

## บทที่ 7

### สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาสภาพทั่วไปของชุมชนที่มีความสามารถในการจัดการกับอุทกภัยในปี 2554 (2) วิธีการบริหารจัดการและปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่ทำให้ชุมชนประสบผลสำเร็จในการจัดการกับอุทกภัยของชุมชน (3) ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนข้อเสนอแนะในการจัดการกับอุทกภัยของชุมชน และ (4) สร้างแบบจำลองที่เหมาะสมในการจัดการของชุมชนเพื่อรองรับการจัดการอุทกภัยของชุมชน โดยชุมชนที่ศึกษาประกอบด้วยชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาและลุ่มน้ำท่าจีนที่ประสบอุทกภัยในช่วงปี 2554 ที่ผ่านมา จำนวน 3 ชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์ เขตทวีวัฒนา กรุงเทพมหานคร ชุมชนปากเกร็ด อำเภopakเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และชุมชนบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วยข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ ข้อมูลปฐมภูมิล้วนมาจากผู้นำชุมชนและหัวหน้าครัวเรือนในพื้นที่ที่ศึกษา โดยการสัมภาษณ์ สทนากลุ่ม และการสังเกต ตลอดจนรวบรวมจากผู้บริหารหรือผู้แทนของหน่วยงานและบุคคลที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดการกับอุทกภัยของชุมชนดังกล่าวในปี 2554 สำหรับข้อมูลทุติยภูมิประกอบด้วยข้อมูล/ข้อสนเทศชุมชน เอกสารการวิจัย รายงานการศึกษา และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการกับอุทกภัยของชุมชนนั้นๆ ในช่วงที่ผ่านมามีผู้เคยศึกษาหรือรวบรวมไว้แล้ว การวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วยการวิเคราะห์เชิงพรรณนาและเนื้อหา ประเด็นที่ใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา ได้แก่ ลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ที่ตั้งและลักษณะของอุทกภัยที่เกิดขึ้นกับชุมชน รวมทั้งผลกระทบทางตรงและทางอ้อม ด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม การสร้างเครือข่ายภายในและกับภายนอกชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ผ่านมามีในด้านต่างๆ และเน้นที่เกี่ยวกับการจัดการอุทกภัย ส่วนการวิเคราะห์เนื้อหาเป็นการวิเคราะห์ในส่วนองวิธีการบริหารจัดการอุทกภัยและปัจจัยที่ทำให้ประสบผลสำเร็จในการจัดการอุทกภัย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการจัดการอุทกภัยของชุมชนทั้งในช่วงก่อนเกิด ระหว่างเกิด และภายหลังเกิดอุทกภัย ทั้งที่เป็นมาตรการสิ่งก่อสร้างและที่ไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง และในส่วนของบทบาท ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนข้อเสนอแนะของหน่วยงานที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินการจัดการอุทกภัยของชุมชนทั้ง 3 ช่วงของการเกิดอุทกภัย สำหรับการสร้างแบบจำลองการจัดการอุทกภัยของชุมชนเป็นการสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ในส่วนองสภาพทั่วไปของชุมชน วิธีการบริหารจัดการอุทกภัย ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะของชุมชน และปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะของหน่วยงานที่เข้าไปช่วยเหลือ

สนับสนุนชุมชนในช่วงต่างๆของการเกิดอุทกภัย รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสังเกตรูปแบบและลักษณะของการบริหารจัดการของชุมชนที่เป็นอยู่จริงในช่วงการเก็บข้อมูลปฐมภูมิของผู้วิจัย และจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาสังเคราะห์แสดงเป็นแผนภาพ องค์ประกอบและขั้นตอน และรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการจัดการอุทกภัยของชุมชนในพื้นที่ศึกษาและพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

การสรุปเนื้อหาประกอบด้วย 4 ส่วนหลัก คือ ลักษณะทั่วไปของตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ผลการศึกษา การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะจากการวิจัยในครั้งนี้ โดยผลการศึกษาและการอภิปรายผลแบ่งออกเป็น 4 ส่วนตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

## 7.1 ลักษณะทั่วไปของตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา

ตัวอย่างที่ใช้ประกอบด้วยผู้นำชุมชนและหัวหน้าครัวเรือนในชุมชนที่ศึกษา และผู้บริหาร/ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยของชุมชนในปี 2554 ดังนี้

ผู้นำชุมชนทั้งสิ้นจำนวน 19 ราย โดยของชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์และปากเกร็ดเป็นเพศหญิงกับชายในสัดส่วนใกล้เคียงกัน แต่ของชุมชนบางระกำเป็นเพศชายมากกว่า ชุมชนปากเกร็ดมีอายุเฉลี่ยมากที่สุด ตามด้วยริมคลองมหาสวัสดิ์ และบางระกำ ส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาประถมศึกษาตอนปลาย และมัธยมศึกษาตอนปลาย พื้นฐานของผู้นำชุมชนมีลักษณะไม่ต่างกันมาก คือเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนมานาน เป็นผู้ที่คนในชุมชนให้การยอมรับ และมีตำแหน่งในกรรมการกลุ่มต่างๆในชุมชน หรือเป็นคนเก่าแก่ที่เป็นที่รู้จักและนับถือของคนในชุมชน ได้รับความไว้วางใจให้ดูแลทุกข์สุขของลูกบ้าน และมักเป็นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต่างๆ เช่น ประธานชุมชน รองประธานชุมชน กรรมการหมู่บ้าน และกรรมการกลุ่มต่างๆที่มีอยู่ในชุมชน

ทางด้านหัวหน้าครัวเรือนมีจำนวน 63 ราย โดยของชุมชนเขตปริมณฑลหญิงมีสัดส่วนมากกว่าชาย และของชุมชนบางระกำมีชายมากกว่าหญิง ส่วนทางด้านอายุต่างจากหัวหน้าชุมชน คือชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์มีอายุเฉลี่ยสูงสุด ตามด้วยชุมชนปากเกร็ด และบางระกำตามลำดับ ชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์ส่วนใหญ่จบมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย ชุมชนปากเกร็ดส่วนใหญ่จบประถมศึกษาตอนต้น สำหรับชุมชนบางระกำมีลักษณะกระจาย คือ ประถมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย และมัธยมศึกษาตอนปลาย กลุ่มหัวหน้าครัวเรือนที่อายุมากกว่าจะมีระดับการศึกษาต่ำกว่าด้านระยะเวลาที่อยู่ในชุมชนโดยเฉลี่ย หัวหน้าครัวเรือนในชุมชนบางระกำมีระยะเวลานานกว่าที่อื่นตามด้วยปากเกร็ดและริมคลองมหาสวัสดิ์ หัวหน้าครัวเรือนในชุมชนปริมณฑลส่วนใหญ่อาศัยแม่บ้านรับจ้าง ธุรกิจส่วนตัว และลูกจ้างเอกชน ในขณะที่ในชุมชนบางระกำมีอาชีพเกษตรกร

ผู้บริหาร/ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 17 ราย ส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารระดับกลางของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยของชุมชนและงานที่เกี่ยวกับการพัฒนา

ชุมชนซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนกลาง ได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอและจังหวัด สำนักงานชลประทาน และจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่ชุมชนนั้นโดยตรง คือ องค์การบริหารส่วนตำบล สำนักงานเขต และสำนักงานเทศบาลนคร ตลอดจนโรงเรียนในพื้นที่ บทบาทของหน่วยงานเหล่านี้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยของชุมชนในช่วงต่างๆเป็นไปตามภารกิจและความรับผิดชอบของหน่วยงาน

## 7.2 สรุปผลการศึกษา

### 7.2.1 สภาพทั่วไปของชุมชนที่มีความสามารถในการจัดการกับวิกฤตอุทกภัยในปี 2554

สภาพทั่วไปของชุมชนในที่นี่ประกอบด้วย ลักษณะทางกายภาพ อุทกภัยที่เกิดขึ้น ผลกระทบจากอุทกภัย การสร้างเครือข่ายชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชน

#### 1) ลักษณะทางกายภาพ

ชุมชนทั้ง 3 แห่งตั้งอยู่ริมแม่น้ำลำคลอง โดยชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์ประกอบด้วย 4 ชุมชนย่อย คือ 1. ชุมชนวัดปุณณวาส 2. ชุมชนโรงเรียนคลองมหาสวัสดิ์ 3. ชุมชนหลังสถานีรถไฟศาลาธรรมสพน์ และ 4. ชุมชนประตูน้ำฉิมพลี ล้วนตั้งอยู่ริมคลองมหาสวัสดิ์ที่เชื่อมต่อระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยากับแม่น้ำท่าจีน ส่วนชุมชนปากเกร็ดตั้งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา และชุมชนบางระกำตั้งอยู่ริมแม่น้ำท่าจีน โดยชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์เป็นชุมชนชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อยู่เดิม มีบ้างที่อาศัยเข้ามาใหม่ แต่ไม่มีชุมชนที่เป็นหมู่บ้านจัดสรรที่อยู่ในชุมชนที่ศึกษา ส่วนชุมชนปากเกร็ดส่วนใหญ่เป็นชุมชนที่อาศัยในพื้นที่ แต่มีบางส่วนที่เป็นหมู่บ้านจัดสรร สำหรับชุมชนบางระกำเป็นชุมชนเกษตรกรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เป็นพื้นที่ราบลุ่มทำให้น้ำท่วมพื้นที่ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำการเกษตรอาชีพของคนในชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์และชุมชนปากเกร็ดส่วนใหญ่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ส่วนคนในชุมชนบางระกำส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

#### 2) ลักษณะอุทกภัยที่เกิดขึ้น

ทั้ง 3 ชุมชน มักเกิดอุทกภัยในช่วงน้ำหลากเนื่องจากน้ำล้นตลิ่งในทุกปี ประกอบกับน้ำทะเลหนุนสูง ซึ่งคนในชุมชนจะคุ้นเคยกับการเตรียมรับมือภาวะน้ำท่วม แต่ในปี 2554 รุนแรงกว่าปีอื่นๆ ระดับน้ำสูงมากเป็นประวัติการณ์จนล้นตลิ่งและน้ำท่วมขังในพื้นที่ลุ่มต่ำเป็นระยะเวลายาวนานมากกว่าเมื่อเทียบกับในอดีตที่ผ่านมา โดยชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์และชุมชนปากเกร็ดน้ำเริ่มเอ่อล้นตลิ่งท่วมตั้งแต่เดือนกันยายน 2554 และเริ่มรุนแรงมากในช่วงเดือนตุลาคม จนถึงเดือนธันวาคม 2554 ส่วนชุมชนบางระกำ น้ำท่วมตั้งแต่เดือนกันยายน 2554 ถึงเดือนมกราคม 2555 พื้นที่น้ำท่วมของชุมชนบางระกำแตกต่างจากชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์และชุมชนปากเกร็ดตรงที่

นอกจากเป็นบ้านพักอาศัย โรงเรียน วัด สถานที่สาธารณะและถนนหนทางต่างๆแล้ว ยังมีพื้นที่เกษตรที่ชุมชนใช้ประกอบอาชีพหลัก

สาเหตุหลักที่ชุมชนเตรียมตัวไม่ทันและสามารถป้องกันหรือบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะมีปริมาณน้ำมากกว่าปกติและไม่ทราบข้อมูลข่าวสารที่ชัดเจนทั้งที่เกี่ยวกับช่วงเวลาที่น่าจะมาถึงชุมชนและระดับความสูงของน้ำ การเตรียมการในการป้องกัน แม้ว่าทั้ง 3 ชุมชนจะมีการเตรียมมือรับสถานการณ์ไว้แล้ว เช่น ชุมชนมหาสวัสดิ์เคยประสบกับระดับน้ำสูงเกินคันเขื่อนริมคลองและได้เสริมเพิ่มระดับคันเขื่อนเพิ่มขึ้นแล้ว ปริมาณน้ำสูงมากคันดินและกระสอบทรายที่กั้น 7 ชั้นไม่พอและกระแสน้ำแรงมากทำให้ที่กั้นน้ำบางจุดพังทลาย

### 3) ผลกระทบจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นกับชุมชน

#### (1) ผลกระทบทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วยผลกระทบทางตรงและทางอ้อม คือ

ผลกระทบทางตรงของทั้ง 3 ชุมชน ได้แก่ ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งปลูกสร้างต่างๆ เช่น ที่พักอาศัย สิ่งก่อสร้างอื่นๆ ในบริเวณบ้าน ถนนหนทาง เส้นทางจราจร วัด สำนักงาน มีค่าใช้จ่ายในการบูรณะซ่อมแซมปรับปรุงบ้านเรือน สิ่งของเครื่องใช้ในบ้าน ใช้ไฟฟ้าที่เคลื่อนย้ายไม่ทัน การปรับเปลี่ยนเฟอร์นิเจอร์ ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู เช่น การทำความสะอาด แต่ชุมชนบางระกำยังมีผลกระทบทางเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ สะพานชำรุด และพืชผลทางการเกษตรเสียหาย

#### (2) ผลกระทบทางอ้อม ที่เกิดขึ้นกับทุกชุมชนคือคนในชุมชน ได้แก่

- การสูญเสียรายได้จากการประกอบอาชีพ เพราะต้องหยุดทำงานนาน (คนในชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์และชุมชนปากเกร็ดส่วนใหญ่ประสบกับปัญหาการเดินทางไปทำงานในสถานที่ทำงานซึ่งไม่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม ส่วนชุมชนบางระกำไม่สามารถประกอบอาชีพได้เนื่องจากพื้นที่เสียหาย ขาดรายได้) และผิวการจราจรชำรุดส่งผลกระทบต่อการเดินทางและการขนส่ง
- ต้นทุนฉุกเฉินเร่งด่วน เช่น การทำคันกั้นน้ำและต้นทุนการเคลื่อนย้ายต่างๆ และความเสียหายสิ่งของที่เกิดจากการเดินทาง

อย่างไรก็ตามสมาชิกชุมชนบางส่วนได้รับผลด้านดีอยู่บ้าง เช่น การทำประมงจับปลาเพื่อบริโภคและขายในช่วงน้ำท่วม และพื้นที่น้ำท่วมเป็นผลดีต่อการเพราะปลูกเพราะพื้นที่น้ำท่วมได้รับธาตุอาหารเพิ่มขึ้นจากตะกอนน้ำที่พัดพาทับถมทำให้ดินสมบูรณ์ขึ้น

#### (3) ผลกระทบทางทางสังคม ประกอบด้วยผลกระทบด้านบนลบและด้านบวก คือ

##### ผลด้านลบ

ความเดือดร้อนกับผู้ที่ย้ายอยู่ในพื้นที่ประสบภัย บ้างก็อพยพออกจากบ้านเรือนไปอาศัยอยู่ที่อื่น วิถีชีวิตคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เปลี่ยนไปจากการสัญจรที่ไม่สะดวก ขาดแคลนน้ำและอาหาร ความลำบากจากการที่ต้องซ่อมแซมความเสียหายสิ่งปลูกสร้างต่างๆ และการ

เจ็บป่วย และผลกระทบต่อร่างกายและจิตใจและมีความเครียดวิตกกังวลจากความเป็นอยู่ที่เปลี่ยนไป การอพยพและเดินทางไม่สะดวก

#### *ผลด้านบวก*

ทั้ง 3 ชุมชนเห็นว่าการเกิดอุทกภัยครั้งนั้นทำให้ชุมชนเกิดความสามัคคีจากการต้องต่อสู้กับภัยพิบัติร่วมกัน มีความร่วมแรงกันอย่างแข็งขัน มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันมีมากขึ้น มีการให้และได้รู้จักกับชุมชนอื่นๆ มากขึ้น การตระหนักถึงการวางแผนป้องกันอุทกภัยที่ยั่งยืน และรู้จักการแก้ปัญหาด้วยตนเองโดยไม่ต้องให้หน่วยงานภายนอกมาช่วยเหลือ

#### *(4) ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม*

ทุกชุมชนได้รับคล้ายกัน คือ การเกิดน้ำเสีย ขยะและสิ่งปฏิกูลมีมากขึ้นจากในชุมชนและลอยมากับน้ำ อากาศเสีย แหล่งน้ำสะอาดถูกทำลาย ขาดแคลนห้องสุขา (โดยเฉพาะชุมชนมหาสวัสดิ์) มีผลกระทบสืบเนื่องต่อปัญหาสุขภาพ โดยเฉพาะโรคที่มากับน้ำท่วม เช่น มือเท้าเปื่อย น้ำกัดเท้า โรคตาแดงและท้องร่วง และผลกระทบต่อคุณภาพการดำเนินชีวิตตามมา รวมทั้งต้นไม้ในพื้นที่ตายเกือบทั้งหมด

#### *4) การสร้างเครือข่ายภายในและกับภายนอกชุมชน*

##### *(1) เครือข่ายภายในชุมชน*

ทั้ง 3 ชุมชน มีการสร้างเครือข่ายภายในชุมชน ผู้นำเครือข่ายชุมชนมีการประชุมและการทำกิจกรรมร่วมกันในโอกาสต่างๆเป็นประจำ ทั้งภายในชุมชนย่อยด้วยกันและระหว่างชุมชนย่อย ตัวอย่างกิจกรรมของชุมชนที่มีอยู่ในทุกชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ ชมรมผู้สูงอายุ และชมรมสตรี นอกจากนี้ยังมีกลุ่มอาสาสมัคร อย่างชุมชนบางระกำยังมีกลุ่มสถาบันการเงินชุมชน สภาชุมชน กลุ่มที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

##### *(2) เครือข่ายกับชุมชนภายนอก*

ทั้ง 3 ชุมชน มีความสัมพันธ์กับชุมชนภายนอก เช่น *ชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์* มีความสัมพันธ์อันดีกับชุมชนที่อยู่ฝั่งคลองตรงกันข้าม ซึ่งอยู่ในเขตอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี *ชุมชนปากเกร็ด* มีความสัมพันธ์อันดีระหว่างชุมชนที่ถูกน้ำท่วมกับชุมชนใกล้เคียงในเขตเทศบาลด้วยกันที่ไม่ถูกน้ำท่วม *ชุมชนบางระกำ* มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอกทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการทั้งองค์กรภาครัฐและเอกชน และมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ และการมีเครือข่ายกับชุมชนอื่นๆ ที่อยู่นอกชุมชน เช่น ชมรมคนรักแม่น้ำท่าจีน และเครือข่ายชุมชนในภาคอื่นๆ ด้วย เครือข่ายเหล่านี้มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หากชุมชนใดประสบปัญหาชุมชนอื่นๆ ที่ไม่ประสบปัญหาจะเข้ามาช่วยเหลือเป็นเครือข่าย ซึ่งในช่วงประสบภัยและการฟื้นฟูทางชุมชนบางระกำได้ประโยชน์จากเครือข่ายมาก

### (3) การร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกในการจัดการอุทกภัย

ทั้ง 3 ชุมชนมีหน่วยงานภายนอกอื่นๆที่ไม่ใช่เป็นชุมชน ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ เอกชน มูลนิธิและสื่อมวลชน เข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชน ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในพื้นที่หรือ รับผิดชอบเกี่ยวกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นกับชุมชนนั้นๆ และหน่วยงานที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือชุมชน โดยเฉพาะในช่วงระหว่างและภายหลังเกิดอุทกภัย เช่น

*ชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์* เช่น มีสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 สถานีโทรทัศน์ไทยทีบีเอส กลุ่มบางกอกפורรัม สมาชิกสภาผู้แทนในพื้นที่ และหน่วยงานทหารเข้ามาให้ความช่วยเหลือในการซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้าง

*ชุมชนปากเกร็ด* เช่น มีเทศบาลนครปากเกร็ดที่รับผิดชอบโดยตรง องค์การบริหารส่วนจังหวัด หน่วยงานด้านชลประทาน และธนาคารเกียรตินาคิน

*ชุมชนบางระกำ* เช่น มีหน่วยงานทหาร สภากองครชุมชน การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ชมรมรักแม่น้ำท่าจีน สำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส) และศูนย์เตรียมความพร้อมภัยพิบัติแห่งเอเชีย (ADPC)

#### 7.2.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการอุทกภัย

ทั้ง 3 ชุมชน โดยทั่วไปแล้วสมาชิกส่วนใหญ่มีส่วนร่วมที่ดีในการจัดการอุทกภัยทั้งสามช่วง คือ ในช่วงก่อนน้ำท่วม มีประชุมการวางแผนปรึกษากันในการรับมือกับน้ำท่วม การกำหนดกิจกรรมร่วมกัน การบริจาควัสดุและอุปกรณ์ในการทำแนวป้องกัน การร่วมกันในการทำแนวป้องกันน้ำ การจัดเวรยามเฝ้าระวังระดับน้ำ และการประกาศเสียงตามสาย ในช่วงน้ำท่วม มีการบริจาคสิ่งของช่วยเหลือผู้ประสบภัย การแจกอาหารเครื่องดื่มและของใช้จำเป็น การทำความสะอาด จัดเสปียงอาหาร จัดการขยะสิ่งปฏิกูล การประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง การประสานกับหน่วยงานภายนอก การดูแลผู้ป่วยเบื้องต้นและการรักษาความปลอดภัย ในช่วงหลังน้ำท่วม มีการช่วยกันฟื้นฟู การทำความสะอาด และการบูรณะซ่อมแซม

นอกจากนี้ ชุมชนส่วนใหญ่มีการเข้าร่วมในการสร้างกฎระเบียบข้อบังคับ และการเข้าร่วมในการวางแผน ดำเนินกิจกรรม ประเมินผลกิจกรรมโครงการและช่วยเหลือกัน ตัวอย่างชุมชนบางระกำ ที่คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อพัฒนาชุมชนและร่วมกันแก้ปัญหาต่างๆ เช่น การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โครงการสุขภาพชุมชน และการรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นองค์กร กลุ่มเครือข่ายต่างๆ เช่น ธนาคารชุมชน กองทุนพันธุ์พืช กองทุนผลัดดินน้ำ นอกจากนั้นยังมีเครือข่ายร่วมมือกันกับกลุ่มภายนอกชุมชนเครือข่ายชุมชนคนรักแม่น้ำท่าจีนเพื่อร่วมกันแก้ปัญหา น้ำท่วมในเขตลุ่มแม่น้ำท่าจีน

### 7.2.3 วิธีการบริหารจัดการ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่ทำให้ชุมชนประสบผลสำเร็จ ในการจัดการกับวิกฤตอุทกภัยของชุมชน

#### 1) วิธีการบริหารจัดการอุทกภัย

วิธีการบริหารจัดการอุทกภัยประกอบด้วย การดำเนินการของชุมชน และบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ

##### (1) วิธีการบริหารจัดการอุทกภัยของชุมชน

วิธีการบริหารจัดการอุทกภัยของชุมชนทั้งในช่วงก่อนเกิด ระหว่างเกิด และภายหลังเกิดอุทกภัย ประกอบด้วยมาตรการที่เป็นสิ่งก่อสร้างและไม่ใช่อสิ่งก่อสร้าง ดังแสดงในตารางที่ 7.1 ดังนี้

##### ช่วงก่อนเกิดอุทกภัย

**มาตรการสิ่งก่อสร้าง** - การขุดลอกทางระบายน้ำ การจัดทำพนังกั้นน้ำ การทำแนวป้องกันน้ำท่วม การจัดเตรียมกระสอบทรายเพื่อทำคันกั้นน้ำ (บางชุมชนมีการซ่อมสิ่งปลูกสร้างให้มั่นคงแข็งแรงและการปรับสภาพพื้นที่ในชุมชน)

**มาตรการไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง** - การมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การร่วมมือประสานงานกันในการประชุมวางแผนดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลข่าวสารแก่คนในชุมชน และแจ้งเตือนในการเตรียมรับมือกับอุทกภัยที่จะเกิดขึ้น การจัดตั้งเครือข่ายภายในชุมชนเพื่อร่วมมือประสานงานในเรื่องข้อมูลข่าวสารและให้ความช่วยเหลือคนในชุมชน (การประชุมกรรมการหมู่บ้านเพื่อเตรียมความพร้อม การนำข้อมูลจากหน่วยราชการ ที่วี และวิทยุออกมาเผยแพร่แก่ชุมชน การระดมแรงงานเตรียมกระสอบทรายทำคันกั้นน้ำ และการเตรียมเครื่องอุปโภคบริโภคและเวชภัณฑ์ การจัดเวรยามดูและระดับน้ำ การบริจาควัสดุและอุปกรณ์ในการป้องกันน้ำท่วม) การประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้สมาชิกในชุมชนออกมามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และการจัดทำแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน

##### ช่วงระหว่างเกิดอุทกภัย

**มาตรการสิ่งก่อสร้าง** - การซ่อมแซมแนวป้องกันน้ำท่วม การทำสะพานหรือทางเดินชั่วคราวอำนวยความสะดวกให้กับผู้ที่อยู่อาศัยสัญจรไปมา

**มาตรการไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง** - การประสานงานกันระหว่างเครือข่ายภายในชุมชนในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การประสานงานและแสวงหาความร่วมมือจากภายนอกในการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ (กรณีของชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์ หน่วยงานภายนอกเข้ามาให้ความช่วยเหลือทั้งจากภาครัฐ เอกชน นักการเมืองท้องถิ่น ในการบริจาคอาหารน้ำดื่ม เครื่องสูบน้ำ เกิดขึ้นหลังจากภาพข่าวการเกิดน้ำท่วมถูกเผยแพร่ออกสู่สาธารณะผ่านสื่อต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ ที่วี วิทยุ) การจัดการศูนย์อพยพและศูนย์ดูแลผู้ประสบภัย เช่น การจัดการเรื่องอาหาร น้ำดื่ม สิ่งของเครื่องใช้ เวชภัณฑ์ การรักษาความปลอดภัย

การจัดการขยะสิ่งปฏิกูล การดูแลคนป่วยเบื้องต้น (คนป่วย ผู้สูงอายุ เด็กเล็ก) โดยใช้โรงเรียนวัดและ/หรือหน่วยราชการในพื้นที่เป็นศูนย์กลาง การเฝ้าระวังสถานการณ์ความรุนแรงของน้ำ และการส่งเสียงตามสายในการเตือนภัย และการจัดหาเรือสำหรับการสัญจรคอยให้ความช่วยเหลือชุมชนที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างกัน และไม่ได้อพยพมาอยู่ที่ศูนย์อพยพ โดยเฉพาะชุมชนประมงที่ในพื้นที่กว้าง บ้านเรือนอยู่ห่างกันมาก (อย่างเช่นชุมชนบางระกำ)

### **ช่วงภายหลังเกิดอุทกภัย**

**มาตรการสิ่งก่อสร้าง** - การบูรณะซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้างที่เสียหายชำรุด เช่น ทางเดิน ถนน บ้านเรือนที่อยู่อาศัย

**มาตรการไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง** - การระดมกันทำความสะอาดเก็บสิ่งปฏิกูลแล้วบ้านเรือนและที่สาธารณะ และการสำรวจและประเมินความเสียหาย การประสานขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกในการบูรณะฟื้นฟูแต่ละชุมชน การแจกจ่ายอาหารและสิ่งของเครื่องใช้ให้กับผู้ประสบภัย การตั้งศูนย์ประสานงานความช่วยเหลือในการจัดหาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ เพื่อทดแทน การปรับเปลี่ยนพันธุ์พืช และใช้เวลาเพาะปลูกในช่วงเวลาสั้น การจัดตั้งธนาคารพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ และการส่งเสริมอาชีพอื่นๆ

นอกจากนี้ สำหรับทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินการจัดการอุทกภัยนั้น ทั้ง 3 ชุมชนมีการใช้ทรัพยากรสำหรับการจัดการอุทกภัยทั้งจากภายในชุมชนและภายนอกชุมชน โดยทรัพยากรจากภายในชุมชนในเบื้องต้น เช่นการเตรียมการป้องกันอุทกภัย เช่น แรงงาน กระสอบทราย และอาหาร น้ำดื่ม สิ่งของจำเป็นในช่วงเริ่มแรกของการเกิดน้ำท่วม แต่เมื่อน้ำท่วมมีระยะเวลานานขึ้น และระดับน้ำสูงขึ้นชุมชนจำเป็นต้องพึ่งพาทรัพยากรจากภายนอกชุมชน ทั้งจากภาครัฐ (รัฐบาลกลางและท้องถิ่น) และภาคเอกชน สื่อมวลชน รวมทั้งเครือข่ายชุมชนที่อยู่ห่างไกล

### **(2) บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการอุทกภัยของชุมชน**

บทบาทของหน่วยงานภายนอกที่เข้ามาช่วยเหลือและสนับสนุนการบริหารจัดการอุทกภัยของชุมชนมีทั้งช่วงก่อนเกิด ระหว่างเกิดและภายหลังเกิดอุทกภัย คือ

**ช่วงก่อนเกิดอุทกภัย** - การเตรียมรับมือกับอุทกภัยของชุมชนตามภาระหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งแบ่งเป็น 4 ลักษณะ คือ การให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์น้ำ การจัดทำแผนป้องกันอุทกภัยของชุมชนและการเตรียมการอพยพ การขุดลอกทางระบายน้ำและสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ (เช่น ทรายและกระสอบทราย) และการฝึกอบรมให้ความรู้แก่ชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ

**ช่วงระหว่างเกิดอุทกภัย** - การให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานโดยตรงและ/หรือประสานงานกับกลุ่มและองค์กรต่างๆเพื่อขอสนับสนุนยังชีพ อาหาร น้ำ เวชภัณฑ์ เรือท้องแบนแก่ชุมชน การจัดตั้งศูนย์อพยพ การออกเยี่ยมชุมชนที่ประสบภัยเพื่อรับทราบปัญหาและประสานความช่วยเหลือและรายงานสถานการณ์ที่เกิดขึ้น



**ช่วงหลังเกิดอุทกภัย** - การประเมินมูลค่าความเสียหาย การบูรณะฟื้นฟู/การสร้างที่พักชั่วคราว/การแก้ปัญหาสุขอนามัยและโรคที่มากับน้ำ การประสานกับหน่วยงานต่างๆในการบูรณะฟื้นฟูชุมชน การจัดทำคู่มือปฏิบัติก่อนเข้าบ้านหลังน้ำลด และการจัดกิจกรรมอาชีพเสริม

## 2) ปัจจัยที่ทำให้ประสบผลสำเร็จในการจัดการอุทกภัย

ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการจัดการอุทกภัยประกอบด้วยในทรรศนะของชุมชน ดังแสดงในตารางที่ 7.2 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ

### (1) ปัจจัยที่ทำให้ประสบผลสำเร็จในการจัดการอุทกภัยของชุมชน

**ช่วงก่อนเกิดอุทกภัย** - การเตรียมตัวล่วงหน้า และการวางแผนล่วงหน้าที่ดี ความสามัคคีในชุมชน การที่มีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง และการได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

**ช่วงระหว่างเกิดอุทกภัย** - การเตรียมการหรือการวางแผนล่วงหน้าที่ดี ความร่วมมือและความสามัคคีของคนในชุมชน การได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกหรือที่เกี่ยวข้อง ความร่วมมือกับเครือข่ายชุมชนภายนอก และความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน

**ช่วงภายหลังเกิดอุทกภัย** - ความร่วมแรงร่วมใจความสามัคคีของคนในชุมชน การได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความร่วมมือระหว่างชุมชนกับเครือข่ายชุมชนภายนอก การวางแผนล่วงหน้าที่ดี และความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน

### (2) ปัจจัยที่ทำให้ประสบผลสำเร็จในการจัดการอุทกภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ปัจจัยสำคัญทั้ง 3 ช่วง ได้แก่ ความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆและการมีส่วนร่วมของชุมชน แต่ในช่วงก่อนเกิดอุทกภัย ยังมีเกิดจากการแจ้งเตือนแก่ชุมชนและการวางแผนล่วงหน้า และชุมชนมีประสบการณ์รับมืออุทกภัย

## 7.2.4 ปัญหาและอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการจัดการกับวิกฤติอุทกภัยของชุมชน

ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการจัดการอุทกภัยประกอบด้วยในทรรศนะของชุมชน ดังแสดงในตารางที่ 7.3 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ

### 1) ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัย

#### (1) ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยของชุมชน

**ช่วงก่อนเกิดอุทกภัย** - ขาดข้อมูลที่ชัดเจนที่จะนำไปประกอบในการวางแผนป้องกันและเตรียมความพร้อมต่างๆ งบประมาณไม่เพียงพอสำหรับการเตรียมการ ขาดแคลนวัสดุที่จะนำมาใช้ในการป้องกันน้ำท่วม เช่น ทราช น้ํามันเชื้อเพลิง และเครื่องสูบน้ำ การไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และขาดความร่วมมือจากสมาชิกในชุมชน

**ช่วงระหว่างเกิดอุทกภัย** - การเดินทางสัญจรไม่สะดวก และค่าใช้จ่ายในการเดินทางเข้าออกชุมชนสูง (ปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญของชุมชนปากเกร็ดและชุมชนบางระกำ ปัญหาขยะสิ่งปฏิกูล ห้องสุขาไม่เพียงพอ การดูแลคนป่วยและการเคลื่อนย้ายผู้ป่วย สมาชิกในชุมชนขาดความเสียสละใน

การรับการจัดสรรอาหารและสิ่งของบริจาคตามที่ควรได้รับ และความไม่เพียงพอของอาหารและสิ่งของเครื่องใช้ในช่วงระหว่างน้ำท่วม

**ช่วงภายหลังเกิดอุทกภัย** - การประเมินมูลค่าเพื่อชดเชยความเสียหายของผู้ประสบภัย ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (มักจะต่ำกว่าที่เกิดขึ้นจริง) ความไม่เป็นธรรมในการชดเชยความเสียหายระหว่างสมาชิกในชุมชนที่ได้รับผลกระทบเหมือนกัน ขั้นตอนการรับเงินชดเชยมีความยุ่งยาก ขาดแคลนเงินทุนเครื่องมือและอุปกรณ์ในการฟื้นฟูชุมชน รวมทั้งการขาดการดูแลจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

(2) **ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง**

**ช่วงก่อนเกิดอุทกภัย** - พื้นที่น้ำท่วมบริเวณกว้าง ประชากรอาศัยกระจุกกระจาย ทำให้การประชาสัมพันธ์และการช่วยเหลือไม่ทั่วถึง

**ช่วงระหว่างเกิดอุทกภัย** - พื้นที่ประสบภัยกินบริเวณกว้าง ประกอบกับประชาชนบางส่วนไม่ยอมอพยพไปยังศูนย์อพยพชั่วคราวและเส้นทางคมนาคมถูกตัดขาดทำให้การให้ความช่วยเหลือจัดส่งอาหารและสิ่งของจำเป็นลำบาก

**ช่วงหลังเกิดอุทกภัย** - ปัญหาของชุมชนมีความหลากหลาย การช่วยเหลือไม่ทั่วถึง เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ประชาชนไม่เข้าใจหลักเกณฑ์การช่วยเหลือ เจ้าหน้าที่บางส่วนมีอคติ

2) **ข้อเสนอแนะในการจัดการอุทกภัย**

(1) **ข้อเสนอแนะในการจัดการอุทกภัยของชุมชน**

**ช่วงก่อนเกิดอุทกภัย** - ให้ชุมชนมีข้อมูลที่ชัดเจน มีเอกภาพ เพียงพอและทันสถานการณ์สำหรับเตรียมความพร้อมและวางแผนรับมือ การมอบหมายภาระหน้าที่ให้กับผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน การประสานงานที่ชัดเจนกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องในการเตรียมการ

**ช่วงระหว่างเกิดอุทกภัย** - การเข้ามาช่วยเหลือของหน่วยงานภายนอกควรมีการประสานงานโดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนและเป็นระบบ การจัดการเรื่องอาหารสิ่งของจำเป็นและสุขอนามัยที่เพียงพอ และควบคุมค่าพาหนะเดินทางเข้าออกชุมชน

**ช่วงภายหลังเกิดอุทกภัย** - การชดเชยความเสียหายที่เป็นระบบ เป็นธรรมระหว่างผู้ประสบภัย ขั้นตอนไม่ยุ่งยาก การให้บริการของเจ้าหน้าที่ไม่นำประเด็นการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้อง และไม่อคติ และจัดระบบดูแลช่วยเหลือผู้สูงอายุ

(2) **ข้อเสนอแนะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง**

**ช่วงก่อนเกิดอุทกภัย** - การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆในการให้ข้อมูลที่เป็นจริงแก่ชุมชนอย่างทั่วถึง

**ช่วงระหว่างเกิดอุทกภัย** - การจัดระบบให้ความช่วยเหลือให้ครอบคลุมพื้นที่ประสบภัย และถ้ามีพื้นที่กว้างมากให้กระจายเป็นโซนให้ความช่วยเหลือย่อยอีกชั้นหนึ่ง

**ช่วงหลังเกิดอุทกภัย** – ดำเนินการจ่ายเงินชดเชยความเสียหายตามหลักเกณฑ์อย่าง  
เคร่งครัด ไม่เลือกปฏิบัติ และให้ความรู้ด้านกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องแก่ประชาชน และความรู้ด้าน  
การเกษตรและอาชีพเสริมแก่ผู้ประสบภัย



ตารางที่ 7.1 สรุปมาตรการที่ใช้ในการจัดการอุทกภัยของชุมชนในช่วงก่อนเกิด ระหว่างเกิด และภายหลังเกิดอุทกภัย

วิธีการบริหารจัดการ/ปัจจัย สำเร็จในการจัดการอุทกภัย	ช่วงเวลาของการจัดการอุทกภัย		
	ก่อนเกิดอุทกภัย	ระหว่างเกิดอุทกภัย	ภายหลังเกิดอุทกภัย
<b>วิธีการบริหารจัดการอุทกภัย</b> <b>1. มาตรการที่เป็นสิ่งก่อสร้าง</b>	1. การขุดลอกทางระบายน้ำ 2. การจัดทำพนังกั้นน้ำ 3. การทำแนวป้องกันน้ำท่วม 4. การจัดเตรียมกระสอบทรายเพื่อทำ คันกั้นน้ำ (บางชุมชนมีการซ่อมสิ่งปลูกสร้างให้มั่นคง แข็งแรงและการปรับปรุงสภาพพื้นที่ในชุมชน)	1. การซ่อมแซมแนวป้องกันน้ำท่วม 2. การทำสะพานหรือทางเดินชั่วคราว อำนวย ความสะดวกให้กับผู้ที่อยู่อาศัยสัญจรไปมา	การบูรณะซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้างที่เสียหาย ชำรุด เช่น ทางเดิน ถนน บ้านเรือนที่อยู่ อาศัย

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

วิธีการบริหารจัดการ/ปัจจัย สำเร็จในการจัดการอุทกภัย	ช่วงเวลาของการจัดการอุทกภัย		
	ก่อนเกิดอุทกภัย	ระหว่างเกิดอุทกภัย	ภายหลังเกิดอุทกภัย
2. มาตรการที่ไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง	<p>1. การมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การร่วมมือประสานงานกันในการประชุมวางแผนดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลข่าวสารแก่คนในชุมชน และแจ้งเตือนในการเตรียมรับมือกับอุทกภัยที่จะเกิดขึ้น</p> <p>2. การจัดตั้งเครือข่ายภายในชุมชนเพื่อร่วมมือประสานงานในเรื่องข้อมูล</p>	<p>1. การประสานงานกันระหว่างเครือข่ายภายในชุมชนในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน</p> <p>2. การประสานงานและแสวงหาความร่วมมือจากภายนอกในการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ (กรณีของชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์ หน่วยงานภายนอกเข้ามาให้ความช่วยเหลือทั้งจากภาครัฐ เอกชน นักการเมืองท้องถิ่น ในการบริจาคอาหาร น้ำดื่ม เครื่องสูบน้ำ เกิดขึ้นหลังจากภาพข่าวการเกิดน้ำท่วมถูกเผยแพร่ออกสู่สาธารณะผ่านสื่อต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ ทีวี วิทยุ)</p> <p>3. การจัดการศูนย์อพยพและศูนย์ดูแลผู้ประสบภัย เช่น การจัดการเรื่องอาหาร</p>	<p>1. การระดมกันทำความสะอาดเก็บสิ่งปฏิกูลแล้ว บ้านเรือนและที่สาธารณะ และ</p> <p>2. การสำรวจและประเมินความเสียหาย</p> <p>3. การประสานขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกในการบูรณะฟื้นฟูแต่ละชุมชน</p> <p>4 .การแจกจ่ายอาหารและสิ่งของเครื่องใช้ให้กับผู้ประสบภัย</p>

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ปัจจัยที่ทำให้ประสบผลสำเร็จ	ช่วงเวลาของการจัดการ		
	ก่อนเกิดอุทกภัย	ระหว่างเกิดอุทกภัย	ภายหลังเกิดอุทกภัย
	<p>ข่าวสารและให้ความช่วยเหลือคนในชุมชน (การประชุมกรรมการหมู่บ้านเพื่อเตรียมความพร้อม การนำข้อมูลจากหน่วยราชการ ทวี และวิทยุออกมาเผยแพร่แก่ชุมชน การระดมแรงงานเตรียมกระสอบทรายทำคันกันน้ำ และการเตรียมเครื่องอุปโภคบริโภคและเวชภัณฑ์ การจัดเวรยามดูแลระดับน้ำ การบริจาควัสดุและอุปกรณ์ในการป้องกันน้ำท่วม)</p> <p>3. การประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้สมาชิกในชุมชนออกมามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา</p> <p>4. การจัดทำแผนการจัดการอุทกภัยของชุมชน</p>	<p>น้ำดื่ม สิ่งของเครื่องใช้ เวชภัณฑ์ การรักษาความปลอดภัย การจัดการขยะสิ่งปฏิกูล การดูแลคนป่วยเบื้องต้น (คนป่วย ผู้สูงอายุ เด็กเล็ก) โดยใช้โรงเรียนวัดและ/หรือหน่วยราชการในพื้นที่เป็นศูนย์กลาง</p> <p>4. การเฝ้าระวังสถานการณ์ความรุนแรงของน้ำ และการส่งเสียงตามสายในการเตือนภัย</p> <p>5. การจัดหาเรือสำหรับการสัญจรคอยให้ความช่วยเหลือชุมชนที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างกัน และไม่ได้อพยพมาอยู่ที่ศูนย์อพยพ โดยเฉพาะชุมชนประมงที่เป็นพื้นที่กว้าง บ้านเรือนอยู่ห่างกันมาก (อย่างเช่นชุมชนบางระกำ)</p>	<p>5. การตั้งศูนย์ประสานงานความช่วยเหลือในการจัดหาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ เพื่อทดแทน การปรับเปลี่ยนพันธุ์พืชและใช้เวลาเพาะปลูกในช่วงเวลาสั้น การจัดตั้งธนาคารพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ การส่งเสริมอาชีพอื่นๆ</p>

ตารางที่ 7.2 ปัจจัยที่ทำให้ประสบผลสำเร็จในการจัดการอุทกภัยของชุมชนในช่วงก่อนเกิด ระหว่างเกิด และภายหลังเกิดอุทกภัย

ปัจจัยที่ทำให้ประสบผลสำเร็จ	ช่วงเวลาของการจัดการ		
	ก่อนเกิดอุทกภัย	ระหว่างเกิดอุทกภัย	ภายหลังเกิดอุทกภัย
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การเตรียมตัวล่วงหน้าและการวางแผนล่วงหน้าที่ดี</li> <li>2. ความสามัคคีในชุมชน</li> <li>3. การที่มีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง</li> <li>4. การได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การเตรียมการหรือการวางแผนล่วงหน้าที่ดี</li> <li>2. ความร่วมมือและความสามัคคีของคนในชุมชน</li> <li>3. การได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกหรือที่เกี่ยวข้อง และ</li> <li>4. ความร่วมมือกับเครือข่ายชุมชนภายนอก</li> <li>5. ความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความร่วมแรงร่วมใจความสามัคคีของคนในชุมชน</li> <li>2. การได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</li> <li>3. ความร่วมมือระหว่างชุมชนกับเครือข่ายชุมชนภายนอก</li> <li>4. การวางแผนล่วงหน้าที่ดี</li> <li>5. ความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน</li> </ol>

ตารางที่ 7.3 ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการจัดการอุทกภัยของชุมชนในช่วงก่อนเกิด ระหว่างเกิด และภายหลังเกิดอุทกภัย

ปัญหาและอุปสรรค และ ข้อเสนอแนะ	ช่วงเวลาของการจัดการ		
	ก่อนเกิดอุทกภัย	ระหว่างเกิดอุทกภัย	ภายหลังเกิดอุทกภัย
<b>ปัญหาอุปสรรค</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>ขาดข้อมูลที่ชัดเจนที่จะนำไปประกอบในการวางแผนป้องกันและเตรียมความพร้อมต่างๆ</li> <li>งบประมาณไม่เพียงพอสำหรับใช้ในการเตรียมการ</li> <li>ขาดแคลนวัสดุที่จะนำมาใช้ในการป้องกันน้ำท่วม เช่น ทราย น้ำมัน เชื้อเพลิง และเครื่องสูบน้ำ</li> <li>การไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</li> <li>ขาดความร่วมมือจากสมาชิกในชุมชน</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>การเดินทางสัญจรไม่สะดวก และค่าใช้จ่ายในการเดินทางเข้าออกชุมชนสูง (ปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญของชุมชนปากเกร็ดและชุมชนบางระกำ</li> <li>ปัญหาขยะสิ่งปฏิกูล</li> <li>ห้องสุขาไม่เพียงพอ</li> <li>การดูแลคนป่วยและการเคลื่อนย้ายผู้ป่วย</li> <li>สมาชิกในชุมชนขาดความเสียสละในการรับการจัดสรรอาหารและสิ่งของบริจาคตามสมควรที่ได้รับ</li> <li>ความไม่เพียงพอของอาหารและสิ่งของเครื่องใช้ในช่วงระหว่างน้ำท่วม</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>การประเมินมูลค่าเพื่อชดเชยความเสียหายของผู้ประสบภัยไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (มักจะต่ำกว่าที่เกิดขึ้นจริง)</li> <li>ความไม่เป็นธรรมในการชดเชยความเสียหายระหว่างสมาชิกในชุมชนที่ได้รับผลกระทบเหมือนกัน</li> <li>ขั้นตอนการรับเงินชดเชยมีความยุ่งยาก</li> <li>ขาดแคลนเงินทุนเครื่องมือและอุปกรณ์ในการฟื้นฟูชุมชน รวมทั้งการขาดการดูแลจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง</li> </ol>



ตารางที่ 7.3 (ต่อ)

ปัญหาและอุปสรรค และข้อเสนอแนะ	ช่วงเวลาของการจัดการ		
	ก่อนเกิดอุทกภัย	ระหว่างเกิดอุทกภัย	ภายหลังเกิดอุทกภัย
ข้อเสนอแนะ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ให้ชุมชนมีข้อมูลที่ชัดเจนและเพียงพอสำหรับเตรียมความพร้อมและวางแผนรับมือ</li> <li>2. การมอบหมายภาระหน้าที่ให้กับผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน</li> <li>3. ประสานงานกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องในการเตรียมการ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การเข้ามาช่วยเหลือของหน่วยงานภายนอกมีการประสานงานโดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนและเป็นระบบ</li> <li>2. จัดการเรื่องอาหารและสิ่งของจำเป็นฉุกเฉินที่เพียงพอ</li> <li>3. ควบคุมค่าพาหนะเดินทางเข้าออกชุมชน</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การชดเชยความเสียหายที่เป็นระบบเป็นธรรมระหว่างผู้ประสบภัย ขั้นตอนไม่ยุ่งยาก การให้บริการของเจ้าหน้าที่ไม่น่าประเด็นการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้อง และไม่อคติ</li> <li>2. จัดระบบดูแลผู้สูงอายุ</li> </ol>

#### 7.2.4 แบบจำลองในการจัดการของชุมชนในการรองรับการจัดการกับวิกฤตอุทกภัยของชุมชน

เนื่องจากการจัดการอุทกภัยของชุมชนที่จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้นต้องเข้าใจภาพรวมของปัจจัยต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ และมีการสรุปประเมินผลเพื่อนำไปสู่การจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืนของชุมชน ในขณะเดียวกันในการดำเนินการจัดการอุทกภัยต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการที่ใช้ทั้งสิ่งก่อสร้างและไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง ปัจจัยที่ทำให้ประสบผลสำเร็จและปัญหาอุปสรรคที่จะเกิดขึ้น เพื่อประกอบพิจารณาในการปฏิบัติ ดังนี้

##### 1) แบบจำลองการจัดการอุทกภัยของชุมชน

แบบจำลองการจัดการอุทกภัยของชุมชน ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ

(1) การทำความเข้าใจถึงบริบทของชุมชนนั้นๆ คือ สภาพของชุมชนที่เป็นอยู่อย่างองค์รวม เช่น ลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การสร้างเครือข่ายชุมชน การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน การเชื่อมโยงของชุมชนกับภายนอกทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และชุมชนอื่นๆ

(2) การทำความเข้าใจเกี่ยวกับจัดการอุทกภัยของชุมชนเอง โดยเฉพาะเครือข่ายภายในชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชน และบทบาทของผู้นำชุมชน ทั้งในช่วงก่อนเกิดอุทกภัย ระหว่างเกิด และภายหลังเกิดอุทกภัย

(3) การจัดวางระบบการจัดการและแนวทางการดำเนินการจัดการอุทกภัยของชุมชนระหว่างชุมชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยชุมชนเป็นเจ้าของหลักกว่าในแต่ละช่วงของการเกิดอุทกภัยนั้นผู้รับผิดชอบหลักคือใคร ขอบเขต บทบาทหน้าที่ และภารกิจของแต่ละฝ่ายเป็นอย่างไร เพื่อให้การดำเนินการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด แล้วมีการกำหนดแนวทางการดำเนินการที่เป็นมาตรการที่เป็นสิ่งก่อสร้างและไม่ใช้สิ่งก่อสร้างในแต่ละช่วง

(4) การดำเนินการจัดการอุทกภัย ตามที่กำหนดไว้หรือปรับได้ตามสถานการณ์

(5) การสรุป ประเมินผล และการวางแผนการจัดการอุทกภัยในระยะยาว ภายหลังอุทกภัยสิ้นสุดลง ทางชุมชนต้องมีการสรุปบทเรียนจากสิ่งที่ดำเนินการไปแล้วในช่วงต่างๆ ของการเกิดอุทกภัย แล้วนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบในการวางแผนจัดการอุทกภัยของชุมชนอย่างยั่งยืนในระยะยาวของชุมชนต่อไป โดยร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง

## 7.3 อภิปรายผล

### 7.3.1 สภาพทั่วไปของชุมชนที่มีความสามารถในการจัดการอุทกภัย

จากการศึกษาในครั้งนี้ชุมชนที่ประสบภัยทั้ง 3 แห่ง เป็นชุมชนที่ตั้งอยู่ริมลำคลองและแม่น้ำ ลักษณะของอุทกภัยเกิดจากน้ำล้นตลิ่งและน้ำท่วมขังในที่ลุ่มที่สืบเนื่องมาจากฝนตกหนักติดต่อกันเป็นเวลานานประกอบกับน้ำทะเลหนุนสูง อย่างไรก็ตามในการศึกษาครั้งนี้พบว่าสาเหตุหลักที่ชุมชนเตรียมตัวไม่ทันและสามารถป้องกันหรือบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะมีปริมาณน้ำมากกว่าปกติและไม่ทราบข้อมูลข่าวสารที่ชัดเจนทั้งที่เกี่ยวกับช่วงเวลาที่จะมาถึงชุมชนและระดับความสูงของน้ำ แม้ว่าทั้ง 3 ชุมชนจะมีการเตรียมมือรับสถานการณ์ไว้แล้ว เช่น การทำคันดินและกระสอบทราย และการเสริมเพิ่มระดับคันเขื่อน แต่กระแสน้ำแรงมากทำให้ที่กั้นน้ำบางจุดพังทลายซึ่งทุกชุมชนเห็นว่าถ้าในช่วงก่อนเกิดอุทกภัยแล้วได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องดังกล่าวที่เป็นเอกภาพ แม่นยำและทันสถานการณ์จะช่วยให้ชุมชนสามารถเตรียมรับมือกับภัยพิบัติได้ดีกว่าและลดผลกระทบและความเสียหายจากอุทกภัยได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น

กรณีของการเกิดอุทกภัย ชุมชนปากเกร็ดเกิดจากน้ำล้นตลิ่งเป็นหลักที่เป็นผลมาจากระดับน้ำในแม่น้ำสูงมาก ส่วนชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์และและชุมชนบางระกำเกิดจากน้ำล้นตลิ่งแล้วน้ำท่วมขังเป็นเวลานาน แต่สภาพของพื้นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์อยู่ในเขตชานเมือง เป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่และมีบ้านเรือนหนาแน่น ประชาชนมีอาชีพในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ส่วนชุมชนบางระกำเป็นชุมชนชนบทมีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก บ้านเรือนตั้งอยู่กระจัดกระจายและเป็นพื้นที่บริเวณกว้าง และน้ำท่วมเป็นระยะเวลาเกินกว่าสองชุมชนแรก ดังนั้นผลกระทบของอุทกภัยที่เกิดขึ้นกับชุมชนทั้งสามแห่งมีทั้งที่คล้ายกันและแตกต่างกัน

ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทั้ง 3 ชุมชนที่ศึกษามีทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม สำหรับผลกระทบทางเศรษฐกิจที่สำคัญมีทั้งความเสียหายทางเศรษฐกิจทั้งทางตรงและทางอ้อม ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งปลูกสร้างต่างๆ เช่น ที่พักอาศัย สิ่งก่อสร้างอื่นๆ ในบริเวณบ้าน ถนนหนทาง เส้นทางจราจร วัด สำนักงาน มีค่าใช้จ่ายในการบูรณะซ่อมแซมปรับปรุงบ้านเรือน ความเสียหายของสิ่งของเครื่องใช้ในบ้าน การสูญเสียรายได้ในขณะที่เกิดอุทกภัย ต้นทุนฉุกเฉินเร่งด่วนต่างๆ ความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ความเสียหายต่อพืชผลเกษตรและสัตว์เลี้ยงและแหล่งเกษตรกรรมอื่นๆ และความเสียหายด้านสุขภาพอนามัยของคนในชุมชน ตลอดจนปัญหาน้ำเน่าเสียขยะสิ่งปฏิกูล การเกิดโรคที่มากับน้ำท่วมในบางชุมชน เช่น มือเท้าเปื่อย น้ำกัดเท้า โรคตาแดงและท้องร่วง ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนเหล่านี้ยังไม่มี ความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่

รุนแรงดังเช่นกรณีของการเกิดอุทกภัยที่ทำให้เกิดแผ่นดินถล่มในพื้นที่บริเวณเชิงเขาแล้วทำให้ผิวหน้าดินถูกชะล้าง ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ และแหล่งน้ำตื้นเขิน ผลกระทบในลักษณะนี้ว่าไม่มากเท่ากับชุมชนที่อยู่บริเวณเชิงเขา ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนทั้ง 3 นับว่ามีทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่นเดียวกับการศึกษาของ Grunt (1995) แต่อาจมีระดับความรุนแรงน้อยกว่า เมื่อพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นมีทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยถ้าอุทกภัยมีความรุนแรงมากผลกระทบระยะยาวจะมีมากกว่า เช่น การเกิดโรคระบาดที่รุนแรงตามมาหลังน้ำลด การขาดแคลนอาหาร การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน และการประกอบอาชีพ แต่จากการเก็บข้อมูลในชุมชนในการศึกษาคั้งนี้พบว่าชุมชนสามารถฟื้นตัวได้เร็วและไม่พบว่ารุนแรงมากเช่นเดียวกับการศึกษาของ Grunt (1995) ที่ทำให้คนเกิดฆ่าตัวตายตามมา และส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจในวงกว้าง นอกจากนี้สิ่งที่ควรคำนึงถึง คือ คนในชุมชนอาจได้รับผลกระทบจากอุทกภัยที่ต่างกันตามปัจจัยต่างๆ เช่น กลุ่มของสังคม รายได้ เพศ อายุ และระดับการศึกษาที่ต่างกันด้วย<sup>21</sup> อย่างไรก็ตามในการศึกษาพบว่าการเกิดอุทกภัยครั้งนี้บางชุมชนได้รับผลกระทบเศรษฐกิจด้านดีด้านดีอยู่บ้าง เช่น การทำประมงจับปลาเพื่อบริโภคและขายในช่วงน้ำท่วม และพื้นที่น้ำท่วมเป็นผลดีต่อการเพาะปลูกเพราะพื้นที่น้ำท่วมได้รับธาตุอาหารเพิ่มขึ้นจากตะกอนน้ำที่พัดพาทับถมทำให้ดินสมบูรณ์ขึ้น ในขณะที่ผลกระทบทางด้านสังคมก็มีผลดีด้วยเช่นกัน เนื่องจากการเกิดอุทกภัยครั้งนั้นทำให้ชุมชนเกิดความสามัคคีจากการต้องต่อสู้กับภัยพิบัติร่วมกัน มีความร่วมแรงกันอย่างแข็งขัน มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันมีมากขึ้น มีการให้และได้รู้จักกับชุมชนอื่นๆ มากขึ้น การตระหนักถึงการวางแผนป้องกันอุทกภัยที่ยั่งยืน และรู้จักการแก้ปัญหาด้วยตนเองโดยไม่ต้องให้หน่วยงานภายนอกมาช่วยเหลือ

อย่างไรก็ตามถ้าการเกิดอุทกภัยผลกระทบที่เกิดขึ้นที่เป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจสามารถบรรเทาลงได้ถ้าชุมชนได้รับข้อมูลที่ชัดเจนและทันสถานการณ์แล้วมีการป้องกันสิ่งก่อสร้างต่างๆ การเตรียมการรองรับปริมาณน้ำที่ไหลผ่าน การอพยพประชาชน การเคลื่อนย้ายสิ่งของใช้ในที่พักอาศัยและสำนักงาน การเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตรล่วงหน้า (กรณีที่สามารถทำได้) และเตรียมพืชที่สามารถอยู่กับน้ำได้ ทั้งนี้ถ้าชุมชนมีการเตรียมการล่วงหน้าที่ดี เช่น การเตรียมการเรือศูนย์อพยพ จะช่วยให้การบริหารจัดการอุทกภัยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งส่งผลต่อการบรรเทาผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ตลอดจนชีวิตและทรัพย์สินได้พอสมควร

ในกรณีของเครือข่ายชุมชนและการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการศึกษาครั้งนี้พบว่าทั้ง 3 ชุมชนมีการสร้างเครือข่ายและชุมชนมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่างๆ ตามวาระและโอกาสต่างๆ แต่อาจแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น การสร้างเครือข่ายและกิจกรรมที่ทำ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวส่งผลดี

<sup>21</sup> Adedeji, eds., (2012).

ต่อการจัดการอุทกภัยของชุมชนที่เกิดขึ้นตามมา สำหรับชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์การจัดตั้งเครือข่ายชุมชนย่อยต่างๆ ดำเนินการโดยสำนักงานเขตทวีวัฒนา และแต่ละชุมชนย่อยจะมีตัวแทนเข้าร่วมเป็นเครือข่ายของชุมชนโดยรวมด้วย การดำเนินกิจกรรมของชุมชนด้วยกันส่วนใหญ่ขับเคลื่อนประสานงานโดยเจ้าหน้าที่จากสำนักงานเขตฯ มีการร่วมกิจกรรมต่างๆ ด้วยกันทุกเครือข่าย กลุ่มออมทรัพย์ ชมรมผู้สูงอายุ (เพื่อดูแลผู้สูงอายุ) และชมรมสตรี (เพื่อให้สตรีมีงานทำและศักดิ์ศรีของสตรี) นอกจากนี้สมาชิกในชุมชนย่อยส่วนใหญ่จะรู้จักและคุ้นเคยกัน มีการทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกันตามวาระและโอกาสต่างๆ เป็นประจำ ในส่วนของชุมชนปากเกร็ดก็เช่นเดียวกัน มีการจัดตั้งชุมชนย่อยต่างๆ ดำเนินการโดยเทศบาลนครปากเกร็ด ที่สมาชิกในชุมชนซึ่งเป็นคนที่อาศัยประจำอยู่ในชุมชน แต่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนบางส่วนเป็นคนภายนอกที่เข้ามาอาศัยชั่วคราว เช่น ผู้เช่าบ้านหรือห้องพัก ในกรณีที่ผู้เช่าอาศัยประจำอยู่ในชุมชนมักรู้จักกันและมีการทำกิจกรรมร่วมกันตามโอกาสต่างๆ ในขณะที่ผู้นำชุมชนย่อยต่างๆ รู้จักคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี สำหรับชุมชนบางระกำมีเครือข่ายภายในชุมชน โดยแต่ละหมู่บ้านมีชุมชนย่อย ตัวผู้นำหรือตัวแทนชุมชนแต่ละหมู่บ้านเข้าร่วมเป็นแทนสภาชุมชน นอกจากนี้ ชุมชนส่วนใหญ่มีการเข้าร่วมในการสร้างกฎระเบียบข้อบังคับ และการเข้าร่วมในการวางแผน ดำเนินกิจกรรม ประเมินผลกิจกรรมโครงการและช่วยเหลือกัน ตัวอย่างชุมชนบางระกำที่คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อพัฒนาชุมชนและร่วมกันแก้ปัญหาต่างๆ เช่น การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โครงการสุขภาพชุมชน และการรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นองค์กร กลุ่มเครือข่ายต่างๆ เช่น ธนาคารชุมชน กองทุนพันธุ์พืช กองทุนผลัดดันน้ำ ในขณะที่เดียวกันมีการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำที่ประสานงานต่างๆ ในการขับเคลื่อนงานบริการและพัฒนาชุมชน และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลบางระกำเข้ามามีบทบาทในชุมชนด้วย การที่ในแต่ละชุมชนที่ศึกษาครั้งนี้มีการสร้างเครือข่ายในแต่ละชุมชนย่อย แล้วแต่ละชุมชนย่อยมีการเชื่อมโยงกันผ่านผู้นำหรือผู้แทนของชุมชนโดยรวมนับว่าสอดคล้องกับการศึกษาของ Krebs and Holley (2012) ซึ่งการสร้างเครือข่ายดังกล่าวนับเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้มีความสัมพันธ์ในชุมชนกันมากขึ้น การที่คนในชุมชนมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันจะช่วยให้การทำงานของชุมชนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

เมื่อนำข้อมูลที่ได้มาเทียบเทียบกับการศึกษาหรือรายงานของหน่วยงานอื่นที่เคยรายงานไว้ หลังจากการเกิดอุทกภัยสิ้นสุดลง ดังเช่นการศึกษาของมหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี (2555) ที่เกี่ยวกับชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์ และรายงานของเทศบาลนครปากเกร็ด (2555) ที่เกี่ยวกับชุมชนปากเกร็ด ก็พบว่าสอดคล้องกัน<sup>22</sup> กล่าวคือ

<sup>22</sup> ทางชุมชนบางระกำก็นับว่าเป็นชุมชนที่คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยเป็นอย่างดีเช่นเดียวกัน แต่ไม่มีงานวิจัยหรือรายงานที่จะนำมาเทียบเคียงเช่นกรณี 2 ชุมชนดังกล่าวได้.

จากการศึกษาของมหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรีพบว่าในการบริหารจัดการอุทกภัยของชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์ ชุมชนมีการใช้กระบวนการเครือข่ายชุมชน จัดให้มีศูนย์การเรียนรู้ในเชิงชุมชนที่มีมาตรฐาน การพัฒนาศักยภาพของคนในชุมชนเพื่อให้รับมือกับสถานการณ์น้ำได้ มีการประชุมเพื่อระดมความคิดด้วยรูปแบบเวทีประชาชนเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมและสร้างความเข้มแข็งของชุมชนด้วยศูนย์การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

จากการเก็บข้อมูลภาคสนามในครั้งนี้ ในช่วงก่อนเกิดอุทกภัย ก็พบว่าในช่วงก่อนเกิดอุทกภัยทุกชุมชนย่อมมีการจัดตั้งเครือข่ายภายในชุมชนเพื่อให้เกิดความร่วมมือและประสานงานในเรื่องข้อมูลข่าวสารและให้ความช่วยเหลือคนในชุมชน

- มีการร่วมมือด้านชุดลอกทางระบายน้ำ
- การทำแนวป้องกันน้ำท่วม
- การซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้างให้มั่นคงแข็งแรง
- การปรับสภาพพื้นที่
- การประชุมกรรมการหมู่บ้านเพื่อเตรียมความพร้อมป้องกันน้ำท่วม
- การประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกในชุมชนรับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเกิดอุทกภัยและการเตรียมความพร้อม
- การเตรียมเครื่องอุปโภคบริโภคและเวชภัณฑ์

การร่วมมือกับชุมชนหรือหน่วยงานภายนอก ในช่วงก่อนเกิดอุทกภัยมีหน่วยงานภายนอกเข้ามาให้ความช่วยเหลือในการทำคันกั้นน้ำ เตรียมศูนย์อพยพและจัดประชุมคณะกรรมการประสานงาน (สำนักงานเขตทวีวัฒนา กรุงเทพมหานคร) ส่วนในช่วงระหว่างเกิดอุทกภัย ชุมชนมีการจัดตั้งเครือข่ายภายในชุมชนเพื่อให้เกิดความร่วมมือ ชุมชนมีการร่วมมือกันในการซ่อมแซมแนวป้องกันน้ำอย่างสม่ำเสมอ และจัดเวรยามเฝ้าระวังสถานการณ์ความรุนแรงของน้ำ การทำสะพานและทางเดินชั่วคราว อำนวยความสะดวกผู้อยู่อาศัย และประสานงานเรื่องข้อมูลข่าวสารและการให้ความช่วยเหลือกับคนในชุมชน เครือข่ายกับภายนอกชุมชน เกิดขึ้นหลังจากเกิดน้ำท่วมไประยะหนึ่งแล้ว มีการเผยแพร่สถานการณ์น้ำท่วมผ่านสื่อต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ ทีวี และวิทยุ เริ่มมีหน่วยงานภายนอกเข้ามาให้ความช่วยเหลือ (ไม่มีการสร้างเครือข่ายที่ชัดเจนมากในระหว่างชุมชนกับหน่วยงานภายนอก ว่าถ้าเกิดอุทกภัยแล้วจะทำอย่างไร ร่วมมือกันอย่างไรบ้าง) เช่น สำนักงานเขตทวีวัฒนา (เครื่องสูบน้ำ) นักการเมืองท้องถิ่น (อาหาร น้ำดื่ม) ภาคธุรกิจเอกชน (อาหาร น้ำดื่ม) ตั้งศูนย์ดูแลผู้ประสบภัย (ศูนย์กระจายข่าว แจกจ่ายอาหาร น้ำดื่ม และเวชภัณฑ์) กำหนดศูนย์อพยพ เช่น วัดและโรงเรียน วัดที่อยู่ใกล้เคียง น้ำไม่ท่วม สำหรับในช่วงภายหลังเกิดอุทกภัย สมาชิกในชุมชนมีการร่วมมือกันโดยระดมทำความสะอาด ซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้างที่ได้รับความเสียหายชำรุด ปลูกต้นไม้

ทดแทน หน่วยงานภายนอก (หน่วยงานทหาร พรรคการเมือง) เข้าไปให้ความช่วยเหลือในการซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้าง และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมต่างๆ

สำหรับชุมชนปากเกร็ด จากรายงานการบริหารจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งว่าความสำเร็จในการป้องกันน้ำท่วมจากอุทกภัยในปี 2554 เกิดจากความร่วมมือร่วมใจของคนในชุมชนและความเข้มแข็งของเทศบาลนครปากเกร็ดในการบริหารจัดการอุทกภัย ในช่วงเวลาต่างๆ เช่น ในช่วงก่อนเกิดอุทกภัยทางเทศบาลนครปากเกร็ด มีการจัดตั้งหน่วยส่วนร่วมชุมชน เพื่อทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือของคนในชุมชนทั้งในและนอกคั้นกันน้ำให้จัดเป็นศูนย์กลางประสานงานชุมชน เชิญชวนผู้มีจิตอาสาในการกรอกกระสอบทราย เผื่อระวังคั้นกันน้ำ การกระจายข่าวทำความเข้าใจภายใต้ข้อมูลที่ชัดเจนและสร้างความมั่นใจร่วมกันในการป้องกันน้ำท่วม

จากการสำรวจข้อมูลจากชุมชนในภาคสนามครั้งนี้ พบว่าคนในชุมชนปากเกร็ดที่ศึกษามีความร่วมมือกัน การพยายามช่วยเหลือตนเองทั้งภายในชุมชนย่อยด้วยกันและระหว่างชุมชนย่อย โดยอาศัยการสนับสนุนจากภายนอกเท่าที่จำเป็น มีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น และสอดคล้องกับความต้องการของสมาชิก โดยคนในชุมชนมีการกำหนดกิจกรรมโครงการที่จะทำร่วมกัน การสร้างกฎระเบียบ และร่วมมือกันในการวางแผนและดำเนินการ และการร่วมกันประเมินผลกิจกรรมที่ทำร่วมกัน กิจกรรมที่สมาชิกในชุมชนร่วมกันทำ ได้แก่ การวางแผนระดับชุมชนในการรับมืออุทกภัย การจัดทำพังกั้นน้ำ การจัดเวรยามดูแลระดับน้ำ การบริจาควัสดุอุปกรณ์ในการป้องกันน้ำท่วม การแจ้งเตือนสมาชิกในชุมชน การประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกในชุมชนออกมาร่วมกันแก้ไขปัญหาร่วมกันและจัดเตรียมกระสอบทราย สำหรับในช่วงระหว่างเกิดอุทกภัย ข้อมูลจากชุมชนชี้ว่าสมาชิกในชุมชนมีการร่วมมือกันมากที่สุดคือการจัดเตรียมเสบียงอาหาร เครื่องอุปโภคบริโภค การรักษาความปลอดภัย การจัดการขยะและสิ่งปฏิกูล การประสานงานและแสวงหาความช่วยเหลือหน่วยงานภายนอก การดูแลคนป่วย การบริจาคสิ่งของและอาหารช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการประชาสัมพันธ์ออกเสียงตามสายในการเตือนภัย

อย่างไรก็ตาม ทางด้านการสร้างเครือข่ายกับชุมชนภายนอกเมื่อเปรียบเทียบระหว่าง 3 ชุมชนแล้ว ในประเด็นนี้ทางชุมชนบางระกำนับว่ามีจุดเด่นมาก เนื่องจากมีการสร้างเครือข่ายภายนอกทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีองค์กรทั้งองค์กรชุมชนด้วยกัน หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนหลายแห่ง ซึ่งทางชุมชนเป็นชุมชนตัวอย่างที่หลายหน่วยงานเข้าไปส่งเสริมและสนับสนุนในการพัฒนา สำหรับเครือข่ายกับชุมชนภายนอกทั้งอยู่บริเวณรอบๆ และห่างไกลออกไปเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หากชุมชนใดประสบปัญหาชุมชนอื่นๆ ที่ไม่ประสบปัญหาจะเข้ามาช่วยเหลือเป็นเครือข่าย ทั้งนี้การสร้างเครือข่ายกับชุมชนภายนอกจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่พบว่า ผู้นำชุมชน คือ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลในขณะนั้นมีบทบาทสำคัญ สำหรับชุมชนอื่นๆ ที่

ศึกษาพบว่าทางชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์ มีความสัมพันธ์อันดีกับชุมชนที่อยู่ฝั่งคลองตรงกันข้าม ซึ่งอยู่ในเขตอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และชุมชนปากเกร็ด มีความสัมพันธ์อันดีระหว่างชุมชนที่ถูกน้ำท่วมกับชุมชนใกล้เคียงในเขตเทศบาลด้วยกันที่ไม่ถูกน้ำท่วม การที่ชุมชนมีความสัมพันธ์ที่ดีกับองค์กรหรือสถาบันภายนอกไม่ว่าเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ ล้วนเป็นผลดีต่อการดำเนินงานของชุมชนทั้งสิ้น ซึ่งการช่วยเหลือระหว่างท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการทางชุมชนซึ่งมีความรวดเร็วมากกว่าการขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ

### 7.3.2 วิธีการบริหารจัดการและปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่ทำให้ชุมชนประสบผลสำเร็จในการจัดการกับวิกฤติอุทกภัยของชุมชน

#### 1) วิธีการบริหารการจัดการอุทกภัย

ในการศึกษาครั้งนี้มีการแบ่งการจัดการอุทกภัยเป็น 3 ช่วง คือ ก่อนเกิด ระหว่างเกิด และหลังเกิด แต่ละช่วงแบ่งมาตรการที่ดำเนินการเป็นสิ่งก่อสร้างและไม่ใช้สิ่งก่อสร้างซึ่งปรับจากงานของชูโชค อายุพงศ์ (2555) เป็นหลัก รวมทั้งวรรณกรรมอื่นๆ ที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 ซึ่งผลการศึกษาในครั้งนี้คล้ายกับสิ่งที่หลายท่านได้เสนอไว้ดังกล่าว โดยในช่วงก่อนเกิดอุทกภัยด้านสิ่งก่อสร้าง ได้แก่ การขุดลอกทางระบายน้ำ การจัดทำพนังกั้นน้ำ การทำแนวป้องกันน้ำท่วม การจัดเตรียมกระสอบทรายเพื่อทำคันกั้นน้ำ (บางชุมชนมีการซ่อมสิ่งปลูกสร้างให้มั่นคงแข็งแรงและการปรับสภาพพื้นที่ในชุมชน) ทางด้านไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง เป็นการเตรียมความพร้อมที่เกี่ยวกับการวางแผนรองรับการเกิดน้ำท่วมที่จะมาถึง การประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลแก่สมาชิกในชุมชนทั้งที่เกี่ยวข้องกับภัยที่จะมาถึงเพื่อให้แต่ละคน (ครอบครัว) เตรียมการรับมือและเพื่อระดมความร่วมมือร่วมใจในการทำออกมามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและทำกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทั่วไปทั้ง 3 ชุมชนมีการเตรียมการระดับหนึ่ง แต่บางชุมชนมีการประสานกับหน่วยงานภายนอกด้วยในการระดมทรัพยากรต่างๆ ในการเตรียมการรวมทั้งการประสานกับเครือข่ายชุมชนภายนอกด้วยกัน ดังกรณีของชุมชนบางระกำที่ผู้นำชุมชน (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ได้มีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเครือข่ายชุมชนภายนอกต่างๆ เป็นประจำ ซึ่งจะส่งผลดีเมื่อเกิดอุทกภัยและในการฟื้นฟูหลังเกิดน้ำท่วม นอกจากนี้ยังพบว่าชุมชนบางระกำมีการกำหนดจุดที่ตั้งศูนย์ประสานงานไว้ล่วงหน้า คือ บริเวณสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลและวัดสุขวัฒนาราม (อยู่บริเวณเดียวกัน) สำหรับใช้เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการช่วงน้ำท่วม ส่วนชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์และชุมชนปากเกร็ดก็มีการประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับชุมชนนั้นๆ เช่น สำนักงานเขตทวีวัฒนา เทศบาลเมืองปากเกร็ด และองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี แต่บางชุมชนเชื่อว่าทรัพยากรต่างๆที่ใช้สำหรับเตรียมการป้องกันในระยะก่อนน้ำท่วมนี้ยังไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตามทุกชุมชนที่ศึกษายังไม่พบว่ามีมีการเตรียมการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเตรียมอาหาร น้ำดื่ม วัสดุ และสิ่งของจำเป็นอื่นๆ การ



เตรียมการจัดการเรื่องขยะสิ่งปฏิกูล การจัดการด้านสุขภาพอนามัยและดูแลผู้ป่วยเบื้องต้น การจัดทำแผนที่ความเสี่ยงต่อน้ำท่วมของชุมชน และการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ราชการในท้องถิ่น การเตรียมการประกอบอาชีพที่อยู่กับน้ำในกรณีที่น่าท่วมช้งนาน เช่น การปลูกพืชน้ำ

ในช่วงระหว่างเกิดอุทกภัย มาตรการด้านสิ่งก่อสร้างสำหรับชุมชนทั้ง 3 มีลักษณะคล้ายกัน คือการซ่อมแซมแนวป้องกันน้ำท่วม และการทำสะพานหรือทางเดินชั่วคราวอำนวยความสะดวกให้กับผู้ที่อยู่อาศัยสัญจรไปมา แต่ในด้านไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง ในช่วงแรกสิ่งที่คล้ายกันคือทางภายในชุมชนได้มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการจัดการศูนย์อพยพและศูนย์ดูแลผู้ประสบภัย เช่น การจัดการเรื่องอาหาร น้ำดื่ม สิ่งของเครื่องใช้ เวชภัณฑ์ การรักษาความปลอดภัย การจัดการขยะสิ่งปฏิกูล การดูแลคนป่วยเบื้องต้น (คนป่วย ผู้สูงอายุ เด็กเล็ก) โดยใช้โรงเรียนวัด และหน่วยราชการในพื้นที่เป็นศูนย์กลาง รวมทั้งการเฝ้าระวังสถานการณ์ความรุนแรงของน้ำ และการส่งเสียงตามสายในการเตือนภัย สำหรับชุมชนบางระกำยังมีการจัดหาเรือสำหรับการสัญจรคอยให้ความช่วยเหลือชุมชนที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างกันมาก และไม่ได้อพยพมาอยู่ที่ศูนย์อพยพ แต่เมื่อข่าวสารเกี่ยวกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นผ่านสื่อต่างๆ ทำให้หน่วยงานภายนอกรวมทั้งนักการเมืองในพื้นที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือ ซึ่งในกรณีนี้ทุกชุมชนชี้ว่าการบริหารจัดการไม่เป็นระบบ มีความซ้ำซ้อน และบางกรณีผู้ที่เข้าไปช่วยเหลือไม่ได้มุ่งเข้าไปอย่างจริงจัง สำหรับหน่วยงานภายนอกที่เข้าไปนั้นนอกจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังมีหน่วยงานเอกชน เช่น ภาคธุรกิจ มูลนิธิและชมรม เข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยโดยช่องทางที่เข้าไปนั้นมีทั้งไม่ได้มีความสัมพันธ์กับคนในชุมชนโดยตรงและผ่านความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้นำและคนในชุมชน เช่น กลุ่มบางกอกฟอร์รัม ที่เข้าไปช่วยเหลือชุมชนโรงเรียนมหาสวัสดิ์ ธนาคารเกียรตินาคินที่เข้าไปช่วยเหลือชุมชนปากเกร็ด และเครือข่ายชุมชนจากปราจีนบุรีที่เข้าไปช่วยเหลือชุมชนบางระกำ ซึ่งในกรณีนี้แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างชุมชนกับองค์กรหรือสถาบันภายนอกชุมชนเป็นประโยชน์อย่างมากในการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้น

สำหรับในช่วงของการฟื้นฟูภายหลังจากน้ำลด มาตรการด้านสิ่งก่อสร้าง ทั้ง 3 ชุมชนมีการดำเนินการคล้ายกัน ได้แก่ การบูรณะซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้างที่เสียหายชำรุด เช่น ทางเดิน ถนน บ้านเรือนที่อยู่อาศัย ตลอดจนสิ่งก่อสร้างสาธารณะอื่นๆ ส่วนมาตรการด้านไม่ใช่สิ่งก่อสร้างสิ่งทีคล้ายกัน คือ การระดมกันทำความสะอาดเก็บสิ่งปฏิกูลแล้ว บ้านเรือนและที่สาธารณะ การสำรวจประเมินความเสียหาย และการแจกจ่ายอาหารและสิ่งของเครื่องใช้ให้กับผู้ประสบภัย แต่ในการประสานขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกในการบูรณะฟื้นฟูแต่ละชุมชนขึ้นอยู่กับบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับชุมชนนั้นๆ และความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับหน่วยงานเหล่านั้นที่มีก่อนหน้านั้นด้วย โดยเฉพาะที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่เดียวกันพบว่าชุมชน

เกษตรกรรมมีการดำเนินการช่วยเหลือคนในชุมชนโดยมีการตั้งศูนย์ประสานงานความช่วยเหลือในการจัดหาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ เพื่อทดแทน การปรับเปลี่ยนพันธุ์พืชและใช้เวลาเพาะปลูกในช่วงเวลาสั้น การจัดตั้งธนาคารพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ และการส่งเสริมอาชีพอื่นๆ ซึ่งนับว่าเป็นชุมชนตัวอย่างที่คำนึงถึงการฟื้นฟูด้านเศรษฐกิจของชุมชนไม่เฉพาะด้านสิ่งก่อสร้างและการทำความสะอาดหรือสูบน้ำออกจากที่น้ำท่วมขังเป็นหลัก อย่างไรก็ตามการตั้งศูนย์ประสานงานดังกล่าวอาจมีบทบาทน้อยกว่าในกรณีของชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์และชุมชนปากเกร็ด เนื่องจากเป็นชุมชนในเขตชานเมือง ภายหลังจากน้ำลดแล้วคนในชุมชนค่อยกลับไปประกอบอาชีพได้ตามปกติ ซึ่งส่วนใหญ่ทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ

สำหรับทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินการจัดการอุทกภัย ทั้ง 3 ชุมชนในช่วงแรกชุมชนอาจมีศักยภาพเพียงพอในการพึ่งพาตนเองเป็นหลักและพึ่งพาทายนอกบางส่วน แต่ในช่วงน้ำท่วมที่เป็นระยะเวลานานประกอบกับน้ำท่วมสูงและภายหลังน้ำลดชุมชนจำเป็นต้องพึ่งพาทายจากภายนอกชุมชนทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนในการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูชุมชน

ในการศึกษาครั้งนี้พบว่าในการจัดการอุทกภัยของทั้ง 3 ชุมชนล้วนการมีส่วนร่วมของชุมชนคนในชุมชนโดยรวมมีความสามัคคีร่วมแรงร่วมใจกันในการจัดการอุทกภัยในสามช่วงของการเกิดอุทกภัย แม้ว่าอาจมีปัญหาอยู่บ้างที่สมาชิกบางคนขาดความเสียสละในการรับของบริจาค ทั้งนี้สาเหตุหลักที่ชุมชนให้ความร่วมมือคือในแต่ละชุมชนมีเครือข่ายภายในชุมชนย่อยและความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนย่อยด้วยกัน ผู้นำหรือผู้แทนชุมชนมีการพบปะประชุมร่วมกันเป็นประจำ โดยมีหน่วยงานในท้องถิ่นประสาน เช่น ทางชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์ที่มีฝ่ายพัฒนาชุมชนของสำนักงานเขตทวีวัฒนาเป็นผู้ประสานงาน ทางชุมชนปากเกร็ดมีเทศบาลนครปากเกร็ดและทางชุมชนบางระกำที่มีสภาชุมชนในตำบล ซึ่งมีการประชุมผู้แทนเครือข่ายชุมชนในพื้นที่เป็นประจำ ในขณะเดียวกันสมาชิกในชุมชนอาจมีความเป็นเครือญาติ ความคุ้นเคยที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันมานาน การเข้าร่วมกิจกรรมกลุ่ม เช่น ชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มสตรี กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ งานบุญและงานสังคมต่างๆ นอกจากนี้คนในชุมชนมีความคุ้นเคยกับภาวะน้ำท่วมที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีในช่วงน้ำหลากและทะเลหนุนสูง ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเกื้อหนุนให้สมาชิกในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยได้ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แม้ว่าจะไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้ทั้งหมดเนื่องจากยังมีปัจจัยอื่นๆที่อยู่การควบคุมของชุมชน เช่น ความไม่ชัดเจนความไม่เป็นเอกภาพและทันเหตุการณ์ของข้อมูลที่เกี่ยวข้องอุทกภัยจากหน่วยงานราชการและสื่อต่างๆ และความรุนแรงของน้ำท่วมที่รุนแรงเป็นประวัตินการณ์เกินกว่าที่ชุมชนจะจัดการได้เอง

สำหรับการเพิ่มบทบาทของเครือข่ายชุมชนในการจัดการอุทกภัย บางชุมชนมีหน่วยงานภายนอกเข้ามาประสานงาน บางชุมชนทางองค์กรในชุมชนเองเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพราะว่าการ

สร้างเครือข่ายชุมชนอาจเกิดจากการผลักดันริเริ่มของหน่วยงานภายนอกหรือจากความริเริ่มและความพยายามของบุคคลในท้องถิ่นเมื่อเห็นว่ามีผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างชุมชน<sup>23</sup> ร่วมกัน เช่น ทางชุมชนริมคลองมหาสวัสดิ์ กิจกรรมที่เกี่ยวกับการจัดการอุทกภัยทางสำนักงานเขตทวีวัฒนา มีการจัดกิจกรรมร่วมกันระหว่างชุมชนย่อยต่างๆ เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับน้ำท่วม และแผนระวางต่างๆ มีการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือภัยพิบัติในชุมชนโดยช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาภัยพิบัติในชุมชน ตั้งกองทุนโดยการบริจาคของประชาชนทั้งในและนอกชุมชน ในขณะที่ชุมชนบางระกำมีสภาองค์กรชุมชน และองค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนกิจกรรมของชุมชน ทั้งนี้ การดำเนินกิจกรรมของชุมชนนั้น ไม่ว่าที่มาของเครือข่ายชุมชนเองหรือหน่วยงานภายนอก ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าเครือข่ายที่ตั้งขึ้นมานั้นได้มีการเน้นการช่วยเหลือตนเอง การมีส่วนร่วมของสมาชิก ความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของท้องถิ่น การพึ่งพาและสนับสนุนจากภายนอกเท่าที่จำเป็น การมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรม สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกในชุมชน ความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของท้องถิ่น<sup>24</sup>

ส่วนความร่วมมือกับเครือข่ายกับชุมชนภายนอกที่น่าเป็นตัวอย่างที่ดีคือชุมชนปากเกร็ดที่ชุมชนในเขตกับนอกเขตน้ำท่วมซึ่งอยู่ติดกันมีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างดี ในช่วงของการเกิดอุทกภัยความเสียหายของแต่ละชุมชนเป็นผลดีอีกฝ่ายหนึ่งกล่าวคือ ชุมชนในเขตน้ำท่วมได้รับความช่วยเหลือด้านอาหาร เครื่องดื่มและสิ่งของจำเป็นจากชุมชนที่อยู่นอกเขต ในขณะที่เดียวกันชุมชนที่อยู่นอกเขตได้รับประโยชน์ที่น้ำไม่ท่วมชุมชนของตนเอง (มีแนวป้องกันน้ำระหว่างชุมชนทั้งสองเขต) และกรณีของชุมชนบางระกำที่มีเครือข่ายกับชุมชนภายนอกที่เข้มแข็ง ซึ่งเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หากชุมชนใดประสบปัญหาชุมชนอื่นๆที่ไม่ประสบปัญหาจะเข้ามาช่วยเหลือเป็นเครือข่าย เช่น ชุมชนจากปราจีนบุรี นอกจากนั้นยังมีเครือข่ายร่วมมือกันกับกลุ่มภายนอกชุมชนเครือข่ายชุมชนคนรักแม่น้ำท่าจีนเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาหน้าท่วมในเขตลุ่มแม่น้ำท่าจีน ซึ่งการช่วยเหลือระหว่างท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการในลักษณะดังกล่าวทางผู้นำชุมชนบางระกำเห็นว่าเป็นความรวดเร็วมากกว่าการรอความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ

## 2) ปัจจัยที่ทำให้ประสบผลสำเร็จในการจัดการอุทกภัย

สำหรับปัจจัยที่ทำให้ชุมชนประสบความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยที่ผ่านมานั้นสามารถแบ่งเป็นความเห็นในมุมมองของชุมชน กับความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชุมชนประสบความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยทั้ง 3 ช่วง ในมุมมองของชุมชนประกอบด้วย 3 ปัจจัยหลัก คือ การเตรียมตัวล่วงหน้าและการวางแผนล่วงหน้าที่ดี ความ

<sup>23</sup> FAO. (2556).

<sup>24</sup> สุธี วรประดิษฐ์. (2555).

สามัคคีและความร่วมมือของคนในชุมชน และผู้นำชุมชนมีความเข้มแข็ง นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่การได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกและการมีเครือข่ายกับชุมชนภายนอก ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าปัจจัยความสำเร็จในช่วงก่อนอุทกภัยและระหว่างอุทกภัยเน้นไปที่การเตรียมตัวและการวางแผนล่วงหน้า และความร่วมมือและสามัคคีของคนในชุมชน ส่วนในช่วงการฟื้นฟูชุมชนปัจจัยสำคัญที่สุดคือความร่วมมือแรงร่วมใจและความสามัคคีในชุมชน ซึ่งพบว่าความช่วยเหลือจากภายนอกในช่วงแรกดูเหมือนว่าชุมชนเห็นว่าสำคัญน้อยกว่าปัจจัยภายในชุมชนเอง คือ เป็นการพยายามพึ่งตนเองเป็นหลัก แล้วการช่วยเหลือจากภายนอกอาจสำคัญน้อยกว่า แต่ในช่วงระหว่างเกิดอุทกภัยการช่วยเหลือจากภายนอกเริ่มสำคัญมากขึ้น แต่ในช่วงฟื้นฟูชุมชนการช่วยเหลือจากภายนอกมีความสำคัญมากที่สุดเมื่อเทียบกับใน 2 ช่วงก่อนหน้านั้น

ทั้งนี้การเตรียมตัวล่วงหน้าและการวางแผนล่วงหน้าที่ดีจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของชุมชนและผู้นำชุมชนที่มีความสามารถ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ชี้ว่าความสามัคคีและการมีส่วนร่วมของชุมชนไม่ได้เกิดขึ้นทันทีทันใดแต่มีที่มาจาก 2 ประเด็นหลัก คือ ความผูกพันกันที่มีต่อกันของคนในชุมชนมีความเป็นเพื่อนบ้าน มีการรวมกลุ่มการทำกิจกรรมต่างๆ กันตามวาระโอกาสต่างๆ เป็นประจำ ง่ายต่อการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน และความคุ้นเคยของคนในชุมชนที่อาศัยในพื้นที่ซึ่งปกติจะมีน้ำท่วมขังทุกปีในช่วงฤดูน้ำหลาก มีความตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และร่วมมือกันในการต่อสู้กับปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนมีทั้งปัจจัยด้านเศรษฐกิจคนในชุมชนตระหนักถึงถึงต้นทุนที่จะเกิดจากอุทกภัยกับประโยชน์ที่ตนเองและชุมชนจะได้รับถ้าไม่ท่วม และปัจจัยด้านสังคมวัฒนธรรมของชุมชนที่เป็นอยู่ในชุมชนนั้นๆ เป็นสำคัญ ในขณะที่เดียวกันลำพังชุมชนเองแม้ว่าเป็นแกนหลักในการดำเนินการแต่คงมีข้อจำกัดในการจัดการกับวิกฤติภัยได้ทั้งหมด จำเป็นต้องพึ่งความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกต่างๆ ดังเช่นข้อสรุปจากบทเรียนการจัดการอุทกภัยของชุมชนภาคกลาง<sup>25</sup>

สำหรับในทฤษฎีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปัจจัยที่สำคัญที่สุดกล่าวได้ว่าเป็น การมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ ผู้นำชุมชน และการให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานราชการและเอกชน ซึ่งในช่วงระหว่างน้ำท่วมมูลนิธิเอกชนนับว่าเป็นหน่วยงานประเภทหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญเช่นกัน ทั้งนี้หน่วยงานเหล่านี้เห็นว่าการที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากนั้นเพราะชุมชนมีประสบการณ์จากการเกิดน้ำท่วมเป็นประจำมีความพร้อมอยู่แล้ว ซึ่งต่างจากมุมมองชุมชนที่ให้ความสำคัญของกลุ่มทางสังคมและความคุ้นเคยการทำกิจกรรมร่วมกันของคนในสังคมที่เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

<sup>25</sup> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2555ช).

### 7.3.3 ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการจัดการกับวิกฤติอุทกภัยของชุมชน

ส่วนปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการจัดการกับวิกฤติอุทกภัย สามารถแบ่งเป็น ความเห็นของชุมชนกับความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกัน

#### 1) ปัญหาอุปสรรคในการจัดการกับวิกฤติอุทกภัย

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ชุมชนประสบในช่วงต่างๆ ของอุทกภัยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความคล้ายกันและแตกต่างกัน คือ ในช่วงก่อนเกิดอุทกภัย ซึ่งชุมชนจะต้องมีการเตรียมการมีปัญหาคาดข้อมูลที่ไม่ชัดเจน เพียงพอและทันเวลา ซึ่งในปัญหานี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ยอมรับว่าชุมชนได้รับข้อมูลได้ไม่ทั่วถึง เป็นจริงและทันเวลา ส่วนปัญหารองลงมาคือการขาดทรัพยากรต่างๆ ทั้งเงินทุน วัสดุ อุปกรณ์ที่ใช้ในการเตรียมการป้องกัน และมีปัญหาอยู่บ้าง ได้แก่ การไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความร่วมมือจากชุมชนบางส่วน อย่างไรก็ตามหน่วยงานเห็นว่าหน้าที่ชุมชนประสบภัยมีพื้นที่กว้าง ประชาชนอาศัยกระจุกกระจายทำให้เป็นอุปสรรคในการจัดการ

ในช่วงของการเกิดอุทกภัย ปัญหาและอุปสรรคหลักของชุมชน คือ ความไม่สะดวกในการเดินทางเข้าออกชุมชนและค่าใช้จ่ายสูง และปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นกับชุมชนที่ยังอาศัยอยู่ในพื้นที่ประสบภัย เช่น ขยะสิ่งปฏิกูล ห้องสุขา การดูแลคนป่วยและการเคลื่อนย้ายผู้ป่วย อาหารและสิ่งของเครื่องใช้ไม่เพียงพอ ซึ่งในประเด็นนี้ทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นว่าหน้าที่คนในชุมชนบางส่วนไม่ยอมอพยพออกจากพื้นที่ประสบภัยและเส้นทางคมนาคมถูกตัดขาดทำให้ยากต่อการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆดังกล่าว ซึ่งปัญหาคาดรองจากพื้นที่อาจมีหลายปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ความเป็นห่วงในทรัพย์สิน การยึดติดกับบ้านพักอาศัย และการขาดความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับความรุนแรงของอุทกภัยในพื้นที่นั้นๆ นอกจากนี้ในการจัดสรรอาหารและสิ่งของบริจาคสมาชิกในชุมชนบางส่วนขาดความเสถียรในการรับการจัดสรรตามที่ควรได้รับ ซึ่งในประเด็นนี้พบมากน้อยต่างกันในแต่ละชุมชน แต่ไม่ใช่เป็นปัญหาหลักในขณะนั้น

สำหรับภายหลังเกิดอุทกภัย ปัญหาและอุปสรรคที่ชุมชนประสบกับในทรณะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคล้ายกัน คือเป็นประเด็นเกี่ยวกับการประเมินมูลค่าความเสียหายและการชดเชย แต่มุมมองต่างกันที่ชุมชนเห็นว่า การประเมินมูลค่าเพื่อชดเชยความเสียหายของผู้ประสบภัยไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (มักจะต่ำกว่าที่เกิดขึ้นจริง) ความไม่เป็นธรรมในการชดเชยความเสียหายระหว่างสมาชิกในชุมชนที่ได้รับผลกระทบเหมือนกัน การรับเงินชดเชยมีขั้นตอนยุ่งยาก ในขณะที่หน่วยงานต่างเห็นว่าประชาชนไม่เข้าใจหลักเกณฑ์ให้ความช่วยเหลือ และยอมรับว่าเจ้าหน้าที่บางส่วนมีอคติ นอกจากนี้ยังมีปัญหาขาดแคลนเงินทุน เครื่องมือและอุปกรณ์ในการฟื้นฟู

ชุมชน และขาดการดูแลจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในประเด็นนี้ทางหน่วยงานยอมรับว่าความต้องการของชุมชนมีความหลากหลาย การช่วยเหลืออาจไม่ทั่วถึง และเจ้าหน้าที่มีน้อย

## 2) ข้อเสนอแนะในการจัดการอุทกภัย

ในช่วงก่อนเกิดอุทกภัยข้อเสนอแนะของชุมชนและของหน่วยงานต่างก็เน้นในเรื่องของข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสถานการณ์อุทกภัยที่กำลังจะเกิด โดยชุมชนควรสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับอุทกภัยที่ชัดเจนในทุกด้าน เช่น ระดับความรุนแรงของภาวะอุทกภัย เป็นเอกภาพและทันสถานการณ์ เพื่อเตรียมรับความพร้อมรองรับกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและมีการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องได้ ในขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็คำนึงถึงประเด็นนี้ โดยเสนอว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการประสานงานกันและประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนได้รับทราบข้อมูลได้อย่างทั่วถึง เป็นจริงและทันเวลา นอกจากนี้ชุมชนเห็นว่าควรสร้างความชัดเจนของการประสานงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการเตรียมการเพื่อรองรับสถานการณ์ภาวะอุทกภัยที่จะเกิดขึ้น เช่น การมอบหมายผู้ที่เป็นเจ้าภาพหลักในด้านต่างๆ ไว้ล่วงหน้า ในขณะที่เดียวกันชุมชนต้องมีการวางแผนเตรียมการล่วงหน้าในการรองรับสถานการณ์

ในช่วงระหว่างเกิดอุทกภัย เป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องล้วนให้ความสำคัญกับการจัดระบบในการจัดการและให้ความช่วยเหลือ แต่ทางชุมชนมองในระดับจุลภาค คือ ระบบของการประสานงานกันมีการมอบหมายหน้าที่ให้กับผู้ที่รับผิดชอบที่ชัดเจนในการจัดการในพื้นที่ที่ประสบภัย เช่น ศูนย์อพยพ ในการรับบริจาคและจัดสรรจัดการเรื่องอาหาร สิ่งของจำเป็น ยานพาหนะ และสุขอนามัย และในการรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกชุมชน ในขณะที่ทางหน่วยงานมองระดับภาพรวมของการดำเนินการ คือ การจัดระบบให้ความช่วยเหลือครอบคลุมพื้นที่ การจัดระบบให้ความช่วยเหลือระหว่างหน่วยงานต่างๆด้วยกันที่เข้าไปในชุมชน หรืออาจแบ่งเป็นโซนๆไปกรณีที่เป็นพื้นที่ใหญ่

สำหรับในช่วงภายหลังเกิดอุทกภัย ทั้งชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องล้วนให้ความสำคัญกับการจ่ายเงินชดเชยความเสียหาย และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยโดยชุมชนเสนอว่าการเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลอย่างเป็นระบบและเป็นธรรม โดยการประเมินมูลค่าความเสียหายที่สอดคล้องกับความเป็นจริง และการชดเชยที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประสบภัยด้วยกัน) การลดขั้นตอนความยุ่งยากในการจ่ายค่าชดเชย รวมทั้งไม่นำเอาประเด็นการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ในขณะที่ข้อเสนอแนะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นลักษณะของการกำกับดูแลว่าการชดเชยนั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์อย่างเคร่งครัดและไม่เลือกปฏิบัติ ส่วนการให้ความช่วยเหลือเพื่อฟื้นฟูชุมชนควรมีการประสานงานการฟื้นฟูจากหน่วยงานภายนอกควรดำเนินการอย่างเป็นระบบ การจัดระบบการให้

ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ ทางหน่วยงานเน้นไปที่การอบรมให้ความรู้ด้านเกษตรและสร้างอาชีพเสริม นอกจากนี้ยังมีการให้ความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแก่ชุมชน

### 7.3.4 แบบจำลองในการจัดการของชุมชนในการรองรับการจัดการกับวิกฤตอุทกภัยของชุมชน

แบบจำลองที่นำเสนอในที่ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน เนื่องจากในสภาพความเป็นจริงชุมชนไม่ได้อยู่โดดเดี่ยวมีการปฏิสัมพันธ์เกิดขึ้นทั้งระหว่างภาคส่วนต่างๆ ทั้งภายในชุมชนเองและกับชุมชนภายนอกอย่างเป็นพลวัต โดยเฉพาะในการแก้ปัญหาและการพัฒนาชุมชนมีทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องมากบ้างน้อยบ้างตามสภาพของแต่ละแห่ง การจัดการอุทกภัยของชุมชนที่จะสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบและยั่งยืนนั้นจึงต้องเข้าใจภาพรวมของปัจจัยต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ การที่แบบจำลองประกอบด้วย 5 ขั้นตอนนั้น ด้วยเหตุผลและความสำคัญของขั้นตอนต่างๆ กล่าวคือ

ในส่วนของบริบทของชุมชน ซึ่งก็คือสภาพของชุมชนที่เป็นอยู่อย่างองค์รวม ทั้งลักษณะทางกายภาพของชุมชน สภาพของเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การสร้างเครือข่ายชุมชน การมีส่วนร่วมและความสมัครสมานสามัคคีของคนในชุมชน การเกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงของชุมชนระหว่างชุมชนกับภายนอกทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ (รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น) หน่วยงานเอกชน (ธุรกิจเอกชน สื่อมวลชน และมูลนิธิต่างๆ) และความเชื่อมโยงระหว่างชุมชนนั้นๆ กับชุมชนภายนอกอื่นๆ ย่อมมีอิทธิพลต่อการจัดการอุทกภัยของชุมชนนั้นๆ ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว สำหรับปัจจัยด้านวัฒนธรรมนั้นจากแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน สุธีวรประดิษฐ์ (2555) ก็ชี้ว่าค่านิยม ความเชื่อและประเพณีล้วนมีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในนั้นๆ

ในส่วนของชุมชนเองนับเป็นแกนหลักในการจัดการอุทกภัยของชุมชนด้วยตนเอง ซึ่งในการจัดการอุทกภัยในประเทศไทย กรณีของบทเรียนการจัดการอุทกภัยของขบวนการชุมชนภาคกลาง<sup>26</sup> และในต่างประเทศ ทั้งกรณีของประเทศไนจีเรีย<sup>27</sup> กัมพูชา<sup>28</sup> และฟิลิปปินส์<sup>29</sup> ในขณะที่ Perez et.al., (2007) ก็ชี้ให้เห็นความสำคัญของชุมชนในการดำเนินการ สำหรับการมีส่วนร่วมของชุมชนมีความสำคัญต่อการจัดการอุทกภัยของชุมชน ดังการศึกษาของ พิชัย สุนทรนันท์ (2550) สุภัญญา ใจเย็น และจิราภรณ์ นิยมกาญจนา (2554) และ Motoyoshi (2006) อย่างไรก็ตามการที่จะ

<sup>26</sup> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2555ช).

<sup>27</sup> Adedeji, eds. (2012).

<sup>28</sup> ADPC. (2002).

<sup>29</sup> ADB. (2012).

ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่างๆ ซึ่งในที่นี้คือ การจัดการอุทกภัยนั้น มีทั้งปัจจัยส่วนบุคคลของสมาชิกในชุมชน ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และปัจจัยด้านข้อมูลข่าวสาร<sup>30</sup> โดยเฉพาะการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเสี่ยงและความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นจากน้ำท่วม ตลอดจนการเปรียบเทียบให้เห็นต้นทุนในการป้องกันและความสูญเสียที่คาดว่าจะเกิดกับประโยชน์ที่ได้รับจากความสำเร็จในการป้องกันน้ำท่วม สำหรับบทบาทของผู้นำชุมชนนั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าความเข้มแข็งของชุมชนส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับผู้นำชุมชนนั้นๆ เช่น ภาวะผู้นำ ความสามารถในการประสานงานภายในและกับภายนอกชุมชน ผู้นำชุมชนย่อมมีส่วนสำคัญในการดำเนินการจัดการทั้งในช่วงก่อนเกิดอุทกภัย ระหว่างเกิด และภายหลังเกิดอุทกภัย ที่จะทำให้ชุมชนประสบความสำเร็จในการจัดการอุทกภัย ซึ่งในการศึกษาของ Motoyoshi (2006) ก็ชี้ให้เห็นว่าบทบาทของผู้นำชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนและการป้องกันอุทกภัย

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของชุมชนนั้นยังต้องอาศัยบทบาทของภาคส่วนต่างๆ คือ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และความสัมพันธ์กับชุมชนภายนอกที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินการสนับสนุนช่วยเหลือ และอำนวยความสะดวกในขั้นตอนและงานต่างๆ ของการดำเนินการด้วย ดังเช่นการจัดการอุทกภัยในประเทศไนจีเรีย

ในกรณีของการจัดวางระบบการจัดการอุทกภัยของชุมชนที่เน้นในแบบจำลอง เนื่องจากในการศึกษาค้นคว้าการจัดการอุทกภัยโดยเฉพาะในช่วงการเกิดอุทกภัยเป็นไปอย่างไม่เป็นระบบ แม้ว่าบางชุมชนได้มีการวางแผนและเตรียมการในการดำเนินการของตนเองอยู่แล้ว แต่เมื่อมีหน่วยงานภายนอกเข้าไปมีบทบาทสนับสนุนช่วยเหลือไม่มีการวางแผนจัดระบบประสานงานไว้ก่อน ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นทางชุมชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรมีการจัดวางระบบการดำเนินการร่วมกันว่าในแต่ละช่วงของการเกิดอุทกภัยนั้นผู้รับผิดชอบหลักคือใคร มีขอบเขต บทบาท หน้าที่ และภารกิจของแต่ละฝ่ายเป็นอย่างไร เพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพประสบความสำเร็จ

เมื่อมีการจัดวางระบบในการจัดการแล้วก็ต้องมีการกำหนดแนวทางการดำเนินการที่แบ่งเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงก่อนเกิดอุทกภัย ระหว่างเกิดอุทกภัย และภายหลังเกิดอุทกภัย แต่ละช่วงมีการแยกเป็นมาตรการที่เป็นสิ่งก่อสร้าง และไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 โดยเฉพาะงานของซูโซค อายุพงศ์ (2555) รวมทั้งบทเรียนจากการจัดการอุทกภัยของขบวนการองค์กรชุมชนภาคกลาง โดยสถาบันองค์กรชุมชน (2554) และการจัดการอุทกภัยในประเทศไนจีเรีย โดย Adedeji, eds. (2012)

<sup>30</sup> สุธี วรประดิษฐ์. (2555).



ขั้นตอนต่อไปคือดำเนินการการปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ แต่การปฏิบัติอาจปรับได้ตามสถานการณ์เพราะปัจจัยที่เกี่ยวข้องอาจเปลี่ยนแปลง แล้วหลังจากปฏิบัติต้องมีการประเมินผล โดยรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะทั้งจากคนในชุมชนเองและหน่วยงานภายนอกที่เข้าไปให้การสนับสนุนช่วยเหลือ ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้าย เนื่องจากในทางปฏิบัติอาจมีจุดติดขัดและข้อชี้แนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อนำมาใช้ประกอบการกำหนดมาตรการและแนวทางในระยะยาวต่อไป ทั้งนี้การจัดการอุทกภัยของชุมชนนั้นถ้าพึ่งดำเนินการเฉพาะตัวชุมชนเองอาจไม่ใช่วิธีการที่มีประสิทธิภาพและมีความสำเร็จอย่างยั่งยืน แต่ต้องมีการร่วมมือกันอย่างเข้มแข็งระหว่างชุมชนกับภาครัฐและเอกชนต่างๆ

ทั้งนี้ มาตรการต่างๆ ที่ดำเนินการนั้น ต้องมีการพิจารณาในรายละเอียดว่างานใดที่ชุมชนสามารถทำได้เอง งานใดที่อาศัยการสนับสนุนความช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งในทุกงานต้องอาศัยการมีเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็ง ความสมัครสมานสามัคคี การมีส่วนร่วมของชุมชน ผู้นำชุมชนที่มีความเข้มแข็ง มีภาวะผู้นำ มีความสามารถในการระดมสรรพกำลังของชุมชนให้เข้ามาร่วมกันในการดำเนินการ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภายนอกนั้นต้องมีการประสานงานที่เป็นระบบและมีความสัมพันธ์ที่ดีกับภาคส่วนเหล่านั้นทั้งที่เป็นตัวบุคคลและองค์กร

## 7.4 ข้อเสนอแนะ

### 7.4.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

#### 1) ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(1) การจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นกับชุมชนใดๆ ต้องเข้าใจบริบทโดยรวมของชุมชนนั้นๆ ทั้งสภาพทางภูมิศาสตร์ ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม (เช่น วัฒนธรรมประเพณี และความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชน) การเมือง (เช่น ผู้นำชุมชน องค์กร/เครือข่ายที่มีอยู่ในชุมชน บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และความสัมพันธ์ที่ชุมชนนั้นๆ มีกับหน่วยงานภายนอก รวมทั้งลักษณะของอุทกภัยของชุมชนนั้นๆ ที่เชื่อมโยงกับพื้นที่ใกล้เคียง ทั้งนี้เนื่องจากการใช้มาตรการต่างๆ ในการจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นในชุมชนนั้นๆ จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นน้อยเพียงใดต้องอาศัยการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ

(2) ผู้รับผิดชอบหลักในการจัดการอุทกภัยของชุมชน คือควรเป็นตัวชุมชนเอง โดยประกอบด้วยองค์กรหลักที่มีอยู่ในชุมชนนั้นๆ เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล และเครือข่ายชุมชนในพื้นที่ที่ประกอบด้วยผู้นำชุมชนย่อยและบุคคลที่คนในชุมชนให้ความยอมรับนับถือ ส่วน

หน่วยงานภายนอก โดยเฉพาะหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ให้การสนับสนุน อำนวยความสะดวก และประสานงานกับหน่วยงานภายนอกด้วยกันทั้งภาครัฐและเอกชน

(3) การให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกนั้นต้องมีการจัดระบบและมีการประสานงานที่ดีเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันทางชุมชนจะไม่สับสนกับการจัดระบบการให้ความช่วยเหลือจากภายนอก

(4) การจัดระบบให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกควรมีการดำเนินการล่วงหน้าตั้งแต่ยังไม่เกิดอุทกภัย โดยการเตรียมการให้ครอบคลุมทั้ง 3 ช่วง (ก่อนเกิด ระหว่างเกิด และภายหลังเกิดอุทกภัย) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีเจ้าภาพหลักที่จะเข้าไปประสานงานกับชุมชน และเตรียมการดำเนินงานสำหรับช่วงเวลาต่างๆดังกล่าว มีแผนการดำเนินงานกับชุมชนพื้นที่เสี่ยงภัยอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปีและพร้อมที่จะดำเนินการเมื่อเกิดอุทกภัย

(5) บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรครอบคลุมทั้งมาตรการที่เป็นสิ่งก่อสร้างและไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง

*มาตรการที่เป็นสิ่งก่อสร้าง* เช่น การขุดลอกทางระบายน้ำและพื้นที่รับน้ำควรมีการดำเนินการเป็นประจำ

*มาตรการที่ไม่เป็นสิ่งก่อสร้าง* เช่น

(1) กำหนดรูปแบบการบูรณาการในการให้การบริหารจัดการน้ำในระดับพื้นที่

(2) การประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์อุทกภัยต้องมีความชัดเจนและแม่นยำให้มากที่สุด ทันสถานการณ์และเป็นเอกภาพและเข้าถึงชุมชนได้จริง ข้อมูลเหล่านี้ เช่น โอกาสของการเกิดน้ำท่วมในชุมชนนั้นๆในฤดูกาล ปริมาณน้ำ ความรุนแรงของน้ำ ระดับน้ำที่จะท่วมระยะเวลาที่ท่วม

(3) การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการให้ความรู้และแนวทางปฏิบัติแก่ชุมชนในสถานการณ์ช่วงก่อนเกิด ระหว่างเกิด และภายหลังเกิดอุทกภัย

(4) พัฒนาบุคลากร ระบบเทคโนโลยี เครื่องมือ/อุปกรณ์อย่างเป็นระบบและสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(5) การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอุทกภัยอย่างเคร่งครัด เช่น การปลูกสิ่งก่อสร้างและการดำเนินการอื่นๆที่กีดขวางทางระบายน้ำ

(6) การรักษาความปลอดภัยหรือให้ความมั่นใจแก่ชุมชนถึงความปลอดภัยในทรัพย์สินของผู้ประสบภัย เพื่อให้สะดวกต่อการจัดการอุทกภัย

(7) การเตรียมความพร้อมพาหนะ รวมถึงการควบคุมผู้ฉวยโอกาสซ้ำเติมผู้ประสบภัย เช่น เรียกเก็บค่าโดยสารเข้าออกชุมชนที่แพงเกินไป ตลอดจนขึ้นราคาสินค้าและบริการอื่นๆ

#### 7.4.2 ข้อเสนอแนะสำหรับชุมชน

1) ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงควรมีการจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบดูแลด้านอุทกภัยของชุมชนเองและประสานงานกับหน่วยงานภายนอก โดยองค์กรที่จัดตั้งขึ้นควรประกอบด้วยผู้นำชุมชนและผู้ทีคนในชุมชนให้ความยอมรับนับถือ บทบาทหน้าที่ขององค์กรนี้ เช่น

(1) ในการให้ความรู้ อบรมให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่สมาชิกในชุมชน

(2) การประสานงานและสร้างเครือข่าย และสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและชุมชนภายนอกที่อยู่ใกล้เคียง/ชุมชนห่างไกล/หน่วยงานเอกชน เช่น มูลนิธิสมาคมต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ ในกรณีการประสานงานที่เป็นทางการกับหน่วยงานภายนอกควรมีระบบที่ชัดเจนและมีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์

(3) การจัดทำแผนที่ความเสี่ยงของชุมชน กำหนดระดับความสูงต่ำของพื้นที่ (สูงปานกลาง ต่ำ)

(4) การเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานป้องกันอุทกภัย เช่น พนังกั้นน้ำ การขุดคลอง คูคลอง

(5) การกำหนดจุดรวมทรัพย์สินและจุดอพยพในการจัดการอุทกภัย เช่น เรือและเครื่องใช้ต่าง

(6) การจัดตั้งกองทุนสำหรับการดำเนินการ โดยมีคณะกรรมการที่รับผิดชอบชัดเจนและดำเนินการโปร่งใส เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่สมาชิกและผู้บริจาค

(7) การเตรียมความพร้อมสำหรับแนวปฏิบัติที่ชัดเจนของฝ่ายต่างๆและคนในชุมชนสำหรับในสถานการณ์ช่วงก่อนน้ำท่วม ระหว่างน้ำท่วมและภายหลังน้ำท่วม ที่ครอบคลุมทั้งสิ่งก่อสร้าง/ไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง

ทั้งนี้ ความเข้มข้นของการเตรียมความพร้อมด้านต่างๆ ควรมีการดำเนินการขึ้นพื้นฐานในระดับหนึ่ง แต่จะมีระดับความเข้มข้นขึ้นตามโอกาสที่จะเกิดขึ้นในแต่ละปี และควรมีการประมวลสถานการณ์ถึงโอกาสที่จะเกิด ความเสี่ยง และระดับความรุนแรงของอุทกภัยในปีนั้นๆเป็นลำดับขั้นต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับความเข้มข้นของการเตรียมความพร้อม

2) การให้ความรู้แก่คนในชุมชน นอกจากแนวทางและแนวปฏิบัติที่การเตรียมการสำหรับช่วงต่างๆของอุทกภัยแล้ว ควรมีการให้ข้อมูลที่ชี้ถึงผลที่ได้จากการที่ป้องกันไม่ให้เกิดอุทกภัยกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นถ้าเกิดอุทกภัย โดยผลได้และผลเสียครอบคลุมทั้งสิ่งที่เป็นตัวเงิน

และไม่เป็นตัวเงิน เพื่อให้คนในชุมชนได้ตระหนักกับสิ่งที่มีผลกระทบต่อชุมชน แล้วมีความเต็มใจเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้มากขึ้น

3) ควรมีการจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมการสร้างความสัมพันธ์และจิตสาธารณะ แก่คนในชุมชนอย่างสม่ำเสมอ และสร้างจิตสำนึกให้สมาชิกชุมชนรู้สึกความเป็นเจ้าของในการร่วมกันจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้น เพื่อการสร้างการมีส่วนร่วมและความเสียสละของคนในพื้นที่

#### 7.4.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1) เนื่องจากดำเนินการเก็บข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้มีความล่าช้าจากการเกิดเหตุการณ์ในปี 2554 พอสมควร ผู้ให้ข้อมูลอาจให้ข้อมูลไม่ครบถ้วน รวมทั้งบุคลากรที่รับผิดชอบโดยตรงในขณะนั้นไม่ได้อยู่ในพื้นที่หรือโยกย้ายหน้าที่ความรับผิดชอบไปหน่วยงานอื่นแล้ว จึงอาจทำให้ไม่สามารถรวบรวมข้อมูลอุทกภัยข้อมูลที่ครอบคลุมภาคส่วน ทันสมัยและทันเวลาดังนั้นการวิจัยครั้งต่อไปควรพยายามดำเนินการหลังการเกิดอุทกภัยใหม่ๆ โดยเฉพาะในช่วงหลังจากชุมชนเริ่มตั้งตัวจากการฟื้นฟูแล้ว

2) ในการศึกษาครั้งต่อไปควรมีการศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ชัดเจนมากขึ้น เพื่อสามารถนำมาเป็นแนวทางการประเมินผลกระทบที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และเป็นแนวทางในการลดผลกระทบต่อชุมชนต่อไป

3) ควรมีการวิจัยลักษณะเดียวกันนี้ในพื้นที่อื่นของประเทศ เช่น ลุ่มน้ำอื่น และที่มีลักษณะอุทกภัยต่างกัน เช่น อุทกภัยจากน้ำป่าไหลหลาก พื้นที่ประสบภัยมีลักษณะต่างกัน เช่น เขตเชิงเขา แล้วนำมาศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อให้ได้แนวทางการจัดการอุทกภัยที่ครอบคลุมมากขึ้น

4) เพื่อให้เห็นการจัดการอุทกภัยของชุมชนที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่ต่างกัน โดยเปรียบเทียบกับที่เกิดขึ้นในประชาคมอาเซียน