทรัพยากรที่เกินความจำเป็น และ 3) สังคม เป็นการบรรลุถึงความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ การจัดบริการทางสังคมอย่างเพียงพอ (Harris, 2000, pp.5-6)

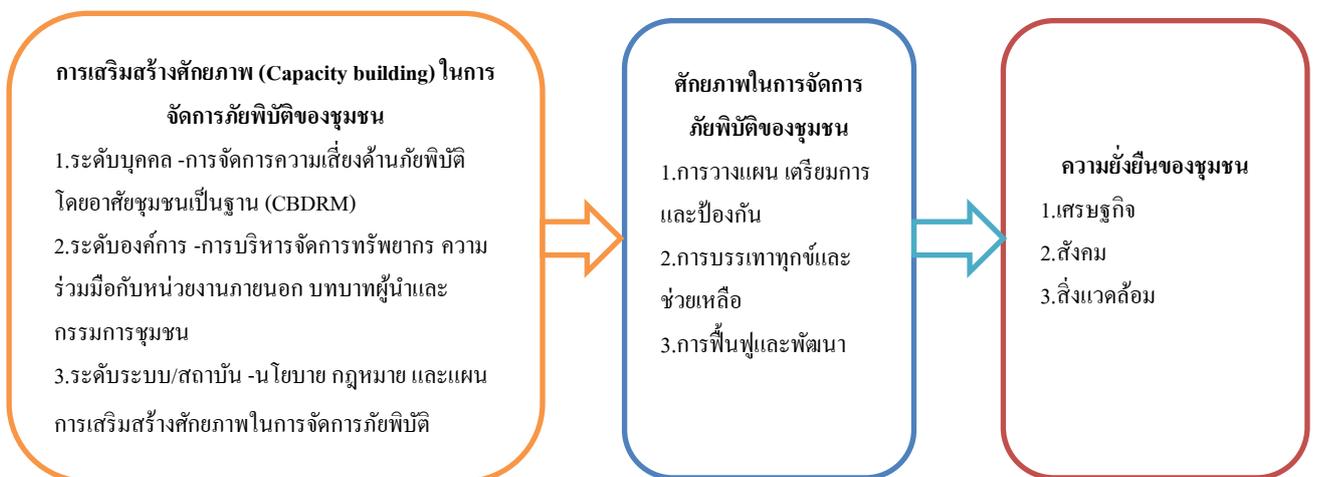
การเสริมสร้างศักยภาพเป็นกระบวนการซึ่งบุคคล กลุ่ม องค์กร สถาบัน และสังคมได้เพิ่มความสามารถของพวกเขา เพื่อแก้ไขปัญหาและการเข้าใจในการรับมือกับความต้องการของพวกเขา ในบริบทที่กว้างและยั่งยืน (UNDP, 1997 cited in UNESCO, 2006, p.1) การเสริมสร้างศักยภาพมีวัตถุประสงค์คือการสร้างประโยชน์ให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ในทุกระดับของการพัฒนาของสังคมและเป็นการเพิ่มมาตรฐานของการดำรงชีวิตให้ดีขึ้น (Lavell, 1999, p.2) นอกจากนี้ยังหมายถึงกระบวนการที่เป็นแรงผลักดันเพื่อการปรับปรุงความสามารถของบุคคล ทีม องค์กร เครือข่าย หรือชุมชน เพื่อสร้างผลลัพธ์ที่วัดได้และยั่งยืน (USAID, 2011, p.1)

การเสริมสร้างศักยภาพที่ถูกอ้างถึงมากที่สุดได้แก่ ระดับบุคคล ระดับองค์กร และระดับสถาบันหรือระบบ (Adedeji, Odufuwa & Adebayo, 2012, pp.45-48; Krishnaveni & Sujatha, 2013, pp.17-23) การเสริมสร้างศักยภาพระดับบุคคลเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดเพราะเกี่ยวข้องกับความรู้ ทักษะ ทศนคติ สภาพร่างกาย ความตระหนัก และแรงจูงใจ ซึ่งถูกเสริมสร้างได้โดยการศึกษา การฝึกอบรม การเรียนรู้ประสบการณ์ การฝึกสอน และการให้คำแนะนำ (Capacity for Disaster Reduction Initiative or CADRI, 2012, p.10) การเสริมสร้างศักยภาพระดับองค์กร เป็นกระบวนการหรือวิธีการที่มีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานขององค์กร ซึ่งรวมทั้งทรัพยากรมนุษย์ กายภาพ และความรู้ การเชื่อมต่อเชิงสถาบัน และความเป็นผู้นำของผู้จัดการ ดังนั้นศักยภาพในระดับนี้จึงเน้นที่ศักยภาพของผลการปฏิบัติงานและการจัดการขององค์กรทั้งหมด (Adedeji et al., 2012, pp.45-48) และการเสริมสร้างศักยภาพระดับสถาบันหรือระบบ หมายถึงสิ่งแวดล้อมและเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการอธิบายถึงศักยภาพระดับบุคคลและองค์กร ซึ่งเน้นที่การสร้างสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปได้



เช่น นโยบาย เศรษฐกิจ กฎระเบียบ และกรอบการทำงานที่มีความรับผิดชอบภายในการดำเนินงานขององค์กรและบุคคล (Adedeji et al., 2012, pp.45-48; CADRi, 2012, p.10) ทั้งนี้การเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติควรต้องมีการบูรณาการกัน (Grobicki et al., 2015, pp.180-194) ทั้งในเชิงประเภทของภัยพิบัติ (น้ำท่วมและภัยแล้ง) และในเชิงระดับการบริหาร (นโยบายและการปฏิบัติ) โดยการบูรณาการต้องให้ความสำคัญกับทุกขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติ ด้วยการเปลี่ยนจุดเน้นจากการตอบสนองในระยะสั้น (ระหว่างเกิดภัยพิบัติ) เป็นการป้องกันและเตรียมความพร้อมในระยะยาว (ก่อนเกิดภัยพิบัติ)

ปัจจุบันแนวคิดที่ได้รับความนิยมในการเสริมสร้างศักยภาพการจัดการภัยพิบัติให้กับชุมชนคือ การจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management: CBDRM) ซึ่งเน้นชุมชนเป็นศูนย์กลางของการจัดการภัยพิบัติ และเป็นการเตรียมชุมชนให้มีความพร้อมที่จะเผชิญสาธารณภัย รวมทั้งเป็นการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนในรูปแบบอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลืองานเจ้าหน้าที่ในขั้นตอนการเตรียมความพร้อม (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558, น.52) ทั้งนี้การประยุกต์แนวคิดชุมชนเป็นฐานเป็นกระบวนการที่จะเสริมพลังอำนาจประชาชนเพื่อวางแผน และจัดการกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Parashar, Sharma & Shaw, 2015, pp.163-182) โดยมีข้อสรุปว่าภัยพิบัติเป็นสถานการณ์ที่ทำให้เกิดอันตรายและความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์ ทั้งนี้การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีประสิทธิผล ควรต้องเป็นการจัดการในเชิงรุก ให้ความสำคัญกับการจัดการทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ และต้องมีการเสริมสร้างศักยภาพการจัดการภัยพิบัติทั้งในระดับบุคคลและองค์กร รวมทั้งการมีเงื่อนไขเชิงระบบหรือสถาบันที่ส่งเสริมความรู้และทักษะของบุคคลและองค์กร เพื่อให้เกิดศักยภาพการจัดการทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ และนำไปสู่ความยั่งยืนของชุมชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม **กรอบแนวคิดในการวิจัยดังนี้**



ภาพแสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย



วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยนำระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพมาใช้ โดยดำเนินการวิจัยตั้งแต่ตุลาคม พ.ศ. 2558 ถึงกันยายน พ.ศ. 2559 ทั้งนี้ข้อมูลถูกเก็บรวบรวมโดยการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน และการสนทนากลุ่มกับคณะกรรมการชุมชน รวม 10 ชุมชน ได้แก่ 1) ชุมชนชาติ ต.คงใหญ่ อ.พิมาย และ 2) ชุมชนประสุข ต.ประสุข อ.ชุมพวง จ.นครราชสีมา 3) ชุมชนโคกกลาง ต.โคกกลาง อ.ลำปลายมาศ และ 4) ชุมชนโคกกระชายเหนือ ต.สายตะกู อ.บ้านกรวด จ.บุรีรัมย์ 5) ชุมชนป่าเวย ต.เกาะแก้ว อ.ลำโรงทาน และ 6) ชุมชนยางเก่า ต.บะ อ.ท่าตูม จ.สุรินทร์ 7) ชุมชน แสนคูณ ต.โคกจาน อ.อุทุมพรพิสัย และ 8) ชุมชนกระต่า ต.ชะยุ่ง อ.อุทุมพร-พิสัย จ.ศรีสะเกษ 9) ชุมชนท่าบั้งมั่ง ต.วารินชำราบ อ.วารินชำราบ และ 10) ชุมชนคูสว่าง ต.หนองกินเพล อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี นอกจากนี้ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตัวแทนรวม 10 คน และหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดหรือตัวแทนรวม 5 คน เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่มีบทบาทในการเสริมสร้างศักยภาพและสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติให้กับชุมชน ทั้งนี้การเก็บข้อมูลเพิ่มเติมจากบุคคลดังกล่าวยังเป็นการสอบถามข้อมูลที่ได้จากชุมชน นอกจากนี้ข้อมูลได้ถูกเก็บรวบรวมจากวารสารวิชาการ หนังสือ นโยบายน โภชาน และแผนที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างศักยภาพการจัดการภัยพิบัติ



ข้อมูลที่เกี่ยวข้องรวมถูกวิเคราะห์โดยการจัดกลุ่มและจัดหมวดหมู่ข้อมูล และการเปรียบเทียบข้อมูล รวมถึงการสังเคราะห์ข้อมูล

ผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษา

1. รูปแบบและวิธีการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ พบว่ามี 3 ระดับ ได้แก่

1) ระดับบุคคล คือ คนในชุมชนได้รับความรู้และฝึกรอบรรมผ่านทางโครงการจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐาน (CBDRM) ซึ่งทำให้ได้รับความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติมากขึ้น มีความตระหนักถึงความร้ายแรงของภัยพิบัติและเตรียมพร้อมมากขึ้นในการรับมือภัยพิบัติ สามารถลดความเสียหายจากภัยพิบัติ และเกิดการมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ CADRi (2012, p.10) ที่ศึกษา “พื้นฐานของการพัฒนาศักยภาพสำหรับการลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ” พบว่าศักยภาพในระดับบุคคลสามารถถูกเสริมสร้างได้โดยการให้การศึกษ การฝึกรอบรรม การเรียนรู้ ประสบการณ์ การฝึกสอนและการให้คำแนะนำ

2) ระดับองค์กร ชุมชนส่วนใหญ่มีทรัพยากรค่อนข้างน้อยสำหรับการจัดการภัยพิบัติ ทำให้ต้องรอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกในระหว่างเกิดภัยพิบัติ เช่น เรือชนต์ เสื้อชูชีพ และถุงยังชีพซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Rajeev (2014, pp.207-212) ที่ศึกษา “ความยั่งยืนและการเสริมอำนาจให้กับชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ” พบว่าชุมชนในประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนามีข้อจำกัดเรื่องทรัพยากรด้านภัยพิบัติ เนื่องจากผู้ที่ได้รับความทุกข์ส่วนใหญ่เป็นคนยากจนและอยู่ในสถานที่ทรัพยากรมีจำกัด และไม่มีโครงสร้างพื้นฐานและการเข้าถึงบริการทางสังคม อย่างไรก็ตามชุมชนสามารถรับมือกับภัยพิบัติได้ตามทรัพยากรที่มีอยู่ และใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการรับมือกับอุทกภัย เช่น การสังเกตมดไต่ขึ้นสู่ที่สูงหรือย้ายรัง ซึ่งแสดงว่าน้ำจะท่วม และการทำอุปกรณ์ช่วยเหลือตนเองในเบื้องต้น เช่น การทำชูชีพจากแกลลอนน้ำและห่วงยางรถยนต์ รวมทั้งได้รับจัดสรรทรัพยากรจากหน่วยงานภายนอก ทำให้ชุมชนผ่านพ้นภัยพิบัติในแต่ละครั้งไปได้ และมีความยั่งยืนทางด้านทรัพยากร ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Hori and Shaw (2014, Chap. 5) ที่ศึกษา “การจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติของท้องถิ่นในการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ: มุมมองจากอเมริกากลาง” พบว่าภัยพิบัติสามารถถูกบรรเทาผลกระทบได้ ถ้าชุมชนและรัฐบาลมีอุปกรณ์เพียงพอในการจัดการซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างให้ชุมชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของสำหรับการจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานแบบยั่งยืน



ชุมชนส่วนใหญ่ยังไม่มี การสร้างความร่วมมือหรือจัดตั้งเป็นเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติ อย่างเป็นทางการกับหน่วยงานภายนอก ความร่วมมือส่วนใหญ่เป็นเพียงรูปแบบการให้ความช่วยเหลือ ในระหว่างเกิดภัยพิบัติ เช่น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดได้จัดสรรเรือให้กับชุมชน เมื่อน้ำท่วม และการช่วยเหลือกันระหว่างชุมชน ทั้งนี้พบว่าหน่วยงานภาครัฐจะเป็นผู้สร้างความร่วมมือ ให้กับชุมชน มากกว่าที่ชุมชนจะสร้างกันเอง แต่ไม่ว่าจะเป็นการสร้างความร่วมมือแบบใดก็ตาม ได้ ส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับหน่วยงานภายนอก ทำให้ชุมชนสามารถนำความรู้ใหม่ ๆ ด้านการ จัดการภัยพิบัติมาประยุกต์และถ่ายทอดให้กับคนในชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Raungratanaamporn, Pakdeeburee, Kamiko and Denpaiboon (2014, pp.658-667) ที่ศึกษา “ความ ร่วมมือระหว่างรัฐบาลและชุมชนในกิจกรรมการจัดการภัยพิบัติ: การค้นหานโยบายการจัดการภัยพิบัติ น้ำท่วมในปัจจุบันในประเทศไทย” พบว่าการสนับสนุนความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและชุมชนได้ส่งผลต่อประสิทธิผลในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ

นอกจากนี้พบว่าผู้นำและกรรมการชุมชนเป็นผู้ที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการป้องกันและ แก้ไขปัญหาภัยพิบัติของชุมชน ด้วยการทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานภายนอกเพื่อขอความ ช่วยเหลือ และการอำนวยความสะดวกให้กับคนในชุมชนเวลาเกิดภัยพิบัติ แสดงถึงความรับผิดชอบต่อ หน้าที่ของผู้นำและกรรมการชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Wongpreedee and Sudhipongpracha (2014, pp.1-32) ที่ศึกษา “การจัดการภัยพิบัติที่ดี: กลยุทธ์ในการจัดการกับปัญหาอุทกภัยของเทศบาล นครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี” พบว่าความมีภาวะผู้นำของนายกเทศบาลนครปากเกร็ด ไม่ว่าจะ เป็น ความรู้ในเรื่องสถานการณ์น้ำ การตัดสินใจความรับผิดชอบต่อหน้าที่ได้ส่งผลอย่างมากต่อประสิทธิผล ของศูนย์ดำเนินการเหตุฉุกเฉิน

3) **ระดับระบบหรือสถาบัน** พบว่าชุมชนส่วนใหญ่ไม่มีนโยบายและกฎหมายการเสริมสร้าง ศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติเป็นการเฉพาะ การจัดการภัยพิบัติภายในชุมชนเน้นการดำเนินการตาม ที่เคยปฏิบัติ ซึ่งคนในชุมชนส่วนใหญ่จะทราบอยู่แล้วว่าต้องปฏิบัติตัวอย่างไรเมื่อเกิดภัยพิบัติ มีเพียงบาง ชุมชนที่มีการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติระดับชุมชน เช่น ชุมชนท่าบั้งมั่ง จังหวัดอุบลราชธานี และ ชุมชนชาด จังหวัดนครราชสีมาซึ่งการมีแผนดังกล่าวทำให้ชุมชนมีความเตรียมพร้อมและมีศักยภาพ มากขึ้นในการจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งทำให้คนในชุมชนเกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่ง สอดคล้องกับแนวคิดของ UNISDR (2004, p.50) ที่ศึกษา “การลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ การปกครอง และการพัฒนา” พบว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนและความเป็นเจ้าของ รวมทั้งการตัดสินใจในการจัดทำ แผนและ โครงการ และการนำไปปฏิบัติทำให้เกิดความสำเร็จในการลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ



2. ศักยภาพ ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติ พบว่าชุมชนมีศักยภาพในการจัดการดังนี้

1) ช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ มีการวางแผน เตรียมการ และการป้องกัน **กรณีอุทกภัย** ผู้นำชุมชน แจ้งผ่านหอกระจายข่าว เพื่อให้เตรียมอพยพสิ่งของและสัตว์เลี้ยงขึ้นสู่ที่สูง รีบเก็บเกี่ยวผลผลิต การเกษตร และให้ระมัดระวังการสัญจร ทั้งนี้คนในชุมชนส่วนใหญ่จะทราบก่อนแล้วว่าน้ำจะท่วม เพราะมีความคุ้นเคยกับน้ำท่วมมานาน ชุมชนเตรียมการด้วยการขอเรือยนต์จากหน่วยงานภาครัฐมาไว้ที่ชุมชนและจัดให้มีคนขับเรือ และมีการจัดเตรียมจุดอพยพ นอกจากนี้ชุมชนมีการเตรียมความพร้อมด้วยการประชุมคณะกรรมการชุมชน เพื่อแบ่งหน้าที่ช่วยกันดูแลและสำรวจพาหนะที่ใช้ในการอพยพ ถึงแม้ว่าชุมชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านภัยพิบัติโดยตรง แต่ใช้วิธีการมอบหมายให้กรรมการชุมชนช่วยทำหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติ อย่างไรก็ตามการมีคณะกรรมการภัยพิบัติระดับชุมชน จะทำให้การจัดการภัยพิบัติมีความเป็นระบบและขั้นตอนที่ดีกว่าเดิม**กรณีภัยแล้ง** คนในชุมชนเตรียมความพร้อมด้วยการสำรองน้ำไว้ และขุดบ่อส่วนตัวเพื่อกักเก็บน้ำ นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐได้รณรงค์ให้ชุมชนใช้น้ำอย่างประหยัดและปลูกพืชที่ใช้น้ำน้อย เช่น ปอเทือง รวมถึงการหาพื้นที่ในการก่อสร้างแหล่งกักเก็บน้ำ ซึ่งศักยภาพดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ Kadel (2011, p.45) ที่ศึกษา “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนความพร้อมด้านภัยพิบัติ: การศึกษาเปรียบเทียบของประเทศเนปาลและญี่ปุ่น” พบว่าการเตรียมพร้อม (Preparedness) ในการจัดการภัยพิบัติเป็นขั้นตอนที่รวมถึงการมีแผนภัยพิบัติ และวิธีการเตรียมตัวล่วงหน้าต่อภัยคุกคามที่กำลังจะเกิดขึ้น

2) ช่วงระหว่างเกิดภัยพิบัติ มีการบรรเทาทุกข์ ประสานงาน และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างคนในชุมชน และจากหน่วยงานภายนอก ทำให้ชุมชนได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติน้อยลง **กรณีอุทกภัย** ผู้นำและกรรมการชุมชนทำหน้าที่ในการประสานขอความช่วยเหลือไปที่หน่วยงานภาครัฐ และชุมชนใกล้เคียง เพื่อขอสนับสนุนทรัพยากรในการดำรงชีวิต เช่น ถูยั้งชีพ น้ำดื่ม ห้องน้ำ และที่พักชั่วคราว นอกจากนี้มีการจัดเวรยามดูแลความปลอดภัยภายในชุมชน และจัดให้มีคนขับเรือบริการรับส่ง **กรณีภัยแล้ง** คนในชุมชนใช้น้ำใช้กันเองโดยไม่รอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นศักยภาพในการจัดการอุทกภัยหรือภัยแล้ง ต่างทำให้ชุมชนได้รับความเสียหายน้อยลง คนในชุมชนมีความร่วมมือกันมากขึ้น และมีความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก ทำให้ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรที่นำมาบรรเทาทุกข์และช่วยเหลือให้กับคนในชุมชน เป็นการแสดงถึงศักยภาพในการตอบสนอง (Response) ของชุมชนต่อการจัดการช่วงระหว่างเกิดภัยพิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Khan, Vasilescu and Khan (2008, p.47) ที่ศึกษา “การจัดการภัยพิบัติ: แนวทางเชิงทฤษฎี”



พบว่ากระบวนการจัดการภัยพิบัติในช่วงระหว่างเกิดภัยพิบัติเป็นการทำให้ความทุกข์ของผู้ประสบภัยน้อยลง และเป็นการจัดหาความต้องการให้กับผู้ประสบภัย

3) ช่วงหลังเกิดภัยพิบัติ คนในชุมชนทำการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนเพื่อให้ชุมชนกลับคืนสู่สภาวะปกติ **กรณีอุทกภัย** เช่น ทำความสะอาดและซ่อมแซมบ้านเรือน โรงเรียน และวัด อพยพสิ่งของกลับเข้าบ้าน และการประกอบอาชีพอื่น ๆ เพื่อทดแทนการทำการเกษตร กรณีภัยแล้ง คนในชุมชนพยายามหาวิธีการสำรองน้ำและ กักเก็บน้ำให้ได้มากขึ้น เพื่อให้มีน้ำใช้ในฤดูแล้งปีต่อไป ทั้งนี้หากมีการเสริมสร้างศักยภาพอย่างต่อเนื่องจะนำไปสู่ความยั่งยืนในการจัดการภัยพิบัติได้ ดังที่กรรมการของชุมชนหนึ่งกล่าวว่า “การเสริมสร้างศักยภาพทำให้ชุมชนมีศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติและนำไปสู่ความยั่งยืนได้” ซึ่งการกลับคืนสู่สภาพปกติดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ Coppola (2007, p.377) ที่ศึกษา “การแนะนำการจัดการภัยพิบัติระดับนานาชาติ” พบว่าการฟื้นฟู (Recovery) เป็นการนำผู้ประสบภัยกลับสู่สถานการณ์ปกติหลังจากได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ด้วยการซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างและที่อยู่อาศัย และรวมถึงการให้การศึกษาในเรื่องภัยพิบัติ การทบทวนและปรับปรุงแผนป้องกันภัยพิบัติภายในชุมชน เพื่อให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติในอนาคต

สำหรับปัญหาการจัดการภัยพิบัติของชุมชนพบว่าชุมชนส่วนใหญ่ประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากรในการจัดการอุทกภัย คือ เรือยนต์ ที่พักพิงชั่วคราว น้ำดื่มอุปโภคบริโภค และห้องน้ำ ทำให้ต้องพึ่งพาทรัพยากรดังกล่าวจากหน่วยงานภาครัฐ มีความลำบากในการประกอบอาชีพและการสัญจรในช่วงระหว่างน้ำท่วมส่วนปัญหาที่สำคัญของภัยแล้ง คือ แหล่งกักเก็บน้ำมีไม่เพียงพอและไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Lavell and Maskrey (2014, pp.267-280) ที่ศึกษา “อนาคตของการจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ” พบว่าปัญหาหรืออุปสรรคในการลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุดคือ 1) การขาดเจตจำนงทางการเมือง และ 2) การมีข้อจำกัดในการกระจายอำนาจและทรัพยากร (การเงินและเทคนิค) ไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ชุมชนส่วนใหญ่แก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการจัดการโดยชุมชนเองเท่าที่จะสามารถทำได้ก่อนที่หน่วยงานภายนอกจะเข้ามาช่วยเหลือ เช่น การริบอพยพสิ่งของขึ้นสู่ที่สูง และการสำรองน้ำไว้ใช้ก่อนฤดูแล้งจะมาถึงซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Jahangiri, Izadkhah and Tabibi (2011, pp.82-94) ที่ศึกษา “การศึกษาเชิงเปรียบเทียบของการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานในประเทศที่ถูกเลือกและการออกแบบแบบจำลองสำหรับประเทศอิหร่าน” พบว่าการใช้แนวทางโดยชุมชนเป็นฐานถูกคาดหวังว่าจะทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น เพื่อให้ชุมชนสามารถเตรียมการและการบรรเทาผลกระทบด้านภัยพิบัติ



3.แนวทางการเสริมสร้างศักยภาพการจัดการภัยพิบัติที่ยั่งยืน จากศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ พบว่าทำให้ชุมชนเกิดความยั่งยืนในด้าน 1) เศรษฐกิจ คือ คนในชุมชนปรับตัวในการประกอบอาชีพอื่น เช่น ทอผ้าไหม และก่อสร้าง ซึ่งทำให้สามารถเลี้ยงชีพได้โดยไม่ต้องพึ่งพาการเกษตรเพียงอย่างเดียว สำหรับช่วงที่เกิดภัยแล้งคนในชุมชนได้เปลี่ยนไปปลูกพืชอย่างอื่นที่ใช้น้ำน้อย เช่น ปอเทือง 2) สังคม คือ คนในชุมชนมีความสามัคคีกันและสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขในช่วงที่เกิดภัยพิบัติ มีการช่วยเหลือกัน และเกิดความรับผิดชอบต่อสังคม และ 3) สิ่งแวดล้อม คือ การปลูกฝังให้รักษาความสะอาดของชุมชน ทั้งขยะตามจุดที่กำหนด การปลูกต้นไม้ทดแทนหลังน้ำท่วม และการช่วยกันเก็บขยะและวัชพืชที่เกิดจากน้ำท่วม ซึ่งความยั่งยืนดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ Harris (2000) ที่ศึกษา “หลักการพื้นฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืน” พบว่าองค์ประกอบของความยั่งยืนโดยทั่วไปมี 3 ลักษณะ คือ 1) เศรษฐกิจ เป็นความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการอย่างต่อเนื่อง 2) สังคม เป็นการบรรลุถึงความ เป็นธรรมในการกระจายรายได้ และการจัดบริการทางสังคมอย่างเพียงพอ และ 3) สิ่งแวดล้อม เป็นการรักษาทรัพยากรให้คงที่ และหลีกเลี่ยงการทำลายทรัพยากรที่เกินความจำเป็น

สำหรับแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพการจัดการภัยพิบัติที่ยั่งยืนของชุมชน พบว่าแบ่งได้เป็น

1. แนวทางเชิงโครงสร้าง (Structural measures) เช่น การก่อสร้างระบบแก้มลิง ระบบชลประทาน ประตูเปิด/ปิดระบายน้ำ การสร้างบ้าน 2 ชั้น และระบบประปาหมู่บ้าน ดังที่ผู้นำของชุมชนหนึ่งได้กล่าวว่า “การที่จะทำให้เกิดความยั่งยืนได้ต้องมีการจัดทำแหล่งกักเก็บน้ำ อ่างน้ำ ร่องระบายน้ำ ช่วยแก้ไขปัญหาคาแล้งน้ำ เพื่อให้มีน้ำทำการเกษตร” ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดของ Vitoria (n.d., p.271) ที่ศึกษา “แนวทางชุมชนเป็นฐานในการบรรเทาผลกระทบด้านภัยพิบัติ” พบว่าวิธีการทางกายภาพ (Physical measures) ในการจัดการภัยพิบัติ เช่น การก่อสร้างสะพาน เขื่อน และฝาย เป็นวิธีการที่ช่วยบรรเทาและจำกัดผลกระทบที่เป็นอันตรายของภัยพิบัติ

2. แนวทางไม่ใช่เชิงโครงสร้าง (Non-structural measures) เช่น การสร้างความตระหนัก และจิตสำนึกในการช่วยเหลือตนเอง การถ่ายทอดความรู้ให้กับคนรุ่นใหม่ การจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติของชุมชน และการเฝ้าระวังช่วยเหลือกัน ทั้งนี้แนวทางดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองและมีความเข้มแข็งมากขึ้นในการจัดการภัยพิบัติ โดยไม่หวังรอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐเพียงอย่างเดียว ซึ่งกรรมการของชุมชนหนึ่งได้กล่าวว่า “ถ้าให้เกิดความยั่งยืนชุมชนต้องเน้นการช่วยเหลือตัวเองก่อน ดูแลกันเองก่อน มีการแบ่งหน้าที่เป็นคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ อย่างชัดเจนและเป็นระบบ” และการเตรียมพร้อมที่จะอยู่กับภัยพิบัติให้ได้ถือเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความยั่งยืน และควรจะมีการจัดทำแผนจัดการภัยพิบัติและซ้อมแผนรับมือภัยพิบัติทุก



ปี ซึ่งจะช่วยลดความสูญเสียจากภัยพิบัติได้มากขึ้น ทั้งนี้แนวทางดังกล่าวมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ Minea and Zaharia (2011, pp.157-166) ที่ศึกษา “มาตรการเชิงโครงสร้างและที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง สำหรับการบรรเทาผลกระทบความเสี่ยงด้านน้ำท่วมในแหล่งกักเก็บน้ำ Bâsca (โรมาเนีย)” พบว่า ปัจจุบันแนวทางในการจัดการความเสี่ยงด้านอุทกภัยและภัยแล้ง ได้เน้นวิธีการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง เช่น การปรับปรุงการวางแผนใช้ที่ดิน การพยากรณ์และการเตือนภัยพิบัติ ฤดูระเบียบ การจัดการแหล่งกักเก็บน้ำ การวางแผนพัฒนาเมืองและที่ดิน และการให้การศึกษา ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่ทำให้มาตรการเชิงโครงสร้างมีความสมบูรณ์ขึ้น และช่วยลดความสูญเสียของชีวิตมนุษย์และเศรษฐกิจ และยังสอดคล้องกับแนวคิดของ Shaw (2009, pp.20-37) ที่ศึกษา “การจัดการความเสี่ยงด้านแผ่นดินไหว: ปัญหาและความหวัง” พบว่าสิ่งสำคัญที่นำไปสู่ความยั่งยืนในการจัดการภัยพิบัติ คือ การให้ความสำคัญกับการป้องกันและบรรเทาผลกระทบก่อนเกิดภัยพิบัติ โดยการให้การศึกษาที่เหมาะสม การฝึกอบรม และการสร้างความตระหนัก

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะเชิงการบริหารจัดการ

1.1) ชุมชน ผู้นำและกรรมการชุมชนควรส่งเสริมการเสริมสร้างศักยภาพด้านการจัดการภัยพิบัติให้กับคนในชุมชน เน้นการสร้างความร่วมมือหรือเครือข่ายให้มากขึ้นในระดับหมู่บ้านย่อย และระดับจังหวัด และควรมีการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติของชุมชนเป็นการเฉพาะ รวมทั้งมีการฝึกซ้อมและทบทวนการปฏิบัติตามแผนอย่างต่อเนื่องทุกปี

1.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดทำกลยุทธ์ที่เน้นการเสริมสร้างศักยภาพการจัดการภัยพิบัติให้กับชุมชน โดยเฉพาะการเสริมสร้างศักยภาพที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง เช่น การจัดทำหลักสูตรเสริมสร้างความรู้และทักษะการจัดการภัยพิบัติ การจัดการความรู้ด้านภัยพิบัติของชุมชนและท้องถิ่น และควรสร้างความร่วมมือหรือเครือข่ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ให้มากขึ้น เพื่อที่จะได้เกิดการแบ่งปันความรู้และทรัพยากรในการจัดการภัยพิบัติ

1.3) สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ควรมีแผนการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณในการจัดการภัยพิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติให้ มากขึ้น เช่น เรือยนต์ เสื้อชูชีพ และถุงยังชีพ หรือการสร้างสิ่งก่อสร้างที่ช่วยกักเก็บน้ำและป้องกันน้ำท่วม เช่น ฝาย ประตูกันน้ำ และควรมีการติดตามและประเมินผล โครงการ CBDRM ให้มาก



ขึ้น รวมทั้งควรมีการทบทวนความรู้อย่างต่อเนื่องให้กับชุมชนด้วยการจัดทำโครงการที่เน้นการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐาน เพื่อให้ชุมชนเกิดความตระหนักในการป้องกันและรับมือกับภัยพิบัติ

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย รัฐบาลควรมีการศึกษาถึงสภาพปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชน ก่อนการจัดทำนโยบายการเสริมสร้างศักยภาพการจัดการภัยพิบัติให้ชุมชน เนื่องจากแต่ละชุมชนมีสภาพปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน นโยบายที่กำหนดมาจากระดับชาติอาจไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการได้เหมือนกันทุกชุมชน และควรให้ความสำคัญกับการจัดการอุทกภัยและภัยแล้งควบคู่กันไปในเชิงภาพรวม เนื่องจากเป็นภัยพิบัติที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ดังนั้นจึงควรมีนโยบายที่มุ่งเน้นการป้องกันน้ำท่วมและการกักเก็บน้ำไปพร้อมกัน เช่น การก่อสร้างแหล่งกักเก็บน้ำ เพื่อที่จะได้กักเก็บน้ำในช่วงฤดูฝนและมีน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้ง นอกจากนี้ควรมีนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติในทุกขั้นตอนของวงจรการจัดการภัยพิบัติ ตั้งแต่การป้องกัน การบรรเทาผลกระทบ การเตรียมการ การตอบสนอง และการฟื้นฟู

3. ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

3.1) ควรศึกษาการเสริมสร้างศักยภาพการจัดการภัยพิบัติของชุมชนในจังหวัด อำเภอบึง หรือตำบลเดียวกัน โดยยึดพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นกรอบการศึกษาเชิงระบบ เพื่อสามารถนำผลการศึกษาไปใช้อธิบายให้กับชุมชนอื่น ๆ ที่อยู่พื้นที่เดียวกัน และเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชนที่ประสบภัยพิบัติ

3.2) ควรศึกษาในเชิงการเปรียบเทียบความสูญเสียจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนและหลังการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะการเสริมสร้างศักยภาพตามโครงการ CBDRM เพื่อที่จะได้ทราบว่าโครงการ CBDRM ได้ช่วยลดความสูญเสียเชิงปริมาณได้มากน้อยเพียงใด

3.3) ควรศึกษาถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระดับชุมชนและมาตรการในการเสริมสร้างศักยภาพการจัดการภัยพิบัติที่ยั่งยืนของชุมชน เพื่อสร้างหลักประกันให้ชุมชนเกิดความยั่งยืนในการจัดการภัยพิบัติและเป็นการต่อ ยอดงานวิจัยจากผลการศึกษาของงานวิจัยนี้

บรรณานุกรม

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2558). แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558, กันยายน 2 สิงหาคม 2558, จาก http://122.155.1.143/upload/download/file_attach/55acacb4f1f7c.pdf



- กันตนา วิลาชัย และปาริชาติ อ่อนทินวงศ์. (2560). *การปรับตัวของครัวเรือนภาคการเกษตรในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก กรณีศึกษาตำบลยางท่าแจ้ง อำเภอ โกล่มพิสัย จังหวัดมหาสารคาม*. วารสารการเมืองการปกครอง, 7 (2), 109-131.
- เครือข่ายครูสภา 572 สปพ. บุรีรัมย์ เขต 4. (2553). *น้ำท่วมโรงเรียนบ้านท่าเรือ อ่วมหนักรอบ 50 ปี, คั่นเมื่อ 23 ธันวาคม 2559*, จาก <http://ict572.blogspot.com/2010/10/50.html>
- มูลนิธิสภาเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ. (ม.ป.ป). *ภัยพิบัติธรรมชาติในประเทศไทย, คั่นเมื่อ 21 มีนาคม 2558*, จาก <http://www.paipibut.org/doc/1317094568.pdf>
- สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร. (2556). *ภูมิประเทศของกลุ่มน้ำโขง ชี และมูล, คั่นเมื่อ 3 เมษายน 2558*, จาก <http://www.haii.or.th/wiki/index.php/>
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558). *ข่าวสิ่งแวดล้อม, คั่นเมื่อ 21 กรกฎาคม 2558*, จาก http://www.onep.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=11140:20--2558---23-&catid=72:2010-10-08-06-35-05&Itemid=266
- Adedeji, O. H., Odufuwa, B. O., & Adebayo, O. H. (2012). *Building capabilities for flood disaster and hazard preparedness and risk reduction in Nigeria: Need for spatial planning and land management*. **Journal of Sustainable Development in Africa**, 14(1), 45-58.
- Beach, M. (2010). **Disaster preparedness and management**. China: F.A. Davis Company.
- Bradford, R. A., O'Sullivan, J. J., Van der Craats, I. M., Krywkow, J., Rotko, P., Aaltonen, J., Bonaiuto, M., De Dominicis, S., Waylen, K., & Schelfaut, K. (2012). *Risk perception – issues for flood management in Europe*. **Natural Hazards Earth System Science**, 12(7), 2299–2309.
- Capacity for Disaster Reduction Initiative. (2012). **Basics of Capacity Development for Disaster Risk Reduction**, Retrieved December 30, 2015, from http://www.rootchange.org/about_us/resources/publications/CADRI_brochure%20final.pdf
- Coppola, P. D. (2007). **Introduction to International Disaster Management**. China: Elsevier.
- Grobicki, A., MacLeod, F., & Pischke, F. (2015). *Integrated policies and practices for flood and drought risk management*. **Water Policy**, 17, 180-194.



- Harris, J. M. (2000). **Basic Principles of Sustainable Development**, (Working paper 00-04). Global Development and Environment Institute. Tufts University Medford USA, Retrieved April 2, 2016, from <http://ase.tufts.edu/gdae>
- Hori, T., & Shaw, R. (Eds.). (2014). **Local Disaster Risk Management in a Changing Climate: Perspective from Central America**. UK: Emerald Group.
- Hossain, A. (2013). *Community participation in disaster management: Role of social work to enhance participation*. **Journal of Anthropology**, 9(1), 159-171.
- International Labour Organization. (2005). **Capacity Building and Training for Disaster Risk Reduction in Recovery Management**, Retrieved October 3, 2014, from http://www.recoveryplatform.org/assets/meetings_trainings/sideevent_iatf_12/200511_ilo_dis.pdf
- Jahangiri, K., Izadkhah, Y. O., & Tabibi, S. J. (2011). *A comparative study on community-based disaster management in selected countries and designing a model for Iran*. **Disaster Prevention and Management**, 20(1), 82-94.
- Kadel, M. (2011). **Community participation in disaster preparedness planning: A comparative study of Nepal and Japan (Final Report January to May 2011)**, Retrieved May 5, 2016, from http://www.adrc.asia/aboutus/vrdata/finalreport/maiya2011_fr.pdf
- Katsuhama, Y. (2010). **Capacity building for flood management in developing countries under climate change**. (Doctoral dissertation). Department of Civil and Environmental Engineering Colorado State University, Fort Collins, Colorado.
- Khan, H., Vasilescu, L., & Khan, A. (2008). **Disaster management cycle- A theoretical approach**. Retrieved February 20, 2014, from <http://www.mnmk.ro/documents/2008/2008-6.pdf>
- Khan, M. S. A. (2008). *Disaster preparedness for sustainable development in Bangladesh*. **Disaster Prevention and Management**, 17(5), 662-671.



- Krishnaveni, R., & Sujatha, R. (2013). *Institutional capacity building: A systematic approach*. **Journal of Indian Management**, October – December, 17-23.
- Lavell, A. (1999). **Natural and technological disasters: Capacity building and human resource development for disaster management**, Retrieved October 3, 2014, from ipcc-wg2.gov/njlite_download.php?id=6110
- _____, & Maskrey, A. (2014). *The future of disaster risk management*. **Environmental Hazard**, 13(4), 267-280.
- Minea, G., & Zaharia, L. (2011). *Structural and Non-Structural Measures for Flood Risk Mitigation in the Bâsca River Catchment (Romania)*. **Forum Geografic**, 10(1), 157-166.
- Parashar, S., Sharma, A., & Shaw, R. (2015). *From action planning to community-based adaptation*. In **Shaw, R., & Sharma, A. (Eds.), Climate and Disaster Resilience in Cities (Community, Environment and Disaster Risk Management)**. (pp.163-182). UK: Emerald Group Publishing Limited.
- Rajeev. M. M. (2014). *Sustainability and community empowerment in disaster management*. **International Journal of Social Work and Human Services Practice**, 2(6), 207-212.
- Raungratanaamporn, I. S., Pakdeeburee P., Kamiko A., & Denpaiboon, C. (2014). *Government-communities collaboration in disaster management activity: Investigation in the current flood disaster management policy in Thailand*. **Procedia Environmental Sciences**, 20, 658-667.
- Shaw, R.(2009). *Earthquake risk management: Problems and prospects*. In **Shaw, R., & Krishnamurthy, R. R. (Eds.), Disaster Management: Global Challenges and Local Solutions**. (pp.20-37). India: CRC Press.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2006). **Guidebook for planning education in emergencies and reconstruction**, Retrieved October 3, 2014, from http://www.preventionweb.net/files/8401_guidebook.pdf
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction. (2004). **Disaster Risk Reduction, Governance and Development**, Retrieved May 25, 2016, from http://www.preventionweb.net/files/4080_governacedevelopment.pdf



- _____. (2009). **Terminology on disaster risk reduction**, Retrieved October 21, 2014, from [http://www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminology English.pdf](http://www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminology%20English.pdf)
- United States Agency International Development. (2011). **Organizational capacity building framework: A foundation of stronger more sustainable HIV/AIDS programs, organizations & networks**, Retrieved January 21, 2014, from http://www.aidstar-two.org/upload/AS2_TechnicalBrief-2_4-Jan-2011.pdf
- Victoria, L. P. (n.d.). **Community based approaches to disaster mitigation**, Retrieved March 21, 2016, from <http://www.alnap.org/resource/7364>
- Wongpreedee, A., & Sudhipongpracha, T. (2014). *Disaster management that works: Flood management strategy and implementation in Nakorn Pakkred Municipality*. **NIDA Case Research Journal**, 6(1), 1-32.