

บทที่ 6

แบบจำลองการจัดการอุทกภัยของชุมชน

จากการศึกษาครั้งนี้พบว่าการจัดการอุทกภัยนั้นมีปัจจัยต่างๆเข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย มีการปฏิสัมพันธ์อย่างเป็นพลวัต เป็นเหตุเป็นปัจจัยต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการจัดการอุทกภัยของชุมชน ดังนั้นการจัดการอุทกภัยของชุมชนที่จะสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบและยั่งยืนนั้น จำเป็นต้องเข้าใจภาพรวมของปัจจัยต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ แบบจำลองการจัดการอุทกภัยในที่นี่จึงพยายามแสดงให้เห็นถึงปัจจัยต่างๆที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัย โดยประกอบด้วยแบบจำลอง ที่แสดงให้เห็นภาพรวมของการจัดการอุทกภัยทั้งหมด ดังแสดงในภาพที่ 6.1 และเอกสารประกอบการดำเนินการจัดการอุทกภัยของชุมชนสำหรับผู้ปฏิบัติ เมื่อนำแบบจำลองไปใช้ในทางปฏิบัติให้ผู้ปฏิบัติมีความชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางดำเนินการ โดยคำนึงถึงปัจจัยที่จะทำให้การจัดการอุทกภัยประสบผลสำเร็จ และปัญหาอุปสรรคในการจัดการที่ประกอบด้วยมาตรการที่ใช้ในการจัดการอุทกภัยที่เป็นสิ่งก่อสร้างกับไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง ตามช่วงเวลาของการเกิดอุทกภัย คือ ช่วงก่อนเกิด ระหว่างเกิด และภายหลังเกิดอุทกภัยให้มีความชัดเจนขึ้น จึงสรุปออกมาดังภาพที่ 6.2

สำหรับภาพที่ 6.1 และ 6.2 ลักษณะของเส้นที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบของภาพนั้น มีทั้งเส้นทึบและเส้นประ *เส้นทึบ*แสดงถึงส่วนที่เป็นองค์ประกอบย่อยขององค์ประกอบนั้นๆ หรือสิ่งที่ควรให้มีความเชื่อมโยงกันโดยตรงและเป็นไปอย่างเข้มแข็งระหว่างองค์กรหรือประเด็นนั้นๆ ส่วนที่เป็น*เส้นประ*แสดงถึงการที่อาจมีความเชื่อมโยงหรือเกี่ยวข้องกัน หรือสิ่งผู้ที่เกี่ยวข้องควรคำนึงถึงของความเชื่อมโยงกันระหว่างองค์กรหรือประเด็นนั้นๆ ในการดำเนินการจัดการอุทกภัย นอกจากนี้ ทิศทางของลูกศรแสดงถึงลักษณะของความเชื่อมโยงเช่นเดียวกัน โดยลูกศรทิศทางเดียวหมายถึงความเชื่อมโยงจากองค์กรหรือประเด็นนั้นๆ ที่อยู่ต้นลูกศรนำไปสู่องค์กรหรือประเด็นอื่นที่อยู่ปลายลูกศร ส่วนที่เป็นลูกศรสองทิศทางแสดงถึงเป็นการเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน

6.1 แบบจำลองการจัดการอุทกภัยของชุมชน

ในแบบจำลองนี้การจัดการอุทกภัย ประกอบด้วย 5 ส่วน คือ 1) การเข้าใจถึงบริบทของชุมชนนั้นๆ 2) การดำเนินการจัดการอุทกภัยที่เป็นอยู่ของชุมชนเอง 3) การจัดการระบบการจัดการอุทกภัยของชุมชนที่ประกอบด้วยตัวชุมชนเอง หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และเครือข่ายระหว่าง

ชุมชนนั้นๆ กับชุมชนอื่น 4) การดำเนินการจัดการอุทกภัยในช่วงต่างๆ และ 5) การสรุป ประเมินผล และการวางแผนการจัดการอุทกภัยในระยะยาว

โดยองค์ประกอบทั้ง 5 นั้นถือเป็นขั้นตอนของการนำแบบจำลองไปใช้ตามลำดับ กล่าวคือ

ขั้นตอนที่ 1 การเข้าใจถึงบริบทของชุมชนนั้นๆ

ตัวชุมชนเองและผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะเข้าไปช่วยเหลือสนับสนุนในการจัดการอุทกภัยของชุมชนนั้นๆ ต้องทำความเข้าใจบริบทแบบองค์รวมของชุมชน เพราะแต่ละชุมชนอาจมีบริบทต่างกัน และบริบทที่ต่างกันนั้นย่อมมีผลโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อความสอดคล้องเหมาะสมของมาตรการต่างๆ ในการจัดการ แนวทางการประสานงาน ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการดำเนินการ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคที่จะเกิดขึ้น

โดยบริบทของชุมชนในที่นี้ คือ สภาพของชุมชนที่เป็นอยู่อย่างองค์รวม เช่น สภาพภูมิประเทศและลักษณะทางกายภาพของชุมชน สภาพของเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การสร้างเครือข่ายชุมชน การมีส่วนร่วมและความสมัครสมานสามัคคีของคนในชุมชน การเกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงของชุมชนระหว่างชุมชนกับภายนอกทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ (รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น) หน่วยงานเอกชน (ธุรกิจเอกชน สื่อมวลชน และมูลนิธิต่างๆ) และความเชื่อมโยงระหว่างชุมชนนั้นๆ กับชุมชนภายนอกอื่นๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยความสัมพันธ์ที่เป็นอยู่นั้นทั้งภายในและกับภายนอกชุมชนไม่จำกัดเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดการอุทกภัยเท่านั้น

ขั้นตอนที่ 2 การทำความเข้าใจกับการจัดการอุทกภัยที่เป็นอยู่ของชุมชนเอง

หลังจากทำความเข้าใจบริบทที่เป็นภาพรวมโดยทั่วไปของชุมชนนั้นๆ ขั้นตอนต่อมาคือการทำความเข้าใจว่าชุมชนนั้นๆมีการจัดการอุทกภัยโดยตัวเองที่เป็นอยู่เป็นอย่างไรบ้าง โดยมุ่งเน้นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการอุทกภัยของชุมชนที่ดำเนินการอยู่ เช่น บทบาทของเครือข่ายภายในชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชน บทบาทของผู้นำชุมชน และกลุ่มหรือองค์กรอื่นๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการภายในชุมชนที่ได้มีการดำเนินการจัดการทั้งในช่วงก่อนเกิดอุทกภัยระหว่างเกิด และภายหลังเกิดอุทกภัย ซึ่งส่วนนี้ถือเป็นหัวใจหลักที่จะทำให้ชุมชนประสบความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยเพราะจะแสดงถึงความเข้มแข็งและศักยภาพภายในของชุมชนว่ามีมากน้อยเพียงใด จุดแข็งจุดอ่อนอย่างไรบ้าง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของชุมชนนั้นยังต้องอาศัยบทบาทของภาคส่วนต่างๆ คือ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และความสัมพันธ์กับชุมชนภายนอกที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินการสนับสนุนช่วยเหลือ และอำนวยความสะดวกในขั้นตอนและงานต่างๆ ของการดำเนินการด้วย หรือเป็นการเข้าใจการจัดการอุทกภัยเชิงระบบ แล้ววางระบบการจัดการ ซึ่งเป็นขั้นตอนต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 การจัดวางระบบการจัดการอุทกภัยของชุมชน

ในขั้นตอนนี้ หลังจากทำความเข้าใจว่าบริบทโดยรวมของชุมชนโดยรวมเป็นอย่างไร และการจัดการอุทกภัยของชุมชนเองเป็นอย่างไร แล้วเมื่อมองทั้งระบบการจัดการอุทกภัยโดยพิจารณาว่าในการจัดการอุทกภัยที่เป็นอยู่ของชุมชนที่เป็นอยู่นั้นเมื่อรวมเอาทั้งที่เกิดจากความพยายามที่เป็นอยู่ของชุมชนเองและที่มีการประสานความร่วมมือและการได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากหน่วยงาน/องค์กรภายนอกแล้ว ควรวางระบบการจัดการอย่างไร ทั้งนี้ เนื่องจากการในการศึกษาครั้งนี้พบว่าปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการจัดการอุทกภัยของชุมชน คือ การดำเนินการที่ไม่เป็นระบบ ขาดเอกภาพ แม้ว่าบางชุมชนได้มีการวางแผนและเตรียมการในการดำเนินการของตนเองอยู่แล้ว แต่เมื่อมีหน่วยงานภายนอกเข้าไปมีบทบาทสนับสนุนช่วยเหลือนั้นไม่ได้มีการประสานงานกันล่วงหน้า ไม่มีการวางแผนจัดระบบประสานงานไว้ก่อน ดังนั้น ทางชุมชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรมีการจัดวางระบบการจัดการและแนวทางดำเนินการร่วมกันว่าในแต่ละช่วงของการเกิดอุทกภัยนั้นผู้รับผิดชอบหลักคือใคร (ซึ่งก็คือ คนในชุมชนเป็นหลัก) ขอบเขต บทบาทหน้าที่ และภารกิจของแต่ละฝ่ายในด้านต่างๆและช่วงเวลาต่างๆของการเกิดอุทกภัยเป็นอย่างไร เพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

หลังจากมีการจัดวางระบบร่วมกันระหว่างชุมชนกับภาคส่วนอื่นๆที่เกี่ยวข้องโดยชุมชนเป็นเจ้าของหลักในการกำหนดแนวทางในการดำเนินการจัดการ มีการวางแผน การเตรียมการ และแผนงานต่างๆ ว่าจะมีการดำเนินการอย่างไรบ้าง โดยแบ่งเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงก่อนเกิดอุทกภัย ระหว่างเกิดอุทกภัย และภายหลังเกิดอุทกภัย ซึ่งแต่ละช่วงมีการแยกเป็นมาตรการที่เป็นสิ่งก่อสร้างและไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง ทั้งนี้ มาตรการต่างๆ ที่ดำเนินการนั้น ต้องมีการพิจารณาในรายละเอียดว่างานใดที่ชุมชนสามารถทำได้เอง งานใดที่ต้องอาศัยการสนับสนุนความช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งในทุกงานต้องอาศัยการมีเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็ง ความสมัครสมานสามัคคีและการมีส่วนร่วมของชุมชน ความเข้มแข็งและการมีภาวะผู้นำของผู้นำชุมชน ความสามารถของผู้นำและองค์กรในชุมชนในการระดมสรรพกำลังของชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภายนอกนั้นต้องมีการประสานงานที่เป็นระบบและมีความสัมพันธ์ที่ดีกับภาคส่วนเหล่านั้นทั้งที่เป็นตัวบุคคลและองค์กรซึ่งความสัมพันธ์นั้นอาจเป็นแบบทางการหรือไม่ใช่ทางการ เมื่อมีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนแล้ว ก็มาสู่ขั้นตอนของการปฏิบัติในขั้นตอนต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 การปฏิบัติการจัดการอุทกภัย

ในขั้นตอนนี้เป็นการปฏิบัติการจัดการอุทกภัยตามที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่ช่วงแรกก่อนเกิดอุทกภัยหรือเป็นการเตรียมการด้านต่างๆ ที่เป็นสิ่งก่อสร้างและไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง เมื่อเกิดอุทกภัย

จริงๆ ก็เป็นการปฏิบัติตามแผนงาน โครงการและกิจกรรมที่กำหนดไว้แล้ว และอาจปรับตามสถานการณ์ทั้งที่เป็นสิ่งก่อสร้างและไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง

ขั้นตอนที่ 5 การสรุป ประเมินผล และการวางแผนการจัดการอุทกภัยในระยะยาว

เมื่อน้ำลดแล้วเป็นการดำเนินการในช่วงของการฟื้นฟูชุมชนว่ามีอะไรบ้าง ทั้งที่เป็นสิ่งก่อสร้างและไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง ทั้งนี้หลังจากการดำเนินการในแต่ละช่วงและภายหลังจากดำเนินการทั้งหมดแล้วทางชุมชนต้องมีการสรุปและประเมินผลการดำเนินการที่ทำได้แล้วนั้นว่ามีจุดที่ทำให้การจัดการเข้มแข็งนั้นมีอะไรบ้าง หรือเป็นอุปสรรคในการดำเนินการที่ต้องปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น ในการประเมินผลนี้ทางชุมชนควรทำด้วยชุมชนเองเป็นการเบื้องต้น เพื่อฝึกชุมชนให้รู้จักการประเมินผลการทำงานด้วยตนเอง แล้วมีการร่วมมือปรึกษาหารือกับภาคส่วนอื่นภายนอกที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการจัดการอุทกภัยในช่วงเวลาต่างๆ ที่กล่าวมา

เมื่อได้ข้อสรุปแล้วต้องมีการกำหนดแผนการจัดการอุทกภัยที่มีความยั่งยืนในระยะยาว โดยชุมชนเป็นเจ้าของหลักในการประชุมประสานงานกับภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องแล้ว กำหนดแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชนนั้นและเป็นระบบในระยะยาวต่อไป

การจัดการในส่วนนี้ที่เสนอ เนื่องจากที่ผ่านมาการจัดการอุทกภัยมักจะเป็นเสมือนงานเฉพาะกิจที่เป็นการดำเนินการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวของการเกิดภัยพิบัติ แต่ถ้าจะเป็นการจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืนแล้ว ภายหลังจากอุทกภัยสิ้นสุดลง ทางชุมชนต้องมีการสรุปบทเรียนจากสิ่งที่ดำเนินการไปแล้วในช่วงต่างๆ ของการเกิดอุทกภัย สิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไข ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่างๆ แล้วนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบในการวางแผนจัดการอุทกภัยของชุมชนอย่างยั่งยืนในระยะยาวของชุมชนต่อไป ทั้งนี้ ในการสรุปและประเมินผลนั้นต้องรับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ นอกจากผู้นำและคนในชุมชนแล้วต้องรับฟังจากภาคส่วนต่างๆ ภายนอกที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยที่ผ่านมาด้วย และประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก ทั้งภาครัฐ เอกชน และเครือข่ายชุมชนภายนอก

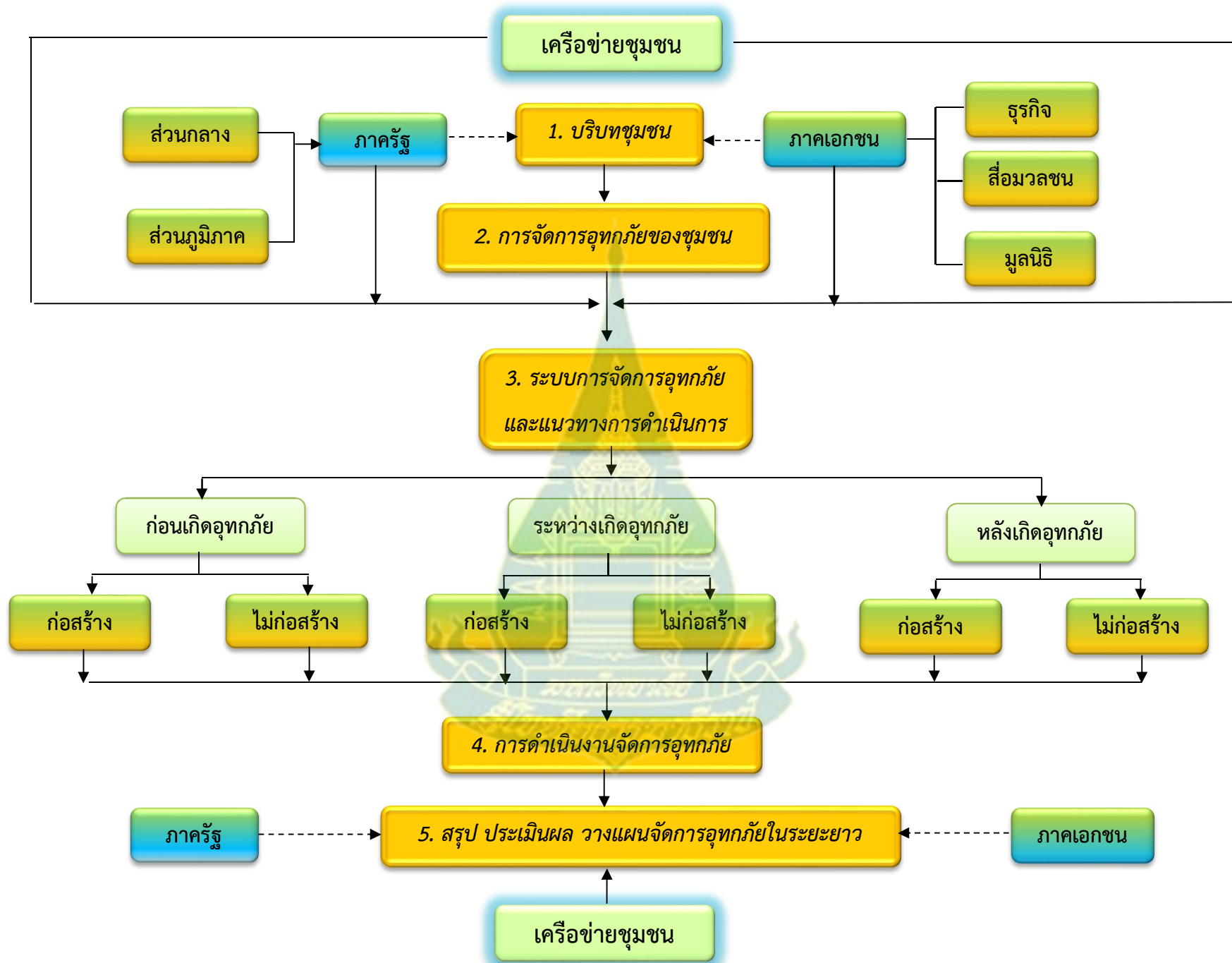
6.2 เอกสารประกอบการดำเนินการจัดการอุทกภัยของชุมชน

เอกสารประกอบการดำเนินการจัดการอุทกภัยของชุมชนนี้เพื่อแสดงให้เห็นว่าในขั้นตอนของการดำเนินการจัดการอุทกภัยของชุมชน ที่มีทั้งการเข้ามาตราสารที่ก่อสร้างและไม่ใช้ก่อสร้าง ทั้ง 3 ช่วงของการจัดการ (ก่อนเกิด ระหว่างเกิด และภายหลังเกิดอุทกภัย) และการที่จะให้การดำเนินการประสบผลสำเร็จได้นั้น ชุมชนและภาคส่วนต่างๆต้องเข้าใจและนำเอาปัจจัยที่ทำให้ประสบผลสำเร็จของแต่ละขั้นตอนมาประกอบพิจารณา แต่ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงปัญหา

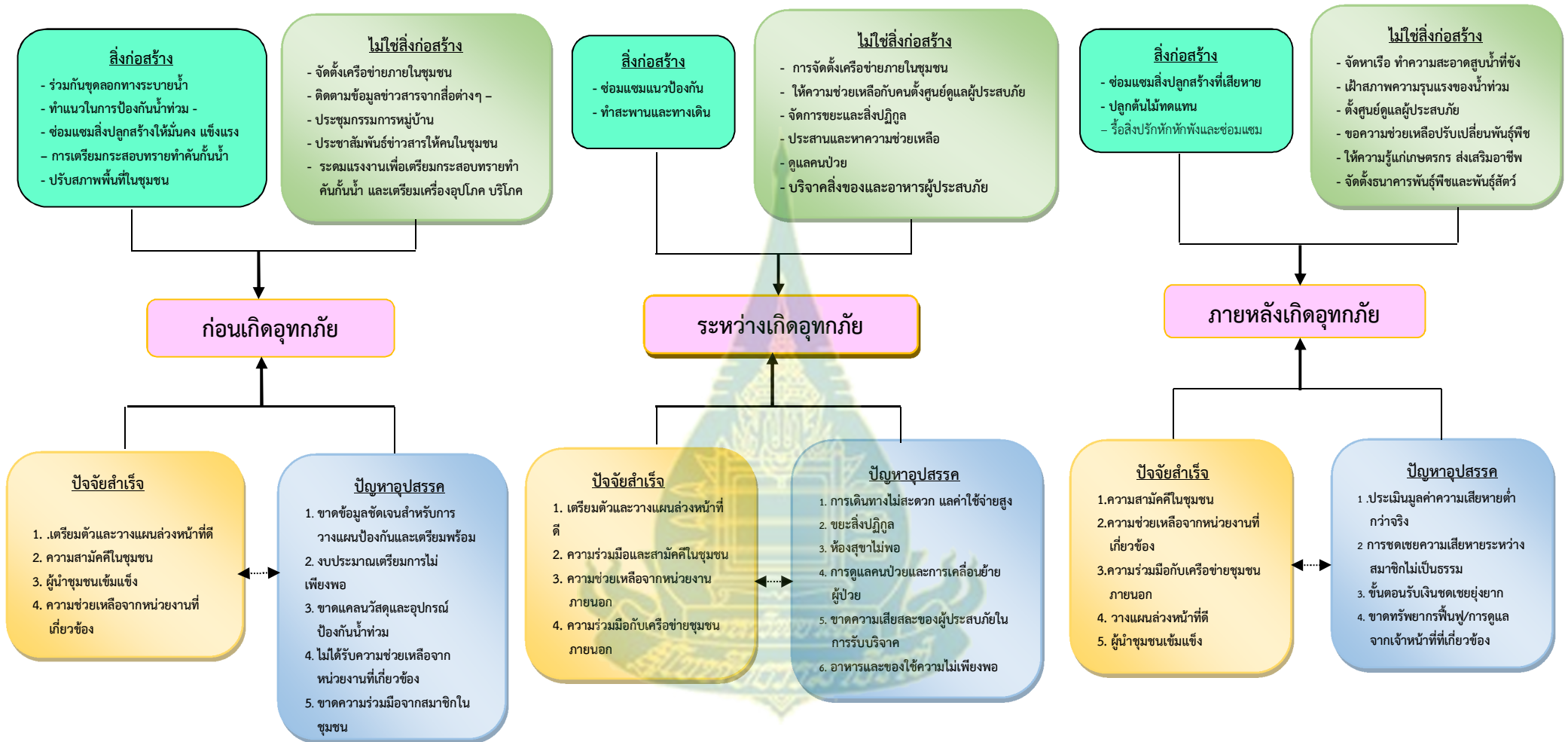
อุปสรรคที่เกิดขึ้นในขั้นตอนนั้นๆด้วย ในภาพที่ 6.2 มาตรการที่ใช้ในการจัดการทั้งที่เป็นด้านที่ใช้สิ่งก่อสร้างและไม่ใช้สิ่งก่อสร้างนำมาจากแบบจำลองการจัดการอุทกภัยที่กล่าวมาแล้วในข้อ 6.1 ส่วนปัจจัยสำเร็จและปัญหาอุปสรรคประมวลมาจากการศึกษาครั้งนี้

อย่างไรก็ตามประเด็นที่เสนอในแบบจำลองนี้เน้นไปที่การดำเนินงานของชุมชน โดยการสนับสนุนและช่วยเหลือจากภายนอกเท่าที่จำเป็น โดยไม่ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้ประสบผลสำเร็จ ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งในการดำเนินงานจริงต้องนำปัจจัยดังกล่าวมา





ภาพที่ 6.1 แบบจำลองการจัดการอุทกภัยของชุมชน



ภาพที่ 6.2 ปัจจัยสำเร็จ ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยในช่วงก่อนเกิด ระหว่างเกิด และหลังเกิดอุทกภัย