



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
(วันที่ 1 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2568 ถึง วันที่ 31 เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2568)
สัญญาเลขที่ A11F670135

โครงการวิจัย เรื่อง

การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วม
เพื่อจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง
The Development of a Participatory Governance Model for Flood
Management in Thale Noi Subdistrict, Phatthalung Province

โดย อาจารย์ ดร.บุญญวันต์ จิตประคอง หัวหน้าโครงการวิจัย
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

สนับสนุนโดยกองทุนส่งเสริม ววน. และหน่วย บพท.

วันที่ 31 เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2568

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง” ภายใต้ “โครงการการปรับใช้บทเรียนการจัดการภัยพิบัติจากสามจังหวัดชายแดนภาคใต้สู่การพัฒนาแพลตฟอร์มรับมือภัยพิบัติในจังหวัดพัทลุง” ซึ่งดำเนินการระหว่างวันที่ 1 มิถุนายน 2568 – 31 สิงหาคม 2568 โดยมี รองศาสตราจารย์ ดร.สมักร แก้วสุกแสง รองอธิการบดีฝ่ายวิจัยและนวัตกรรม มหาวิทยาลัยทักษิณ เป็นหัวหน้าโครงการวิจัยกลางนั้น จะสำเร็จลุล่วงไปไม่ได้ หากปราศจากการสนับสนุนจากหลายภาคส่วน

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.) ที่ได้ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยในครั้งนี้ โดยจัดสรรงบประมาณพิเศษเพื่อขยายผลบทเรียนด้านการจัดการภัยพิบัติจากพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้สู่จังหวัดพัทลุง อันเป็นพลังสำคัญในการผลักดันการศึกษาวิจัยครั้งนี้ให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น

ขอขอบคุณ ผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน ที่สละเวลา ถ่ายทอดประสบการณ์ และสนับสนุนข้อมูลอันทรงคุณค่า ประกอบด้วย ผู้บริหารทั้งฝ่ายการเมือง ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย นายกเทศมนตรีตำบลพนางตุง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาปู่ เลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง และข้าราชการประจำ ประกอบด้วย ปลัดเทศบาลตำบลทะเลน้อย ปลัดเทศบาลตำบลพนางตุง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ ผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องศูนย์อุทกวิทยาสลประทานภาคใต้ ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องโครงการชลประทานจังหวัดพัทลุง ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 จังหวัดสุราษฎร์ธานี เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยปฏิบัติงาน เครือข่ายภาคประชาสังคม ประธานเครือข่ายรักษะทะเลไทย ตลอดจนตัวแทนภาคประชาชนในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย อันได้แก่ สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล เครือข่ายสาธารณสุขและฝ่ายปกครองท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน) ที่ให้การสนับสนุนข้อมูลด้วยความจริงใจ

ขอขอบคุณ นิสิตผู้ช่วยวิจัย ซึ่งเป็นนิสิตหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ประกอบด้วย นายณัฐพล แซ่อ้อย นายพสุเทพ หูเขียว และนางสาวสรารัตน์ มุขวัฒน์ ที่ทุ่มเทแรงกายแรงใจ ลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อฝึกประสบการณ์เก็บข้อมูลสัมภาษณ์ร่วมกับผู้วิจัย ถือเป็นกำลังสำคัญที่ช่วยให้งานวิจัยชิ้นนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ท้ายที่สุด ผู้วิจัยขอขอบคุณตนเอง ที่ไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคและข้อจำกัด โดยเฉพาะในด้านระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย และยังคงมุ่งมั่นตั้งใจที่จะสร้างสรรค์งานวิจัยเพื่อรับใช้ท้องถิ่น โดยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยครั้งนี้จะเป็นทั้งฐานความรู้และแรงบันดาลใจให้แก่การพัฒนาพื้นที่จังหวัดพัทลุงในการรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติในอนาคต และยังเป็นการขยายขอบเขตองค์ความรู้เพื่อประโยชน์ต่อพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศต่อไป

อาจารย์ ดร.ปุณณวัฒน์ จิตประคอง

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

หัวหน้าโครงการวิจัย

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีที่มาจากปัญหาอุทกภัยซ้ำซากในพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง ซึ่งสร้างความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และระบบนิเวศที่สำคัญระดับนานาชาติ วัตถุประสงค์คือ (1) วิเคราะห์รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดการอุทกภัย และ (2) พัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับบริบทพื้นที่ ทั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นวิธีวิทยาในการศึกษา โดยเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม ครอบคลุมผู้แทนจากหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนในพื้นที่ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและสังเคราะห์เข้าสู่การออกแบบรูปแบบการบริหารเครือข่ายแบบมีส่วนร่วม

ผลการวิจัยพบว่า การจัดการอุทกภัยที่ผ่านมามีลักษณะรวมศูนย์อำนาจในภาครัฐ ขาดกลไกการประสานงานที่เป็นระบบ และไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง แม้ชุมชนตำบลทะเลน้อยจะมีศักยภาพสูง ทั้งด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น ความสามารถในการเฝ้าระวังภัย และการจัดการทรัพยากร แต่ศักยภาพเหล่านี้ยังไม่ถูกเชื่อมโยงเข้ากับโครงสร้างเชิงนโยบายของรัฐ งานวิจัยจึงเสนอการเปลี่ยนผ่านจากการบริหารแบบลำดับชั้น (Top-down) ไปสู่การบริหารแบบเครือข่าย (Network Governance) โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ (1) โครงสร้างการประสานงานแบบบูรณาการ (2) กระบวนการที่โปร่งใสและเปิดให้มีส่วนร่วม (3) การเสริมพลังชุมชนและภาคประชาสังคม และ (4) ระบบสื่อสารและเตือนภัยที่ผสมผสานเทคโนโลยีกับภูมิปัญญาท้องถิ่น

ข้อสรุปเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติชี้ว่า ความสำเร็จของการจัดการอุทกภัยไม่ได้ขึ้นอยู่กับทรัพยากรหรือเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่ครอบคลุม โปร่งใส และยืดหยุ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันรับมือ และฟื้นฟูหลังภัย ตลอดจนสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับชุมชนในระยะยาว

Abstract

This research originated from the problem of recurring floods in the Thale Noi wetland area, Phatthalung Province, which causes damage to lives, property, and internationally important ecosystems. The objectives were (1) to analyze the patterns of network governance and participation of various sectors in flood management, and (2) to develop a participatory network governance model suitable for the local context. The study employed qualitative research methodology, collecting data through in-depth interviews, focus group discussions, and social network analysis, covering representatives from government agencies, local administrative organizations, private sector, civil society, and local residents. The collected data was then analyzed through content analysis and synthesized to design a participatory network governance model.

The research findings revealed that past flood management was characterized by centralized government authority, lack of systematic coordination mechanisms, and absence of genuine community participation opportunities. Although the Thale Noi community possessed high potential in terms of local wisdom, disaster monitoring capabilities, and resource management, these potentials had not been integrated into the state's policy structure. The research therefore proposes a transition from hierarchical (top-down) governance to network governance, with key components including: (1) integrated coordination structure, (2) transparent and participatory processes, (3) community and civil society empowerment, and (4) communication and early warning systems that integrate technology with local wisdom.

The academic and practical conclusions indicate that successful flood management does not depend solely on resources or technology, but relies on creating comprehensive, transparent, and flexible collaborative networks. Local administrative organizations therefore play a crucial role in connecting various sectors to enhance effectiveness in prevention, response, and post-disaster recovery, as well as creating long-term security and sustainability for communities.

บทสรุปผู้บริหาร

งานวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง” มีรากฐานจากปัญหาอุทกภัยซ้ำซากที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต เศรษฐกิจ และระบบนิเวศในพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย ซึ่งเป็นพื้นที่สำคัญทางนิเวศวิทยาที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ การจัดการอุทกภัยในบริบทดังกล่าวมิใช่เพียงการบรรเทาความเสียหายทางกายภาพ แต่ยังหมายรวมถึงการรักษาสมดุลระหว่างการพัฒนาเชิงโครงสร้าง การดำรงวิถีชีวิตของประชาชน และการอนุรักษ์ระบบนิเวศที่เปราะบาง ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมีความสำคัญเชิงวิชาการและเชิงนโยบายต่อการพัฒนากรอบแนวคิดใหม่ที่สามารถตอบโจทย์การบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างบูรณาการและยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยมีสองประการ ได้แก่ (1) การวิเคราะห์รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายและระดับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดการอุทกภัย และ (2) การพัฒนาแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของตำบลทะเลน้อย โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ด้านการบริหารสาธารณะเชิงเครือข่าย (Network Governance) และการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วม (Participatory Disaster Management) ซึ่งเป็นแนวทางที่แตกต่างจากการจัดการแบบลำดับชั้น (Hierarchical Governance) ที่ภาครัฐเคยใช้เป็นหลัก

ผลการศึกษาพบว่า กลไกการจัดการอุทกภัยในปัจจุบันยังคงยึดโยงอยู่กับโครงสร้างรัฐเป็นศูนย์กลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานราชการมีบทบาทนำ แต่ขาดการเปิดพื้นที่ให้ชุมชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ส่งผลให้มาตรการเชิงนโยบายจำนวนมากไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เต็มที่ ในทางตรงกันข้าม ข้อมูลภาคสนามสะท้อนว่าชุมชนตำบลทะเลน้อยมีทุนทางสังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ทั้งในด้านการเฝ้าระวังภัย การใช้ภูมิปัญญาเพื่อปรับตัว และการจัดการทรัพยากรในระดับครัวเรือนและชุมชน อย่างไรก็ตาม ศักยภาพดังกล่าวยังไม่ถูกบูรณาการเข้าสู่การทำงานเชิงโครงสร้าง จึงก่อให้เกิด “ช่องว่างเชิงสถาบัน” (Institutional Gap) ระหว่างชุมชนกับรัฐ

จากการวิเคราะห์เชิงทฤษฎี งานวิจัยชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนผ่านสู่การบริหารปกครองแบบเครือข่าย ซึ่งให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์แนวนอน (Horizontal Relationship) มากกว่าการบังคับบัญชาเชิงแนวดิ่ง รูปแบบการบริหารที่พัฒนาขึ้นประกอบด้วยองค์ประกอบหลักสี่ประการ ได้แก่ (1) การจัดตั้งศูนย์บัญชาการอุทกภัยระดับตำบลเพื่อเชื่อมโยงการทำงานกับระดับอำเภอ จังหวัด และส่วนกลาง เพื่อสร้างเอกภาพในการบริหารจัดการ (2) การออกแบบกระบวนการทำงานที่โปร่งใส มีระบบตรวจสอบ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (3) การเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชนและภาคประชาสังคมด้วยเครือข่ายอาสาสมัคร การฝึกอบรม และคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติ และ (4) การพัฒนาระบบสื่อสารและเตือนภัยที่ผสานเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ากับภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบข้อมูลที่รวดเร็ว ครอบคลุม และน่าเชื่อถือ

ข้อค้นพบสำคัญตอกย้ำว่า การจัดการอุทกภัยไม่อาจบรรลุผลได้หากเป็นภาระของรัฐฝ่ายเดียว

หากแต่ต้องอาศัยพลังร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชนในพื้นที่ ความสำเร็จของการบริหารจัดการจึงขึ้นอยู่กับ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่เข้มแข็ง โปร่งใส และยืดหยุ่น ซึ่งไม่เพียงเพิ่มประสิทธิภาพในการเฝ้าระวังและป้องกัน แต่ยังช่วยลดความซ้ำซ้อนของการทำงาน และสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน อันเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในเชิงวิชาการ งานวิจัยนี้ได้พัฒนารอบแนวคิดด้านการบริหารเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับบริบทไทย แตกต่างจากโมเดลตะวันตกที่มักไม่สอดคล้องกับภูมิทัศน์ทางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนไทย ในเชิงนโยบาย งานวิจัยมีข้อเสนอเพื่อยกระดับการจัดการภัยพิบัติให้บูรณาการเสี่ยงจากท้องถิ่นและสร้างกลไกความร่วมมือที่ยั่งยืน ในเชิงปฏิบัติ ได้ออกแบบแนวทางและคู่มือที่สามารถนำไปใช้ได้จริงในการบริหารจัดการ อุทกภัย ขณะเดียวกันในเชิงชุมชน งานวิจัยยังได้สร้างแนวทางการเสริมพลังชุมชนให้มีความสามารถในการจัดการภัยด้วยตนเอง ลดการพึ่งพาจากภายนอก และสร้างเครือข่ายที่ยืดหยุ่นต่อความเปลี่ยนแปลง

โดยสรุป งานวิจัยนี้ยืนยันว่า “การจัดการอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน มิได้วัดจากปริมาณทรัพยากรหรือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเพียงประการเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่ครอบคลุม โปร่งใส และยืดหยุ่น” ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการเป็นแกนกลางเชื่อมโยงภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและภูมิคุ้มกันให้กับชุมชนในระยะยาว

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ กรุงเทพมหานคร

Executive Summary

The research titled “Development of a Participatory Network Governance Model for Flood Management in Thale Noi Sub-district, Phatthalung Province” is rooted in the recurring flood problems that impact lives, economy, and ecosystems in the Thale Noi wetland area, which is an internationally recognized ecologically important area. Flood management in such context is not merely about mitigating physical damage, but also encompasses maintaining the balance between infrastructure development, sustaining people's livelihoods, and conserving fragile ecosystems. Therefore, this research holds both academic and policy significance for developing new conceptual frameworks that can address integrated and sustainable disaster management challenges.

The research objectives are twofold: (1) to analyze network governance patterns and levels of participation of various sectors in flood management, and (2) to develop a participatory network governance model suitable for the specific context of Thale Noi Sub-district. The goals are to create new knowledge in Network Governance and Participatory Disaster Management, which differs from the Hierarchical Governance approach traditionally employed by the government.

The study findings reveal that current flood management mechanisms remain anchored in state-centered structures, with local administrative organizations and government agencies playing leading roles, but lacking genuine opportunities for community and civil society participation. This results in many policy measures being unable to fully respond to people's needs. Conversely, field data reflects that the Thale Noi community possesses strong social capital and local wisdom, including disaster surveillance, adaptive wisdom application, and household and community-level resource management. However, these potentials have not been integrated into structural operations, creating an “Institutional Gap” between community and state.

From theoretical analysis, the research highlights the necessity of transitioning to network governance, which emphasizes horizontal relationships over vertical command structures. The developed governance model comprises four key components: (1) establishing a sub-district flood command center to link operations with district, provincial, and central levels to create management unity; (2) designing transparent, accountable work processes that provide opportunities for public participation in decision-making; (3) enhancing community and civil society capacity through volunteer networks, training, and standard practice manuals; and (4)

developing communication and warning systems that integrate modern technology with local wisdom to create rapid, comprehensive, and reliable information systems.

Key findings emphasize that flood management cannot succeed as the sole responsibility of the state, but requires collective efforts from all sectors: government, private sector, civil society, and local communities. Management success depends on creating strong, transparent, and flexible collaborative networks, which not only enhance surveillance and prevention efficiency but also reduce work duplication and build trust between state and citizens – a fundamental condition for sustainable development.

Academically, this research has developed a participatory network governance framework aligned with Thai context, differing from Western models that often do not correspond with Thai community social and cultural landscapes. Policy-wise, the research proposes enhancing disaster management to integrate local voices and create sustainable cooperation mechanisms. Practically, it has designed applicable guidelines and manuals for flood management. Simultaneously, at the community level, the research has created approaches for community empowerment to develop self-management capabilities, reduce external dependency, and build networks resilient to change.

In conclusion, this research confirms that “effective and sustainable flood management is not measured solely by resource quantity or technological advancement, but depends on the ability to create comprehensive, transparent, and flexible collaborative networks.” Local administrative organizations play a crucial role as central hubs connecting various sectors to enhance long-term security and immunity for communities.

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อ	ข
Abstract	ค
บทสรุปผู้บริหาร	ง
Executive Summary	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญภาพ	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหาของการวิจัย	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
1.3 รายชื่อผู้วิจัย	6
1.4 ภาพรวมวรรณกรรมประเภททฤษฎี	6
1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย	18
1.6 แผนงานการปฏิบัติตามโครงการวิจัย	19
1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	20
บทที่ 2 ข้อมูลบริบทของพื้นที่ตำบลทะเลน้อย ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
2.1 ข้อมูลบริบทของพื้นที่ตำบลทะเลน้อย	22
2.2 ทฤษฎีและแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย	29
ทฤษฎีการบริหารปกครองเครือข่าย (Network Governance Theory)	30
ทฤษฎีการบริหารแบบร่วมมือ (Collaborative Governance Theory)	35
ทฤษฎีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลแบบใหม่ (New Public Governance)	39
ทฤษฎีการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วม (Participatory Disaster Risk Management)	43
2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	51
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	
3.1 วิธีการศึกษา	55
แนวทางการศึกษา	55
ระยะเวลาในการศึกษา	56

	หน้า
3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	57
พื้นที่กลุ่มตัวอย่าง	57
ประชากรและการกำหนดกลุ่มตัวอย่าง	58
3.3 วิธีการที่ใช้ในการออกแบบเครื่องมือวิจัยและหาคุณภาพของเครื่องมือวิจัย	59
การออกแบบเครื่องมือวิจัย	59
การหาคุณภาพของเครื่องมือวิจัย	60
3.4 วิธีการที่ใช้ในการวิเคราะห์และสรุปผล	61
การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ	61
การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่าย	62
3.5 การสรุปผลและข้อเสนอแนะ	63
3.6 การรับรองจริยธรรมการวิจัย	63
การขออนุญาตการวิจัย	64
การคุ้มครองสิทธิผู้ให้ข้อมูล	64
3.7 ข้อจำกัดของการศึกษา	66
ข้อจำกัดด้านพื้นที่	66
ข้อจำกัดด้านเวลา	66
ข้อจำกัดด้านวิธีการ	67
3.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	67
ประโยชน์เชิงทฤษฎี	67
ประโยชน์เชิงปฏิบัติ	68
ประโยชน์เชิงนโยบาย	68
ประโยชน์ต่อชุมชน	69
3.9 กรอบเวลาการดำเนินการวิจัย	70
3.10 เปรียบเทียบกับผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) ที่ระบุไว้ในสัญญา	71
บทที่ 4 ผลการดำเนินการวิจัย	
4.1 ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่และผู้ให้ข้อมูล	73
สังเคราะห์และวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่	77
สถานการณ์อุทกภัยในจังหวัดพัทลุง	78
4.2 รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยปัจจุบัน	98
4.3 แนวทางการพัฒนาเครือข่ายแบบบูรณาการ	113
4.4 การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆในการจัดการอุทกภัย	118

	หน้า
4.5 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย	121
4.6 แนวทางการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย	129
ปัญหาและความท้าทายที่เป็นอุปสรรคสำคัญ	129
กรอบแนวคิดเครือข่ายการบริหารแบบมีส่วนร่วม	129
โครงสร้างเครือข่ายและกลไกการทำงาน	137
รูปแบบการมีส่วนร่วมในแต่ละระยะการจัดการ	139
ระบบการสื่อสารและการแลกเปลี่ยนข้อมูล	140
การพัฒนาศักยภาพและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง	141
กลไกการติดตามและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง	143
บทที่ 5 อภิปรายผลการวิจัย ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะ	
5.1 สรุปผลการวิจัย	147
5.2 การอภิปรายผลการวิจัย	149
ความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงในระบบการจัดการอุทกภัย	149
การพัฒนารูปแบบบริหารจัดการที่ตอบโจทย์กระบวนการมีส่วนร่วมและการสร้างเครือข่ายที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน	151
5.3 ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะ	157
ข้อเสนอแนะสำคัญจากการศึกษา	157
ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์	158
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	160
5.4 ข้อจำกัดในการวิจัย	160
ข้อจำกัดด้านพื้นที่	161
ข้อจำกัดด้านเวลา	161
ข้อจำกัดด้านวิธีการ	161
บรรณานุกรม	162
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก เอกสารการรับรองการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน COA No.TSU2025_269	166
ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์	168
ภาคผนวก ค ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย (เทศบาลตำบลทะเลน้อย)	174
ภาคผนวก ง ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย (เทศบาลตำบลพนาสูง)	175

	หน้า
ภาคผนวก จ ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย (องค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ)	176
ภาคผนวก ฉ ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย (องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง)	177
ภาคผนวก ช ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย (เครือข่ายภาคประชาชนในตำบลทะเลน้อย)	178
ภาคผนวก ซ ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย (โครงการชลประทานจังหวัดพัทลุง)	179
ภาคผนวก ฌ ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง)	180
ภาคผนวก ญ ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย (เครือข่ายภาคประชาสังคม)	181
ภาคผนวก ณ ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย (ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 สุราษฎร์ธานี)	182
ภาคผนวก น ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย (ศูนย์อุทกวิทยาชลประทานภาคใต้)	183
ภาคผนวก ฐ ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย (องค์การบริหารส่วนตำบลเขาปู่)	184
ประวัตินักวิจัย	185

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1.1	แผนงานการปฏิบัติตามโครงการวิจัย	18
ตารางที่ 3.1	แผนงานการปฏิบัติตามโครงการวิจัย	70
ตารางที่ 3.2	เปรียบเทียบกับผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) ระยะที่ 1	71
ตารางที่ 3.3	เปรียบเทียบกับผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) ระยะที่ 2 และ 3	72

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

สารบัญภาพ

		หน้า
ภาพที่ 1.1	แผนที่แสดงทิศทางการไหลของน้ำ จังหวัดพัทลุง	2
ภาพที่ 1.2	กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)	18
ภาพที่ 2.1	แผนที่ตำบลทะเลน้อย	23
ภาพที่ 4.1	การบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง	136
ภาพที่ 4.2	โมเดลเครือข่ายการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย	138

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

บทที่ 1

บทนำ

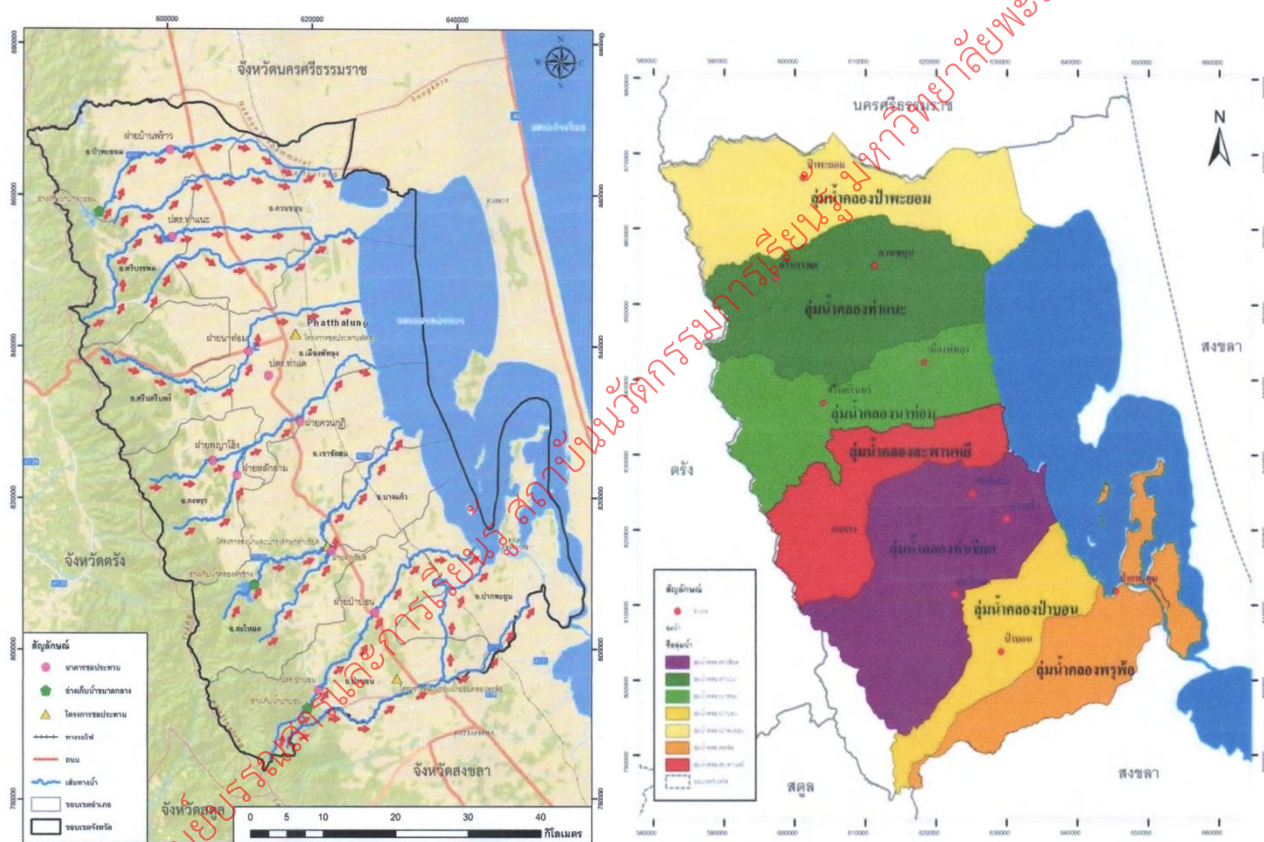
สัญญาเลขที่ สัญญาเลขที่ A11F670135
ชื่อโครงการ การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัยใน
ตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง
หัวหน้าโครงการ อาจารย์ ดร.บุญวันต์ จิตประคอง
หน่วยงานต้นสังกัด สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ
ระยะเวลาดำเนินการ วันที่ 1 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2568 ถึง วันที่ 31 เดือน สิงหาคม พ.ศ.2568

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหาของการวิจัย

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ทวีความรุนแรงและเกิดขึ้นบ่อยครั้งมากขึ้นทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุทกภัยซึ่งเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในหลายพื้นที่ของประเทศไทย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2567) สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลกที่ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์อุทุนิยมวิทยาที่รุนแรงและคาดการณ์ได้ยากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาระดับสากลที่พบว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ส่งผลต่อรูปแบบการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติในหลายภูมิภาคของโลก (IPCC, 2021) ซึ่งหนึ่งในนั้นคือประเทศไทยที่มีการเพิ่มขึ้นของความถี่และความรุนแรงของอุทกภัยมากขึ้นอันเป็นผลพวงมาจากการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบฝนมรสุม การพัฒนาเมืองที่ไม่เหมาะสม และการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติ (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566)

หนึ่งในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ปัญหาอุทกภัยดังกล่าวคือ จังหวัดพัทลุง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีภูมิประเทศที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดปัญหาอุทกภัยอย่างต่อเนื่อง เพราะด้วยเงื่อนไขสภาพภูมิประเทศที่มีลักษณะเป็นภูเขาและที่ราบสูงทางตะวันตก ประกอบด้วย เทือกเขาบรรทัด ถัดมาทางทิศตะวันออกเป็นพื้นที่ราบลุ่มที่ดอน และเป็นพื้นที่ราบลุ่มจรดทะเลสาบสงขลา มีพื้นที่รวมทั้งหมดประมาณ 3,424 ตารางกิโลเมตร หรือ 2,140,296 ไร่ เป็นพื้นดิน 1,919,446 ไร่ พื้นน้ำ 220,850 ไร่ เป็นพื้นที่ทางการเกษตร 1,327,270 ไร่ (62%) พื้นที่ป่า 384,438 ไร่ (18%) และพื้นที่อื่นๆ 428,588 ไร่ (20%) โดยลักษณะของพื้นที่จะประกอบด้วยพื้นที่ภูเขามีลักษณะเป็นเทือกเขาที่มียอดสูงๆต่ำๆ มีความสูงเฉลี่ยประมาณ 800 เมตร และลาดไปทางทิศตะวันออกลงสู่ทะเลสาบสงขลาในอัตราความลาดชัน 25-30 เปอร์เซ็นต์ พื้นที่ภูเขามีเนื้อที่รวมกันประมาณ 535.90 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 24.41 ของพื้นที่ทั้งหมด อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอป่าบอน ตะโหมด กงหรา ศรีนครินทร์ ศรีบรรพต และป่าพะยอม พื้นที่ลูกคลื่นลอนชันเป็นส่วนที่อยู่ถัดจากเทือกเขาบรรทัดหรือพื้นที่เชิงเขา โดยลักษณะภูมิประเทศเป็นเนินเตี้ยๆ มีเนื้อที่ประมาณ 539.70 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 15.76 ของ

พื้นที่ทั้งหมด ขณะที่พื้นที่ราบมีเนื้อที่รวมประมาณ 1,485.54 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 43.38 ของพื้นที่ทั้งหมด และด้วยเงื่อนไขบริบทเชิงพื้นที่ที่มีสภาพเป็นพื้นที่ราบที่เหมาะสมแก่การกสิกรรม ประชาชนส่วนใหญ่ของจังหวัดจึงนิยมตั้งถิ่นฐานหนาแน่นในบริเวณนี้ และที่สำคัญพื้นที่จังหวัดพัทลุงถือเป็นพื้นที่สำคัญที่เป็นส่วนหนึ่งของทะเลสาบสงขลา ประกอบด้วย ทะเลน้อย และทะเลหลวงหรือทะเลสาบสงขลาตอนใน คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ 344.16 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 10 ของพื้นที่ทั้งหมด ประกอบกับพื้นที่จังหวัดพัทลุงมักเผชิญกับสภาพภูมิอากาศที่มีลมมรสุมคือ ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ และลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ส่งผลให้เกิดปริมาณน้ำฝนที่พื้นที่ได้รับยาวนานครอบคลุมตั้งแต่เดือนกันยายน ถึงกลางมีนาคม (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดพัทลุง, 2568) ดังปรากฏจากแผนที่แสดงทิศทางการไหลของน้ำ จังหวัดพัทลุง



ภาพที่ 1.1 แผนที่แสดงทิศทางการไหลของน้ำ จังหวัดพัทลุง

ที่มา : สำนักงานชลประทานที่ 16 กรมชลประทาน, 2568

จากภาพได้แสดงให้เห็นว่าพื้นที่จังหวัดพัทลุงมีลักษณะเป็นสภาพลุ่มน้ำซึ่งเกิดขึ้นมาจากการตั้งอยู่ในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ลำน้ำส่วนใหญ่จึงเป็นลำน้ำสายสั้นๆมีความกว้างประมาณ 10-30 เมตร ยาวประมาณ 30-45 กิโลเมตร มีต้นน้ำจากเทือกเขาบรรทัดซึ่งแบ่งเขตระหว่างจังหวัดตรังกับจังหวัดพัทลุง ซึ่งมีทิศทางการไหลของน้ำจากทิศตะวันตกไปทิศตะวันออก โดยไหลไปรวมกันที่ทะเลสาบสงขลาจำแนกได้เป็น 7 ลุ่มน้ำย่อย ประกอบด้วย ลุ่มน้ำคลองป่าพะยอม ครอบคลุมพื้นที่อำเภอป่าพะยอมเป็นส่วนใหญ่ อำเภอกวนขนบางส่วน

ไหลลงทะเลสาบที่พุกควนเคื่อง มีความยาวประมาณ 33 กิโลเมตร ลุ่มน้ำคลองท่าแนะ ครอบคลุมพื้นที่อำเภอศรีบรรพตและอำเภอควนขนุนเป็นส่วนใหญ่ และบางส่วนของอำเภอศรีนครินทร์และอำเภอเมืองพัทลุงไปลงทะเลสาบสงขลาที่บ้านปากประเหนือ มีความยาวประมาณ 38 กิโลเมตร ลุ่มน้ำคลองนาท่อม ครอบคลุมอำเภอศรีนครินทร์และอำเภอเมืองพัทลุงเป็นส่วนใหญ่ ไหลลงทะเลสาบสงขลาที่บ้านปากเพนียด มีความยาว 35 กิโลเมตร ลุ่มน้ำคลองสะพานหยีครอบคลุมพื้นที่อำเภอกงหราเป็นส่วนใหญ่ อำเภอเมืองพัทลุงบางส่วน มีความยาวประมาณ 35 กิโลเมตร ลุ่มน้ำคลองท่าเขียว-บางแก้ว ครอบคลุมพื้นที่อำเภอตะโหมด อำเภอเขาชัยสนเป็นส่วนใหญ่ ไหลลงทะเลสาบสงขลาที่บ้านปากพล มีความยาว 42 กิโลเมตร ขณะที่ลุ่มน้ำคลองป่าบอน ครอบคลุมพื้นที่อำเภอป่าบอน อำเภอบางแก้ว อำเภอปากพะยูน โดยไหลลงทะเลสาบสงขลาที่บ้านพระเกิด ความยาว 40 กิโลเมตร และลุ่มน้ำสุดท้ายคือลุ่มน้ำคลองพรุฬห์ ครอบคลุมพื้นที่อำเภอปากพะยูน และอำเภอป่าบอน ไหลลงสู่ทะเลสาบสงขลาที่บ้านท่าหยี ความยาวประมาณ 36 กิโลเมตร ซึ่งคลองนี้เป็นคลองที่กั้นเขตแดนระหว่างจังหวัดพัทลุงกับจังหวัดสงขลาทางทิศใต้

ด้วยเงื่อนไขสภาพภูมิประเทศในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้สถานการณ์การเกิดขึ้นของอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดพัทลุงได้ส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะผลกระทบที่ปรากฏให้เห็นจากสถานการณ์น้ำป่าไหลหลากที่นำมาซึ่งการเกิดอุทกภัยและดินโคลนถล่มของจังหวัดพัทลุงที่ครอบคลุม 11 อำเภอ 65 ตำบล 670 หมู่บ้าน โดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยงภัยคือ ที่ราบลุ่มแอ่งกระทะ 141 แห่ง ที่ลุ่มริมน้ำ 178 แ่ง และที่ราบตติเชิงเขา 60 แห่ง และมีหมู่บ้านที่เสี่ยงดินโคลนถล่ม ประกอบด้วย อำเภอกงหรา 3 ตำบล 12 หมู่บ้าน อำเภอตะโหมด 1 ตำบล 1 หมู่บ้าน อำเภอศรีนครินทร์ 2 ตำบล 1 หมู่บ้าน อำเภอป่าพะยอม 1 ตำบล 1 หมู่บ้าน และอำเภอศรีบรรพต 2 ตำบล 8 หมู่บ้าน ขณะที่พื้นที่เสี่ยงอุทกภัย ซึ่งเป็นพื้นที่รับน้ำที่มีโอกาสทำให้เกิดน้ำท่วมขัง น้ำล้นตลิ่ง น้ำป่าไหลหลาก รวม 11 อำเภอ 64 ตำบล 812 หมู่บ้าน 6 ชุมชน ประกอบด้วย อำเภอเมืองพัทลุง 13 ตำบล 110 หมู่บ้าน 6 ชุมชน อำเภอศรีนครินทร์ 4 ตำบล 24 หมู่บ้าน อำเภอตะโหมด 3 ตำบล 15 หมู่บ้าน อำเภอกงหรา 5 ตำบล 45 หมู่บ้าน อำเภอบางแก้ว 3 ตำบล 30 หมู่บ้าน อำเภอศรีบรรพต 3 ตำบล 10 หมู่บ้าน อำเภอปากพะยูน 7 ตำบล 28 หมู่บ้าน อำเภอเขาชัยสน 5 ตำบล 36 หมู่บ้าน อำเภอควนขนุน 12 ตำบล 51 หมู่บ้าน อำเภอป่าพะยอม 4 ตำบล 27 หมู่บ้าน และอำเภอป่าบอน 5 ตำบล 36 หมู่บ้าน (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดพัทลุง, 2568)

สถานการณ์เชิงพื้นที่ในลักษณะดังกล่าวได้นำมาซึ่งความเสี่ยงโดยเฉพาะการเกิดอุทกภัยในช่วงฤดูฝนที่มีปริมาณน้ำฝนมาก ประกอบกับลักษณะภูมิประเทศที่เป็นพื้นที่ลุ่มและการที่น้ำทะเลหนุนขึ้นมา ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมขังในหลายพื้นที่ ดังปรากฏข้อมูลตัวเลขจากสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ 21 พฤศจิกายน 2567 ถึงปัจจุบัน ที่ได้สะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ 11 อำเภอ 64 ตำบล 607 หมู่บ้าน 1 เทศบาล โดยมีผู้ประสบภัยรวม 303,199 คน จาก 117,293 ครัวเรือน และมีผู้เสียชีวิต 2 ราย (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดพัทลุง, 2568) ซึ่งแม้ว่าจะมีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมาก แต่ปัญหาอุทกภัยยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการขาดแนวทางการจัดการที่บูรณาการและเป็นระบบ

นอกจากนี้ ในช่วงสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น จังหวัดพัทลุงได้มีการประกาศเขตพื้นที่ประสบ

ธารณภัย (อุทกภัย) ในพื้นที่ 11 อำเภอ รวม 63 ตำบล 606 หมู่บ้าน 1 เทศบาล เพื่อให้สามารถดำเนินการช่วยเหลือและฟื้นฟูได้อย่างเป็นระบบ สำหรับสถานการณ์ปัจจุบัน แม้ว่าปริมาณฝนจะเริ่มลดลง แต่มวลน้ำยังคงไหลลงสู่พื้นที่รับน้ำด้านล่าง โดยเฉพาะบริเวณอำเภอควนขนุน เมืองพัทลุง เขาชัยสน บางแก้ว และปากพะยูน ซึ่งยังคงมีน้ำท่วมขังประกอบกับผลกระทบจากน้ำทะเลหนุน ปัจจุบันยังคงมีสถานการณ์อุทกภัยเล็กน้อยในพื้นที่ลุ่มริมทะเล จำนวน 5 อำเภอ 16 ตำบล 61 หมู่บ้าน โดยมีผู้ประสบภัย 5,530 คน 1,934 ครัวเรือน (ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2567)

การให้ความช่วยเหลือได้มีการระดมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานของรัฐ อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กองพันทหารราบที่ 401, 402 ตำรวจภูธรจังหวัดพัทลุง สำนักงานพัฒนาภาค 4 หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 43 ตำรวจตระเวนชายแดนที่ 434 พัทลุง การกุศลมูลนิธิ และจิตอาสา แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือจากหลายภาคส่วน อย่างไรก็ตาม การประสานงานและการบูรณาการการทำงานร่วมกันยังมีความท้าทายในการจัดการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด แม้จะจึงอาจพิจารณาได้ว่าการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยการเชื่อมโยงเครือข่ายและความร่วมมือที่สร้างสรรค์จากหลายฝ่าย

ด้านการสนับสนุนทางการเงิน จังหวัดพัทลุงได้รับการขอยืมเงินทรองราชการในอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุง กรณีอุทกภัย (เพิ่มเติม) จำนวน 50,000,000 บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในพื้นที่ที่รับประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน กรณีอุทกภัย และรัฐบาลได้อนุมัติหลักเกณฑ์เงินเยียวยาให้ผู้ประสบอุทกภัยครัวเรือนละ 9,000 บาท ให้กับจังหวัดพัทลุง โดยมีกำหนดให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน ตามมติ ครม. ในวันจันทร์ที่ 9 ธันวาคม 2567 (ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2567)

จากที่กล่าวข้างต้นจึงสะท้อนให้เห็น สถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในจังหวัดพัทลุงซึ่งถือเป็นภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อจังหวัดพัทลุง โดยเฉพาะพื้นที่ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน ซึ่งมีความเปราะบางสูงเนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่เป็นที่ราบลุ่มต่ำและตั้งอยู่ติดกับทะเลสาบสงขลาซึ่งเป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ทางตอนเหนือ ทำให้เมื่อเกิดฝนตกหนักในพื้นที่ต้นน้ำ มวลน้ำจำนวนมากจะไหลลงสู่ทะเลสาบและล้นเข้าท่วมพื้นที่โดยรอบ ซึ่งจากสถิติในอดีตพบว่าตำบลทะเลน้อยประสบปัญหาน้ำท่วมเกือบทุกปี โดยเฉพาะในช่วงฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือระหว่างเดือนพฤศจิกายนถึงมกราคม ซึ่งมีปริมาณฝนสูงและมีพายุพัดผ่านบ่อยครั้ง อุทกภัยที่เกิดขึ้นซ้ำซากได้ส่งผลกระทบในหลายมิติต่อชุมชน ทั้งการดำรงชีวิตประจำวันที่ต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการสัญจร พื้นที่เกษตรกรรมที่ได้รับความเสียหาย บ้านเรือนที่ถูกน้ำท่วมขัง ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ชำรุดเสียหาย รวมถึงผลกระทบต่อการท่องเที่ยวในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ บริบทดังกล่าวทำให้การแก้ไขปัญหาต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการจัดการน้ำและการรักษาระบบนิเวศที่เปราะบาง เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม การจัดการปัญหาอุทกภัยที่ผ่านมามักเป็นการดำเนินการโดยภาครัฐเป็นหลัก ซึ่งมีข้อจำกัดทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ และการเข้าถึงพื้นที่ประสบภัยอย่างทันท่วงที นอกจากนี้ ยังขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของภาคประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นผลกระทบที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับภัยคุกคามต่อพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อยคือ การขาดความตระหนักรู้และการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่นๆ

ท่ามกลางความท้าทายต่อสถานการณ์ปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในจังหวัดพัทลุง การบริหารปกครองเครือข่าย (Network Governance) จึงเป็นแนวคิดที่จำเป็นต่อการนำมาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารจัดการสาธารณะที่เน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนเกินกว่าที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งจะจัดการได้โดยลำพัง เหตุนี้ การสร้างระบบการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพต้องการกลไกการประสานงานที่ยืดหยุ่น สามารถปรับให้เข้ากับสถานการณ์เฉพาะได้ง่าย และให้การสนับสนุนที่ดีขึ้นสำหรับการตอบสนองที่มีการปรับปรุง

นอกจากนี้ ความยั่งยืนในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและแนวทางการจัดการในพื้นที่ทะเลน้อยยังขึ้นอยู่กับ การสร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะในกลุ่มชุมชนท้องถิ่น ผู้ใช้ทรัพยากร และภาครัฐ ดังปรากฏจากผลการศึกษาของ Hiwasaki และคณะที่พบว่าเมื่อผู้คนมั่นใจเกี่ยวกับพายุที่กำลังจะมา พวกเขาจะใช้ระบบเตือนภัยล่วงหน้าโดยใช้เป็ลือกหอย เสริมความแข็งแกร่งให้บ้านของตน และเก็บรักษาอาหารที่จะช่วยให้สามารถรับประทานโดยไม่ต้องทำครัวในระหว่างพายุ (Hiwasaki et al. (2014, p. 17) หรือในกรณีชุมชนผู้เลี้ยงสัตว์ชาวเซฟเวอร์ในมองโกเลียมีชื่อเสียงในการใช้แผนที่การใช้ที่ดินและปฏิทินตามฤดูกาลเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติตลอดทั้งปี โดยเฉพาะในช่วงฤดูหนาว (Borkhuu, 2008, p. 27)

ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นถึงความสำคัญในการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาปรับใช้เพื่อรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยชุมชนพื้นเมืองในหลายพื้นที่ได้ใช้ความรู้ดั้งเดิมในการจัดการกับความเสี่ยงจากสิ่งแวดล้อมผ่านแนวปฏิบัติที่ถ่ายทอดมาหลายชั่วอายุคน ซึ่งในบริบทของประเทศไทย แม้จะมีการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วมอยู่บ้าง แต่ยังมีช่องว่างในการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษทางนิเวศวิทยาอย่างต่ำบทะเลน้อย ซึ่งมีทั้งเขตพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่ชุมชน ที่ต้องได้รับการดูแลอย่างสมดุล ฉะนั้น ในการจัดการอุทกภัยที่ซับซ้อนนี้ การบริหารปกครองเครือข่าย (Network Governance) จึงเป็นแนวคิดสำคัญ เนื่องจากเป็นแนวคิดที่ต้องการสร้างความร่วมมือและการประสานงานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาที่กลุ่ลามข้ามองค์กร หรือมีขอบเขตของปัญหาครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง (Provan & Kenis, 2008, pp. 231-243)

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง” จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อค้นหาและพัฒนา

รูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสม โดยการพัฒนาแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมนี้ จะสามารถบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน และนำไปสู่แนวทางการจัดการอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน อันจะช่วยลดความเสียหายและผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงระบบนิเวศที่สำคัญของพื้นที่ ตลอดจนเป็นต้นแบบในการพัฒนาแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติสำหรับพื้นที่อื่นๆ ที่มีบริบทคล้ายคลึงกันต่อไป ซึ่งมีส่วนช่วยในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะ SDG 11 (เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน) ผ่านการสร้างความยืดหยุ่นของชุมชนต่อภัยพิบัติ SDG 13 (การดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศ) ผ่านการปรับตัวต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ SDG 17 (ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา) ผ่านการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง

2.2 เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง

1.3 รายชื่อผู้วิจัย

อาจารย์ ดร.บุญญวัฒน์ จิตประคอง

อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

1.4 ภาพรวมวรรณกรรมประเภททฤษฎี

1. กลุ่มทฤษฎีการจัดการภัยพิบัติและการพัฒนาสังคม

1.1 ทฤษฎีการรับรู้ภัยพิบัติ (Disaster Perception Theory)

ทฤษฎีการรับรู้ภัยพิบัติ (Disaster Perception Theory) เป็นแนวคิดที่อธิบายว่าการรับรู้ถึงภัยพิบัติไม่ได้เป็นเพียงผลจากเหตุการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้น แต่เป็นผลผลิตของปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม โดยเน้นว่าภัยพิบัติเกิดขึ้นจากการรับรู้และวิธีการตอบสนองของมนุษย์ต่อเหตุการณ์ทางธรรมชาตินั้น ๆ (Kumar, 1997, p. 58) ความสำคัญของทฤษฎีนี้อยู่ที่การทำทลายความเชื่อเก่าที่มองว่าภัยพิบัติเป็น “การกระทำของพระเจ้า” หรือเหตุการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของมนุษย์ โดยใช้ให้เห็นว่าหากไม่มีการรับรู้หรือการตอบสนองของมนุษย์ เหตุการณ์ธรรมชาติเหล่านั้นก็ยังคงเป็นเพียงปรากฏการณ์ทางกายภาพทั่วไปเท่านั้น การรับรู้ภัยพิบัติจึงเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและเป็นหลายระดับ ตั้งแต่การรับรู้ถึงอันตราย (hazard perception) ที่เป็นเพียงการรับรู้ถึงเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ไปจนถึงการรับรู้ภัยพิบัติ (disaster perception) ซึ่งหมายถึงการตระหนักและยอมรับว่าเหตุการณ์นั้นได้กลายเป็นภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบจริงต่อ

ชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์

นอกจากนี้ กระบวนการรับรู้ภัยพิบัติยังถูกกำหนดและมีอิทธิพลอย่างมากจากปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองที่ส่งผลต่อวิธีที่ชุมชนหรือกลุ่มคนต่าง ๆ เข้าใจและตอบสนองต่อภัยคุกคามในพื้นที่ของตน ปัจจัยเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการสร้างความหมายและการประเมินความเสี่ยงของภัยพิบัติในแต่ละบริบท เช่น ความเชื่อหรือค่านิยมของชุมชนที่อาจส่งเสริมหรือจำกัดการรับรู้ภัย ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อความสามารถในการเตรียมความพร้อมหรือป้องกันภัย และบทบาทของสถาบันทางการเมืองที่มีผลต่อการสื่อสารข้อมูลและการจัดการภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การเข้าใจบริบททางสังคมเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้การวางแผนและดำเนินมาตรการเพื่อรับมือกับภัยพิบัติสามารถตอบสนองได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิผลมากขึ้น (Kumar, 1997, p. 58)

1.2 ทฤษฎีการจำแนกประเภทภัยพิบัติ (Disaster Typology Theory)

การจำแนกภัยพิบัติสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มหลัก คือภัยพิบัติภายนอกและภัยพิบัติภายใน ดังนี้

1. ภัยพิบัติภายนอก

ภัยพิบัติภายนอกถูกนิยามว่าเป็นเหตุการณ์ที่เข้มข้นในมิติเวลาและพื้นที่ ซึ่งชุมชนหรือสังคมประสบและแบ่งปันอันตราย การบาดเจ็บ และการทำลาย หรือการหยุดชะงักของโครงสร้างสังคมและหน้าที่สำคัญของสังคม (Kumar, 1997, p. 63) ภัยพิบัติประเภทนี้มีลักษณะเฉพาะคือมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดที่ชัดเจน ส่งผลกระทบต่อทุกคนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอย่างเท่าเทียมกัน และมักมีการสูญเสียทรัพย์สินมากกว่าการสูญเสียชีวิตในยุคปัจจุบัน (Kumar, 1997, p. 57) โดยวงจรชีวิตของภัยพิบัติภายนอก แบ่งออกเป็น 4 ระยะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ระยะแรกคือ การคุกคามและการเตือนภัย ซึ่งเป็นช่วงที่ชุมชนได้รับการแจ้งเตือนถึงอันตรายที่กำลังจะมาถึง ระยะที่สองคือภาวะฉุกเฉินหรือวิกฤต ซึ่งชุมชนแบ่งปันผลกระทบและความทุกข์ร่วมกัน ระยะที่สามคือ การบรรเทาหรือการเชื่อมสภาพ และระยะสุดท้ายคือ การฟื้นฟูหรือการทำลาย (Kumar, 1997, p. 63)

2. ภัยพิบัติภายใน

ภัยพิบัติภายในถูกกำหนดว่าเป็นกระบวนการภายในสังคมที่เกิดขึ้นมาจากความทุกข์ทางกายภาพ เศรษฐกิจ และจิตใจหรือผลกระทบทางด้านสังคม โดยเกิดขึ้นกับกลุ่มหนึ่งของชุมชน ในขณะที่ผลประโยชน์ทางวัตถุและความพึงพอใจทางสังคมเกิดขึ้นกับอีกกลุ่มหนึ่ง (Kumar, 1997, p. 63) ภัยพิบัติประเภทนี้มีลักษณะเป็นกระบวนการระยะยาว มีทั้งผู้ประสบภัยและผู้ได้ประโยชน์ ทั้งนี้ กระบวนการภัยพิบัติภายในสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะที่สะท้อนกระบวนการทางสังคมเศรษฐกิจ (Kumar, 1997, p. 63) กล่าวคือ ระยะแรกเป็นการเริ่มต้นของกระบวนการ ที่มีลักษณะเด่นคือราคาอาหาร ดังปรากฏตัวอย่างราคาข้าวสารที่เพิ่มขึ้นอย่างกะทันหัน งานมีน้อย แรงงานมีมาก และค่าจ้างลดลง ระยะที่สองคือ การแลกเปลี่ยนทรัพย์สิน ผู้ประสบภัยจำนำหรือแลกเปลี่ยนทรัพย์สินทางเศรษฐกิจ กายภาพ และสังคมเพื่อให้ได้อาหาร รวมถึงที่ดิน บ้าน เครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ และระยะสุดท้ายคือ การล่มสลายสมบูรณ์ ซึ่งผู้ประสบภัยจะได้รับผลกระทบทั้ง

ทางจิตใจและร่างกาย และพร้อมที่จะค้นหาอาหารในที่ที่ไม่ถูกสุขอนามัยหากจำเป็น

ฉะนั้น ในภาพรวมการจำแนกประเภทนี้ไม่ได้หมายความว่าภัยพิบัติจะเกิดขึ้นอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น เพราะภัยพิบัติสามารถเกิดขึ้นได้โดยมีความเชื่อมโยงกันคือ เกิดจากภายนอกที่นำไปสู่ภัยพิบัติภายในได้ เช่น แผ่นดินไหวอาจนำไปสู่ความขาดแคลนหรือความอดอยากหากมาตรการบรรเทาของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ภัยพิบัตียังสามารถเกิดขึ้นซ้อนทับกันได้ เช่น น้ำท่วมที่ตามมาหลังจากความแห้งแล้ง หรือปีที่สองของความแห้งแล้ง

1.3 ทฤษฎีการปรับตัวต่อภัยพิบัติ (Disaster Adaptation Theory)

กรอบแนวคิดที่ครอบคลุมในการเลือกกลยุทธ์รับมือภัยพิบัติ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ทางเลือกหลัก กล่าวคือ ทางเลือกแรกคือ การยอมรับความสูญเสีย ซึ่งหมายถึงการไม่ทำอะไรเลย ทางเลือกที่สองคือ การย้ายออกจากพื้นที่เสี่ยงภัย ซึ่งขึ้นอยู่กับตัวแปรจำนวนมาก ตั้งแต่ทัศนคติทางวัฒนธรรมไปจนถึงระดับความร่ำรวย และความสามารถในการเคลื่อนย้าย ทางเลือกที่สามคือ การลดผลกระทบด้วยมาตรการแก้ไข ซึ่งเป็นทางเลือกที่ Kumar มุ่งเน้นมากที่สุด ซึ่งการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 แนวทาง ดังนี้

1. แนวทางวิทยาศาสตร์โดยการปรับเปลี่ยนภัยพิบัติ แนวทางนี้เน้นการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อแก้ไขภัยพิบัติที่ต้นเหตุ เช่น เทคนิคการหว่านเมล็ดเมฆ (cloud-seeding) สำหรับการแก้ไขปัญหาคความแห้งแล้ง (Kumar, 1997, p. 59) การสร้างเขื่อนและระบบป้องกันน้ำท่วม การพยากรณ์อากาศและการเตือนภัยล่วงหน้า เป็นต้น ซึ่งแนวทางนี้ต้องการการลงทุนสูงและความรู้ทางวิทยาศาสตร์ขั้นสูง

2. แนวทางพฤติกรรมศาสตร์โดยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม แนวทางนี้เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและการใช้ชีวิตของผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เสี่ยงภัย เพื่อลดความต้องการทรัพยากรน้ำ (Kumar, 1997, p. 59) เช่น การเปลี่ยนรูปแบบการเกษตร การจัดการปศุสัตว์อย่างยั่งยืน การอนุรักษ์น้ำ และการปรับรูปแบบการดำรงชีวิตให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม

3. แนวทางเทคโนโลยีโดยการหาทรัพยากรทางเลือก แนวทางสุดท้ายคือการแสวงหาแหล่งน้ำทางเลือก อาจมาจากนอกพื้นที่แห้งแล้ง เช่น การขนส่งน้ำ การใช้น้ำใต้ดิน การเก็บน้ำฝน การแปรรูปน้ำเค็มเป็นน้ำจืด หรือการรีไซเคิลน้ำ (Kumar, 1997, p. 59-60)

1.4 ทฤษฎีการจัดการภัยพิบัติแบบบูรณาการ (Integrated Disaster Management Theory)

ทฤษฎีการจัดการภัยพิบัติแบบบูรณาการถือเป็นแนวคิดที่ก้าวหน้าและครอบคลุมที่สุดในงานวิชาการของ Kumar (1997) โดยทฤษฎีนี้มุ่งเน้นการเชื่อมโยงความรู้และประสบการณ์จากหลากหลายสาขาวิชาเข้าด้วยกัน เพื่อสร้างระบบการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยแก่นสำคัญของทฤษฎีนี้อยู่ที่การบูรณาการองค์ความรู้จากหลากหลายสาขาวิชาเข้าด้วยกัน (Kumar, 1997, p. 65) ผ่านการมองการจัดการภัยพิบัติเป็นระบบเดียวที่สมบูรณ์ ซึ่งประกอบไปด้วยการวิจัยพื้นฐานเพื่อทำความเข้าใจกลไกการเกิดภัยพิบัติ การพัฒนาระบบการพยากรณ์ที่มีความแม่นยำสูง การออกแบบมาตรการป้องกันที่เหมาะสมกับแต่ละบริบท การจัดเตรียมระบบการแก้ไขเฉพาะหน้าที่มีประสิทธิภาพ และการสร้างระบบการบรรเทาผลกระทบระยะยาวที่ยั่งยืน การบูรณาการดังกล่าวไม่เพียงแต่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการ แต่ยังสร้างความเข้าใจที่ลึกซึ้งและ

ครอบคลุมต่อปัญหาภัยพิบัติในทุกมิติ

นอกจากนี้ ความสำคัญอีกประการหนึ่งของทฤษฎีนี้คือ การมองเห็นความเชื่อมโยงอย่างแยกไม่ออก ระหว่างการจัดการภัยพิบัติกับกระบวนการพัฒนาสังคมโดยรวมกล่าวคือ การจัดการภัยพิบัติไม่สามารถ ดำเนินการแยกต่างหากจากการพัฒนาสังคมได้ (Kumar, 1997, p. 66) การลงทุนในการป้องกันภัยพิบัติจึง ต้องถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน ในขณะเดียวกัน การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ก็ต้องคำนึงถึงความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นปัจจัยสำคัญในการวางแผนและการตัดสินใจ การเชื่อมโยงนี้ช่วยให้ เกิดการพัฒนาที่ไม่เพียงแต่มีความยั่งยืนในระยะยาว หากแต่ยังมีความแข็งแกร่งและสามารถปรับตัวต่อภัย คุกคามต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในมิติของการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบร่วมกัน ทฤษฎีการจัดการแบบบูรณาการเน้นย้ำความ จำเป็นในการระดมพลังจากทุกภาคส่วนในสังคมโดยต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของรัฐบาลกลางที่มีนโยบาย และทรัพยากรในระดับมหภาค รัฐบาลท้องถิ่นที่เข้าใจบริบทและความต้องการของชุมชน ภาคเอกชนที่มีความ คล่องตัวและนวัตกรรม องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และชุมชนท้องถิ่นที่มีความรู้และ ประสบการณ์ในการอยู่ร่วมกับภัยพิบัติ (Kumar, 1997, p. 66) แต่ละภาคส่วนไม่เพียงแต่มีบทบาทและความ รับผิดชอบที่แตกต่างกัน แต่ยังสามารถทำงานเสริมซึ่งกันและกันเพื่อสร้างพลังร่วมที่มากกว่าผลรวมของ ส่วนย่อย

ฉะนั้น ในภาพรวมทฤษฎีและแนวคิดทั้งหมดที่ Kumar นำเสนอมานี้ไม่เพียงแต่ให้กรอบการทำความเข้าใจ ภัยพิบัติในมิติที่หลากหลายและลึกซึ้ง แต่ยังเสนอแนวทางการจัดการที่เป็นระบบ มีความยั่งยืน และ คำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคม (Kumar, 1997, p. 66-67) จุดหมายสูงสุดของทฤษฎีนี้คือการสร้างสังคมที่มี ความปลอดภัยและมีภูมิคุ้มกันต่อภัยพิบัติอย่างแท้จริง ซึ่งหมายถึงสังคมที่ไม่เพียงแต่สามารถรับมือกับภัยพิบัติ ได้เมื่อเกิดขึ้น แต่ยังสามารถเรียนรู้ ปรับตัว และพัฒนาไปในทิศทางที่ลดความเสี่ยงและเพิ่มความสามารถใน การฟื้นฟูได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การบูรณาการความรู้จากหลายสาขาวิชา การมีส่วนร่วมของทุก ภาคส่วน และการพัฒนาระบบป้องกันที่คำนึงถึงความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการ บรรลุเป้าหมายนี้

2. กลุ่มทฤษฎีการบริหารปกครองเครือข่าย (Network Governance Theory)

การบริหารปกครองเครือข่ายให้ความสำคัญกับการทำงานของเครือข่ายที่มีการประสานการทำงาน ร่วมกันระหว่างองค์กรต่างๆที่มีการจัดการตนเอง (Self-organizing inter-organizational network) ซึ่ง ปรากฏจากการแสดงบทบาทของเครือข่ายในมิติที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ซึ่งทำ ให้รูปแบบการดำเนินงานในลักษณะเครือข่ายมีองค์ประกอบที่มาจากหน่วยงานภาครัฐที่ได้เข้ามามีบทบาท ร่วมกันในการบริหารจัดการ กับอีกกรณีคือการบริหารจัดการขององค์กรภาครัฐที่ไม่มีหน่วยงานภาครัฐเข้ามามี ส่วนร่วม ทั้งนี้ การบริหารจัดการเครือข่ายจะให้ความสำคัญกับการกำหนดรูปแบบเครือข่ายของตัวแสดงที่เข้า มามีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติและจัดบริการเป็นการเฉพาะ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 40-41) ฉะนั้น กรอบแนวคิดการอภิบาลโดยเครือข่ายจึงมุ่งเน้นการจัดการที่สามารถสนับสนุนให้ตัวแสดงในแต่ละ

ภาคส่วน ซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประสานงานกัน หรือมีการกระทำบางอย่างร่วมกัน ประกอบด้วย ตัวแสดงภาครัฐ องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม (ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ) (Pierre, 2000, p.4 อ้างถึงในวสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 41)

นอกจากนี้ ความสำเร็จของการบริหารปกครองเครือข่ายขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่าย การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส การแบ่งปันทรัพยากรและข้อมูลข่าวสาร รวมถึงการพัฒนากลไกการตัดสินใจร่วมกันที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง การบริหารปกครองเครือข่ายจึงต้องอาศัยผู้นำที่มีทักษะในการเชื่อมโยงและประสานงาน (Network Broker หรือ Network Manager) เพื่อสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย และรักษาพลวัตหรือความผันแปรของเครือข่ายให้คงอยู่อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ รูปแบบการอภิบาลแบบเครือข่ายจึงเป็นการตอบสนองต่อความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะในยุคปัจจุบันที่ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการทำงานของหน่วยงานเดียว แต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วนเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิผลและครอบคลุมทุกมิติ

2.1 แนวคิดพื้นฐานของการบริหารปกครองเครือข่าย

การบริหารปกครองเครือข่าย (Network Governance) หมายถึงการใช้สถาบันและโครงสร้างของอำนาจและความร่วมมือในการจัดสรรทรัพยากรและประสานงานเพื่อควบคุมการดำเนินงานร่วมกันทั่วทั้งเครือข่าย (Provan & Kenis, 2008, p. 231) เครือข่ายองค์การถูกนิยามว่าเป็นกลุ่มที่ประกอบด้วยสามองค์การขึ้นไปที่มีความเป็นอิสระทางกฎหมาย และทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายของตนเองและเป้าหมายร่วมกัน (Provan & Kenis, 2008, p. 231) ทั้งนี้ การทำงานในรูปแบบของเครือข่ายมีลักษณะเป็นการประสานงานระหว่างตัวแสดงต่างๆในสังคมเพื่อร่วมกันทำกิจกรรมสาธารณะ ประกอบด้วยหลายรูปแบบ ได้แก่ การสร้างเครือข่าย (Networks) ภาคีหุ้นส่วน (Partnerships) และการเปิดเวทีปรึกษาหารือกันเพื่อจัดการประเด็นสาธารณะต่างๆ (Deliberative forums) (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 41) โดยจุดมุ่งหมายสำคัญคือ การมุ่งให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องเข้ามาเจรจาต่อรองเพื่อหาจุดร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้านต่างๆในสังคมที่มีทั้งมิติที่เป็นประเด็นการพัฒนา หรือเป็นประเด็นที่ต้องการแก้ไขปัญหา การร่วมมือกันในกิจกรรมสาธารณะภายใต้รูปแบบเครือข่ายอาจเกิดขึ้นได้จากโครงสร้างการบริหารภาครัฐระดับต่างๆ นับตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค (จังหวัด/อำเภอ) ระดับประเทศ (ส่วนกลาง) และอาจมีความสัมพันธ์ในลักษณะตัดข้ามระหว่างภาคส่วนต่างๆ เช่น ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ส่งผลให้รูปแบบการประสานความร่วมมือผ่านเครือข่ายมีลักษณะที่แตกต่างหลากหลาย เช่น อยู่ในรูปแบบสหภาพแรงงาน สมาคมการค้า องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มและองค์กรชุมชน (Kjaer, 2004, pp.48-49 อ้างในวสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 42)

ฉะนั้น การบริหารกิจการสาธารณะภายใต้บริบทสังคมปัจจุบันจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องอาศัยกลไกการทำงานในรูปแบบของเครือข่ายซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหลายภาคส่วน ('Co' Governance) (Kooiman, 2000, p. 50 อ้างในวสันต์ เหลืองประภัสร์,

2563, น. 43) นั่นคือ การบริหารจัดการเครือข่ายจะมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบความร่วมมือที่แต่ละตัวแสดงเข้ามามีบทบาทร่วมกันภายใต้บริบทความซับซ้อนของกระบวนการพัฒนาและการจัดการกับการออกแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาในมิติต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ กลไกเหล่านี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากตัวแสดงภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้อง จึงจะสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้ เหตุนี้ การจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาในสังคมจึงไม่สามารถกระทำผ่านการรวมศูนย์ที่ภาครัฐฝ่ายเดียว หากแต่ต้องอาศัยกลไกการขับเคลื่อนในรูปแบบการประสานงาน (Co-ordination) เพื่อให้ทุกส่วนประกอบมีบทบาทร่วมกันในทุกภาคส่วน (Synchronization) โดยความร่วมมือเหล่านี้จะทำให้การบริหารจัดการไร้ขอบเขตเชิงพื้นที่ และไม่มีการแยกบทบาทหน้าที่ระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-private networks) หากแต่เข้ามาประสานการทำงานร่วมกันเพื่อมุ่งผลลัพธ์อะไรบางอย่างที่เป็นเจตนารมณ์ร่วมกัน (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 43)

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่า บทบาทของภาครัฐมีหน้าที่ในการสร้างแนวทางหรือวิธีการอะไรบางอย่างเพื่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายร่วมกันของสังคม โดยที่รัฐไม่ได้มีบทบาทในการใช้อำนาจเหนือสังคมตามลักษณะที่สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน หากแต่มีหน้าที่ดึงทุกภาคส่วน หรือเชื่อมโยงตัวแสดงต่างๆให้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาประเด็นสาธารณะบางอย่างร่วมกันภายใต้การมุ่งเน้นสร้างความสัมพันธ์กับระบบย่อยๆของสังคม (Societal sub-systems) ที่มีความแตกต่างหลากหลายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตนเอง (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 44-45)

ในบริบทของการจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง แนวคิดการบริหารปกครองเครือข่ายมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการจัดการภัยพิบัติเป็นปัญหาที่ซับซ้อนและต้องการความร่วมมือจากหน่วยงานและองค์กรหลายแห่ง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรชุมชน และภาคประชาสังคม ที่แต่ละแห่งมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและมีเป้าหมายเฉพาะของตนเอง แต่จำเป็นต้องมารวมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมในการจัดการอุทกภัยอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่นี้จึงต้องอาศัยกลไกที่เหมาะสมในการประสานงาน การแลกเปลี่ยนทรัพยากร และการตัดสินใจร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน โดยไม่มีองค์การใดองค์การหนึ่งครอบงำหรือควบคุมแต่เพียงฝ่ายเดียว

2.2 รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่าย

Provan และ Kenis (2008) ได้เสนอรูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายที่สำคัญ 3 รูปแบบ ได้แก่ การบริหารปกครองแบบมีส่วนร่วม (Participant Governance) การบริหารปกครองโดยองค์กรหลัก (Lead Organization Governance) และการบริหารปกครองโดยองค์การบริหารเครือข่าย (Network Administrative Organization - NAO) โดยขออธิบายตามลำดับดังนี้

1. การบริหารปกครองแบบมีส่วนร่วม เป็นรูปแบบที่เรียบง่ายและพบได้ทั่วไปที่สุด โดยสมาชิกเครือข่ายเป็นผู้บริหารปกครองด้วยตนเองโดยไม่มีหน่วยงานบริหารปกครองที่แยกต่างหาก (Provan & Kenis, 2008, p. 234) รูปแบบนี้สามารถแบ่งย่อยได้เป็นการบริหารปกครองแบบแบ่งปัน (Shared Participant

Governance) ที่เน้นการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของสมาชิกทุกคน และการบริหารปกครองโดยองค์การหลักที่สมาชิกหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้นำ

2. การบริหารปกครองโดยองค์การหลัก เกิดขึ้นเมื่อมีความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารปกครองแบบแบ่งปัน โดยองค์การหนึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้นำในการประสานงานและการตัดสินใจสำคัญของเครือข่าย (Provan & Kenis, 2008, p. 235) รูปแบบนี้มักพบในความสัมพันธ์แนวตั้งระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย โดยเฉพาะเมื่อมีองค์กรใหญ่และมีอำนาจหนึ่งแห่งที่ทำงานกับองค์กรเล็กและอ่อนแอหลายแห่ง

3. การบริหารปกครองโดยองค์การบริหารเครือข่าย เป็นรูปแบบที่มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารแยกต่างหากขึ้นมาเพื่อบริหารปกครองเครือข่ายและกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะ (Provan & Kenis, 2008, p. 236) NAO อาจเป็นหน่วยงานราชการ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร หรือแม้แต่บริษัทเอกชนที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจุดประสงค์นี้โดยเฉพาะ

สำหรับการจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง การเลือกใช้รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมมีความเหมาะสม เนื่องจากลักษณะของปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ต้องการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนอย่างเท่าเทียม ทั้งหน่วยงานรัฐในระดับต่างๆ (อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มอาชีพในชุมชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยแต่ละองค์กรล้วนมีทรัพยากร ความรู้ และประสบการณ์ที่แตกต่างกันและมีความสำคัญต่อการจัดการอุทกภัยทั้งสิ้น การใช้รูปแบบการบริหารปกครองแบบแบ่งปันจะช่วยให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การวางแผน และการดำเนินงาน ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างความสำเร็จร่วมกัน การยอมรับ และความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ รูปแบบนี้ยังช่วยให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันและการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างองค์กรต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการอุทกภัยของชุมชนในระยะยาว

ปัจจัยกำหนดประสิทธิภาพของการบริหารปกครองเครือข่าย

Provan และ Kenis (2008) เสนอปัจจัยสำคัญสี่ประการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของรูปแบบการบริหารปกครองเครือข่าย ได้แก่ ความไว้วางใจ (Trust) จำนวนผู้เข้าร่วม (Number of Participants) ความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมาย (Goal Consensus) และความต้องการสมรรถนะระดับเครือข่าย (Need for Network-level Competencies) ทั้งนี้ มิติความไว้วางใจ ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการทำงานของเครือข่าย โดยที่การกระจายของความไว้วางใจในเครือข่ายจะกำหนดรูปแบบการบริหารปกครองที่เหมาะสม (Provan & Kenis, 2008, pp. 237-238) เมื่อความไว้วางใจแพร่หลายทั่วทั้งเครือข่าย การบริหารปกครองแบบแบ่งปันจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่เมื่อความไว้วางใจมีการกระจายต่ำ รูปแบบการบริหารปกครองที่ผ่านตัวกลาง เช่น องค์กรหลักหรือ NAO จะเหมาะสมกว่า

ทั้งนี้ การบริหารการปกครองเครือข่ายจะราบรื่นหรือประสบผลสำเร็จได้นั้น ความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายถือเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากระดับการเห็นพ้องของสมาชิกเครือข่ายต่อเป้าหมายระดับเครือข่าย (Provan & Kenis, 2008, p. 239-240) เมื่อมีความเห็นพ้องสูง การบริหารปกครองแบบเครือข่ายที่มีการแบ่งปันกันจะมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อความเห็นพ้องต่ำ จำเป็นต้องใช้รูปแบบการบริหารปกครองที่มีการรวม

ศูนย์มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การบริหารการปกครองเครือข่ายจำเป็นต้องมีสมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ต้องการการประสานงานระหว่างสมาชิกและการตอบสนองต่อความต้องการภายนอก (Provan & Kenis, 2008, p. 240-241) เมื่อต้องการสมรรถนะระดับเครือข่ายสูง รูปแบบการบริหารปกครองที่มีการรวมศูนย์จะมีประสิทธิภาพมากกว่า เนื่องจากสามารถพัฒนาทักษะเฉพาะทางที่จำเป็นได้ดีกว่า

การประยุกต์ใช้ปัจจัยทั้งสี่ประการในบริบทของตำบลทะเลน้อยมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการสร้างควมไว้วางใจระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ซึ่งอาจมีความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมการทำงาน ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการจัดการอุทกภัย การสร้างควมไว้วางใจต้องใช้เวลาและกระบวนการในการทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการสร้างประสบการณ์ร่วมกันในการทำงาน นอกจากนี้ การกำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมที่เหมาะสมก็เป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากหากมีผู้เข้าร่วมมากเกินไปอาจทำให้การประสานงานและการตัดสินใจล่าช้า แต่หากมีน้อยเกินไปอาจไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญสำหรับความเห็นพ้องในเป้าหมาย จำเป็นต้องมีกระบวนการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันในการจัดการอุทกภัยที่ทุกฝ่ายยอมรับและมุ่งมั่นที่จะดำเนินการตาม ส่วนความต้องการสมรรถนะระดับเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยนั้นค่อนข้างสูง เนื่องจากต้องการทักษะในการวิเคราะห์ความเสี่ยง การวางแผนรับมือ การประสานงานในภาวะฉุกเฉิน และการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ ซึ่งเป็นทักษะเฉพาะทางที่ต้องพัฒนาขึ้นร่วมกันในระดับเครือข่าย

3. กลุ่มทฤษฎีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลแบบใหม่ (New Public Governance : NPG)

ในศตวรรษที่ 21 ได้เปลี่ยนผ่านจาก New Public Management (NPM) สู่ New Public Governance (NPG) ซึ่งสะท้อนลักษณะที่กระจัดกระจายและไม่แน่นอนมากขึ้นของการบริหารจัดการภาครัฐ (Casady, Eriksson, Levitt, & Scott, 2020, p. 163) การเปลี่ยนแปลงนี้แสดงให้เห็นถึงการปรับบทบาทของสถาบันภาครัฐจาก “การทำ” ไปสู่ “การจัดการ” โดยเน้นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น (Salamon & Elliott, 2002, p. 8) แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐที่ยึดหลักธรรมาภิบาลแบบใหม่ (New Public Governance : NPG) ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารภาครัฐจากแบบลำดับชั้นที่มีศูนย์กลางเดียวมาสู่รูปแบบเครือข่ายที่มีผู้เล่นหลายฝ่ายเข้ามาร่วมดำเนินการ ทำให้เกิดความซับซ้อนในกระบวนการตัดสินใจและความท้าทายในการประสานงาน รัฐในยุคใหม่จึงไม่ได้เป็นเพียงผู้ให้บริการโดยตรง แต่กลายเป็นผู้อำนวยความสะดวกและผู้ประสานงานในเครือข่ายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ โดยมุ่งเน้นการกำหนดทิศทาง การกำกับดูแล และการประเมินผล มากกว่าการควบคุมทุกกระบวนการเหมือนในอดีต การขยายบทบาทของภาคเอกชนในการให้บริการสาธารณะเกิดขึ้นผ่านกลไกต่างๆ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน การจ้างเหมาบริการ และการจัดการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งแม้จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ลดภาระทางการคลัง และสร้างนวัตกรรมในการบริการ แต่ก็ก่อให้เกิดความท้าทายในเรื่องความรับผิดชอบที่กระจัดกระจาย ปัญหาการประสานงาน และความเสี่ยงในการรักษามาตรฐานการบริการสาธารณะ การเปลี่ยนแปลงนี้จึงสะท้อนถึงการปรับตัวของภาครัฐเพื่อรับมือกับความซับซ้อนของสังคมสมัยใหม่ที่ต้องการการบริหารจัดการแบบเชิงรุกและมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนมากยิ่งขึ้น

3.1 หลักการพื้นฐานของ New Public Governance (NPG)

การบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ (New Public Governance : NPG) มีพื้นฐานมาจากทฤษฎีสังคมวิทยาองค์กรและทฤษฎีเครือข่าย โดยคำนึงถึงการกระจายและความไม่แน่นอนที่เพิ่มขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ (Haveri, 2006, p. 31) กระบวนทัศน์นี้รับรองความชอบธรรมและความเชื่อมโยงของกระบวนการกำหนดนโยบายและการดำเนินการ/การให้บริการ (Osborne, 2006, p. 384) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ (New Public Governance : NPG) ให้ความสำคัญกับการพัฒนานโยบายสาธารณะและบริการสาธารณะที่ยั่งยืน รวมถึงการกำกับดูแลความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร แนวคิด NPG สะท้อนการรับรู้ว่าภาครัฐในปัจจุบันไม่สามารถดำเนินการแยกเดี่ยวได้อีกต่อไป แต่ต้องพึ่งพาความร่วมมือและความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทฤษฎีสังคมวิทยาองค์กรจึงช่วยอธิบายว่าองค์กรต่างๆ มีวัฒนธรรม โครงสร้าง และแรงจูงใจที่แตกต่างกัน ซึ่งจำเป็นต้องมีการเข้าใจและจัดการอย่างเหมาะสม ในขณะที่ทฤษฎีเครือข่ายเน้นการสร้างเชื่อมโยงและการประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีกว่าการทำงานแยกเดี่ยว การรับรองความชอบธรรมในกระบวนการเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากการตัดสินใจไม่ได้เกิดขึ้นจากหน่วยงานเดียว แต่เป็นผลจากการเจรจาต่อรองและการมีส่วนร่วมของหลายฝ่าย ทำให้ประเด็นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการยอมรับของสาธารณะเป็นปัจจัยที่ขาดไม่ได้ นอกจากนี้การบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ (New Public Governance : NPG) ยังเน้นการสร้างคามยั่งยืนในนโยบายและบริการสาธารณะ โดยไม่มุ่งเน้นเฉพาะประสิทธิภาพในระยะสั้น แต่คำนึงถึงผลกระทบระยะยาว ความต่อเนื่อง และความสามารถในการปรับตัวเมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง การกำกับดูแลความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรจึงกลายเป็นศิลปะและวิทยาศาสตร์ที่ต้องการทักษะในการจัดการความหลากหลาย การสร้างฉันทามติ การแก้ไขข้อขัดแย้ง และการรักษาสมดุลระหว่างผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ในเครือข่าย

บทบาทของ Public-Private Partnerships ในการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ (New Public Governance : NPG)

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) ถูกมองว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ (New Public Governance : NPG) ที่ช่วยให้ภาครัฐสามารถเปิดใช้บุคคลที่สามในการส่งมอบโครงการพื้นฐาน จัดการ และดูแลเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องตลอดวงจรโครงการ และกำหนดรางวัลและการลงโทษที่เหมาะสมเพื่อกระตุ้นพฤติกรรมความร่วมมือ (Casady et al., 2020, p. 177) แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) ภายใต้กรอบการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ (New Public Governance : NPG) สะท้อนการเปลี่ยนแปลงจากมุมมองที่เห็นภาคเอกชนเป็นเพียงผู้รับจ้างบริการ (contractor) มาสู่การเป็นหุ้นส่วนที่แท้จริง (genuine partner) ในการจัดการประเด็นสาธารณะ การดำเนินงานแบบ PPPs ในยุค NPG จึงไม่ได้เป็นเพียงการถ่ายโอนความเสี่ยงจากภาครัฐไปยังภาคเอกชนเท่านั้น แต่เป็นการสร้างระบบการจัดการร่วมที่ทั้งสองฝ่ายมีส่วนร่วมในการออกแบบ จัดหาทรัพยากร และรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของโครงการอย่าง

แท้จริง ภาครัฐในบทบาทใหม่จึงต้องพัฒนาความสามารถในการเป็นผู้จัดการเครือข่าย (network manager) ที่สามารถประสานผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย สร้างกลไกการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลที่สามารถสะท้อนความซับซ้อนของความสัมพันธ์แบบเครือข่าย การออกแบบสัญญา PPPs ใน NPG จึงต้องมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง โดยเน้นการสร้างกลไกการเรียนรู้ร่วมกันและการแก้ไขปัญหาเชิงสร้างสรรค์ มากกว่าการกำหนดข้อผูกพันที่เข้มงวดแบบดั้งเดิม

อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPPs) ไม่ใช่วิธีแก้ปัญหาที่สมบูรณ์แบบสำหรับข้อบกพร่องของการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานแบบดั้งเดิม เนื่องจากการส่งมอบผลประโยชน์สาธารณะผ่าน PPPs เป็นเรื่องที่ท้าทายและซับซ้อนมาก (Guasch, Laffont, & Straub, 2008, p. 163) ความซับซ้อนนี้เกิดจากหลายปัจจัย ได้แก่ ความแตกต่างของวัตถุประสงค์และแรงจูงใจระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยภาคเอกชนมุ่งเน้นผลกำไรและผลตอบแทนการลงทุน ในขณะที่ภาครัฐต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและความเป็นธรรมทางสังคม ปัญหาข้อมูลที่ไม่สมมาตร (information asymmetry) ที่ทำให้ภาครัฐไม่สามารถติดตามและประเมินการปฏิบัติงานของภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงความยากในการกำหนดและวัดผลสัมฤทธิ์ของบริการสาธารณะที่มีลักษณะเชิงคุณภาพมากกว่าปริมาณ นอกจากนี้ ความเสี่ยงทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่อาจเกิดขึ้น ก็เป็นอีกปัจจัยที่เพิ่มความซับซ้อนในการจัดการ ความท้าทายเหล่านี้ทำให้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) ต้องการการออกแบบและการจัดการที่รอบคอบมากขึ้น โดยเฉพาะในการสร้างสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นและการควบคุมระหว่างความโปร่งใสและความมีประสิทธิภาพ และระหว่างการตอบสนองต่อความต้องการของตลาดและการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

ความสำเร็จของการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) ในการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ (New Public Governance : NPG) จึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางกฎหมายหรือการออกแบบสัญญาเพียงอย่างเดียว แต่ต้องอาศัยการพัฒนาวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันที่เน้นความไว้วางใจ เชื่อใจ การสื่อสารที่เปิดเผยม และ การแบ่งปันความเสี่ยงและผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม ภาครัฐต้องพัฒนาความสามารถในการเป็นผู้ซื้อที่ดี (intelligent client) ที่สามารถกำหนดความต้องการได้อย่างชัดเจน ติดตามการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที ในขณะเดียวกัน ภาคเอกชนก็ต้องมีความเข้าใจในพันธกิจสาธารณะและความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้ PPPs สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของสาธารณะได้ การประเมินผลสำเร็จของ PPPs ใน NPG จึงต้องมองไปที่มิติที่กว้างกว่าประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ โดยรวมถึงความยั่งยืน ความเป็นธรรม การสร้างความสามารถขององค์กร และการสร้างคุณค่าทางสังคมในระยะยาว ซึ่งต้องอาศัยการพัฒนาเครื่องมือและวิธีการประเมินผลที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของการทำงานแบบเครือข่ายและความซับซ้อนของผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายกลุ่ม

องค์ประกอบของความพร้อมเชิงสถาบัน

ความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) ในการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ (New Public Governance : NPG) ขึ้นอยู่กับความพร้อมเชิงสถาบันที่ประกอบด้วยสามองค์ประกอบหลัก ได้แก่ ความชอบธรรม (legitimacy) ความไว้วางใจ (trust) และความสามารถ (capacity) ความชอบธรรมหมายถึงการรับรู้หรือการคาดหวังโดยทั่วไปว่าการกระทำของหน่วยงานเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา เหมาะสม หรือสมควรภายในระบบบรรทัดฐาน ค่านิยม ความเชื่อ และค่านิยมที่สังคมสร้างขึ้น (Suchman, 1995, p. 571) ความไว้วางใจแทนความตั้งใจและทัศนคติเกี่ยวกับความเต็มใจที่จะพึ่งพาการกระทำของบุคคลอื่น และความสามารถหมายถึงความสามารถของตัวแสดง (รัฐบาล) ในการโครงสร้างและกำกับดูแลโครงการหรือภารกิจที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) (Matos-Castaño, Mahalingam, & Dewulf, 2014, p. 53) ความชอบธรรมในบริบทของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) จึงมีความซับซ้อนมากเนื่องจากต้องสร้างการยอมรับจากหลายกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งประชาชนทั่วไป นักการเมือง ข้าราชการ และภาคธุรกิจ ความชอบธรรมนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ แต่ต้องสร้างผ่านกระบวนการที่โปร่งใส เปิดเผย และมีการอธิบายเหตุผลที่ชัดเจนว่าทำไมการเลือกใช้ PPPs จึงเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการแก้ปัญหาสาธารณะนั้นๆ การสื่อสารกับประชาชนเกี่ยวกับประโยชน์และความเสี่ยงของโครงการ PPPs อย่างสมดุลและครบถ้วนจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างความชอบธรรม นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและการติดตามประเมินผลยังช่วยเสริมสร้างความชอบธรรมของโครงการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) ให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น ความชอบธรรมยังรวมถึงการสอดคล้องกับกรอบกฎหมายและนโยบายของประเทศ ตลอดจนความสอดคล้องกับมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่ดีในระดับสากล

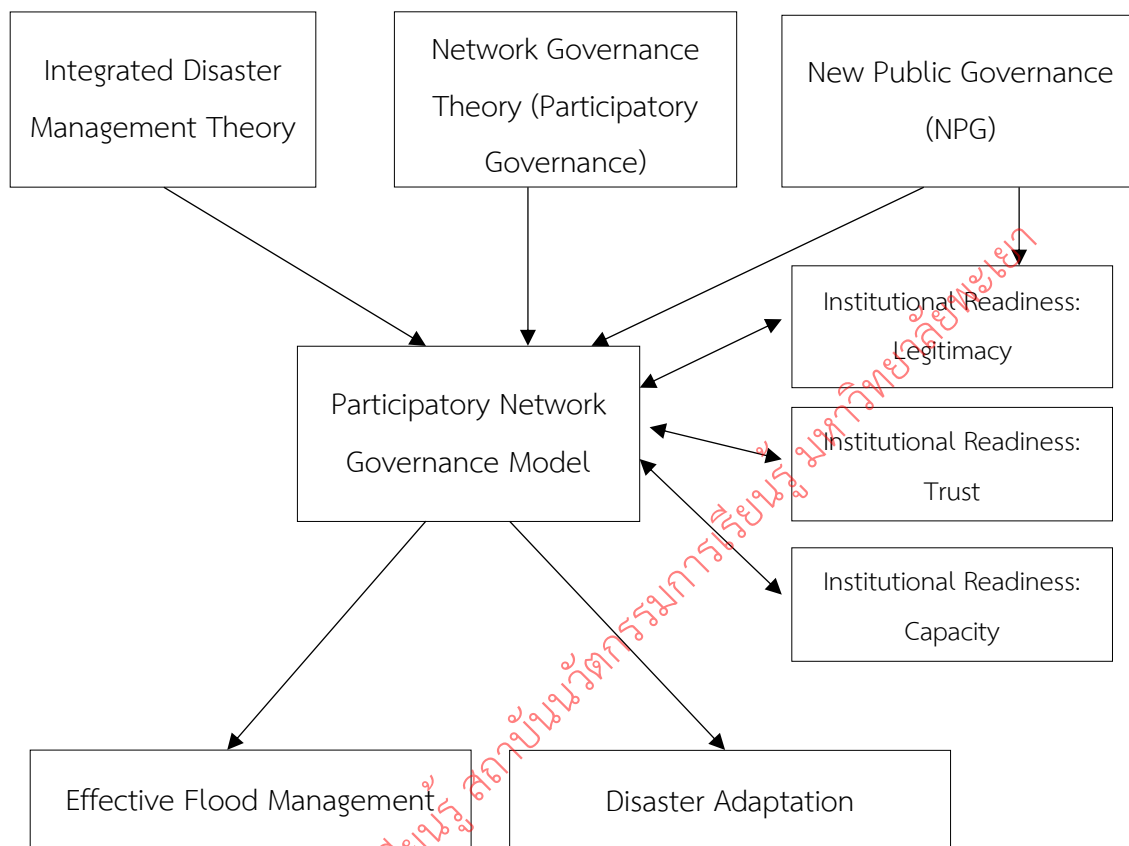
ทั้งนี้ ความไว้วางใจเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดในความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) เนื่องจากโครงการหรือภารกิจร่วมกันในลักษณะ PPPs มักมีระยะเวลายาวนาน มีความซับซ้อนสูง และมีความไม่แน่นอนจากปัจจัยภายนอกมาก การสร้างความไว้วางใจระหว่างภาครัฐและเอกชนต้องอาศัยการพิสูจน์ตัวเองผ่านการปฏิบัติจริงอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะการรักษาความโปร่งใส การแบ่งปันข้อมูลอย่างโปร่งใส และการแก้ไขปัญหาร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ ความไว้วางใจไม่ได้มีเพียงระหว่างภาครัฐและเอกชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความไว้วางใจจากประชาชนและชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการด้วย การสร้างความไว้วางใจนี้ต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมโครงการผ่านการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วน การรับฟังความคิดเห็นและข้อกังวลอย่างจริงจัง และการสร้างกลไกการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพตลอดระยะเวลาของโครงการ ความไว้วางใจยังต้องมีการบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่องผ่านการรายงานผลการดำเนินงาน การแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดความผิดพลาด และการปรับปรุงแก้ไขโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป การสูญเสียความไว้วางใจสามารถเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วจากเหตุการณ์เพียงครั้งเดียว แต่การสร้างความไว้วางใจกลับต้องใช้เวลายาวนานและต่อเนื่อง

ความสามารถของสถาบันในการจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) ถือเป็นปัจจัยกำหนดที่สำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ ความสามารถนี้ประกอบด้วยหลายมิติ ได้แก่ ความสามารถทางเทคนิคในการออกแบบและประเมินโครงการ PPPs ความสามารถทางกฎหมายในการจัดทำสัญญาที่สมดุลและครอบคลุมความเสี่ยงต่างๆ ความสามารถทางการเงินในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของเงินและการจัดการความเสี่ยงทางการเงิน และความสามารถในการจัดการโครงการขนาดใหญ่และซับซ้อน การพัฒนาความสามารถเหล่านี้ต้องอาศัยการลงทุนในการพัฒนาบุคลากร การสร้างระบบและกระบวนการทำงานที่มีประสิทธิภาพ และการสะสมประสบการณ์จากการดำเนินโครงการจริง ความสามารถยังรวมถึงการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญและองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความสามารถที่ขาดหายไป นอกจากนี้ ความสามารถในการเรียนรู้และปรับปรุงตัวเองจากประสบการณ์และข้อผิดพลาดที่ผ่านมาเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้องค์กรสามารถจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) ได้ดีขึ้นเรื่อยๆ ความสามารถในการบริหารจัดการความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายกลุ่มและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ยังเป็นอีกมิติหนึ่งของความสามารถที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในยุค NPG ที่เน้นการทำงานแบบเครือข่าย การพัฒนาความสามารถเหล่านี้ต้องเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่มีการวางแผน ติดตาม และประเมินผลอย่างเป็นระบบเพื่อให้มั่นใจว่าสถาบันจะมีความพร้อมในการจัดการ PPPs ที่มีความซับซ้อนและความท้าทายที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

ฉะนั้น การนำแนวคิดองค์ประกอบของความพร้อมเชิงสถาบันมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการจัดการอุทกภัยเป็นประเด็นที่ซับซ้อนและต้องการความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ทั้งหน่วยงานของรัฐในระดับต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และชุมชน ความชอบธรรมในบริบทนี้หมายถึงการที่ประชาชนในพื้นที่ยอมรับและเชื่อมั่นในรูปแบบการบริหารจัดการใหม่ว่าจะสามารถจัดการอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าระบบเดิม ซึ่งต้องสร้างผ่านการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของชุมชนในการวิเคราะห์ปัญหา กำหนดแนวทางแก้ไข และติดตามประเมินผล ความไว้วางใจจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ชุมชนเต็มใจแบ่งปันข้อมูล ทรัพยากร และความรู้ในการจัดการอุทกภัย โดยเฉพาะความไว้วางใจระหว่างชุมชนกับหน่วยงานรัฐและระหว่างชุมชนด้วยกันเอง ส่วนความสามารถหมายถึงความสามารถของเครือข่ายในการบูรณาการทรัพยากร ความรู้ และเทคโนโลยีจากทุกภาคส่วนมาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย รวมทั้งความสามารถในการสร้างระบบเตือนภัยล่วงหน้า การจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติ การศึกษานี้จึงมุ่งเน้นการวิเคราะห์และพัฒนาทั้งสามองค์ประกอบนี้ให้เกิดขึ้นในบริบทของตำบลทะเลน้อยเพื่อสร้างรูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพในการจัดการอุทกภัยระยะยาว

1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

The Development of a Participatory Governance Model for Flood Management in Thale Noi Subdistrict, Phatthalung Province



ภาพที่ 1.2 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

ที่มา: โดยผู้วิจัย

ผั่งดังกล่าวได้สรุปและเชื่อมโยงทฤษฎีสำคัญสามกลุ่มที่ใช้เป็นฐานในการศึกษา ได้แก่ ทฤษฎีการจัดการภัยพิบัติแบบบูรณาการ ทฤษฎีการบริหารปกครองเครือข่าย และ ทฤษฎีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลแบบใหม่ (NPG) โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัยในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง การวิจัยนี้มีสมมติฐานว่าการจัดการภัยพิบัติที่ซับซ้อนในปัจจุบันไม่สามารถทำได้โดยหน่วยงานเดียว แต่ต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชน ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดหลักของทฤษฎีทั้งสามกลุ่มที่เน้นการประสานงานและการทำงานแบบเครือข่าย

รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายที่พัฒนาขึ้นจะทำหน้าที่เป็น ตัวแปรกลาง ที่รับอิทธิพลจากปัจจัยเชิงสถาบันหลักสามประการ คือ ความชอบธรรม ความไว้วางใจ และ ความสามารถ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของทฤษฎี

NPG การมีปัจจัยเหล่านี้อย่างครบถ้วนจะช่วยให้เครือข่ายสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยความสำเร็จของรูปแบบนี้จะถูกวัดผลจาก ตัวแปรตาม สองประการ ได้แก่ การจัดการอุทกภัยอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการลดผลกระทบและความเสียหายที่เกิดขึ้น และ ความสามารถในการปรับตัวต่อภัยพิบัติ ที่แสดงถึงความยืดหยุ่นและการเรียนรู้ของชุมชนในระยะยาว ดังนั้น กรอบแนวคิดนี้จึงไม่ได้มองเพียงแค่การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่ยังรวมถึงการสร้างภูมิคุ้มกันและความสามารถของชุมชนในการรับมือกับอุทกภัยในอนาคต

1.6 แผนงานการปฏิบัติตามโครงการวิจัย

ตารางที่ 1.1 แผนงานการปฏิบัติตามโครงการวิจัย

กิจกรรม	ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ			
	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.
ระยะที่ 1: การวิเคราะห์รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายและการมีส่วนร่วม				
1. การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Analysis)				
1.1 จำแนกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก รอง และสำคัญ				
1.2 วิเคราะห์บทบาท อำนาจหน้าที่ และอิทธิพล				
1.3 ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย				
2. การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (Social Network Analysis)				
2.1 ศึกษาโครงสร้างความสัมพันธ์ของเครือข่าย				
2.2 วิเคราะห์การไหลเวียนของทรัพยากรและข้อมูล				
2.3 ประเมินประสิทธิภาพของเครือข่าย				
ระยะที่ 2: การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วม				
1. การยกร่างรูปแบบเบื้องต้น				
1.1 นำผลการวิเคราะห์มาสังเคราะห์				
1.2 ออกแบบร่างรูปแบบการบริหารปกครองเครือข่าย				
1.3 กำหนดองค์ประกอบและกลไกการทำงาน				
2. การตรวจสอบร่างรูปแบบโดยผู้เชี่ยวชาญ				
2.1 จัดประชุมผู้เชี่ยวชาญเพื่อวิพากษ์ร่างรูปแบบ				
2.2 ปรับปรุงร่างรูปแบบตามข้อเสนอแนะ				
2.3 ประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้				
ระยะที่ 3: การถ่ายทอดและขยายผลรูปแบบ				
1. การจัดทำคู่มือและเอกสารเผยแพร่				

กิจกรรม	ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ			
	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.
1.1 จัดทำคู่มือการใช้รูปแบบ				
1.2 จัดทำสื่อและเอกสารเผยแพร่				
1.3 พัฒนาระบบฐานข้อมูลสำหรับการติดตามและประเมินผล				

ที่มา : โดยผู้วิจัย

1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

(1) ผลผลิตที่คาดว่าจะได้รับ (Output)

1. ฐานข้อมูล

1. ฐานข้อมูลภัยพิบัติในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย จำนวน 1 ฐาน ประกอบด้วย ข้อมูลประวัติการเกิดอุทกภัย / ข้อมูลระดับน้ำ ปริมาณน้ำฝน และพื้นที่น้ำท่วม / ข้อมูลความเสียหายจากอุทกภัยในอดีต
2. แผนที่พื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วมของชุมชน ประกอบด้วย แผนที่พื้นที่เสี่ยงสูง (High Risk Zone) แผนที่เส้นทางอพยพและจุดพักพิง และแผนที่ทรัพยากรและอุปกรณ์ฉุกเฉิน
3. ข้อมูลทรัพยากรและศักยภาพของชุมชนในการรับมือภัยพิบัติ ประกอบด้วย ฐานข้อมูลอาสาสมัครและผู้นำชุมชน และรายการทรัพยากรและอุปกรณ์ฉุกเฉินในชุมชน

2. องค์ความรู้

1. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์
2. บทความวิชาการเผยแพร่ในวารสารระดับชาติ
3. เอกสารเผยแพร่ความรู้สำหรับชุมชนเรื่องการรับมือภัยพิบัติ ประกอบด้วย คู่มือการเตรียมความพร้อมก่อนอุทกภัย แนวทางการช่วยเหลือตนเองขณะเกิดอุทกภัย และคู่มือการฟื้นฟูหลังอุทกภัย

3. รูปแบบและกลไก

1. โครงสร้างการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ จำนวน 1 รูปแบบที่แสดงรายละเอียดคณะกรรมการบริหารเครือข่ายระดับตำบล กลุ่มงานเฉพาะด้าน (เตือนภัย, อพยพ, ช่วยเหลือฟื้นฟู) และระบบการประสานงานแนวดิ่งและแนวนอน
2. ระบบข้อมูลและการสื่อสารเพื่อการเตือนภัยล่วงหน้าโดยชุมชนมีส่วนร่วม จำนวน 1 ระบบ ที่แสดงรายละเอียดเครือข่ายการสื่อสารด้วยวิทยุสื่อสาร ระบบแจ้งเตือนผ่านไลน์กลุ่มและโซเชียลมีเดีย ป้ายและสัญญาณเตือนภัยในชุมชน

(2) ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ (Outcomes)

1. ระยะสั้น (1-2 ปี)

1. เกิดเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในการรับมือกับภัยพิบัติ
2. ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงภัยพิบัติและการเตรียมพร้อมรับมือมากขึ้น
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อมูลและเครื่องมือในการวางแผนจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ

2. ระยะกลาง (3-5 ปี)

1. ลดระยะเวลาในการตอบสนองต่อภัยพิบัติในพื้นที่
2. ลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจจากภัยพิบัติ
3. เพิ่มขีดความสามารถของชุมชนในการฟื้นตัวจากภัยพิบัติ
4. เกิดการขยายเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติไปยังพื้นที่ใกล้เคียง

3. ระยะยาว (มากกว่า 5 ปี)

1. ระบบนิเวศในพื้นที่ชุ่มน้ำได้รับการฟื้นฟูและมีความสมดุลมากขึ้น
2. เกิดนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วมในระดับจังหวัด
3. เป็นพื้นที่ต้นแบบของการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ
4. การพัฒนาที่ยั่งยืนที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

บทที่ 2

ข้อมูลบริบทของพื้นที่ตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ข้อมูลบริบทของพื้นที่ตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง

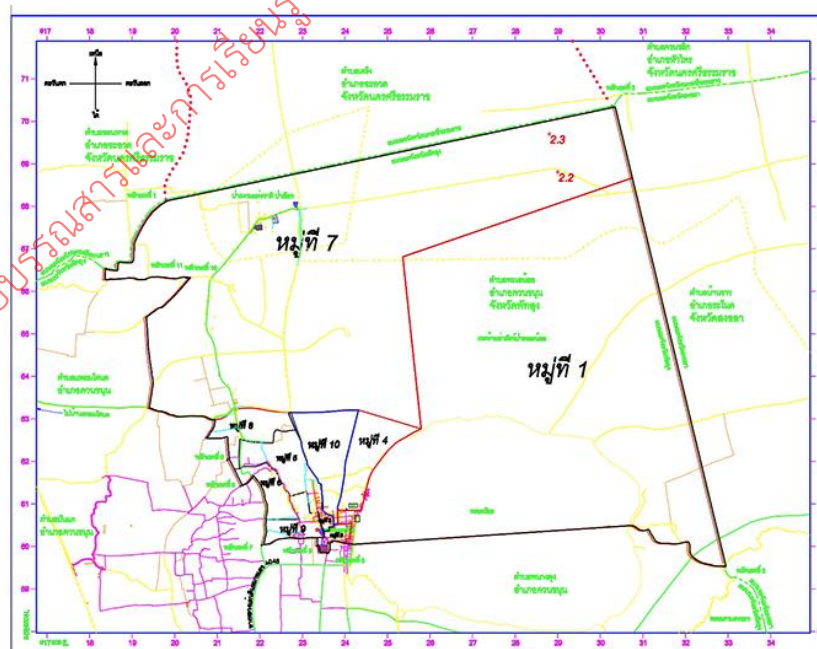
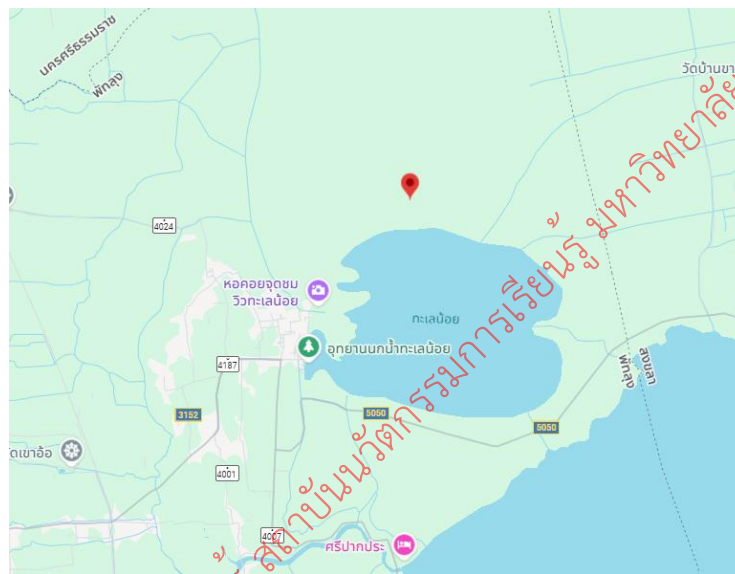
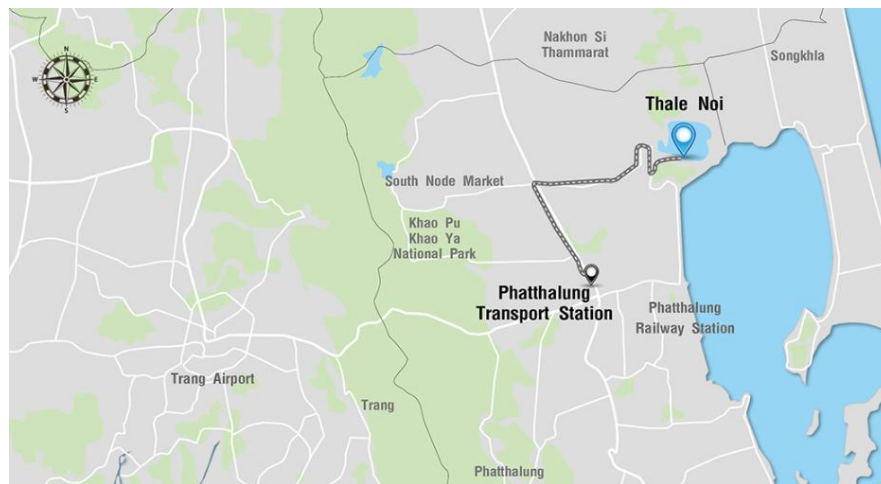
ข้อมูลบริบทพื้นที่ตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง ที่ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง” ประกอบด้วยข้อมูลพื้นฐานดังนี้

1. ที่ตั้งและอาณาเขต

ตำบลทะเลน้อยเป็นตำบลหนึ่งใน 12 ตำบลของอำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง มีเนื้อที่ทั้งหมด 190 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 118,250 ไร่ ห่างจากอำเภอควนขนุนประมาณ 15 กิโลเมตร และห่างจากจังหวัดพัทลุงประมาณ 32 กิโลเมตร ซึ่งระยะทางดังกล่าวทำให้ตำบลทะเลน้อยมีการเชื่อมโยงกับศูนย์กลางการบริหารและพาณิชย์กรรมได้อย่างสะดวก แต่ยังคงรักษาเอกลักษณ์และวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของชุมชนไว้ได้อย่างสมบูรณ์

สำหรับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของตำบลทะเลน้อยเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะและมีความสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างภาคใต้ตอนบนและภาคใต้ตอนล่าง โดยมีอาณาเขตที่ครอบคลุมและติดต่อกับหลายพื้นที่ที่สำคัญ ตำแหน่งทางภูมิศาสตร์นี้ทำให้ตำบลทะเลน้อยกลายเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงระหว่างสามจังหวัดใหญ่ในภาคใต้ ได้แก่ พัทลุง นครศรีธรรมราช และสงขลา การมีตำแหน่งที่ตั้งแบบนี้ส่งผลให้ตำบลทะเลน้อยได้รับอิทธิพลทางวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตที่หลากหลายจากทั้งสามจังหวัด ทำให้เกิดการผสมผสานทางวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว นอกจากนี้ตำแหน่งดังกล่าวยังส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การค้าขาย และการแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างพื้นที่

เมื่อพิจารณาถึงอาณาเขตของตำบลทะเลน้อยพบว่า มีการติดต่อกับพื้นที่ใกล้เคียงอย่างกว้างขวาง โดยทิศเหนือติดต่อกับตำบลเคร็ง อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบสูงและมีป่าไม้อุดมสมบูรณ์ ทิศใต้ติดต่อกับตำบลนางตุง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง ที่เป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเป็นศูนย์กลางการค้าขายของอำเภอ ทิศตะวันออกติดต่อกับตำบลควนชะลิก อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช และตำบลบ้านขาว อำเภอรโนด จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการเกษตรกรรมและการประมงเป็นหลัก ส่วนทิศตะวันตกติดต่อกับตำบลนางตุง ตำบลแหลมไหนด และตำบลขนหาด การมีอาณาเขตที่ติดต่อกับหลายตำบลและหลายจังหวัดนี้ ทำให้ตำบลทะเลน้อยเป็นจุดรวมของความหลากหลายทางนิเวศวิทยา วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ โดยแต่ละทิศทางมีลักษณะภูมิประเทศและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ความรู้ และประสบการณ์ระหว่างชุมชน ทำให้ตำบลทะเลน้อยมีความมั่นคงทางอาหาร มีการกระจายความเสี่ยง และมีโอกาสในการพัฒนาที่หลากหลายมากขึ้น



ภาพที่ 2.1 แผนที่ตำบลทะเลน้อย

ที่มา : Google Map, 2568; Palanla.com, 2568; เทศบาลตำบลทะเลน้อย, 2568

2. ลักษณะภูมิประเทศและภูมิอากาศ

ลักษณะภูมิประเทศของตำบลทะเลน้อยมีความหลากหลายและซับซ้อนอย่างน่าทึ่ง โดยสามารถแบ่งออกเป็นหลายโซนที่มีลักษณะทางภูมิศาสตร์และระบบนิเวศที่แตกต่างกัน พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบลุ่มและมีบางส่วนเป็นพื้นที่ทะเลสาบซึ่งก่อตัวเป็นระบบนิเวศน้ำจืดที่สมบูรณ์ พื้นที่ราบลุ่มต่ำชื้นแฉะจะอยู่โดยรอบทะเลน้อยเป็นวงกลม ครอบคลุมพื้นที่ในเขตหมู่ที่ 1, 2, 3, 4, 7 (บางส่วน) และหมู่ที่ 10 ซึ่งเป็นพื้นที่ที่น้ำท่วมขังเป็นประจำในช่วงฤดูฝน (เทศบาลตำบลทะเลน้อย, 2568) ทำให้เกิดระบบนิเวศที่เฉพาะเจาะจง พื้นที่เหล่านี้ประกอบด้วยป่าพรุที่อุดมไปด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ พืชที่เป็นแหล่งผลิตข้าวของชุมชน พืชสมุนไพรชนิดที่เป็นแหล่งอาหารของสัตว์ป่าและสัตว์เลื้อย รวมถึงป่าชายเลนน้ำจืดที่มีพืชพันธุ์เฉพาะถิ่น เช่น ปากก ป่ากระจุต ป่าไม้เสม็ด ปรีอ เตย ราโพ และพืชพันธุ์อื่นๆ อีกมากมาย ที่ร่วมกันสร้างเป็นระบบนิเวศที่สมดุล

เมื่อไล่ระดับของภูมิประเทศและการปรับตัวของชุมชน พบว่า ภูมิประเทศของตำบลทะเลน้อยมีลักษณะที่ไล่ระดับจากพื้นที่ราบลุ่มต่ำสุดที่เป็นทะเลสาบไปสู่พื้นที่ราบลุ่มปานกลาง และค่อยๆ สูงขึ้นเป็นพื้นที่ราบเชิงเขาในบริเวณขอบด้านตะวันตกของหมู่ที่ 5, 6 และหมู่ที่ 9 ซึ่งลาดเทมาจากควนพางตุง การไล่ระดับแบบนี้ส่งผลให้เกิดการแบ่งใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับธรรมชาติ โดยในพื้นที่ราบเชิงเขาและที่ราบสูงจะมีการปลูกไม้ผล อย่างพารา และปาล์มน้ำมัน เนื่องจากมีการระบายน้ำที่ดีและดินมีความอุดมสมบูรณ์ ในขณะที่พื้นที่ราบลุ่มจะใช้สำหรับการทำนาและการเลี้ยงสัตว์ การตั้งบ้านเรือนของชุมชนส่วนมากจะอยู่กันอย่างหนาแน่นบริเวณรอบทะเลน้อย เพื่อใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำและการประมง นอกจากนี้จะมีการตั้งบ้านเรือนกระจายไปตามแนวถนน ลำคลอง และพื้นที่ทำเกษตรกรรม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญญาของชุมชนในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพภูมิประเทศและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

ขณะที่ด้านสภาพภูมิอากาศโดยทั่วไปของตำบลทะเลน้อยมีลักษณะเป็นภูมิอากาศเขตร้อนชื้นแบบมรสุมที่มี 2 ฤดูกาลชัดเจน คือ ฤดูฝนซึ่งเริ่มตั้งแต่เดือนสิงหาคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ เป็นช่วงที่มีฝนตกหนักและต่อเนื่อง ทำให้อุณหภูมิในทะเลน้อยสูงขึ้นและพื้นที่รอบๆ เกิดน้ำท่วมขัง และฤดูร้อนซึ่งเริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคมถึงเดือนกรกฎาคม เป็นช่วงที่มีอากาศร้อนและแห้งแล้ง แต่จะมีฝนตกบ้างประปรายเนื่องจากฝนฟ้าคะนอง ความพิเศษของภูมิอากาศในพื้นที่นี้คือการได้รับอิทธิพลของลมบกและลมทะเลจากทะเลอันดามันและอ่าวไทย ซึ่งช่วยปรับสภาพอากาศให้เย็นสบายและสดชื่น ทำให้อากาศในเขตทะเลน้อยไม่ร้อนจัดเกินไปแม้ในช่วงฤดูร้อน และไม่หนาวจัดในช่วงฤดูฝน สภาพภูมิอากาศแบบนี้เหมาะสำหรับการท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจตลอดปี โดยเฉพาะในช่วงเช้าและเย็นที่อากาศเย็นสบาย นอกจากนี้ภูมิอากาศยังส่งผลต่อรูปแบบการเกษตรกรรม การประมง และวิถีชีวิตของชุมชน เช่น การปลูกข้าวในฤดูฝน การเก็บเกี่ยวในฤดูแล้ง และการปรับเปลี่ยนกิจกรรมการประมงตามฤดูกาล (เทศบาลตำบลทะเลน้อย, 2568)

3. ประชากรและการปกครอง

สำหรับโครงสร้างประชากรและลักษณะทางประชากรศาสตร์นั้น ในพื้นที่ตำบลทะเลน้อยมีประชากรทั้งสิ้น 6,540 คน ซึ่งแบ่งออกเป็นชาย 3,127 คน และหญิง 3,513 คน (เทศบาลตำบลทะเลน้อย, 2568)

สะท้อนให้เห็นถึงสัดส่วนประชากรหญิงที่สูงกว่าชายเล็กน้อย โดยมีอัตราส่วนประมาณ 112 หญิงต่อชาย 100 คน ซึ่งเป็นลักษณะที่พบได้ทั่วไปในชุมชนชนบทของภาคใต้ การกระจายประชากรดังกล่าวส่งผลต่อโครงสร้างแรงงานและบทบาทหน้าที่ในชุมชน โดยผู้หญิงมักมีบทบาทสำคัญในการดูแลครัวเรือน การแปรรูปผลิตภัณฑ์ การเกษตรและการประมง รวมถึงการสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น ขณะที่ผู้ชายจะมีบทบาทหลักในการประมง การเกษตรกรรม และการก่อสร้าง จำนวนครัวเรือนทั้งหมด 2,213 ครัวเรือนทำให้มีสมาชิกเฉลี่ยประมาณ 3 คนต่อครัวเรือน ซึ่งสะท้อนถึงรูปแบบครอบครัวขนาดเล็กถึงปานกลางที่เป็นลักษณะทั่วไปของสังคมไทยในปัจจุบัน โครงสร้างประชากรแบบนี้ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชน การมีจำนวนครัวเรือนที่ไม่มากเกินไปทำให้การบริหารจัดการชุมชนทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและทุกครัวเรือนสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ในด้านระบบการปกครองและการแบ่งเขตการบริหาร พื้นที่ตำบลทะเลน้อยมีการแบ่งการปกครองออกเป็น 10 หมู่บ้านสะท้อนถึงความหลากหลายและการกระจายตัวของชุมชนในพื้นที่ โดยแต่ละหมู่บ้านมีเอกลักษณ์และลักษณะเฉพาะตัวที่สอดคล้องกับภูมิประเทศและการใช้ประโยชน์ที่ดิน บ้านทะเลน้อย (หมู่ที่ 1, 2) เป็นชุมชนหลักที่ตั้งอยู่ริมทะเลสาบและเป็นศูนย์กลางการค้าขายและการท่องเที่ยว บ้านบน (หมู่ที่ 3) และบ้านบนนอก (หมู่ที่ 4) ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่สูงกว่าและมีการเกษตรกรรมเป็นหลัก บ้านปลายตรอก (หมู่ที่ 5) อยู่ในพื้นที่ที่เป็นทางผ่านสำคัญและมีการค้าขาย บ้านโคกศักดิ์ (หมู่ที่ 6) และบ้านหัวป่าเขียว (หมู่ที่ 7) ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีป่าไม้และการอนุรักษ์ธรรมชาติ บ้านโคกเมา (หมู่ที่ 8) บ้านบนตก (หมู่ที่ 9) และบ้านบนกลาง (หมู่ที่ 10) กระจายตัวอยู่ในพื้นที่เกษตรกรรมและการประมง การแบ่งเขตแบบนี้ทำให้การบริหารจัดการสามารถตอบสนองความต้องการและลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม โดยแต่ละหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านและกำนันที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำชุมชนและเชื่อมโยงกับระบบการปกครองส่วนกลาง

ระบบการปกครองในตำบลทะเลน้อยมีลักษณะเป็นการปกครองแบบมีส่วนร่วมที่เน้นการสร้างฉันทามติและการตัดสินใจร่วมกัน การมีเทศบาลตำบลทะเลน้อยเป็นหน่วยงานบริหารท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีโอกาสมามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนผ่านระบบการเลือกตั้งและการประชุมประชาคม การแบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็น 2 เขต โดยเขต 1 ประกอบด้วยหมู่ที่ 1, 2, 3, 4, 10 และเขต 2 ประกอบด้วยหมู่ที่ 5, 6, 7, 8, 9 ทำให้การเป็นตัวแทนของประชาชนในสภาท้องถิ่นมีความสมดุลและครอบคลุมทุกพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีเครือข่ายชุมชนต่างๆ เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ และกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติ ที่ทำงานร่วมกันในการพัฒนาชุมชนและแก้ไขปัญหาต่างๆ การมีเครือข่ายที่หลากหลายนี้ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ การสนับสนุนซึ่งกันและกัน และการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน โดยเฉพาะในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนที่เป็นเอกลักษณ์ของตำบลทะเลน้อย (เทศบาลตำบลทะเลน้อย, 2568)

4. เศรษฐกิจและอาชีพ

พื้นที่ตำบลทะเลน้อยมีความหลากหลายของระบบเศรษฐกิจแบบผสมผสานและการพึ่งพาตนเอง ซึ่งประชาชนในตำบลทะเลน้อยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพหลากหลายที่สะท้อนถึงภูมิปัญญาในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เศรษฐกิจหลักของชุมชนเป็นการเกษตรกรรม การประมง การปศุสัตว์ และการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสมผสานที่มีความยั่งยืนและสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับชุมชน ในด้านการเกษตร ประชาชนใช้พื้นที่โดยรอบชุมชนทะเลน้อยในการทำเกษตรกรรมอย่างชาวนาลา โดยใช้ประโยชน์จากภูมิประเทศที่ค่อยๆ ยกกระดานขึ้นเป็นที่ราบสูง ทำให้สามารถแบ่งเขตการเกษตรตามความเหมาะสมของดินและน้ำ มีการทำนาในพื้นที่ราบลุ่มที่มีน้ำท่วมขังตามธรรมชาติ ทำสวนยางพาราในพื้นที่ที่มีการระบายน้ำดีและดินลึก ทำสวนปาล์มน้ำมันในพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเจริญเติบโต และเพาะปลูกผลไม้ท้องถิ่นที่ปรับตัวเข้ากับสภาพอากาศและดินได้ดี การทำการเกษตรแบบผสมผสานนี้ไม่เพียงแต่ช่วยกระจายความเสี่ยงจากการพึ่งพาพืชชนิดเดียว แต่ยังช่วยสร้างรายได้ตลอดปีและรักษาสมดุลของระบบนิเวศอีกด้วย

นอกจากนี้พบว่า ยังมีการทำประมงเป็นอาชีพสำคัญอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งอาชีพนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวโดยใช้ภูมิปัญญาของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีในพื้นที่ ประชาชนมีการทำประมงพื้นบ้านด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสมและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยใช้เรือที่มีขนาดความยาวไม่เกิน 11 เมตร และใช้เครื่องยนต์ขนาดไม่เกิน 30 แรงม้า ซึ่งเป็นขนาดที่เหมาะสมกับลักษณะของทะเลสาบและไม่ง่ายให้เกิดมลพิษทางเสียงหรือน้ำมันรั่วไหลที่จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ แหล่งทำการประมงหลักคือบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อยซึ่งอุดมไปด้วยปลาน้ำจืดหลากหลายชนิด เช่น ปลาช่อน ปลาแสง ปลาสิด ปลากระพง และกบเขียว เครื่องมือประมงที่ใช้เป็นเครื่องมือดั้งเดิมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น อวนจับปลา แห ลอบ และไซ ส่วนใหญ่เป็นการทำประมงเพื่อบริโภคกันเองในครอบครัวและจำหน่ายให้กับคนในชุมชน พ่อค้าแม่ค้าที่นำไปขายต่อ และนักท่องเที่ยวที่สัญจรไปมา ทำให้เกิดห่วงโซ่มูลค่าที่เริ่มจากการผลิตไปสู่การบริโภคในระดับท้องถิ่น ชุมชนยังมีการจัดการทรัพยากรประมงอย่างชาญฉลาดด้วยการกำหนดพื้นที่และฤดูกาลห้ามจับปลาเพื่อให้ปลามีโอกาสขยายพันธุ์

ขณะที่ด้านการปศุสัตว์ของตำบลทะเลน้อยมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวที่น่าทึ่งและเป็นตัวอย่างของการปรับตัวของสัตว์เลี้ยงให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล มีการเลี้ยงวัว ควาย และเลี้ยงปลาในกระชัง แต่ที่โดดเด่นและเป็นที่รู้จักมากที่สุดคือการเลี้ยง “ควายน้ำ” ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่และเป็นสิ่งมหัศจรรย์ทางธรรมชาติที่หายากในโลก ควายเหล่านี้ได้ปรับตัวให้สามารถอาศัยหากินด้วยการว่ายน้ำในช่วงที่ทุ่งหญ้าจมน้ำได้ระหว่างฤดูน้ำหลาก ซึ่งเป็นช่วงประมาณ 5 เดือนในหนึ่งปี ควายเหล่านี้สามารถดำน้ำลงไปกินหญ้าและพืชน้ำได้ผิวน้ำได้ รวมถึงว่ายน้ำเป็นระยะทางไกลเพื่อหาแหล่งอาหารใหม่ จนชาวบ้านเรียกขานว่า “ควายน้ำ” ตามลักษณะการหากินที่แปลกตา การปรับตัวนี้เกิดขึ้นจากการที่ควายบ้านที่ชาวบ้านนำมาเลี้ยงแบบปล่อยทุ่งให้หากินเองได้ผสมพันธุ์กันตามธรรมชาติเป็นเวลาหลายชั่วอายุคน จนมีวิถีชีวิตคล้ายควายป่าแต่ยังคงเป็นสัตว์เลี้ยงของชาวบ้าน โดยควายน้ำแต่ละฝูงจะมีจำฝูงคอยควบคุมพาฝูงออกจากคอกไปหากินทุกเช้าและกลับเข้าคอกเองในช่วงเย็น นอกจากจะเป็นแหล่งรายได้จากการขายแล้ว ควายน้ำยังกลายเป็น

สัญลักษณ์และแหล่งท่องเที่ยวที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวมาชมปรากฏการณ์ธรรมชาติที่หาได้ยากในที่อื่น ซึ่งเป็นการบูรณาการระหว่างการอนุรักษ์และการท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างสมบูรณ์แบบ

5. ทรัพยากรธรรมชาติและการท่องเที่ยว

ตำบลทะเลน้อยมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าและมีความสำคัญระดับโลก โดยเฉพาะทะเลน้อยซึ่งเป็นทะเลสาบน้ำจืดขนาดใหญ่ที่ได้รับการยอมรับให้เป็นแรมซาร์ไซต์ (Ramsar Site) แห่งแรกของประเทศไทย เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 การได้รับการยอมรับในระดับนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของทะเลน้อยในฐานะพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีคุณค่าระดับนานาชาติ โดยเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของนกน้ำนานาชนิดทั้งนกประจำถิ่นและนกอพยพ รวมถึงเป็นระบบนิเวศที่สมบูรณ์และมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง ทะเลน้อยหรืออุทยานนกน้ำทะเลน้อยเป็นทะเลสาบน้ำจืดมีเนื้อที่ผืนน้ำประมาณ 17,500 ไร่ มีความกว้างประมาณ 5 กิโลเมตร ยาวประมาณ 6 กิโลเมตร ตั้งอยู่ตำบลพนาสูงและตำบลทะเลน้อย อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุง เชื่อมต่อกับทะเลสาบสงขลาโดยคลองนางเรียงที่มีความยาว 2 กิโลเมตร มีความลึกเฉลี่ย 1.25 เมตร ลักษณะพิเศษของทะเลน้อยคือ มีการเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำตามฤดูกาลอย่างชัดเจน ซึ่งสร้างความหลากหลายของระบบนิเวศและเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการปรับตัวของสิ่งมีชีวิตต่างๆ รวมถึงเป็นแหล่งอาหารและน้ำดื่มสำหรับสัตว์ป่าในพื้นที่ ทะเลน้อยได้รับการประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ถือเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแห่งแรกของประเทศไทย พื้นที่รอบทะเลน้อยมีเนื้อที่ประมาณ 285,625 ไร่ เป็นบริเวณพรุควนชีเสียนที่เป็นแรมซาร์ไซต์ลำดับที่ 948 ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศในอนุสัญญาแรมซาร์ ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัดคือ พัทลุง สงขลา และนครศรีธรรมราช

ทะเลน้อยเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีการรักษาระบบนิเวศอย่างชาญฉลาดผ่านภูมิปัญญาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของชุมชนที่สืบทอดกันมาช้านาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาถิ่นที่อยู่อาศัยของนกน้ำในทะเลน้อยให้คงความสมบูรณ์ ในทะเลน้อยมีสัตว์ป่าที่อาศัยอยู่เป็นนกน้ำ 287 ชนิด สัตว์เลื้อยคลาน 26 ชนิด สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม 6 ชนิด มีนกที่ประจำถิ่นและนกอพยพมาจากที่อื่นตามฤดูกาล เช่น นกกาน้ำ นกกาน้ำ นกกระสา นวล นกกระสาแดง นกกาเล็กน้ำ นกแขวก นกเป็ดน้ำ นกกระทง นกนางนวล นกกระเด็น และนกชนิดหายากอื่นๆ อีกมากมาย โดยช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนเมษายนเป็นช่วงเวลาที่นกชุมชุมมากที่สุดราวแสนตัว พื้นที่รอบทะเลน้อยยังมีพืชพันธุ์น้ำที่หลากหลาย ทะเลน้อยมีพืชน้ำปกคลุมอาทิ ผักตบชวา กก กระจุตหนู บัวต่างๆ และพืชลอยน้ำ โดยเฉพาะบัวสายที่ขึ้นเต็มผิวน้ำในช่วงฤดูฝน ส่วนเดือนมีนาคมถึงพฤษภาคมเป็นหน้าบัวแดงทำให้ทะเลน้อยได้ชื่อว่าเป็น “ทะเลบัว” ที่สวยงามที่สุดในประเทศไทย การอนุรักษ์ทะเลน้อยไม่ได้ทำแบบปิดกั้นไม่ให้ใครเข้าใช้ประโยชน์ แต่เป็นการจัดการแบบมีส่วนร่วมที่ชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างยั่งยืน เช่น การประมง การเก็บพืชน้ำไปแปรรูป การท่องเที่ยว และการศึกษาธรรมชาติ นอกจากนี้ประเทศไทยได้เสนอ “อุทยานนกน้ำทะเลน้อย (พื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย)” ต่อองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) เพื่อขอรับรองให้เป็นระบบมรดกทางการเกษตรโลก (GIAHS) ภายใต้ชื่อ “Thale Noi Wetland

Pastoral Buffalo Agro-eco system” และต่อมาในวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565 องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติได้ให้การรับรองเป็นมรดกทางการเกษตรโลกแห่งแรกของประเทศ

ฉะนั้น ทะเลน้อยจึงเป็นแหล่งดึงดูดความสนใจในการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่มีความหลากหลายและเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว โดยนักท่องเที่ยวสามารถเข้ามาสัมผัสและเรียนรู้วิถีชีวิตดั้งเดิมและความงามของธรรมชาติผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่หลากหลาย การเช่าเรือหางยาวชมทะเลเป็นกิจกรรมหลักที่นักท่องเที่ยวนิยมมากที่สุด โดยสามารถชมทิวทัศน์ของทะเลบัวที่เบ่งบานเต็มผิวน้ำ ชมควายน้ำที่ว่ายน้ำและดำน้ำหากิน การล่องเรือชมควายน้ำมักทำกันในเดือนธันวาคมถึงกุมภาพันธ์ ชมนกนานาชนิดที่มาหากินและพักผ่อน รวมถึงเยือนศาลานางเรียงซึ่งเป็นศาลเจ้าที่ตั้งอยู่กลางน้ำและเป็นศูนย์รวมความเชื่อของชาวบ้าน ทางฝั่งตะวันตกของทะเลสาบเป็นที่ตั้งบ้านเรือนของชุมชนราว 2,000 ครัวเรือน นักท่องเที่ยวยังสามารถเรียนรู้งานหัตถกรรมท้องถิ่น เช่น การทอเสื่อกระจูด การทำผลิตภัณฑ์จากใบตาล การแปรรูปปลา และการทำขนมไทยโบราณ ตลาดน้ำทะเลน้อยเป็นอีกหนึ่งจุดดึงดูดสำคัญที่จำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคและสินค้า OTOP ของชุมชน โดยเปิดจำหน่ายสินค้าทุกวันแต่จะมีความคึกคักมากที่สุดในวันเสาร์-อาทิตย์และวันหยุดนักขัตฤกษ์ สินค้าที่จำหน่ายประกอบด้วยผลิตภัณฑ์สดจากทะเลน้อย เช่น ปลาสด ผักน้ำ ผลไม้ท้องถิ่น รวมถึงผลิตภัณฑ์แปรรูป เช่น ปลาตุ๋น ปลาแดดเดียว น้ำพริกปลาร้า และผลิตภัณฑ์จากกระจูด การท่องเที่ยวแบบนี้ไม่เพียงแต่สร้างรายได้ให้กับชุมชน แต่ยังเป็นการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ธรรมชาติและวิถีชีวิตที่ยั่งยืนให้กับผู้คนจากภายนอก ทำให้เกิดการตระหนักและความเข้าใจในคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและความสำคัญของการอนุรักษ์เพื่อคนรุ่นหลัง

6. ศาสนาและวัฒนธรรม

ประชาชนในตำบลทะเลน้อยนับถือศาสนาพุทธ 100% ซึ่งสะท้อนถึงความเป็นเอกภาพทางศาสนาและวัฒนธรรมที่ช่วยสร้างความเข้มแข็งและเอกลักษณ์ให้กับชุมชน การที่ทุกคนในชุมชนมีศรัทธาในศาสนาเดียวกันทำให้เกิดความสามัคคีและการร่วมมือกันในกิจกรรมทางศาสนาและประเพณีวัฒนธรรม ในพื้นที่ตำบลทะเลน้อยมีวัดจำนวน 3 แห่ง ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางจิตวิญญาณและการศึกษา ได้แก่ วัดทะเลน้อยซึ่งเป็นวัดหลักที่ตั้งอยู่ใจกลางชุมชนและเป็นศูนย์รวมกิจกรรมทางศาสนาที่สำคัญ วัดประดู่หอมที่มีเอกลักษณ์ด้วยต้นประดู่ที่มีกลิ่นหอมและเป็นที่พักผ่อนของชาวบ้าน และวัดโคกศักดิ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นที่สูงและเป็นที่ยึดถือปฏิบัติธรรมที่เจียบสงบ นอกจากนี้ยังมีสำนักสงฆ์ 1 แห่ง คือ สำนักสงฆ์เที่ยงธรรมวนาราม ซึ่งเป็นสถานที่ปฏิบัติธรรมขั้นสูงและเป็นแหล่งเรียนรู้พระธรรมคำสอนที่ลึกซึ้ง สถาบันทางศาสนาเหล่านี้ไม่เพียงแต่เป็นที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา แต่ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์การเรียนรู้ การพัฒนาชุมชน และการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยพระสงฆ์มีบทบาทสำคัญในการให้คำแนะนำ การศึกษา และการเป็นที่พึ่งพิงทางจิตใจของชาวบ้าน

ในด้านประเพณีที่สำคัญของชุมชนตำบลทะเลน้อยพบว่ามีความหลากหลายและสะท้อนถึงการผสมผสานระหว่างความเชื่อทางศาสนากับวิถีชีวิตที่ผูกพันกับธรรมชาติและทะเลสาบ ประเพณีลากพระแข่งเรือทะเลน้อยที่จัดในช่วงหลังวันออกพรรษาเป็นประเพณีที่โดดเด่นและเป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่ โดยมีการ

อาราธนาพระพุทธรูปขึ้นประดิษฐานบนบุษบกที่วางอยู่เหนือเรือหรือรถ แล้วแห่ชักลากไปตามถนนหรือในลำน้ำ หลังจากนั้นจึงมีการแข่งขันเรือยาวที่ช่วยสร้างความสามัคคีและความสนุกสนานให้กับชุมชน ประเพณีชิงเปรตที่จัดขึ้นในเทศกาลวันสารทไทยเป็นการทำบุญอุทิศส่วนกุศลให้แก่บรรพบุรุษที่ล่วงลับไปแล้ว โดยจัดขึ้นปีละ 2 ครั้ง ในวันแรม 1 ค่ำ เดือน 10 และวันแรม 15 ค่ำ เดือน 10 ประเพณีลอยกระทงในเดือนพฤศจิกายน เป็นการขอขมาพระแม่คงคาและขอให้สิ่งไม่ดีไหลไปกับกระทง พร้อมกับมีกิจกรรมประกวดกระทงและการแสดงโนราห์ที่เป็นศิลปะการแสดงพื้นบ้านที่สำคัญของภาคใต้ พิธีการตั้งถั่งครุหมอมโนราห์เป็นพิธีกรรมที่มีเอกลักษณ์เฉพาะของพื้นที่ ซึ่งเป็นการแสดงความกตัญญูต่อบรรพบุรุษและเพื่อความเป็นสิริมงคลแก่ครอบครัว โดยมีการตั้งครุหมอตายายที่บ้านของตนเอง มีความเชื่อว่าเป็นที่อยู่ของตายายเพื่อให้ลูกหลานแสดงความกตัญญูต่อบรรพบุรุษและเพื่อความเป็นสิริมงคล

เหตุนี้ ตำบลทะเลน้อยจึงเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทั้งในด้านทรัพยากรธรรมชาติ วิถีชีวิต วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ ที่ผสมผสานระหว่างการดำรงชีวิตแบบดั้งเดิมกับการพัฒนาที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชน การสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นในตำบลทะเลน้อยเป็นกระบวนการที่ดำเนินอย่างต่อเนื่องผ่านกิจกรรมทางวัฒนธรรมและการปฏิบัติในชีวิตประจำวัน ภูมิปัญญาด้านการประมง เช่น การทำเครื่องมือจับสัตว์น้ำ การต่อเรือ และการรู้จักธรรมชาติของปลาและสัตว์น้ำ ภูมิปัญญาด้านงานหัตถกรรม เช่น การทำผลิตภัณฑ์จากกระจูด การทำปลาตากูร่า ปลาแดดเดียว ปลาต้ม และการใช้ภาษาถิ่นได้ในการสื่อสาร ยังคงถูกสืบทอดจากรุ่นสู่รุ่นผ่านการเรียนรู้โดยการปฏิบัติจริงและการถ่ายทอดจากผู้ใหญ่สู่คนรุ่นใหม่ ชุมชนมีการปรับตัวอย่างชาญฉลาดโดยนำเทคโนโลยีและความรู้สมัยใหม่มาช่วยในการพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์และการตลาด แต่ยังคงรักษาหัวใจสำคัญของภูมิปัญญาดั้งเดิมไว้ เช่น การใช้สื่อสังคมออนไลน์ในการประชาสัมพันธ์ผลิตภัณฑ์ชุมชน การพัฒนาบรรจุภัณฑ์ที่ทันสมัยแต่ยังคงเอกลักษณ์ท้องถิ่น และการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การผสมผสานนี้ทำให้ตำบลทะเลน้อยกลายเป็นตัวอย่างของชุมชนที่สามารถรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมไปพร้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นแหล่งเรียนรู้สำหรับชุมชนอื่นๆ ที่ต้องการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนา

2.2 ทฤษฎี และแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

ในบริบทของการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั้งในด้านความรุนแรงและความถี่ การจัดการอุทกภัยจึงกลายเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องการแนวทางการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นที่มักเผชิญกับข้อจำกัดด้านทรัพยากรและศักยภาพในการรับมือกับปัญหา การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองแบบเครือข่ายที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนจึงเป็นแนวทางที่มีความสำคัญ เนื่องจากสามารถบูรณาการศักยภาพและทรัพยากรจากหลากหลายภาคส่วนเข้าด้วยกัน ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อสร้างระบบการจัดการที่ครอบคลุม มีการตอบสนองอย่างรวดเร็ว และสอดคล้องกับบริบทเฉพาะของพื้นที่ ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งเน้นการนำแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารปกครองแบบเครือข่าย การมีส่วนร่วม และการจัดการความ

เสี่ยงจากภัยพิบัติมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทของตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง โดยจะขอนำเสนอทฤษฎีและแนวคิดที่นำมาใช้สำหรับการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ดังนี้

1. กรอบแนวคิดหลัก (Main Theoretical Framework)

1.1 กลุ่มทฤษฎีการบริหารปกครองเครือข่าย (Network Governance Theory)

การบริหารปกครองเครือข่ายให้ความสำคัญกับการทำงานของเครือข่ายที่มีการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่างๆ ที่มีการจัดการตนเอง (Self-organizing inter-organizational network) ซึ่งปรากฏจากการแสดงบทบาทของเครือข่ายในมิติที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ซึ่งทำให้รูปแบบการดำเนินงานในลักษณะเครือข่ายมีองค์ประกอบที่มาจากหน่วยงานภาครัฐที่ได้เข้ามามีบทบาทร่วมกันในการบริหารจัดการ กับอีกกรณีคือการบริหารจัดการขององค์กรภาครัฐที่ไม่มีหน่วยงานภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้ การบริหารจัดการเครือข่ายจะให้ความสำคัญกับการกำหนดรูปแบบเครือข่ายของตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติและจัดบริการเป็นการเฉพาะ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 40-41) ฉะนั้น กรอบแนวคิดการอภิบาลโดยเครือข่ายจึงมุ่งเน้นการจัดการที่สามารถสนับสนุนให้ตัวแสดงในแต่ละภาคส่วน ซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประสานงานกัน หรือมีการกระทำบางอย่างร่วมกัน ประกอบด้วย ตัวแสดงภาครัฐ องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม (ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ) (Pierre, 2000, p.4 อ้างถึงในวสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 41)

นอกจากนี้ ความสำเร็จของการบริหารปกครองเครือข่ายขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่าย การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส การแบ่งปันทรัพยากรและข้อมูลข่าวสาร รวมถึงการพัฒนากลไกการตัดสินใจร่วมกันที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง การบริหารปกครองเครือข่ายจึงต้องอาศัยผู้นำที่มีทักษะในการเชื่อมโยงและประสานงาน (Network Broker หรือ Network Manager) เพื่อสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย และรักษาพลวัตหรือความผันแปรของเครือข่ายให้คงอยู่อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ รูปแบบการอภิบาลแบบเครือข่ายจึงเป็นการตอบสนองต่อความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะในยุคปัจจุบันที่ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการทำงานของหน่วยงานเดียว แต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วนเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิผลและครอบคลุมทุกมิติ

เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการทฤษฎีการบริหารปกครองเครือข่ายพบว่า ได้รับการพัฒนาและปรับปรุงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ทศวรรษ 1990 โดยนักวิชาการได้นำแนวคิดจากหลากหลายสาขาวิชามารวมกัน เช่น ทฤษฎีองค์การ สังคมวิทยา รัฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์สถาบัน เพื่อสร้างกรอบการวิเคราะห์ที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์การทำงานร่วมกันข้ามองค์กรในสภาพแวดล้อมที่มีความซับซ้อนและไม่แน่นอนสูง การประยุกต์ใช้ทฤษฎีนี้ได้แพร่หลายไปยังหลายประเทศและหลายบริบท ตั้งแต่การจัดการนโยบายสาธารณะ การพัฒนาเมือง การจัดการสิ่งแวดล้อม ไปจนถึงการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ ซึ่งแต่ละบริบทมีลักษณะเฉพาะและความท้าทายที่แตกต่างกัน ทำให้นักวิชาการต้องปรับปรุงและพัฒนาตัวแปรและตัวชี้วัดใหม่ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในแต่ละสภาพแวดล้อม นอกจากนี้ การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ในยุคดิจิทัลได้เปิดโอกาสให้การบริหารปกครองเครือข่ายสามารถขยายขอบเขตและเพิ่มประสิทธิภาพมากขึ้นผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์และเครื่องมือการจัดการความร่วมมือแบบดิจิทัล

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทฤษฎีการบริหารปกครองเครือข่ายจะนำเสนอแนวทางที่น่าสนใจสำหรับการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่ซับซ้อน แต่การนำไปปฏิบัติในโลกแห่งความเป็นจริงยังคงประสบกับความท้าทายและข้อจำกัดที่สำคัญหลายประการ ความท้าทายหลักประการแรกคือปัญหาความรับผิดชอบ (Accountability Problem) เนื่องจากเมื่อมีตัวแสดงหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม การระบุผู้รับผิดชอบเมื่อเกิดความล้มเหลวหรือปัญหาในการดำเนินงานกลายเป็นเรื่องที่ยุ้งยากและซับซ้อน ประการที่สองคือปัญหาการกระจายอำนาจและการควบคุม (Power Distribution and Control Issues) เนื่องจากตัวแสดงแต่ละฝ่ายมีอำนาจต่อรองและทรัพยากรที่แตกต่างกัน อาจนำไปสู่การครอบงำของตัวแสดงที่มีอำนาจมากกว่า และอาจทำให้เสียงของกลุ่มที่อ่อนแอกว่าไม่ได้รับการรับฟังอย่างเป็นธรรม ประการที่สามคือความยากลำบากในการวัดผลและประเมินประสิทธิภาพ (Measurement and Evaluation Challenges) เนื่องจากผลลัพธ์ของการทำงานเครือข่ายมักจะเป็นผลลัพธ์เชิงซับซ้อนที่เกิดจากปัจจัยหลายอย่างผสมผสานกัน ทำให้การระบุสาเหตุและผลที่แท้จริงเป็นเรื่องยาก ทั้งนี้ ในภาพรวมของแนวคิด ผู้วิจัยจะขออธิบายตามลำดับดังนี้

1.1.1 แนวคิดพื้นฐานของการบริหารปกครองเครือข่าย

การบริหารปกครองเครือข่าย (Network Governance) หมายถึงการใช้สถาบันและโครงสร้างของอำนาจและความร่วมมือในการจัดสรรทรัพยากรและประสานงานเพื่อควบคุมการดำเนินงานร่วมกันทั่วทั้งเครือข่าย (Provan & Kenis, 2008, p. 231) เครือข่ายองค์การถูกนิยามว่าเป็นกลุ่มที่ประกอบด้วยสมาชิกองค์การขึ้นไปที่มีความเป็นอิสระทางกฎหมาย และทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายของตนเองและเป้าหมายร่วมกัน (Provan & Kenis, 2008, p. 231) ทั้งนี้ การทำงานในรูปแบบของเครือข่ายมีลักษณะเป็นการประสานงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในสังคมเพื่อร่วมกันทำกิจกรรมสาธารณะ ประกอบด้วยหลายรูปแบบ ได้แก่ การสร้างเครือข่าย (Networks) ภาควิชาหุ้นส่วน (Partnerships) และการเปิดเวทีปรึกษาหารือกันเพื่อจัดการประเด็นสาธารณะต่างๆ (Deliberative forums) (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 41) โดยจุดมุ่งหมายสำคัญคือ การมุ่งให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องเข้ามาเจรจาต่อรองเพื่อหาจุดร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้านต่างๆ ในสังคมที่มีทั้งมิติที่เป็นประเด็นการพัฒนา หรือเป็นประเด็นที่ต้องการแก้ไขปัญหา การร่วมมือกันในกิจกรรมสาธารณะภายใต้รูปแบบเครือข่ายอาจเกิดขึ้นได้จากโครงสร้างการบริหารภาครัฐระดับต่างๆ นับตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค (จังหวัด/อำเภอ) ระดับประเทศ (ส่วนกลาง) และอาจมีความสัมพันธ์ในลักษณะตัดข้ามระหว่างภาคส่วนต่างๆ เช่น ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ส่งผลให้รูปแบบการประสานความร่วมมือผ่านเครือข่ายมีลักษณะที่แตกต่างหลากหลาย เช่น อยู่ในรูปแบบสหภาพแรงงาน สมาคมการค้า องค์การพัฒนาเอกชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มและองค์กรชุมชน (Kjaer, 2004, pp.48-49 อ้างใน วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 42)

ฉะนั้น การบริหารกิจการสาธารณะภายใต้บริบทสังคมปัจจุบันจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องอาศัยกลไกการทำงานในรูปของเครือข่ายซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองภายใต้ความสัมพันธ์

ระหว่างตัวแสดงหลายภาคส่วน ('Co' Governance) (Kooiman, 2000, p. 50 อ้างในวสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 43) นั่นคือ การบริหารจัดการเครือข่ายจะมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบความร่วมมือที่แต่ละตัวแสดงเข้ามามีบทบาทร่วมกันภายใต้บริบทความซับซ้อนของกระบวนการพัฒนาและการจัดการกับการออกแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาในมิติต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ กลไกเหล่านี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากตัวแสดงภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้อง จึงจะสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้ เหตุนี้ การจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาในสังคมจึงไม่สามารถกระทำผ่านการรวมศูนย์ที่ภาครัฐฝ่ายเดียว หากแต่ต้องอาศัยกลไกการขับเคลื่อนในรูปแบบการประสานงาน (Co-ordination) เพื่อให้ทุกส่วนประกอบมีบทบาทร่วมกันในทุกภาคส่วน (Synchronization) โดยความร่วมมือเหล่านี้จะทำให้การบริหารจัดการไร้ขอบเขตเชิงพื้นที่ และไม่มีการแยกบทบาทหน้าที่ระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-private networks) หากแต่เข้ามาประสานการทำงานร่วมกันเพื่อมุ่งผลลัพธ์อะไรบ้างอย่างที่เป็นเจตนารมณ์ร่วมกัน (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 43)

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่า บทบาทของภาครัฐมีหน้าที่ในการสร้างแนวทางหรือวิธีการอะไรบ้างอย่างเพื่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายร่วมกันของสังคม โดยที่รัฐไม่ได้มีบทบาทในการใช้อำนาจเหนือสังคมตามลักษณะที่สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน หากแต่มีหน้าที่ดึงทุกภาคส่วน หรือเชื่อมโยงตัวแสดงต่างๆให้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาประเด็นสาธารณะบางอย่างร่วมกันภายใต้การมุ่งเน้นสร้างความสัมพันธ์กับระบบย่อยๆของสังคม (Societal sub-systems) ที่มีความแตกต่างหลากหลายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตนเอง (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 44-45)

ในบริบทของการจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง แนวคิดการบริหารปกครองเครือข่ายมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการจัดการภัยพิบัติเป็นปัญหาที่ซับซ้อนและต้องการความร่วมมือจากหน่วยงานและองค์กรหลายแห่ง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรชุมชน และภาคประชาสังคม ที่แต่ละแห่งมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและมีเป้าหมายเฉพาะของตนเอง แต่จำเป็นต้องมารวมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมในการจัดการอุทกภัยอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่นี้จึงต้องอาศัยกลไกที่เหมาะสมในการประสานงาน การแลกเปลี่ยนทรัพยากร และการตัดสินใจร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน โดยไม่มีองค์การใดองค์การหนึ่งครอบงำหรือควบคุมแต่เพียงฝ่ายเดียว

ฉะนั้น จึงทำให้เห็นว่าการประยุกต์ใช้แนวคิดการบริหารปกครองเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยที่ตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง ประสบกับความท้าทายหลายประการที่สำคัญ ความท้าทายแรกคือ การสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างตัวแสดงที่มีความหลากหลายทางด้านภูมิหลัง ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญ เนื่องจากการจัดการอุทกภัยต้องอาศัยความรู้ทั้งทางด้านเทคนิควิศวกรรม การจัดการสิ่งแวดล้อม และความเข้าใจในบริบทท้องถิ่น ซึ่งแต่ละภาคส่วนมีจุดแข็งและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ความแตกต่างในด้านโครงสร้างการทำงาน วัฒนธรรมองค์กร และระบบการตัดสินใจของหน่วยงานต่างๆ ก็เป็นอุปสรรคต่อการสื่อสารและประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ ความท้าทายที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การบริหารจัดการความขัดแย้งของผลประโยชน์ระหว่างองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะเมื่อมีการแข่งขันเพื่อแย่งชิงทรัพยากรที่มีจำกัด หรือ

เมื่อมาตรวจการจัดการอุทกภัยของพื้นที่ที่อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่หนึ่ง

เหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องมีการพัฒนาเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ ซึ่งต้องเริ่มต้นจากการสร้างเวทีหรือพื้นที่สำหรับการเจรจาและแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ โดยอาจจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่มีตัวแทนจากทุกภาคส่วนเข้าร่วม พร้อมทั้งกำหนดกฎเกณฑ์และหลักการการทำงานร่วมกันที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงและแบ่งปันข้อมูลแบบเรียลไทม์จะช่วยลดอุปสรรคทางการสื่อสารและเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงาน นอกจากนี้ การพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลร่วมกันจะช่วยให้ทุกภาคส่วนสามารถเรียนรู้และปรับปรุงการทำงานได้อย่างต่อเนื่อง การสร้างแรงจูงใจให้องค์กรต่างๆ เข้าร่วมเครือข่ายอย่างแข็งขัน อาจผ่านการให้ความรู้ การสนับสนุนทรัพยากร หรือการยกย่องผลงานที่โดดเด่น เพื่อสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและความภาคภูมิใจในการเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่าย

การประยุกต์ใช้การบริหารปกครองเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพในการจัดการอุทกภัยที่ตำบลทะเลน้อยจะนำมาซึ่งผลลัพธ์เชิงบวกหลายประการ ประการแรกคือ การเพิ่มขีดความสามารถในภาพรวมในการป้องกันและรับมือกับอุทกภัยผ่านการรวมพลังของทรัพยากร ความรู้ และประสบการณ์จากหลายองค์กร ทำให้สามารถดำเนินมาตรการที่ครอบคลุมและสอดคล้องกันทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การแบ่งปันข้อมูลและความรู้ระหว่างกันจะช่วยยกระดับความเข้าใจในปัญหาและแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรชุมชนจะทำให้มาตรการต่างๆ ได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากคณะสมาชิกในชุมชนมากขึ้น ส่งผลให้การดำเนินงานมีความยั่งยืนและต่อเนื่อง การพัฒนาเครือข่ายที่แข็งแกร่งจะช่วยสร้างความพร้อมและความสามารถในการปรับตัวของชุมชนเมื่อเผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ ในอนาคต ทั้งยังเป็นการสร้างต้นแบบที่สามารถขยายผลไปยังพื้นที่อื่นๆ ที่มีลักษณะปัญหาคคล้ายคลึงกัน

1.1.2 รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่าย

Provan และ Kenis (2008) ได้เสนอรูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายที่สำคัญ 3 รูปแบบ ได้แก่ การบริหารปกครองแบบมีส่วนร่วม (Participant Governance) การบริหารปกครองโดยองค์กรหลัก (Lead Organization Governance) และการบริหารปกครองโดยองค์กรการบริหารเครือข่าย (Network Administrative Organization - NAO) โดยขออธิบายตามลำดับดังนี้

1. การบริหารปกครองแบบมีส่วนร่วม เป็นรูปแบบที่เรียบง่ายและพบได้ทั่วไปที่สุด โดยสมาชิกเครือข่ายเป็นผู้บริหารปกครองด้วยตนเองโดยไม่มีหน่วยงานบริหารปกครองที่แยกต่างหาก (Provan & Kenis, 2008, p. 234) รูปแบบนี้สามารถแบ่งย่อยได้เป็นการบริหารปกครองแบบแบ่งปัน (Shared Participant Governance) ที่เน้นการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของสมาชิกทุกคน และการบริหารปกครองโดยองค์กรหลักที่สมาชิกหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้นำ

2. การบริหารปกครองโดยองค์กรหลัก เกิดขึ้นเมื่อมีความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารปกครองแบบแบ่งปัน โดยองค์กรหนึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้นำในการประสานงานและการตัดสินใจสำคัญของเครือข่าย

(Provan & Kenis, 2008, p. 235) รูปแบบนี้มักพบในความสัมพันธ์แนวดิ่งระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย โดยเฉพาะเมื่อมีองค์กรใหญ่และมีอำนาจหนึ่งแห่งที่ทำงานกับองค์กรเล็กและอ่อนแอหลายแห่ง

3. การบริหารปกครองโดยองค์การบริหารเครือข่าย เป็นรูปแบบที่มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารแยกต่างหากขึ้นมาเพื่อบริหารปกครองเครือข่ายและกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะ (Provan & Kenis, 2008, p. 236) NAO อาจเป็นหน่วยงานราชการ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร หรือแม้แต่บริษัทเอกชนที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจุดประสงค์นี้โดยเฉพาะ

สำหรับการจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง การเลือกใช้รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมมีความเหมาะสม เนื่องจากลักษณะของปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ต้องการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนอย่างเท่าเทียม ทั้งหน่วยงานรัฐในระดับต่างๆ (อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มอาชีพในชุมชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยแต่ละองค์กรล้วนมีทรัพยากร ความรู้ และประสบการณ์ที่แตกต่างกันและมีความสำคัญต่อการจัดการอุทกภัยทั้งสิ้น การใช้รูปแบบการบริหารปกครองแบบแบ่งปันจะช่วยให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การวางแผน และการดำเนินงาน ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างความสำเร็จร่วมกัน การยอมรับ และความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ รูปแบบนี้ยังช่วยให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันและการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างองค์กรต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการอุทกภัยของชุมชนในระยะยาว

ปัจจัยกำหนดประสิทธิภาพของการบริหารปกครองเครือข่าย

Provan และ Kenis (2008) เสนอปัจจัยสำคัญสี่ประการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของรูปแบบการบริหารปกครองเครือข่าย ได้แก่ ความไว้วางใจ (Trust) จำนวนผู้เข้าร่วม (Number of Participants) ความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมาย (Goal Consensus) และความต้องการสมรรถนะระดับเครือข่าย (Need for Network-level Competencies) ทั้งนี้ มิติความไว้วางใจ ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการทำงานของเครือข่าย โดยที่การกระจายของความไว้วางใจในเครือข่ายจะกำหนดรูปแบบการบริหารปกครองที่เหมาะสม (Provan & Kenis, 2008, pp. 237-238) เมื่อความไว้วางใจแพร่หลายทั่วทั้งเครือข่าย การบริหารปกครองแบบแบ่งปันจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่เมื่อความไว้วางใจมีการกระจายต่ำ รูปแบบการบริหารปกครองที่ผ่านตัวกลาง เช่น องค์กรหลักหรือ NAO จะเหมาะสมกว่า

ทั้งนี้ การบริหารการปกครองเครือข่ายจะราบรื่นหรือประสบผลสำเร็จได้นั้น ความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายถือเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากระดับการเห็นพ้องของสมาชิกเครือข่ายต่อเป้าหมายระดับเครือข่าย (Provan & Kenis, 2008, p. 239-240) เมื่อมีความเห็นพ้องสูง การบริหารปกครองแบบเครือข่ายที่มีการแบ่งปันกันจะมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อความเห็นพ้องต่ำ จำเป็นต้องใช้รูปแบบการบริหารปกครองที่มีการรวมศูนย์มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การบริหารการปกครองเครือข่ายจำเป็นต้องมีสมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ต้องการการประสานงานระหว่างสมาชิกและการตอบสนองต่อความต้องการภายนอก (Provan & Kenis, 2008, p. 240-241) เมื่อต้องการสมรรถนะระดับเครือข่ายสูง รูปแบบการบริหารปกครองที่มีการรวมศูนย์จะมี

ประสิทธิภาพมากกว่า เนื่องจากสามารถพัฒนาทักษะเฉพาะทางที่จำเป็นได้ดีกว่า

การประยุกต์ใช้ปัจจัยทั้งสี่ประการในบริบทของตำบลเหล่าน้อยมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการสร้างควมไว้วางใจระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ซึ่งอาจมีความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมการทำงาน ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการจัดการอุทกภัย การสร้างความไว้วางใจต้องใช้เวลาและกระบวนการในการทำ ความเข้าใจซึ่งกันและกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการสร้างประสบการณ์ร่วมกันในการทำงาน นอกจากนี้ การกำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมที่เหมาะสมก็เป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากหากมีผู้เข้าร่วมมากเกินไปอาจทำให้การประสานงานและการตัดสินใจล่าช้า แต่หากมีน้อยเกินไปอาจไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญสำหรับความเห็นพ้องในเป้าหมาย จำเป็นต้องมีกระบวนการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันในการจัดการอุทกภัยที่ทุกฝ่ายยอมรับและมุ่งมั่นที่จะดำเนินการตาม ส่วนความต้องการสมรรถนะระดับเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยนั้นค่อนข้างสูง เนื่องจากต้องการทักษะในการวิเคราะห์ความเสี่ยง การวางแผนรับมือ การประสานงานในภาวะฉุกเฉิน และการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ ซึ่งเป็นทักษะเฉพาะทางที่ต้องพัฒนาร่วมกันในระดับเครือข่าย

1.2 ทฤษฎีการบริหารแบบร่วมมือ (Collaborative Governance Theory)

ทฤษฎีการบริหารแบบร่วมมือ (Collaborative Governance Theory) ซึ่งพัฒนาโดย Ansell และ Gash (2008) เป็นกรอบทฤษฎีที่มีความเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับการศึกษาการจัดการอุทกภัยแบบมีส่วนร่วมในตำบลเหล่าน้อย เนื่องจากทฤษฎีนี้ให้นิยามการบริหารแบบร่วมมือที่ครอบคลุมและชัดเจน ซึ่งเมื่อพิจารณา นิยามและลักษณะสำคัญ การบริหารแบบร่วมมือถูกนิยามว่าเป็น “การจัดการการปกครองที่หน่วยงาน สาธารณะหนึ่งหรือหลายหน่วยงานเข้าร่วมโดยตรงกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนอกภาครัฐในกระบวนการตัดสินใจ แบบมีส่วนร่วมที่เป็นทางการ มุ่งสู่ฉันทามติ และเน้นการอภิปรายเพื่อจัดทำหรือดำเนินนโยบายสาธารณะ การจัดการโครงการสาธารณะ หรือสินทรัพย์สาธารณะ” (Ansell & Gash, 2008, p. 544)

ทฤษฎีนี้กำหนดเกณฑ์สำคัญ 6 ประการ ได้แก่ (1) เวกิถูกริเริ่มโดยหน่วยงานสาธารณะหรือสถาบัน (2) ผู้เข้าร่วมในเวทิตั้งแต่ผู้มิใช่รัฐ (3) ผู้เข้าร่วมมีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจและไม่ใช่เพียงการ “ให้ คำปรึกษา” โดยหน่วยงานสาธารณะ (4) เวกิถูกจัดระเบียบอย่างเป็นทางการและพบปะกันเป็นกลุ่ม (5) เวกิ มุ่งหวังให้มีการตัดสินใจโดยฉันทามติ และ (6) การร่วมมือมุ่งเน้นไปที่นโยบายสาธารณะหรือการจัดการ สาธารณะ (Ansell & Gash, 2008, pp. 544-545)

โมเดลการบริหารแบบร่วมมือ

โมเดลนี้ประกอบด้วยตัวแปรหลัก 4 ด้าน คือ เงื่อนไขเริ่มต้น การออกแบบสถาบัน ภาวะผู้นำ และ กระบวนการร่วมมือ โดยตัวแปรกระบวนการร่วมมือถือเป็นแกนหลักของโมเดล ขณะที่เงื่อนไขเริ่มต้น การ ออกแบบสถาบัน และภาวะผู้นำเป็นปัจจัยสนับสนุนหรือบริบทสำหรับกระบวนการร่วมมือ (Ansell & Gash, 2008, p. 550)

1. เงื่อนไขเริ่มต้น (Starting Conditions)

เงื่อนไขเริ่มต้นที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความไม่สมดุลของอำนาจ/ทรัพยากรระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วน

เสีย แรงจูงใจที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีต่อการร่วมมือ และประวัติศาสตร์ของความขัดแย้งหรือความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Ansell & Gash, 2008, pp. 550-551)

ความไม่สมดุลของอำนาจระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นปัญหาที่พบได้ทั่วไปในการบริหารแบบร่วมมือ หากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางกลุ่มไม่มีความสามารถ องค์กร สถานะ หรือทรัพยากรในการเข้าร่วม หรือเข้าร่วมอย่างเท่าเทียมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ กระบวนการบริหารแบบร่วมมือจะเสี่ยงต่อการถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมโดยผู้ที่มีอำนาจมากกว่า ความไม่สมดุลเหล่านี้ท้ายที่สุดจะสร้างความไม่ไว้วางใจหรือความมุ่งมั่นที่อ่อนแอ (Ansell & Gash, 2008, p. 551)

แรงจูงใจในการเข้าร่วมขึ้นอยู่กับความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับว่ากระบวนการร่วมมือจะให้ผลลัพธ์ที่มีความหมายหรือไม่ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับความสมดุลของเวลาและพลังงานที่การร่วมมือต้องการ แรงจูงใจจะเพิ่มขึ้นเมื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างการมีส่วนร่วมของพวกเขา และผลลัพธ์นโยบายที่เป็นรูปธรรม สามารถสัมผัสได้ และมีประสิทธิผล (Ansell & Gash, 2008, p. 552)

2. การออกแบบสถาบัน (Institutional Design)

การออกแบบสถาบันหมายถึงโครงสร้างพื้นฐานและกฎเกณฑ์พื้นฐานสำหรับการร่วมมือ ซึ่งมีความสำคัญต่อความชอบธรรมเชิงขั้นตอนของกระบวนการร่วมมือ การเข้าถึงกระบวนการร่วมมือเป็นประเด็นการออกแบบที่สำคัญที่สุด (Ansell & Gash, 2008, p. 555)

วรรณกรรมเน้นความสำคัญของการเปิดกว้างและครอบคลุม เนื่องจากเฉพาะกลุ่มที่รู้สึกว่าได้มีโอกาสอย่างถูกต้องในการเข้าร่วมเท่านั้นที่จะพัฒนา “ความมุ่งมั่นต่อกระบวนการ” ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมอย่างไม่ได้เป็นเพียงการยอมรับ หากแต่ต้องปฏิบัติอย่างจริงจัง เหตุนี้ การรวมตัวที่อ่อนแอหรือไม่ครอบคลุมจึงเป็นอันตรายต่อความชอบธรรมของผลลัพธ์การร่วมมือ (Ansell & Gash, 2008, p. 556) ทั้งนี้ งานศึกษายังแนะนำว่ากฎเกณฑ์พื้นฐานที่ชัดเจนและความโปร่งใสของกระบวนการเป็นลักษณะการออกแบบที่สำคัญ ทั้งสองสามารถเข้าใจได้ในแง่ของความชอบธรรมเชิงขั้นตอนและการสร้างความไว้วางใจ (Ansell & Gash, 2008, p. 556)

3. ภาวะผู้นำเชิงสนับสนุน (Facilitative Leadership)

ภาวะผู้นำถูกมองว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในการนำภาคส่วนต่างๆ มาสู่โต๊ะเจรจาและนำทางผ่านช่วงเวลาที่ยากลำบากของกระบวนการร่วมมือ แม้ว่าการเจรจาแบบไม่มีความช่วยเหลือจะเป็นไปได้บ้าง แต่งานศึกษาส่วนใหญ่พบว่าภาวะผู้นำเชิงสนับสนุนมีความสำคัญในการนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาร่วมกันและให้พวกเขามีส่วนร่วมกันในจิตวิญญาณของการร่วมมือ (Ansell & Gash, 2008, p. 554)

ภาวะผู้นำจึงมีความสำคัญในการกำหนดและรักษากฎเกณฑ์พื้นฐานที่ชัดเจน การสร้างความไว้วางใจ การอำนวยความสะดวกในการสนทนา และการสำรวจผลประโยชน์ร่วมกัน ผู้นำการร่วมมือได้รับการอธิบายว่าเป็นผู้พิทักษ์ของกระบวนการ (ภาวะผู้นำที่เปลี่ยนแปลง เป็นผู้รับใช้ หรือเป็นเชิงสนับสนุน) ซึ่งมีลักษณะภาวะผู้นำที่มุ่งเน้นการส่งเสริมและปกป้องกระบวนการ (Ansell & Gash, 2008, p. 554)

4. กระบวนการร่วมมือ (Collaborative Process)

กระบวนการร่วมมือมีลักษณะเป็นรูปแบบวงจรมากกว่าการดำเนินงานแบบเส้นตรง หมายความว่าการทำงานร่วมกันจะเกิดขึ้นเป็นขั้นตอนที่เชื่อมโยงกันและกลับมาทบทวนซ้ำๆ ไม่ใช่การทำงานที่มีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดที่ชัดเจน การร่วมมือที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยองค์ประกอบสำคัญหลายประการที่ทำงานประสานกัน ได้แก่ กลไกการสื่อสารที่ชัดเจนและเปิดกว้าง การสร้างความไว้วางใจระหว่างฝ่ายต่างๆ ความมุ่งมั่นในการทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ความเข้าใจในเป้าหมายและบทบาทของแต่ละฝ่าย และการติดตามผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการร่วมมือ องค์ประกอบเหล่านี้ต้องทำงานสอดประสานกันเพื่อให้เกิดการร่วมมือที่ยั่งยืนและมีประสิทธิผล

อย่างไรก็ตาม กระบวนการร่วมมือในความเป็นจริงมีความยุ่งยากและซับซ้อนในการอธิบายหรือวิเคราะห์ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายด้านที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เช่น ความรู้สึกของผู้เข้าร่วม สภาพแวดล้อมทางการเมือง ทรัพยากรที่มีอยู่ และความคาดหวังของแต่ละฝ่าย การนำเสนอกระบวนการร่วมมือในรูปแบบวงจรจึงเป็นการทำให้เข้าใจง่ายขึ้นอย่างมาก โดยช่วยให้เห็นภาพรวมของการทำงานร่วมกันที่เชื่อมโยงกันเป็นห่วงโซ่ แม้ว่าการทำให้เข้าใจง่ายขึ้นนี้อาจไม่สามารถสะท้อนความซับซ้อนทั้งหมดของสถานการณ์จริง แต่ก็ช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจและวางแผนการทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น

สิ่งที่น่าสนใจของแบบจำลองวงจรนี้คือ การเน้นย้ำถึงความสำคัญของข้อมูลป้อนกลับ (feedback) จากการร่วมมือในช่วงแรกที่สามารถส่งผลกระทบต่อความร่วมมือในอนาคต ข้อมูลป้อนกลับนี้อาจมีผลกระทบในเชิงบวกหรือเชิงลบต่อความร่วมมือครั้งต่อไป หากการร่วมมือในช่วงแรกประสบความสำเร็จและสร้างความพึงพอใจให้กับทุกฝ่าย จะช่วยสร้างแรงจูงใจและความเชื่อมั่นในการทำงานร่วมกันต่อไป ในทางตรงกันข้าม หากเกิดปัญหาหรือความขัดแย้งในช่วงแรก อาจทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจและลดความมุ่งมั่นในการร่วมมือครั้งต่อไป ดังนั้นการจัดการกระบวนการร่วมมือในช่วงเริ่มต้นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะเป็นการวางรากฐานสำหรับการร่วมมือที่ยั่งยืนในระยะยาว (Ansell & Gash, 2008, p. 558)

องค์ประกอบหลักของกระบวนการร่วมมือ

1. การสนทนาแบบเผชิญหน้า

การสนทนาแบบเผชิญหน้าเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารจัดการแบบร่วมมือ โดยการจัดการทุกรูปแบบต้องสร้างขึ้นจากการสนทนาโดยตรงระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้นๆ เนื่องจากกระบวนการร่วมมือมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันหรือฉันทามติ การสื่อสารที่หนาแน่น หรือมีเนื้อหาและความลึกซึ้งที่เกิดขึ้นจากการสนทนาโดยตรงจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง การสนทนาแบบเผชิญหน้านี้ช่วยให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถระบุและค้นหาโอกาสในการสร้างผลประโยชน์ร่วมกันได้อย่างชัดเจน การสื่อสารผ่านตัวกลางหรือการรับส่งข้อมูลแบบผิวเผินไม่สามารถทดแทนคุณค่าของการพูดคุยโดยตรงได้ เพราะการสนทนาแบบเผชิญหน้าช่วยให้เข้าใจความรู้สึก ความต้องการ และข้อกังวลของแต่ละฝ่ายได้อย่างลึกซึ้งและครอบคลุม (Ansell & Gash, 2008, p. 558)

2. การสร้างความไว้วางใจ

ความไม่ไว้วางใจระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นปัญหาเริ่มต้นที่พบได้ทั่วไปในการบริหารจัดการแบบร่วมมือ งานวิจัยและเอกสารวิชาการเน้นย้ำอย่างชัดเจนว่ากระบวนการร่วมมือไม่ได้เป็นเพียงการเจรจาต่อรองธรรมดา แต่ยังเป็นกระบวนการสร้างความไว้วางใจระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียด้วย การสร้างความไว้วางใจเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและต้องการความอดทนอย่างมาก โดยผู้เข้าร่วมต้องมีความมุ่งมั่นในระยะยาวเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์จากการร่วมมืออย่างแท้จริง ความไว้วางใจไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในชั่วข้ามคืน แต่ต้องสั่งสมผ่านการปฏิสัมพันธ์ การแสดงให้เห็นถึงความซื่อสัตย์ การรักษาคำพูด และการแสดงความเคารพต่อความแตกต่างของแต่ละฝ่ายอย่างต่อเนื่อง (Ansell & Gash, 2008, pp. 558-559)

3. ความมุ่งมั่นต่อกระบวนการและความเข้าใจร่วมกัน

ระดับความมุ่งมั่นของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการร่วมมือเป็นปัจจัยสำคัญที่อธิบายความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการทำงานร่วมกัน ความมุ่งมั่นหมายถึงการพัฒนาความเชื่อมั่นว่าการเจรจาต่อรองด้วยความสุจริตใจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการบรรลุผลลัพธ์นโยบายที่ทุกฝ่ายต้องการ ในขณะเดียวกัน ณ จุดหนึ่งของกระบวนการร่วมมือ ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจำเป็นต้องพัฒนาความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับสิ่งที่พวกเขาสามารถบรรลุผลสำเร็จร่วมกันได้ ความเข้าใจร่วมกันนี้ถูกอธิบายในเอกสารวิชาการด้วยคำศัพท์ที่หลากหลาย เช่น “พันธกิจร่วมกัน” “จุดยืนร่วมกัน” “วัตถุประสงค์ร่วมกัน” “วิสัยทัศน์ร่วมกัน” “อุดมการณ์ร่วมกัน” “เป้าหมายที่ชัดเจน” “ทิศทางที่ชัดเจนและเชิงกลยุทธ์” หรือ “การจัดตำแหน่งค่านิยมหลัก” แต่ทั้งหมดล้วนชี้ไปที่จุดเดียวกันคือการมีความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับเป้าหมายและวิธีการดำเนินงานร่วมกัน (Ansell & Gash, 2008, pp. 559-560)

ผลลัพธ์ระดับกลางและการสร้างแรงผลักดันในการประสานความร่วมมือเพื่อสร้างความยั่งยืน

1. ความสำคัญของผลสำเร็จ

กรณีศึกษาจำนวนมากชี้ให้เห็นว่าการร่วมมือจะมีแนวโน้มเกิดขึ้นและประสบความสำเร็จได้เมื่อวัตถุประสงค์และข้อได้เปรียบของการร่วมมือมีความเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และเมื่อมีโอกาสที่จะเกิด “ชัยชนะเล็กๆ (small wins)” จากการร่วมมือนั้น ผลลัพธ์ระดับกลางเหล่านี้แม้จะดูเป็นเพียงผลผลิตที่จับต้องได้ในระดับเล็กน้อย แต่จริงๆ แล้วเป็นผลลัพธ์ของกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างแรงผลักดันที่จำเป็นสำหรับการร่วมมือที่ประสบความสำเร็จในระยะยาว ชัยชนะเล็กๆ เหล่านี้ทำหน้าที่เหมือนกับเชื้อเพลิงที่เติมพลังให้กับกระบวนการร่วมมือ โดยสามารถป้อนกลับเข้าสู่กระบวนการและส่งเสริมวงจรแห่งความดีของการสร้างความไว้วางใจและความมุ่งมั่น ตัวอย่างของชัยชนะเล็กๆ เหล่านี้อาจเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่ทุกฝ่ายเห็นด้วย การจัดทำข้อตกลงในประเด็นย่อย การสร้างช่องทางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ หรือการสร้างความเข้าใจร่วมกันในประเด็นพื้นฐาน ผลสำเร็จเหล่านี้ช่วยให้ผู้เข้าร่วมเห็นคุณค่าของการทำงานร่วมกันและสร้างความเชื่อมั่นว่าการร่วมมือสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายได้จริง (Ansell & Gash, 2008, p. 561)

2. ข้อจำกัดด้านเวลาและความซับซ้อนของการสร้างความไว้วางใจ

การวิเคราะห์จากกรณีศึกษาหลายกรณีระบุอย่างชัดเจนว่าการบริหารจัดการแบบร่วมมือเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลามาก โดยเฉพาะการสร้างฉันทามติซึ่งต้องใช้เวลาอย่างมากและไม่สามารถเร่งรัดให้เสร็จสิ้นได้ในระยะเวลานั้น เมื่อการสร้างความไว้วางใจแบบแก้ไขหรือการฟื้นฟูความไว้วางใจที่เสียหายไปแล้วมีความสำคัญและจำเป็น เวลาที่จำเป็นสำหรับการสร้างหรือเพิ่มความไว้วางใจระหว่างฝ่ายต่างๆ อาจทำให้กระบวนการใช้เวลาเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้นการบริหารแบบร่วมมือจึงอาจไม่ใช่กลยุทธ์ที่เหมาะสมสำหรับสถานการณ์ที่หน่วยงานหรือองค์กรต้องจัดทำหรือดำเนินการตัดสินใจอย่างรวดเร็ว เช่น สถานการณ์ฉุกเฉินหรือวิกฤตการณ์ที่ต้องการการตอบสนองที่รวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดด้านเวลานี้ไม่ได้หมายความว่าความร่วมมือไม่มีคุณค่า แต่เป็นการเตือนให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องมีความเข้าใจและเตรียมพร้อมสำหรับการลงทุนด้านเวลาที่จำเป็นสำหรับการสร้างการร่วมมือที่แท้จริงและยั่งยืน (Ansell & Gash, 2008, p. 563)

3. ปัจจัยแห่งความสำเร็จและการประยุกต์ใช้ในบริบทการจัดการอุทกภัย

การวิเคราะห์เชิงลึกชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาผลกระทบเชิงปฏิสัมพันธ์ของความไว้วางใจและการพึ่งพาอาศัยกันต่อศักยภาพของการร่วมมือ การศึกษาพบว่าแม้ในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งสูงและมีลักษณะความไว้วางใจต่ำ ยังคงสามารถจัดการแบบร่วมมือได้หากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีการพึ่งพาอาศัยกันในระดับสูง การพึ่งพาอาศัยกันนี้ส่งเสริมความปรารถนาที่จะเข้าร่วมและความมุ่งมั่นต่อการร่วมมือที่มีความหมาย และมีความเป็นไปได้ที่จะสร้างความไว้วางใจขึ้นมาใหม่ในสถานการณ์ที่มีการพึ่งพาอาศัยกันสูง ทฤษฎีนี้มีความเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับการศึกษากิจการการจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อยด้วยเหตุผลหลายประการ ประการแรก ลักษณะปัญหาที่ซับซ้อนของการจัดการอุทกภัยต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารแบบร่วมมือที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่ม ประการที่สอง การพึ่งพาอาศัยกันสูงของชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัยในการรับมือกับปัญหา ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับความสำเร็จของการร่วมมือตามที่ทฤษฎีระบุไว้ ประการที่สาม ความต้องการการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของการบริหารแบบร่วมมือที่เน้นการมีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจ และประการสุดท้าย กระบวนการเรียนรู้แบบต่อเนื่องในการจัดการอุทกภัยที่ต้องการมีการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่องตามประสบการณ์และบทเรียนที่ได้รับ ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะกระบวนการร่วมมือที่เป็นวงจรและต่อเนื่อง ทฤษฎีนี้จึงให้กรอบแนวคิดที่ครอบคลุมสำหรับการวิเคราะห์และเข้าใจกลไกการทำงานร่วมกันในการจัดการอุทกภัยแบบมีส่วนร่วมในตำบลทะเลน้อย และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาแนวทางการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่อื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Ansell & Gash, 2008, p. 563)

1.3 ทฤษฎีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลแบบใหม่ (New Public Governance : NPG)

ในศตวรรษที่ 21 การบริหารงานภาครัฐได้เปลี่ยนผ่านจาก New Public Management (NPM) มาสู่แนวคิด New Public Governance (NPG) ซึ่งแสดงถึงลักษณะการบริหารจัดการที่มีความกระจายอำนาจและ

ความไม่แน่นอนเพิ่มมากขึ้น (Casady, Eriksson, Levitt, & Scott, 2020, p. 163) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานรัฐจาก “การปฏิบัติการ” ไปเป็น “การกำกับดูแล” โดยให้ความสำคัญกับการสร้างโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดหาบริการสาธารณะมากยิ่งขึ้น (Salamon & Elliott, 2002, p. 8)

แนวคิดการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักธรรมาภิบาลใหม่ (New Public Governance : NPG) ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจากระบบที่มีการรวมอำนาจแบบลำดับชั้นมาสู่รูปแบบเครือข่ายที่มีผู้มีส่วนร่วมหลายฝ่าย ส่งผลให้เกิดความซับซ้อนในการตัดสินใจและความยากลำบากในการประสานงาน รัฐในยุคปัจจุบันจึงไม่ได้ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้บริการโดยตรง แต่กลับกลายเป็นผู้เอื้ออำนวยและผู้ประสานงานในระบบเครือข่ายของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ โดยมุ่งเน้นการวางแนวทาง การควบคุมกำกับ และการประเมินผลงาน มากกว่าการจัดการทุกขั้นตอนดังที่เคยปฏิบัติมาในอดีต

การขยายตัวของบทบาทภาคเอกชนในการจัดหาบริการสาธารณะเกิดขึ้นผ่านกลไกหลากหลาย เช่น การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ความร่วมมือระหว่างรัฐและภาคเอกชน การว่าจ้างบริการ และการจัดการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งแม้จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ลดภาระงบประมาณ และสร้างสรรค์นวัตกรรมในการให้บริการ แต่ก็ก่อให้เกิดความท้าทายในประเด็นความรับผิดชอบที่กระจาย ปัญหาการประสานงาน และความเสี่ยงในการรักษาคุณภาพบริการสาธารณะ การปรับเปลี่ยนนี้จึงสะท้อนถึงการปรับตัวของภาครัฐเพื่อตอบสนองต่อความซับซ้อนของสังคมร่วมสมัยที่ต้องการการบริหารจัดการเชิงรุกและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนมากขึ้น

หลักการพื้นฐานของ New Public Governance (NPG)

การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Governance : NPG) มีรากฐานมาจากทฤษฎีสังคมศาสตร์องค์กรและทฤษฎีเครือข่าย โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจและความไม่แน่นอนที่เพิ่มขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ (Haveri, 2006, p. 31) กรอบความคิดนี้ให้ความสำคัญกับความถูกต้องเหมาะสมและความเชื่อมโยงของกระบวนการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติการ/การให้บริการ (Osborne, 2006, p. 384) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Governance : NPG) ให้ความสำคัญกับการพัฒนานโยบายสาธารณะและบริการสาธารณะที่มีความยั่งยืน รวมถึงการกำกับดูแลความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Governance : NPG) สะท้อนการตระหนักว่าภาครัฐในปัจจุบันไม่อาจดำเนินการเพียงลำพังได้อีกต่อไป แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทฤษฎีสังคมศาสตร์องค์กรจึงช่วยอธิบายว่าองค์กรต่างๆ มีวัฒนธรรม โครงสร้าง และแรงจูงใจที่แตกต่างกัน ซึ่งจำเป็นต้องมีการทำความเข้าใจและจัดการอย่างเหมาะสม ในขณะที่ทฤษฎีเครือข่ายเน้นการสร้าง ความเชื่อมโยงและการประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีกว่าการทำงานแยกเดี่ยว

การรับรองความถูกต้องเหมาะสมในกระบวนการเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากการตัดสินใจไม่ได้เกิดขึ้นจากหน่วยงานเดียว แต่เป็นผลจากการเจรจาต่อรองและการมีส่วนร่วมของหลายฝ่าย ทำให้ประเด็นความโปร่งใส

ความรับผิดชอบ และการยอมรับของสาธารณชนเป็นปัจจัยที่ขาดไม่ได้ นอกจากนี้การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Governance : NPG) ยังเน้นการสร้างความยั่งยืนในนโยบายและบริการสาธารณะ โดยไม่มุ่งเน้นเฉพาะความมีประสิทธิภาพในระยะสั้น แต่คำนึงถึงผลกระทบระยะยาว ความต่อเนื่อง และความสามารถในการปรับตัวเมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง

การกำกับดูแลความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรจึงกลายเป็นศาสตร์และศิลป์ที่ต้องการทักษะในการจัดการความหลากหลาย การสร้างข้อตกลงร่วม การแก้ไขข้อขัดแย้ง และการรักษาสมดุลระหว่างผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ในเครือข่าย

บทบาทของ Public-Private Partnerships ในการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ (New Public Governance : NPG)

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) ถูกมองว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Governance : NPG) ที่ช่วยให้ภาครัฐสามารถใช้บุคคลที่สามในการส่งมอบโครงการโครงสร้างพื้นฐาน จัดการ และดูแลเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องตลอดวงจรโครงการ และกำหนดแรงจูงใจและการลงโทษที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมพฤติกรรมความร่วมมือ (Casady et al., 2020, p. 177)

แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) ภายใต้กรอบการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Governance : NPG) สะท้อนการเปลี่ยนแปลงจากมุมมองที่เห็นภาคเอกชนเป็นเพียงผู้รับจ้างบริการ (contractor) มาสู่การเป็นพันธมิตรที่แท้จริง (genuine partner) ในการจัดการประเด็นสาธารณะ การดำเนินงานแบบ PPPs ในยุค NPG จึงไม่ได้เป็นเพียงการถ่ายโอนความเสี่ยงจากภาครัฐไปยังภาคเอกชนเท่านั้น แต่เป็นการสร้างระบบการจัดการร่วมที่ทั้งสองฝ่ายมีส่วนร่วมในการออกแบบ จัดหาทรัพยากร และรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของโครงการอย่างแท้จริง

ภาครัฐในบทบาทใหม่จึงต้องพัฒนาความสามารถในการเป็นผู้จัดการเครือข่าย (network manager) ที่สามารถประสานผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย สร้างกลไกการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลที่สามารถสะท้อนความซับซ้อนของความสัมพันธ์แบบเครือข่าย การออกแบบสัญญา PPPs ใน NPG จึงต้องมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง โดยเน้นการสร้างกลไกการเรียนรู้ร่วมกันและการแก้ไขปัญหาเชิงสร้างสรรค์มากกว่าการกำหนดข้อผูกพันที่เข้มงวดแบบเดิม

อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPPs) ไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหาที่สมบูรณ์แบบสำหรับข้อบกพร่องของการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานแบบเดิม เนื่องจากการส่งมอบผลประโยชน์สาธารณะผ่าน PPPs เป็นเรื่องที่ท้าทายและซับซ้อนมาก (Guasch, Laffont, & Straub, 2008, p. 163) ความซับซ้อนนี้เกิดจากหลายปัจจัย ได้แก่ ความแตกต่างของเป้าหมายและแรงจูงใจระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยภาคเอกชนมุ่งเน้นกำไรและผลตอบแทนการลงทุน ในขณะที่ภาครัฐต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและความเป็นธรรมทางสังคม

ปัญหาข้อมูลที่ไม่สมดุล (information asymmetry) ที่ทำให้ภาครัฐไม่สามารถติดตามและประเมินการปฏิบัติงานของภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงความยากในการกำหนดและวัดผลสัมฤทธิ์ของบริการสาธารณะที่มีลักษณะเชิงคุณภาพมากกว่าปริมาณ นอกจากนี้ ความเสี่ยงทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่อาจเกิดขึ้น ก็เป็นอีกปัจจัยที่เพิ่มความซับซ้อนในการจัดการ ความท้าทายเหล่านี้ทำให้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) ต้องการการออกแบบและการจัดการที่รอบคอบมากขึ้น โดยเฉพาะในการสร้างสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นและการควบคุม ระหว่างความโปร่งใสและความเป็นส่วนตัว และระหว่างการตอบสนองต่อความต้องการของตลาดและการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

ความสำเร็จของการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) ในการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Governance : NPG) จึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางกฎหมายหรือการออกแบบสัญญาเพียงอย่างเดียว แต่ต้องอาศัยการพัฒนาวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันที่เน้นความไว้วางใจ การสื่อสารที่เปิดเผยม และ การแบ่งปันความเสี่ยงและผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม ภาครัฐต้องพัฒนาความสามารถในการเป็นผู้ซื้อที่ดี (intelligent client) ที่สามารถกำหนดความต้องการได้อย่างชัดเจน ติดตามการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที

ในขณะเดียวกัน ภาคเอกชนก็ต้องมีความเข้าใจในการกิจสาธารณะและความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้ PPPs สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของสาธารณะได้ การประเมินผลสำเร็จของ PPPs ใน NPG จึงต้องมองไปที่มิติที่กว้างกว่าประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ โดยรวมถึงความยั่งยืน ความเป็นธรรม การสร้างความสามารถขององค์กร และการสร้างคุณค่าทางสังคมในระยะยาว ซึ่งต้องอาศัยการพัฒนาเครื่องมือและวิธีการประเมินผลที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของการทำงานแบบเครือข่ายและความซับซ้อนของผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายกลุ่ม

องค์ประกอบของความพร้อมเชิงสถาบัน

ความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) ในการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Governance : NPG) ขึ้นอยู่กับความพร้อมเชิงสถาบันที่ประกอบด้วยสามองค์ประกอบหลัก ได้แก่ ความชอบธรรม (legitimacy) ความไว้วางใจ (trust) และความสามารถ (capacity)

ความชอบธรรมหมายถึงการรับรู้หรือการคาดหวังโดยทั่วไปว่าการกระทำของหน่วยงานเป็นสิ่งที่น่าปรารถนา เหมาะสม หรือสมควรภายในระบบบรรทัดฐาน ค่านิยม ความเชื่อ และค่านิยมที่สังคมสร้างขึ้น (Suchman, 1995, p. 571) ความไว้วางใจแทนความตั้งใจและทัศนคติเกี่ยวกับความเต็มใจที่จะพึ่งพาการกระทำของบุคคลอื่น และความสามารถหมายถึงความสามารถของตัวแสดง (รัฐบาล) ในการโครงสร้างและกำกับดูแลโครงการหรือภารกิจที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) (Matos-Castaño, Mahalingam, & Dewulf, 2014, p. 53)

ความชอบธรรมในบริบทของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) จึงมีความซับซ้อนมากเนื่องจากต้องสร้างการยอมรับจากหลายกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งประชาชนทั่วไป นักการเมือง ข้าราชการ และภาคธุรกิจ ความชอบธรรมนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ แต่ต้องสร้างผ่านกระบวนการที่โปร่งใส เปิดเผย และมีการอธิบายเหตุผลที่ชัดเจนว่าทำไมการเลือกใช้ PPPs จึงเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการแก้ปัญหาสาธารณะนั้นๆ การสื่อสารกับประชาชนเกี่ยวกับประโยชน์และความเสี่ยงของโครงการ PPPs อย่างสมดุลและครบถ้วนจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างความชอบธรรม

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและการติดตามประเมินผลยังช่วยเสริมสร้างความชอบธรรมของโครงการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) ให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น ความชอบธรรมยังรวมถึงการสอดคล้องกับกรอบกฎหมายและนโยบายของประเทศ ตลอดจนความสอดคล้องกับมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่ดีในระดับสากล

ทั้งนี้ ความไว้วางใจเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดในความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) เนื่องจากโครงการหรือภารกิจร่วมกันในลักษณะ PPPs มักมีระยะเวลายาวนาน มีความซับซ้อนสูง และมีความไม่แน่นอนจากปัจจัยภายนอกมาก การสร้างความไว้วางใจระหว่างภาครัฐและเอกชนต้องอาศัยการพิสูจน์ตัวเองผ่านการปฏิบัติจริงอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะการรักษาความซื่อสัตย์ การแบ่งปันข้อมูลอย่างโปร่งใส และการแก้ไขปัญหาพร้อมกันอย่างสร้างสรรค์

ความไว้วางใจจึงไม่ได้มีเพียงระหว่างภาครัฐและเอกชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความไว้วางใจจากประชาชนและชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการด้วย การสร้างความไว้วางใจนี้ต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมโครงการผ่านการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วน การรับฟังความคิดเห็นและข้อกังวลอย่างจริงจัง และการสร้างกลไกการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพตลอดระยะเวลาของโครงการ ความไว้วางใจยังต้องมีการบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่องผ่านการรายงานผลการดำเนินงาน การแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดความผิดพลาด และการปรับปรุงแก้ไขโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการสูญเสียความไว้วางใจสามารถเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วจากเหตุการณ์เพียงครั้งเดียว แต่การสร้างความไว้วางใจกลับต้องใช้เวลายาวนานและความพยายามอย่างต่อเนื่อง

ความสามารถของสถาบันในการจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) จึงถือเป็นปัจจัยกำหนดที่สำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ ความสามารถนี้ประกอบด้วยหลายมิติ ได้แก่ ความสามารถทางเทคนิคในการออกแบบและประเมินโครงการ PPPs ความสามารถทางกฎหมายในการจัดทำสัญญาที่สมดุลและครอบคลุมความเสี่ยงต่างๆ ความสามารถทางการเงินในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของเงินและการจัดการความเสี่ยงทางการเงิน และความสามารถในการจัดการโครงการขนาดใหญ่และซับซ้อน

1.4 ทฤษฎีการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วม (Participatory Disaster Risk Management)

การบริหารเครือข่ายแบบมีส่วนร่วม (Participatory Network Governance) เป็นแนวทางการปกครองและจัดการที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารภาครัฐแบบเดิม ที่มุ่งเน้นการกระจาย

อำนาจและการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคม แนวคิดนี้เป็นการตอบสนองต่อข้อจำกัดของระบบการบริหารแบบรวมศูนย์ที่ไม่สามารถรับมือกับความซับซ้อนและความเปลี่ยนแปลงของปัญหาสาธารณะในยุคปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในบริบทของการจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะอุทกภัย การเปลี่ยนผ่านจากระบบการบริหารแบบรวมศูนย์ไปสู่การบริหารเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมถือเป็นการปฏิวัติการคิดเชิงโครงสร้าง ที่ยอมรับว่าความรู้และทรัพยากรในการจัดการปัญหาไม่ได้อยู่เฉพาะกับหน่วยงานรัฐเท่านั้น แต่กระจายอยู่ในชุมชน องค์กรภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และภาคประชาสังคมต่างๆ (Maskrey et al., 2021, p. 2)

หลักการพื้นฐานของการบูรณาการความรู้

การบูรณาการความรู้ทางวิทยาศาสตร์กับประสบการณ์ท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารเครือข่ายแบบมีส่วนร่วม หลักการนี้ตั้งอยู่บนความเข้าใจว่าความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ แม้จะมีความแม่นยำและเป็นระบบ แต่อาจขาดความเข้าใจในบริบทเฉพาะของพื้นที่และความต้องการของชุมชนในขณะเดียวกัน ประสบการณ์และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สะสมมาจากการอยู่ร่วมกับธรรมชาติเป็นเวลายาวนาน มีคุณค่าในการทำความเข้าใจรูปแบบของภัยธรรมชาติ วิธีการปรับตัว และกลยุทธ์การจัดการที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมท้องถิ่น การผสมผสานสองแหล่งความรู้นี้จะสร้างฐานข้อมูลที่สมบูรณ์และเป็นประโยชน์ในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเตรียมข้อมูล การสร้างแบบจำลอง การตรวจสอบ ไปจนถึงการทดลองแนวทางแก้ไข ช่วยให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันและสร้างความตระหนักรู้ในชุมชน (Park et al., 2024, p. 3)

กระบวนการตัดสินใจร่วมและการสร้างประสิทธิภาพ

การตัดสินใจร่วมกันในการบริหารเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมไม่ใช่เพียงการปรึกษาหารือหรือการรับฟังความคิดเห็น แต่เป็นกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายมีบทบาทในการกำหนดปัญหา วิเคราะห์สถานการณ์ ออกแบบทางเลือก และเลือกแนวทางการดำเนินการ

ประสิทธิภาพของกระบวนการนี้เกิดจากการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายของมุมมอง ทรัพยากร และความเชี่ยวชาญของแต่ละภาคส่วนนำมา การแบ่งปันความรับผิดชอบและการกระจายการตัดสินใจช่วยลดภาระของหน่วยงานกลาง พร้อมทั้งเพิ่มความยืดหยุ่นและการตอบสนองที่รวดเร็วต่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลง ซึ่งความยั่งยืนของการตัดสินใจร่วมเกิดจากการที่ทุกฝ่ายมีส่วนในการกำหนดและดำเนินการ ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยสร้างการยอมรับและการสนับสนุนจากชุมชน อันจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการในระยะยาว

รูปแบบและกลไกการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมแบบองค์รวมในการจัดการอุทกภัยเป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงชุมชนเข้ากับทุกขั้นตอนของการทำงาน ตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงการประเมินผล ในขั้นตอนการเตรียมข้อมูลพื้นฐาน ชุมชนมีบทบาทสำคัญในการระบุประเภทและลักษณะของข้อมูลที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์ เนื่องจากพื้นที่แต่ละแห่งมีลักษณะ

เฉพาะที่แตกต่างกัน เช่น จุดที่มักเกิดการท่วมซ้ำ เส้นทางไหลของน้ำในช่วงฝนตกหนัก หรือพื้นที่ที่เป็นจุดรวมน้ำตามธรรมชาติ การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากคนในพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงสถานที่ต่างๆ และให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาต่างๆ นอกจากนี้ ชุมชนยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของข้อมูลที่มีอยู่ เพราะข้อมูลจากแหล่งภายนอกอาจไม่สะท้อนสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ หรืออาจขาดรายละเอียดสำคัญบางประการ

การสร้างแบบจำลองจึงอาจเป็นขั้นตอนที่แสดงให้เห็นความสำคัญของการผสมผสานระหว่างความรู้ทางวิทยาศาสตร์กับประสบการณ์จริงในพื้นที่ ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคนำเสนอหลักการทางวิทยาศาสตร์ในการสร้างโมเดลการไหลของน้ำ การคำนวณปริมาณน้ำฝน และการประมาณผลกระทบ ขณะที่ชุมชนให้ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการเกิดอุทกภัยในอดีตที่อาจไม่ปรากฏในบันทึกทางการ ความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของน้ำในสถานะต่างๆ เช่น น้ำจะไหลไปทิศทางใดเมื่อปริมาณมากเกินไป หรือบริเวณใดที่น้ำจะคงอยู่นานก่อนจะระบายออก รวมถึงการระบุจุดเสี่ยงที่อาจไม่เด่นชัดในข้อมูลภูมิศาสตร์ทั่วไป เช่น บริเวณที่มีการทรุดตัวของดิน การเปลี่ยนแปลงของทางน้ำธรรมชาติ หรือสิ่งปลูกสร้างที่อาจขัดขวางการไหลของน้ำ ปัจจัยท้องถิ่นเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความแม่นยำของแบบจำลอง เพราะสามารถส่งผลต่อการคาดการณ์ผลกระทบและการวางแผนมาตรการป้องกันได้อย่างมีนัยสำคัญ

กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันและการสร้างความตระหนักรู้

การเรียนรู้ร่วมกันในบริบทของการจัดการอุทกภัยเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนความรู้แบบสองทิศทางที่สร้างคุณค่าร่วมกัน ผู้เชี่ยวชาญไม่เพียงถ่ายทอดความรู้ทางเทคนิคและหลักการทางวิทยาศาสตร์ให้กับชุมชน แต่ยังได้รับความรู้ท้องถิ่นที่มีคุณค่าอย่างยิ่งจากชุมชนด้วย ความรู้นี้รวมถึงประสบการณ์การรับมือกับอุทกภัยที่สั่งสมมาหลายรุ่น การเข้าใช้น้ำในพื้นที่เฉพาะที่สะท้อนผ่านพฤติกรรม รูปแบบการตั้งถิ่นฐานและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับความเสี่ยง รวมถึงข้อจำกัดและอุปสรรคในทางปฏิบัติที่ผู้เชี่ยวชาญอาจมองข้ามไป การผสมผสานระหว่างความรู้ทางวิทยาศาสตร์และภูมิปัญญาท้องถิ่นนี้ช่วยสร้างความเข้าใจที่สมบูรณ์และครอบคลุมเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของปัญหาอุทกภัยในแต่ละพื้นที่

การสร้างความรู้ตระหนักรู้ในชุมชนจึงไม่ใช่เพียงการถ่ายทอดข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงและมาตรการป้องกัน หากแต่เป็นกระบวนการพัฒนาศักยภาพที่ครอบคลุมหลายมิติ การให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจช่วยให้ชุมชนเข้าใจว่าการวางแผนจัดการความเสี่ยงต้องพิจารณาปัจจัยใดบ้าง ตั้งแต่ข้อมูลทางเทคนิคงบประมาณ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไปจนถึงความเป็นไปได้ในทางสังคมและการเมือง การพัฒนาทักษะการวิเคราะห์และแก้ปัญหาช่วยให้ชุมชนสามารถประเมินสถานการณ์ วิเคราะห์ข้อมูล และหาทางเลือกในการแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องพึ่งพาการตัดสินใจจากภายนอกเพียงอย่างเดียว ส่วนการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการตนเองนั้น เป็นการพัฒนาความสามารถในการระดมทรัพยากร การประสานงาน การสื่อสาร และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ทั้งภายในชุมชนและกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้ชุมชนสามารถดำเนินการจัดการความเสี่ยงได้อย่างเป็นระบบและยั่งยืน

กรอบแนวคิดและเครื่องมือในการบริหารจัดการ

การใช้แบบจำลองเชิงพลวัตและการคิดเชิงระบบ

แบบจำลองเชิงพลวัต (System Dynamics) เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการช่วยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าใจความซับซ้อนของระบบการจัดการอุทกภัย แผนภาพความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (Causal Loop Diagram) ช่วยให้เห็นการเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยต่างๆ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการแต่ละประการ (Perrone et al., 2019, p. 4; Awah et al., 2024, p. 2) การใช้เครื่องมือเหล่านี้ในกระบวนการมีส่วนร่วมช่วยให้ผู้เข้าร่วมสามารถมองเห็นภาพรวมของปัญหา เข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่างสาเหตุและผลกระทบ และร่วมกันคิดหาแนวทางแก้ไขที่คำนึงถึงผลกระทบในระยะยาวและผลข้างเคียงที่อาจเกิดขึ้น

ขั้นตอนการดำเนินงานแบบมีระบบ

กระบวนการบริหารเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมจะประกอบด้วยขั้นตอนที่ชัดเจนและเป็นระบบ จะต้องเริ่มต้นจากการนิยามปัญหาร่วมกัน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการสร้างความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับลักษณะขอบเขต และความรุนแรงของปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ และการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นขั้นตอนต่อไปที่ต้องระบุและทำความเข้าใจบทบาท ความต้องการ ผลประโยชน์ และศักยภาพของแต่ละกลุ่ม การเชื่อมโยงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียช่วยให้เห็นโครงสร้างความสัมพันธ์ เครือข่ายการเชื่อมโยง และโอกาสในการสร้างความร่วมมือ

เหตุนี้ การสัมมนาและการสร้างแบบจำลองร่วมจึงเป็นกิจกรรมหลักที่ช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ การเรียนรู้ข้ามสาขาวิชา และการสร้างความเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไข สุดท้ายการสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งหมด โดยสะท้อนความต้องการและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Perrone et al., 2019, p. 5)

ประโยชน์หลักของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

การระบุปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาแบบครอบคลุม

การระบุปัญหาและการพัฒนาแนวทางการแก้ปัญหาในการจัดการอุทกภัยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของหลากหลายภาคส่วนช่วยให้เกิดการมองปัญหาแบบพหุมิติที่สมบูรณ์และครอบคลุม เมื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ได้มาร่วมกันวิเคราะห์สถานการณ์ จะเห็นว่าปัญหาอุทกภัยไม่ได้จำกัดอยู่เพียงในมิติทางกายภาพของการเกิดน้ำท่วมเท่านั้น แต่เชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อหลายมิติอื่นๆ อย่างซับซ้อน โดยเฉพาะในมิติทางสังคม อุทกภัยอาจทำให้เกิดการแยกชุมชนออกจากกัน ส่งผลต่อการเข้าถึงบริการสาธารณะ หรือเพิ่มความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนที่มีฐานะแตกต่างกัน ขณะที่ในมิติเศรษฐกิจ นอกจากความเสียหายต่อทรัพย์สินแล้ว ยังรวมถึงการสูญเสียรายได้ การหยุดชะงักของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และต้นทุนในการฟื้นฟู ส่วนในมิติสิ่งแวดล้อม อุทกภัยอาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ คุณภาพน้ำ และการเปลี่ยนแปลงของภูมิประเทศ ในขณะที่มิติวัฒนธรรมอาจเกี่ยวข้องกับการสูญหายของมรดกทางวัฒนธรรม สถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ หรือการเปลี่ยนแปลงของวิถีชีวิตดั้งเดิม ฉะนั้น การมองปัญหาแบบครอบคลุมนี้ช่วยให้การวางแผนจัดการสามารถคาดการณ์และเตรียมรับมือกับผลกระทบทุกมิติได้อย่างเหมาะสม

แนวทางแก้ไขที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติสูงกว่าแนวทางที่พัฒนาโดยผู้เชี่ยวชาญฝ่ายเดียว เนื่องจากในกระบวนการออกแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาคำจำกัดที่ เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ เช่น งบประมาณที่มีอยู่ ความพร้อมของเทคโนโลยี ทักษะและความสามารถของคนในพื้นที่ รวมถึงปัจจัยทางสังคมและการเมืองที่อาจเป็นอุปสรรคหรือตัวสนับสนุน ในขณะเดียวกัน การระบุโอกาสที่ แท้จริงของพื้นที่ เช่น ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เครือข่ายความสัมพันธ์ในชุมชน หรือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้จะช่วยให้งานที่พัฒนาขึ้นมีรากฐานที่มั่นคงและสามารถดำเนินการได้จริง นอกจากนี้ การทำงานร่วมกันของผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์หลากหลายยังก่อให้เกิดนวัตกรรมและแนวคิดใหม่ๆ ที่อาจไม่เกิดขึ้นหากแต่ละฝ่ายทำงานแยกกัน การผสมผสานระหว่างความรู้ทางวิทยาศาสตร์กับภูมิปัญญาท้องถิ่น เทคโนโลยีสมัยใหม่กับวิธีการดั้งเดิม หรือมุมมองของกลุ่มคนที่แตกต่างกัน สามารถนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการแก้ปัญหาที่มีความคิดสร้างสรรค์ มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่

การส่งเสริมการตัดสินใจร่วมและการยอมรับนโยบาย

การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเป็นกลไกสำคัญที่สร้างความผูกพันและความรู้สึกเป็นเจ้าของ ต่อนโยบายและมาตรการจัดการอุทกภัย เมื่อชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทาง การวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ การชั่งน้ำหนักข้อดีข้อเสียของแต่ละมาตรการ และการตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมที่สุด พวกเขาจะรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการและมีความรับผิดชอบร่วมต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ความรู้สึกนี้แตกต่างอย่างชัดเจนจากการเป็นเพียงผู้รับนโยบายที่กำหนดมาจากภายนอก เพราะผู้ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะเข้าใจเหตุผลเบื้องหลังการเลือกแนวทางนั้นๆ ตระหนักถึงข้อจำกัดและความท้าทายที่ต้องเผชิญ และมีความพร้อมที่จะสนับสนุนการดำเนินงานแม้ในช่วงเวลาที่เผชิญกับอุปสรรค การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนี้ยังส่งผลให้เกิดแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ไม่ใช่เป็นเพียงการปฏิบัติตามคำสั่งหรือการทำตามเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนด

เหตุนี้ การยอมรับนโยบายจากกระบวนการมีส่วนร่วมมีความยั่งยืนมากกว่านโยบายที่ออกแบบและกำหนดจากหน่วยงานส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียว เนื่องจากนโยบายดังกล่าวเกิดจากการรับฟังและสะท้อนความต้องการ ความกังวล และความคาดหวังที่แท้จริงของผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการนี้ทำให้นโยบายมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น คำนี้ถึงความหลากหลายของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสามารถตอบสนองปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ได้อย่างตรงจุด การสนับสนุนจากฐานรากชุมชนที่เกิดจากความเข้าใจและความเชื่อมั่นในกระบวนการตัดสินใจกลายเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เมื่อผู้คนในชุมชนเชื่อมั่นว่านโยบายนั้นเกิดจากการพิจารณาอย่างรอบคอบและสะท้อนเสียงของตนเอง พวกเขาจะมีความเต็มใจในการสละเวลา ทรัพยากร และความพยายามเพื่อให้ให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยชี้วัดความสำเร็จที่สำคัญของนโยบายสาธารณะในทางปฏิบัติ

การสร้างพลังและขีดความสามารถของชุมชน

การสร้างพลังและขีดความสามารถของชุมชนผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นผลลัพธ์ที่มีคุณค่าระยะ

ยาวซึ่งขยายไปเกินกว่าการจัดการอุทกภัยเพียงอย่างเดียว ในขณะที่ชุมชนเข้าร่วมกระบวนการวิเคราะห์ปัญหา วางแผนแก้ไข และดำเนินการปฏิบัติ สมาชิกในชุมชนได้พัฒนาทักษะการคิดอย่างเป็นระบบ การแยกแยะสาเหตุและผลลัพธ์ของปัญหา การประเมินความเสี่ยงและโอกาส รวมถึงการหาทางเลือกในการแก้ไขปัญหา ด้วยทรัพยากรที่มีจำกัด ทักษะการวางแผนที่ได้รับการพัฒนารวมถึงการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน การจัดลำดับความสำคัญ การกำหนดขั้นตอนการดำเนินงาน การประมาณการทรัพยากรที่ต้องใช้ และการติดตามประเมินผล ส่วนทักษะการทำงานเป็นทีมที่พัฒนาขึ้นประกอบด้วยความสามารถในการฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง การหาจุดร่วมระหว่างมุมมองที่หลากหลาย การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ และการสนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วม นอกจากนี้ ทักษะการสื่อสารและการประสานงานที่ได้รับการเสริมสร้างช่วยให้สมาชิกชุมชนสามารถนำเสนอความคิดเห็น เจจาะตอรอง และสร้างความเข้าใจร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทักษะทั้งหมดนี้กลายเป็นสมรรถนะที่ชุมชนสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดการกับปัญหาอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นด้านการศึกษา สาธารณสุข การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน หรือการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

การสร้างเครือข่ายและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในชุมชนเป็นผลพลอยได้ที่มีคุณค่าอย่างยิ่งจากกระบวนการมีส่วนร่วม เมื่อผู้คนจากภาคส่วนต่างๆ ได้มาทำงานร่วมกันเพื่อเป้าหมายเดียวกัน จะเกิดการสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน การเรียนรู้จุดแข็งและความเชี่ยวชาญของแต่ละกลุ่ม และการสร้างความไว้วางใจที่เป็นพื้นฐานของความร่วมมือในอนาคต เครือข่ายเหล่านี้กลายเป็นทุนทางสังคม (Social Capital) ที่มีคุณค่าในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็วและแม่นยำ การขอความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ เมื่อเผชิญกับปัญหาหรือความต้องการ และการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพในภาวะฉุกเฉินที่ต้องการการตอบสนองอย่างรวดเร็ว ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนี้ไม่เพียงแต่เป็นประโยชน์ในการจัดการกับอุทกภัยเท่านั้น แต่ยังสามารถเป็นพื้นฐานในการดำเนินโครงการพัฒนาชุมชนอื่นๆ การแก้ไขปัญหาทางสังคม หรือแม้กระทั่งการสร้างกิจกรรมทางวัฒนธรรมและการสานสัมพันธ์ในชุมชน ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นในระยะยาว

ข้อท้าทายและข้อจำกัดในการปฏิบัติ

ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและเวลา

ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและเวลาเป็นความท้าทายที่สำคัญของการนำแนวทางการมีส่วนร่วมมาใช้ในการจัดการอุทกภัย เนื่องจากกระบวนการนี้ต้องใช้ทรัพยากรในหลายมิติมากกว่าการบริหารจัดการแบบเดิมที่อาศัยการตัดสินใจจากผู้บริหารระดับสูงฝ่ายเดียว ในด้านบุคลากร จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีทักษะในการอำนวยความสะดวกการประชุม การสื่อสารกับกลุ่มคนที่หลากหลาย การจัดการความขัดแย้ง และการสังเคราะห์ความคิดเห็นจากหลายฝ่าย ซึ่งบุคลากรเหล่านี้อาจต้องได้รับการฝึกอบรมเพิ่มเติมหรืออาจต้องจ้างผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกมาช่วยเหลือ ในด้านงบประมาณ การจัดการประชุมสาธารณะ การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น การจัดทำเอกสารและสื่อประชาสัมพันธ์ที่เข้าใจง่าย การเดินทางไปพบปะชุมชนในพื้นที่ต่างๆ การจัดหาอุปกรณ์และสถานที่ รวมถึงค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายในการเข้าร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ล้วนต้องการงบประมาณที่สูงกว่าการดำเนินงานแบบเดิม นอกจากนี้ การพัฒนาขีดความสามารถของชุมชนผ่านการฝึกอบรม การจัดทำคู่มือและเครื่องมือต่างๆ การสนับสนุนการสร้างเครือข่าย และการติดตามประเมินผลอย่าง

ต่อเนื่อง ต้องการการลงทุนระยะยาวที่มีนัยสำคัญ สำหรับหน่วยงานที่มีทรัพยากรจำกัด โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหรือหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบพื้นที่กว้างใหญ่ด้วยบุคลากรและงบประมาณที่มีจำกัด การนำแนวทางการมีส่วนร่วมมาใช้อย่างเต็มรูปแบบอาจเป็นภาระที่หนักเกินกว่าจะรับได้

ข้อจำกัดด้านเวลาจึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สร้างความท้าทายอย่างมีนัยสำคัญต่อการนำแนวทางการมีส่วนร่วมมาใช้ในทางปฏิบัติ กระบวนการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีมุมมองและผลประโยชน์แตกต่างกันต้องใช้เวลาอย่างมากในการอธิบาย อภิปราย และหาจุดร่วมที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับได้ การสร้างความไว้วางใจระหว่างชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งอาจมีประวัติความขัดแย้งหรือความไม่เชื่อมั่นในอดีต ต้องใช้เวลาในการพิสูจน์ความจริงใจและการแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่แท้จริง การเจรจาตกลงร่วมกันเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงาน การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ และการจัดสรรทรัพยากร ต้องผ่านกระบวนการปรึกษาหารือที่อาจต้องจัดขึ้นหลายรอบจึงจะได้ข้อสรุปที่ทุกฝ่ายพอใจ ความท้าทายนี้กลายเป็นปัญหาที่ซับซ้อนขึ้นเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของภัยพิบัติที่มักเกิดขึ้นอย่างกะทันหันและต้องการการตอบสนองที่รวดเร็ว เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน การขอให้กระบวนการมีส่วนร่วมดำเนินไปตามขั้นตอนอาจทำให้พลาดโอกาสในการป้องกันหรือลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ความขัดแย้งระหว่างความต้องการความรอบคอบซึ่งเป็นหัวใจของการมีส่วนร่วมกับความจำเป็นในการตัดสินใจอย่างเร่งด่วนในสถานการณ์วิกฤตจึงต้องการการออกแบบกลไกและกระบวนการที่สามารถปรับตัวได้ตามสถานการณ์ และการเตรียมความพร้อมล่วงหน้าเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วเมื่อจำเป็น

อุปสรรคเชิงโครงสร้างสถาบัน

ระบบราชการและกฎหมายที่มีอยู่อาจไม่เอื้อต่อการปฏิบัติแบบมีส่วนร่วม กฎระเบียบที่เน้นการรายงานแบบลำดับขั้น ขั้นตอนการอนุมัติที่ซับซ้อน และการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างเข้มงวดอาจขัดขวางการทำงานแบบเครือข่าย (Perrone et al., 2019, p. 6; Maskrey et al., 2021, p. 7) เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่าอุปสรรคเชิงโครงสร้างสถาบันเป็นหนึ่งในความท้าทายที่สำคัญที่สุดในการนำแนวทางการมีส่วนร่วมมาใช้ในการจัดการอุทกภัย เนื่องจากระบบราชการและกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่ได้รับการออกแบบมาเพื่อรองรับการบริหารแบบแนวดิ่งที่เน้นการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาสู่ผู้ใต้บังคับบัญชา โครงสร้างแบบราชการดั้งเดิมมีกฎระเบียบที่กำหนดให้มีการรายงานตามลำดับขั้นอย่างเคร่งครัด ขั้นตอนการอนุมัติโครงการหรือการใช้งบประมาณที่ต้องผ่านหลายระดับของการพิจารณา การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่างๆ อย่างชัดเจน และการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบที่ไม่ซ้อนทับกัน แนวทางเหล่านี้แม้จะมีข้อดีในการสร้างความชัดเจนและป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิด แต่กลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการทำงานแบบเครือข่ายที่ต้องการความยืดหยุ่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลข้ามสายงาน และการตัดสินใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ การดำเนินงานที่ต้องการความร่วมมือข้ามภาคส่วนมักเผชิญกับปัญหาการขออนุมัติที่ล่าช้า ความไม่ชัดเจนในเรื่องการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร และความยากลำบากในการประสานงานเมื่อแต่ละหน่วยงานมีกระบวนการทำงานและเกณฑ์การประเมินผลที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทรัพยากรบุคคล และการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐอาจไม่เอื้อต่อการสร้างพื้นที่สำหรับการเข้า

มามีส่วนร่วมของภาคเอกชนและชุมชนอย่างเต็มที่

ขณะที่ในด้านความแตกต่างในวัฒนธรรมการทำงานและมุมมองระหว่างภาคส่วนต่างๆ เป็นอีกหนึ่งมิติของอุปสรรคโครงสร้างที่ซับซ้อนและต้องการการจัดการอย่างละเอียดถี่ถ้วน ภาคราชการมักมีวัฒนธรรมการทำงานที่เน้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ความเป็นระบบระเบียบ และความรับผิดชอบต่อการใช้งบประมาณสาธารณะ ขณะที่ภาคเอกชนมีวัฒนธรรมที่เน้นประสิทธิภาพ ความรวดเร็วในการตัดสินใจ และการแสวงหากำไร ส่วนองค์กรประชาสังคมและชุมชนมักมีวัฒนธรรมที่เน้นความเสมอภาค การมีส่วนร่วม และความยั่งยืนทางสังคม ความแตกต่างเหล่านี้ไม่เพียงแต่สะท้อนในรูปแบบการทำงานเท่านั้น แต่ยังปรากฏในการใช้ภาษาที่แตกต่างกัน เช่น ศัพท์เทคนิคที่ภาครัฐใช้อาจไม่เป็นที่เข้าใจของชุมชน หรือภาษาธุรกิจที่ภาคเอกชนใช้อาจไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคม การตีความความสำคัญของปัญหาต่างๆ ก็แตกต่างกันไป ภาครัฐอาจให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามนโยบายระดับชาติ ภาคเอกชนอาจมองที่ผลกระทบต่อธุรกิจ และชุมชนอาจห่วงใยเรื่องผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ การสร้างพื้นที่กลางสำหรับการสื่อสารและการทำความเข้าใจซึ่งกันและกันในบริบทที่มีความแตกต่างหลากหลายเช่นนี้ต้องการบุคลากรที่มีทักษะการอำนวยความสะดวกเฉพาะทาง ความเข้าใจในวัฒนธรรมของแต่ละภาคส่วน และประสบการณ์ในการจัดการความขัดแย้งและการสร้างฉันทามติ ซึ่งเป็นความสามารถที่หายากและต้องการการพัฒนายอย่างจริงจัง

ความท้าทายในการรักษาความต่อเนื่องและความสมดุล

ความท้าทายในการรักษาความต่อเนื่องและความสมดุลเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการที่เน้นการมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัย การรักษาระดับการมีส่วนร่วมให้คงที่ตลอดช่วงเวลาของโครงการเป็นงานที่ซับซ้อนและต้องการการวางแผนอย่างรอบคอบ ในช่วงเริ่มต้นของโครงการ ผู้คนมักมีความกระตือรือร้นสูงเนื่องจากความหวังและความตื่นตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น แต่ความกระตือรือร้นนี้มักจะค่อยๆ ลดลงเมื่อเวลาผ่านไป โดยเฉพาะเมื่อผู้เข้าร่วมเริ่มตระหนักว่ากระบวนการมีความซับซ้อนมากกว่าที่คาดคิด ต้องใช้เวลานานในการเห็นผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม หรือเมื่อเผชิญกับอุปสรรคและความขัดแย้งที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ การสูญเสียความสนใจนี้อาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น ความรู้สึกว่าคุณสมบัติของตนเองไม่ได้รับการรับฟังอย่างจริงจัง การขาดข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับความก้าวหน้าของโครงการ การรู้สึกว่าการเข้าร่วมไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง หรือความเหนื่อยล้าจากการเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ อย่างต่อเนื่อง การจัดการความคาดหวังจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ต้องสื่อสารให้ผู้เข้าร่วมเข้าใจว่ากระบวนการมีส่วนร่วมต้องใช้เวลา มีขั้นตอนที่ซับซ้อน และอาจเผชิญกับความท้าทายระหว่างทาง ขณะเดียวกันต้องมีการสื่อสารความก้าวหน้าอย่างสม่ำเสมอ การแสดงให้เห็นผลลัพธ์เชิงบวกที่เกิดขึ้น และการยอมรับปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นอย่างโปร่งใสเพื่อรักษาความไว้วางใจและความมั่นใจของผู้เข้าร่วม

ฉะนั้น การสร้างความสมดุลระหว่างการรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายกับความจำเป็นในการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพเป็นศิลปะการบริหารจัดการที่ต้องใช้ทักษะระดับสูงและประสบการณ์ที่สั่งสมมาจากการทำงานกับกลุ่มคนที่หลากหลาย หากกระบวนการเน้นการมีส่วนร่วมมากเกินไปโดยพยายามรับฟังทุกความคิด

เห็นและให้ทุกฝ่ายมีโอกาสแสดงจุดยืนอย่างเต็มที่ อาจทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างซ้ำๆ จนไม่สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นเร่งด่วนได้ กระบวนการอาจเข้าสู่วงจรของการอภิปรายที่ไม่มีที่สิ้นสุด ความขัดแย้งที่ไม่สามารถแก้ไขได้ หรือการตัดสินใจที่ล่าช้าจนพลาดโอกาสสำคัญ นอกจากนี้ การให้น้ำหนักเท่าเทียมกับทุกความคิดเห็นโดยไม่พิจารณาถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติหรือผลกระทบที่อาจตามมาอาจนำไปสู่การตัดสินใจที่ไม่เหมาะสมหรือไม่สามารถดำเนินการได้จริง ในทางกลับกัน หากเน้นประสิทธิภาพมากเกินไปโดยการจำกัดเวลาในการรับฟังความคิดเห็น การกำหนดขอบเขตการมีส่วนร่วมให้แคบเกินไป หรือการตัดสินใจโดยพิจารณาเพียงปัจจัยเชิงเทคนิคและเศรษฐศาสตร์ อาจทำให้สูญเสียแก่นแท้ของการมีส่วนร่วม ผู้คนอาจรู้สึกว่าตนเองถูกละเลยหรือถูกใช้เป็นเพียงเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับการตัดสินใจที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว ส่งผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจและการต่อต้านในระยะยาว การหาจุดสมดุลที่เหมาะสมต้องอาศัยการประเมินสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง การปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ตามความต้องการที่เปลี่ยนไป และการสื่อสารอย่างโปร่งใสเกี่ยวกับเหตุผลเบื้องหลังการตัดสินใจในแต่ละขั้นตอน

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การจัดการภัยพิบัติในศตวรรษที่ 21 ได้เปลี่ยนผ่านจากกระบวนทัศน์การตอบสนองภัยพิบัติหลังเกิดเหตุการณ์ มาสู่การให้ความสำคัญกับการป้องกันและลดความเสี่ยงล่วงหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติรุนแรงต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบการจัดการแบบเดิมที่ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน การเปลี่ยนแปลงทางความคิดนี้ได้รับแรงผลักดันจากกรณีพายุเฮอริเคนแคทรีนาในปี พ.ศ. 2548 ที่เผยให้เห็นถึงความสำคัญของการสร้างระบบการจัดการที่มีชุมชนเป็นศูนย์กลาง (Christensen, Laegreid & Rykkja, 2016, p. 981) การเปลี่ยนแปลงความคิดนี้ได้ก่อให้เกิดการพัฒนากรอบนโยบายระดับโลก โดยเฉพาะ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 ที่มุ่งเน้นการสร้างชุมชนที่มีความยืดหยุ่นในการรับมือภัยพิบัติ การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนให้เห็นถึงการละทิ้งแนวทาง “สั่งการและควบคุม” ที่มีข้อจำกัดในการตอบสนองต่อความซับซ้อนของภัยพิบัติในปัจจุบัน แทนที่ด้วยระบบการจัดการแบบเครือข่ายที่เน้นการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน การแบ่งปันทรัพยากรและข้อมูล และการสร้างความไว้วางใจระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ

เมื่อพิจารณาในบริบทของประเทศไทย การวิวัฒนาการของการจัดการภัยพิบัติได้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านจากแนวทาง Departmentalism ที่เน้นการทำงานแบบแยกส่วนของหน่วยงานราชการ มาสู่การทำงานแบบบูรณาการระหว่างภาคส่วนต่างๆ (ศิริรักษ์ สิงหเสม, 2554) อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงนี้ยังเผชิญกับความท้าทายในการประสานงานและการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ หรืออาจกล่าวได้ว่ายังขาดระบบการจัดการเครือข่าย (Network Governance) ที่แข็งแกร่ง การขาดการไหลเวียนของข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และการทับซ้อนหรือขัดแย้งกันของภารกิจ ปัญหาเหล่านี้ได้นำไปสู่การตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาระบบที่ใช้หลักการประสานงานแบบเหตุการณ์ (Incident Command System) และการประสานความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน (Intergovernmental Relations) เพื่อสร้างการบูรณาการที่

เป็นรูปธรรม ดังที่การศึกษาที่ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน การขาดงบประมาณและทรัพยากรสนับสนุน รวมถึงการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านการจัดการภัยพิบัติในโรงเรียน สิ่งเหล่านี้ได้เป็นแรงบันดาลใจสำคัญในการพัฒนาแนวทางการจัดการที่เน้นความเข้มแข็งของชุมชนเป็นหลัก

เหตุนี้ การยอมรับบทบาทของชุมชนในการจัดการภัยพิบัติได้รับการสนับสนุนจากหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของชุมชนในการสร้างความยืดหยุ่นและการปรับตัว การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนการยอมรับในแนวคิด “ความสัมพันธ์เชิงหุ้นส่วน (Partnership Relations)” ระหว่างภาครัฐและชุมชน ที่เน้นการทำงานร่วมกันมากกว่าการควบคุมแบบเดิม ดังการศึกษาของ ไททัศน์ มาลา สุนทรชัย ชอบยศ และพิศาล พรหมพิทักษ์กุล (2557) ในการศึกษาการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี ได้เสนอแนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการภัยพิบัติระดับชุมชน ประกอบด้วย การมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง การสร้างความตระหนักรู้และการเตรียมความพร้อม และการพัฒนาระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ ข้อค้นพบเหล่านี้มีความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการจัดการภัยพิบัติแบบชุมชนเป็นฐานที่ Urby and McEntire (2013) ได้เสนอไว้ ซึ่งเน้นการเปลี่ยนบทบาทของชุมชนจากผู้รับความช่วยเหลือมาเป็นผู้มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในทุกขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติ

นอกจากนี้ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้เปิดโอกาสใหม่ในการประยุกต์ใช้นวัตกรรมเพื่อสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติในระดับชุมชน การพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้ทำให้ชุมชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและเครื่องมือที่จำเป็นได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ดังปรากฏจากงานวิจัยของ เฟื่องพร รวมเมฆ (2557) ที่ศึกษาการจัดการภัยพิบัติแบบชุมชนเป็นฐาน (CBDRM) ในเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการสร้างระบบฐานข้อมูลภัยพิบัติ ระบบการเตือนภัยล่วงหน้า และระบบติดตามสถานการณ์แบบเรียลไทม์ การใช้เทคโนโลยีดังกล่าวไม่เพียงแต่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการข้อมูล แต่ยังสร้างโอกาสให้ชุมชนเข้าร่วมในกระบวนการตรวจสอบและแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการสร้างกลไกการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับหลักการของการจัดการแบบร่วมมือ (Collaborative Governance) การพัฒนานวัตกรรมดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้เกิดการสร้างสรรคเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนานวัตกรรมจัดการอุทกภัยที่การศึกษาในตำบลทะเลน้อยได้นำเสนอ โดยเฉพาะในการผสมผสานระหว่างภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีสมัยใหม่

ความท้าทายในการสร้างความยั่งยืนของการจัดการภัยพิบัติระดับชุมชนได้รับการกล่าวถึงในงานวิจัยหลายชิ้น โดยเฉพาะประเด็นการสร้างกลไกการประสานงานและการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชน ส่วนการศึกษาของ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ (2562) ที่ทำการประเมินแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนากลไกการบูรณาการที่มีประสิทธิผล โดยเน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือแบบแนวนอน (Horizontal Network) ระหว่างชุมชนด้วยกัน มากกว่าการพึ่งพาความสัมพันธ์แบบแนวตั้ง (Vertical Hierarchy) กับหน่วยงานรัฐเพียงอย่างเดียว การสร้างเครือข่ายแนวนอน

นี้จะช่วยให้ชุมชนสามารถแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ทรัพยากร และความรู้ซึ่งกันและกัน ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความยืดหยุ่นและความสามารถในการปรับตัวของชุมชนในระยะยาว การตระหนักนี้ได้นำไปสู่ความสำคัญของการพัฒนาเครือข่ายชุมชนเพื่อรับมือภัยพิบัติ ซึ่งเป็นแกนหลักของการศึกษาในตำบลทะเลน้อยที่มุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้และการขยายผลไปสู่พื้นที่อื่น

อย่างไรก็ตาม ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการจัดการภัยพิบัติของพื้นที่ชายฝั่งทะเลยังได้รับการศึกษาในปริมาณที่จำกัดในบริบทของประเทศไทย แม้ว่าประเทศไทยจะมีชายฝั่งทะเลยาวถึง 2,815 กิโลเมตร และมีประชากรจำนวนมากที่อาศัยในพื้นที่เสี่ยงภัยจากอุทกภัยและพายุ แต่การศึกษาที่เจาะจงในพื้นที่ที่มีลักษณะภูมิศาสตร์และสภาพสังคมเฉพาะของชุมชนชายฝั่งยังมีอยู่อย่างจำกัด พื้นที่ชายฝั่งทะเลมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ทั้งในด้านของลักษณะภัยพิบัติที่มีความซับซ้อนมากขึ้น (เช่น การรวมกันของอุทกภัยจากฝนและน้ำขึ้นน้ำลง) รูปแบบการดำรงชีพที่ผูกพันกับทรัพยากรธรรมชาติ และโครงสร้างสังคมที่อาจมีความเปราะบางมากกว่าพื้นที่อื่น ดังการศึกษาของ กฤษฎา พรหมฉาย (2560) ได้เสนอแนวคิดที่มีคุณค่าเกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพการเรียนรู้และการถ่ายทอดประสบการณ์ระหว่างชุมชน โดยเน้นการสร้าง “ชุมชนแห่งการปฏิบัติ (Communities of Practice)” ที่สามารถสร้างและแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอย่างต่อเนื่อง แนวคิดนี้มีความสำคัญในการสร้างกลไกการเรียนรู้ที่ยั่งยืน เพราะช่วยให้ชุมชนสามารถพัฒนาและปรับปรุงวิธีการจัดการภัยพิบัติโดยอิงจากประสบการณ์จริงและการสะท้อนกลับจากการปฏิบัติ

ฉะนั้น บทเรียนจากการศึกษาการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วมในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง จึงมีความสำคัญในการเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการและการปฏิบัติหลายประการ

ประการแรก การศึกษานี้ได้นำเสนอรูปแบบการจัดการที่เป็นรูปธรรมและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงในบริบทของชุมชนชายฝั่งทะเล ซึ่งแตกต่างจากงานวิจัยส่วนใหญ่ที่เน้นการวิเคราะห์ปัญหาหรือการศึกษาในระดับนโยบาย การศึกษานี้ได้แสดงให้เห็นถึงกระบวนการพัฒนารูปแบบการจัดการที่ผ่านการทดสอบและปรับปรุงในสถานการณ์จริง ทำให้เกิดความน่าเชื่อถือและความเป็นไปได้ในการนำไปประยุกต์ใช้

ประการที่สอง การศึกษานี้ได้เน้นการพัฒนานวัตกรรมที่เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น โดยการผสมผสานระหว่างภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างสร้างสรรค์ การบูรณาการนี้ไม่เพียงแต่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติ แต่ยังช่วยสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและความภาคภูมิใจในระบบการจัดการที่ชุมชนพัฒนาขึ้นเอง ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่ ทวีดา กมลเวช และคณะ (2561) ได้เสนอแนะเกี่ยวกับความจำเป็นในการพัฒนาวิธีการที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ โดยการใช้หลักการออกแบบแบบมีส่วนร่วม (Participatory Design) ที่ให้ชุมชนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางและรูปแบบของนวัตกรรม

ประการที่สาม การเน้นการสร้างเครือข่ายชุมชนและการขยายผลของการศึกษานี้ ได้ตอบสนองต่อข้อเสนอแนะจากงานวิจัยหลายชิ้นที่เน้นความสำคัญของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างชุมชนเพื่อการเรียนรู้และการสนับสนุนซึ่งกันและกัน การสร้างเครือข่ายนี้ไม่เพียงแต่ช่วยในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และทรัพยากร แต่ยังสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security System) ที่ชุมชนสามารถพึ่งพาซึ่งกันและกันในยามเกิดภัยพิบัติ นอกจากนี้ การพัฒนากลไกการขยายผลยังแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการสร้าง

ผลกระทบเชิงบวกในวงกว้าง

ประการที่สี่ การศึกษานี้ได้สร้างองค์ความรู้ใหม่ที่เชื่อมโยงระหว่างทฤษฎีและการปฏิบัติ โดยการนำแนวคิดทางวิชาการมาประยุกต์ใช้ในสถานการณ์จริงและสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายที่มีฐานคิดที่มั่นคง การศึกษานี้จึงไม่เพียงแต่สร้างความรู้ใหม่เกี่ยวกับการจัดการอุทยานในบริบทเฉพาะ แต่ยังเสนอกลไกการถ่ายทอดและการขยายผลที่สามารถนำไปปรับใช้ในพื้นที่อื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความแตกต่างของบริบทและการปรับเปลี่ยนที่จำเป็น

สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความก้าวหน้าทางวิชาการและการปฏิบัติในการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วม ที่จะสนับสนุนการพัฒนานโยบายและแนวทางปฏิบัติในการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยให้มีความยั่งยืนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการสร้างต้นแบบที่สามารถเป็นแรงบันดาลใจและแนวทางในการพัฒนาการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่อื่นๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ โดยการสร้างความเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับกระบวนการ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ และข้อจำกัดต่างๆ ที่ควรคำนึงถึงในการพัฒนาและขยายผลการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วมในอนาคต

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

3.1 วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบการศึกษากรณี (Case Study) ด้วยการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมสำหรับการจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1.1 แนวทางการศึกษา

การศึกษาค้นคว้านี้ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานวิจัยที่หลากหลายและครอบคลุม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์และน่าเชื่อถือในการศึกษาการจัดการอุทกภัย โดยนำเสนอแนวทางการศึกษาใน 5 รูปแบบหลัก ซึ่งแต่ละวิธีการมีความสำคัญและเสริมซึ่งกันและกันในการสร้างองค์ความรู้ที่ครบถ้วนและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการจัดการอุทกภัยในอนาคต

3.1.1.1 การศึกษาเอกสาร (Documentary Study) เป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญในการสร้างรากฐานความรู้ โดยจะดำเนินการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการอุทกภัยอย่างเป็นระบบและครอบคลุม ซึ่งรวมถึงการศึกษานโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น การวิเคราะห์แผนงานและโครงการต่างๆ ที่ได้มีการดำเนินการมาแล้ว รวมทั้งการศึกษารอบการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชน วิธีการนี้จะช่วยให้เข้าใจบริบทและกรอบการทำงานที่มีอยู่เดิม ตลอดจนข้อจำกัดและช่องว่างที่ควรได้รับการปรับปรุงและพัฒนา

3.1.1.2 การสำรวจภาคสนาม (Field Survey) เป็นกระบวนการที่จำเป็นอย่างยิ่งในการเชื่อมโยงทฤษฎีกับการปฏิบัติจริง โดยจะดำเนินการศึกษาสถานการณ์จริงและรูปแบบการจัดการอุทกภัยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ผ่านการลงพื้นที่สำรวจในบริเวณที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยหรือพื้นที่ที่เคยประสบปัญหาอุทกภัยมาแล้ว การสำรวจนี้จะครอบคลุมการประเมินสภาพภูมิประเทศ ระบบระบายน้ำ โครงสร้างพื้นฐาน และมาตรการป้องกันที่มีอยู่ นอกจากนี้ยังรวมถึงการสังเกตพฤติกรรมและการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่เสี่ยง การทำงานของหน่วยงานท้องถิ่น และความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์อุทกภัย ข้อมูลจากการสำรวจภาคสนามนี้จะเป็ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่มีคุณค่าสูงในการออกแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับความเป็นจริง

3.1.1.3 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นเครื่องมือสำคัญในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุม โดยจะดำเนินการสัมภาษณ์กับผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดการอุทกภัย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่เสี่ยง ผู้ประกอบการ เครือข่ายภาคประชาสังคม และผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติ การสัมภาษณ์เชิงลึกนี้จะช่วยให้ได้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับประสบการณ์ ความคิดเห็น ข้อ

กังวล และข้อเสนอแนะจากมุมมองที่หลากหลาย ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากในการเข้าใจปัญหาในเชิงลึก และการหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

3.1.1.4 การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เป็นกระบวนการสำคัญในการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคส่วนต่างๆ และเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเปิดกว้าง โดยจะจัดการสนทนากลุ่มในหลายรูปแบบ ได้แก่ การสนทนาระหว่างเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัย การสนทนาระหว่างผู้นำชุมชนและประชาชน และการสนทนาแบบผสมผสานระหว่างภาคส่วนต่างๆ กระบวนการนี้จะช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การเรียนรู้ซึ่งกันและกัน การระดมความคิดเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา และการสร้างฉันทามติในประเด็นสำคัญต่างๆ นอกจากนี้ การสนทนากลุ่มยังเป็นเครื่องมือในการหาข้อสรุปแนวทางการพัฒนาที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับและให้ความร่วมมือได้

แนวทางการศึกษาทั้ง 4 รูปแบบนี้มีความเชื่อมโยงและเสริมกำลังซึ่งกันและกัน โดยเริ่มจากการสร้างฐานความรู้ผ่านการศึกษาเอกสาร ตามด้วยการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์จากการสำรวจภาคสนามและการสัมภาษณ์ จากนั้นจึงดำเนินการแลกเปลี่ยนและสร้างความเข้าใจร่วมผ่านการสนทนากลุ่ม ซึ่งแนวทางการดำเนินงานที่หลากหลายและเป็นระบบนี้จะช่วยให้การศึกษาสามารถตอบโจทย์การพัฒนาระบบการจัดการอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมทุกมิติที่สำคัญ

3.1.2 ระยะเวลาการศึกษา

โครงการวิจัยนี้มีแผนการดำเนินงานเป็นระยะเวลา 4 เดือน ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ถึงเดือนสิงหาคม โดยแบ่งการทำงานออกเป็น 3 ระยะหลัก ที่มีความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกัน

ระยะที่ 1: การวิเคราะห์รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายและการมีส่วนร่วม เป็นระยะแรกของการวิจัยที่จะดำเนินการในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงกรกฎาคม โดยมุ่งเน้นการสร้างฐานความรู้และทำความเข้าใจกับบริบทปัจจุบัน กิจกรรมหลักประกอบด้วย การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Analysis) ซึ่งจะจำแนกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียออกเป็นกลุ่มหลัก รอง และสำคัญ พร้อมทั้งวิเคราะห์บทบาท อำนาจหน้าที่ และอิทธิพลของแต่ละกลุ่ม รวมถึงศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ นอกจากนี้ยังมีการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (Social Network Analysis) เพื่อศึกษาโครงสร้างความสัมพันธ์ของเครือข่าย วิเคราะห์การไหลเวียนของทรัพยากรและข้อมูล และประเมินประสิทธิภาพของเครือข่ายที่มีอยู่

ระยะที่ 2: การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วม เป็นระยะสำคัญที่จะดำเนินการในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม โดยนำผลการวิเคราะห์จากระยะแรกมาใช้ในการพัฒนารูปแบบใหม่ กิจกรรมเริ่มต้นด้วยการยกร่างรูปแบบเบื้องต้น ซึ่งรวมถึงการนำผลการวิเคราะห์มาสังเคราะห์ การออกแบบร่างรูปแบบการบริหารปกครองเครือข่าย และการกำหนดองค์ประกอบและกลไกการทำงาน จากนั้นจะดำเนินการตรวจสอบร่างรูปแบบโดยผู้เชี่ยวชาญ ผ่านการจัดประชุมผู้เชี่ยวชาญเพื่อวิพากษ์ร่างรูปแบบ การปรับปรุงร่างรูปแบบตามข้อเสนอแนะ และการประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบที่พัฒนาขึ้น

ระยะที่ 3: การถ่ายทอดและขยายผลรูปแบบ เป็นระยะสุดท้ายที่จะดำเนินการในเดือนสิงหาคม เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการนำรูปแบบที่พัฒนาขึ้นไปใช้งานจริง กิจกรรมหลักคือการจัดทำคู่มือและเอกสารเผยแพร่ ซึ่งรวมถึงการจัดทำคู่มือการใช้รูปแบบ การจัดทำสื่อและเอกสารเผยแพร่ และการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสำหรับการติดตามและประเมินผล เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ สามารถนำรูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมนี้ไปประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แผนการดำเนินงานดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการลำดับกิจกรรมที่มีเหตุผลและความต่อเนื่อง โดยเริ่มจากการศึกษาและทำความเข้าใจสถานการณ์ปัจจุบัน ตามด้วยการพัฒนาแนวทางใหม่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ และจบลงด้วยการเตรียมความพร้อมสำหรับการขยายผลในวงกว้าง ซึ่งการจัดระยะเวลาแบบนี้จะช่วยให้โครงการวิจัยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพสูงสุด

3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.2.1 พื้นที่กลุ่มตัวอย่าง

การศึกษานี้ได้กำหนดพื้นที่ศึกษาอย่างรอบคอบเพื่อให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่หลักที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยโดยตรง และพื้นที่ที่เกี่ยวข้องในเชิงภูมิศาสตร์และการบริหารจัดการ โดยเลือกพื้นที่เป้าหมายหลักคือตำบลทะเลน้อย อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญเป็นพิเศษเนื่องจากเป็นทั้งพื้นที่หลักที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยอย่างต่อเนื่องและยังมีสถานะเป็นแรมซาร์ไซด์ ซึ่งหมายความว่าพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศตามอนุสัญญาแรมซาร์ ทำให้การจัดการอุทกภัยในพื้นที่นี้ต้องคำนึงถึงทั้งความปลอดภัยของชุมชนและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

นอกจากพื้นที่หลักแล้ว การศึกษายังได้รวมพื้นที่ใกล้เคียงที่เกี่ยวข้องอีก 3 ตำบล ได้แก่ ตำบลพนางตุง ซึ่งเป็นพื้นที่เชื่อมโยงที่มีอิทธิพลต่อการระบายน้ำในตำบลทะเลน้อย ตำบลลำปำ ที่มีลักษณะภูมิประเทศและปัญหาอุทกภัยที่คล้ายคลึงกันและมีพื้นที่ใกล้เคียงกัน และตำบลเขาปู่ ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการน้ำในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย การรวมพื้นที่เหล่านี้เข้ามามีในการศึกษาจะช่วยให้เข้าใจภาพรวมของระบบนิเวศและการเชื่อมโยงของปัญหาอุทกภัยในระดับลุ่มน้ำ

การศึกษายังครอบคลุมองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับการบริหาร เริ่มจากระดับท้องถิ่นซึ่งรวมถึงเทศบาลตำบลทะเลน้อยในฐานะหน่วยงานหลักในการจัดการภัยในพื้นที่ เทศบาลตำบลพนางตุง องค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาปู่ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการประสานงานและสนับสนุนการจัดการภัยข้ามพื้นที่ รวมทั้งกลุ่มอาชีพและเครือข่ายชุมชนในพื้นที่ที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะเครือข่ายฝ่ายปกครองท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน) สาธารณสุขระดับตำบล และเครือข่ายภาคประชาสังคม ในระดับจังหวัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง โครงการชลประทานจังหวัดพัทลุง ศูนย์อุทกวิทยาชลประทานภาคใต้ (ผอช.ภาคใต้) ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีบทบาทเฉพาะทางในการสนับสนุนการจัดการภัยในมิติต่างๆ

ในระดับภูมิภาคและประเทศ การศึกษาได้รวมหน่วยงานสำคัญที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย การให้การสนับสนุนทางเทคนิค และการประสานงานในวงกว้าง ได้แก่ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 11 สุราษฎร์ธานี และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช การมีส่วนร่วมของหน่วยงานเหล่านี้จะช่วยให้การศึกษาสามารถเข้าใจมิติการทำงานในระดับนโยบายและการประสานงานข้ามหน่วยงานอย่างลึกซึ้ง

3.2.2 ประชากรและการกำหนดกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษานี้ใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ร่วมกับแบบ Snowball Sampling เพื่อให้ได้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่มีความหลากหลายและมีความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัย โดยกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) จำนวนทั้งสิ้น 15 คน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มหลักตามบทบาทและระดับการมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัย ประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 คือผู้นำชุมชนและประชาชน จำนวน 4 คน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการจัดการภัยระดับชุมชน ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันตำบลทะเลน้อย 1 คน ที่เป็นผู้นำทางการปกครองในระดับหมู่บ้าน สาธารณสุขระดับตำบล 1 คน ที่เป็นผู้นำในการรวมกลุ่มและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เครือข่ายภาคประชาสังคม 1 คน และผู้ประสบภัยหรือเครือข่ายอาสาสมัครชุมชน 1 คน ที่มีประสบการณ์ตรงในการรับมือกับสถานการณ์อุทกภัยและการช่วยเหลือผู้อื่น

กลุ่มที่ 2 คือเจ้าหน้าที่ภาครัฐระดับท้องถิ่น จำนวน 4 คน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานการจัดการภัยในพื้นที่โดยตรง ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย 1 คน ในฐานะผู้บริหารระดับสูงที่มีอำนาจในการตัดสินใจและจัดสรรทรัพยากร ปลัดเทศบาลหรือหัวหน้าส่วนราชการ 1 คน ที่เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการและการปฏิบัติตามนโยบาย เจ้าหน้าที่เทศบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัย 1 คน ที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในสายงานต่างๆ เช่น งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานโยธา งานสาธารณสุข และอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) 1 คน ที่เป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชน

กลุ่มที่ 3 คือเจ้าหน้าที่ภาครัฐระดับจังหวัดและภูมิภาค จำนวน 4 คน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีมุมมองเชิงนโยบายและการประสานงานในวงกว้าง ประกอบด้วยผู้อำนวยการหรือหัวหน้าหน่วยงานระดับจังหวัด 1 คน ที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางและการจัดสรรทรัพยากรในระดับจังหวัด เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดการภัยระดับจังหวัด 1 คน ที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานและการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ตัวแทนจากหน่วยงานระดับภูมิภาค 1 คน ที่จะให้มุมมองเชิงพื้นที่กว้างและการเชื่อมโยงกับนโยบายระดับประเทศ และตัวแทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียง 1 คน เพื่อให้เห็นมุมมองจากพื้นที่อื่นและความเป็นไปได้ในการประสานงานข้ามพื้นที่

กลุ่มที่ 4 คือผู้เชี่ยวชาญและองค์กรภายนอก จำนวน 3 คน ซึ่งจะช่วยให้การศึกษามีมุมมองที่เป็นกลางและมีความรู้เชิงลึกจากหลากหลายสาขาวิชา ประกอบด้วยนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติ 1 คน ที่จะให้ความรู้เชิงทฤษฎีและแนวทางปฏิบัติที่ดี ตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) 1 คน ที่

มีประสบการณ์ในการทำงานกับชุมชนและการส่งเสริมการมีส่วนร่วม และตัวแทนจากสถาบันการศึกษา 1 คน ที่จะช่วยในการวิเคราะห์และให้ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างใช้เกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อให้ได้ผู้ให้ข้อมูลที่มีคุณภาพ ได้แก่ การมีประสบการณ์ทำงานด้านการจัดการอุทกภัยไม่น้อยกว่า 3 ปี เพื่อให้มั่นใจว่าผู้ให้ข้อมูลมีความเข้าใจและประสบการณ์เพียงพอในการให้ข้อมูลที่มีคุณค่า การมีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการภัยในพื้นที่ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและตรงกับความเป็นจริง การยินดีให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลและเข้าร่วมกิจกรรมวิจัยซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ และการมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับบริบทท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา เพื่อให้การวิเคราะห์และข้อเสนอแนะสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ การกำหนดเกณฑ์เหล่านี้จะช่วยให้การศึกษาได้ข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือและสามารถนำไปสู่การพัฒนาารูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมและปฏิบัติได้จริง

3.3 วิธีการที่ใช้ในการออกแบบเครื่องมือวิจัยและหาคุณภาพของเครื่องมือวิจัย

3.3.1 การออกแบบเครื่องมือวิจัย

การออกแบบเครื่องมือวิจัยในการศึกษานี้ได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบและรอบคอบ เพื่อให้ได้เครื่องมือที่มีคุณภาพและเหมาะสมกับลักษณะของการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยเริ่มต้นจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องอย่างครอบคลุม เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดที่ชัดเจนและสร้างประเด็นคำถามที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย การศึกษาเอกสารนี้รวมถึงทฤษฎีการบริหารจัดการภัยพิบัติ แนวคิดการบริหารปกครองแบบเครือข่าย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และกรณีศึกษาการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งช่วยให้สามารถระบุประเด็นสำคัญและกำหนดมิติการศึกษาที่ครอบคลุมทุกแง่มุมที่จำเป็น

หลังจากได้กรอบแนวคิดเบื้องต้นแล้ว จึงดำเนินการประชุมคณะผู้เชี่ยวชาญเพื่อพิจารณาความเหมาะสมของเครื่องมือและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง การประชุมนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความครอบคลุมของประเด็นคำถาม ความเหมาะสมของภาษาที่ใช้ ลำดับการจัดเรียงคำถาม และความสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ศึกษา ผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมมาจากหลากหลายสาขาวิชาและมีประสบการณ์ทั้งด้านวิชาการและการปฏิบัติ ทำให้ได้รับมุมมองที่หลากหลายและข้อเสนอแนะที่มีคุณค่า จากนั้นจึงนำข้อเสนอแนะที่ได้รับมาปรับปรุงและแก้ไขเครื่องมือให้มีความสมบูรณ์และเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของการปรับภาษาให้เข้าใจง่าย การเพิ่มคำถามในประเด็นที่ขาดหายไป และการจัดเรียงคำถามใหม่ให้มีลำดับที่เหมาะสม

การพัฒนาคำถามสัมภาษณ์ได้ใช้หลักการสำคัญหลายประการเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพและครอบคลุม โดยใช้คำถามแบบเปิด (Open-ended Questions) เป็นหลัก เพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์มีโอกาสแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระและสามารถเล่าประสบการณ์หรือมุมมองของตนเองได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ถูกจำกัดด้วยตัวเลือกที่ผู้วิจัยกำหนดไว้ล่วงหน้า การจัดเรียงคำถามใช้หลักการไปจากทั่วไปสู่เฉพาะเจาะจง เริ่มต้นจากคำถามกว้างๆ เกี่ยวกับประสบการณ์ทั่วไปในการจัดการอุทกภัย จากนั้นจึงค่อยๆ เข้าสู่รายละเอียดของ

ประเด็นเฉพาะและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย วิธีการนี้ช่วยให้ผู้ให้สัมภาษณ์รู้สึกสบายใจและสามารถไว้วางใจในการให้ข้อมูลที่ละเอียดและตรงไปตรงมา

ภาษาที่ใช้ในการสัมภาษณ์ได้รับการออกแบบให้เข้าใจง่ายและเหมาะสมกับบริบทของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละกลุ่ม โดยหลีกเลี่ยงศัพท์เทคนิคที่ซับซ้อนเมื่อสัมภาษณ์กับประชาชนทั่วไป แต่ใช้ภาษาที่เป็นทางการและเฉพาะทางมากขึ้นเมื่อสัมภาษณ์กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐหรือผู้เชี่ยวชาญ นอกจากนี้ยังได้เตรียมคำถามเสริม (Probing Questions) ไว้เพื่อใช้ขุดคุ้ยข้อมูลเชิงลึกเมื่อผู้ให้สัมภาษณ์ให้คำตอบที่น่าสนใจหรือต้องการความชัดเจนเพิ่มเติม คำถามเสริมเหล่านี้จะช่วยให้ได้ข้อมูลที่ละเอียดและลึกซึ้งยิ่งขึ้น รวมทั้งช่วยให้เข้าใจบริบทและเหตุผลเบื้องหลังของความคิดเห็นหรือการกระทำต่างๆ

3.3.2 การหาคุณภาพของเครื่องมือวิจัย

การประเมินคุณภาพของเครื่องมือวิจัยเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะช่วยให้มั่นใจได้ว่าข้อมูลที่เก็บรวบรวมมา มีความน่าเชื่อถือและสามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์และสรุปผลได้อย่างถูกต้อง โดยการศึกษานี้ได้ประเมินคุณภาพของเครื่องมือในสามมิติหลัก ได้แก่ ความตรง ความเชื่อมั่น และความเที่ยง

3.3.2.1 ความตรง (Validity) เป็นคุณสมบัติสำคัญที่บ่งบอกว่าเครื่องมือวัดสิ่งที่ต้องการวัดได้อย่างแม่นยำ โดยการศึกษานี้ได้ตรวจสอบความตรงในสองระดับ คือ ความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) ซึ่งดำเนินการผ่านการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน ที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ประกอบด้วยนักวิชาการด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ 1 ท่าน ที่จะช่วยตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหา ด้านเทคนิคและแนวทางการจัดการภัย นักวิชาการด้านการบริหารปกครองท้องถิ่น 1 ท่าน ที่จะให้คำแนะนำเกี่ยวกับมิติการบริหารจัดการและกลไกการทำงานของหน่วยงานต่างๆ และผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดการภัยที่มีประสบการณ์มากกว่า 5 ปี 1 ท่าน ที่จะช่วยตรวจสอบความสอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริงและความเป็นไปได้ในการนำไปใช้

ความตรงเชิงโครงสร้าง (Construct Validity) ได้รับการตรวจสอบผ่านการประเมินความสอดคล้องระหว่างกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษากับเครื่องมือวิจัยที่พัฒนาขึ้น โดยผู้เชี่ยวชาญได้ใช้ดัชนี IOC (Index of Item-Objective Congruence) ในการประเมิน ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ได้รับการยอมรับในการวัดความสอดคล้องระหว่างคำถามแต่ละข้อกับวัตถุประสงค์การวิจัย โดยกำหนดเกณฑ์ค่าที่ยอมรับได้ไว้ที่ ≥ 0.7 ซึ่งหมายความว่าคำถามนั้นมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในระดับที่ยอมรับได้ คำถามที่มีค่า IOC ต่ำกว่าเกณฑ์จะได้รับการปรับปรุงหรือตัดออก

3.3.2.2 ความเชื่อมั่น (Reliability) เป็นคุณสมบัติที่บ่งบอกถึงความคงเส้นคงวาและความสอดคล้องของผลการวัด โดยการศึกษานี้ได้ใช้วิธีการหลายแบบในการทดสอบความเชื่อมั่น เริ่มจากการใช้วิธีการทดสอบซ้ำ (Test-retest) กับกลุ่มตัวอย่างย่อยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกลุ่มตัวอย่างหลัก เพื่อดูว่าเครื่องมือให้ผลลัพธ์ที่คล้ายคลึงกันหรือไม่เมื่อใช้ในช่วงเวลาที่ต่างกัน การตรวจสอบความสอดคล้องภายใน (Internal Consistency) ของคำถามในแต่ละหัวข้อ เพื่อให้มั่นใจว่าคำถามต่างๆ ในหัวข้อเดียวกันวัดแนวคิดเดียวกันและไม่ขัดแย้งกัน และการเก็บข้อมูลโดยนักวิจัยหลายคน (Inter-rater Reliability) ซึ่งประกอบด้วยผู้ช่วยวิจัย 3

คนที่ได้รับการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือในแนวทางเดียวกัน วิธีการนี้จะช่วยลดอคติของผู้วิจัยและเพิ่มความเชื่อมั่นของข้อมูลที่เก็บรวบรวม

3.3.2.3 ความเป็นกลาง (Neutrality) เป็นคุณสมบัติสำคัญที่จะช่วยให้ได้ข้อมูลที่เป็นจริงและไม่มีอคติ โดยการใช้ภาษาที่เป็นกลางและไม่นำไปสู่คำตอบในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง คำถามจะถูกออกแบบให้เปิดโอกาสให้ผู้ตอบสามารถแสดงความคิดเห็นได้ทั้งในแง่บวกและแง่ลบ โดยไม่มีการใส่ความคิดเห็นหรือทัศนคติของผู้วิจัยเข้าไปในคำถาม การหลีกเลี่ยงคำถามที่มีความลำเอียงหรือสะท้อนความคิดเห็นของผู้วิจัย เช่น การใช้คำที่มีนัยทางบวกหรือลบแฝงอยู่ หรือการไม่ตั้งสมมติฐานล่วงหน้าในคำถาม และการสุ่มลำดับคำถามเพื่อลดผลกระทบจากลำดับคำถาม (Order Effect) ซึ่งอาจทำให้คำตอบของคำถามหลังได้รับอิทธิพลจากคำถามก่อนหน้า การดำเนินการเหล่านี้จะช่วยให้มั่นใจได้ว่าข้อมูลที่ได้รับสะท้อนความคิดเห็นและประสบการณ์ที่แท้จริงของผู้ให้สัมภาษณ์ โดยไม่ถูกบิดเบือนจากอิทธิพลภายนอก

3.4 วิธีการที่ใช้ในการวิเคราะห์และสรุปผล

3.4.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพในการศึกษาค้นคว้าได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบและรอบคอบ เพื่อให้ได้ผลการวิเคราะห์ที่มีความน่าเชื่อถือและสามารถนำไปใช้ในการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเริ่มต้นจากการเตรียมข้อมูลที่ครอบคลุมและเป็นระบบ ซึ่งรวมถึงการบันทึกเสียงการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มด้วยอุปกรณ์บันทึกเสียง โดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้ข้อมูลทุกท่านก่อนการบันทึก เพื่อให้มั่นใจว่าข้อมูลที่ได้จะมีความสมบูรณ์และสามารถนำกลับมาตรวจสอบได้ในภายหลัง

การถอดความ (Transcription) เป็นขั้นตอนสำคัญที่ต้องการความละเอียดและความแม่นยำสูง โดยดำเนินการถอดความจากเสียงเป็นข้อความภาษาไทยแบบคำต่อคำ รวมถึงการบันทึกน้ำเสียง การหยุดชั่วคราว และการแสดงออกทางอารมณ์ที่สำคัญ เพื่อให้สามารถเข้าใจบริบทและความหมายที่แท้จริงของข้อมูลได้อย่างครบถ้วน หลังจากการถอดความเสร็จสิ้น จะมีการตรวจสอบความถูกต้องของการถอดความกับข้อมูลต้นฉบับอย่างละเอียด โดยการฟังเสียงบันทึกซ้ำและเปรียบเทียบกับข้อความที่ถอดไว้ เพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น จากนั้นจึงดำเนินการแปลงข้อมูลโดยการจัดหมวดหมู่ข้อมูลตามกลุ่มผู้ให้ข้อมูลและประเด็นคำถาม เพื่อให้การวิเคราะห์เป็นไปอย่างเป็นระบบและครอบคลุม

วิธีการวิเคราะห์ได้ใช้แนวทางหลากหลายที่เสริมกำลังซึ่งกันและกัน เริ่มจากการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งเป็นเทคนิคพื้นฐานในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการสร้างหมวดหมู่ (Coding) ในสามระดับ ระดับที่ 1 คือหมวดหมู่หลักตามกรอบแนวคิดที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เช่น กระบวนการร่วมมือ การมีส่วนร่วม และการจัดการภัย ระดับที่ 2 คือหมวดหมู่ย่อยที่เกิดจากข้อมูล (Emergent Categories) ซึ่งเป็นประเด็นที่ผุดขึ้นมาจากการวิเคราะห์ข้อมูลจริงและอาจไม่ได้คาดคิดไว้ก่อน และระดับที่ 3 คือประเด็นเฉพาะเจาะจงที่มีรายละเอียดและความซับซ้อนมากขึ้น การจัดหมวดหมู่ในลักษณะนี้จะช่วยให้การวิเคราะห์มีความลึกและครอบคลุมทุกมิติของปัญหา

การวิเคราะห์แบบอุปนัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Inductive Analysis) เป็นอีกแนวทางสำคัญที่ใช้ในการศึกษานี้ โดยเน้นการค้นหาลักษณะ (Pattern Recognition) เพื่อระบุแบบแผนและประเด็นที่เกิดขึ้นซ้ำๆ ในข้อมูล ซึ่งจะช่วยให้เห็นแนวโน้มและความสัมพันธ์ที่สำคัญ และการเปรียบเทียบข้อมูล (Constant Comparative Method) เป็นเทคนิคที่ใช้ในการเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างกลุ่มและประเด็นต่างๆ เพื่อหาความเหมือนและความแตกต่าง ซึ่งจะนำไปสู่ความเข้าใจที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบสามเส้า (Triangulation) ซึ่งเป็นเทคนิคสำคัญในการเพิ่มความน่าเชื่อถือของผลการวิจัย โดยการตรวจสอบข้อมูลจากหลายแหล่ง (Data Triangulation) ซึ่งหมายถึงการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลายกลุ่มและหลายระดับ เพื่อให้ได้มุมมองที่หลากหลายและครอบคลุม การใช้วิธีการหลากหลาย (Method Triangulation) โดยการใช้ทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และการสังเกต เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์และมีมิติต่างๆ และการตรวจสอบโดยผู้วิจัยหลายคน (Investigator Triangulation) เพื่อลดอคติส่วนบุคคลและเพิ่มความน่าเชื่อถือของการวิเคราะห์

3.4.2 การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่าย

กระบวนการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายเป็นขั้นตอนสำคัญที่นำผลการวิเคราะห์ข้อมูลมาประยุกต์ใช้ในการสร้างโมเดลที่เป็นรูปธรรมและสามารถนำไปใช้งานได้จริง โดยเริ่มจากการสังเคราะห์ข้อมูลซึ่งเป็นการนำผลการวิเคราะห์จากหลายแหล่งมาผสมผสานและหาจุดร่วมเพื่อระบุองค์ประกอบหลักของรูปแบบ กระบวนการนี้ต้องการความละเอียดและการพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อให้แน่ใจว่าองค์ประกอบที่ระบุได้นั้นมีความสำคัญและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง จากนั้นจึงดำเนินการออกแบบรูปแบบเบื้องต้นโดยการสร้างโมเดลการบริหารปกครองเครือข่ายจากผลการสังเคราะห์ โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ ความเหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น และความสอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

การทดสอบรูปแบบเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะช่วยให้รูปแบบที่พัฒนาขึ้นมีความเป็นไปได้และเหมาะสมกับการปฏิบัติจริง โดยนำรูปแบบไปทดสอบกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผ่านการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) การประชุมเหล่านี้จะเป็นเวทีในการนำเสนอรูปแบบ รับฟังความคิดเห็น ทดสอบความเป็นไปได้ และระดมสมองเพื่อหาแนวทางปรับปรุง ผู้เข้าร่วมจะประกอบด้วยตัวแทนจากทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้ได้มุมมองที่หลากหลายและครอบคลุม หลังจากการทดสอบแล้ว จะมีการปรับปรุงรูปแบบตามข้อเสนอแนะ

การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของผลการศึกษาเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยให้มั่นใจได้ว่าผลการศึกษามีคุณภาพและสามารถนำไปใช้ได้ โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานสี่ประการ ความน่าเชื่อถือ (Credibility) ได้รับการตรวจสอบผ่านการตรวจสอบโดยสมาชิก (Member Checking) ซึ่งเป็นการนำผลการวิเคราะห์กลับไปให้ผู้ให้ข้อมูลตรวจสอบว่าสะท้อนความคิดเห็นและประสบการณ์ของพวกเขาได้ถูกต้องหรือไม่ การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) โดยผู้วิจัยเข้าร่วมกิจกรรมในชุมชนเพื่อเข้าใจบริบทและความเป็นจริงมากขึ้น และการอยู่ในพื้นที่ช่วงระยะเวลาหนึ่ง (Prolonged Engagement) เพื่อเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่องและสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน

ความเชื่อมั่น (Dependability) ได้รับการตรวจสอบผ่านการตรวจสอบการปฏิบัติ (Audit Trail) โดยการบันทึกขั้นตอนการวิจัยอย่างละเอียด ตั้งแต่การเก็บข้อมูลจนถึงการวิเคราะห์และสรุปผล และการตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญภายนอก (External Audit) ซึ่งเป็นการให้ผู้เชี่ยวชาญที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวิจัยตรวจสอบกระบวนการและผลลัพธ์ ความเป็นกลาง (Confirmability) กระทำโดยการเปิดเผยบทบาทและความสัมพันธ์ของผู้วิจัยกับพื้นที่ศึกษา และการใช้หลักฐานสนับสนุนโดยการอ้างอิงข้อมูลเชิงประจักษ์ในการสรุปผลทุกครั้ง

3.5 การสรุปผลและข้อเสนอแนะ

การสรุปผลการศึกษาเป็นขั้นตอนสำคัญในการนำเสนอผลลัพธ์ที่ได้จากการวิจัยอย่างเป็นระบบและครอบคลุม โดยเริ่มจากการระบอบองค์ประกอบหลักของรูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะประกอบด้วยโครงสร้าง กลไก และกระบวนการต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการจัดการอุทกภัยอย่างมีประสิทธิภาพ การอธิบายกลไกการทำงานและความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่างๆ จะช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจว่ารูปแบบที่เสนอนั้นทำงานอย่างไรและมีจุดเชื่อมโยงอย่างไร การประเมินความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบไปใช้ในพื้นที่อื่นจะเป็นการวิเคราะห์เงื่อนไขและข้อกำหนดที่จำเป็น รวมทั้งการระบุปัจจัยแห่งความสำเร็จและอุปสรรคในการพัฒนาการจัดการอุทกภัยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับการนำไปปฏิบัติในอนาคต การเสนอแนะเชิงนโยบายเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยให้การวิจัยมีผลกระทบต่อการปฏิบัติจริง โดยจะมีข้อเสนอแนะสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นในการพัฒนาระบบการจัดการภัย ซึ่งจะเน้นการปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร การพัฒนาบุคลากร และการสร้างกลไกการมีส่วนร่วม ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานภาครัฐในการสนับสนุนการจัดการภัยระดับชุมชน จะครอบคลุมด้านงบประมาณ เทคโนโลยี การฝึกอบรม และการประสานงาน และข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคตเพื่อการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะเป็นการชี้ทิศทางสำหรับการศึกษาต่อไป

การจัดทำคู่มือการปฏิบัติเป็นผลผลิตสำคัญที่จะช่วยให้การวิจัยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยจะประกอบด้วยคู่มือการพัฒนาเครือข่ายการจัดการอุทกภัยสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะมีขั้นตอนการดำเนินงาน เครื่องมือที่ใช้ และตัวอย่างการปฏิบัติที่ดี คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งจะเน้นวิธีการสร้างการมีส่วนร่วม การพัฒนาทักษะ และการสร้างจิตสำนึก แนวทางการประสานงานระหว่างหน่วยงานในการจัดการอุทกภัย ซึ่งจะรวมถึงกลไกการประสานงาน ช่องทางการสื่อสาร และการแบ่งปันทรัพยากร และตัวอย่างแบบฟอร์มและเครื่องมือที่ใช้ในการติดตามและประเมินผล ซึ่งจะช่วยให้นำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

3.6 การรับรองจริยธรรมการวิจัย

งานวิจัยเรื่องนี้ได้ดำเนินการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ และผ่านการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคนจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน มหาวิทยาลัยทักษิณ เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม

2568 ตามเอกสารใบรับรองโครงการวิจัยเลขที่ COA No. TSU 2025_269 ที่รับรองโครงการวิจัยที่ 264/68 เรื่องการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง การพิจารณาจริยธรรมการวิจัยครั้งนี้อยู่ภายใต้การยึดหลักของ Declaration of Helsinki, the Belmont report, CIOMS guidelines และ The international conference on harmonization- Good clinical practice (ICH-GCP)

ฉะนั้น การดำเนินการวิจัยครั้งนี้ได้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามหลักจริยธรรมการวิจัยอย่างเคร่งครัด เนื่องจากการศึกษาเกี่ยวข้องกับการเก็บข้อมูลจากคนในหลายกลุ่ม รวมทั้งชุมชนที่อาจมีความเปราะบางในบางประเด็น การปฏิบัติตามจริยธรรมการวิจัยจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้การวิจัยเป็นไปอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิของผู้เข้าร่วมการวิจัยทุกคน

3.6.1 การขออนุญาตการวิจัย

กระบวนการขออนุญาตการวิจัยได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบและครอบคลุมทุกระดับที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มต้นจากการยื่นขออนุมัติโครงการวิจัยต่อคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ของมหาวิทยาลัยทักษิณ ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะช่วยให้มั่นใจว่าการวิจัยมีความเหมาะสมและปลอดภัยสำหรับผู้เข้าร่วม การยื่นเอกสารรวมถึงโครงร่างการวิจัยที่ละเอียด แบบฟอร์มยินยอมเข้าร่วมการวิจัย แผนการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และมาตรการป้องกันความเสี่ยงต่างๆ คณะกรรมการได้พิจารณาทุกด้านของการวิจัยอย่างรอบคอบ ทั้งในแง่ของความจำเป็นทางวิชาการ ความเหมาะสมของวิธีการ และการคุ้มครองสิทธิของผู้เข้าร่วมวิจัย

นอกจากการขออนุมัติจากคณะกรรมการจริยธรรมแล้ว ยังได้ดำเนินการขออนุญาตการเก็บข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับอย่างเป็นทางการ ตั้งแต่ระดับชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานระดับจังหวัด จนถึงหน่วยงานระดับภูมิภาคและประเทศ การขออนุญาตนี้ไม่เพียงแต่เป็นการปฏิบัติตามระเบียบราชการเท่านั้น แต่ยังเป็นการแสดงความเคารพต่อสายการบังคับบัญชาและการสร้างความไว้วางใจกับหน่วยงานต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้การเก็บข้อมูลเป็นไปอย่างราบรื่นและได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่ ในแต่ละหน่วยงาน ได้มีการชี้แจงวัตถุประสงค์การวิจัย วิธีการดำเนินงาน ประโยชน์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และมาตรการคุ้มครองข้อมูลอย่างละเอียด

การแจ้งวัตถุประสงค์การวิจัยให้ชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบล่วงหน้าเป็นขั้นตอนสำคัญที่แสดงถึงความโปร่งใสและความเคารพต่อชุมชน โดยได้จัดการประชุมชี้แจงในชุมชนเพื่ออธิบายโครงการวิจัย ตอบข้อซักถาม และรับฟังความคิดเห็นและข้อกังวลของชาวบ้าน การประชุมเหล่านี้ช่วยสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการวิจัย ลดความสงสัยและความกังวล และสร้างบรรยากาศของความร่วมมือระหว่างนักวิจัยและชุมชน นอกจากนี้ยังเป็นโอกาสสำหรับชุมชนในการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการวิจัยให้เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น และการกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมสำหรับการเก็บข้อมูลที่จะไม่รบกวนกิจกรรมสำคัญของชุมชน

3.6.2 การคุ้มครองสิทธิผู้ให้ข้อมูล

การคุ้มครองสิทธิของผู้ให้ข้อมูลเป็นหัวใจสำคัญของจริยธรรมการวิจัย ซึ่งการศึกษานี้ได้ดำเนินการ

อย่างครอบคลุมและเคร่งครัด โดยเริ่มจากการให้ข้อมูลและการยินยอม (Informed Consent) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ผู้วิจัยต้องอธิบายรายละเอียดของการวิจัยให้ผู้เข้าร่วมเข้าใจอย่างชัดเจนก่อนที่จะขอความยินยอม ข้อมูลที่ให้รวมถึงวัตถุประสงค์การวิจัย วิธีการเก็บข้อมูล ระยะเวลาที่ใช้ในการสัมภาษณ์ ประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นจากการวิจัย ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น และสิทธิต่างๆ ของผู้เข้าร่วม การอธิบายใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย และเหมาะสมกับระดับการศึกษาของผู้เข้าร่วมแต่ละคน โดยหลีกเลี่ยงศัพท์เทคนิคที่อาจทำให้เกิดความสับสน ผู้เข้าร่วมทุกคนมีเวลาในการพิจารณาและสามารถถามคำถามเพิ่มเติมได้ก่อนที่จะตัดสินใจ

การรักษาความลับ (Confidentiality) เป็นหลักการสำคัญที่ได้รับการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดตลอดกระบวนการวิจัย โดยไม่มีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เข้าร่วมการวิจัยในทุกขั้นตอน ทั้งในระหว่างการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ และการรายงานผล ในการรายงานผลการวิจัย จะใช้นามแฝงหรือรหัส หรือตำแหน่งทางราชการแทนชื่อจริงของผู้ให้ข้อมูล และจะไม่มีการระบุรายละเอียดที่อาจนำไปสู่การระบุตัวตนของผู้ให้ข้อมูลได้ ข้อมูลที่เก็บรวบรวมจะถูกเก็บรักษาในที่ปลอดภัย มีการควบคุมการเข้าถึงอย่างเข้มงวด และจะถูกทำลายหลังจากสิ้นสุดการวิจัยตามระยะเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ เฉพาะสมาชิกในทีมผู้ช่วยวิจัยที่ได้รับการฝึกอบรมเรื่องจริยธรรมการวิจัยเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงข้อมูลดิบได้

สิทธิในการถอนตัว (Right to Withdraw) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้เข้าร่วมการวิจัยทุกคนต้องได้รับ โดยผู้ให้ข้อมูลสามารถถอนตัวจากการวิจัยได้ตลอดเวลาโดยไม่ต้องให้เหตุผลและไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อตัวผู้ให้ข้อมูล หากมีการถอนตัว ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้นั้นจะถูกลบออกจากการศึกษาทันที และจะไม่ถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์หรือรายงานผล ผู้วิจัยได้แจ้งสิทธินี้ให้ผู้เข้าร่วมทราบอย่างชัดเจนตั้งแต่เริ่มต้น และเตือนความจำในระหว่างการเก็บข้อมูลเมื่อจำเป็น การปฏิบัติในเรื่องนี้แสดงให้เห็นถึงการเคารพในอิสรภาพและสิทธิในการเลือกของผู้เข้าร่วมการวิจัย

การแบ่งปันผลประโยชน์ (Benefit Sharing) เป็นหลักการสำคัญที่แสดงถึงความรับผิดชอบของนักวิจัยต่อชุมชนและสังคม โดยการวิจัยนี้มีแผนการนำผลการวิจัยกลับไปให้ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดประชุมเพื่อนำเสนอผลการวิจัย การจัดทำเอกสารสรุปผลการวิจัยในรูปแบบที่เข้าใจง่าย การฝึกอบรมเพื่อถ่ายทอดความรู้และทักษะใหม่ และการให้คำปรึกษาในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ยังมีการมอบคู่มือการปฏิบัติและเครื่องมือต่างๆ ที่พัฒนาขึ้นจากการวิจัยให้กับชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาการจัดการอุทกภัยต่อไป การดำเนินการเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการวิจัยไม่ได้เป็นเพียงการเก็บข้อมูลเพื่อประโยชน์ของนักวิจัยเท่านั้น แต่เป็นการร่วมมือกันสร้างความรู้เพื่อประโยชน์ของทุกฝ่ายและสังคมโดยรวม

การปฏิบัติตามหลักจริยธรรมการวิจัยอย่างเคร่งครัดนี้ไม่เพียงแต่เป็นการปฏิบัติตามกฎระเบียบเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงค่านิยมและความรับผิดชอบต่อสังคมของนักวิจัยต่อสังคม การดำเนินการวิจัยด้วยความซื่อสัตย์ โปร่งใส และเคารพในศักดิ์ศรีของผู้เข้าร่วมจะช่วยให้ผลการวิจัยมีความน่าเชื่อถือและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง ขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างความไว้วางใจระหว่างนักวิจัยและชุมชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับการวิจัยและการพัฒนาในอนาคต

3.7 ข้อจำกัดของการศึกษา

การศึกษานี้แม้จะได้รับการออกแบบและดำเนินการอย่างรอบคอบ แต่ยังคงมีข้อจำกัดบางประการที่สำคัญซึ่งอาจส่งผลต่อการตีความและการนำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์ ข้อจำกัดเหล่านี้เป็นสิ่งที่ผู้วิจัยตระหนักและได้พยายามลดผลกระทบให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการระบุข้อจำกัดอย่างชัดเจนจะช่วยให้ผู้อ่านและผู้ที่เกี่ยวข้องนำผลการศึกษาไปใช้สามารถพิจารณาและประเมินความเหมาะสมได้อย่างถูกต้อง

3.7.1 ข้อจำกัดด้านพื้นที่

การศึกษานี้มีข้อจำกัดสำคัญด้านการครอบคลุมพื้นที่ เนื่องจากการศึกษาเน้นพื้นที่เฉพาะในตำบลทะเลน้อยและพื้นที่ใกล้เคียงในอำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง ซึ่งมีบริบทเฉพาะที่อาจแตกต่างจากพื้นที่อื่นในหลายประการ ทั้งในด้านสภาพภูมิศาสตร์ วัฒนธรรมท้องถิ่น โครงสร้างทางสังคม ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการรับมือกับอุทกภัย ความแตกต่างเหล่านี้อาจทำให้รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายที่พัฒนาขึ้นไม่สามารถนำไปใช้ในพื้นที่อื่นได้โดยตรงโดยไม่มีการปรับแต่ง การประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่นจึงต้องคำนึงถึงความแตกต่างของบริบทและอาจต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่เฉพาะ

นอกจากนี้ ลักษณะภูมิประเทศและระบบนิเวศของทะเลน้อยที่มีสถานะเป็นแรมซาร์ไฮด์เป็นข้อจำกัดเฉพาะที่สำคัญอีกประการหนึ่ง การเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศทำให้การจัดการอุทกภัยในพื้นที่นี้ต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้วย ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่ไม่พบในพื้นที่อื่นทั่วไป ระบบนิเวศที่เปราะบางและมีคุณค่าสูงนี้ทำให้มาตรการการจัดการน้ำและการป้องกันอุทกภัยมีความซับซ้อนมากขึ้น และต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานระหว่างประเทศด้วย ดังนั้นรูปแบบการบริหารจัดการที่พัฒนาขึ้นจึงอาจไม่สามารถประยุกต์ใช้กับพื้นที่อื่นที่ไม่มีข้อจำกัดด้านการอนุรักษ์ในระดับเดียวกันได้โดยตรง หรืออาจต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่

3.7.2 ข้อจำกัดด้านเวลา

ระยะเวลาในการดำเนินการศึกษาที่ใช้เวลา 3 เดือน ตั้งแต่เดือนมิถุนายนถึงสิงหาคม ถือเป็นข้อจำกัดสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อความครอบคลุมและความลึกของการศึกษา แม้ว่าระยะเวลานี้จะเพียงพอสำหรับการพัฒนารูปแบบเบื้องต้นและการทดสอบความเป็นไปได้ แต่อาจไม่เพียงพอสำหรับการติดตามผลการใช้รูปแบบในระยะยาวหรือการประเมินประสิทธิภาพที่แท้จริงของรูปแบบที่พัฒนาขึ้น การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่เข้มแข็งต้องใช้เวลาอันยาวนานกว่า 4 เดือน ดังนั้นการศึกษานี้จึงสามารถแสดงให้เห็นเพียงศักยภาพและความเป็นไปได้ของรูปแบบมากกว่าการพิสูจน์ประสิทธิภาพที่เป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ ฤดูกาลของการเกิดอุทกภัยที่มักเกิดขึ้นในช่วงเดือนตุลาคมถึงมกราคมของทุกปีเป็นอีกข้อจำกัดสำคัญ เนื่องจากการศึกษาดำเนินการในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงสิงหาคม ซึ่งยังไม่ถึงฤดูกาลน้ำท่วม การเก็บข้อมูลจึงต้องอาศัยความทรงจำและประสบการณ์ในอดีตของผู้ให้ข้อมูลเป็นหลัก โดยไม่สามารถสังเกตหรือศึกษาพฤติกรรมและการตอบสนองที่เกิดขึ้นจริงในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ ข้อจำกัดนี้อาจทำให้ข้อมูลบางส่วนไม่สะท้อนความเป็นจริงในสถานการณ์จริง หรืออาจมีการตีความที่แตกต่างจากสิ่งที่เกิดขึ้นจริงเมื่อเผชิญกับภัยพิบัติ การศึกษาที่ครอบคลุมทั้งฤดูแล้งและฤดูน้ำท่วมจึงจะให้ข้อมูลที่สมบูรณ์และสะท้อนความเป็นจริงมากขึ้น

3.7.3 ข้อจำกัดด้านวิธีการ

การใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักในการศึกษานี้ แม้จะให้ข้อมูลที่ลึกซึ้งและครอบคลุมบริบทต่างๆ แต่ก็มีข้อจำกัดเรื่องความลำเอียงจากการตีความของผู้วิจัย (Researcher Bias) ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่หลีกเลี่ยงได้ยากในการวิจัยเชิงคุณภาพ แม้ว่าผู้วิจัยจะพยายามรักษาความเป็นกลางและใช้เทคนิคต่างๆ เช่น การตรวจสอบข้อมูลหลายแหล่ง (Triangulation) และการให้ผู้เข้าร่วมตรวจสอบผลการวิเคราะห์ (Member Checking) แต่การตีความข้อมูลยังคงมีความเป็นอัตนัยอยู่บ้าง ประสบการณ์ ความรู้ และมุมมองของผู้วิจัยอาจส่งผลกระทบต่อวิเคราะห์และการสรุปผลในระดับหนึ่ง ดังนั้นผลการศึกษาก็ควรได้รับการตรวจสอบและทดสอบเพิ่มเติมด้วยวิธีการอื่นเพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือ

การมีส่วนร่วมของชุมชนในกิจกรรมต่างๆ ของการวิจัย แม้จะเป็นจุดแข็งสำคัญในการสร้างความเข้าใจและการยอมรับ แต่ก็อาจได้รับอิทธิพลจากผู้นำความคิดเห็นในกลุ่ม (Opinion Leaders) หรือบุคคลที่มีอิทธิพลในชุมชน ซึ่งอาจทำให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับไม่สะท้อนมุมมองของสมาชิกทุกคนในชุมชนอย่างเท่าเทียมกัน ผู้ที่มีเสียงดังหรือมีบทบาทสำคัญในชุมชนอาจมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคนอื่นๆ ทำให้เกิดความคิดเห็นที่เป็นเอกฉันท์เทียม (False Consensus) นอกจากนี้ บรรยากาศของการประชุมหรือการสนทนากลุ่มอาจทำให้ผู้เข้าร่วมบางคนไม่กล้าแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างหรือขัดแย้งกับความคิดเห็นส่วนใหญ่ ซึ่งอาจส่งผลให้ข้อมูลที่ได้รับไม่ครอบคลุมมุมมองที่หลากหลายเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อจำกัดดังกล่าว แต่ผู้วิจัยได้พยายามลดผลกระทบของข้อจำกัดเหล่านี้ผ่านการใช้วิธีการวิจัยที่หลากหลาย การตรวจสอบข้อมูลจากหลายแหล่ง การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายกลุ่ม และการระบุข้อจำกัดอย่างชัดเจนเพื่อให้ผู้ที่นำผลการศึกษาไปใช้สามารถพิจารณาได้อย่างรอบคอบ การตระหนักถึงข้อจำกัดเหล่านี้จะช่วยให้การตีความและการนำผลการศึกษาไปใช้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษานี้คาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ในหลายมิติและหลายระดับ ตั้งแต่การสร้างองค์ความรู้ใหม่ทางวิชาการ การพัฒนาเครื่องมือและแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ไปจนถึงการสร้างผลกระทบเชิงบวกต่อชุมชนและสังคมในวงกว้าง ประโยชน์เหล่านี้จะเป็นการตอบสนองต่อความต้องการในการพัฒนาระบบการจัดการอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับบริบทไทย และสามารถสร้างความยั่งยืนในระยะยาว

3.8.1 ประโยชน์เชิงทฤษฎี

การศึกษานี้จะมีส่วนสำคัญในการสร้างองค์ความรู้ใหม่ด้านการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมในบริบทไทย ซึ่งจะเป็นการเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการที่ยังขาดการศึกษาเฉพาะเจาะจงในประเด็นนี้ องค์ความรู้ที่เกิดขึ้นจะสะท้อนความเป็นไทยในด้านโครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรมการทำงานร่วมกัน และกลไกการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม ซึ่งอาจแตกต่างจากทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นในบริบทของประเทศตะวันตก การมีองค์ความรู้ที่เหมาะสมกับบริบทไทยจะช่วยให้การประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถเป็น

แนวทางสำหรับการศึกษาวิจัยในอนาคต

การพัฒนากรอบแนวคิดการจัดการอุทกภัยที่เหมาะสมกับลักษณะพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นอีกประโยชน์สำคัญทางวิชาการ เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำมีความซับซ้อนทางระบบนิเวศและต้องการการจัดการที่สมดุลระหว่างการป้องกันภัยกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กรอบแนวคิดที่พัฒนาขึ้นจะเป็นการบูรณาการความรู้จากหลายสาขาวิชา ได้แก่ การจัดการภัยพิบัติ วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการพัฒนาชุมชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาและการปฏิบัติในพื้นที่ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน นอกจากนี้ การเชื่อมโยงทฤษฎีการบริหารแบบร่วมมือกับการปฏิบัติในพื้นที่จริงจะช่วยให้เห็นช่องว่างระหว่างทฤษฎีกับการปฏิบัติ และเป็นการพัฒนาทฤษฎีให้มีความสมบูรณ์และสามารถนำไปใช้ได้จริงมากขึ้น

3.8.2 ประโยชน์เชิงปฏิบัติ

ประโยชน์เชิงปฏิบัติที่สำคัญที่สุดคือ การได้รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายที่สามารถนำไปใช้ในการจัดการอุทกภัยได้จริงและเห็นผลเป็นรูปธรรม รูปแบบนี้จะประกอบด้วยโครงสร้างการบริหารกระบวนการทำงาน เครื่องมือและวิธีการต่างๆ ที่ได้รับการออกแบบมาเฉพาะสำหรับการจัดการอุทกภัยในบริบทของท้องถิ่นไทย โดยคำนึงถึงทรัพยากรที่มีจำกัด ข้อจำกัดทางกฎหมาย และศักยภาพของบุคลากรท้องถิ่น รูปแบบนี้จะมีความยืดหยุ่นพอที่จะสามารถปรับใช้ในพื้นที่อื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และจะมีคู่มือการใช้งานที่ชัดเจนเพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและองค์กรในการจัดการภัยจะเป็นอีกประโยชน์สำคัญที่จะช่วยยกระดับความสามารถในการรับมือกับอุทกภัย แนวทางนี้จะครอบคลุมการพัฒนาทักษะเฉพาะทาง เช่น การประเมินความเสี่ยง การวางแผนรับมือภัย การประสานงานในภาวะฉุกเฉิน และการฟื้นฟูหลังภัย รวมถึงการพัฒนาทักษะอื่นๆ เช่น การสื่อสาร การทำงานเป็นทีม และการเป็นผู้นำ นอกจากนี้ยังจะมีการพัฒนาระบบการเรียนรู้และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างบุคลากรและองค์กรต่างๆ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

กลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในการจัดการภัยพิบัติ เนื่องจากการจัดการอุทกภัยต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงานที่มีบทบาทและความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน กลไกที่พัฒนาขึ้นจะประกอบด้วยช่องทางการสื่อสาร ขั้นตอนการประสานงาน การแบ่งปันข้อมูล และการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อน เพิ่มความรวดเร็วในการตอบสนอง และใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

3.8.3 ประโยชน์เชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติระดับชาติจะเป็นผลผลิตสำคัญที่สามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะเหล่านี้จะอิงจากประสบการณ์จริงจากการปฏิบัติในพื้นที่ และจะสะท้อนปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของผู้ปฏิบัติงานและชุมชน การมีข้อเสนอแนะที่มาจากฐานรากจะช่วยให้การกำหนดนโยบายมีความเหมาะสมและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงมากขึ้น และที่สำคัญยังจะเป็นการสร้างช่องทางให้เสียงจากท้องถิ่นได้ถูกรับฟังในระดับการกำหนดนโยบาย

นอกจากนี้ยังได้แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการภัยจะเป็นประโยชน์สำหรับการพัฒนานโยบายที่เน้นการมีส่วนร่วม แนวทางนี้จะระบุวิธีการสร้างแรงจูงใจ กลไกการเปิดโอกาส และการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัย ซึ่งจะช่วยให้การมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างแท้จริงและยั่งยืน ไม่ใช่เพียงการเข้าร่วมเป็นพิธีการหรือการปฏิบัติตามที่กำหนดไว้เท่านั้น

ผลลัพธ์สุดท้ายคือ การได้ตัวอย่างการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ที่สามารถนำไปขยายผลในพื้นที่อื่น ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาระบบการจัดการภัยในระดับประเทศ ตัวอย่างการปฏิบัติที่ดีจะประกอบด้วยบทเรียน ปัจจัยแห่งความสำเร็จ และข้อเสนอแนะในการประยุกต์ใช้ ซึ่งจะช่วยให้พื้นที่อื่นๆ สามารถเรียนรู้และนำไปปรับใช้ได้โดยไม่ต้องเริ่มต้นใหม่ทั้งหมด

3.8.4 ประโยชน์ต่อชุมชน

การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการจัดการอุทกภัยด้วยตนเองเป็นประโยชน์โดยตรงที่สำคัญที่สุดสำหรับชุมชน การมีศักยภาพในการจัดการภัยด้วยตนเองจะช่วยลดการพึ่งพาหน่วยงานภายนอก เพิ่มความรวดเร็วในการตอบสนอง และสร้างความมั่นใจให้กับสมาชิกชุมชนในการรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน ศักยภาพนี้รวมถึงความรู้ ทักษะ เครื่องมือ และระบบการจัดการที่ชุมชนสามารถใช้ในการป้องกัน เตรียมความพร้อมรับมือ และฟื้นฟูจากอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญยังเป็นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชนและหน่วยงานต่างๆ ซึ่งช่วยสร้างระบบสนับสนุนที่เข้มแข็งและครอบคลุม เครือข่ายนี้จะเป็นช่องทางในการแลกเปลี่ยนข้อมูล การขอความช่วยเหลือ การประสานงาน และการแบ่งปันทรัพยากร ซึ่งจะทำให้ชุมชนไม่ต้องเผชิญกับปัญหาอุทกภัยแต่เพียงลำพัง แต่จะมีเครือข่ายที่คอยสนับสนุนและช่วยเหลือในทุกช่วงเวลาที่เป็น การมีเครือข่ายที่เข้มแข็งจะช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นและความสามารถในการฟื้นตัวของชุมชนหลังจากเกิดภัยพิบัติ

ขณะที่การลดความเสี่ยงและผลกระทบจากอุทกภัยในอนาคตเป็นเป้าหมายสูงสุดที่จะเกิดประโยชน์ต่อชุมชนในระยะยาว ผ่านการมีระบบการจัดการที่ดี การเตรียมความพร้อมที่เหมาะสม และการตอบสนองที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ชุมชนจะสามารถลดความสูญเสียทั้งในด้านชีวิต ทรัพย์สิน และวิถีชีวิตจากอุทกภัยได้อย่างมีนัยสำคัญ การลดความเสี่ยงนี้จะช่วยให้ชุมชนสามารถพัฒนาและเติบโตได้อย่างยั่งยืนโดยไม่ต้องกังวลเรื่องภัยพิบัติมากเกินไป

สุดท้าย การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาอย่างยั่งยืนควบคู่กับการจัดการภัยจะเป็นประโยชน์ระยะยาวที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง การจัดการอุทกภัยที่คำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะช่วยรักษาระบบนิเวศให้สมบูรณ์ ซึ่งจะช่วยป้องกันอุทกภัยได้ในระดับหนึ่งและยังคงไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าสำหรับคนรุ่นต่อไป ชุมชนจะได้เรียนรู้วิธีการใช้ประโยชน์จากธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาที่แท้จริงและยั่งยืน

3.9 กรอบเวลาการดำเนินการวิจัย

ตาราง 3.1 แผนงานการปฏิบัติตามโครงการวิจัย

กิจกรรม	ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ			
	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.
ระยะที่ 1: การวิเคราะห์รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายและการมีส่วนร่วม				
1. การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Analysis)				
1.1 จำแนกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก รอง และสำคัญ				
1.2 วิเคราะห์บทบาท อำนาจหน้าที่ และอิทธิพล				
1.3 ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย				
2. การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (Social Network Analysis)				
2.1 ศึกษาโครงสร้างความสัมพันธ์ของเครือข่าย				
2.2 วิเคราะห์การไหลเวียนของทรัพยากรและข้อมูล				
2.3 ประเมินประสิทธิภาพของเครือข่าย				
ระยะที่ 2: การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วม				
1. การยกร่างรูปแบบเบื้องต้น				
1.1 นำผลการวิเคราะห์มาสังเคราะห์				
1.2 ออกแบบร่างรูปแบบการบริหารปกครองเครือข่าย				
1.3 กำหนดองค์ประกอบและกลไกการทำงาน				
2. การตรวจสอบร่างรูปแบบโดยผู้เชี่ยวชาญ				
2.1 จัดประชุมผู้เชี่ยวชาญเพื่อวิพากษ์ร่างรูปแบบ				
2.2 ปรับปรุงร่างรูปแบบตามข้อเสนอแนะ				
2.3 ประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้				
ระยะที่ 3: การถ่ายทอดและขยายผลรูปแบบ				
1. การจัดทำคู่มือและเอกสารเผยแพร่				
1.1 จัดทำคู่มือการใช้รูปแบบ				
1.2 จัดทำสื่อและเอกสารเผยแพร่				
1.3 พัฒนาระบบฐานข้อมูลสำหรับการติดตามและประเมินผล				

ที่มา : โดยผู้วิจัย

3.10 เปรียบเทียบกับผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) ที่ระบุไว้ในสัญญา

ตาราง 3.2 เปรียบเทียบกับผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) ระยะที่ 1

ระยะเวลา	ผลผลิต (output)	ผลลัพธ์ (Outcome)
1.1 การจำแนกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	• แผนที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Map) • รายงานการจัดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย • ฐานข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	• ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความเข้าใจบทบาทของตนเองชัดเจนขึ้น • เกิดการรับรู้ถึงความสำคัญของการทำงานร่วมกัน • ลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ
1.2 การวิเคราะห์บทบาท อำนาจหน้าที่ และอิทธิพล	• Power-Interest Grid Matrix • รายงานการวิเคราะห์อำนาจและอิทธิพล • แผนภาพความสัมพันธ์อำนาจ	• การกระจายอำนาจที่เหมาะสมและเป็นธรรม • เพิ่มการมีส่วนร่วมของกลุ่มที่มีอิทธิพลน้อย • ปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจให้โปร่งใส
1.3 การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	• แผนภาพเครือข่ายความสัมพันธ์ • รายงานการวิเคราะห์ช่องว่างการสื่อสาร • แนวทางการปรับปรุงความสัมพันธ์	• ปรับปรุงคุณภาพการสื่อสารระหว่างองค์กร • เพิ่มความไว้วางใจระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย • ลดการทำงานซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพ
2.1 การศึกษาโครงสร้างความสัมพันธ์ของเครือข่าย	• แผนภาพเครือข่าย (Network Diagram) • รายงานการระบุจุดศูนย์กลางและจุดเชื่อมต่อ	• โครงสร้างเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น • การลดจุดคอขวดในการสื่อสาร • เพิ่มความยืดหยุ่นในการปรับตัว
2.2 การวิเคราะห์การไหลเวียนของทรัพยากรและข้อมูล	• แผนภาพการไหลเวียนทรัพยากร • รายงานการวิเคราะห์ช่องทางข้อมูล • แนวทางปรับปรุงการแลกเปลี่ยน	• เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรร่วมกัน • ลดเวลาในการเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญ • ปรับปรุงการตัดสินใจด้วยข้อมูลที่ทันสมัย

ที่มา : โดยผู้วิจัย

ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบกับผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) ระยะที่ 2 และ 3

ระยะเวลา	ผลผลิต (output)	ผลลัพธ์ (Outcome)
1.1 การสังเคราะห์ผลการวิเคราะห์	- รายงานสังเคราะห์ผลการวิเคราะห์ - บทสรุปข้อค้นพบสำคัญ - แนวทางการพัฒนารูปแบบ	- ได้แนวทางการพัฒนาที่ชัดเจนและเป็นไปได้ - ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจปัญหาและโอกาสร่วมกัน - สร้างฉันทามติในการพัฒนารูปแบบ
1.2 การออกแบบร่างรูปแบบ	- ร่างรูปแบบการบริหารปกครองเครือข่าย - โครงสร้างการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม - กรอบการทำงานและกระบวนการ	- มีรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมกับบริบทไทย - เพิ่มการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน - ลดความซับซ้อนในการบริหารงาน
1.3 การกำหนดองค์ประกอบและกลไก	- เอกสารองค์ประกอบหลักของรูปแบบ - กลไกการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม	- การตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส - เพิ่มความรับผิดชอบและความเป็นเจ้าของร่วมกัน - ปรับปรุงคุณภาพการบริการสาธารณะ
2.1 การจัดประชุมผู้เชี่ยวชาญ	- รายงานการประชุมผู้เชี่ยวชาญ - ข้อเสนอแนะและข้อเท็จจริงจากผู้เชี่ยวชาญ - บันทึกการวิพากษ์และข้อคิดเห็น	- รูปแบบที่ได้รับการยอมรับจากผู้เชี่ยวชาญ - เพิ่มความน่าเชื่อถือและความเป็นมาตรฐาน - ลดความเสี่ยงในการนำไปใช้
2.2 การปรับปรุงร่างรูปแบบ	รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่าย (ฉบับปรับปรุง)	- รูปแบบที่สมบูรณ์และพร้อมใช้งาน - เพิ่มความเป็นไปได้ในการประยุกต์ใช้ - ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้งานจริง
1.1 การจัดทำคู่มือการใช้รูปแบบ	- คู่มือการปฏิบัติงาน - Step-by-step Guide - Case Study และตัวอย่าง	- ผู้ใช้งานสามารถนำรูปแบบไปใช้ได้อย่างถูกต้อง - ลดความผิดพลาดในการปฏิบัติ - เพิ่มความมั่นใจในการใช้งาน
1.2 การจัดทำสื่อและเอกสารเผยแพร่	Infographic สรุปรูปแบบ	- เพิ่มการรับรู้และความเข้าใจในวงกว้าง - สร้างความสนใจในการนำไปใช้ - ขยายเครือข่ายผู้สนใจ

ที่มา : โดยผู้วิจัย

บทที่ 4

ผลการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง ได้ดำเนินการศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผ่านการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลัก การสนทนากลุ่ม การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม และการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของการจัดการอุทกภัย รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่าย และระดับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ศึกษา รวมถึงข้อจำกัดและความต้องการในการพัฒนาระบบการจัดการอุทกภัยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผลการวิจัยที่ได้จากการศึกษานี้จะนำไปสู่การเสนอรูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ศึกษา ซึ่งจะดำเนินการรายงานผลการดำเนินการวิจัยตามลำดับต่อไปนี้

4.1 ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่และผู้ให้ข้อมูล

การศึกษาพื้นที่ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง พบว่าพื้นที่มีลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นที่ราบลุ่มติดชายฝั่งทะเล มีลักษณะเป็นพื้นที่ลุ่มที่ได้รับอิทธิพลจากน้ำทะเล น้ำฟ้า และน้ำจากพื้นที่สูง ทำให้เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยในช่วงฤดูฝน โดยมีประชากรทั้งสิ้น 8,247 คน จำนวน 2,516 ครัวเรือน แบ่งเป็น 14 หมู่บ้าน ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ประมง และค้าขาย ซึ่งได้รับผลกระทบจากอุทกภัยเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะในช่วงเดือนตุลาคม-ธันวาคม ที่มีปริมาณน้ำฝนสูงและมีพายุหมุนเขตร้อนผ่าน จากการศึกษาประวัติการเกิดอุทกภัยในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา พบว่าเกิดขึ้นเฉลี่ยปีละ 2-3 ครั้ง โดยมีความรุนแรงแตกต่างกันไปตามสภาพอากาศและปริมาณน้ำฝน

4.1.1 ลักษณะพื้นที่ศึกษาและบริบทชุมชน

จากการศึกษาตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง พบว่าเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะและมีความสำคัญในฐานะจุดเชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์ของภาคใต้ โดยมีเนื้อที่ทั้งหมด 190 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 118,250 ไร่ ตั้งอยู่ห่างจากอำเภอควนขนุนประมาณ 15 กิโลเมตร และห่างจากตัวจังหวัดพัทลุงประมาณ 32 กิโลเมตร ระยะทางดังกล่าวทำให้พื้นที่สามารถเชื่อมโยงกับศูนย์กลางการบริหารและพาณิชย์กรรมได้อย่างสะดวก แต่ยังคงรักษาเอกลักษณ์และวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของชุมชนไว้ได้อย่างสมบูรณ์

การศึกษาพบว่าตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ของตำบลทะเลน้อยมีความโดดเด่นในการเป็นจุดรวมของความหลากหลายทางนิเวศวิทยา วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ โดยมีอาณาเขตที่ติดต่อกับหลายพื้นที่สำคัญ ทิศเหนือติดต่อกับตำบลเคร็ง อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีป่าไม้อุดมสมบูรณ์ ทิศใต้ติดต่อกับตำบลนางตุง อำเภอควนขนุน ที่เป็นศูนย์กลางการค้าขายของอำเภอ ทิศตะวันออกติดต่อกับตำบลควนชะลิก อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช และตำบลบ้านขาว อำเภอรโนด จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและประมงหลัก ส่วนทิศตะวันตกติดต่อกับตำบลนางตุง ตำบลแหลมโดนด และตำบลขนหาด การเชื่อมโยงดังกล่าวส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ความรู้ และประสบการณ์ระหว่างชุมชน ทำให้ตำบล

ทะเลน้อยมีความมั่นคงทางอาหาร มีการกระจายความเสี่ยง และมีโอกาสในการพัฒนาที่หลากหลาย

4.1.2 ลักษณะภูมิประเทศและระบบนิเวศที่ซับซ้อน

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าลักษณะภูมิประเทศของตำบลทะเลน้อยมีความหลากหลายและซับซ้อน สามารถแบ่งออกเป็นหลายโซนที่มีลักษณะทางภูมิศาสตร์และระบบนิเวศที่แตกต่างกัน พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบลุ่มและมีบางส่วนเป็นพื้นที่ทะเลสาบซึ่งก่อตัวเป็นระบบนิเวศน้ำจืดที่สมบูรณ์ โดยพื้นที่ราบลุ่มต่ำที่อยู่โดยรอบทะเลน้อยเป็นวงกลม ครอบคลุมพื้นที่ในเขตหมู่ที่ 1, 2, 3, 4, 7 (บางส่วน) และหมู่ที่ 10 ซึ่งเป็นพื้นที่ที่น้ำท่วมขังเป็นประจำในช่วงฤดูฝน

การวิเคราะห์พบว่าภูมิประเทศมีลักษณะไล่ระดับจากพื้นที่ราบลุ่มต่ำสุดที่เป็นทะเลสาบไปสู่พื้นที่ราบลุ่มปานกลาง และค่อยๆ สูงขึ้นเป็นพื้นที่ราบเชิงเขาในบริเวณขอบด้านตะวันตกของหมู่ที่ 5, 6 และหมู่ที่ 9 ซึ่งลาดเทมาจากควนพนางตุง การไล่ระดับแบบนี้ส่งผลให้เกิดการแบ่งใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับธรรมชาติ โดยในพื้นที่ราบเชิงเขาและที่ราบสูงจะมีการปลูกไม้ผล ยางพารา และปาล์มน้ำมัน เนื่องจากมีการระบายน้ำที่ดีและดินมีความอุดมสมบูรณ์ ในขณะที่พื้นที่ราบลุ่มจะใช้สำหรับการทำนาและการเลี้ยงสัตว์

4.1.3 ลักษณะทางประชากรศาสตร์และการปกครอง

จากการศึกษาโครงสร้างประชากรและลักษณะทางประชากรศาสตร์ พบว่าตำบลทะเลน้อยมีประชากรทั้งสิ้น 6,540 คน แบ่งออกเป็นชาย 3,127 คน และหญิง 3,513 คน สะท้อนให้เห็นถึงสัดส่วนประชากรหญิงที่สูงกว่าชายเล็กน้อย โดยมีอัตราส่วนประมาณ 112 หญิงต่อชาย 100 คน ซึ่งเป็นลักษณะที่พบได้ทั่วไปในชุมชนชนบทของภาคใต้ การกระจายประชากรดังกล่าวส่งผลต่อโครงสร้างแรงงานและบทบาทหน้าที่ในชุมชน โดยผู้หญิงมักมีบทบาทสำคัญในการดูแลครัวเรือน การแปรรูปผลิตภัณฑ์การเกษตรและการประมง รวมถึงการสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น ขณะที่ผู้ชายจะมีบทบาทหลักในการประมง การเกษตรกรรม และการก่อสร้าง

ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 2,213 ครัวเรือน ทำให้มีสมาชิกเฉลี่ยประมาณ 3 คนต่อครัวเรือน ซึ่งสะท้อนถึงรูปแบบครอบครัวขนาดเล็กถึงปานกลางที่เป็นลักษณะทั่วไปของสังคมไทยในปัจจุบัน โครงสร้างประชากรแบบนี้ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ในชุมชน การมีจำนวนครัวเรือนที่ไม่มากเกินไปทำให้การบริหารจัดการชุมชนทำได้มีประสิทธิภาพและทุกครัวเรือนสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนได้อย่างแท้จริง

การศึกษาระบบการปกครองและการแบ่งเขตการบริหาร พบว่าพื้นที่ตำบลทะเลน้อยมีการแบ่งการปกครองออกเป็น 10 หมู่บ้าน โดยแต่ละหมู่บ้านมีเอกลักษณ์และลักษณะเฉพาะตัวที่สอดคล้องกับภูมิประเทศและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ บ้านทะเลน้อย (หมู่ที่ 1, 2) เป็นชุมชนหลักที่ตั้งอยู่ริมทะเลสาบและเป็นศูนย์กลางการค้าขายและการท่องเที่ยว บ้านบน (หมู่ที่ 3) และบ้านบนนอก (หมู่ที่ 4) ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่สูงกว่าและมีการเกษตรกรรมเป็นหลัก บ้านปลายตรอก (หมู่ที่ 5) อยู่ในพื้นที่ที่เป็นทางผ่านสำคัญและมีการค้าขาย บ้านโคกศักดิ์ (หมู่ที่ 6) และบ้านหัวป่าเขียว (หมู่ที่ 7) ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีป่าไม้และการอนุรักษ์ธรรมชาติ บ้าน

โคกมา (หมู่ที่ 8) บ้านบนตก (หมู่ที่ 9) และบ้านบนกลาง (หมู่ที่ 10) กระจายตัวอยู่ในพื้นที่เกษตรกรรมและการประมง

4.1.4 ระบบเศรษฐกิจแบบผสมผสานและการพึ่งพาตนเอง

การศึกษาด้านเศรษฐกิจพบว่าตำบลทะเลน้อยมีความหลากหลายของระบบเศรษฐกิจแบบผสมผสานและการพึ่งพาตนเอง ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลากหลายที่สะท้อนถึงภูมิปัญญาในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เศรษฐกิจหลักของชุมชนประกอบด้วยการเกษตรกรรม การประมง การปศุสัตว์ และการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสมผสานที่มีความยั่งยืนและสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับชุมชน

ในด้านการเกษตร ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าประชาชนใช้พื้นที่โดยรอบชุมชนทะเลน้อยในการทำเกษตรกรรม โดยใช้ประโยชน์จากภูมิประเทศที่ค่อยๆ ยกระดับขึ้นเป็นที่ราบสูง ทำให้สามารถแบ่งเขตการเกษตรตามความเหมาะสมของดินและน้ำ มีการทำนาในพื้นที่ราบลุ่มที่มีน้ำท่วมขังตามธรรมชาติ ทำสวนยางพาราในพื้นที่ที่มีการระบายน้ำดีและดินลึก ทำสวนปาล์มน้ำมันในพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเจริญเติบโต และเพาะปลูกผลไม้ท้องถิ่นที่ปรับตัวเข้ากับสภาพอากาศและดินได้ดี

การทำประมงเป็นอีกอาชีพสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวโดยใช้ภูมิปัญญาของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีในพื้นที่ ประชาชนมีการทำประมงพื้นบ้านด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสมและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยใช้เรือที่มีขนาดความยาวไม่เกิน 11 เมตร และใช้เครื่องยนต์ขนาดไม่เกิน 30 แรงม้า ซึ่งเป็นขนาดที่เหมาะสมกับลักษณะของทะเลสาบและไม่ก่อให้เกิดมลพิษที่จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ

นอกจากนี้ลักษณะที่โดดเด่นและเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของพื้นที่คือการเลี้ยง “ควายน้ำ” ซึ่งเป็นสิ่งมหัศจรรย์ทางธรรมชาติที่หายากในโลก ควายเหล่านี้ได้ปรับตัวให้สามารถอาศัยหากินด้วยการว่ายน้ำในช่วงที่ทุ่งหญ้าจมน้ำอยู่ใต้น้ำระหว่างฤดูน้ำหลาก ซึ่งเป็นช่วงประมาณ 5 เดือนในหนึ่งปี ควายเหล่านี้สามารถดำน้ำลงไปกินหญ้าและพืชน้ำได้ผิวน้ำได้ รวมถึงว่ายน้ำเป็นระยะทางไกลเพื่อหาแหล่งอาหารใหม่ การปรับตัวนี้เกิดขึ้นจากการที่ควายบ้านที่ชาวบ้านนำมาเลี้ยงแบบปล่อยทุ่งให้หากินเองได้ผสมพันธุ์กันตามธรรมชาติเป็นเวลาหลายชั่วอายุคน

4.1.5 ทรัพยากรธรรมชาติและการรับรองระดับโลก

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าตำบลทะเลน้อยมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าและมีความสำคัญระดับโลก โดยเฉพาะทะเลน้อยซึ่งเป็นทะเลสาบน้ำจืดขนาดใหญ่ที่ได้รับการยอมรับให้เป็นแรมซาร์ไซต์ (Ramsar Site) แห่งแรกของประเทศไทย เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 ทะเลน้อยมีเนื้อที่ผิวน้ำประมาณ 17,500 ไร่ มีความกว้างประมาณ 5 กิโลเมตร ยาวประมาณ 6 กิโลเมตร เชื่อมต่อกับทะเลสาบสงขลาโดยคลองนางเรียงที่มีความยาว 2 กิโลเมตร มีความลึกเฉลี่ย 1.25 เมตร

การวิเคราะห์ความหลากหลายทางชีวภาพพบว่า ในทะเลน้อยมีสัตว์ป่าที่อาศัยอยู่เป็นนกน้ำ 287

ชนิด สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม 6 ชนิด มีนกที่ประจำถิ่นและนกอพยพมาจากที่อื่นตามฤดูกาล เช่น นกกาบบัว นกกุลลา นกกระสาขาว นกกระสาแดง นกกาเล็กน้ำ นกแขวก นกเป็ดน้ำ นกกระทง นกนางนวล นกกระเต็น และนกชนิดหายากอื่นๆ อีกมากมาย โดยช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนเมษายนเป็นช่วงเวลาที่นกชุมชุมมากที่สุดราวแสนตัว

ที่สำคัญคือประเทศไทยได้เสนอ “อุทยานนกน้ำทะเลน้อย (พื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย)” ต่อองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) เพื่อขอรับรองให้เป็นระบบมรดกทางการเกษตรโลก (GIAHS) ภายใต้ชื่อ “Thale Noi Wetland Pastoral Buffalo Agro-eco system” และในวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565 องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติได้ให้การรับรองเป็นมรดกทางการเกษตรโลกแห่งแรกของประเทศ

4.1.6 ศาสนา วัฒนธรรม และการสืบทอดภูมิปัญญา

การศึกษาด้านสังคมและวัฒนธรรมพบว่าประชาชนในตำบลทะเลน้อยนับถือศาสนาพุทธ 100% ซึ่งสะท้อนถึงความเป็นเอกภาพทางศาสนาและวัฒนธรรมที่ช่วยสร้างความเข้มแข็งและเอกลักษณ์ให้กับชุมชน ในพื้นที่มีวัดจำนวน 3 แห่ง ได้แก่ วัดทะเลน้อยซึ่งเป็นวัดหลัก วัดประดู่หอมที่มีเอกลักษณ์ด้วยต้นประดู่ที่มีกลิ่นหอม และวัดโคกศักดิ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นที่สูง นอกจากนี้ยังมีสำนักสงฆ์เพียงธรรมวนาราม 1 แห่ง ซึ่งเป็นสถานที่ปฏิบัติธรรมขั้นสูง

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าประเพณีที่สำคัญของชุมชนมีความหลากหลายและสะท้อนถึงการผสมผสานระหว่างความเชื่อทางศาสนากับวิถีชีวิตที่ผูกพันกับธรรมชาติและทะเลสาบ ประกอบด้วย ประเพณีลากพระแข่งเรือทะเลน้อยที่จัดในช่วงหลังวันออกพรรษา ประเพณีชิงเปรตที่จัดขึ้นในเทศกาลวันสารทไทย ประเพณีลอยกระทงในเดือนพฤศจิกายน และพิธีการตั้งถ้ำครุหมอมโนราห์ที่เป็นพิธีกรรมเฉพาะของพื้นที่

การสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นในตำบลทะเลน้อยดำเนินอย่างต่อเนื่องผ่านกิจกรรมทางวัฒนธรรมและการปฏิบัติในชีวิตประจำวัน ภูมิปัญญาด้านการประมง การทำเครื่องมือจับสัตว์น้ำ การต่อเรือ และการรู้จักธรรมชาติของปลาและสัตว์น้ำ ภูมิปัญญาด้านงานหัตถกรรม การทำผลิตภัณฑ์จากกระจูด การทำปลาตาก ร้า ปลาแดดเดียว ปลาต้ม และการใช้ภาษาถิ่นได้ในการสื่อสาร ยังคงถูกสืบทอดจากรุ่นสู่รุ่นผ่านการเรียนรู้โดยการปฏิบัติจริงและการถ่ายทอดจากผู้ใหญ่สู่คนรุ่นใหม่

ที่น่าสนใจคือชุมชนมีการปรับตัวอย่างชาญฉลาดโดยนำเทคโนโลยีและความรู้สมัยใหม่มาช่วยในการพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์และการตลาด แต่ยังคงรักษาหัวใจสำคัญของภูมิปัญญาดั้งเดิมไว้ เช่น การใช้สื่อสังคมออนไลน์ในการประชาสัมพันธ์ผลิตภัณฑ์ชุมชน การพัฒนาบรรจุภัณฑ์ที่ทันสมัยแต่ยังคงเอกลักษณ์ท้องถิ่น และการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การผสมผสานนี้ทำให้ตำบลทะเลน้อยกลายเป็นตัวอย่างของชุมชนที่สามารถรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมไปพร้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

4.2 สังเคราะห์และวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่

4.2.1 การเชื่อมโยงเชิงพื้นที่และทำเลที่ตั้งเชิงยุทธศาสตร์

ตำบลทะเลน้อยมีลักษณะเป็นจุดเชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญในภูมิภาคภาคใต้ตอนบน โดยมีตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ที่เป็นจุดตัดของเส้นทางคมนาคมและการค้าขายระหว่างสามจังหวัดใหญ่ ได้แก่ พัทลุง นครศรีธรรมราช และสงขลา การมีอาณาเขตที่ติดต่อกับหลายตำบลในหลายจังหวัดนี้ไม่เพียงแต่ส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมและเศรษฐกิจ แต่ยังทำให้ตำบลทะเลน้อยกลายเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรมสูง เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากระบบนิเวศที่แตกต่างกัน ตั้งแต่พื้นที่ป่าไม้อุดมสมบูรณ์ทางทิศเหนือ พื้นที่เกษตรกรรมและประมงทางทิศตะวันออก ไปจนถึงศูนย์กลางการค้าขายทางทิศใต้ ความเชื่อมโยงนี้ยังส่งผลให้ชุมชนมีความยืดหยุ่นในการปรับตัวและมีทางเลือกที่หลากหลายในการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การนำสินค้าเกษตรจากพื้นที่ใกล้เคียงมาแปรรูปและจำหน่าย การเป็นจุดแวะพักของนักท่องเที่ยวที่เดินทางระหว่างจังหวัด รวมถึงการเป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนความรู้และเทคโนโลยีด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

4.2.2 ความซับซ้อนและการปรับตัวของระบบนิเวศ

ระบบนิเวศในตำบลทะเลน้อยมีลักษณะที่ซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาลอย่างชัดเจน ซึ่งสร้างความท้าทายแต่ในขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสในการพัฒนาที่หลากหลาย ภูมิประเทศที่ไล่ระดับจากพื้นที่ราบลุ่มต่ำสุดที่เป็นทะเลสาบไปสู่พื้นที่ราบเชิงเขา ทำให้เกิดการแบ่งใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับธรรมชาติ การที่พื้นที่ราบลุ่มต่ำรอบทะเลน้อยจมอยู่ใต้น้ำเป็นประจำในช่วงฤดูฝนได้สร้างสภาพแวดล้อมพิเศษที่ทำให้เกิดการปรับตัวที่นาทิ้งของทั้งพืช สัตว์ และชุมชน ป่าพรุที่เกิดขึ้นในพื้นที่นี้มีบทบาทสำคัญในการกักเก็บน้ำ การลดผลกระทบจากน้ำท่วม และการเป็นแหล่งอาหารและที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่านานาชนิด ขณะเดียวกัน ทู่นาในพื้นที่ราบลุ่มกลับใช้ประโยชน์จากการท่วมขังตามธรรมชาติในการเพาะปลูกข้าว ทำให้เกิดระบบเกษตรกรรมที่สอดคล้องกับวัฏจักรของน้ำและไม่ต้องพึ่งพาการชลประทานจากภายนอกมากนัก

4.2.3 พลวัตทางสังคมและเศรษฐกิจแบบผสมผสาน

โครงสร้างทางสังคมในตำบลทะเลน้อยสะท้อนถึงการปรับตัวที่ชาญฉลาดของชุมชนในการจัดการกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล การที่ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลากหลายและมีการกระจายตัวในพื้นที่ต่างๆ ตามความเหมาะสมของภูมิประเทศ แสดงให้เห็นถึงระบบเศรษฐกิจแบบผสมผสานที่มีความยืดหยุ่นสูง การมีครัวเรือนขนาดเล็กถึงปานกลางทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นและการตัดสินใจร่วมกันได้ง่าย ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการจัดการภัยพิบัติและการพัฒนาชุมชน การแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 10 หมู่บ้านที่มีลักษณะเฉพาะตัวตามภูมิประเทศและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้การบริหารจัดการสามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะของแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบการปกครองแบบมีส่วนร่วมที่มีเทศบาลตำบลเป็นหน่วยงานหลักและมีเครือข่ายชุมชนต่างๆ ทำงานสนับสนุน สร้างกลไกการตัดสินใจที่เป็น

ประชาธิปไตยและมีการกระจายอำนาจที่เหมาะสม

4.2.4 ความโดดเด่นทางวัฒนธรรมและการอนุรักษ์

การที่ประชาชนในตำบลทะเลน้อยนับถือศาสนาพุทธ 100% ไม่ได้หมายความว่าขาดความหลากหลาย แต่กลับสร้างความเข้มแข็งในการอนุรักษ์วัฒนธรรมและประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่ ประเพณีต่างๆ ที่ผสมผสานระหว่างความเชื่อทางศาสนากับวิถีชีวิตที่ผูกพันกับทะเลสาบ เช่น ประเพณีลากพระแข่งเรือทะเลน้อย แสดงให้เห็นถึงการปรับประเพณีให้เข้ากับสภาพแวดล้อมท้องถิ่น การมีวัด 3 แห่ง และสำนักสงฆ์ 1 แห่ง ไม่เพียงแต่เป็นศูนย์กลางทางจิตวิญญาณ แต่ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์การเรียนรู้และการพัฒนาชุมชนที่สำคัญ การสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นผ่านการปฏิบัติจริงในชีวิตประจำวัน ผสมผสานกับการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยในการพัฒนาคุณภาพและการตลาด แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการปรับตัวโดยยังคงรักษาเอกลักษณ์ไว้ได้

4.2.5 ศักยภาพและความท้าทายในการพัฒนาที่ยั่งยืน

การได้รับการยอมรับจากองค์กรระดับโลก ทั้งในฐานะแรมชาร์ไซด์และระบบมรดกทางการเกษตรโลก (GIAHS) แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและศักยภาพของพื้นที่ในระดับนานาชาติ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการท่องเที่ยวและการอนุรักษ์ต้องมีความสมดุลและการจัดการที่รอบคอบ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อระบบนิเวศและวิถีชีวิตของชุมชน ความหลากหลายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่การเกษตรกรรม การประมง การปศุสัตว์ ไปจนถึงการท่องเที่ยว ทำให้ชุมชนมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แต่ก็ต้องเผชิญกับความท้าทายในการจัดการทรัพยากรให้เพียงพอและยั่งยืน การมีควายน้ำที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของพื้นที่ไม่เพียงแต่เป็นสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรม แต่ยังเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการปรับตัวระหว่างมนุษย์ สัตว์ และสิ่งแวดล้อมที่สร้างสรรค์และยั่งยืน ซึ่งสามารถเป็นแบบอย่างในการพัฒนาที่สอดคล้องกับธรรมชาติสำหรับพื้นที่อื่นๆ ที่มีบริบทคล้ายคลึงกัน

4.3 สถานการณ์อุทกภัยในจังหวัดพัทลุง

4.3.1 ลักษณะทางภูมิศาสตร์และปัจจัยเสี่ยง

1. โครงสร้างภูมิประเทศและการกระจายตัวของความเสี่ยง

จังหวัดพัทลุงมีลักษณะภูมิประเทศที่เอื้อต่อการเกิดอุทกภัยอย่างเป็นธรรมชาติ โดยมีโครงสร้างพื้นที่ที่แบ่งออกเป็นโซนที่ชัดเจนตามระดับความสูง ได้แก่ พื้นที่ภูเขาทางตะวันตกซึ่งประกอบด้วยเทือกเขาบรรทัดที่มียอดสูงๆ ต่ำๆ มีความสูงเฉลี่ยประมาณ 800 เมตร และลาดไปทางทิศตะวันออกลงสู่ทะเลสาบสงขลาในอัตราความลาดชัน 25-30 เปอร์เซ็นต์ พื้นที่ภูเขานี้มีเนื้อที่รวมกันประมาณ 535.90 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 24.41 ของพื้นที่ทั้งหมด อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอป่าบอน ตะโหมด กงหรา ศรีนครินทร์ ศรีบรรพต และป่าพะยอม ถัดลงมาเป็นพื้นที่ลูกคลื่นลอนชันซึ่งเป็นส่วนที่อยู่ถัดจากเทือกเขาบรรทัดหรือพื้นที่เชิงเขา มีลักษณะภูมิประเทศเป็นเนินเตี้ยๆ มีเนื้อที่ประมาณ 539.70 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 15.76 ของพื้นที่ทั้งหมด และ

พื้นที่ราบลุ่มที่มีเนื้อที่รวมประมาณ 1,485.54 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 43.38 ของพื้นที่ทั้งหมด การไล่ระดับของภูมิประเทศในลักษณะนี้ทำให้เกิดการไหลของน้ำจากพื้นที่สูงลงสู่พื้นที่ลุ่มอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในพื้นที่ราบลุ่มที่ประชาชนส่วนใหญ่ตั้งถิ่นฐานหนาแน่นเนื่องจากเป็นพื้นที่เหมาะแก่การเกษตรกรรม แต่ก็เป็นที่ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดอุทกภัยเนื่องจากเป็นจุดรับน้ำจากหลายลุ่มน้ำย่อยพร้อมกัน

2. ปัจจัยทางภูมิอากาศและรูปแบบการตกของฝน

สภาพภูมิอากาศของจังหวัดพัทลุงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเกิดอุทกภัย โดยจังหวัดมีลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือและลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่สร้างรูปแบบการตกของฝนที่แตกต่างกันตามฤดูกาล ฤดูฝนเริ่มตั้งแต่กลางเดือนกันยายนถึงกลางเดือนมีนาคม ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยาวนานถึง 6 เดือน ส่งผลให้มีการสะสมของมวลน้ำในพื้นที่เป็นเวลานาน โดยเฉพาะในช่วงที่ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือมีความแรงและนำเอาความชื้นจากอ่าวไทยเข้าสู่พื้นที่ ทำให้เกิดฝนตกหนักและต่อเนื่อง ลักษณะการตกของฝนในจังหวัดพัทลุงมีความไม่สม่ำเสมอทั้งในด้านปริมาณและระยะเวลา บางปีอาจมีฝนตกหนักมากในช่วงเวลาสั้นๆ ทำให้ระบบระบายน้ำไม่สามารถรองรับได้ทัน ในขณะที่บางปีอาจมีฝนตกปานกลางแต่ต่อเนื่องเป็นเวลานาน ทำให้เกิดการอิ่มตัวของดินและไม่สามารถซึมซับน้ำได้ นอกจากนี้ พื้นที่จังหวัดพัทลุงยังได้รับอิทธิพลจากพายุหมุนเขตร้อนที่เคลื่อนผ่านในบางปี ซึ่งจะทำให้มีฝนตกหนักมากกว่าปกติและเป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้เกิดอุทกภัยรุนแรง

3. ความเชื่อมโยงระหว่างการใช้ประโยชน์ที่ดินและความเสี่ยงจากอุทกภัย

การใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดพัทลุงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการเกิดและการแพร่กระจายของอุทกภัย โดยพื้นที่ทางการเกษตรคิดเป็น 1,327,270 ไร่ หรือร้อยละ 62 ของพื้นที่ทั้งหมด ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ราบลุ่มซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยสูง การที่ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ราบลุ่มเพื่อใช้ประโยชน์จากความอุดมสมบูรณ์ของดินและแหล่งน้ำ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างความต้องการทางเศรษฐกิจและความปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ พื้นที่ป่าไม้มีเพียง 384,438 ไร่ หรือร้อยละ 18 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ภูเขาและเชิงเขา การที่พื้นที่ป่าไม้มีสัดส่วนไม่มากนักส่งผลต่อการดูดซับน้ำฝนและการชะลอการไหลของน้ำผิวดิน ทำให้น้ำฝนไหลลงสู่พื้นที่ลุ่มได้เร็วกว่าที่ระบบระบายน้ำจะรองรับได้ นอกจากนี้ การขยายตัวของชุมชนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ราบลุ่มยังส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้ที่ดินและการสร้างสิ่งปลูกสร้างที่อาจขัดขวางการไหลของน้ำตามธรรมชาติ ทำให้ปัญหาอุทกภัยมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้นในอนาคต

4.3.2 ระบบลุ่มน้ำและแหล่งน้ำสำคัญ

1. ลักษณะโครงสร้างของกลุ่มน้ำและแนวโน้มการรวมตัวของมวลน้ำ

จังหวัดพัทลุงตั้งอยู่ในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาซึ่งเป็นระบบลุ่มน้ำขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนและมีบทบาทสำคัญต่อการเกิดอุทกภัยในพื้นที่ (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) ลำน้ำส่วนใหญ่ในจังหวัดเป็นลำน้ำสายสั้นๆ มีความกว้างประมาณ 10-30 เมตร ยาวประมาณ 30-45 กิโลเมตร

มีต้นน้ำจากเทือกเขาบรรทัดซึ่งแบ่งเขตระหว่างจังหวัดตรังกับจังหวัดพัทลุง และมีทิศทางการไหลจากทิศตะวันตกไปทิศตะวันออก โดยไหลไปรวมกันที่ทะเลสาบสงขลา ลักษณะของลำน้ำที่เป็นสายสั้นแต่มีจำนวนมากนี้ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การรวมตัวของมวลน้ำ (Water Convergence)” ซึ่งเป็นกระบวนการที่น้ำจากหลายสายน้ำไหลมารวมกันในช่วงเวลาเดียวกัน โดยเฉพาะเมื่อเกิดฝนตกหนักในพื้นที่ต้นน้ำพร้อมกัน การที่ลำน้ำเหล่านี้มีความยาวไม่มากทำให้เวลาในการไหลของน้ำจากต้นน้ำสู่ปลายน้ำค่อนข้างสั้น ส่งผลให้มวลน้ำจากหลายลุ่มน้ำมาถึงจุดรวมในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ทำให้เกิดการสะสมของน้ำในปริมาณมากและเป็นสาเหตุหลักของการเกิดอุทกภัยในพื้นที่ราบลุ่มของจังหวัด

2. การแบ่งระบบลุ่มน้ำย่อยและพฤติกรรมการระบายน้ำ

ระบบลุ่มน้ำในจังหวัดพัทลุงแบ่งออกเป็น 7 ลุ่มน้ำย่อยที่แต่ละลุ่มมีลักษณะเฉพาะและบทบาทแตกต่างกันในการก่อให้เกิดอุทกภัย (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) ลุ่มน้ำคลองป่าพะยอมครอบคลุมพื้นที่อำเภอป่าพะยอมเป็นส่วนใหญ่และอำเภอควนขนุนบางส่วน ไหลลงทะเลสาบสงขลาที่พุมเรียง มีความยาวประมาณ 33 กิโลเมตร ลุ่มน้ำคลองท่าแนะครอบคลุมพื้นที่อำเภอศรีบรรพตและอำเภอควนขนุนเป็นส่วนใหญ่ และบางส่วนของอำเภอศรีนครินทร์และอำเภอเมืองพัทลุง ไหลลงทะเลสาบสงขลาที่บ้านปากประเหนือ มีความยาวประมาณ 38 กิโลเมตร ลุ่มน้ำคลองนาท่อมครอบคลุมพื้นที่อำเภอศรีนครินทร์และอำเภอเมืองพัทลุงเป็นส่วนใหญ่ ไหลลงทะเลสาบสงขลาที่บ้านปากเหนือด มีความยาว 35 กิโลเมตร ลุ่มน้ำคลองสะพานหยีครอบคลุมพื้นที่อำเภอกงหราเป็นส่วนใหญ่และอำเภอเมืองพัทลุงบางส่วน มีความยาวประมาณ 35 กิโลเมตร ลุ่มน้ำคลองท่าชัย-บางแก้วครอบคลุมพื้นที่อำเภอตะโหมดและอำเภอเขาชัยสนเป็นส่วนใหญ่ ไหลลงทะเลสาบสงขลาที่บ้านปากพล มีความยาว 42 กิโลเมตร ลุ่มน้ำคลองป่าบอนครอบคลุมพื้นที่อำเภอป่าบอนและอำเภอบางแก้ว ไหลลงทะเลสาบสงขลาที่บ้านพระเกิด ความยาว 40 กิโลเมตร และลุ่มน้ำคลองพรุพ่อครอบคลุมพื้นที่อำเภอบางพะยูงและอำเภอป่าบอน ไหลลงทะเลสาบสงขลาที่บ้านท่าหยี ความยาวประมาณ 36 กิโลเมตร โดยคลองนี้เป็นคลองที่กั้นเขตแดนระหว่างจังหวัดพัทลุงกับจังหวัดสงขลาทางทิศใต้ ความหลากหลายของลุ่มน้ำย่อยนี้ทำให้การจัดการน้ำและการเตรียมความพร้อมรับมือกับอุทกภัยต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละลุ่มน้ำ รวมถึงการประสานงานระหว่างอำเภอต่างๆ ที่อยู่ในลุ่มน้ำเดียวกัน

3. ระบบอ่างเก็บน้ำและความสามารถในการควบคุมมวลน้ำ

จังหวัดพัทลุงมีอ่างเก็บน้ำสำคัญ 3 แห่ง ที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมและจัดการมวลน้ำในช่วงที่เกิดฝนตกหนัก (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) อ่างเก็บน้ำป่าพะยอมตั้งอยู่ในอำเภอป่าพะยอม มีความจุในการกักเก็บน้ำ 20.50 ล้านลูกบาศก์เมตร ทำหน้าที่ควบคุมมวลน้ำจากลุ่มน้ำคลองป่าพะยอม อ่างเก็บน้ำป่าบอนตั้งอยู่ในอำเภอป่าบอน มีความจุในการกักเก็บน้ำ 20.00 ล้านลูกบาศก์เมตร ควบคุมมวลน้ำจากลุ่มน้ำคลองป่าบอน และอ่างเก็บน้ำคลองหัวช้างตั้งอยู่ในอำเภอตะโหมด มีความจุในการกักเก็บน้ำ 30.00 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งเป็นอ่างที่มีขนาดใหญ่ที่สุดและมีบทบาทสำคัญในการควบคุมมวล

น้ำจากลุ่มน้ำคลองท่าเขียว-บางแก้ว แม้ว่าอ่างเก็บน้ำเหล่านี้จะมีความจุรวมกันประมาณ 70.50 ล้านลูกบาศก์เมตร แต่เมื่อเทียบกับปริมาณน้ำฝนที่ตกในพื้นที่ลุ่มน้ำทั้งหมดในช่วงที่เกิดอุทกภัยรุนแรง พบว่ายังมีความสามารถในการกักเก็บน้ำที่จำกัด โดยเฉพาะเมื่อเกิดฝนตกหนักต่อเนื่องหลายวันหรือเกิดพายุหมุนเขตร้อนที่มีปริมาณฝนสูงมาก การจัดการการระบายน้ำจากอ่างเก็บน้ำเหล่านี้จึงต้องมีการวางแผนและประสานงานอย่างรอบคอบ เพื่อไม่ให้เกิดการระบายน้ำจากอ่างเก็บน้ำหลายแห่งในเวลาเดียวกันส่งผลให้เกิดมวลน้ำที่มากเกินไปในพื้นที่ปลายน้ำ ซึ่งจะทำให้สถานการณ์อุทกภัยรุนแรงมากขึ้น

4.3.3 พื้นที่เสี่ยงภัยและการกระจายตัว

1. การจำแนกพื้นที่เสี่ยงตามลักษณะภูมิประเทศและความเสี่ยงเฉพาะ

จากการวิเคราะห์พื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยและดินโคลนถล่มในจังหวัดพัทลุง พบว่ามีพื้นที่เสี่ยงครอบคลุม 11 อำเภอ 65 ตำบล 670 หมู่บ้าน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงและขอบเขตกว้างขวางของปัญหาอุทกภัยในจังหวัด (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) การจำแนกพื้นที่เสี่ยงตามลักษณะภูมิประเทศและการตั้งถิ่นฐานแบ่งออกเป็น 3 ประเภทหลัก ได้แก่ ที่ราบลุ่มแอ่งกระทะจำนวน 141 แห่ง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นหลุมธรรมชาติหรือพื้นที่ลุ่มที่น้ำสามารถไหลเข้าไปรวมตัวและขังอยู่ได้ง่าย ที่ลุ่มริมน้ำจำนวน 178 แห่ง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่ริมลำธารและแม่น้ำสายต่างๆ มีความเสี่ยงจากการล้นตลิ่งของน้ำเมื่อปริมาณน้ำในลำน้ำเพิ่มสูงขึ้น และที่ราบติดเชิงเขาจำนวน 60 แห่ง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงจากน้ำป่าไหลหลากที่ไหลลงมาจากพื้นที่สูงและการเกิดดินโคลนถล่มจากบริเวณเชิงเขา การแบ่งประเภทพื้นที่เสี่ยงในลักษณะนี้ช่วยให้การวางแผนการป้องกันและบรรเทาสามารถกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับลักษณะความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่ โดยพื้นที่ราบลุ่มแอ่งกระทะต้องการระบบระบายน้ำและการสูบน้ำออก พื้นที่ลุ่มริมน้ำต้องการการเสริมความแข็งแรงของตลิ่งและการขุดลอกลำน้ำ ขณะที่พื้นที่ราบติดเชิงเขาต้องการการป้องกันดินโคลนถล่มและการสร้างระบบกักเก็บน้ำบริเวณต้นน้ำ

2. การกระจายตัวของหมู่บ้านเสี่ยงดินโคลนถล่มและปัจจัยที่มีผลต่อความเสี่ยง

สำหรับพื้นที่เสี่ยงดินโคลนถล่ม พบว่าการกระจายตัวอยู่ใน 5 อำเภอ 9 ตำบล 31 หมู่บ้าน ซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในบริเวณที่มีความลาดชันสูงและมีลักษณะดินที่เอื้อต่อการเกิดการเลื่อนถล่ม (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) อำเภอกงหรามีหมู่บ้านเสี่ยงดินโคลนถล่มมากที่สุด ใน 3 ตำบล 12 หมู่บ้าน ประกอบด้วย ตำบลคลองทรายขาว 3 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 1, 2 และ 4) ตำบลคลองเฉลิม 7 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 1, 2, 5, 8, 9, 11 และ 13) และตำบลงหรา 2 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 5 และ 7) รองลงมาคือ อำเภอศรีนครินทร์ใน 2 ตำบล 9 หมู่บ้าน ได้แก่ ตำบลบ้านนา 7 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 1, 2, 3, 4, 7, 10 และ 11) และตำบลลำสินธุ์ 2 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 5 และ 6) และอำเภอศรีบรรพตใน 2 ตำบล 8 หมู่บ้าน ได้แก่ ตำบลเขาปู 6 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 1, 2, 3, 6, 8 และ 10) และตำบลตะพาน 2 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 2 และ 5) ขณะที่อำเภอตะโหมดและอำเภอป่าพะยอมมีหมู่บ้านเสี่ยงอย่างละ 1 หมู่บ้าน การที่หมู่บ้านเหล่านี้มีความเสี่ยงต่อดินโคลนถล่มเกิดจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ลักษณะดินที่เป็นดินเหนียวผสมทรายซึ่งเมื่อเจือปนกับน้ำจะสูญเสียความ

แข็งแรง การตัดไม้และต้นไม้บนเชิงเขาเพื่อขยายพื้นที่เกษตรกรรม การสร้างบ้านเรือนบนพื้นที่ที่มีความลาดชันสูง และการเกิดฝนตกหนักต่อเนื่องที่ทำให้ดินอิ่มตัวด้วยน้ำ

3. การกระจายและความหนาแน่นของพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยตามอำเภอ

พื้นที่เสี่ยงอุทกภัยที่เป็นพื้นที่รับน้ำและมีโอกาสเกิดน้ำท่วมขัง น้ำล้นตลิ่ง และน้ำป่าไหลหลาก มีการกระจายตัวครอบคลุม 11 อำเภอ 64 ตำบล 812 หมู่บ้าน และ 6 ชุมชน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความครอบคลุมของปัญหาอุทกภัยในจังหวัดพัทลุงเกือบทุกพื้นที่ (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) อำเภอเมืองพัทลุงเป็นอำเภอที่มีหมู่บ้านเสี่ยงอุทกภัยมากที่สุด จำนวน 110 หมู่บ้าน และ 6 ชุมชนใน 13 ตำบล ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความหนาแน่นของการตั้งถิ่นฐานและกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ศูนย์กลางของจังหวัด รองลงมาคือ อำเภอควนขนุนที่มี 51 หมู่บ้านใน 12 ตำบล ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางการเกษตรและการท่องเที่ยว โดยเฉพาะบริเวณทะเลน้อยที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำสำคัญระดับโลก และอำเภอกงหราที่มี 45 หมู่บ้านใน 5 ตำบล ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงจากอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ทำให้เป็นพื้นที่ที่มีความซับซ้อนในการจัดการภัยพิบัติ การวิเคราะห์การกระจายตัวของพื้นที่เสี่ยงนี้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาอุทกภัยในจังหวัดพัทลุงไม่ได้กระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง แต่แพร่กระจายไปทั่วจังหวัด ซึ่งต้องการการจัดการแบบบูรณาการที่เชื่อมโยงการทำงานระหว่างอำเภอต่างๆ และการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากอุทกภัย

4.3.4 รูปแบบและความถี่ของอุทกภัย

1. การจำแนกประเภทอุทกภัยตามลักษณะการเกิดและกลไกการก่อตัว

จากการวิเคราะห์ในแผนเผชิญเหตุอุทกภัย วาตภัย และดินถล่ม จังหวัดพัทลุง พบว่าอุทกภัยในจังหวัดพัทลุงสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทหลักที่มีลักษณะและกลไกการเกิดที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568)

1.1 ประเภทแรกคือ น้ำท่วมขัง/น้ำล้นตลิ่ง ซึ่งมีลักษณะการเกิดแบบค่อยเป็นค่อยไป เป็นผลมาจากฝนตกหนักติดต่อกันเป็นเวลาหลายวัน ทำให้ระบบระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการรองรับปริมาณน้ำที่เพิ่มขึ้น การเกิดอุทกภัยประเภทนี้มักเกิดขึ้นในบริเวณที่ราบลุ่มริมแม่น้ำและบริเวณชุมชนเมืองใหญ่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการตั้งถิ่นฐานหนาแน่น ลักษณะเฉพาะของอุทกภัยประเภทนี้คือมีการแผ่ขยายไปในบริเวณกว้างและมีระยะเวลาการคงอยู่ที่ยาวนาน เนื่องจากการระบายน้ำออกจากพื้นที่เป็นไปอย่างช้าๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ท้ายน้ำที่มีระดับต่ำกว่าแหล่งน้ำรับ

1.2 ประเภทที่สองคือ น้ำท่วมฉับพลัน ซึ่งเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและความรุนแรงสูงในพื้นที่ที่มีความลาดชันสูงและมีคุณสมบัติในการกักเก็บน้ำหรือต้านน้ำน้อย อุทกภัยประเภทนี้อาจเกิดจากฝนตกหนักในบริเวณพื้นที่ที่มีความลาดชันสูง หรือเกิดจากสาเหตุอื่นๆ เช่น เขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำพังทลาย ลักษณะของน้ำท่วมฉับพลันมีความรุนแรงและเคลื่อนที่ด้วยความเร็วสูง ทำให้โอกาสในการป้องกันและหลบหนีมีน้อย และมัก

เกิดขึ้นในบริเวณหุบเขาหรือพื้นที่ราบระหว่างเขา

การจำแนกอุทกภัยในจังหวัดพัทลุงออกเป็น 2 ประเภทหลักสะท้อนถึงความสำคัญของการประยุกต์ใช้ทฤษฎี Disaster Management Cycle ที่เน้นการจัดการแบบพหุมิติ (Coppola, 2015, p. 156) การที่อุทกภัยประเภทน้ำท่วมขัง/น้ำล้นตลิ่งมีลักษณะการเกิดแบบค่อยเป็นค่อยไป ขณะที่น้ำท่วมฉับพลันเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรง ชี้ให้เห็นความจำเป็นในการใช้กลยุทธ์การจัดการที่แตกต่างกันตามลักษณะของแต่ละประเภทภัย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการวิเคราะห์ความเสี่ยงแบบพหุปัจจัย (Multi-hazard Risk Analysis) ที่เน้นการพิจารณาปัจจัยหลากหลายในการจัดการภัยพิบัติ จากบทสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุงระบุว่า “ปัญหาหลักๆอยู่สองสาเหตุ สาเหตุแรกคือฝนมันตกลงมามากและระบบเก็บน้ำของเรามันไม่เพียงพอ ปัญหาที่สองคือน้ำของเราเนี่ยมันไหลลงจากที่สูงลงมาด้วยความเร็ว แล้วประเด็นที่สามก็คือน้ำทะเลหนุนตรงเนี่ยมันไม่สามารถออกไปทะเลสาบลำปำ” (ผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของปัจจัยที่ก่อให้เกิดอุทกภัยในพื้นที่และความจำเป็นในการจัดการแบบบูรณาการ

2. ความถี่และรูปแบบการเกิดอุทกภัยตามฤดูกาลและปัจจัยภูมิอากาศ

การวิเคราะห์ความถี่ของการเกิดอุทกภัยในจังหวัดพัทลุงแสดงให้เห็นว่าอุทกภัยประเภทน้ำท่วมขัง/น้ำล้นตลิ่งมักเกิดขึ้นบ่อยกว่าอุทกภัยประเภทน้ำท่วมฉับพลัน และส่งผลกระทบต่อพื้นที่กว้างขวางมากกว่า (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) ช่วงเวลาที่เกิดอุทกภัยบ่อยที่สุดและมีความรุนแรงมากที่สุดคือ ในช่วงฤดูฝนระหว่างเดือนกันยายนถึงมีนาคม ซึ่งเป็นช่วงที่จังหวัดพัทลุงได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือและลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในช่วงที่มีลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่มีความแรงสูง ซึ่งจะนำเอาความชื้นจากอ่าวไทยเข้าสู่พื้นที่และก่อให้เกิดฝนตกหนักติดต่อกันเป็นเวลานาน การที่ฤดูฝนในจังหวัดพัทลุงมีระยะเวลายาวนานถึง 6 เดือนทำให้มีโอกาสเกิดอุทกภัยหลายครั้งภายในปีเดียว นอกจากนี้ การเกิดพายุหมุนเขตร้อนที่เคลื่อนผ่านหรือเข้าใกล้พื้นที่จังหวัดพัทลุงก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดอุทกภัยรุนแรงได้ เนื่องจากพายุดังกล่าวจะนำเอาปริมาณฝนที่สูงมากเข้าสู่พื้นที่ในช่วงเวลาสั้นๆ ทำให้ระบบการระบายน้ำไม่สามารถรองรับได้ทัน

ความถี่และรูปแบบการเกิดอุทกภัยตามฤดูกาลในจังหวัดพัทลุงสามารถสนับสนุนการใช้ทฤษฎี Community-Based Disaster Management (CBDM) ที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติ (Shaw, 2012, p. 234) การที่อุทกภัยเกิดขึ้นบ่อยในช่วงฤดูฝนระหว่างเดือนกันยายนถึงมีนาคม ทำให้ชุมชนมีประสบการณ์และความรู้ในการรับมือที่สั่งสมมาจากการเกิดซ้ำ จากบทสัมภาษณ์เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุงระบุว่า “ตอนนี้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเยอะมากขึ้นแล้ว เพราะว่าท้องถิ่นนี้แหละเทศบาล อบต.มันรับเรื่องเร็ว ชาวบ้านเดือดร้อนปุ๊บเนี่ยไปแจ้งปัญหาที่ อบต. เทศบาล อบจ.ได้เลย” (เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) อย่างไรก็ตาม การนำ CBDM มาประยุกต์ใช้ยังเผชิญกับข้อจำกัดด้านขีดความสามารถของผู้นำท้องถิ่น ดังที่ผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง ได้กล่าวว่า “ถ้าผู้นำท้องถิ่นเขาเข้าใจระเบียบกฎหมาย คือระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กับการจัดการภัยพิบัติในเบื้องต้น มันเป็นอำนาจของท้องถิ่น ก็สามารถแก้ปัญหาได้เร็ว” (ผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการเสริมสร้างขีดความสามารถ (Capacity Building) ตามแนวคิดของ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (UNISDR, 2015, p. 45)

3. ผลกระทบและลักษณะเฉพาะของอุทกภัยในแต่ละรูปแบบ

การเปรียบเทียบผลกระทบระหว่างอุทกภัยสองประเภทหลักในจังหวัดพัทลุงแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างที่สำคัญในด้านขอบเขตพื้นที่ได้รับผลกระทบ ระยะเวลาการคงอยู่ และลักษณะของความเสียหายที่เกิดขึ้น (กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) อุทกภัยประเภทน้ำท่วมขัง/น้ำล้นตลิ่งมักส่งผลกระทบต่อพื้นที่กว้างขวาง ครอบคลุมหลายตำบลและหลายอำเภอ โดยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการเกษตรกรรม ผลกระทบหลักประกอบด้วยการชำรุดเสียหายของพืชผลทางการเกษตร การหยุดชะงักของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การขัดข้องของระบบคมนาคมและสาธารณูปโภค และปัญหาสาธารณสุขที่เกิดจากน้ำเสียและสภาพแวดล้อมที่ไม่สะอาด ขณะที่อุทกภัยประเภทน้ำท่วมฉับพลันแม้จะเกิดขึ้นในพื้นที่จำกัด แต่มีความรุนแรงสูงและก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินอย่างรวดเร็ว ผลกระทบหลักคือการสูญเสียชีวิต การพังทลายของบ้านเรือนและโครงสร้างพื้นฐาน การชะล้างของหน้าดินและการเปลี่ยนแปลงภูมิประเทศ การเข้าใจถึงลักษณะเฉพาะและรูปแบบของอุทกภัยแต่ละประเภทมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบเตือนภัยที่เหมาะสม การวางแผนการอพยพ และการเตรียมมาตรการป้องกันและบรรเทาที่สอดคล้องกับลักษณะของความเสียหายในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะการพัฒนาแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แตกต่างกันของชุมชนที่ประสบกับอุทกภัยในรูปแบบต่างๆ

ผลกระทบที่แตกต่างกันของอุทกภัยในแต่ละประเภท ลักษณะดังกล่าวสะท้อนถึงความสำคัญของการพัฒนาความยืดหยุ่นและความสามารถในการปรับตัว (Resilience และ Adaptive Capacity) ตามทฤษฎีของ Holling ที่เน้นการสร้างระบบที่สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและการรบกวนได้ (Holling, 1973, p. 14) จากข้อมูลการสัมภาษณ์พบว่าระบบเตือนภัยปัจจุบันยังมีช่องว่างในการเชื่อมโยงระหว่างเทคโนโลยีกับพฤติกรรมของประชาชน ดังที่ผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง อธิบายว่า “ระบบตอนนี้เรามีเป็นกล้อง CCTV ทั้งหมด ยิ่งแบบเนี่ยถ้ารู้ว่ามีน้ำปริมาณเท่านี้เราควรทำอย่างไรอพยพดีไหม แต่ว่าอุปสรรคคือ คนเค้าไม่ค่อยอยากย้ายจากบ้านแต่เค้าจะย้ายจริงๆเมื่อฉุกเฉินแล้ว” (ผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568)

การวิเคราะห์ความถี่และรูปแบบของอุทกภัยยังชี้ให้เห็นความจำเป็นในการบูรณาการระหว่างหน่วยงานหลายระดับตามแนวคิด Multi-Level Governance (Hooghe & Marks, 2001, p. 78) แต่การดำเนินการในปัจจุบันยังเผชิญปัญหาการทำงานแบบแยกส่วน ดังที่เลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง ชี้ให้เห็นว่า “กฎหมายคืออุปสรรคสำคัญในการทำงานร่วมกัน มันเป็นปัญหา คนเนี่ยไม่เป็นปัญหาแต่ว่ากฎหมายเนี่ยมันมีปัญหาอยู่...” (เลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) ปัญหานี้

สะท้อนถึงความจำเป็นในการปฏิรูประบบการบริหารจัดการภัยพิบัติให้สอดคล้องกับแนวคิด Integrated Disaster Risk Management ที่เน้นการทำงานข้ามภาคส่วนและข้ามระดับการบริหาร เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความหลากหลายของรูปแบบและความถี่ของอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.3.5 ระบบการจัดการและเตรียมความพร้อม

1. โครงสร้างการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

จังหวัดพัทลุงมีระบบการจัดการอุทกภัยที่มีโครงสร้างชัดเจนโดยแบ่งพื้นที่หรือแบ่งโซนรับผิดชอบออกเป็น 2 โซนหลัก เพื่อให้การบริหารจัดการและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมทุกพื้นที่ (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) โซนที่ 1 ประกอบด้วยอำเภอเมืองพัทลุง ควนขนุน ป่าพะยอม ศรีบรรพต และศรีนครินทร์ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและเป็นศูนย์กลางการปกครอง มีหน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง โครงการชลประทานพัทลุง องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง เทศบาลเมืองพัทลุง พัทลุงการกสิกรรมลุ่มน้ำ ขบวนการหลวงชนบทพัทลุง ขบวนการหลวงพัทลุง และกองพันทหารราบที่ 401 ส่วนโซนที่ 2 ประกอบด้วยอำเภอเขาชัยสน ตะโหมด กงหรา บางแก้ว ป่าบอน และปากพะยูน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะภูมิประเทศหลากหลายและมีความเสี่ยงทั้งจากอุทกภัยและดินโคลนถล่ม มีหน่วยงานรับผิดชอบเช่นเดียวกับโซนที่ 1 แต่มีกองพันทหารช่างที่ 402 เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุน โดยโครงสร้างการจัดการอุทกภัยของจังหวัดพัทลุงที่แบ่งออกเป็น 2 โซนหลัก สะท้อนถึงการประยุกต์ใช้หลักการของทฤษฎีการบริหารปกครองแบบเครือข่ายในทางปฏิบัติ การแบ่งโซนดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงการจัดระเบียบเชิงพื้นที่ แต่เป็นการสร้างเครือข่ายการทำงานที่สอดคล้องกับแนวคิดของ Provan และ Kenis (2008) เกี่ยวกับการบริหารปกครองเครือข่ายแบบแบ่งปัน (Shared Participant Governance) (Provan & Kenis, 2008, p. 231) โดยโซนที่ 1 ที่ครอบคลุมพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญและโซนที่ 2 ที่มีความเสี่ยงหลากหลาย แต่ละโซนมีคณะทำงานเฉพาะที่ประกอบด้วยตัวแทนจากทุกภาคส่วน

อย่างไรก็ตาม การประสานงานระหว่างหน่วยงานในระบบราชการไทยยังคงเผชิญกับปัญหาโครงสร้างที่ทำให้การทำงานแบบบูรณาการมีข้อจำกัด จากบทสัมภาษณ์เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุงได้ชี้ให้เห็นว่า “จริงๆกลุ่มน้ำทะเลน้อยเนี่ยมันก็มีอยู่กลุ่มคนเนี่ยเค้าไม่ได้คุยยากหมดทุกเรื่อง เพียงแค่คุณให้เขาเข้าไปชี้แจงตัวงบประมาณ เค้าก็จะมีกลุ่มลุ่มน้ำน้อยอยู่แล้ว ” (เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีกลุ่มงานที่เกี่ยวข้องอยู่หลายกลุ่ม แต่ยังขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางเชื่อมประสานระหว่างภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่มีหน้าที่เป็นทั้งผู้สนับสนุนและผู้ประสานงาน จากคำให้สัมภาษณ์ของเลขานุการฯ ระบุว่า “ผมว่าดี ไม่มีปัญหา พื้นที่ของท้องถิ่นเนี่ยมันต่อกัน มันมีพื้นที่หลายท้องที่ใช่ไหม ก็คุยกันว่าพื้นที่ผมมีพื้นที่เท่านี้ ท้องถิ่นนี้มีปัญหาตรงไหนก็จะไปคุยกันแก้ตรงนั้น ซึ่งควรทำงานร่วมกัน ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นตัวกลาง...” (เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) ทว่า การขับเคลื่อนกลไกการทำงานเป็น

เครือข่ายที่ผ่านมามีข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกัน ดังที่เลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง ได้อธิบายว่า “คือเขาทำงานร่วมกันแหละแต่กฎหมายนี้แหละที่มัน มันไปไม่ได้” และ “ท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่เองอยากจะแก้ปัญหาอย่างจริงจัง สมมติว่าเรื่องชุดลอก ทะเลน้อยมันตื่นเงิน อันนี้มันจะมาจะชุดลอก ที่นี้อุทยานบอกว่าไม่ได้ ลอกไม่ได้ของผม” (เลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) ซึ่งสะท้อนความซับซ้อนของการมีหน่วยงานหลายแห่งที่มีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันในพื้นที่เดียว ฉะนั้น จากข้อมูลภาคสนามข้างต้นชี้ให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างโครงสร้างเครือข่ายในเชิงนโยบายกับการปฏิบัติจริง ดังที่เลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุงได้สะท้อนว่า แม้จะมีกลุ่มงานต่างๆ อยู่หลายกลุ่ม แต่การประสานงานยังขาดประสิทธิภาพ ซึ่งขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานของการบริหารปกครองแบบเครือข่ายที่เน้นการสื่อสารและประสานงานอย่างต่อเนื่อง (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 40-41)

ฉะนั้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์จึงเผยให้เห็นปัญหาที่สำคัญของระบบราชการไทยในการนำทฤษฎีเครือข่ายมาใช้ คือ ข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบที่ยังคงยึดโครงสร้างแนวดิ่ง สิ่งนี้สอดคล้องกับข้อสังเกตของนักวิชาการที่ระบุว่า อุปสรรคเชิงโครงสร้างสถาบันเป็นหนึ่งในความท้าทายสำคัญของการนำ Network Governance มาใช้ในบริบทของระบบราชการที่มีลักษณะลำดับชั้นเข้มแข็ง (Perrone et al., 2019, น. 6; Maskrey et al., 2021, น. 7) ขณะที่ประเด็นของการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน เช่น กรณีการชุดลอกทะเลน้อยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการดำเนินการแต่ถูกจำกัดโดยอุทยานแห่งชาติ แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของการจัดการเครือข่ายในระบบที่มีหน่วยงานหลายระดับและหลายสายงาน ซึ่งขัดแย้งกับหลักการของ Collaborative Governance ที่เน้นการมีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจและการมุ่งสู่ฉันทามติ (Ansell & Gash, 2008, น. 544) และกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมประสานระหว่างภาคส่วนต่างๆ สะท้อนถึงความจำเป็นในการมี Network Manager หรือ Network Broker ตามแนวคิดของทฤษฎีการบริหารปกครองแบบเครือข่าย (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 41) อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลการสัมภาษณ์ พบว่าบทบาทนี้เกิดขึ้นจากความจำเป็นมากกว่าการออกแบบอย่างเป็นระบบ และยังคงกลไกที่ชัดเจนในการสนับสนุนการทำงานที่ดังกล่าว

การแก้ไขปัญหาลักษณะนี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกลไกการทำงานและสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะการจัดทำ MOU (Memorandum of Understanding) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเอื้อให้เกิดการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในภาวะฉุกเฉิน ตามที่ผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุงได้กล่าวไว้ว่า “มีระเบียบข้อกฎหมายที่รองรับอยู่แล้ว เขาแค่ทำ MOU เกิดภัยพิบัติ เขาเข้าไปช่วยได้” (ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) บริบทดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงการพยายามสร้างกลไกสถาบันที่สนับสนุนการทำงานแบบเครือข่าย สิ่งนี้สอดคล้องกับแนวคิด New Public Governance ที่เน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนผ่านกลไก Public-Private Partnerships และการออกแบบสถาบันที่เหมาะสม (Institutional Design) ตามที่ Ansell และ Gash (2008, น. 555) ได้เน้นถึงความสำคัญของการเข้าถึงกระบวนการร่วมมือ

2. ระบบการแจ้งเตือนภัยแบบหลายระดับและกลไกการตอบสนองฉุกเฉิน

ระบบการแจ้งเตือนภัยของจังหวัดพัทลุงใช้ระบบสี่ตามระดับความรุนแรง 5 ระดับ ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลที่ช่วยให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจสถานการณ์และเตรียมความพร้อมได้อย่างเหมาะสม (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) ระดับสีเขียวหมายถึงสถานการณ์ปกติที่ให้ติดตามข้อมูลข่าวสารเป็นประจำ ระดับสีน้ำเงินหมายถึงสถานการณ์เฝ้าระวังที่ให้ติดตามข้อมูลข่าวสารอย่างใกล้ชิดทุก 24 ชั่วโมง ระดับสีเหลืองหมายถึงสถานการณ์เสี่ยงอันตรายที่มีแนวโน้มจะรุนแรงมากขึ้น ให้จัดเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์และปฏิบัติตามคำแนะนำ ระดับสีส้มหมายถึงสถานการณ์เสี่ยงอันตรายสูงที่เจ้าหน้าที่กำลังควบคุมสถานการณ์ ให้อพยพไปยังสถานที่ปลอดภัยและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนด และระดับสีแดงหมายถึงสถานการณ์อยู่ในภาวะอันตรายสูงสุด ให้อพยพทันทีและปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ การจัดระดับการแจ้งเตือนในลักษณะนี้ช่วยให้การตอบสนองของประชาชนและหน่วยงานต่างๆ เป็นไปอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับความรุนแรงของสถานการณ์จริง โดยมีการกำหนดมาตรการและขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับแต่ละระดับ รวมถึงการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น อำเภอ และจังหวัด เพื่อประสานงานและสั่งการอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ระบบการแจ้งเตือนปัจจุบันยังคงมีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์ที่ขัดแย้งกับหลักการเครือข่าย การที่มีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงจังหวัดแสดงให้เห็นการพยายามกระจายอำนาจ แต่การตัดสินใจสำคัญยังคงเป็นแบบลำดับชั้น (hierarchical) มากกว่าการทำงานแบบเครือข่าย (network-based) ที่เน้นการประสานงานและการตัดสินใจร่วมกันระหว่างองค์กรต่างๆ อย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะการใช้ “คำสั่งของเจ้าหน้าที่” ในระดับสีแดงสะท้อนแนวทางการบริหารแบบเดิมที่เน้นการสั่งการจากข้างบน แทนที่จะเป็นการประสานงานและการตัดสินใจร่วมกันตามหลัก Network Governance ซึ่ง Provan และ Kenis (2008) เน้นย้ำว่าการบริหารปกครองเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยความไว้วางใจและการแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Provan & Kenis, 2008, p. 231)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตามโมเดลของ Ansell และ Gash (2008) ระบบการแจ้งเตือนปัจจุบันขาดองค์ประกอบสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะการสนทนาแบบเผชิญหน้า (face-to-face dialogue) และกระบวนการตัดสินใจแบบฉันทามติ ระบบปัจจุบันเป็นการสื่อสารทางเดียวจากหน่วยงานรัฐสู่ประชาชน โดยไม่มีกลไกให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์หรือการกำหนดมาตรการตอบสนอง การขาดการออกแบบสถาบัน (institutional design) ที่เปิดโอกาสให้การมีส่วนร่วมของประชาชนและการขาดภาวะผู้นำเชิงสนับสนุน (facilitative leadership) ที่จะเชื่อมโยงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ เข้าด้วยกัน ทำให้ระบบปัจจุบันยังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากความรู้และประสบการณ์ท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ซึ่งทำให้เห็นว่า ระบบการแจ้งเตือนปัจจุบันยังคงสะท้อนแนวทาง New Public Management (NPM) มากกว่า New Public Governance (NPG) โดยเน้นประสิทธิภาพและการควบคุมจากส่วนกลาง แทนที่จะเน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือและการกำกับดูแล (governance) ที่ Osborne (2006) กล่าวถึง (Osborne, 2006, p. 384) การขาดการมีส่วนร่วม

ร่วมของภาคเอกชนและองค์กรประชาสังคมในระบบการแจ้งเตือนแสดงให้เห็นช่องว่างสำคัญที่ขัดแย้งกับหลักการ NPG ฉะนั้น การที่ระบบปัจจุบันไม่ได้รวมเอาความรู้และทรัพยากรจากภาคส่วนต่างๆ มาใช้ในการประเมินและแจ้งเตือนภัย เป็นโอกาสที่สูญเสียไปในการพัฒนาความสามารถในการจัดการอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพและเป็นไปอย่างครอบคลุม

3. เทคโนโลยีสารสนเทศและระบบเฝ้าระวังสมัยใหม่เพื่อการจัดการภัยพิบัติ

จังหวัดพัทลุงได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบเฝ้าระวังสมัยใหม่มาใช้ในการจัดการอุทกภัย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบสถานการณ์และการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) การติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) ในพื้นที่เสี่ยงเป็นส่วนสำคัญของระบบเฝ้าระวัง โดยศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติร่วมกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุงได้ดำเนินการติดตั้งกล้องวงจรปิดในเขตพื้นที่เสี่ยงจำนวน 3 จุด เพื่อเฝ้าระวังระดับน้ำและแจ้งเตือนภัย นอกจากนี้ยังมีระบบเตือนภัยของศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติที่ติดตั้งในพื้นที่เสี่ยงใน 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอกงหรา อำเภอควนขนุน และอำเภอศรีนครินทร์ รวม 3 จุด ครอบคลุมพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงและมีประชากรหนาแน่น ระบบเหล่านี้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับศูนย์ควบคุมหลักและส่งสัญญาณเตือนภัยไปยังประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว การบูรณาการระหว่างเทคโนโลยีสมัยใหม่กับระบบการจัดการแบบดั้งเดิมทำให้การตอบสนองต่อสถานการณ์อุทกภัยมีความแม่นยำและทันท่วงทีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของระบบเทคโนโลยีเหล่านี้ยังขึ้นอยู่กับความร่วมมือของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้รับ และการพัฒนาความรู้ความเข้าใจของประชาชนในการตีความและตอบสนองต่อสัญญาณเตือนภัยอย่างเหมาะสม ซึ่งต้องการการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่สามารถเชื่อมโยงระหว่างระบบเทคโนโลยีกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

ลักษณะการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในจังหวัดพัทลุงแสดงให้เห็นการพยายามสร้างเครือข่ายการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติและสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามหลักการของ Provan และ Kenis (2008) การบริหารปกครองเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพต้องมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วน (Provan & Kenis, 2008, p. 231) ระบบปัจจุบันจึงยังคงเป็นการทำงานแบบรวมศูนย์ที่ “ศูนย์ควบคุมหลัก” เป็นจุดตัดสินใจหลัก ไม่ใช่การทำงานแบบ self-organizing inter-organizational network ที่วสันต์ เหลืองประภัสร์กล่าวถึง (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 40-41)

4.3.6 ประวัติและความถี่ของอุทกภัยในพื้นที่

1. รูปแบบการเกิดอุทกภัยเป็นประจำและความซับซ้อนทางภูมิศาสตร์

สถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในจังหวัดพัทลุง โดยเฉพาะในตำบลทะเลน้อย ถือเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นเป็นประจำและมีความซับซ้อนทางภูมิศาสตร์และสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นผลมาจากการผสมผสานระหว่างปัจจัยทางธรรมชาติและกิจกรรมของมนุษย์ (ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

พัทลุง, 2567) จากการศึกษาประวัติการเกิดอุทกภัยในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2558-2567) พบว่าอุทกภัยเกิดขึ้นเฉลี่ยปีละ 2-3 ครั้ง โดยมีความรุนแรงและระยะเวลาที่แตกต่างกันไปตามสภาพอากาศและปริมาณน้ำฝน ช่วงเวลาที่อุทกภัยเกิดขึ้นบ่อยที่สุดคือช่วงฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ระหว่างเดือนตุลาคม-ธันวาคม ซึ่งเป็นช่วงที่มีปริมาณฝนสูงและมีพายุหมุนเขตร้อนเคลื่อนผ่านบ่อยครั้ง ลักษณะการเกิดอุทกภัยในพื้นที่นี้มีความเป็นวัฏจักรที่ชัดเจน โดยเริ่มจากการสะสมของน้ำฝนในพื้นที่ต้นน้ำบริเวณเทือกเขาบรรทัด จากนั้นจะไหลลงสู่พื้นที่ราบลุ่มผ่านลำน้ำสายต่างๆ และสุดท้ายจะรวมตัวกันในบริเวณทะเลสาบสงขลาและพื้นที่โดยรอบการที่พื้นที่มีลักษณะเป็นแอ่งธรรมชาติและมีทางออกของน้ำที่จำกัด ทำให้น้ำสามารถขังอยู่ในพื้นที่เป็นเวลานาน โดยเฉพาะเมื่อมีการหนุนของน้ำทะเลที่ขัดขวางการระบายน้ำออกสู่ทะเล

2. การจำแนกประเภทและความรุนแรงของอุทกภัยตามขนาดและผลกระทบ

อุทกภัยในพื้นที่ตำบลทะเลน้อยและจังหวัดพัทลุงสามารถจำแนกตามขนาดและความรุนแรงได้เป็น 2 ประเภทหลักที่มีลักษณะและผลกระทบที่ต่างกันอย่างชัดเจน (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) ประเภทแรกคือน้ำท่วมขนาดเล็กที่มีระดับน้ำสูง 30-50 เซนติเมตร ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้งในช่วงฤดูฝนและส่งผลกระทบหลักต่อการสัญจรและกิจกรรมประจำวันของประชาชน โดยมักเกิดขึ้น 2-3 ครั้งต่อปีในช่วงที่มีฝนตกหนักติดต่อกัน 2-3 วัน ผลกระทบจากน้ำท่วมขนาดเล็กนี้ประกอบด้วย การหยุดชะงักของการจราจร การปิดโรงเรียนชั่วคราว การส่งผลกระทบต่อกิจกรรมการเกษตรในระดับเล็กน้อย และการเกิดปัญหาสาธารณสุขเบื้องต้น แม้ว่าจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรง แต่การเกิดขึ้นบ่อยครั้งทำให้สะสมเป็นผลกระทบในระยะยาวต่อคุณภาพชีวิตและกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชุมชน ประเภทที่สองคือน้ำท่วมขนาดใหญ่ที่มีระดับน้ำสูงกว่า 100 เซนติเมตร ซึ่งเกิดขึ้นเฉลี่ย 3-5 ปีต่อครั้งและส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน น้ำท่วมประเภทนี้มักเกิดจากการรวมตัวของปัจจัยหลายประการ เช่น ฝนตกหนักต่อเนื่องเป็นเวลานาน การมีพายุหมุนเขตร้อนผ่าน หรือการระบายน้ำจากอ่างเก็บน้ำในปริมาณมากพร้อมกัน

3. วิวัฒนาการและแนวโน้มของอุทกภัยในทศวรรษที่ผ่านมา

การวิเคราะห์แนวโน้มการเกิดอุทกภัยในรอบทศวรรษที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งในด้านความถี่ ความรุนแรง และระยะเวลาการคงอยู่ของอุทกภัย (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) อุทกภัยขนาดใหญ่ที่รุนแรงที่สุดในรอบทศวรรษที่ผ่านมาเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2560, 2564 และ 2567 โดยในปี 2567 เป็นครั้งที่มีความรุนแรงและยาวนานที่สุด กินเวลานานถึง 45 วัน และครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางที่สุดเท่าที่เคยมีมา ส่งผลกระทบต่อประชาชน 303,199 คน จาก 117,293 ครัวเรือน ใน 11 อำเภอ 64 ตำบล 607 หมู่บ้าน ลักษณะเฉพาะของอุทกภัยในพื้นที่คือการเกิดขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไปและคงอยู่เป็นเวลานาน ซึ่งแตกต่างจากน้ำป่าไหลหลากที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและลดลงอย่างรวดเร็วเช่นกัน การวิเคราะห์ข้อมูลในระยะยาวชี้ให้เห็นว่ามีแนวโน้มที่อุทกภัยจะมีความรุนแรงมากขึ้นและมีระยะเวลาการคงอยู่ที่ยาวนานขึ้น ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกที่ส่งผลต่อรูปแบบการตกของฝนและความรุนแรงของพายุ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่อาจส่งผลต่อการไหลและการระบายน้ำตามธรรมชาติ แนวโน้มเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการ

พัฒนาระบบการจัดการอุทกภัยที่มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้ รวมถึงการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ผ่านรูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่สามารถตอบสนองต่อความท้าทายที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต

4.3.7 สถานการณ์อุทกภัยจังหวัดพัทลุง ปี 2567

1. ขนาดและความรุนแรงของเหตุการณ์อุทกภัยประวัติศาสตร์

สถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในจังหวัดพัทลุงตั้งแต่วันที่ 21 พฤศจิกายน 2567 ถือเป็นเหตุการณ์อุทกภัยที่มีขนาดใหญ่และส่งผลกระทบอย่างรุนแรงที่สุดในรอบหลายทศวรรษ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความเปราะบางของระบบการจัดการน้ำในพื้นที่ (ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2567) ขอบเขตของพื้นที่ประสบอุทกภัยครอบคลุมเกือบทั้งจังหวัด จำนวน 11 อำเภอ 64 ตำบล 607 หมู่บ้าน และ 1 เทศบาล (10 ชุมชน) ส่งผลให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจำนวน 303,199 คน จาก 117,293 ครัวเรือน ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 50 ของประชากรทั้งจังหวัด แสดงให้เห็นถึงความครอบคลุมและความรุนแรงของเหตุการณ์ครั้งนี้ นอกเหนือจากอุทกภัยแล้ว ยังเกิดสถานการณ์วาตภัยในพื้นที่จำนวน 3 พื้นที่ ซึ่งเป็นพายุลูกเล็กที่เกิดขึ้นพร้อมกับฝนตกหนัก ทำให้เกิดความเสียหายเพิ่มเติมและมีผู้เสียชีวิตจำนวน 2 ราย จากการถูกต้นไม้ล้มทับขณะเดินทางในช่วงที่มีพายุและฝนตกหนัก ความรุนแรงของเหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้จังหวัดพัทลุงต้องประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย (อุทกภัย) ในพื้นที่ 11 อำเภอ รวม 63 ตำบล 606 หมู่บ้าน และ 1 เทศบาล เพื่อให้สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดสรรทรัพยากร การอพยพประชาชน และการประสานงานหน่วยช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมทุกพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ

2. สาเหตุและกลไกการเกิดอุทกภัยรุนแรงครั้งประวัติศาสตร์

สาเหตุของการเกิดอุทกภัยครั้งนี้เป็นผลมาจากการรวมตัวของหลายปัจจัยทางอุตุนิยมวิทยาและภูมิศาสตร์ที่เอื้อต่อการเกิดอุทกภัยรุนแรงในลักษณะที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในระดับนี้ (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) เหตุการณ์เริ่มต้นจากการที่มีพายุดีเปรสชันและลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่มีความแรงเหนือปกติก่อตัวเคลื่อนเข้าสู่พื้นที่ภาคใต้ตอนบน ทำให้เกิดฝนตกหนักและต่อเนื่องเป็นเวลาหลายวันโดยไม่มีช่วงพัก โดยมีปริมาณฝนสะสมในบางพื้นที่สูงถึง 400-600 มิลลิเมตรภายใน 3 วัน ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยปกติของเดือนพฤศจิกายนทั้งเดือนมากกว่า 2 เท่า ปริมาณฝนที่ตกหนักในลักษณะนี้ทำให้ดินในพื้นที่ต้นน้ำเกิดการอิ่มตัวอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้น้ำฝนไม่สามารถซึมลงไปในดินได้และไหลเป็นน้ำผิวดินลงสู่ลำธารและแม่น้ำสายต่างๆ ด้วยปริมาณที่มากเป็นพิเศษ น้ำฝนที่ตกในพื้นที่ต้นน้ำและพื้นที่สูงในเทือกเขาบรรทัดไหลลงสู่ลำน้ำสายต่างๆ และรวมตัวกันที่ทะเลสาบสงขลาในปริมาณที่เกินขีดความสามารถของระบบการระบายน้ำตามธรรมชาติ ประกอบกับปัจจัยเสริมจากการที่ระดับน้ำทะเลสูงกว่าปกติและมีน้ำทะเลหนุนขึ้นมาตามวัฏจักรของกระแสน้ำ ทำให้การระบายน้ำออกสู่ทะเลเป็นไปได้อย่างล่าช้า ส่งผลให้เกิดการสะสมของมวลน้ำในพื้นที่ลุ่มและเกิดน้ำท่วมขังในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีระดับต่ำและเป็นเส้นทางระบายน้ำธรรมชาติ

3. ผลกระทบและการตอบสนองต่อสถานการณ์วิกฤต

ผลกระทบจากอุทกภัยครั้งนี้มีความรุนแรงและหลากหลายมิติ ครอบคลุมตั้งแต่ผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) ในด้านสังคม พบว่ามีการหยุดชะงักของการให้บริการสาธารณะ โรงเรียนต้องปิดการเรียนการสอนเป็นเวลานาน สถานพยาบาลบางแห่งต้องย้ายผู้ป่วยไปยังสถานที่ปลอดภัย และมีการอพยพประชาชนจำนวนมากไปยังศูนย์พักพิงชั่วคราว ในด้านเศรษฐกิจ พื้นที่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ได้รับความเสียหาย ทั้งข้าว ยางพารา ปาล์มน้ำมัน และผลไม้ต่างๆ มีมูลค่าความเสียหายประมาณหลายร้อยล้านบาท ธุรกิจการค้าขายต้องหยุดดำเนินการ และโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งได้รับความเสียหาย การตอบสนองต่อสถานการณ์ครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงการระดมพลังจากทุกภาคส่วน โดยรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนราชการเพิ่มเติม 50,000,000 บาท และอนุมัติเงินเยียวยาให้ผู้ประสบภัยครัวเรือนละ 9,000 บาท ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2567 การมีส่วนร่วมของหน่วยงานราชการ หน่วยงานทหาร ตำรวจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มูลนิธิ และจิตอาสา แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของการทำงานเป็นเครือข่าย อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ครั้งนี้ยังเผยให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ และการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการเตรียมความพร้อมและการป้องกันภัยล่วงหน้า

4.3.8 สถานการณ์ปัจจุบันและพื้นที่ที่ยังได้รับผลกระทบ

1. ความต่อเนื่องของอุทกภัยและกระบวนการแยกสลายด้วยน้ำ (ไฮโดรลิซิส) ที่ซับซ้อน

แม้ว่าจะผ่านไปหลายสัปดาห์นับจากจุดเริ่มต้นของเหตุการณ์อุทกภัยและปริมาณฝนเริ่มลดลงอย่างชัดเจน แต่สถานการณ์อุทกภัยยังคงดำเนินต่อไปเนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์และกระบวนการแยกสลายด้วยน้ำ (ไฮโดรลิซิส) ที่ซับซ้อนของพื้นที่ จังหวัดพัทลุง (ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2567) การที่อุทกภัยยังคงอยู่ในระยะยาวนี้เป็นลักษณะเฉพาะของระบบลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่มีกลไกการระบายน้ำที่แตกต่างจากลุ่มน้ำทั่วไป เนื่องจากเป็นระบบปิดที่มีทางออกเดียวสู่ทะเล ทำให้การระบายน้ำต้องใช้เวลานานกว่าปกติ มวลน้ำขนาดใหญ่ที่สะสมจากการรวมตัวของน้ำจาก 7 ลุ่มน้ำย่อยยังคงไหลลงสู่พื้นที่รับน้ำด้านล่างอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะบริเวณอำเภอควนขนุน เมืองพัทลุง เขาชัยสน บางแก้ว และปากพะยูน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีระดับต่ำและทำหน้าที่เป็นจุดรวบรวมน้ำจากหลายลุ่มน้ำ กระบวนการนี้ได้รับอิทธิพลเพิ่มเติมจากปัจจัยทางธรรมชาติอื่นๆ เช่น การระเหยของน้ำที่ช้าเนื่องจากความชื้นสูงในอากาศ การซึมผ่านของน้ำลงสู่ชั้นดินที่จำกัดเนื่องจากดินอิ่มตัวไปแล้ว และการไหลออกสู่ทะเลที่ถูกขัดขวางจากการหนุนของน้ำทะเลตามวัฏจักรของกระแสน้ำและลมมรสุม

2. การกระจายตัวและผลกระทบของอุทกภัยในปัจจุบัน

สถานการณ์อุทกภัยที่ยังคงอยู่ในปัจจุบันมีการกระจายตัวในพื้นที่เฉพาะที่มีลักษณะภูมิประเทศและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เอื้อต่อการคงอยู่ของน้ำท่วมขัง โดยส่งผลให้ปัจจุบันยังคงมีสถานการณ์อุทกภัยเล็กน้อยในพื้นที่ลุ่มริมทะเล จำนวน 5 อำเภอ 16 ตำบล 61 หมู่บ้าน โดยมีผู้ประสบภัย 5,530 คน จาก 1,934

ครัวเรือน (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) การที่มีน้ำทะเลหนุนขึ้นมาตามวัฏจักรของกระแสน้ำและลมมรสุมทำให้การระบายน้ำออกสู่ทะเลเป็นไปได้ยากและช้ากว่าปกติ โดยเฉพาะในช่วงที่มีลมมรสุมแรงหรือกระแสน้ำขึ้นสูง ซึ่งจะผลักดันน้ำทะเลเข้ามาสู่ปากน้ำและขัดขวางการไหลออกของน้ำจืดจากพื้นที่ลุ่มน้ำ พื้นที่ลุ่มริมทะเลที่ยังคงประสบปัญหาน้ำท่วมขังส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่มีระดับต่ำกว่าระดับน้ำทะเลปานกลาง และเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาเป็นชุมชนและกิจกรรมเศรษฐกิจ ทำให้การระบายน้ำตามธรรมชาติถูกขัดขวางจากสิ่งปลูกสร้างและการเปลี่ยนแปลงลักษณะภูมิประเทศ นอกจากนี้ ลักษณะดินในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นดินเหนียวที่มีอัตราการซึมผ่านของน้ำต่ำ ทำให้น้ำที่ขังอยู่บนผิวดินไม่สามารถซึมลงไปในดินได้อย่างรวดเร็ว

3. ผลกระทบต่อการดำรงชีวิตและกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระยะต่อเนื่อง

ลักษณะของน้ำท่วมที่ยังคงอยู่ในปัจจุบันแม้จะมีระดับไม่รุนแรงเท่ากับช่วงแรกของเหตุการณ์ แต่ก็ยังส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อการสัญจร การประกอบอาชีพ และการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะในด้านการเกษตรกรรมซึ่งเป็นอาชีพหลักของประชาชนในพื้นที่ (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) พื้นที่การเกษตรจำนวนมากยังคงมีน้ำขังอยู่ ทำให้เกษตรกรไม่สามารถเข้าไปดูแลพืชผลที่เหลืรอดจากอุทกภัยหรือเตรียมดินสำหรับการปลูกพืชฤดูถัดไปได้ ส่งผลต่อรายได้และความมั่นคงทางอาหารของครัวเรือนเกษตรกร ในบางพื้นที่ที่เป็นเส้นทางคมนาคมสำคัญ น้ำยังคงขังอยู่ในระดับที่รถยนต์ธรรมดาไม่สามารถผ่านได้ ทำให้ประชาชนต้องใช้รถที่มีล้อสูงหรือเรือในการเดินทาง ส่งผลต่อค่าใช้จ่ายในการเดินทางและการเข้าถึงบริการต่างๆ ในด้านสาธารณสุข การที่มีน้ำขังอยู่เป็นเวลานานทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการแพร่กระจายของโรคที่เกี่ยวข้องกับน้ำ เช่น โรคท้องร่วง โรคผิวหนัง และโรคที่มีแมลงเป็นพาหะนำโรค สถานการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงลักษณะพิเศษของอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่มีการคงอยู่เป็นเวลานานหลังจากที่สาเหตุหลักได้หยุดลงแล้ว เนื่องจากกระบวนการระบายน้ำที่ช้าและซับซ้อน ซึ่งต้องการการจัดการที่มีความยืดหยุ่นและการปรับตัวของชุมชนเพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

4.3.9 การระดมหน่วยงานและการให้ความช่วยเหลือ

1. การระดมทรัพยากรและการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ

การจัดการสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่จังหวัดพัทลุงมีการระดมหน่วยงานและทรัพยากรจากหลายภาคส่วนอย่างครอบคลุมและเป็นระบบ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและความซับซ้อนของการจัดการภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกระดับของการบริหารราชการ (ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2567) หน่วยงานของรัฐในระดับต่างๆ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญโดยมีการแบ่งหน้าที่ตามลำดับขั้นและความเชี่ยวชาญ เริ่มจากระดับอำเภอที่เป็นแนวหน้าในการประเมินสถานการณ์และให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยอำเภอทั้ง 11 แห่งในจังหวัดพัทลุงได้จัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับอำเภอเพื่อทำหน้าที่เป็นจุดประสานงานหลักในการรับแจ้งเหตุ ประเมินความต้องการ และประสานการช่วยเหลือจากหน่วยงานระดับจังหวัดและกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยเทศบาลเมืองพัทลุง เทศบาลตำบลต่างๆ และองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 24 แห่ง มีความใกล้ชิดกับประชาชนและ

เข้าใจบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่ จึงทำหน้าที่เป็นตัวกลางสำคัญในการถ่ายทอดข้อมูลและความต้องการของชุมชนไปยังหน่วยงานระดับสูงขึ้น ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุงทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานและจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นระบบ โดยใช้หลักการบริหารจัดการเหตุการณ์ (Incident Command System) ที่เน้นการทำงานแบบบูรณาการและการตอบสนองที่รวดเร็ว

การจัดการอุทกภัยในพัทลุงที่มีการระดมหน่วยงานและทรัพยากรจากหลายภาคส่วนอย่างเป็นระบบ สะท้อนถึงแนวคิดของ Integrated Emergency Management (IEM) ซึ่ง Waugh และ Tierney อธิบายว่าเป็นการจัดการภัยพิบัติที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานหลายระดับและหลายภาคส่วนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการตอบสนอง (Waugh & Tierney, 2007, p. 265) การที่อำเภอทั้ง 11 แห่งจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 24 แห่งเข้ามามีบทบาทสำคัญ แสดงให้เห็นถึงการนำหลักการ Multi-level Governance มาใช้ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานในระดับต่างๆ เพื่อให้เกิดการตอบสนองที่เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่ (Hooghe & Marks, 2003, p. 233)

นอกจากนี้ ยังมีการใช้หลักการ Incident Command System (ICS) ของศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุงซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดที่มุ่งเน้นออกแบบระบบการบัญชาการเหตุการณ์เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเป็นเอกภาพในการทำงาน การกำหนดโครงสร้างการบังคับบัญชาที่ชัดเจน และการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Buck, Trainor & Aguirre, 2006, pp. 1-27) ระบบนี้ช่วยให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เป็นไปอย่างราบรื่นและสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็ว การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการถ่ายทอดข้อมูลและความต้องการของชุมชนไปยังหน่วยงานระดับสูงขึ้นยังสะท้อนถึงความสำคัญของการสื่อสารสองทิศทางและการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ

2. การมีส่วนร่วมของกองทัพและหน่วยงานความมั่นคงในการจัดการวิกฤต

การมีส่วนร่วมของหน่วยงานทหารและตำรวจในการจัดการสถานการณ์อุทกภัยครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงขนาดของภาวะฉุกเฉินที่ต้องใช้กำลังคนและยานพาหนะพิเศษที่มีความสามารถสูงในการปฏิบัติงานภายใต้สภาวะการณ์ที่ยากลำบาก (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) กองพันทหารราบที่ 401 และกองพันทหารช่างที่ 402 ซึ่งมีฐานที่ตั้งในพื้นที่จังหวัดพัทลุงและมีความคุ้นเคยกับภูมิประเทศและลักษณะพื้นที่ ได้เข้ามาช่วยในการกิจหลักหลายด้าน ได้แก่ การอพยพประชาชนจากพื้นที่เสี่ยงไปยังสถานที่ปลอดภัย การขนส่งสิ่งของจำเป็นและอาหารไปยังชุมชนที่ถูกน้ำท่วมล้อมรอบ การสร้างเขื่อนชั่วคราวและการปรับปรุงทางระบายน้ำเพื่อลดความรุนแรงของน้ำท่วม และการซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานที่เสียหายเบื้องต้น ตำรวจภูธรจังหวัดพัทลุงทำหน้าที่สำคัญในการดูแลความปลอดภัยและการควบคุมการจราจรในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะการกำหนดเส้นทางการจราจรทางเลือกและการควบคุมการเข้า-ออกพื้นที่ที่มีความเสี่ยง หน่วยบัญชาการทหารพัฒนาและหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 43 ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการพัฒนาพื้นที่และการก่อสร้างในสภาวะการณ์ฉุกเฉิน ได้เข้ามาช่วยในการซ่อมแซมและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างสะพาน

ชั่วคราว และการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ที่ระบบปกติได้รับความเสียหาย ตำรวจตระเวนชายแดนที่ 434 พัทลุงซึ่งมีความสามารถพิเศษในการเคลื่อนที่ในภูมิประเทศที่ยากลำบาก ได้ช่วยในการลาดตระเวนและดูแลความปลอดภัยในพื้นที่ห่างไกลและพื้นที่ที่การเข้าถึงทำได้ยาก

การเข้ามามีส่วนร่วมของหน่วยงานทหารและตำรวจในการจัดการอุทกภัยครั้งนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของการบริหารปกครองเครือข่ายตามที่ วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2563) อธิบายว่าเป็นการทำงานของเครือข่ายที่มีการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่างๆที่มีการจัดการตนเอง (Self-organizing inter-organizational network) ดังปรากฏจากการเข้ามามีบทบาทของกองพันทหารราบที่ 401, กองพันทหารช่างที่ 402, หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา, ตำรวจภูธร และตำรวจตระเวนชายแดนที่ 434 แต่ละหน่วยงานนำความเชี่ยวชาญเฉพาะของตนมาร่วมกัน โดยมีลักษณะเป็นตัวแสดงที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประสานงานกันหรือมีการกระทำบางอย่างร่วมกัน ประกอบด้วย ตัวแสดงภาครัฐ องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 40-41)

นอกจากนี้การเข้ามาของหน่วยงานทหารและตำรวจสะท้อนถึงการประยุกต์หลักการของการบูรณาการความรู้ทางวิทยาศาสตร์กับประสบการณ์ท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารเครือข่ายแบบมีส่วนร่วม หลักการนี้ตั้งอยู่บนความเข้าใจว่าความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ แม้จะมีความแม่นยำและเป็นระบบ แต่อาจขาดความเข้าใจในบริบทเฉพาะของพื้นที่และความต้องการของชุมชน หน่วยงานทหารจึงได้นำความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคและยุทธวิธีไปผสมผสานกับความรู้ท้องถิ่นของชุมชนและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ขณะที่ตำรวจนำความสามารถด้านการรักษาความปลอดภัยและการควบคุมจรรยาบรรณมาประสานกับการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น ซึ่งการผสมผสานสองแหล่งความรู้นี้จะสร้างฐานข้อมูลที่สมบูรณ์และเป็นประโยชน์ในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเตรียมข้อมูล การสร้างแบบจำลอง การตรวจสอบ ไปจนถึงการทดลองแนวทางแก้ไข ช่วยให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันและสร้างความตระหนักรู้ในชุมชน ฉะนั้นการมีส่วนร่วมของหน่วยงานเหล่านี้จึงไม่เพียงแค่แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า แต่ยังสร้างรูปแบบการทำงานร่วมกันที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดการภัยพิบัติครั้งต่อไป โดยเน้นการเรียนรู้จากประสบการณ์และการพัฒนาขีดความสามารถของชุมชนในการรับมือกับภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. ความร่วมมือจากภาคประชาสังคมและการประสานงานแบบพหุภาคี

นอกจากหน่วยงานราชการแล้ว ยังมีการเข้ามาช่วยเหลือจากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่แสดงให้เห็นถึงพลังของการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมในการรับมือกับสถานการณ์วิกฤต (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) สำนักงานพัฒนาภาค 4 ที่มีประสบการณ์และทรัพยากรในการจัดการโครงการพัฒนาในภาวะฉุกเฉิน ได้เข้ามาสนับสนุนในด้านการวางแผนการฟื้นฟูและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระยะยาว มูลนิธิและองค์กรการกุศลอื่นๆ ได้แสดงบทบาทสำคัญในการระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป รวมถึงการจัดหาและจัดส่งสิ่งของจำเป็น อาหาร น้ำดื่ม และเครื่องอุปโภคบริโภคให้กับผู้ประสบภัย กลุ่มจิตอาสาที่มาจากทั้งในและนอกพื้นที่ได้เป็นกำลังสำคัญในการให้ความช่วยเหลือด้วยจิตสำนึก

สาธารณะ โดยเฉพาะในการปรุงอาหาร การดูแลผู้สูงอายุและเด็ก การทำความสะอาด และการให้กำลังใจแก่ผู้ประสบภัย การมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วนนี้แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจในหลักการบริหารจัดการภัยพิบัติสมัยใหม่ที่เน้นการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน (Whole-of-Society Approach) แต่ในขณะเดียวกันก็เผยให้เห็นถึงความท้าทายในการประสานงานและการบูรณาการการทำงานร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยเฉพาะในด้านการสื่อสาร การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน การหลีกเลี่ยงการทำงานซ้ำซ้อน และการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและเหมาะสมกับความต้องการจริงของผู้ประสบภัย ความท้าทายเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่สามารถเชื่อมโยงและประสานงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การเข้ามามีส่วนร่วมของสำนักงานพัฒนาภาค 4 มูลนิธิและองค์กรการกุศลอื่นๆ และกลุ่มจิตอาสาจากหลายภาคส่วนสะท้อนให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐจาก “การปฏิบัติกิจ” ไปเป็น “การกำกับดูแล” ตามแนวคิด New Public Governance ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดหาบริการสาธารณะมากยิ่งขึ้น (Salamon & Elliott, 2002, p. 8) การดำเนินงานในครั้งนี้แสดงให้เห็นการขยายตัวของบทบาทภาคเอกชนในการจัดหาบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นผ่านกลไกหลากหลาย เช่น การระดมทรัพยากรจากภาคเอกชน การจัดหาและจัดส่งสิ่งของจำเป็น และการให้บริการดูแลผู้ประสบภัย

การทำงานร่วมกันของหลายภาคส่วนในครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างกระบวนการร่วมมือที่ต้องการสร้างกลไกการทำงานร่วมกันตามกระบวนการขั้นตอนที่เชื่อมโยงกันและกลับมาทบทวนซ้ำๆ ไม่ใช่การทำงานที่มีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดที่ชัดเจน การทิ้งองค์กรต่างๆ เข้ามาช่วยเหลือในด้านต่างๆ เช่น การวางแผนการฟื้นฟู การระดมทรัพยากร การจัดหาสิ่งของจำเป็น และการให้กำลังใจ แสดงให้เห็นถึงการทำงานแบบวงจรที่มีการป้อนกลับ (feedback) และแม้ว่าการร่วมมือในครั้งนี้จะประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่ความท้าทายที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดที่สำคัญของทฤษฎี การร่วมมือที่แท้จริงต้องใช้เวลามากในการสร้างความไว้วางใจและความเข้าใจร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่พบว่าการสร้างควมไว้วางใจเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและต้องการความอดทนอย่างมาก โดยผู้เข้าร่วมต้องมีความมุ่งมั่นในระยะยาวเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์จากการร่วมมือ ความไว้วางใจไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในชั่วข้ามคืน แต่ต้องสั่งสมผ่านการปฏิสัมพันธ์ การแสดงให้เห็นถึงความซื่อสัตย์ การรักษาคำพูด และการแสดงความเคารพต่อความแตกต่างของแต่ละฝ่ายอย่างต่อเนื่อง (Ansell & Gash, 2008, pp. 558-559)

4.3.10 การสนับสนุนทางการเงินและมาตรการช่วยเหลือ

1. การจัดสรรงบประมาณฉุกเฉินและกลไกการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง

การสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลเพื่อรับมือกับสถานการณ์อุทกภัยครั้งนี้มีการออกแบบมาตรการที่ครอบคลุมทั้งในระยะสั้นสำหรับการช่วยเหลือฉุกเฉินและระยะยาวสำหรับการฟื้นฟูและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น (ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2567) จังหวัดพัทลุงได้รับการขยายวงเงินทศรองราชการในอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีอุทกภัย (เพิ่มเติม) จำนวน 50,000,000 บาท ซึ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณเฉพาะกิจที่สะท้อนถึงความรุนแรงและขนาดของเหตุการณ์

ครั้งนี้ เงินงบประมาณดังกล่าวถูกกำหนดให้ใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในพื้นที่ที่ได้รับประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน โดยครอบคลุมกิจกรรมที่หลากหลายและจำเป็นสำหรับการจัดการวิกฤต ได้แก่ การจัดหาและส่งเสริมอาหาร น้ำดื่ม และยารักษาโรคไปยังพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมล้อมรอบ การจัดหาที่พักพิงชั่วคราวสำหรับผู้ที่ต้องอพยพจากบ้านเรือน การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานเบื้องต้นเพื่อให้การสัญจรและการสื่อสารสามารถดำเนินการได้ การขนส่งและการอพยพประชาชนจากพื้นที่เสี่ยงไปยังสถานที่ปลอดภัย การจัดหาเครื่องสูบน้ำและอุปกรณ์ระบายน้ำเพื่อเร่งการระบายน้ำออกจากพื้นที่ที่ประสบภัย รวมถึงการประสานงานและการบริหารจัดการศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ในระดับต่างๆ การจัดสรรงบประมาณในลักษณะนี้แสดงให้เห็นถึงการเรียนรู้จากประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติครั้งก่อนๆ และการพัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรที่มีความยืดหยุ่นและตอบสนองได้อย่างรวดเร็ว

การจัดสรรงบประมาณ 50,000,000 บาท สำหรับการจัดการอุทกภัยในครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐตามแนวคิด New Public Governance ที่เน้นการเป็น “ผู้อำนวยความสะดวกและประสานงานในระบบเครือข่าย” มากกว่าการเป็นผู้ดำเนินการโดยตรงทุกอย่าง การกำหนดให้งบประมาณดังกล่าวใช้ในกิจกรรมที่หลากหลาย เช่น การจัดหาเสบียงอาหาร การจัดหาที่พักพิงชั่วคราว การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน และการประสานงานศูนย์บัญชาการ สะท้อนถึงการที่ภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้จัดการเครือข่าย (network manager) ที่สามารถประสานผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย สร้างกลไกการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลที่สามารถสะท้อนความซับซ้อนของความสัมพันธ์แบบเครือข่าย

นอกจากนี้ กลไกการจัดสรรงบประมาณฉุกเฉินยังสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาองค์ประกอบของความพร้อมเชิงสถาบันที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งประกอบด้วยสามองค์ประกอบหลัก ได้แก่ ความชอบธรรม (legitimacy) ความไว้วางใจ (trust) และความสามารถ (capacity) การที่รัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณเฉพาะกิจในจำนวนที่สูงแสดงถึงความชอบธรรมในการดำเนินงาน โดยสะท้อนการรับรู้หรือการคาดหวังโดยทั่วไปว่าการกระทำของหน่วยงานเป็นสิ่งที่เหมาะสม (Suchman, 1995, p. 571)

เพราะฉะนั้น การพัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรที่มีความยืดหยุ่นและตอบสนองได้อย่างรวดเร็วแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาความไม่ต่อเนื่องของนโยบายและการสูญเสียความไว้วางใจที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดการภัยพิบัติครั้งก่อน อย่างไรก็ตาม การสร้างความไว้วางใจที่แท้จริงต้องใช้เวลายาวนานและต้องมีการบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่องผ่านการรายงานผลการดำเนินงาน การแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดความผิดพลาด และการปรับปรุงแก้ไขโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการสูญเสียความไว้วางใจสามารถเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วจากเหตุการณ์เพียงครั้งเดียว แต่การสร้างความไว้วางใจกลับต้องใช้เวลายาวนานและความพยายามอย่างต่อเนื่อง

2. มาตรการเยียวยาระยะสั้นและกระบวนการให้ความช่วยเหลือประชาชน

มาตรการสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยคือ

การอนุมัติหลักเกณฑ์เงินเยียวยาให้ผู้ประสบอุทกภัยครัวเรือนละ 9,000 บาท ให้กับจังหวัดพัทลุง ตามมติคณะรัฐมนตรีในวันจันทร์ที่ 9 ธันวาคม 2567 โดยมีกำหนดให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายใน 90 วัน (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) เงินเยี่ยวนี้นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบให้สามารถฟื้นตัวและกลับมาดำรงชีวิตปกติได้อย่างรวดเร็ว โดยมีความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายตามความต้องการเฉพาะของแต่ละครัวเรือน ครัวเรือนผู้ประสบภัยสามารถนำเงินเยียวยาไปใช้จ่ายสำหรับการซ่อมแซมบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหาย การซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้า เฟอร์นิเจอร์ และเครื่องอุปโภคบริโภคที่เสียหายหรือสูญหายไปจากน้ำท่วม การจัดซื้ออาหารและของใช้จำเป็นในระยะเริ่มต้นของการฟื้นตัว หรือการลงทุนในอุปกรณ์และเครื่องมือสำหรับการประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้และฟื้นฟูฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน การกำหนดระยะเวลา 90 วันสำหรับการดำเนินการจ่ายเงินเยียวยาแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจของรัฐบาลเกี่ยวกับความเร่งด่วนในการให้ความช่วยเหลือและความสำคัญของการฟื้นตัวที่รวดเร็วเพื่อป้องกันผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่อาจขยายตัวและกลายเป็นปัญหาระยะยาว นอกจากนี้ การกำหนดจำนวนเงินเยียวยาในระดับ 9,000 บาทต่อครัวเรือนยังสะท้อนถึงการประเมินต้นทุนการดำรงชีวิตและค่าใช้จ่ายในการฟื้นตัวขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับครัวเรือนขนาดกลางในพื้นที่ชนบท

จากข้อมูลดังกล่าวที่ได้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐมีมาตรการให้เงินเยียวยาครัวเรือนละ 9,000 บาท ตามมติคณะรัฐมนตรี การกระทำดังกล่าวของรัฐสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนารูปแบบของความพร้อมเชิงสถาบันที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะในมิติของความชอบธรรม (legitimacy) ซึ่งเป็นการสร้างการรับรู้หรือการคาดการณ์โดยทั่วไปว่าการกระทำของหน่วยงานเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีความเหมาะสม (Suchman, 1995, p. 571) การกำหนดจำนวนเงินเยียวยาและระยะเวลาการดำเนินงาน 90 วัน จึงแสดงให้เห็นถึงการสร้างความชอบธรรมผ่านการตอบสนองต่อความต้องการฉุกเฉินของประชาชน

3. การประเมินประสิทธิภาพและความท้าทายในการจัดการทรัพยากรเพื่อการฟื้นฟู

การจัดสรรเงินงบประมาณและการกำหนดมาตรการช่วยเหลือในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงขนาดและความร้ายแรงของเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการและการพัฒนาของระบบการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยที่มีความพร้อมในการระดมทรัพยากรและให้การสนับสนุนอย่างเป็นระบบมากขึ้น (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, 2568) การมีกลไกการจัดสรรงบประมาณฉุกเฉินที่สามารถเคลื่อนไหวได้อย่างรวดเร็วและการมีมาตรการเยียวยาที่มีมาตรฐานชัดเจนแสดงให้เห็นถึงการเรียนรู้จากประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติครั้งก่อนๆ และการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากถึง 50 ล้านบาทเพียงสำหรับการจัดการเฉพาะหน้า และต้องระดมหน่วยงานจากหลายภาคส่วนเพื่อรับมือกับสถานการณ์ก็แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของการจัดการภัยพิบัติแบบดั้งเดิมที่เน้นการรับมือหลังเกิดเหตุ (Reactive Approach) มากกว่าการป้องกันและเตรียมความพร้อมล่วงหน้า ความท้าทายนี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาระบบการป้องกันและเตรียมความพร้อมที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถรับมือกับภัยพิบัติได้ดี

ยิ่งขึ้น และการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่เน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการภัยพิบัติอย่างบูรณาการ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนการจัดการและเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติในอนาคต

ความท้าทายที่เกิดขึ้นจากการใช้แนวทาง Reactive Approach ที่เน้นการรับมือหลังเกิดเหตุในลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนผ่านไปสู่การบริหารปกครองเครือข่ายที่สามารถบูรณาการศักยภาพและทรัพยากรจากหลากหลายภาคส่วนเข้าด้วยกัน ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อสร้างระบบการจัดการที่ครอบคลุม มีการตอบสนองอย่างรวดเร็ว และสอดคล้องกับบริบทเฉพาะของพื้นที่ การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองแบบเครือข่ายที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนจึงเป็นแนวทางที่มีความสำคัญ เนื่องจากสามารถบูรณาการศักยภาพและทรัพยากรจากหลากหลายภาคส่วนเข้าด้วยกัน

4.2 รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยปัจจุบัน

การจัดการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตอนใน จังหวัดพัทลุง เป็นความท้าทายที่ซับซ้อนซึ่งต้องอาศัยการบูรณาการความร่วมมือจากหลายภาคส่วนอย่างเป็นระบบ ซึ่งในพื้นที่ตำบลทะเลน้อยพบว่ามีหน่วยงานปกครองทั้งฝ่ายปกครองท้องถิ่นและฝ่ายปกครองท้องถิ่น หน่วยงานราชการทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ องค์กรเอกชน เครือข่ายภาคประชาสังคม และภาคประชาชนหลายภาคส่วนทั้งที่อยู่ในพื้นที่ตำบลทะเลน้อยและพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้เข้ามามีความสัมพันธ์ในการทำงานเป็นเครือข่ายเพื่อจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นในแต่ละปี ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเพื่อรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของหน่วยงาน และเครือข่ายทางสังคมอื่นๆ ในการรับมือกับสถานการณ์ที่มีความผันแปรและซับซ้อนดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.2.1 โครงสร้างและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อยดำเนินการผ่านโครงสร้างการทำงานแบบเครือข่ายที่เชื่อมโยงหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ โดยมีการแบ่งบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนตามลำดับชั้นการบริหาร ดังที่นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อยได้ชี้แจงว่า “เวลาเกิดเหตุใช้ใหม่ ก็ป้องกันจังหวัดพัทลุง เป็นหน่วยหลัก” และยืนยันว่า “ของเราก็มีคณะทำงานอยู่แล้ว คณะทำงานในระดับพื้นที่ ของอำเภอก็มีคณะทำงาน ” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) การจัดระเบียบการทำงานในลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเข้าใจในหลักการบริหารจัดการที่เน้นความชัดเจนในบทบาทหน้าที่และการรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ

รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยที่ปรากฏจากการสัมภาษณ์นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อยดังกล่าวข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้แนวคิด Network Governance ที่เน้นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานหลายภาคส่วนผ่านโครงสร้างที่มีลักษณะเป็นเครือข่าย การที่มีหน่วยงานปกครองทั้งฝ่ายปกครองท้องถิ่นและฝ่ายปกครองท้องถิ่น หน่วยงานราชการ องค์กร

เอกชน เครือข่ายภาคประชาสังคม และภาคประชาชนเข้ามาร่วมทำงานเป็นเครือข่ายนั้น สอดคล้องกับแนวคิดของ Rhodes ที่อธิบายว่าการบริหารแบบเครือข่ายเป็นการจัดการที่อาศัยความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน (interdependence) ระหว่างองค์กรต่างๆ มากกว่าการใช้อำนาจบังคับแบบลำดับชั้น (Rhodes, 1997, p. 15) นอกจากนี้ การที่มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนตามลำดับชั้นการบริหาร โดยมีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุงเป็นหน่วยหลัก และมีคณะทำงานในระดับอำเภอและพื้นที่ ยังสะท้อนถึงการนำหลักการ Collaborative Governance มาใช้ ซึ่ง เป็นการจัดการที่มีการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีกระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม และมีเป้าหมายร่วมกันในการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้โดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง (Ansell & Gash, 2008, p. 544)

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์เชิงลึกจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุงเผยให้เห็นว่า ในทางปฏิบัติยังคงมีช่องว่างในการทำงานเป็นเครือข่ายที่แท้จริง โดยท่านได้กล่าวว่า “ยังไม่เห็นรูปร่างเท่าไรในมิติของการทำงานเป็นเครือข่าย มันเป็นความสัมพันธ์แบบสองส่วนก็คือระหว่างองค์กรองค์กรหนึ่งกับอีกองค์กรหนึ่งที่เข้ามามีส่วนช่วย แต่ยังไม่เห็นภาพ Network ของการทำงานที่ผสมผสานกันอย่างสมบูรณ์แบบ” (ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่า แม้จะมีโครงสร้างการทำงานที่ดีเป็นระบบแต่ยังขาดการบูรณาการที่ลึกซึ้งและการประสานงานแบบองค์รวมที่สามารถสร้างพลังร่วมในการแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการทำงานที่ยังคงเป็น “การทำงานแบบแยกส่วน” ที่หน่วยงานแต่ละแห่งดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ของตนเองโดยไม่มีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ดังที่ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุงได้อธิบายเพิ่มเติมว่า “การทำงานแบบต่างคนต่างทำหน้าที่ มันไม่มีการบูรณาการมันไม่มีการเชื่อมโยง” ข้อสังเกตนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Rhodes (2007) ที่กล่าวว่า การมีโครงสร้างเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ หากขาดกลไกการประสานงานและการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ในเครือข่าย

ฉะนั้น ความซับซ้อนของปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ทะเลน้อยไม่ได้จำกัดอยู่เพียงในมิติการบริหารจัดการเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางกายภาพและสิ่งแวดล้อมที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินงาน ดังที่ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุงได้อธิบายว่า ปัญหาหลักของทะเลน้อยมี “สามปัญหาหลัก ปัญหาแรกของทะเลน้อยปัญหาแรกก็คือ ลุ่มน้ำทะเลน้อยไม่สามารถเก็บน้ำได้ในช่วงฤดูน้ำหลาก ดินเลน ประเด็นที่สองคือน้ำเสีย จากชุมชนของพื้นที่ต้นน้ำ ก่อนลงทะเลน้อย แล้วก็ประเด็นที่สาม ประเด็นที่สำคัญอีกตัวหนึ่งก็คือน้ำทะเลหนุนน้ำเค็มมันแทรกซึมเข้าไป” (ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของ “wicked problems” ที่มีความเชื่อมโยงกันในหลายมิติ ทำให้การแก้ไขต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของหลายหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแตกต่างกัน นอกจากนี้ ข้อจำกัดด้านกฎระเบียบในการทำงานในเขตอนุรักษ์ยังเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานต้องใช้เวลาและมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น ซึ่งความท้าทายเหล่านี้เป็นเหตุผลสำคัญที่อธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดการทำงานแบบเครือข่ายจึงยังไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างเต็ม

ประสิทธิภาพ แม้จะมีโครงสร้างการทำงานที่ดีเป็นระบบแล้วก็ตาม

1. เครือข่ายความสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/อำเภอ/จังหวัด)

การจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อยได้สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐที่มีความซับซ้อนและครอบคลุมหลายระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับภูมิภาค ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองแบบเครือข่ายที่มีลักษณะการทำงานแบบบูรณาการ แม้ว่าจะยังคงมีความท้าทายและข้อจำกัดบางประการที่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและปรับปรุงต่อไป

1.1 โครงสร้างการประสานงานระดับจังหวัด: ศูนย์กลางการบริหารจัดการ

ในระดับจังหวัด สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุงทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดทิศทางและประสานนโยบายการจัดการอุทกภัย การดำเนินงานในระดับนี้มีลักษณะเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการที่รวบรวมข้อมูลจากทุกพื้นที่และกระจายการสนับสนุนไปยังหน่วยงานปฏิบัติการ ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้อธิบายว่า “จังหวัดพัทลุงที่แต่งตั้งคณะทำงานเกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วม แล้วก็มีระดับอำเภอในระดับท้องถิ่น” (ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 11 สุราษฎร์ธานี, สัมภาษณ์, 2568) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการสร้างโครงสร้างที่เชื่อมโยงแนวตั้งอย่างเป็นระบบ

การแต่งตั้งคณะกรรมการในแต่ละระดับไม่ได้เป็นเพียงแค่การปฏิบัติตามระเบียบราชการ แต่เป็นการสร้างกลไกการทำงานที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ได้อย่างเฉพาะเจาะจง ความสำคัญของการมีคณะกรรมการในแต่ละระดับคือ การที่ทำให้เกิดช่องทางการสื่อสารที่ชัดเจนและการกระจายความรับผิดชอบที่เหมาะสม เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่ละระดับสามารถดำเนินการในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองได้ทันที โดยไม่ต้องรอรอกการอนุมัติจากระดับที่สูงกว่า ซึ่งช่วยลดระยะเวลาในการตอบสนองและเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดการโดยรวม

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของโครงสร้างแบบนี้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของการประสานงานระหว่างระดับต่างๆ และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย พบว่าการประสานงานดำเนินไปได้อย่างราบรื่น เนื่องจากมีความชัดเจนในการแบ่งบทบาทหน้าที่และมีประสบการณ์ในการทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง แต่ในลำป่า พบว่ามีความท้าทายเพิ่มเติมในเรื่องการประสานงานข้ามเขตการปกครอง ซึ่งต้องการกลไกการทำงานที่ซับซ้อนมากขึ้น

ความซับซ้อนของเครือข่ายความสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐในการจัดการอุทกภัยตำบลทะเลน้อยจึงสะท้อนให้เห็นถึงทั้งจุดแข็งและข้อจำกัดของการประยุกต์ใช้ทฤษฎี Network Governance ในบริบทของประเทศไทย การที่มีโครงสร้างการทำงานแบบแนวตั้งที่ชัดเจน ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ ไปจนถึงระดับท้องถิ่น แม้จะช่วยสร้างความเป็นระเบียบและการกระจายความรับผิดชอบที่เหมาะสม แต่ก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการเกิดขึ้นของ “การทำงานแบบเครือข่ายที่แท้จริง” ดังที่ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุงได้ชี้ให้เห็นว่า “ยังไม่เห็นภาพเน็ตเวิร์คของการทำงานที่ผสมผสานกันอย่างสมบูรณ์แบบ” (ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) สิ่งนี้สอดคล้อง

กับโครงสร้างระบบราชการแบบดั้งเดิมที่เน้นลำดับชั้นและการควบคุมจากส่วนกลางอาจขัดแย้งกับหลักการของ Network Governance ที่เน้นการทำงานแบบหุ้นส่วนและการตัดสินใจร่วมกัน การที่หน่วยงานต่างๆ ยังคงทำงานแบบต่างคนต่างทำหน้าที่ จึงเป็นสัญญาณที่บ่งชี้ว่า แม้จะมีโครงสร้างเครือข่ายในเชิงรูปธรรม แต่ยังคงขาดวัฒนธรรมการทำงานแบบร่วมมือและกลไกการบูรณาการที่จำเป็นสำหรับการสร้าง synergy ในการแก้ปัญหาที่ซับซ้อนของอุทกภัย

1.2 การเชื่อมโยงระดับภูมิภาค: บทบาทของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11

การเชื่อมโยงไปยังระดับภูมิภาคผ่านศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 สุราษฎร์ธานี เป็นมิติที่สำคัญของการจัดการอุทกภัยในพหุหลุม การเชื่อมโยงนี้ไม่ได้เป็นเพียงแค่การรายงานสถานการณ์ขึ้นไปตามลำดับชั้น แต่เป็นการสร้างเครือข่ายการสนับสนุนที่สามารถระดมทรัพยากรจากภายนอกเมื่อสถานการณ์เกินความสามารถของพื้นที่ได้ ดังที่นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อยได้กล่าวว่า “ทางจังหวัดพหุหลุมประสานไปยังศูนย์ เขาเรียกศูนย์ ศูนย์ป้องกันภัย ที่ 11 สุราษฎร์ธานี เขาจะมีเครื่องในการช่วยเหลือ กรณีเกิดอุทกภัยน้ำท่วม เครื่องผลิตน้ำดื่ม เครื่องสูบน้ำ มีรถแม็คโคร อุปกรณ์ในการช่วยเหลือ” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568)

การที่ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 สามารถให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นได้อย่างรวดเร็วนี้ เป็นผลมาจากการที่มีการเตรียมความพร้อมและการวางแผนล่วงหน้า โดยศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 ไม่ได้รอให้เกิดเหตุการณ์แล้วจึงเริ่มเตรียมการ แต่มีการติดตั้งและเตรียมอุปกรณ์ไว้ล่วงหน้าในจุดต่างๆ ที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย ตามที่ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 ได้อธิบายว่า “ในห้วงเดือนตุลา เราจะส่งเครื่องสูบน้ำไปติดตั้งก่อนประมาณ 9 เครื่อง ในเขตอำเภอเมือง 8 เครื่อง แล้วก็อยู่ที่แม่ขรี 1 เครื่อง ที่ไปตั้งไว้ก่อน” (ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 11 สุราษฎร์ธานี, สัมภาษณ์, 2568)

การดำเนินการแบบเชิงรุกนี้แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาจากแนวคิดการตอบสนองต่อภัยพิบัติไปสู่การเตรียมความพร้อมและการป้องกัน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการจัดการภัยพิบัติสมัยใหม่ที่เน้นการลดความเสี่ยงมากกว่าการแก้ไขปัญหาหลังเกิดเหตุ การมีอุปกรณ์และบุคลากรพร้อมในพื้นที่ช่วยลดระยะเวลาในการตอบสนองและเพิ่มประสิทธิภาพของการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

นอกจากการสนับสนุนด้านอุปกรณ์แล้ว ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 ยังมีบทบาทในการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีใหม่ๆ ไปยังหน่วยงานในพื้นที่ การพัฒนานวัตกรรมและระบบการแจ้งเตือนที่ทันสมัย เช่น ระบบ Disaster Alert ที่ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 ได้กล่าวถึง แม้ว่าจะยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่ก็แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการภัยพิบัติ

ฉะนั้น การเชื่อมโยงระดับภูมิภาคผ่านศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 สุราษฎร์ธานี จึงสะท้อนให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้แนวคิด Multi-level Governance ในการจัดการภัยพิบัติอย่างชัดเจน ซึ่งการดำเนินงานแบบเชิงรุกของศูนย์ในการติดตั้งอุปกรณ์ล่วงหน้าที่ผู้อำนวยการให้สัมภาษณ์ว่า “ในห้วงเดือนตุลา

เราจะส่งเครื่องสูบน้ำไปติดตั้งก่อนประมาณ 9 เครื่อง” นั้น สอดคล้องกับทฤษฎี Disaster Risk Reduction ที่เน้นการป้องกันและเตรียมความพร้อมมากกว่าการตอบสนองหลังเกิดเหตุ อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์เชิงลึกจากข้อมูลการสัมภาษณ์เผยให้เห็นว่า แม้จะมีระบบการสนับสนุนระดับภูมิภาคที่ดี แต่ยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องการประสานงานข้ามจังหวัด ดังที่ผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุงได้กล่าวถึงความท้าทายในการออกแบบนวัตกรรมที่สามารถใช้อุปกรณ์เพื่อทำงานร่วมกันในการประสานของทุกเครือข่ายที่ทำงานร่วมกันในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาระหว่างนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา (ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การขยายขนาดของเครือข่ายจากระดับท้องถิ่นไปสู่ระดับภูมิภาคยังคงต้องการการพัฒนากรอบการทำงานที่ซับซ้อนและมีประสิทธิภาพมากกว่านี้ เพื่อให้เกิดการบูรณาการตามทฤษฎี Rhodes' Network Governance theory ที่เน้นความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันระหว่างองค์กรต่างๆ แทนที่จะเป็นเพียงการประสานงานแนวตั้งแบบดั้งเดิม

1.3 การประสานงานข้ามเขตการปกครอง

การประสานงานข้ามเขตการปกครองถือเป็นความท้าทายที่สำคัญ ดังปรากฏจากบทเรียนขององค์การบริหารส่วนตำบลลำปำที่เผชิญกับความท้าทายที่ซับซ้อนกว่าทะเลน้อยในเรื่องการประสานงานข้ามเขตการปกครอง เนื่องจากลักษณะภูมิศาสตร์ของกลุ่มน้ำที่ต้องผ่านหลายตำบลก่อนที่จะไปสิ้นสุดที่ทะเลสาบสงขลา ปัญหานี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในด้านการบำรุงรักษาระบบระบายน้ำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการวางแผนการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม ดังที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำได้อธิบายว่า “มันต้องผ่านหลายตำบลกว่าจะถึงตรงนี้” และต้องมีการ “ประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอก็ต้องสอดคล้องกัน ก็ชุดลอกกลางกลางสายเนี่ย ลำดับต่อมาก็ชุดลอกต่อมาเรื่อยๆ จนถึงทะเลสาบ ไม่งั้นมันก็จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568)

ความท้าทายนี้เป็นตัวอย่างที่ดีของปัญหาการจัดการทรัพยากรที่มีลักษณะข้ามเขตการปกครอง ซึ่งต้องการกลไกการประสานงานที่มีประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วมกันของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขปัญหามุ่งเน้นที่จุดใดจุดหนึ่งโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อพื้นที่อื่นอาจทำให้เกิดปัญหาใหม่หรือย้ายปัญหาไปยังพื้นที่อื่น การที่ต้องมีการประชุมประสานงานระหว่างหลายหน่วยงานเป็นสิ่งจำเป็น แต่ในขณะเดียวกันก็เป็น การเพิ่มความซับซ้อนและระยะเวลาในการดำเนินการ

ลักษณะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของการประสานงานข้ามเขตการปกครองในการจัดการอุทกภัย โดยเฉพาะกรณีตัวอย่างของ อบต.ลำปำ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของ Territorial Governance ที่ยังคงแบ่งแยกขอบเขตการบริหารตามเส้นเขตการปกครองมากกว่าที่จะพิจารณาจากลักษณะของปัญหาหรือลักษณะภูมิศาสตร์ของกลุ่มน้ำ การที่ปลัด อบต.ลำปำได้ชี้ให้เห็นว่า “มันต้องผ่านหลายตำบลกว่าจะถึงตรงนี้” และจำเป็นต้องมีการประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอก็ต้องสอดคล้องกันนั้น (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) สอดคล้องกับแนวคิด Watershed Management ที่เน้นว่าการจัดการทรัพยากรน้ำควรพิจารณาจากลักษณะของกลุ่มน้ำมากกว่าขอบเขตการปกครอง ปัญหานี้ยังสะท้อนถึงสิ่งที่ Ostrom เรียกว่า “collective action problem” ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อผลประโยชน์ส่วนรวม

ต้องการการร่วมมือของหลายหน่วยงาน แต่แต่ละหน่วยงานมีแรงจูงใจที่จะมุ่งเน้นประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก การแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องอาศัยสิ่งที่ Ostrom เรียกว่า “institutional arrangement” ที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานต่างๆ ยอมเสียสละผลประโยชน์ระยะสั้นของตนเองเพื่อผลประโยชน์ร่วมระยะยาว ซึ่งในกรณีของการจัดการอุทกภัยข้ามเขตการปกครองนี้ ยังคงต้องการการพัฒนากลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อให้เกิดการบูรณาการที่แท้จริง

1.4 กลไกการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากร

กลไกการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรในระดับท้องถิ่น ทั้งเทศบาลตำบลทะเลน้อยและองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ แม้จะมีอิสระในการใช้งบประมาณตามหลักการกระจายอำนาจ ดังที่นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อยระบุว่า “เทศบาลก็ใช้งบประมาณของเทศบาล” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) แต่การสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญ กล่าวคือ ในกรณีของลำปำที่ประสบปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณ โดยเฉพาะการลงทุนเชิงโครงสร้างเพื่อป้องกันอุทกภัย ดังที่เจ้าหน้าที่ให้สัมภาษณ์ว่า “หลักๆ ก็จะเป็นตัวงบประมาณนะครับในการใช้เป็นตัวป้องกันเชิงโครงสร้าง...เพราะเป็นพื้นที่ที่ติดทะเล ไม่สามารถป้องกันการท่วมได้อยู่แล้ว” (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) ส่งผลให้ต้องปรับกลยุทธ์สู่มาตรการการลดความเสียหายและการปรับตัวให้สามารถอยู่ร่วมกับภัยพิบัติได้

อย่างไรก็ตาม การปรับกลยุทธ์ดังกล่าวสอดคล้องกับบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุงในฐานะ “ผู้ประสานเครือข่าย” ตามที่เลขานุการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุงกล่าวว่า “อบจ.เราไม่ได้เป็นหลัก เราไม่ได้ลงไปทำ...เราเป็นผู้ดูภาพรวม อำนวยความสะดวก” (เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) โดยมีการพัฒนากลไกเชิงรุก เช่น โครงการมิสเตอร์เตือนภัยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุงเป็นเจ้าภาพหลักในการฝึกอบรมบุคลากรท้องถิ่น และท้องที่ และการตั้งคณะกรรมการแก้ปัญหา น้ำท่วมข้ามเขตพื้นที่ ซึ่งแสดงถึงความยืดหยุ่นเชิงนโยบาย แม้จะเผชิญกับข้อจำกัดด้านงบประมาณและข้อจำกัดทางกายภาพ

ฉะนั้น ในภาพรวมโดยสรุปเมื่อวิเคราะห์กลไกการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารปกครองเครือข่าย (Network Governance Theory) ของ Provan และ Kenis (2008) ชี้ให้เห็นว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการตัดสินใจใช้งบประมาณตามหลักการกระจายอำนาจ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 40-41) แต่ยังมีความจำเป็นต้องมีการปรับกลยุทธ์สู่การสร้าง ความยืดหยุ่นของชุมชน (Community Resilience) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจัดการภัยพิบัติสมัยใหม่ที่เน้นการบูรณาการศักยภาพจากหลายภาคส่วน (Ansell & Gash, 2008, p. 544) การพัฒนาระบบเตือนภัยและการเตรียมความพร้อมชุมชนดังกล่าวไม่เพียงสะท้อนความยืดหยุ่นเชิงนโยบาย แต่ยังเป็นไปตามกรอบทฤษฎีการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วม (Participatory Disaster Risk Management) ที่ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชนผ่านการมีส่วนร่วม (Maskrey et al., 2021, p. 2) แทนการพึ่งพามาตรการป้องกันเชิงกายภาพเพียงอย่างเดียว

1.5 การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผ่านการบูรณาการ

ประสบการณ์ของตำบลทะเลน้อยและพื้นที่ใกล้เคียงแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาจากการทำงานแบบแยกส่วนไปสู่การทำงานแบบบูรณาการมากขึ้น แม้ว่าจะยังไม่สมบูรณ์ในทุกด้าน การที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการในแต่ละระดับและมีการประสานงานอย่างสม่ำเสมอเป็นก้าวสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบเครือข่าย

ความสำเร็จของการบูรณาการนี้สามารถเห็นได้จากประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังที่นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อยได้ประเมินว่า “การจัดการอุทกภัยที่ผ่านมา ประมาณ 8 องค์กรจากคะแนนเต็ม 10 (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำก็ได้ให้การประเมินในทำนองเดียวกันว่า “ไม่ได้มีปัญหาอะไรมาก แต่เพราะตอนนั้นเวลายามฉุกเฉินเราต้องมุ่งที่จะให้กลุ่มเป้าหมาย เขาได้รับการดูแลมากที่สุด” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568)

การประเมินที่ค่อนข้างสูงนี้แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของรูปแบบการทำงานเครือข่ายในการจัดการอุทกภัย อย่างไรก็ตาม ยังคงมีพื้นที่สำหรับการพัฒนาต่อไป โดยเฉพาะในด้านการสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายและการขยายการมีส่วนร่วมไปยังภาคส่วนอื่นๆ ที่ยังมีบทบาทจำกัด เช่น ภาคเอกชนและองค์กรประชาสังคม การพัฒนาในอนาคตควรมุ่งเน้นไปที่การสร้างกลไกที่จะดึงดูดและรักษาการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อให้การจัดการอุทกภัยมีความครอบคลุมและยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

การพัฒนาเครือข่ายความสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐในการจัดการอุทกภัยของทั้งสองพื้นที่นี้ จึงเป็นตัวอย่างที่ดีของการวิวัฒนาการของการบริหารปกครองไทยจากแบบราชการส่วนกลางที่เน้นการสั่งการจากบนลงล่าง ไปสู่แบบการบริหารปกครองเครือข่ายที่เน้นการประสานงานและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในลักษณะการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มการปฏิรูประบอบราชการและการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา

ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผ่านการบูรณาการตามแนวคิด Collaborative Governance (Ansell & Gash, 2008) เพื่อให้มีการเปลี่ยนจากการทำงานแยกส่วนมาสู่การทำงานแบบเครือข่าวนั้น สอดคล้องกับหลักการ “face-to-face dialogue” และ “trust building” ผ่านกลไกคณะกรรมการระดับต่างๆ อย่างไรก็ตาม การประเมินประสิทธิภาพ 8/10 จากผู้บริหารท้องถิ่น แม้สะท้อนความสำเร็จเบื้องต้น แต่ยังมีช่องว่างเชิงโครงสร้างตามที่ระบุในทฤษฎี Network Governance (Provan & Kenis, 2008) โดยเฉพาะการขาด “shared system of monitoring” ที่ชัดเจน และการพึ่งพาความสัมพันธ์ส่วนตัว (เช่น คำพูดที่ว่าหลายท้องถิ่นเขาโทรยกหูคุยกันได้) แทนกลไกสถาบันที่เป็นทางการ

การขยายการมีส่วนร่วมไปยังภาคเอกชนและประชาสังคมตามข้อเสนอแนะนั้น จำเป็นต้องออกแบบกลไกสร้างแรงจูงใจ (incentive structure) ตามแนวคิด Collaborative Governance โดยพิจารณาจากบทเรียนการทำงานจริงในพื้นที่พัทลุง ดังที่เลขาธิการการบริหารส่วนจังหวัดพัทลุงระบุถึงอุปสรรคกฎหมายทับซ้อนระหว่างกรมเจ้าท่า-กรมอุทยาน-ท้องถิ่น ซึ่งขัดกับหลักผลประโยชน์ร่วมกัน (mutual gains) ของทฤษฎีการพัฒนาต่อไปจึงควรสร้างกลไกการขยายขอบเขต (boundary-spanning mechanisms) ตามกรอบ

Boundary Organization Theory โดยใช้บทเรียนจากโครงการมิสเตอร์เตือนภัยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุงที่ประสบความสำเร็จในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างต้นน้ำ-กลางน้ำ-ปลายน้ำ ซึ่งอาจพัฒนาเป็นโมเดลการจัดการความรู้ข้ามภาคส่วน/ข้ามพื้นที่ (cross-sector knowledge co-production) เพื่อแก้ปัญหการขาดแคลนข้อมูลการไหลของน้ำซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญ

2. เครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรภาคเอกชน

การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชนในการจัดการอุทกภัยในทะเลน้อยยังคงมีข้อจำกัดและไม่เป็นระบบ ดังที่นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อยกล่าวว่า “ก็คือ ควรจะมีเอกชน ภาคเอกชนเข้ามาร่วมด้วย ยังน้อยอยู่นะคะที่นี่” และเสริมว่า “ที่นี่ไม่เข้มแข็งค่ะ มีนะ แต่ไม่เข้มแข็งค่ะ” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการที่จะขยายเครือข่ายความร่วมมือกับภาคเอกชนให้มากขึ้น แต่ยังประสบกับอุปสรรคในการดึงดูดการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เกิดขึ้นสถานการณ์ฉุกเฉิน องค์กรภาคเอกชนบางแห่งจะเข้ามาให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของการสนับสนุนเฉพาะกิจ เช่น “ตอนที่น้ำท่วมปี 60 ที่เห็นก็คือ มีค่ะที่เข้ามา สนับสนุน” แต่การช่วยเหลือดังกล่าวเป็นเพียงเฉพาะกรณีและไม่มีอย่างต่อเนื่อง (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับลำปำที่เป็นพื้นที่ติดกับตำบลทะเลน้อย พบว่ามีการมีส่วนร่วมจากมูลนิธิและองค์กรภาคเอกชนในระดับหนึ่ง เช่น มูลนิธิไต้เต็กตึ้ง และสภาอากาศ แต่ยังคงผ่านกลไกของหน่วยงานราชการเป็นหลัก โดยเจ้าหน้าที่ได้อธิบายว่า “หลักๆก็จะประสานผ่านทาง พม. (พัฒนาสังคมฯจังหวัด) อะครับ พม.เขาจะมีชุด ช่องทางช่วยในทางนี้” และมีความต้องการที่ชัดเจนในการดึง NGOs เข้ามาร่วมงาน โดยปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำได้ระบุว่า “ถ้าได้ก็ดี เครือข่ายในNGOs เพราะถ้ามี มันดึงงบประมาณมาได้เยอะแต่เราอะไม่รู้ช่องทาง” แสดงให้เห็นถึงการตระหนักในศักยภาพของเครือข่ายเหล่านี้ แต่ยังคงขาดกลไกในการเข้าถึงและสร้างความร่วมมือ

ฉะนั้น กรณีความสัมพันธ์กับองค์กรภาคเอกชนในการจัดการอุทกภัยของตำบลทะเลน้อยอาจกล่าวได้ว่าเผชิญกับความท้าทายที่สำคัญหลายประการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นช่องว่างระหว่างความต้องการและความเป็นจริงในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่มั่นคงและยั่งยืน ดังสรุปให้เห็นปัญหาดังนี้

(1) ลักษณะการมีส่วนร่วมที่ไม่ต่อเนื่อง

จากการสัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชนในปัจจุบันมีลักษณะที่เป็น “เฉพาะกิจ” มากกว่าการเป็นหุ้นส่วนระยะยาว การช่วยเหลือมักจะเกิดขึ้นเฉพาะในช่วงที่เกิดวิกฤติ เช่น เหตุการณ์น้ำท่วมปี 2560 แต่เมื่อสถานการณ์คลี่คลายลง การสนับสนุนก็หยุดลงไปด้วย ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาระบบการจัดการอุทกภัยอย่างครอบคลุม

(2) ข้อจำกัดด้านกลไกการประสานงาน

เมื่อเปรียบเทียบกับตำบลลำปำที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง พบว่าการเข้าถึงองค์กรภาคเอกชนและ NGOs ยังคงต้องผ่านกลไกของหน่วยงานราชการเป็นหลัก โดยเฉพาะผ่านสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ซึ่งแม้จะเป็นช่องทางที่เป็นทางการและมีความน่าเชื่อถือ แต่อาจทำให้กระบวนการช้าลงและ

ซับซ้อนมากขึ้น

(3) ความขาดแคลนข้อมูลและเครือข่าย

คำกล่าวของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำที่ว่า “ถ้าได้ก็ดี เครือข่ายใน NGOs เพราะถ้ามี มันดึงงบประมาณมาได้เยอะ แต่เราอะไม่รู้ช่องทาง” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) แสดงให้เห็นถึงความตระหนักในศักยภาพของการทำงานร่วมกับองค์กรเหล่านี้ แต่ขาดความรู้และช่องทางในการเข้าถึง ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการสร้างความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาการขาดแคลนข้อมูลและเครือข่ายสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของกลไก Network Brokerage ตามทฤษฎีการบริหารเครือข่าย (Provan & Kenis, 2008) โดยเฉพาะการขาด Network Administrative Organization (NAO) ที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงทรัพยากรภายนอก ดังเห็นจากความตระหนักถึงประโยชน์ของ NGOs ในการดึงงบประมาณ แต่ขาดช่องทางการเข้าถึง ซึ่งขัดกับหลักการ Collaborative Advantage ที่เน้นการบูรณาการทรัพยากรข้ามภาคส่วน

ฉะนั้น เพื่อแก้ไขและพัฒนาเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคเอกชน ควรมีการดำเนินการในหลายมิติ ได้แก่ การพัฒนาฐานข้อมูลองค์กรภาคเอกชนและ NGOs ที่ทำงานด้านการจัดการภัยพิบัติ การจัดตั้งเครือข่ายประสานงานระดับท้องถิ่นที่สามารถเชื่อมโยงกับองค์กรต่างๆ ได้โดยตรง การพัฒนากลไกการทำงานร่วมกันที่มีความยืดหยุ่นและไม่เป็นทางการมากเกินไป และการสร้างโครงการร่วมระยะยาวที่สามารถสร้างความผูกพันและความต่อเนื่องในการทำงานร่วมกัน

นอกจากนี้ การเรียนรู้จากประสบการณ์ของพื้นที่อื่นๆ ที่ประสบความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคเอกชน รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรท้องถิ่นในการสร้างและรักษาความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ จะช่วยให้การจัดการอุทกภัยของตำบลทะเลน้อยมีประสิทธิภาพและความยั่งยืนมากขึ้น

3. เครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรภาคประชาสังคม

สำหรับการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคม โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ยังคงมีข้อจำกัดอย่างมาก ดังที่นายกเทศมนตรีระบุว่า “กลุ่ม NGOs ที่ว่านี้ มันมีก็กลุ่มได้” และตอบว่า “ที่นี้หรือคะ มูลนิธิชุมชนน้ำโลก ที่นี้มันพื้นที่ชุมชนน้ำโลกโขงนี่เอง พื้นที่มรดกเกษตรโลก ระบบการเลี้ยงควายปลัก” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่ามีมูลนิธิเพียงแห่งเดียวที่ดำเนินงานในพื้นที่ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านระบบนิเวศชุมชนน้ำ ในขณะที่ลำปำมีสถานการณ์ที่แตกต่างออกไป โดยเมื่อถูกถามเกี่ยวกับเครือข่าย NGOs โดยตรง ปลัดปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำได้ตอบว่า “เครือข่ายเหล่านี้ไม่มีเลยครับ” แสดงให้เห็นถึงการขาดแคลนเครือข่าย NGOs ที่เข้มแข็งในพื้นที่ ความแตกต่างนี้อาจเกิดจากลักษณะพื้นที่และประเด็นสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน ทะเลน้อยเป็นพื้นที่มรดกเกษตรโลกที่มีระบบนิเวศเฉพาะ จึงดึงดูดความสนใจจากมูลนิธิด้านสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ลำปำเป็นพื้นที่เกษตรกรรมทั่วไปที่อาจไม่มีจุดเด่นทางนิเวศวิทยาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การขาดแคลน NGOs ในลำปำได้สร้างโอกาสในการพัฒนาความร่วมมือใหม่ๆ ดังที่เจ้าหน้าที่ได้เสนอแนะว่า “ก็ดีครับ ก็สมาชิกสภาจังหวัดก็มาลงพื้นที่บ่อย” (ปลัดองค์การ

บริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) แสดงให้เห็นถึงการแสวงหาช่องทางการสร้างเครือข่ายทางเลือกอื่น

4.2.2 กลไกการประสานงานระหว่างภาคส่วน

การประสานงานมีลำดับขั้นที่ชัดเจน โดยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (ปภ. จังหวัด) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการประสานงาน ตามที่ได้ยืนยันว่า “ผู้ว่าฯ เพราะเป็นผู้ว่าฯ เป็นประธานอยู่แล้ว” การมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในกลไกนี้ทำให้การประสานงานมีอำนาจในการตัดสินใจและสามารถบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ในลำปำ พบว่ามีความท้าทายเพิ่มเติมในด้านระเบียบราชการ โดยเฉพาะปัญหาการประกาศเขตภัยพิบัติที่ล่าช้า ดังที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้ระบุว่า “ที่เห็นหลักๆ อย่างหนึ่งคือการประกาศเป็นเขตภัยพิบัติ ทางจังหวัดประกาศช้า เราจะทำให้ความช่วยเหลือก็กลัวขัดกับหลักเกณฑ์ของการช่วยเหลือ กฎระเบียบ” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) นี่เป็นปัญหาโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการช่วยเหลือ และสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างความต้องการในการตอบสนองอย่างรวดเร็วกับข้อจำกัดทางกฎหมายและระเบียบราชการ ปัญหานี้แสดงให้เห็นเป็นพิเศษในกรณีของลำปำที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำได้อธิบายถึงความขัดแย้งว่า “กว่าจะมา น้ำท่วมก็ลดไปแล้ว พอผ่านไปแล้วน้ำลด พอน้ำลด ทางอำเภอมาตรวจก็มาถามนี่ตรวจอะไรอะ น้ำไม่มี น้ำไม่มียังงัยอะ ก็มัน 3 วันแล้ว มันลดไปแล้ว” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องระหว่างระยะเวลาของภัยพิบัติกับกระบวนการทางราชการ

นอกจากนี้ การประสานงานในยุคดิจิทัลได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ โดย “ประสานงานกัน ออนไลน์ค่ะ หรือไม่ก็ประสาน โดยประสานออนไลน์ค่ะ นัดประชุมชี้แจงตรงไหน” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) การใช้เทคโนโลยีนี้ช่วยลดเวลาในการประสานงานและเพิ่มความสะดวกในการสื่อสาร นอกจากนี้ “โดยมากก็จะลงมาที่นี้ค่ะ เทศบาลจะเป็นศูนย์กลางในการประสานกระจายข้อมูลก็คือเทศบาล” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของเทศบาลในการเป็นศูนย์กลางการกระจายข้อมูลในระดับพื้นที่

ขณะที่ในลำปำ ระบบการประสานงานมีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่มีความซับซ้อนเพิ่มเติมเนื่องจากต้องประสานข้ามหลายหน่วยงาน ดังที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำได้กล่าวว่า “จากที่ผ่านมาก็กรมชลประทาน” และ “แล้วก็ทางน้ำ ทางอบจ. จะสร้างเขื่อนกันน้ำ” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมจากหลายหน่วยงานที่ต้องการการประสานงานอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ยังมีการประสานงานกับหน่วยงานทหาร โดย “ทหารครับ ทหารช่าง” จากค่าย 402 ค่ายบริรักษ์ ที่ “เค้าจะมีเครื่องมือขนาดใหญ่” (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยปฏิบัติงาน องค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) ซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน

กลไกการประสานงานระหว่างภาคส่วนเมื่อพิจารณาตามกรอบทฤษฎี Network Governance (Provan & Kenis, 2008) จึงแสดงให้เห็นรูปแบบที่มีเครือข่ายองค์กรชั้นนำ (Lead Organization Network) ที่มี ปภ. จังหวัดเป็นศูนย์กลางภายใต้การกำกับของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการตัดสินใจ

ผ่านอำนาจเชิงลำดับชั้น (hierarchical authority) อย่างไรก็ตาม ปัญหาการประกาศเจตภัยพิบัติล่าช้าได้สร้างอุปสรรคที่สำคัญและมีความขัดแย้งกับทฤษฎี Network Governance ดังที่ปลัด อบต.ลำปำ กล่าวไว้ว่า “ทางจังหวัดประกาศช้า...กลัวขัดหลักเกณฑ์” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง ความไม่สอดคล้องระหว่างโครงสร้างราชการแบบดั้งเดิมของ Max Weber หรือ Weberian Bureaucracy กับความต้องการตอบสนองฉุกเฉิน ตามทฤษฎี Contingency Theory (Thompson, 1967) โดยเฉพาะความล่าช้าของกระบวนการตรวจสอบ ดังกรณีใจความตอนหนึ่งที่ปลัดพูดว่า “กว่าจะประกาศ น้ำก็ลดไปแล้ว 3 วัน” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) ลักษณะดังกล่าวทำให้กลไกการประสานงานติดขัดกับดักที่มาจากปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบราชการ

4.2.3 บทบาทหน้าที่ของแต่ละภาคส่วน

1. บทบาทขององค์กรระดับภูมิภาค (ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 สุราษฎร์ธานี)

ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 สุราษฎร์ธานี มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนทรัพยากรและอุปกรณ์ที่จำเป็น ดังใจความตอนหนึ่งที่ได้จากการสัมภาษณ์ว่า “เราจะมีอุปกรณ์ในการช่วยเหลือ กรณีเกิดอุทกภัยน้ำท่วม เครื่องผลิตน้ำดื่ม เครื่องสูบน้ำ มีรถแม็คโคร อุปกรณ์ในการช่วยเหลือ เราประสานได้” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) การสนับสนุนนี้ไม่เพียงแต่เป็นเครื่องมือเท่านั้น แต่ยังรวมถึงบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ ตามที่ระบุว่า “เขาลงมาด้วยกะ พร้อมบุคลากรกะ วัสดุ อุปกรณ์พร้อมด้วยบุคลากร” ซึ่งเป็นการสนับสนุนแบบครบวงจร (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) ที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน การสนับสนุนจากระดับภูมิภาคนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในการจัดหาอุปกรณ์ขนาดใหญ่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดหาเองได้ เช่น เครื่องผลักดันน้ำที่ใช้ในการระบายน้ำลงทะเล (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568)

ลักษณะดังกล่าวที่ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่สามารถสรุปได้ว่า ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 สุราษฎร์ธานี ถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในการสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุงเป็นอย่างมาก เนื่องจากศูนย์นี้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการจัดหาและส่งมอบทรัพยากร รวมถึงอุปกรณ์ที่มีความจำเป็นสำหรับการบรรเทาสาธารณภัย โดยเฉพาะอุทกภัย เช่น เครื่องสูบน้ำ เครื่องผลิตน้ำดื่ม รถแม็คโคร รวมถึงบุคลากรผู้เชี่ยวชาญที่สามารถปฏิบัติงานในสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 สุราษฎร์ธานี, สัมภาษณ์, 2568) การสนับสนุนแบบครบวงจรนี้ช่วยให้ท้องถิ่นสามารถรับมือกับเหตุการณ์น้ำท่วมและภัยธรรมชาติได้ดีขึ้นและลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นได้

ประเด็นนี้สอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารปกครองเครือข่าย (Network Governance Theory) ที่เน้นการประสานงานร่วมกันของหลากหลายหน่วยงานเพื่อบรรลุเป้าหมายในการจัดการภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 สุราษฎร์ธานี เน้นว่าศูนย์เขต 11 เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนหน่วยงานระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านอุปกรณ์และกำลังคน ซึ่งเป็นการแสดงบทบาทขององค์การ

ที่เป็นตัวกลางในการบริหารเครือข่าย และสนับสนุนการทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 40-45) ความสามารถของศูนย์เขต 11 ในการจัดสรรและส่งมอบทรัพยากรที่สำคัญ ยังตอบสนองปัจจัยความไว้วางใจและการแบ่งปันทรัพยากรในเครือข่าย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและความยั่งยืนของการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่ (Provan & Kenis, 2008, pp. 237-238)

นอกจากนี้ การสนับสนุนจากศูนย์เขต 11 ยังช่วยเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมแบบมีระบบ (Participatory Network Governance) ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและชุมชน รวมทั้งการเชื่อมโยงข้อมูลต่างๆ เพื่อใช้ในการแจ้งเตือนและจัดการอุทกภัยในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและเหมาะสม (ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 สุราษฎร์ธานี, สัมภาษณ์, 2568) ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการของทฤษฎีการบริหารแบบร่วมมือ (Collaborative Governance Theory) ที่ชูความสำคัญของการร่วมมือ การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการตัดสินใจร่วมกันในมิติต่างๆ อย่างเปิดกว้างและโปร่งใส (Ansell & Gash, 2008, pp. 544-545, 558-563) การมีศูนย์เขต 11 ถือได้ว่าเป็นหน่วยสนับสนุนและตัวกลางในเครือข่าย ทำให้การทำงานร่วมกันในเชิงรูปธรรมเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 สุราษฎร์ธานี มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนทรัพยากรและบุคลากรที่จำเป็นต่อการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย โดยบทบาทนี้เชื่อมโยงกับแนวคิดและทฤษฎีการบริหารปกครองเครือข่ายและการบริหารแบบร่วมมือ ที่เน้นการทำงานเชิงนวัตกรรมผ่านการรวมพลังและประสานความร่วมมือของหลายภาคส่วน เพื่อให้สามารถจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีความซับซ้อนและต้องการการตอบสนองที่รวดเร็วและครบวงจร (ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 สุราษฎร์ธานี, สัมภาษณ์, 2568; วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 40-45; Ansell & Gash, 2008, pp. 544-545, 558-563)

2. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เข้าไปทำการศึกษาพบว่า เทศบาลตำบลทะเลน้อยในฐานะหน่วยปฏิบัติการหลักและศูนย์กลางการประสานงานในพื้นที่ มีหน้าที่สำคัญในการป้องกันและเตรียมความพร้อม โดยเฉพาะการ “ทำให้ทางระบายน้ำคุคลอง ที่มีอยู่แล้วให้น้ำได้ไหลสะดวก อย่าได้มีวัชพืชอย่าได้มีสิ่งกีดขวางอย่าให้คุคลองตันขึ้น” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) หน้าที่นี้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดเชิงป้องกันที่เน้นการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานให้พร้อมรับมือกับสถานการณ์น้ำท่วม

ขณะที่ลำปำพบว่า มีการดำเนินงานในลักษณะเดียวกัน โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำได้อธิบายว่า “ก็มีการขุดลอก ขุดลอกทุกสาย” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำเสริมว่า “ทุกปีครบอันนี้เพราะว่าเหมือนพวกวัชพืชผักกระเฉดหนาแน่นมากเลย สามารถเดินลุยได้เลยในคลอง” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจในหลักการบำรุงรักษาเชิงป้องกันที่คล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม ลำปำมีความท้าทายเพิ่มเติมในการจัดการกับวัชพืชที่หนาแน่นกว่า ซึ่งต้องใช้การขุดลอกอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ทำให้ต้องใช้งบประมาณ

และแรงงานมากกว่าในการบำรุงรักษาระบบระบายน้ำ

นอกจากนี้ ลำปายังมีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในการจัดการปัญหาด้านโครงสร้าง โดยเฉพาะการทำงานร่วมกับกรมชลประทานในการสร้างโครงสร้างควบคุมน้ำ ดังที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำได้กล่าวว่า “กรมชลประทานของนาท่อมที่ประสานมา” และมีการสร้าง “นพกั้นน้ำ เพื่อลดความเร็วและความแรง” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยอย่างยั่งยืน

ข้อมูลตัวอย่างที่ได้จากการสัมภาษณ์ดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลตำบลทะเลน้อย ถือเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักที่มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและเตรียมความพร้อมรับมือกับอุทกภัย ด้วยการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การทำความสะอาดและรักษาคูคลองไม่ให้มีวัชพืชหรือสิ่งกีดขวาง เพื่อให้ น้ำไหลผ่านได้สะดวกและลดความเสี่ยงของน้ำท่วม (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) แนวทางเชิงป้องกันนี้สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารปกครองเครือข่ายที่เน้นการบูรณาการและมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายในการจัดการทรัพยากรและปัญหาในพื้นที่เดียวกัน (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 40-45) ซึ่งแสดงให้เห็นภาพของการจัดการแบบองค์รวมที่ต้องอาศัยความร่วมมือของภาครัฐทั้งในระดับท้องถิ่นและภูมิภาค เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

นอกจากนี้ การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนตำบลลำปำ ที่มีการขุดลอกคลองเป็นประจำทุกปีเพื่อกำจัดวัชพืชนาแน่นอย่างผักกระเฉดนั้น แสดงถึงการนำแนวคิดป้องกันมาใช้จริงในพื้นที่ที่มีความท้าทายเฉพาะและต้องการการบริหารจัดการเชิงป้องกันอย่างเข้มข้น รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรอย่างต่อเนื่องเพื่อรักษาระบบระบายน้ำให้มีประสิทธิภาพ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) การดำเนินงานในลักษณะนี้สอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Disaster Risk Management) ที่เน้นการสร้างพลังและความสามารถของชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่นในการจัดการปัญหายุ่งยาก (Ansell & Gash, 2008, pp. 558-563; Maskrey et al., 2021, p. 2)

การประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น เช่น การทำงานร่วมกับกรมชลประทานในด้านการสร้างโครงสร้างควบคุมน้ำและนพกั้นน้ำเพื่อลดความแรงของน้ำ เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการบริหารปกครองเครือข่ายที่เน้นความร่วมมือข้ามองค์กร เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมในการบรรเทาภัยพิบัติและการพัฒนาอย่างยั่งยืน (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี Collaborative Governance ที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการสร้างเวทีเจรจาแลกเปลี่ยนข้อมูลและการตัดสินใจร่วมกันในระดับท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างความชอบธรรมและผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ (Ansell & Gash, 2008, หน้า 544-545)

อย่างไรก็ตาม ในบทสัมภาษณ์ยังสะท้อนถึงความท้าทายของการทำงานป้องกันและบริหารจัดการอุทกภัยที่หน่วยงานท้องถิ่นต้องเผชิญ เช่น ข้อจำกัดด้านทรัพยากร งบประมาณ และแรงงาน รวมทั้งความซับซ้อนในการประสานงานกับหน่วยงานหลายฝ่ายที่มีวัฒนธรรมและระบบบริหารงานแตกต่างกัน ซึ่งทำให้การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมต้องใช้เวลาและความอดทนในการสร้างความเข้าใจร่วมกัน และผลักดันให้เกิด

พลังร่วมที่เข้มแข็ง (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 44-45; Ansell & Gash, 2008, pp. 558-563) การมีเครือข่ายความร่วมมือที่แข็งแกร่งและกลไกการประสานงานที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นกุญแจสำคัญในการรับมือกับภัยพิบัติที่มีความซับซ้อนและต้องการการตอบสนองอย่างรวดเร็วในพื้นที่

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นสถาบันทางการเมืองระดับล่างสุดที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการจัดการเชิงป้องกันและบูรณาการทรัพยากร รวมถึงประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ซึ่งเป็นสถาบันที่เข้าไปช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการอุทกภัย บทบาทเหล่านี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีการบริหารจัดการแบบเครือข่ายและแบบร่วมมือที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการจัดการแบบองค์รวม (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568; นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568; Ansell & Gash, 2008; วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563)

3. บทบาทภาคประชาชน

ประชาชนในพื้นที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการทำงานของเครือข่าย โดยทำหน้าที่ “รายงานข้อมูลในพื้นที่ ชาวบ้านให้ข้อมูล แล้วก็เฝ้าระวังเรื่องสถานการณ์...” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะนี้เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้การเฝ้าระวังและการตอบสนองต่อสถานการณ์มีความรวดเร็วและแม่นยำมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับในพื้นที่ลำปำ พบว่ามีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่น่าพอใจ ทั้งนี้ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำได้ให้คะแนน “ถ้าถึง 10 ก็ประมาณ 7” แต่ยังมีปัญหาในการเข้าถึงกลุ่มวัยทำงานที่ “เขาต้องไปทำงาน ก็คือเขาทำงานเขาปลีกตัวไม่ได้ ตอนนี้ที่เหลือก็จะเป็นผู้สูงอายุที่อยู่บ้านก็จะให้ลูกหลานมา” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) ทำให้การมีส่วนร่วมจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้สูงอายุเป็นหลัก ซึ่งก่อให้เกิดความท้าทายในการสื่อสารและการถ่ายทอดเทคโนโลยีใหม่ๆ ในการจัดการภัยพิบัติ

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในลำป่ายังมีมิติเพิ่มเติมในด้านการปศุสัตว์ ดังที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำได้อธิบายว่า “ก็ถ้าเกิดว่าโดนयेกะก็เคลื่อนย้าย เคลื่อนย้ายไปอยู่ในที่สูง ก็มอบถุงยังชีพ แล้วก็พวกหญ้า อาหารให้วัว” เนื่องจาก “ในพื้นที่เนี่ยจะเลี้ยงวัวเลี้ยงหมูเยอะ” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการปรับกลยุทธ์การจัดการให้เหมาะสมกับบริบทของชุมชนแต่ละพื้นที่

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ข้างต้น เมื่อวิเคราะห์บทบาทของภาคประชาชนในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย อาจพิจารณาได้ว่าประชาชนถือเป็นตัวแสดงที่เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญในการสนับสนุนการทำงานของเครือข่ายในการจัดการอุทกภัย โดยเฉพาะการรายงานข้อมูลและการเฝ้าระวังสถานการณ์โดยชาวบ้านที่ช่วยเพิ่มความรวดเร็วและความแม่นยำในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) การมีส่วนร่วมเชิงปฏิบัติเช่นนี้สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารเครือข่ายแบบมีส่วนร่วม (Participatory Network Governance) ที่เน้นการบูรณาการความรู้และทรัพยากรจากชุมชนและภาคส่วนต่างๆ เพื่อสร้างระบบจัดการภัยที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ (Maskrey et al., 2021, p. 2; Ansell & Gash, 2008, p. 558)

อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ลำปำ แม้จะมีการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่น่าพอใจ (score ประมาณ 7 จาก 10) แต่การมีส่วนร่วมยังเผชิญกับความท้าทายสำคัญในการเข้าถึงกลุ่มวัยทำงานที่ต้องออกไป

ทำงานนอกบ้าน ทำให้กลุ่มผู้สูงอายุกลายเป็นกลุ่มหลักในการมีส่วนร่วมเหล่านี้ (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) ความท้าทายนี้สอดคล้องกับข้อจำกัดด้านการสื่อสารและการถ่ายทอดเทคโนโลยีใหม่ ในทฤษฎีการบริหารแบบร่วมมือ (Collaborative Governance) ที่ระบุว่าความร่วมมือที่แท้จริงต้อง ครอบคลุมและเปิดกว้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการสร้างกลไกการทำงานร่วมกัน (Ansell & Gash, 2008, pp. 555-556) ซึ่งการจำกัดการเข้าถึงกลุ่มบางกลุ่มอาจลดประสิทธิภาพของเครือข่ายและสร้างช่องว่างใน ข้อมูลและการตอบสนองต่อภัยพิบัติ

ขณะที่ในมิติของการจัดการเชิงปรับตัวกับบริบทท้องถิ่น ภาคประชาชนในลำปำยังมีบทบาทสำคัญ ในการดูแลสัตว์ เช่น การเคลื่อนย้ายวัวและหมูไปยังที่สูงในช่วงภัยพิบัติ และการมอบถุงยังชีพและอาหาร เสริมเพื่อช่วยเหลือสัตว์เลี้ยง ซึ่งสะท้อนถึงการจัดการที่เหมาะสมกับสถานะและวิถีชีวิตของชุมชน (ปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) การปรับกลยุทธ์เช่นนี้สอดคล้องกับหลักการของทฤษฎีการ จัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วม (Participatory Disaster Risk Management) ที่เน้นการบริหารทรัพยากรและ ความรู้ในพื้นที่เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการรับมือภัยพิบัติ (Maskrey et al., 2021, p. 2; Perrone et al., 2019, pp. 4-5)

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนี้จึงไม่เพียงแต่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการเฝ้าระวังและตอบสนอง ต่อภัยพิบัติ แต่ยังสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ (Social Capital) ที่ช่วยสนับสนุนการประสานงานและร่วมมือ ในระดับชุมชนและภาคส่วนอื่นๆ (Ansell & Gash, 2008, pp. 559-560) อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของ รูปแบบนี้ต้องอาศัยกลไกสนับสนุนที่เหมาะสม เช่น การสร้างความไว้วางใจอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาภาวะผู้นำ ที่สนับสนุนกระบวนการร่วมมือ และการออกแบบเวทีการมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างและเข้าถึงทุกกลุ่มในชุมชน (Ansell & Gash, 2008, pp. 554-558; Provan & Kenis, 2008, pp. 237-240)

จากที่กล่าวข้างต้นจึงทำให้เห็นว่า ภาคประชาชนในตำบลทะเลน้อยถือได้ว่ามีบทบาทเชิงบูรณาการ ในการจัดการภัยพิบัติ ผ่านการรายงานและเฝ้าระวังร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่น การปรับกลยุทธ์ที่เหมาะสมกับ บริบท และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดการบริหารปกครองเครือข่ายและ การบริหารจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการจัดการภัยที่มีประสิทธิภาพ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 40-45; Ansell & Gash, 2008, น. 544-563) แม้ด้านหนึ่งจากมีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความ ขัดแย้งหรือคนละข้างกับเครือข่ายตัวแสดงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือเป็นกับดักของการพัฒนาการ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ

4.2.4 กระบวนการตัดสินใจและการสื่อสาร

กระบวนการตัดสินใจมีลักษณะเป็นแบบมีส่วนร่วมและใช้หลักประชาธิปไตย โดยได้อธิบายว่า “ตัดสินใจร่วมกันค่ะ” และใช้หลักการว่า “ไม่มีค่ะไม่มี เอาเสียงส่วนใหญ่ประชาธิปไตย ก็เห็นตัวอย่างเนี่ยเงิน เยียวยา” ตัวอย่างการตัดสินใจเรื่องเงินเยียวยามีกระบวนการที่โปร่งใสโดย “เชิญผู้ที่ได้รับเดือดร้อน เข้ามา พร้อมกันหมดเลย แล้วก็เชิญคณะทำงานแต่ละหมู่บ้านเข้ามา” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง การ

ดำเนินการในลักษณะนี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลซึ่งเน้นความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสร้างความยั่งยืนและความเชื่อมั่นในการบริหารจัดการระดับท้องถิ่น (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 43-45)

ขณะที่ในพื้นที่ลำป่า กระบวนการตัดสินใจมีรูปแบบคล้ายคลึงกัน โดยการใช้การประชาคมหมู่บ้านเพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการเลือกแนวทางหรือมาตรการต่างๆ ผ่านการโหวตและการแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นระบบ (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำป่า, สัมภาษณ์, 2568) กระบวนการนี้สอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารแบบร่วมมือ (Collaborative Governance) ที่เน้นการจัดตั้งเวทีร่วมที่เป็นทางการและมีการดำเนินการตามหลักการฉันทามติ ซึ่งช่วยส่งเสริมความเข้าใจร่วมกันและความมุ่งมั่นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบรรลุเป้าหมายร่วม (Ansell & Gash, 2008, pp. 544-545, 558-560) อีกทั้งยังสอดคล้องกับแนวคิด New Public Governance ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วนในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการสาธารณะเพื่อความยั่งยืนและความน่าเชื่อถือในระบบ (Casady et al., 2020, pp. 163-177)

การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจดังกล่าว ยังสอดคล้องกับหลักการของการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วม (Participatory Disaster Risk Management) ที่เน้นการใช้ความรู้และประสบการณ์ของชุมชนในการวางแผนและตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความเหมาะสมของมาตรการที่นำไปปฏิบัติจริงในพื้นที่ (Maskrey et al., 2021, pp. 2-3) นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ ยังช่วยสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ สร้างแรงจูงใจและความรับผิดชอบร่วมต่อผลลัพธ์ ส่งผลให้การบริหารจัดการมีความต่อเนื่องและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมากขึ้น (Ansell & Gash, 2008, pp. 559-560)

อย่างไรก็ตาม กระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมนี้มีความท้าทายในเรื่องของทรัพยากรและเวลาในการจัดการ ซึ่งต้องใช้บุคลากรที่มีทักษะในการอำนวยความสะดวกและการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย รวมทั้งการรักษาความสมดุลระหว่างการรับฟังความคิดเห็นและการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Maskrey et al., 2021, p. 7) ข้อจำกัดเหล่านี้ต้องได้รับการจัดการอย่างรอบคอบเพื่อให้การมีส่วนร่วมทางประชาธิปไตยไม่กลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานที่จำเป็นอย่างเร่งด่วนในสถานการณ์วิกฤติ

ดังนั้น การสื่อสารและกระบวนการตัดสินใจในพื้นที่ควรถูกออกแบบให้มีความโปร่งใส เปิดกว้าง และเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและประชาชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความไว้วางใจและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 43-45; Ansell & Gash, 2008, pp. 558-560)

4.3 แนวทางการพัฒนาเครือข่ายแบบบูรณาการ

4.3.1 การสร้างเครือข่ายข้ามพื้นที่

จากการศึกษาแสดงให้เห็นความจำเป็นในการสร้างเครือข่ายที่เชื่อมโยงตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ โดยเฉพาะการดึงสงขลาเข้ามาร่วมด้วย เนื่องจาก “มันก็พอหลุดจากอุ้งเตือกก็ลงสงขลา” การทำงานแบบแยก

ส่วนจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน ในลำปำ มีความพยายามในการสร้างความร่วมมือข้ามพื้นที่ โดยเฉพาะกับพนาตุง ดังที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำได้ระบุว่า “เพราะว่าแต่ก่อนคลองกะปะ มันแดนพนาตุงกับลำปำ เราก็ร่วมด้วยช่วยกัน” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) แต่ยังไม่เป็นทางการและต้องการการพัฒนาให้เป็นระบบมากขึ้น

การพัฒนาเครือข่ายข้ามพื้นที่นี้ต้องการประสานงานที่เป็นระบบ ดังที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำได้อธิบายว่า “มีๆ ก็เหมือนการขุดลอกเนี่ย ประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอก็ต้องสอดคล้องกัน ก็ขุดลอกกลางกลางสายเนี่ย ลำดับต่อมาก็ขุดลอกต่อมาเรื่อยๆ ด้วยจนถึงทะเลสาบ ไม่งั้นมันก็จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ มันต้องผ่านหลายตำบลกว่าจะถึงตรงนี้” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการมีวิสัยทัศน์ร่วมและการวางแผนที่ครอบคลุมทั้งระบบลุ่มน้ำ

ฉะนั้น จากที่กล่าวข้างต้นจึงมีความจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายข้ามพื้นที่ ซึ่งจากการศึกษาแสดงให้เห็นความจำเป็นในการสร้างเครือข่ายที่เชื่อมโยงตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ โดยเฉพาะการดึงสงขลาเข้ามาร่วมด้วย เพราะการทำงานแบบแยกส่วนจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน ลักษณะการขยายเครือข่ายข้ามพื้นที่นี้สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารปกครองเครือข่ายของ Pierre ที่เน้นการประสานงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน (Pierre, 2000, p.4 อ้างถึงในวสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 41) โดยในบริบทของการจัดการอุทกภัย ตัวแสดงจากหลายตำบลต้องเข้ามาร่วมงานแม้จะมีขอบเขตการปกครองที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าการทำงานเครือข่ายข้ามพื้นที่ยังไม่เป็นทางการและต้องการการพัฒนาให้เป็นระบบมากขึ้น ซึ่งสะท้อนถึงความจำเป็นในการมี Network Manager หรือ Network Broker ตามที่ทฤษฎีการบริหารปกครองเครือข่ายได้เน้นย้ำไว้ เพื่อสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายและรักษาพลวัตของเครือข่ายให้คงอยู่ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 41) การพัฒนาเครือข่ายข้ามพื้นที่นี้ต้องการประสานงานที่เป็นระบบ โดยเฉพาะการสร้างการเชื่อมโยงของระบบลุ่มน้ำนั้นมีความจำเป็น เนื่องจากไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการทำงานของหน่วยงานเดียว แต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วนตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมทุกมิติ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 41) แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการมีวิสัยทัศน์ร่วมและการวางแผนที่ครอบคลุมทั้งระบบลุ่มน้ำ ซึ่งต้องการกลไกการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง และองค์กร/สถาบันอื่นๆที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการบูรณาการที่แท้จริงในการจัดการอุทกภัยแบบองค์รวม

4.3.2 การบูรณาการความรู้ทางวิชาการ

การบูรณาการความรู้ทางวิชาการเข้ากับการจัดการอุทกภัยในระดับท้องถิ่นเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่เกิดขึ้นจากการที่ปัญหาอุทกภัยมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการขยายตัวของชุมชน ข้อเสนอแนะจากผู้ให้สัมภาษณ์ในองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางวิชาการจากสถาบันการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะจากมหาวิทยาลัยที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ เนื่องจากการจัดการอุทกภัยใน

ปัจจุบันไม่ใช่เพียงแค่การตอบสนองเฉพาะหน้าเมื่อเกิดเหตุการณ์ แต่ต้องเป็นการบริหารจัดการแบบองค์รวมที่ครอบคลุมตั้งแต่การป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟู ซึ่งต้องอาศัยความรู้เชิงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทั้งนี้ สามารถสรุปแนวทางการบูรณาการความรู้ทางวิชาการร่วมกับเครือข่ายสถาบันการศึกษาได้ดังนี้

1. การพัฒนาความรู้ด้านการคาดการณ์และเตือนภัยล่วงหน้า

ความต้องการในการให้ความรู้เกี่ยวกับการอ่านเรดาร์อุตุนิยมวิทยาเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนจากการสัมภาษณ์ ดังที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำได้เสนอว่า “ที่นี้ยังไม่เคยมี น่าจะมหาวิทยาลัยนะ ที่จะช่วยให้ลูกศิษย์เข้ามาเรียนรู้ในพายุ” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) ข้อเสนอแนะนี้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรท้องถิ่นให้สามารถใช้เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ในการคาดการณ์สถานการณ์ได้อย่างแม่นยำ เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้เสริมความสำคัญของเรื่องนี้ว่า “ถ้าเป็นไปได้มีอีกก็คือศูนย์อุตุนิยมวิทยา” เพื่อให้สามารถคาดการณ์สถานการณ์ได้ดีขึ้น การที่หน่วยงานท้องถิ่นสามารถเข้าใจและตีความข้อมูลจากเรดาร์อุตุนิยมวิทยาได้จะช่วยให้การตัดสินใจในการเตรียมความพร้อมและการอพยพประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังที่เจ้าหน้าที่ได้อธิบายปัญหาที่เผชิญอยู่ว่า “เราจะคาดการณ์ได้น้ำจะมากน้อยแค่ไหน ให้เขาอธิบายพวกการดูเรดาร์ เขาเคยมาสอนแต่ก็ยังไม่ค่อยเข้าใจ ถ้าเราให้เขาเข้ามาให้ความรู้ ให้อ่านจากเรดาร์ เราจะได้ป้องกันบริหารจัดการได้ทัน” (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยปฏิบัติงาน องค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) การแก้ไขปัญหาจะต้องอาศัยการถ่ายทอดความรู้ที่เป็นระบบและต่อเนื่อง ไม่ใช่การอบรมเฉพาะกิจที่ไม่มี การติดตามผล

หากพื้นที่มีศักยภาพในการคาดการณ์สถานการณ์ล่วงหน้าจะช่วยให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถวางแผนการจัดเตรียมทรัพยากร การประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ และการสื่อสารกับประชาชนได้อย่างเหมาะสม แทนที่จะต้องรอให้เกิดเหตุการณ์แล้วจึงเริ่มตอบสนอง การมีข้อมูลที่แม่นยำเกี่ยวกับปริมาณน้ำฝน ทิศทางลม และการเคลื่อนตัวของมวลอากาศจะช่วยให้การประเมินความเสี่ยงและการเตรียมการรับมือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังจะช่วยลดความตื่นตระหนกและการตอบสนองที่ไม่เหมาะสมจากประชาชน เนื่องจากจะมีข้อมูลที่ชัดเจนและน่าเชื่อถือในการสื่อสารสถานการณ์

2. การพัฒนาระบบการฝึกอบรมและเตรียมความพร้อม

การฝึกอบรมการรับมือภัยพิบัติมีความสำคัญในการเตรียมความพร้อมของทั้งเจ้าหน้าที่และประชาชน ดังที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำได้เสนอว่า “ก็น่าจะนะ ให้ความรู้ อย่างเช่น แบบซ้อมหลบภัยอะไรอย่างนี้ละ หนีภัยหนีน้ำ” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) การฝึกซ้อมนี้ไม่ใช่เพียงการทำตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ แต่ต้องเป็นการฝึกที่สร้างความเข้าใจในสาเหตุและกระบวนการของภัยพิบัติ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถปรับตัวได้เมื่อเผชิญกับสถานการณ์จริงที่อาจแตกต่างจากที่ฝึกซ้อม

การพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่เป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากลักษณะของอุทกภัยในทะเลน้อยและลำปำมีความแตกต่างกัน ในทะเลน้อยซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำและมีระบบนิเวศ

ที่เฉพาะเจาะจง การฝึกอบรมอาจต้องเน้นเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควบคู่กับการจัดการอุทกภัย ในขณะที่ลำปำซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่มีการเลี้ยงปศุสัตว์ การฝึกอบรมอาจต้องรวมเรื่องการจัดการปศุสัตว์ในช่วงน้ำท่วมด้วย ดังที่เห็นได้จากการปฏิบัติจริงที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำได้อธิบายว่า “ถ้าเกิดว่าโดนเยอะก็เคลื่อนย้าย เคลื่อนย้ายไปอยู่ในที่สูง ก็มอบถุงยังชีพ แล้วก็พวกหญ้า อาหารให้วัว” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568)

การฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพต้องเป็นการผสมผสานระหว่างความรู้ทฤษฎีกับการปฏิบัติจริง โดยต้องมีการจำลองสถานการณ์ที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด การใช้เทคโนโลยีในการสร้างแบบจำลองสถานการณ์ เช่น การใช้โดรนสำหรับการสำรวจพื้นที่น้ำท่วม หรือการใช้แอปพลิเคชันในการรายงานสถานการณ์ จะช่วยให้การฝึกอบรมมีความทันสมัยและน่าสนใจมากขึ้น นอกจากนี้ การฝึกอบรมต้องมีการประเมินผลและติดตามอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้แน่ใจว่าผู้เข้าร่วมสามารถนำความรู้ไปใช้ได้จริงเมื่อเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉิน

3. การพัฒนาระบบการฟื้นฟูที่มีประสิทธิภาพ

การฟื้นฟูหลังเกิดภัยเป็นขั้นตอนสำคัญที่มักถูกมองข้ามหรือได้รับการเตรียมการน้อยกว่าขั้นตอนอื่นๆ เจ้าหน้าที่ลำปำได้ระบุความต้องการในด้านนี้ว่า “ถ้าเป็นการฟื้นฟูก็น่าจะเป็นเกี่ยวกับการขาดบุคลากรฟื้นฟูสถานที่ บ้านเรา” (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยปฏิบัติงาน องค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) การระบุปัญหานี้แสดงให้เห็นถึงการตระหนักในความสำคัญของการฟื้นฟูที่ต้องการความรู้และทักษะเฉพาะทาง

การฟื้นฟูที่มีประสิทธิภาพต้องเป็นการดำเนินการที่มีแผนการชัดเจนและสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว การมีบุคลากรที่มีความรู้ในการประเมินความเสียหาย การจัดทำแผนการฟื้นฟู และการบริหารจัดการทรัพยากรในการฟื้นฟูเป็นสิ่งจำเป็น ความรู้ทางวิชาการในด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม การเงิน และจิตวิทยาชุมชนจะช่วยให้การฟื้นฟูเป็นไปอย่างครอบคลุมและยั่งยืน

การฟื้นฟูไม่ใช่เพียงการสร้างสิ่งต่างๆ ให้กลับคืนสู่สภาพเดิม แต่ควรเป็นโอกาสในการสร้างใหม่ให้ดีกว่าเดิมและมีความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติในอนาคต การนำแนวคิด “Build Back Better” มาใช้จะช่วยให้ชุมชนมีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ดีขึ้น การมีส่วนร่วมของมหาวิทยาลัยในด้านนี้จะช่วยให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับวัสดุก่อสร้างที่เหมาะสม เทคนิคการก่อสร้างที่ทนทานต่อน้ำท่วม และการออกแบบโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินได้ดีขึ้น

4. การวิจัยและพัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหาเชิงเทคนิค

การวิจัยเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเชิงโครงสร้างเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการพัฒนาเครื่องผลักดันน้ำที่มีประสิทธิภาพ ดังที่เจ้าหน้าที่ลำปำได้อธิบายถึงความต้องการว่า “อันนี้ผมคิดเองนะ โยธานวนี่” เพื่อแก้ปัญหาดูระบายน้ำที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ปัญหาที่เจ้าหน้าที่ได้ระบุคือ “ทำยังไงไม่ให้ทะเลท่วมสูงขึ้น อาจจะต้องทำการแก้เป็นเชิงโครงสร้างไปเลย ทำประตูระบายน้ำให้ระบายน้ำออกไปได้” (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยปฏิบัติงาน องค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568)

การแก้ปัญหาเชิงเทคนิคนี้จึงต้องอาศัยความรู้ทางวิศวกรรมที่ซับซ้อน เนื่องจากต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ เช่น กระแสน้ำขึ้นน้ำลงของทะเล ปริมาณน้ำฝนและน้ำไหลบ่าจากพื้นที่ต้นน้ำ ลักษณะของตะกอนและการกัดเซาะ รวมทั้งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเล การที่หน่วยงานท้องถิ่นจะสามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้อย่างยั่งยืนต้องอาศัยการวิจัยและพัฒนาที่เป็นระบบ

การร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมจะช่วยให้เกิดนวัตกรรมที่สามารถนำไปใช้ได้จริงได้ เช่น การออกแบบระบบระบายน้ำที่สามารถปรับการทำงานได้ตามสถานการณ์ การพัฒนาระบบเตือนภัยอัตโนมัติ หรือการสร้างแบบจำลองคอมพิวเตอร์เพื่อทำนายการเคลื่อนตัวของน้ำท่วม การวิจัยเหล่านี้ไม่เพียงจะช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่ยังจะสร้างองค์ความรู้ที่สามารถถ่ายทอดไปยังพื้นที่อื่นที่มีปัญหาลักษณะคล้ายคลึงกันได้

5. การสร้างศูนย์การเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์

การที่มหาวิทยาลัยเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยจะสร้างโอกาสในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ที่สามารถถ่ายทอดประสบการณ์และความรู้ไปยังพื้นที่อื่นๆ ได้ การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำได้เสนอให้ “ลูกศิษย์เข้ามาเรียนรู้ในพัทลุง” แสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ในการสร้างพื้นที่แห่งการเรียนรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อทั้งชุมชนท้องถิ่นและนักศึกษา

การสร้างศูนย์การเรียนรู้ดังกล่าวจะช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างภูมิปัญญาท้องถิ่นกับความรู้ทางวิชาการ นิสิตนักศึกษาจะได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริงของชุมชนในการรับมือกับอุทกภัย ในขณะที่ชุมชนจะได้รับความรู้ใหม่ๆ ที่สามารถนำไปปรับใช้ในการจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น การมีปฏิสัมพันธ์แบบนี้จะช่วยให้เกิดนวัตกรรมที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่และสามารถนำไปใช้ได้จริง

การจัดทำฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับอุทกภัยในพื้นที่ ทั้งข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และข้อมูลจากประสบการณ์ของชุมชน จะเป็นทรัพยากรที่มีค่าสำหรับการวิจัยและการพัฒนาแนวทางการจัดการในอนาคต ระบบสารสนเทศดังกล่าวควรเป็นระบบที่เปิดกว้างและสามารถเข้าถึงได้ง่าย เพื่อให้ นักวิจัย นักศึกษา และผู้ที่สนใจสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้

ฉะนั้น จากที่กล่าวข้างต้นจึงสะท้อนให้เห็นความจำเป็นที่ต้องมีการบูรณาการความรู้ทางวิชาการเข้ากับการจัดการอุทกภัยในระดับท้องถิ่นเพื่อสร้างกลไกการบริหารปกครองเครือข่ายให้มีศักยภาพในการพัฒนาไปสู่รูปแบบที่สมบูรณ์มากขึ้น โดยเฉพาะการที่หน่วยงานท้องถิ่นแสดงความต้องการในการสร้างพันธมิตรกับสถาบันการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารปกครองโดยองค์การบริหารเครือข่าย (Network Administrative Organization - NAO) ตามที่ Provan และ Kenis เสนอไว้ ที่เน้นการจัดตั้งหน่วยงานบริหารแยกต่างหากขึ้นมาเพื่อบริหารปกครองเครือข่ายและกิจกรรมต่างๆ (Provan & Kenis, 2008, p. 236) โดยเฉพาะ ในกรณีนี้ มหาวิทยาลัยหรือศูนย์การเรียนรู้ที่เสนอขึ้นจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการบูรณาการความรู้และประสานงานระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ รวมทั้งสร้างสมรรถนะระดับเครือข่ายที่จำเป็นสำหรับการจัดการอุทกภัยอย่างมีประสิทธิภาพ (Provan & Kenis, 2008, pp. 240-241)

ความต้องการในการพัฒนาศักยภาพทั้ง 5 ด้านที่ระบุไว้ยังสอดคล้องกับหลักการของทฤษฎีการ

บริหารแบบร่วมมือ (Collaborative Governance Theory) โดยเฉพาะในมิติของการพัฒนาความสามารถ (capacity) และการสร้างกระบวนการร่วมมือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่พหุหลูเสนอให้ผู้วิจัยนำ “ลูกศิษย์เข้ามาเรียนรู้ในพหุหลู” แสดงให้เห็นถึงการมองเห็นโอกาสในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน (collaborative process) ที่จะนำไปสู่การพัฒนาผลลัพธ์ระดับกลาง (intermediate outcomes) ในรูปของ ความรู้และทักษะที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยสร้างแรงผลักดันให้เกิดความร่วมมือที่ต่อเนื่องและยั่งยืนในการจัดการ อุทกภัย (Ansell & Gash, 2008, pp. 558-561) การบูรณาการดังกล่าวจึงไม่เพียงแต่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะ หน้าที่เป็นการสร้างระบบการจัดการความรู้และนวัตกรรมที่สามารถสนับสนุนการบริหารปกครองเครือข่าย แบบมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

4.4 การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการจัดการอุทกภัย

การมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยของตำบลทะเลน้อยยังคงมีข้อจำกัดที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในมิติของการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างความ ต้องการและการปฏิบัติจริงในระดับพื้นที่

1. ระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในตำบลทะเลน้อยยังอยู่ในระดับที่จำกัด โดยนายกเทศมนตรีตำบล ทะเลน้อยประเมินว่า ประมาณ 30 คะแนนเต็ม 100 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการมีส่วนร่วมที่ยังไม่บรรลุ เป้าหมาย ขณะที่การรับข้อมูลข่าวสาร เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมระดับพื้นฐานที่พบในพื้นที่ โดยรายงานข้อมูล ในพื้นที่ ชาวบ้านให้ข้อมูล แล้วก็เฝ้าระวัง เรื่องการงานสถานการณ์ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในระดับที่ สูงขึ้นยังประสบปัญหา

การเข้าร่วมกิจกรรม/โครงการ มีลักษณะที่เป็นกลุ่มหน้าเดิม โดยที่การสร้างการมีส่วนร่วมกับชาวบ้าน น่าจะง่ายกว่าท้องถิ่นที่อยู่ในเขตชุมชนเมือง แต่ในความเป็นจริงพบว่า ที่อื่นไม่เข้าใจ แต่ถ้าทะเลน้อย น้อยมาก ดังใจความสัมภาษณ์ตอนหนึ่งความว่า “เนี่ยเนี่ย 30 40 ไม่ถึง 50 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมยังไม่ ครอบคลุมประชาชนในวงกว้าง” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่าการ แสดงความคิดเห็น และการตัดสินใจร่วม ยังมีข้อจำกัดเนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม โดย นายกเทศมนตรีได้อธิบายว่า “ด้วยความที่เขา ฐานะเศรษฐกิจของครอบครัวนะคะ หาเช้ากินค่ำ ใน 1 วัน เขา ต้องมีรายได้ ถ้าเกิดเขาร่วมกิจกรรมสาธารณะ เขาขาดรายได้ไปแล้วตรงนั้นนะ เขาไม่ได้มีความความมั่นคง ทางเศรษฐกิจ ครอบครัวหาเช้ากินค่ำ อันนี้คือสำคัญมาก” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568)

ข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของตำบลทะเลน้อยที่ปรากฏในระดับคะแนน 30 จาก 100 สะท้อนให้เห็น ถึงช่องว่างที่สำคัญในการปฏิบัติตามหลักการของทฤษฎีการบริหารแบบร่วมมือ (Collaborative Governance Theory) โดยเฉพาะในมิติของเงื่อนไขเริ่มต้น (Starting Conditions) ที่ Ansell และ Gash ได้เน้นย้ำถึง ความสำคัญของแรงจูงใจในการเข้าร่วม ปัญหาการหาเช้ากินค่ำที่นายกเทศมนตรีบอกเล่าให้ฟังแสดงให้เห็นว่า ประชาชนไม่เห็นความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างการมีส่วนร่วมกับผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมและสามารถสัมผัสได้

หรืออาจกล่าวได้อีกนัยยะหนึ่งว่าสถาบันในระดับท้องถิ่นยังไม่สามารถสร้างกลไกให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความไว้วางใจได้ดังที่มีประชาชนได้บอกเล่าปัญหาดังกล่าวในการสนทนากลุ่ม (Focus group) ขณะเดียวกัน การที่มีส่วนร่วมยังคงเป็นกลุ่มหน้าเดิม สะท้อนให้เห็นปัญหาความไม่สมดุลของอำนาจ/ทรัพยากรระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามที่ทฤษฎีได้กล่าวไว้ ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขจะส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมและความไว้วางใจในระยะยาว

ปรากฏการณ์นี้ยังเชื่อมโยงกับข้อจำกัดของการบริหารปกครองเครือข่าย โดยเฉพาะประเด็นจำนวนผู้เข้าร่วม (Number of Participants) และความเห็นพ้องในเป้าหมาย (Goal Consensus) การที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าร่วมหรือเห็นความสำคัญแสดงให้เห็นว่าการสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับความสำคัญของการจัดการอุทกภัยยังไม่สำเร็จ (Provan & Kenis, 2008, pp. 237-238) ขณะที่รูปแบบการมีส่วนร่วมที่ยังคงอยู่ในระดับการรับข้อมูลข่าวสารเป็นหลักยังไม่ก้าวสู่การออกแบบสถาบัน (Institutional Design) ที่เปิดกว้างและครอบคลุมตามที่ทฤษฎีการบริหารแบบร่วมมือเสนอ (Ansell & Gash, 2008, p. 555) การแก้ไขข้อจำกัดเหล่านี้จึงต้องการการพัฒนากลไกที่สามารถตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจของประชาชนควบคู่กับการสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อให้การจัดการอุทกภัยแบบมีส่วนร่วมในตำบลทะเลน้อยสามารถบรรลุศักยภาพที่แท้จริงได้

2. การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการอุทกภัยของตำบลทะเลน้อยยังคงมีข้อจำกัดอย่างมากตามที่นายกเทศมนตรีกล่าวว่า “ก็คือ ควรจะมีเอกชน ภาคเอกชนเข้ามาร่วมด้วย ยังน้อยอยู่นะคะที่นี่ และเสริมว่า ที่นี่ไม่เข้มแข็งค่ะ มีนะ แต่ไม่เข้มแข็งค่ะ” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) ซึ่งการสนับสนุนทรัพยากร จากภาคเอกชนมักเป็นการช่วยเหลือเฉพาะกิจเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน โดยเฉพาะ “ตอนที่น้ำท่วมปี 60 ที่เห็นก็คือ มีค่ะที่เข้ามา สนับสนุน แต่การช่วยเหลือดังกล่าวเป็นเพียงเฉพาะกรณีและไม่มีอย่างต่อเนื่อง...” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568)

ขณะที่การใช้เทคโนโลยี/นวัตกรรม ยังไม่ปรากฏการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนในการพัฒนาระบบเตือนภัยหรือเทคโนโลยีใหม่ๆ สำหรับการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ ซึ่งแตกต่างจากพื้นที่อื่นที่มีการร่วมมือกับภาคเอกชนในด้านนวัตกรรม การขาดแคลนนี้อาจเกิดจากข้อจำกัดด้านงบประมาณและการขาดความรู้เกี่ยวกับช่องทางการเข้าถึงเทคโนโลยีใหม่ๆ ประกอบกับการที่ภาคเอกชนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นธุรกิจขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดในการลงทุนด้านเทคโนโลยี ส่งผลให้พัฒนาระบบการจัดการอุทกภัยยังต้องพึ่งพาหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก และการร่วมกิจกรรมช่วยเหลือ มีลักษณะเป็นการสนับสนุนชั่วคราวเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน แต่ยังขาดการมีส่วนร่วมในระยะยาวหรือการพัฒนาระบบป้องกันอย่างยั่งยืน ปัญหานี้เกิดจากการขาดกลไกการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ และการไม่มีแรงจูงใจที่เหมาะสมสำหรับภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการขาดแคลนข้อมูลเกี่ยวกับช่องทางและวิธีการมีส่วนร่วมที่ชัดเจน

ข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในตำบลทะเลน้อยจึงสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายในการ

สร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships : PPPs) ในบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Governance : NPG) (Casady et al, 2020, p. 177) การที่ภาคเอกชนท้องถิ่นไม่เข้มแข็ง และการสนับสนุนเป็นเพียงเฉพาะกิจเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน แสดงให้เห็นถึงการขาดแคลนองค์ประกอบของความพร้อมเชิงสถาบัน (institutional readiness) ได้แก่ ความชอบธรรม ความไว้วางใจ และความสามารถ (Matos-Castaño, Mahalingam, & Dewulf, 2014, p. 53) โดยเฉพาะความสามารถของภาคเอกชนท้องถิ่นในการเข้าร่วมโครงการหรือภารกิจที่เป็นความร่วมมือระยะยาวยังมีข้อจำกัด ส่งผลให้การพัฒนาเครือข่ายการจัดการอุทกภัยยังต้องพึ่งพาหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก

ปรากฏการณ์นี้ยังเชื่อมโยงกับข้อจำกัดของทฤษฎีการบริหารปกครองเครือข่ายในแง่ของการสร้างแรงจูงใจให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมการทำงานร่วมกัน เพราะตามทฤษฎีการสร้างเครือข่ายจะมองความสำเร็จของเครือข่ายอยู่ที่การที่ผู้เข้าร่วมเห็นความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างการมีส่วนร่วมกับผลลัพธ์ที่มีความหมายและสามารถสัมผัสได้ (Provan & Kenis, 2008, pp. 237-238) การที่ภาคเอกชนขนาดเล็กในพื้นที่มีข้อจำกัดในการลงทุนด้านเทคโนโลยีและขาดแคลนข้อมูลเกี่ยวกับช่องทางการมีส่วนร่วม สะท้อนถึงปัญหาการออกแบบสถาบัน (Institutional Design) ที่ยังไม่เอื้อต่อการเข้าถึงและการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของภาคเอกชน (Ansell & Gash, 2008, p. 555) การพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการอุทกภัยจึงต้องการการสร้างกลไกใหม่ที่สามารถสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม พัฒนาขีดความสามารถของภาคเอกชนท้องถิ่น และสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมที่เข้าถึงได้ง่ายและมีความต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการบูรณาการที่แท้จริงในการจัดการภัยพิบัติแบบองค์รวม

3. การมีส่วนร่วมของผู้นำท้องถิ่นและชุมชน

การเป็นตัวกลางประสานงานถือเป็นบทบาทหลักที่สำคัญยิ่งของผู้นำท้องถิ่นในการจัดการอุทกภัย โดยบทบาทนี้ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการเชื่อมโยงข้อมูลหรือการสื่อสาร แต่ยังรวมถึงการสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่แข็งแกร่งระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น ซึ่งจากการอธิบายของผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพิจิตรที่กล่าวว่า “จังหวัดพิจิตรที่แต่งตั้งคณะทำงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทกภัย แล้วก็มีระดับอำเภอในระดับท้องถิ่น” (ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพิจิตร, สัมภาษณ์, 2568) สะท้อนให้เห็นถึงการมีโครงสร้างการทำงานที่มีลำดับชั้นและการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งผู้นำท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างนโยบายระดับบนกับการปฏิบัติในระดับพื้นที่ พร้อมทั้งปรับแต่งและถ่ายทอดแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของชุมชน ขณะเดียวกันก็ต้องสื่อสารปัญหาและข้อจำกัดจากระดับพื้นที่กลับขึ้นไปยังระดับนโยบายเพื่อให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม การระดมทรัพยากรชุมชนที่มีอยู่ในปัจจุบันยังประสบกับความท้าทายที่สำคัญคือการขาดระบบการเชื่อมโยงที่ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการสร้างเครือข่ายทรัพยากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งปัญหานี้สะท้อนชัดเจนจากคำกล่าวของผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพิจิตรที่ระบุว่า “เราไม่สามารถไปส่งเครือข่ายจากศูนย์บัญชาการของจังหวัดโดยตรงได้ มันได้

แค่อำเภอ ได้แก่หน่วยงานของรัฐที่เรารับผิดชอบ” (ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) ข้อจำกัดนี้แสดงให้เห็นถึงช่องว่างในการบริหารจัดการที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากทรัพยากรและความสามารถที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่ไม่สามารถถูกนำมาใช้ร่วมกันได้อย่างเต็มศักยภาพ ทำให้การจัดการอุทกภัยอาจขาดความครอบคลุมและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างคุ้มค่า แม้ว่าในทางปฏิบัติการประสานงานในสถานการณ์ฉุกเฉินจะยังคงมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการที่มีกลไกการดำเนินงานที่ชัดเจนและประสบการณ์ที่สั่งสมมาจากการจัดการกับสถานการณ์คล้ายกันในอดีต ซึ่งช่วยให้การตอบสนองต่อเหตุการณ์ฉุกเฉินสามารถดำเนินไปได้ตามกรอบและขั้นตอนที่กำหนดไว้

บทบาทของผู้นำท้องถิ่นในการเป็นตัวกลางประสานงานที่ปรากฏในการจัดการอุทกภัยของตำบลทะเลน้อยยังสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของภาวะผู้นำเชิงสนับสนุน (Facilitative Leadership) ซึ่งผู้นำมีหน้าที่ในการกำหนดและรักษากฎเกณฑ์พื้นฐานที่ชัดเจน การสร้างความไว้วางใจ และการอำนวยความสะดวกในการสนทนาระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดในการส่งการเครือข่ายโดยตรงที่ผู้อำนวยการฯ ระบุไว้ว่า “เราไม่สามารถไปส่งเครือข่ายจากศูนย์บัญชาการของจังหวัดโดยตรงได้” แสดงให้เห็นถึงความท้าทายในการสร้างรูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในแง่ของการพัฒนาสมรรถนะระดับเครือข่าย (Need for Network-level Competencies) ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดรูปแบบการบริหารปกครองที่เหมาะสม (Provan & Kenis, 2008, pp. 240-241)

ความซับซ้อนของการระดมทรัพยากรชุมชนและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่ครบถ้วนนี้เชื่อมโยงกับแนวคิดการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วม (Participatory Disaster Risk Management) ที่เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการบูรณาการศักยภาพและทรัพยากรจากหลากหลายภาคส่วนเข้าด้วยกัน (Maskrey et al., 2021, p. 2) ปัญหาการขาดระบบการเชื่อมโยงที่มีประสิทธิภาพระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ สะท้อนถึงช่องว่างในการพัฒนากลไกการประสานงานที่จำเป็นสำหรับการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วม การพัฒนากลไกและมาตรการใหม่ที่น่าึงถึงความหลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงต้องอาศัยการออกแบบสถาบัน (Institutional Design) ที่เปิดกว้าง ครอบคลุม และสามารถเข้าถึงได้ตามหลักการของทฤษฎีการบริหารแบบร่วมมือ (Ansell & Gash, 2008, p. 555) พร้อมทั้งการสร้างความสามารถในการปรับตัวและตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

4.5 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง

ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยได้ 5 ประเด็นหลัก ดังนี้

(1) ปัญหาด้านการประสานงาน

การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ยังคงมีความซับซ้อนและไม่เป็นระบบ ดังที่นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อยชี้ให้เห็นถึงความทับซ้อนของโครงสร้างการทำงานว่า “คณะทำงานในระดับพื้นที่ของอำเภอก็มีคณะทำงาน แล้วก็มีระดับอำเภอในระดับท้องถิ่น” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) การมี

หลายระดับของคณะทำงานดังกล่าวสร้างความสับสนและความไม่ชัดเจนในการประสานงาน ประกอบกับปัญหาการขาดผู้นำในการประสานงาน ทำให้การทำงานไม่ได้เป็นไปไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะกับหน่วยงานส่วนภูมิภาค ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากคำกล่าวที่ว่า “เขาขอความร่วมมือมา เป็นเจ้านายใหม่ ไม่หอรกคะ มันอยู่ที่ว่า จะให้ความร่วมมือหรือเปล่า ไม่ใช่เป็นเจ้านายคะ” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่และการขาดผู้นำที่มีอำนาจในการประสานงานอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ยังพบปัญหาการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงาน ดังเช่นกรณี “เดียวเขามีการทำถนนครั้งนึง เดียวก็มีการทำรางระบายน้ำครั้งนึง ซึ่งมาเข้าใจตอนที่เรามาเป็นนายกฯ เราโตขึ้น ว่าอ่างบประมาณมันมาไม่พร้อมกัน” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) สถานการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงการขาดการบูรณาการในการวางแผนและดำเนินงาน ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องและการใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ขณะที่ข้อจำกัดด้านเขตอำนาจและการจัดการข้ามพื้นที่สะท้อนให้เห็นปัญหาความซับซ้อนของการทำงานข้ามเขตอำนาจ ดังที่ผู้อำนวยการ ปก.จังหวัดพัทลุงอธิบายว่า “จริงๆ แล้วปัญหาของการที่จะพัฒนาลุ่มน้ำทะเลน้อย มันยากมาก ยากยิ่งๆ คือตรงเนี่ยมันเป็นเขตห้ามล่า คนอื่นไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปช่วยบริหารจัดการได้เลย” (ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) ข้อจำกัดทางกฎหมายและเขตอำนาจดังกล่าวสร้างอุปสรรคต่อการประสานงานและการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาสุดท้ายที่สำคัญคือ ความไม่สมบูรณ์ของระบบจัดการ ที่สะท้อนผ่านการขาดการบูรณาการในการวางแผนงานระยะยาว ซึ่งเห็นได้จากการที่ระบบการจัดการน้ำยังไม่สมบูรณ์ ตามที่ระบุว่า “มันไม่เหมือนกับคลอง ร.1 ฝั่งโน้นที่เค้าจะมีระบบปิด เปิดปิดของเค้าได้เลยทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ ท้ายน้ำ แต่ที่เรา มีเฉพาะฝาย ต้องให้ให้มันครบสมบูรณ์ทั้งคลอง” (ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่าระบบการจัดการน้ำขาดความครบถ้วนและการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

ฉะนั้น ปัญหาด้านการประสานงานที่ปรากฏในตำบลทะเลน้อยจึงสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายหลักของการบริหารปกครองเครือข่ายในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการขาดผู้นำเครือข่าย (Network Manager หรือ Network Broker) ที่มีประสิทธิภาพตามทิวสันต์ เหลืองประภัสร์ เน้นย้ำว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายและรักษาพลวัตของเครือข่าย (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 41) ความทับซ้อนของโครงสร้างการทำงานและความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ที่นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อยกล่าวถึงแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วม (Participant Governance) ที่ขาดกลไกการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับข้อจำกัดด้านเขตอำนาจและการขาดการบูรณาการในการวางแผนระยะยาว เนื่องจากเป็นองค์ประกอบจำเป็นในการพัฒนาสู่รูปแบบการบริหารปกครองโดยองค์การบริหารเครือข่าย (Network Administrative Organization - NAO) ที่สามารถจัดการกับความซับซ้อนของการประสานงานข้ามหน่วยงานและข้ามเขตอำนาจได้อย่างมีระบบ (Provan & Kenis, 2008, p.

236) เพื่อให้การจัดการอุทกภัยสามารถบรรลุประสิทธิภาพได้

(2) ปัญหาด้านทรัพยากรและงบประมาณ

ปัญหาด้านทรัพยากรและงบประมาณในการจัดการลุ่มน้ำทะเลน้อยเป็นข้อจำกัดพื้นฐานที่สะท้อนความเหลื่อมล้ำระหว่างความต้องการในการบริหารจัดการกับขีดความสามารถทางการเงินของหน่วยงานท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลขนาดเล็กที่ต้องเผชิญกับการบริหารงบประมาณที่มีข้อจำกัดอย่างรุนแรง ดังที่นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อยอธิบายถึงสภาพความเป็นจริงที่ว่า “งบประมาณที่บัญญัติไว้ 55 ล้าน เป็นรายจ่ายประจำ ถ้าไม่แบบว่าไปบีบปลัดให้ปลัดบีบไว้ให้นายก 3,000,000 ถ้าไม่งั้นไม่เหลือเลย” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) การต้อง “บีบ” งบประมาณเพื่อให้เหลือเพียง 3 ล้านบาทจาก 55 ล้านบาท แสดงให้เห็นถึงความตึงเครียดทางการเงินและการขาดความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณสำหรับโครงการพัฒนาหรือการป้องกันภัยพิบัติ

รากฐานของปัญหาทางการเงินนี้เกิดจากโครงสร้างเศรษฐกิจท้องถิ่นที่มีข้อจำกัด เนื่องจาก “ทะเลน้อยเป็นพื้นที่ที่เกษตรกรรมหมดเลย ไม่มีพื้นที่ทางการพาณิชย์ ทางด้านธุรกิจ อย่างปั้มน้ำมัน บิ๊กซี โลตัส ก็อยู่โซนพนาตงหมดเลย” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) การที่พื้นที่เป็นชุมชนเกษตรกรรมล้วนๆ โดยขาดกิจกรรมทางการค้าและธุรกิจขนาดใหญ่ ส่งผลให้ฐานภาษีมีขนาดเล็กและรายได้ของเทศบาลมีจำกัด ทำให้ขาดความสามารถในการสร้างรายได้เพื่อนำมาใช้ในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานหรือการป้องกันภัยพิบัติที่จำเป็น

ในสถานการณ์เช่นนี้ การพึ่งพิงการสนับสนุนจากภายนอกจึงเป็นทางเลือกที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่การสนับสนุนดังกล่าวมักมีลักษณะเฉพาะกิจและไม่ต่อเนื่อง ดังเช่น “ป้องกันศูนย์ป้องกันเขต 11 ของสุราษฎร์ธานี มาสแตนดบายเอาเครื่องผลิตน้ำดื่มมาสนับสนุนอยู่ที่นั่นทุกๆ ครั้ง ช่วงที่เกิดอุทกภัยน้ำท่วม” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) การช่วยเหลือในลักษณะนี้แม้จะเป็นประโยชน์ในช่วงเวลาวิกฤติ แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาระยะยาวหรือสร้างความมั่นคงในการบริหารจัดการระยะยาวได้

ความซับซ้อนของปัญหาเพิ่มขึ้นเมื่อพิจารณาถึงข้อจำกัดด้านกฎระเบียบที่ส่งผลต่อการใช้งบประมาณ ดังที่ผู้อำนวยการ ปก.จังหวัดพัทลุงอธิบายว่า “คือเราช่วยตรงนี้อยู่แล้ว ถ้าท้องถิ่น บ้านเรือนพังเราจ่ายอยู่แล้ว เพราะท้องถิ่นไม่เข้าใจ เขาจะกันเงินของเขาไว้ ทำนู่นทำนี่หลังจากเกิดภัย แต่จริงๆ เขาเป็นส่วนหนึ่งในการดึงเครือข่ายมาช่วยงานเชื่อมกันนั่นแหละ” (ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) สถานการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงความไม่เข้าใจในบทบาทและการขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การใช้ทรัพยากรไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและอาจเกิดการทำงานซ้ำซ้อน

ปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของภัยพิบัติเป็นอีกมิติที่สำคัญ ตามที่ระบุว่า “คือกับภัยที่เกิดขึ้นไม่สมดุล เขามองว่าผู้ว่าต่อต้าน ไม่ยอมช่วยเหลือประชาชน รัฐบาลบางทีก็มองไปอีกมุมหนึ่ง ใจ ผู้ว่าอาจจะมองว่ายังไม่มี ความจำเป็นในการต้องใช้” (ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) ความไม่สอดคล้องในการประเมินความต้องการของสถานการณ์ระหว่างระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัดหรือส่วนกลางนี้ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการจัดสรรงบประมาณและการตอบสนอง

ที่ไม่ทันท่วงที ทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบต้องเผชิญกับความเดือดร้อนที่ยาวนานกว่าที่ควรจะเป็น

ปัญหาด้านทรัพยากรและงบประมาณในการจัดการอุทกภัยของตำบลทะเลน้อยจึงสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดพื้นฐานของการบริหารปกครองเครือข่ายในบริบทที่มีความไม่สมดุลของทรัพยากรระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งสอดคล้องกับข้อท้าทายเกี่ยวกับความไม่สมดุลของอำนาจ/ทรัพยากรที่ Ansell และ Gash ระบุว่า เป็นปัญหาที่พบได้ทั่วไปในการบริหารแบบร่วมมือ (Ansell & Gash, 2008, p. 551) การที่เทศบาลต้อง "บีบ" งบประมาณเหลือเพียง 3 ล้านจาก 55 ล้านบาท และการขาดฐานภาษีเนื่องจากโครงสร้างเศรษฐกิจที่เป็นชุมชนเกษตรกรรมล้วนๆ แสดงให้เห็นถึงการขาดความสามารถและทรัพยากรในการเข้าร่วมอย่างเท่าเทียมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ปัญหานี้ยังซับซ้อนขึ้นด้วยการประเมินความรุนแรงของสถานการณ์ที่แตกต่างกันระหว่างระดับต่างๆ และข้อจำกัดด้านกฎระเบียบที่ส่งผลให้เกิดการขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสะท้อนถึงความจำเป็นในการพัฒนากลไกการสนับสนุนทรัพยากรและการสร้างความสามารถ (capacity building) ที่เป็นระบบ เพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นที่มีข้อจำกัดสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง และสร้างความยั่งยืนในการจัดการอุทกภัยแทนการพึ่งพิงการช่วยเหลือเฉพาะกิจจากภายนอก

(3) ปัญหาด้านความรู้และทักษะ

ปัญหาด้านความรู้และทักษะในการจัดการลุ่มน้ำทะเลน้อยเป็นข้อจำกัดที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการอย่างรอบด้าน โดยเริ่มจากการขาดระบบการพัฒนาศักยภาพที่เป็นแบบแผนและต่อเนื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นได้จากการที่ยังขาดการเตรียมความพร้อมอย่างเป็นระบบ การฝึกอบรมที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุมและไม่สอดคล้องกับลักษณะภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ดังที่ปรากฏว่า “ตอนนี้การทบทวนมีแต่ไฟไหม้เป็นหลัก น้ำท่วมไม่มี ทั้งๆที่เราเกิดเหตุทุกปี” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) สภาพการณ์นี้สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างในการเตรียมความพร้อมด้านการจัดการอุทกภัยที่เป็นปัญหาหลักของพื้นที่

ความไม่สอดคล้องระหว่างเนื้อหาการฝึกอบรมกับความต้องการจริงของพื้นที่นี้จึงแสดงให้เห็นถึงการขาดการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการวางแผนการพัฒนาศักยภาพที่เหมาะสม การที่เน้นการฝึกอบรมด้านการดับเพลิงในขณะที่พื้นที่เผชิญกับปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี แสดงให้เห็นถึงการขาดความเข้าใจในลักษณะเฉพาะของภัยพิบัติในแต่ละพื้นที่ และการไม่สามารถปรับแต่งโปรแกรมการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับความจำเป็นเฉพาะได้

ปัญหาที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือการขาดระบบการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ซึ่งเมื่อถามถึงการถอดบทเรียนจากการจัดการอุทกภัยในปีที่ผ่านมา คำตอบที่ได้คือ “ไม่มี ยังไม่มี” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) การไม่มีการถอดบทเรียนอย่างเป็นระบบนี้ทำให้องค์ความรู้และประสบการณ์ที่ได้จากการเผชิญกับสถานการณ์จริงไม่ได้รับการบันทึก วิเคราะห์ และนำมาใช้เพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานในอนาคต ส่งผลให้เกิดการทำผิดพลาดซ้ำๆ และไม่สามารถพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการได้

มิติที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การขาดความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ซึ่งมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการปฏิบัติงาน ดังที่ชี้ให้เห็นว่า “คือภัยพิบัติมันมี 2-3 กรณี กรณีแรกคือ ความพร้อมของบุคลากร

คลาดเคลื่อนจากที่จะใช้ เป็นส่วนหนึ่ง แล้วส่วนที่ 2 จริงๆแล้วก็คือ ทุกที่ถ้าไม่มีคนมีความรู้ด้านกฎหมายระเบียบการเงินการคลัง มันไม่ประสบความสำเร็จหรอก” (ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) การขาดความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบการเงินการคลังนี้ไม่เพียงแต่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน แต่ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการจัดการภัยพิบัติโดยรวม

ผลกระทบของการขาดความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบปฏิบัตินี้แสดงให้เห็นได้ชัดเจนในภาวะฉุกเฉิน โดยส่งผลกระทบต่อความกล้าหาญในการตัดสินใจและความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน ดังที่อธิบายว่า “คือเวลาเกิดภัยพิบัติ คุณต้องรู้กฎหมาย เพราะถ้าไม่รู้ คุณจะกล้าทำ คุณกลัวผิดระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งต้องเข้าใจเองแท้ว่าทำได้ด้วยวิธีไหน” (ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) สถานการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงการที่ความไม่แน่ใจทางกฎหมายสามารถเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในช่วงเวลาที่ต้องการความรวดเร็วและการตัดสินใจที่แน่วแน่

ความกลัวที่จะผิดระเบียบหรือข้อบังคับในภาวะฉุกเฉินนี้อาจนำไปสู่การชะลอการตัดสินใจหรือการปฏิบัติที่ไม่เต็มประสิทธิภาพ ซึ่งในบางกรณีอาจส่งผลให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยไม่ทันท่วงทีหรือไม่เพียงพอ การที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาในการพิจารณาความถูกต้องตามกฎหมายแทนที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัว แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาความรู้และความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับกรอบกฎหมายที่ใช้ในการจัดการภัยพิบัติ

จากที่กล่าวข้างต้นจึงสะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาด้านความรู้และทักษะที่ปรากฏในการจัดการอุทกภัยของตำบลทะเลน้อยสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดสำคัญในมิติความสามารถ (capacity) ที่เป็นองค์ประกอบหลักของความพร้อมเชิงสถาบัน (Matos-Castano, Mahalingam, & Dewulf, 2014, p. 53) การขาดระบบการพัฒนาบุคลากรที่ต่อเนื่องและการไม่มีการถอดบทเรียนอย่างเป็นระบบแสดงให้เห็นถึงช่องว่างในการพัฒนาสมรรถนะระดับเครือข่าย (Need for Network-level Competencies) (Provan & Kenis, 2008, pp. 240-241) ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญ โดยเฉพาะการขาดความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ “ไม่กล้าทำ” เพราะกลัวผิดระเบียบ ซึ่งขัดขวางการตัดสินใจที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพในภาวะฉุกเฉิน ปัญหานี้เชื่อมโยงกับแนวคิดการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วม (Participatory Disaster Risk Management) ที่เน้นย้ำถึงความสำคัญของการพัฒนาการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการตนเองของชุมชน (Maskrey et al., 2021, p. 2) การแก้ไขปัญหาคาดความรู้และทักษะจึงต้องการการพัฒนากระบวนการเรียนรู้องค์กรที่ครอบคลุม การถ่ายทอดความรู้ที่เป็นระบบ และการสร้างกลไกการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานในเครือข่าย เพื่อให้การบริหารปกครองเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยมีประสิทธิภาพ

(4) ปัญหาด้านการสื่อสารและข้อมูล

ปัญหาด้านการสื่อสารและข้อมูลในการจัดการลุ่มน้ำทะเลน้อยเป็นข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการในหลายมิติ โดยเริ่มจากความไม่เพียงพอของระบบการสื่อสารกับประชาชน ซึ่งยังขาดการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ การตระหนักถึงปัญหานี้แสดงให้เห็นได้จากการที่มีความพยายามใน

การปรับปรุงระบบ ดังที่ระบุว่า “เนี่ย ปีนี้ว่าจะเปลี่ยนบริษัทที่เขาทำ ประชาสัมพันธ์ของเทศบาล ทำอย่างไรให้ประชาชนได้เข้าถึงมากขึ้น” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) การที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบประชาสัมพันธ์สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เพียงพอของระบบเดิมและความจำเป็นในการหาทางเข้าถึงประชาชนให้มากขึ้น

ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนไม่ได้เกิดจากการขาดข้อมูลเท่านั้น แต่รวมถึงการขาดระบบการเชื่อมโยงข้อมูลและมาตรฐานในการจัดเก็บข้อมูล แม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ เช่น “เรามีข้อมูลที่มันดีด้วยประจักษ์อยู่แล้ว มันชัดเจนอยู่แล้วค่ะ ปริมาณน้ำขึ้นน้ำลงเราวัด” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) แต่การมีข้อมูลที่ดีในระดับหน่วยงานไม่ได้หมายถึงการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ความซับซ้อนของปัญหาเพิ่มขึ้นเมื่อพิจารณาถึงระบบเตือนภัยที่แม้จะมีศักยภาพค่อนข้างดี แต่ยังคงมีข้อจำกัดในการดำเนินการจริง ดังที่แสดงให้เห็นจากสถานะของระบบเตือนภัยที่ “คือตอนนี้เนี่ยกลุ่มระบบ SMS เนี่ยให้ประชาชนลงทะเบียนอยู่ แต่ระบบตัวเนี่ยมันยังไม่ผ่านการเปิดใช้อย่างเป็นทางการ” (ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) สถานการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างการเตรียมความพร้อมด้านเทคนิคกับการนำระบบมาใช้งานจริง ซึ่งส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถได้รับประโยชน์จากเทคโนโลยีที่มีอยู่ได้อย่างเต็มที่

ปัญหาที่ซับซ้อนยิ่งกว่านั้นคือ ความไม่เข้าใจและการขาดความพร้อมของประชาชนในการใช้เทคโนโลยี ดังที่ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารว่า “คืออย่างนี้ถ้าใช้โทรศัพท์แบบใช้ทุกคนในระบบมันจะล่มง่าย คือเวลาเกิดภัยอะ คนมันจะแย่งกันดูแล้วมันจะมีปัญหา แต่ว่าถ้าการใช้โทรศัพท์แบบที่เค้าสมัครใจอะ แบบคนเรามันไม่ได้ใช้โทรศัพท์ทั้ง 100%” (ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง, สัมภาษณ์, 2568) คำกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายในการออกแบบระบบการสื่อสารที่ต้องคำนึงถึงทั้งความสามารถของระบบเทคโนโลยีและพฤติกรรมการใช้งานของประชาชน

ข้อจำกัดด้านเทคโนโลยีและพฤติกรรมผู้ใช้นี้แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของการออกแบบระบบการสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน เมื่อต้องเผชิญกับความเป็นจริงที่ว่าไม่ใช่ประชาชนทุกคนจะมีความสามารถหรือความพร้อมในการใช้เทคโนโลยีในระดับเดียวกัน การที่ระบบอาจล่มได้เมื่อมีผู้ใช้จำนวนมากเข้าใช้งานพร้อมกันในช่วงเกิดภัยพิบัติ ยิ่งทำให้เห็นถึงความจำเป็นในการมีระบบการสื่อสารที่หลากหลายและมีความยืดหยุ่น ขณะที่ปัญหาการไม่ครอบคลุมของการใช้เทคโนโลยีในกลุ่มประชาชนทั้งหมดนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล ที่อาจเกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น อายุ ระดับการศึกษา สภาพเศรษฐกิจ หรือการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การที่ไม่ใช่ประชาชนทุกคนสามารถใช้โทรศัพท์หรือเทคโนโลยีได้ ทำให้การออกแบบระบบการสื่อสารต้องคำนึงถึงการมีช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายเพื่อให้ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม

ฉะนั้น ปัญหาด้านการสื่อสารและข้อมูลในการจัดการอุทกภัยของตำบลทะเลน้อยสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดสำคัญในการออกแบบสถาบัน (Institutional Design) ที่เป็นองค์ประกอบหลักของทฤษฎีการบริหาร

แบบร่วมมือ โดยเฉพาะประเด็นการเข้าถึงกระบวนการร่วมมือซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุด การที่ระบบ SMS ยังไม่ผ่านการเปิดใช้อย่างเป็นทางการ และปัญหาที่ประชาชนยังไม่ได้ใช้โทรศัพท์ทั้ง 100% แสดงให้เห็นถึงความท้าทายในการสร้างช่องทางการสื่อสารที่เปิดกว้างและครอบคลุมตามที่ทฤษฎีเสนอไว้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลและข้อจำกัดของระบบเทคโนโลยีที่อาจล่มในภาวะฉุกเฉินนี้เชื่อมโยงกับแนวคิดการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วม (Participatory Disaster Risk Management) ที่เน้นความสำคัญของการบูรณาการความรู้และการสร้างระบบการสื่อสารที่ผสมผสานระหว่างเทคโนโลยีสมัยใหม่กับช่องทางดั้งเดิม (Maskrey et al., 2021, p. 2) การแก้ไขปัญหาการสื่อสารและข้อมูลจึงต้องการการพัฒนากลไกการแบ่งปันข้อมูลที่เป็นระบบ การสร้างมาตรฐานการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน และการออกแบบช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายและเข้าถึงได้ง่าย เพื่อให้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดการอุทกภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(5) อุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการลุ่มน้ำทะเลน้อยยังคงเป็นประเด็นที่ต้องการการพัฒนาอย่างจริงจัง โดยระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างต่ำ ดังที่ประเมินว่า “ประมาณ 30 คะแนนเต็ม 100” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) สำหรับระดับความเข้มแข็งของชาวบ้านในการทำงานร่วมกับท้องถิ่น การประเมินที่อยู่ในระดับหนึ่งในสามของคะแนนเต็มนี้สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างที่สำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

รากฐานของปัญหาการมีส่วนร่วมที่ต่ำนี้เกิดจากข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นความเป็นจริงของชุมชน โดยเฉพาะการที่ประชาชนต้องผูกติดกับการหารายได้ประจำวัน ดังที่ระบุว่า “ด้วยความที่เขา ฐานะเศรษฐกิจของครอบครัวนะคะ หาเช้ากินค่ำ ใน 1 วัน เขาต้องมีรายได้ ถ้าเกิดเขามาร่วมกิจกรรมสาธารณะ เขาขาดรายได้ไปแล้วตรงนั้นนะ” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) สภาพเศรษฐกิจของครอบครัวที่มีลักษณะ “หาเช้ากินค่ำ” นี้สร้างความท้าทายอย่างมากต่อการสร้างการมีส่วนร่วม เนื่องจากเวลาและแรงงานของประชาชนต้องถูกใช้เพื่อการสร้างรายได้เป็นหลัก การเข้าร่วมกิจกรรมสาธารณะจึงกลายเป็นต้นทุนโอกาสที่ค่อนข้างสูงสำหรับครัวเรือนที่มีรายได้น้อย

ความท้าทายด้านเศรษฐกิจนี้ไม่เพียงแต่ส่งผลต่อการเข้าร่วมกิจกรรมเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อคุณภาพของการมีส่วนร่วมด้วย เมื่อประชาชนต้องกังวลเกี่ยวกับการสูญเสียรายได้ การมุ่งเน้นและการให้ความสำคัญกับกิจกรรมสาธารณะย่อมลดลง ทำให้การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นอาจไม่มีความลึกซึ้งหรือความต่อเนื่องเท่าที่ควร นอกจากนี้ สภาพเศรษฐกิจที่ไม่มั่นคงยังอาจทำให้ประชาชนมองการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญรองลงมาจาก การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในระยะสั้น

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือลักษณะการมีส่วนร่วมที่เป็นแบบ “กลุ่มหน้าเดิม” ดังที่แสดงให้เห็นว่า “คณะทำงานแต่ละตำบล แต่ว่าตอนที่เกิดอุทกภัย ของเราร่วมกันนะ ของท้องถิ่นท้องถิ่น เพียงแต่มันเป็นกลุ่มเดิมๆที่เค้าทำงานกับเราได้” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) การที่การมีส่วนร่วมถูกจำกัดอยู่ในวงแคบของคนกลุ่มเดิมนี้นำมาซึ่งปัญหาหลายประการ ประการแรก คือการขาดความหลากหลาย

ของมุมมองและประสบการณ์ ประการที่สอง คือการสร้างความรู้สึกลึกซึ้งแปลกแยกหรือการถูกกีดกันของประชาชนคนอื่น ๆ ที่อาจมีความสนใจแต่ไม่ได้อยู่ในวงการทำงานเดิม

การมีส่วนร่วมแบบ “กลุ่มหน้าเดิม” นี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงการขาดกลไกในการขยายการมีส่วนร่วมไปสู่กลุ่มประชาชนที่หลากหลายมากขึ้น อาจเป็นผลจากการขาดกระบวนการสื่อสารที่เข้าถึงประชาชนในวงกว้าง การขาดแรงจูงใจที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มคนใหม่ หรือการขาดกลไกที่จะทำให้คนที่ไม่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานสาธารณะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างสะดวกและมีความมั่นใจ

นอกจากนี้ ความอ่อนแอของภาคประชาสังคมในพื้นที่ยังทำให้ปัญหาการมีส่วนร่วมมีความซับซ้อนมากขึ้น ดังที่ชี้ให้เห็นว่าองค์กรภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนยังมีบทบาทน้อย โดยเมื่อถามถึงเครือข่าย NGOs ในพื้นที่ คำตอบที่ได้คือ “ที่นี่ไม่เข้มแข็งค่ะ มีแต่ไม่เข้มแข็งค่ะ” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) การขาดองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้มแข็งในพื้นที่นี้หมายถึงการขาดกลไกสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มักมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน การสร้างความตระหนัก และการพัฒนาศักยภาพของชุมชน

ผลพวงจากการไม่มีองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้มแข็งดังกล่าวยังส่งผลต่อการขาดความหลากหลายของช่องทางในการแสดงความคิดเห็นและการเข้าถึงทรัพยากรสำหรับการพัฒนาชุมชน องค์กรเหล่านี้มักเป็นแหล่งของการสนับสนุนทางเทคนิค การเงิน และการสร้างเครือข่าย ที่สามารถช่วยเสริมสร้างความสามารถของชุมชนในการจัดการปัญหาของตนเองได้ การขาดองค์กรดังกล่าวจึงทำให้ชุมชนต้องพึ่งพาหน่วยงานราชการเป็นหลัก ซึ่งอาจมีข้อจำกัดในด้านความยืดหยุ่นและการตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของแต่ละชุมชน

ฉะนั้น อุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการอุทกภัยของตำบลทะเลน้อยสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายพื้นฐานในการสร้างเงื่อนไขเริ่มต้น (Starting Conditions) ที่เอื้อต่อการบริหารแบบร่วมมือ โดยเฉพาะปัญหาความไม่สมดุลของทรัพยากรและแรงจูงใจในการเข้าร่วม สภาพเศรษฐกิจ การหาเช่ากินค่าที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเสียค่าโอกาสในการเข้าร่วมกิจกรรมสาธารณะได้ สะท้อนถึงปัญหาที่ประชาชนไม่เห็นความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างการมีส่วนร่วมกับผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมและสามารถสัมผัสได้ในชีวิตประจำวันของพวกเขา ขณะที่การมีส่วนร่วมของกลุ่มหน้าเดิม และความอ่อนแอของภาคประชาสังคมที่ไม่เข้มแข็ง แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดในการออกแบบสถาบัน (Institutional Design) ที่ยังไม่สามารถสร้างช่องทางการเข้าถึงที่เปิดกว้างและครอบคลุมตามหลักการของทฤษฎี (Ansell & Gash, 2008, p. 555) การแก้ไขอุปสรรคเหล่านี้จึงต้องการการพัฒนากลไกที่สามารถตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจของประชาชนควบคู่กับการสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วม การเสริมสร้างองค์กรภาคประชาสังคมให้เข้มแข็ง และการสร้างระบบการมีส่วนร่วมที่หลากหลายและเข้าถึงได้ง่าย เพื่อให้การจัดการอุทกภัยแบบมีส่วนร่วมสามารถบรรลุศักยภาพที่แท้จริงและครอบคลุมประชาชนในวงกว้างมากขึ้น

4.6 แนวทางการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง

การจัดการอุทกภัยในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง เผชิญกับความท้าทายที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงหลายมิติ จากการศึกษาเชิงลึกผ่านการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 และผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง พบว่าปัญหาหลักเกิดจากการทำงานแยกส่วนกันของหน่วยงานต่างๆ ขาดการบูรณาการที่แท้จริง และยังไม่มีภาพรวมของการทำงานเป็นเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ

4.6.1 ปัญหาและความท้าทายที่เป็นอุปสรรคสำคัญ

ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานและสภาพแวดล้อมเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดการอุทกภัยอย่างมีประสิทธิภาพ พื้นที่ทะเลน้อยประสบปัญหาการระบายน้ำที่มีจุดคอขวดที่สำคัญคือ มีช่องทางระบายน้ำเดียวที่มีความยาวเพียง 160 เมตร ทำให้น้ำประมาณ 500 ล้านลูกบาศก์เมตรในเขตทะเลน้อยไม่สามารถระบายออกได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ยังประสบปัญหาการตื้นเขินจากตะกอนที่สะสม และการเพิ่มขึ้นอย่างมากของวัชพืชน้ำ เช่น ผักตบชวาและผักกระเฉด ที่ขัดขวางการไหลของน้ำ การแก้ไขปัญหานี้ยังซับซ้อนด้วยข้อจำกัดด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมถึงปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าพรุเพื่อปลูกสวนปาล์มและสวนยาง ซึ่งทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นตัวดูดซับน้ำตามธรรมชาติลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ การประสานงานและการทำงานเครือข่ายยังเป็นจุดอ่อนที่สำคัญ แต่ละหน่วยงานทำงานตามภารกิจของตนเองโดยขาดการประสานงานอย่างเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมชลประทาน กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ ประชาชนในพื้นที่ยังคงมีบทบาทเป็นเพียงผู้รับบริการ ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจหรือวางแผนการจัดการอุทกภัยอย่างจริงจัง นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรระหว่างการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาทั่วม เช่น การขุดลอกคลองหรือการกำจัดวัชพืชที่ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมักมีข้อจำกัดมาก ขณะที่ความรู้และการเตรียมความพร้อมยังเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไข เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมักขาดความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบการเงินการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ ทำให้ไม่กล้าตัดสินใจหรือปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน โครงการต่างๆ เช่น มิสเตอร์เตือนภัยและ OTOS ยังขาดความต่อเนื่องเนื่องจากไม่มีงบประมาณสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง

4.6.2 กรอบแนวคิดเครือข่ายการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ความซับซ้อนของปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ทะเลน้อยครอบคลุมหลายมิติที่เชื่อมโยงกัน ตั้งแต่มิติกายภาพที่เกี่ยวข้องกับระบบอุทกวิทยาตั้งแต่ต้นน้ำในเขตอำเภอกะปงและป่าพยอมไปจนถึงปลายน้ำที่ทะเลสาบสงขลา มิติสังคม-เศรษฐกิจที่กระทบต่อชุมชนหลายตำบลและกิจกรรมเศรษฐกิจหลากหลาย มิติสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ และมิติการบริหารที่ข้ามเขตอำนาจหลายหน่วยงานหลาย

ระดับ ความซับซ้อนนี้ทำให้การจัดการภัยพิบัติแบบเดิมที่เน้นการสั่งการจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นมีข้อจำกัดที่สำคัญ ได้แก่ ความล่าช้าในการตอบสนอง การขาดความเข้าใจบริบทท้องถิ่น และการใช้ทรัพยากรที่ไม่คุ้มค่า เนื่องจากการซ้ำซ้อนและขาดการประสานงาน

เหตุนี้ กรอบแนวคิดการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมจึงต้องตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานสี่ประการ

1. หลักการกระจายอำนาจที่ถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจในเรื่องที่สามารถจัดการได้ในระดับท้องถิ่นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการอุทกภัยแบบมีส่วนร่วมในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง หลักการนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะการกระจายอำนาจจะทำให้การตัดสินใจเกิดขึ้นใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของชุมชนมากที่สุด ซึ่งในกรณีของการจัดการอุทกภัยที่ต้องอาศัยการตอบสนองที่รวดเร็วและเข้าใจลักษณะพื้นที่เฉพาะ การมีอำนาจตัดสินใจในระดับท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพสูงสุด

กรณีนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตำบลทะเลน้อย (เทศบาลตำบลทะเลน้อย เทศบาลตำบลพนางตุง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง) ถือว่ามีความเข้าใจบริบทและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ได้ดีกว่าส่วนกลาง ทั้งในด้านภูมิประเทศ แหล่งน้ำธรรมชาติ พื้นที่เสี่ยง ตลอดจนวิถีชีวิตและความต้องการของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน จึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและตรงจุด การถ่ายโอนอำนาจยังช่วยลดความซ้ำซ้อนของกระบวนการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างระดับและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องการการประสานงานและการดำเนินงานที่รวดเร็ว

ฉะนั้น การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อยสามารถดำเนินการได้ผ่านการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตำบลทะเลน้อย (เทศบาลตำบลทะเลน้อย เทศบาลตำบลพนางตุง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง) ผู้นำชุมชนในแต่ละหมู่บ้าน กลุ่มอาชีพต่างๆ องค์กรภาคเอกชน และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง การสร้างเครือข่ายนี้ควรเริ่มต้นจากการจัดตั้งศูนย์บริหารจัดการอุทกภัยระดับตำบล ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานกลางในการรวบรวมข้อมูล วางแผน และควบคุมการปฏิบัติงาน โดยมีตัวแทนจากทุกภาคส่วนเข้าร่วม

การดำเนินงานในทางปฏิบัติควรเริ่มจากการสำรวจและจัดทำแผนที่ความเสี่ยงของพื้นที่อย่างละเอียด รวมถึงการระบุจุดอ่อนและจุดแข็งของชุมชนแต่ละแห่ง การจัดทำระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่เกี่ยวข้องกับชุมชนทุกระดับ การฝึกอบรมอาสาสมัครท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจในการจัดการภัยพิบัติ และการสร้างกลไกการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพระหว่างทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ เพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและความรับผิดชอบร่วมในการดูแลรักษาชุมชนของตนเอง

2. หลักการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งในกรณีการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง ถือได้

ว่าเป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และชุมชน เพื่อจัดการปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ รูปแบบการบริหารจัดการนี้เกิดจากความจำเป็นที่ต้องแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายของน้ำที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

เหตุนี้ หลักการมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองเครือข่าย จึงเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนารูปแบบการจัดการอุทกภัย โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการบริหารจัดการ ตั้งแต่การวางแผน การตัดสินใจ การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล การมีส่วนร่วมนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากการให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มเข้ามามีบทบาทอย่างแท้จริงจะทำให้นโยบายและโครงการการจัดการอุทกภัยมีความสอดคล้องกับความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ไม่เพียงแต่สร้างความเข้าใจและความยอมรับในนโยบาย แต่ยังสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของและรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหา ส่งผลให้การดำเนินงานมีความยั่งยืนและได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ วิธีการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่าย จะประกอบด้วยการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมหลายรูปแบบ เริ่มต้นจากการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการอุทกภัยระดับตำบลที่ประกอบด้วยตัวแทนจากทุกภาคส่วน รวมถึงผู้นำชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานราชการ ผู้ประกอบการ และกลุ่มอาสาสมัคร การจัดเวทีประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนในการกำหนดแผนการจัดการอุทกภัย การสร้างระบบข้อมูลข่าวสารและการเตือนภัยที่ทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ การฝึกอบรมและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและอาสาสมัครในชุมชน การจัดทำแผนการจัดการอุทกภัยแบบบูรณาการที่มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานและกลุ่มอย่างชัดเจน และการสร้างกลไกการติดตามประเมินผลและปรับปรุงแผนอย่างสม่ำเสมอ

ประโยชน์และผลลัพธ์ที่คาดหวัง จากการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมนี้ จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายได้อย่างรวดเร็วและตรงจุด ลดความสูญเสียด้านชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน สร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการรับมือกับภัยพิบัติ พัฒนาระบบการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้ตามสถานการณ์ และที่สำคัญคือการสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ซึ่งจะเป็พื้นฐานสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว

3. หลักการหุ้นส่วนที่สร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนโดยแต่ละฝ่ายมีบทบาทที่ชัดเจน ซึ่งในกรณีการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง จำเป็นต้องยึดหลักการหุ้นส่วนที่สร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างเป็นระบบ หลักการนี้เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติมีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากแต่ละภาคส่วนจะมีบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานไม่ซ้ำซ้อนและสามารถใช้ประโยชน์จากจุดแข็งของแต่ละฝ่ายได้อย่างเต็มศักยภาพ

การกำหนดบทบาทของแต่ละภาคส่วนในระบบหุ้นส่วนจะช่วยให้การจัดการอุทกภัยมีความ

ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็น นอกจากนี้ ภาครัฐยังมีอำนาจในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ส่วนภาคเอกชนจะมีบทบาทสำคัญในด้านความเชี่ยวชาญทางเทคโนโลยีและการจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเทคโนโลยีการพยากรณ์อากาศ ระบบเตือนภัย และเครื่องมือการสื่อสาร ซึ่งจะช่วยเพิ่มความแม่นยำและความรวดเร็วในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ

ขณะที่ภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีบทบาทที่ไม่อาจขาดได้ในระบบการจัดการอุทกภัย เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับลักษณะพื้นที่ ความต้องการที่แท้จริงของชุมชน และปัญหาเฉพาะของแต่ละพื้นที่ในตำบลทะเลน้อย ชุมชนเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญในการวางแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหา รวมทั้งเป็นกำลังหลักในการปฏิบัติงานระดับพื้นที่ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้แผนการจัดการอุทกภัยตรงกับความต้องการจริงและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม การทำงานแบบหุ้นส่วนในการจัดการอุทกภัยจำเป็นต้องมีกลไกการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ โดยเริ่มจากการจัดตั้งศูนย์อำนวยการร่วมที่มีตัวแทนจากทุกภาคส่วนมาร่วมกันวางแผนและตัดสินใจ กลไกนี้จะช่วยให้การสื่อสารเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การแบ่งปันข้อมูลและทรัพยากรจะเกิดขึ้นอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม นอกจากนี้ การกำหนดช่วงเวลาและขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายจะช่วยลดความสับสนและเพิ่มความรวดเร็วในการตอบสนอง ซึ่งการใช้ประโยชน์จากจุดแข็งของแต่ละภาคส่วนเหล่านี้จะทำให้การจัดการอุทกภัยมีความครอบคลุมมากขึ้น ภาครัฐจะใช้อำนาจและทรัพยากรที่มีในการสนับสนุนการดำเนินงาน ภาคเอกชนจะนำเทคโนโลยีสมัยใหม่และการจัดการที่เป็นระบบมาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหา ส่วนภาคประชาชนจะเป็นตัวจักรสำคัญในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติและการติดตามผล การผสมผสานความเชี่ยวชาญและทรัพยากรจากทุกฝ่ายจะทำให้เกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ฉะนั้น ระบบหุ้นส่วนจึงมีประโยชน์สำคัญ โดยเฉพาะการนำระบบหุ้นส่วนมาใช้ในการจัดการอุทกภัยจะช่วยลดภาระการทำงานของภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากภาคเอกชนและภาคประชาชนจะเข้ามาแบ่งปันความรับผิดชอบในด้านต่างๆ ทำให้ภาครัฐสามารถมุ่งเน้นไปที่งานหลักด้านการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแล การลดภาระนี้จะส่งผลให้การใช้งบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถจัดสรรทรัพยากรไปยังงานอื่นๆ ที่จำเป็นได้ รวมถึงการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างกัน โดยเฉพาะภาคเอกชนจะได้เรียนรู้เกี่ยวกับความต้องการของชุมชนและกระบวนการทำงานของภาครัฐ ภาครัฐจะได้รับความรู้ด้านเทคโนโลยีและการจัดการที่มีประสิทธิภาพจากภาคเอกชน ส่วนชุมชนจะได้รับการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการปัญหาด้วยตนเอง การแลกเปลี่ยนนี้จะทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ในการจัดการอุทกภัย และยังทำให้คนในชุมชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่องแม้ในสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารหรือนโยบาย และที่สำคัญระบบการจัดการแบบหุ้นส่วนจะช่วยสร้างความสามารถในการปรับตัวและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เมื่อแต่ละภาคส่วนมีโอกาสได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์และบทเรียนจากการ

ปฏิบัติงานจริง จะทำให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาแผนการจัดการอุทกภัยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเรื่อยๆ การสร้างระบบการเรียนรู้แบบองค์กรนี้จะเป็นกุญแจสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการเผชิญกับความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติในระยะยาว

4. หลักการโปร่งใสและรับผิดชอบที่มีกลไกการตรวจสอบและการรายงานผลที่ชัดเจน หลักการนี้เป็นรากฐานสำคัญที่จะสร้างความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจระหว่างภาครัฐและประชาชน ซึ่งในกรณีการพัฒนาแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง จำเป็นต้องยึดหลักการโปร่งใสและรับผิดชอบเป็นแนวทางหลักในการดำเนินงาน หลักการนี้เป็นรากฐานสำคัญที่จะสร้างความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจระหว่างภาครัฐและประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากการจัดการอุทกภัยต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนและการใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อชุมชนมีความเชื่อมั่นในระบบการบริหารจัดการ

การดำเนินงานที่โปร่งใสจะช่วยป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันและสร้างความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากรสาธารณะ ในบริบทของการจัดการอุทกภัย ความโปร่งใสหมายถึงการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วม งบประมาณที่ใช้ในโครงการต่างๆ กระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร และผลการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน การเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้จะทำให้ชุมชนสามารถเข้าใจและติดตามการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลดความสงสัยและข้อกังวลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสาธารณะ และเสริมสร้างความมั่นใจในการมีส่วนร่วมของประชาชน

ขณะที่การมีระบบรับผิดชอบที่ชัดเจนจะทำให้ผู้บริหารต้องตอบสนองต่อผลงานและสามารถปรับปรุงการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง ระบบความรับผิดชอบในการจัดการอุทกภัยจะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน ตั้งแต่องค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน และกลุ่มประชาชนในชุมชน แต่ละหน่วยงานต้องมีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่สามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น การลดระดับความเสียหายจากน้ำท่วม เวลาในการเตือนภัย ประสิทธิภาพของระบบระบายน้ำ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดการภาวะฉุกเฉิน

กลไกการตรวจสอบและการรายงานผลจะช่วยให้สาธารณชนสามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างกลไกเหล่านี้ในบริบทของการจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อยต้องใช้แนวทางหลากหลาย เริ่มจากการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลที่มีตัวแทนจากทุกภาคส่วน รวมถึงประชาชนในพื้นที่ นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการน้ำ คณะกรรมการนี้จะมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินโครงการ ประเมินประสิทธิภาพของมาตรการต่างๆ และให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง ทั้งนี้ การนำหลักการโปร่งใสและรับผิดชอบไปสู่การปฏิบัติจริงต้องเริ่มจากการสร้างระบบสารสนเทศที่เปิดกว้างและเข้าถึงได้ง่าย ตำบลทะเลน้อยควรพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำท่วม แผนการป้องกัน โครงการที่กำลังดำเนินการ และงบประมาณที่ใช้ในแต่ละโครงการ แพลตฟอร์มนี้ควรให้ข้อมูลแบบเรียลไทม์ มีการอัปเดตอย่างสม่ำเสมอ และสามารถเข้าถึงได้ผ่านช่องทางต่างๆ ทั้งเว็บไซต์ แอปพลิเคชันมือถือ และป้ายประชาสัมพันธ์ในชุมชน

ขณะที่การจัดประชุมสาธารณะก็เป็นอีกเครื่องมือสำคัญในการสร้างความโปร่งใส ตำบลทะเลน้อยควรจัดประชุมประจำทุกเดือนหรือทุกไตรมาสเพื่อรายงานความคืบหน้าของโครงการป้องกันอุทกภัย รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชน และอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไข การประชุมเหล่านี้ควรมีการบันทึกและเผยแพร่รายงานการประชุมให้สาธารณชนได้รับทราบ พร้อมทั้งมีช่องทางให้ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้สามารถแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางออนไลน์ โดยระบบการรายงานผลต้องมีความละเอียดและครอบคลุม ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นรายงานรายเดือน รายไตรมาส และประจำปี รายงานควรประกอบด้วยข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เช่น จำนวนครั้งที่เกิดน้ำท่วม ระดับความสูงของน้ำ ความเสียหายที่เกิดขึ้น จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ ประสิทธิภาพของระบบเตือนภัย และความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดการสถานการณ์ นอกจากนี้ ควรมีการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานในแต่ละปีเพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการพัฒนา

การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้หลักการโปร่งใสและรับผิดชอบประสบความสำเร็จ ตำบลทะเลน้อยต้องสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมชลประทาน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มหาวิทยาลัยที่มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดการน้ำ และองค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงเครือข่ายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ความร่วมมือนี้จะช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ และทรัพยากร รวมถึงการสร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ

คุณูปการอีกด้านหนึ่งของการใช้หลักการโปร่งใสและรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างยั่งยืนในการสร้างความเชื่อมั่นของชุมชนต่อการจัดการอุทกภัย เมื่อประชาชนเห็นว่าการดำเนินงานมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และผู้รับผิดชอบพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน ประชาชนจะมีความมั่นใจและยินดีที่จะเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ มากขึ้น การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นกุญแจสำคัญในการจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืน เพราะประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ที่รู้จักปัญหาและความต้องการของชุมชนดีที่สุด

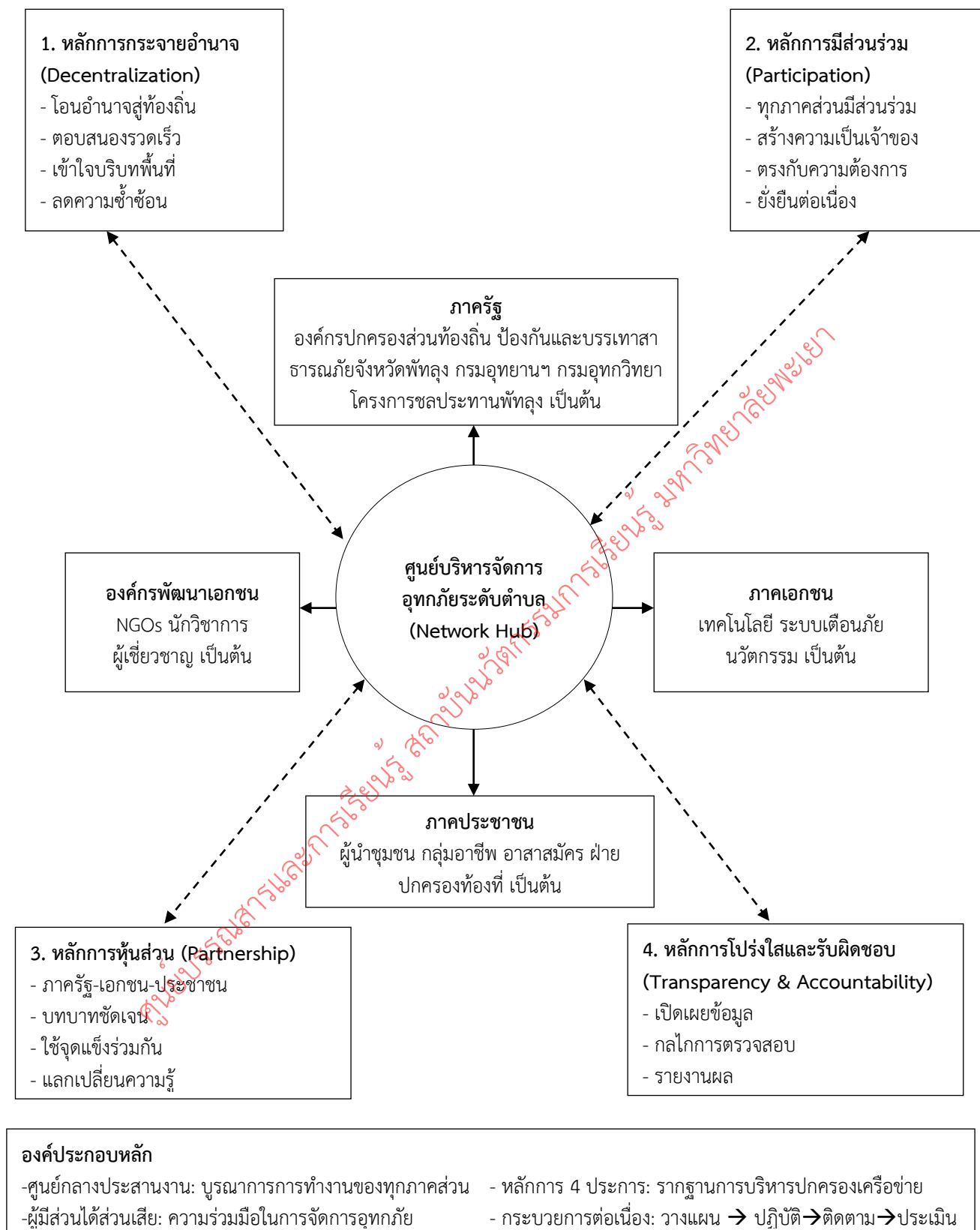
ความเชื่อมั่นที่เกิดขึ้นจะนำไปสู่การสร้างทุนทางสังคม ทำให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือที่เข้มแข็งระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เครือข่ายเหล่านี้จะช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล การระดมทรัพยากร การสร้างนวัตกรรมในการแก้ไขปัญหา และการสร้างความยืดหยุ่นของชุมชนในการรับมือกับปัญหาอุทกภัยในอนาคต นอกจากนี้ ความเชื่อมั่นยังจะช่วยลดต้นทุนในการบริหารจัดการ เนื่องจากลดความขัดแย้งและความต้องการในการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด ฉะนั้น การประยุกต์ใช้หลักการโปร่งใสและรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างยั่งยืนในการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง จึงไม่เพียงแต่เป็นการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลเท่านั้น แต่ยังเป็นกลยุทธ์สำคัญในการสร้างความยั่งยืนและประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาสาธารณะ ซึ่งจะส่งผลให้ตำบลทะเลน้อยมีความสามารถในการรับมือกับความท้าทายด้านอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรอบแนวคิดเครือข่ายการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่นำเสนอผ่านหลักการพื้นฐานทั้ง 4 ประการ จึงแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างระบบการจัดการอุทกภัยที่สอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารปกครองเครือข่ายและการบริหารแบบร่วมมือ โดยเฉพาะหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมที่เชื่อมโยงกับ

แนวคิดการบริหารปกครองแบบแบ่งปัน (Shared Participant Governance) (Provan & Kenis, 2008, p. 234) ขณะที่หลักการหุ้นส่วนสะท้อนถึงความสำคัญของการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships) ในกรอบของการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Governance) ที่เน้นการบูรณาการศักยภาพและทรัพยากรจากหลากหลายภาคส่วน (Casady et al., 2020, p. 177) และหลักการโปร่งใสและรับผิดชอบต่อที่สอดคล้องกับองค์ประกอบสำคัญของการออกแบบสถาบัน (Institutional Design) (Ansell & Gash, 2008, p. 556)

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกรอบแนวคิดที่เสนอกับความเป็นจริงในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย พบว่า ยังมีช่องว่างที่สำคัญในการนำไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะการขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเงื่อนไขเริ่มต้น (Starting Conditions) ที่เป็นอุปสรรค เช่น ความไม่สมดุลของทรัพยากรและแรงจูงใจในการเข้าร่วมของประชาชนที่มีสภาพเศรษฐกิจไม่ค่อยจะดี (ยากจน) การขาดองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง และปัญหาการประสานงานข้ามหน่วยงานที่ซับซ้อน ซึ่งตามทฤษฎีหากเริ่มต้นจากเงื่อนไขบางอย่างที่ไม่เอื้ออำนวย การบริหารแบบร่วมมือจะประสบความล้มเหลว (Ansell & Gash, 2008, pp. 550-552) กรอบแนวคิดจึงต้องการการปรับปรุงให้รวมถึงกลไกการสร้างความสามารถ (capacity building) การสร้างแรงจูงใจที่เป็นรูปธรรม และการพัฒนาภาวะผู้นำเชิงสนับสนุน (Facilitative Leadership) ที่สามารถบริหารจัดการความท้าทายเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ฉะนั้น ความสำเร็จของการประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดนี้จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการสร้างสมดุลระหว่างอุดมการณ์ของทฤษฎีกับข้อจำกัดของความเป็นจริงในบริบทท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยของตำบลทะเลน้อยต้องเริ่มจากการแก้ไขปัญหาพื้นฐานที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม ควบคู่กับการสร้างกลไกการทำงานที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับตัวได้ตามบริบทเฉพาะของพื้นที่ ดังที่ทฤษฎีการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วม (Participatory Disaster Risk Management) เสนอไว้ว่า ความสำเร็จของการจัดการภัยพิบัติอยู่ที่การสามารถบูรณาการศักยภาพและทรัพยากรจากหลากหลายภาคส่วนเข้าด้วยกันได้อย่างแท้จริง (Maskrey et al., 2021, p. 2) โดยต้องคำนึงถึงความหลากหลายของความต้องการ ข้อจำกัดทางทรัพยากร และความสามารถในการปรับตัวเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระยะสั้นและระยะยาว



ภาพที่ 4.1 การบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง
ที่มา : โดยผู้วิจัย

4.6.3 โครงสร้างเครือข่ายและกลไกการทำงาน

การจัดการอุทกภัยในพื้นที่ตำบลทะเลน้อยจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างเครือข่ายที่มีการเชื่อมโยงแบบหลายระดับและกลไกการทำงานที่เป็นระบบ เพื่อให้สามารถรับมือกับปัญหาน้ำท่วมที่มีความซับซ้อนและส่งผลกระทบข้ามเขตการปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โครงสร้างเครือข่ายที่เหมาะสมควรแบ่งออกเป็น 3 ระดับที่เชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพและมีความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของแต่ละระดับประกอบด้วย

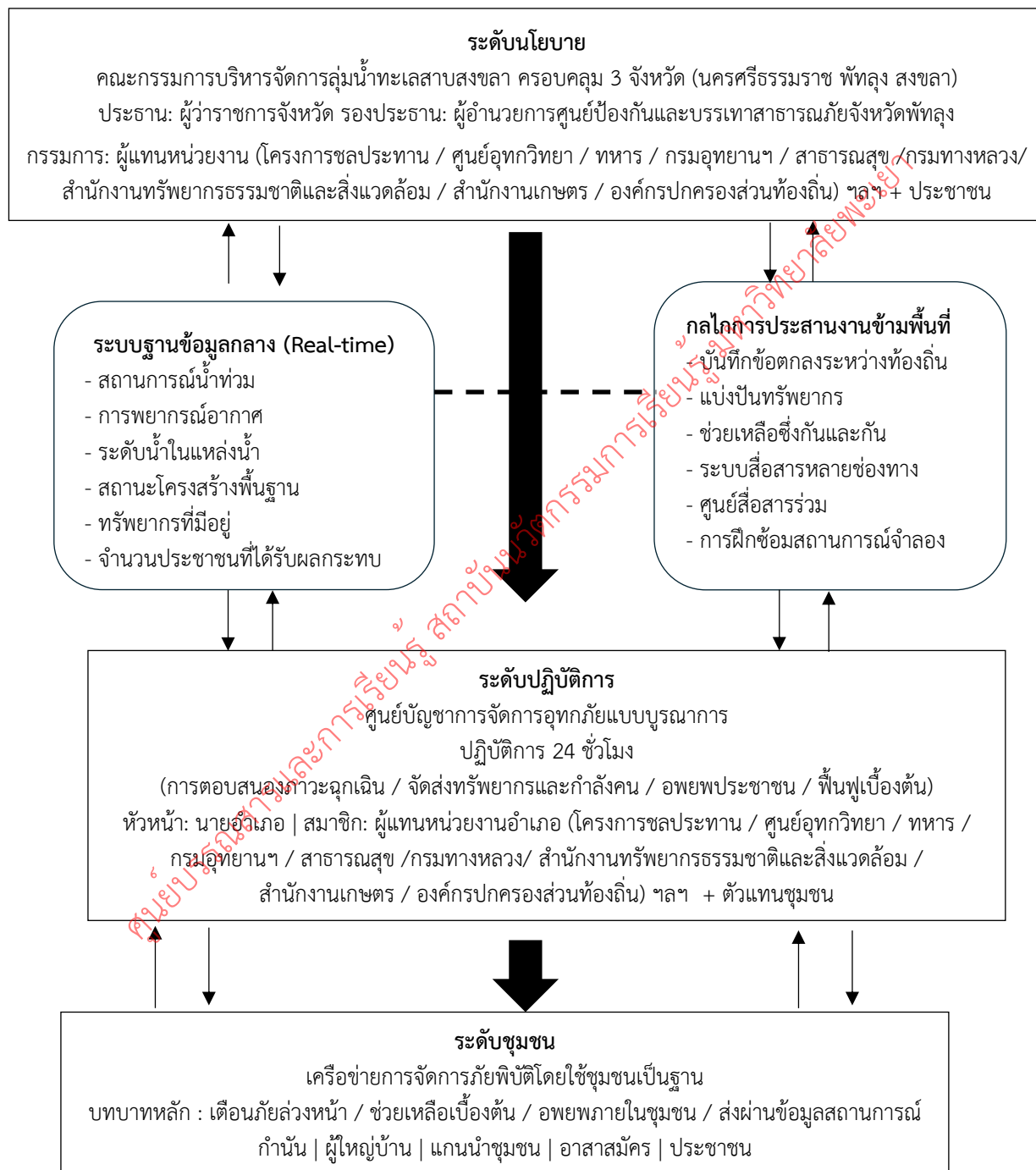
1. ระดับนโยบาย ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่ครอบคลุมสามจังหวัดหลัก คือ นครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา (ซึ่งไม่ใช่เฉพาะจังหวัดพัทลุง) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกิดเหตุหรือตามการหมุนเวียนเป็นประธาน และกรรมการจากผู้แทนทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงผู้แทนภาคประชาชน คณะกรรมการนี้มีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การจัดการอุทกภัย ตัดสินใจเชิงนโยบายในสถานการณ์ฉุกเฉิน และจัดสรรทรัพยากรระดับจังหวัด

2. ระดับปฏิบัติการ ประกอบด้วยศูนย์บัญชาการจัดการอุทกภัยแบบบูรณาการระดับพื้นที่ โดยมีนายอำเภอที่เกิดเหตุเป็นหัวหน้าและสมาชิกจากผู้แทนทุกหน่วยงานในระดับอำเภอและตัวแทนชุมชน ศูนย์บัญชาการนี้ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการหลักในการประสานงานการตอบสนองภาวะฉุกเฉิน การจัดส่งทรัพยากรและกำลังคน การอพยพประชาชน และการฟื้นฟูเบื้องต้น โดยต้องสามารถปฏิบัติงานได้ตลอด 24 ชั่วโมงในช่วงเกิดเหตุการณ์ ซึ่งเชื่อมโยงลงสู่ระดับชุมชน

3. ระดับชุมชน ประกอบด้วยเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นฐานซึ่งมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แกนนำชุมชน อาสาสมัคร และประชาชนในพื้นที่เป็นสมาชิก เครือข่ายระดับนี้เป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญระหว่างระบบการจัดการภัยพิบัติของภาครัฐกับความต้องการและศักยภาพของชุมชน มีบทบาทในการเตือนภัยล่วงหน้า การช่วยเหลือเบื้องต้น การอพยพภายในชุมชน และการส่งผ่านข้อมูลสถานการณ์ขึ้นไปยังระดับปฏิบัติการและนโยบาย

กลไกการประสานงานข้ามพื้นที่ในโครงสร้างเครือข่ายดังกล่าวต้องมีบันทึกข้อตกลงระหว่างท้องถิ่นเพื่อสร้างกรอบความร่วมมือในการแบ่งปันทรัพยากร การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และการประสานงานในการจัดการภัยพิบัติ บันทึกข้อตกลงดังกล่าวควรระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เช่น เครื่องสูบน้ำ รถบรรทุกน้ำ เรือช่วยเหลือ และบุคลากรเชี่ยวชาญ รวมถึงกำหนดแนวทางการชดเชยค่าใช้จ่ายและความรับผิดชอบในกรณีเกิดความเสียหาย ควบคู่ไปกับระบบการเชื่อมโยงข้อมูลที่พัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางที่ทุกหน่วยงานสามารถเข้าถึงและแบ่งปันข้อมูลได้แบบเรียลไทม์ ระบบนี้ควรรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำท่วม การพยากรณ์อากาศ ระดับน้ำในแหล่งน้ำต่างๆ สถานะของโครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากรที่มีอยู่ และจำนวนประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เพื่อให้การตอบสนองต่อเหตุการณ์ฉุกเฉินมีความรวดเร็วและแม่นยำมากขึ้น ระบบการสื่อสารและการประสานงานในกรอบนี้ควรมีช่องทางหลายรูปแบบ ทั้งระบบโทรคมนาคมปกติ วิทยุสื่อสาร และระบบสำรองในกรณีที่โครงสร้างพื้นฐานการสื่อสารได้รับความเสียหาย การจัดตั้งศูนย์สื่อสารร่วมที่สามารถประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ และการฝึกซ้อมการใช้ระบบสื่อสารในสถานการณ์จำลองจึงเป็นสิ่งจำเป็น

การทำงานของเครือข่ายนี้ต้องมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน มีแนวทางการตัดสินใจที่รวดเร็ว และมีกลไกการติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขระบบการทำงานจากบทเรียนที่ได้รับในแต่ละครั้งที่เกิดเหตุการณ์น้ำท่วม เพื่อให้เครือข่ายมีประสิทธิภาพและความพร้อมที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทั้งหมดนี้จะช่วยสร้างระบบการจัดการน้ำท่วมที่สามารถตอบสนองต่อความซับซ้อนของปัญหาข้ามเขตการปกครองและมีความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ภาพที่ 4.2 โมเดลเครือข่ายการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย

ที่มา: โดยผู้วิจัย

4.6.4 รูปแบบการมีส่วนร่วมในแต่ละระยะการจัดการ

การมีส่วนร่วมในระยะเตรียมการและป้องกันเป็นรากฐานสำคัญของระบบการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ ชุมชนต้องเป็นแกนหลักในการจัดทำแผนที่ความเสี่ยงของพื้นที่ตนเอง โดยผสมผสานภูมิปัญญาของผู้สูงอายุ ความคิดสร้างสรรค์ของเยาวชน และความเข้าใจโครงสร้างสังคมของผู้นำชุมชน การกำหนดจุดอพยพและเส้นทางหลายเส้นทางจำเป็นต้องคำนึงถึงความสามารถในการเคลื่อนย้ายของทุกกลุ่ม รวมทั้งการจัดตั้งทีมจัดการภัยพิบัติระดับหมู่บ้านที่มีโครงสร้างชัดเจนและได้รับการฝึกอบรมทักษะเฉพาะทาง (Nkombi & Wentink, 2022, pp. 12-15) ขณะเดียวกันหน่วยงานต่างๆ ควรร่วมกันจัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติแบบบูรณาการ แบ่งปันข้อมูลและทรัพยากรในการเฝ้าระวัง และประสานงานติดตั้งระบบเตือนภัยที่ครอบคลุมทุกพื้นที่

เมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน การบัญชาการแบบบูรณาการจะต้องอาศัยศูนย์บัญชาการรวมที่ทำงานเหมือนสมองกลาง โดยมีตัวแทนที่มีอำนาจตัดสินใจจากทุกหน่วยงานและชุมชนสามารถระดมทรัพยากรได้ทันที การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามความเชี่ยวชาญต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมด้วยระบบการสื่อสารที่เชื่อถือได้หลายช่องทางตั้งแต่เทคโนโลยีขั้นสูงจนถึงวิธีการดั้งเดิม การระดมทรัพยากรแบบเครือข่ายจะช่วยให้สามารถแบ่งปันทรัพยากรระหว่างพื้นที่ได้อย่างคล่องตัวตามบันทึกข้อตกลงที่มีชีวิตและปรับเปลี่ยนได้ ขณะเดียวกันการเชื่อมโยงกับภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความเข้าใจร่วมกันล่วงหน้าจะช่วยหลีกเลี่ยงความสับสนในยามวิกฤต ซึ่งทำให้เห็นว่าระบบการสื่อสารที่หลากหลายและเชื่อถือได้ นับว่าเป็นกลไกสำคัญตามแนวปฏิบัติพื้นฐานของการจัดการภัยพิบัติที่ได้รับการพิสูจน์ตามหลักการในการวางแผนและประสานงาน (Joko Pramono et al., 2020, pp. 2396-2403)

ขณะที่ระยะฟื้นฟูและพัฒนาต้องเริ่มต้นด้วยการประเมินความเสียหายและความต้องการแบบมีส่วนร่วมที่ฟังเสียงของทุกกลุ่ม รวมถึงกลุ่มที่มักถูกมองข้ามแต่ได้รับผลกระทบมากที่สุด การวิเคราะห์สาเหตุจำเป็นต้องมองปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่ทำให้เกิดความเปราะบางไม่เท่าเทียมกัน การวางแผนฟื้นฟูแบบบูรณาการจึงต้องครอบคลุมทุกมิติตั้งแต่การสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ทนทานขึ้นตามหลักการ “Build Back Better” การสร้างความหลากหลายทางเศรษฐกิจและพัฒนาทักษะใหม่ การเสริมสร้างเครือข่ายสังคมและรักษาสีน้ำจืดวัฒนธรรม ไปจนถึงการฟื้นฟูระบบนิเวศและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่องด้วยตัวชี้วัดที่ชุมชนเข้าใจและมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการเรียนรู้และปรับปรุงแผนงานได้ตลอดเวลา เพื่อสร้างสังคมที่เข้มแข็ง และเป็นสังคมที่เป็นธรรมมากขึ้นผ่านกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชน (Haliza Abdul Rahman, 2018, pp. 55-66)

การจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพจึงต้องอาศัยการผนึกกำลังระหว่างชุมชน หน่วยงาน และภาคีต่างๆ ในทุกระบวนการ ตั้งแต่การเตรียมความพร้อมที่ให้ชุมชนเป็นแกนหลักในการจัดทำแผนที่ความเสี่ยงและทีมจัดการภัยพิบัติ การตอบสนองที่ใช้ศูนย์บัญชาการรวมและระบบสื่อสารหลายช่องทาง ไปจนถึงการฟื้นฟูแบบบูรณาการที่มุ่งสร้างสังคมที่เข้มแข็งและเป็นธรรมมากขึ้น ความสำเร็จของระบบนี้ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของทุกฝ่าย การแบ่งปันทรัพยากรและความรู้ การสื่อสารที่เชื่อถือได้ และการเรียนรู้ปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

เพื่อให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความเปราะบางหรืออาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนที่มีความเสี่ยงในมิติต่างๆที่มีอยู่ในชุมชนได้

4.6.5 ระบบการสื่อสารและการแลกเปลี่ยนข้อมูล

ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแบบบูรณาการถือเป็นหัวใจสำคัญของเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรวบรวม ประมวลผล และกระจายข้อมูลที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจและการดำเนินงานในสถานการณ์ฉุกเฉิน ศูนย์ข้อมูลกลางจะต้องออกแบบให้สามารถรวบรวมข้อมูลหลากหลายประเภท ได้แก่ ข้อมูลอุตุนิยมวิทยาและการพยากรณ์อากาศที่ได้รับจากกรมอุตุนิยมวิทยา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลระดับน้ำและปริมาณน้ำฝนแบบเรียลไทม์จากสถานีวัดน้ำและเซ็นเซอร์อัตโนมัติที่กระจายอยู่ตามพื้นที่เสี่ยง รวมถึงข้อมูลภาพจากกล้องวงจรปิดที่ติดตั้งตามจุดยุทธศาสตร์ต่าง ๆ และข้อมูลประชากรและทรัพยากรในการช่วยเหลือที่จำเป็นสำหรับการวางแผนการอพยพและการกระจายความช่วยเหลือ (Ahmad et al., 2017, pp. 46-52)

นอกจากการรวบรวมข้อมูลแล้ว ระบบแจ้งเตือนหลายช่องทางเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญยิ่งเนื่องจากช่วยให้ข้อมูลสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ การส่ง SMS แจ้งเตือนอัตโนมัติตามการลงทะเบียนจะช่วยให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงได้รับข้อมูลเตือนภัยล่วงหน้าอย่างรวดเร็ว ขณะที่ระบบ Cell Broadcast ทำหน้าที่ส่งข้อความแจ้งเตือนฉุกเฉินไปยังโทรศัพท์มือถือทุกเครื่องในพื้นที่ที่กำหนดโดยไม่จำเป็นต้องมีการลงทะเบียนล่วงหน้า อีกทั้งระบบไลน์กลุ่มซึ่งปัจจุบันก็มีใช้อยู่สำหรับการประสานงานของเจ้าหน้าที่ช่วยให้การสื่อสารภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกัน หอกระจายเสียงและวิทยุชุมชนจะช่วยเข้าถึงกลุ่มประชาชนที่อาจไม่สามารถรับข้อมูลผ่านช่องทางเทคโนโลยีใหม่ได้

จากการศึกษาสถานการณ์จริง พบว่าปัจจุบันในจังหวัดพัทลุงมีการพัฒนาช่องทางการสื่อสารที่เป็นผลลัพธ์จากการขับเคลื่อนโครงการฝึกอบรมอาสาสมัครเครือข่ายเตือนภัย “มิสเตอร์เตือนภัย” ซึ่งเป็นโครงการที่มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุงด้านที่ 1 การเสริมสร้างความมั่นคง กลยุทธ์เสริมสร้างความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โครงการนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญคือเพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมซึ่งเป็นเครือข่ายตัวแทนของฝ่ายปกครองท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน) ฝ่ายปกครองท้องถิ่น (ผู้บริหารและข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพัทลุง) และอาสาป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ได้เข้ามาเป็นตัวแทนชุมชนท้องถิ่นเพื่อเป็นอาสาสมัครเตือนภัย “มิสเตอร์เตือนภัย” ในการเฝ้าระวังสถานการณ์ ตรวจวัดระดับน้ำ ปริมาณน้ำฝน และใช้เครื่องมือสื่อสารโดยเฉพาะหอกระจายข่าวในชุมชน/หมู่บ้านในการแจ้งเตือนภัยได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการสื่อสารไปยังประชาชนในพื้นที่ประสบภัยให้เฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัยและเตรียมแผนอพยพจากพื้นที่เสี่ยงภัยได้อย่างรวดเร็ว กระบวนการเหล่านี้จึงช่วยลดผลกระทบที่อยู่ในรูปแบบความเสียหายต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ (โครงการฝึกอบรมอาสาสมัครเครือข่ายเตือนภัย “มิสเตอร์

เตือนภัย”โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง, 2567)

ลักษณะดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นความพยายามในการพัฒนา โดยกลไกการสื่อสารแบบสองทิศทาง มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความยืดหยุ่นและความสามารถในการตอบสนองของระบบการจัดการภัยพิบัติ (Ahmad et al., 2017, pp. 46-52) ช่องทางการรับข้อมูลจากชุมชนควรประกอบด้วยแอปพลิเคชันโมบายที่ออกแบบมาเป็นพิเศษสำหรับการรายงานสถานการณ์จากประชาชน โดยให้สามารถส่งข้อมูล ภาพถ่าย และตำแหน่ง GPS ได้อย่างง่ายดาย ศูนย์รับแจ้งเหตุที่ให้บริการตลอด 24 ชั่วโมงจะทำหน้าที่เป็นจุดประสานหลักในการรับข้อมูลจากประชาชนและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในขณะเดียวกัน เครือข่ายอาสาสมัครที่ได้รับการฝึกอบรมจะช่วยในการรายงานสถานการณ์จากพื้นที่และทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างชุมชนกับหน่วยงานราชการ

ต่อเนื่องจากการรับข้อมูลจากชุมชนแล้ว กลไกการตอบสนองต่อข้อมูลที่ได้รับจากชุมชนต้องมีระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส ระบบการตรวจสอบและยืนยันข้อมูลอย่างรวดเร็วจะช่วยให้สามารถกรองข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือและนำไปใช้ในการตัดสินใจได้อย่างแม่นยำ การให้ข้อมูลป้อนกลับแก่ผู้รายงานจะช่วยสร้างความมั่นใจและการมีส่วนร่วมของประชาชน พร้อมทั้งสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการเฝ้าระวังอย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญคือการปรับปรุงแผนการดำเนินงานตามข้อมูลใหม่ที่ได้รับจะทำให้ระบบการจัดการภัยพิบัติมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวให้เหมาะสมกับสถานการณ์จริงที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.6.6 การพัฒนาศักยภาพและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

การพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่เป็นรากฐานสำคัญของระบบการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ โดยจำเป็นต้องมีหลักสูตรการฝึกอบรมแบบบูรณาการที่ออกแบบมาอย่างครอบคลุมและเป็นระบบ จากการสัมภาษณ์พบว่า ปัจจุบันยังมีช่องว่างในการพัฒนาอย่างชัดเจน ดังที่เทศบาลตำบลทะเลน้อยระบุว่า “ควรจะมีการทบทวน เจ้าหน้าที่เขารู้อยู่แล้ว แต่ว่าไม่ได้มีการอบรมทบทวน เกี่ยวกับการช่วยเหลือกรณี ภาวะอุทกภัย อุทกภัย อุทกภัย ควรจะมีค่ะ มีการฝึกซ้อม ทุกปีค่ะ” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลลำปำยืนยันว่า “ยังไม่มี” การถอดบทเรียนจากเหตุการณ์ที่ผ่านมาเลย (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยปฏิบัติงาน องค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) หลักสูตรดังกล่าวควรประกอบด้วยความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบการเงินการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาที่พบ โดยเฉพาะในพื้นที่ลำปำ ที่ระบุว่า “สำนักงานป้องกันภัยของจังหวัด แล้วก็ของเขต” และ “กลัวขัดกับหลักเกณฑ์ของการช่วยเหลือ กฎระเบียบ” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายและสามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังต้องเสริมสร้างทักษะการบริหารจัดการภัยพิบัติในทุกระยะ ตั้งแต่การเตรียมความพร้อม การตอบสนองฉุกเฉิน ไปจนถึงการฟื้นฟูและการสร้างความเข้มแข็ง โดยเฉพาะในการแก้ไขปัญหาเรื่องเงินเยียวยาที่ปลัดลำปำระบุว่า “ท้องถิ่นก็จะแจก 2 นั่นก็แค่บางครัวเรือน” และสร้าง

ความเป็นธรรมในการจัดสรรความช่วยเหลือ (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568)

ในยุคดิจิทัลปัจจุบัน การพัฒนาทักษะการใช้เทคโนโลยีและระบบสารสนเทศถือเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ต้องสามารถใช้ระบบเตือนภัยล่วงหน้า ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) แอปพลิเคชันสำหรับการจัดการเหตุฉุกเฉิน และเครื่องมือการสื่อสารดิจิทัลต่างๆ ได้อย่างคล่องแคล่ว ซึ่งในปัจจุบันพบว่าพื้นที่จังหวัดพัทลุงยังใช้วิธีการสื่อสารแบบดั้งเดิมเป็นหลัก ดังที่ลำปำระบุว่า “หอกระจายข่าวบ้าง เสียงตามสายแล้วก็ให้ประชาสัมพันธ์จังหวัดพัทลุงประชาสัมพันธ์” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) และทะเลน้อยเล่าว่า “การสื่อสารมันก็จะมีปัญหากับบางคน บางคนก็อาจจะฟังไม่ค่อยเข้าใจต้องใช้ภาษาถิ่น” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) ควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะการสื่อสารและการทำงานเป็นทีม เนื่องจากการจัดการภัยพิบัติต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายภาคส่วนและการสื่อสารกับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะกับกลุ่มผู้สูงอายุที่เป็นประชากรหลักในพื้นที่ ซึ่งทะเลน้อยระบุว่า “ผู้สูงอายุมาก ตอนนี้ผู้สูงอายุที่รับเบี้ย รับเงินเดือนอยู่นะคะ ประมาณ 1,500 กว่าคน” จากประชากรรวม 6,700 คน (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568)

นอกจากนี้การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ผ่านการศึกษาดูงานในพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการจัดการภัยพิบัติจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ได้เรียนรู้แนวทางปฏิบัติที่ดี เข้าใจกระบวนการแก้ไขปัญหาในสถานการณ์จริง และสามารถนำความรู้ที่ได้มาประยุกต์ใช้ในบริบทของพื้นที่ตนเองได้อย่างเหมาะสม เช่น การเรียนรู้จากประสบการณ์ของทะเลน้อยที่สามารถแก้ปัญหาหน้าท่วมในหมู่บ้านหัวป่าเขียวได้ด้วย “การทำถนนสองฝั่งคลอง คลองเครื่องคะ ที่ทางระบายน้ำ ถมถนนสูงขึ้น” หรือการใช้ประสบการณ์จากยะลาที่ “เขาใช้วิธีการการสร้างตัวแทนของหมู่บ้าน ก็คือเป็นตัวแทนของประชาชนแต่ละหมู่ คราวนี้ตัวแทนของแต่ละหมู่ ก็จะมีเงินจ้างเพื่อที่จะเป็นตัวกระบอกเสียงหรือว่าตัวกระจายข่าวต่างๆ ของเทศบาลไปยังประชาชน” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการอย่างสม่ำเสมอจะช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การอัปเดตความรู้ใหม่ และการสร้างเครือข่ายในการทำงาน รวมถึงการจัดทำคู่มือปฏิบัติการที่เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่นจะทำให้เจ้าหน้าที่มีแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและสามารถอ้างอิงได้ในสถานการณ์จริง

สำหรับการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน การฝึกอบรมการจัดการภัยพิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นฐานถือเป็นกลยุทธ์ที่มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากชุมชนเป็นหน่วยแรกที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติและเป็นกำลังหลักในการช่วยเหลือตนเองก่อนที่จะหน่วยงานภายนอกจะเข้ามาให้ความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำ โดยทะเลน้อยประเมินว่า “ประมาณ 30 ค่ะแน่นเต็ม 100” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) และลำปำให้คะแนน “ประมาณ 7 จากคะแนนเต็ม 10” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) สำหรับการมีส่วนร่วมในประชาคม การฝึกอบรมควรเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ความเสี่ยงและความอ่อนแอของชุมชนแต่ละแห่ง เพื่อให้ชุมชนเข้าใจถึงภัยที่อาจเกิดขึ้นและผลกระทบที่อาจตามมา โดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นฐาน จากนั้นจึงพัฒนาทักษะในการจัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติระดับชุมชนที่เหมาะสมกับบริบทและทรัพยากรของแต่ละพื้นที่

ที่สำคัญทักษะการปฐมพยาบาลและการช่วยเหลือเบื้องต้น ถือเป็นความสามารถพื้นฐานที่สมาชิกชุมชนทุกคนควรมี เพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองและผู้อื่นได้ในเวลาวิกฤติก่อนที่จะมีแพทย์และกู้ภัยจะมาถึง การฝึกการใช้อุปกรณ์ฉุกเฉินต่างๆ เช่น เครื่องดับเพลิง อุปกรณ์การสื่อสารฉุกเฉิน และการวางแผนเส้นทางการอพยพที่ปลอดภัยจะช่วยให้ชุมชนสามารถรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างมีระบบ โดยเฉพาะการใช้เครื่องมือที่มีอยู่แล้วในพื้นที่ เช่น “เครื่องผลักดันน้ำของชลประทาน ช่วยระบายน้ำลงทะเล” ที่ลำปำมีการใช้อยู่ (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) หรือการปรับปรุงระบบสื่อสารให้ทันสมัยดังที่ทะเลน้อยวางแผนว่า “ปีนี้จะเปลี่ยนบริษัทที่เขาทำ ประชาสัมพันธ์ของเทศบาล ทำยังไงให้ประชาชนได้เข้าถึงมากขึ้น” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) และการพัฒนา LINE OA เพื่อการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงเป็นอีกหนึ่งมิติที่สำคัญในการพัฒนาศักยภาพ การจัดตั้งเครือข่ายอาสาสมัครข้ามหมู่บ้านจะช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งของระบบการจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่ เนื่องจากสามารถระดมกำลังและทรัพยากรร่วมกันได้มากขึ้น ดังเช่นกรณีของลำปำที่มีความร่วมมือข้ามพื้นที่ “เคยมีแล้วครั้งนึงครับ” คือ การทำงานร่วมกันระหว่างนางตุงในการ “ขุดลอกคลองกะปะ มันเป็นเขตพนาตุงกับลำปำ เราก็ร่วมด้วยช่วยกัน” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชนจะทำให้เกิดการถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ เช่น การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างทะเลน้อยกับลำปำที่มีปัญหาล้างคลองกัน ที่ลำปำระบุว่า “เหมือนกับทะเลน้อยแต่แค่อยู่คนละอำเภอ ก็จะเป็นลักษณะภูมิศาสตร์จนถึงปากพะยูนเหมือนกัน” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) ส่วนการสร้างระบบพี่เลี้ยงและการถ่ายทอดความรู้จะช่วยให้ความรู้และทักษะเหล่านี้คงอยู่และพัฒนาต่อเนื่องในชุมชน โดยอาศัยภูมิปัญญาของผู้สูงอายุที่มีประสบการณ์ “โดยมากจะเป็นข้าราชการที่เกษียณ ผู้สูงอายุที่มีประสบการณ์ ปราชญ์ชาวบ้าน” และ “อดีตกำนัน อดีตผู้ใหญ่บ้าน อดีตนายก อาจารย์ผอ. ที่อยู่ในพื้นที่ ที่เกษียณไปแล้ว ที่เป็นพี่เลี้ยงของคนในชุมชน” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยสร้างความยั่งยืนให้กับระบบการจัดการภัยพิบัติในระยะยาว ทำให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นและมีความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

4.6.7 กลไกการติดตามและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

ระบบการติดตามและประเมินผลต้องมีตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจนและวัดผลได้ ได้แก่ ระยะเวลาในการตอบสนองต่อเหตุการณ์ฉุกเฉิน ระดับความเสียหายและจำนวนผู้ประสบภัย ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงาน และความพึงพอใจของผู้ได้รับผลกระทบ จากการสัมภาษณ์พบว่า ปัจจุบันการติดตามประเมินผลยังขาดระบบที่ชัดเจน โดยเฉพาะในด้านการวัดประสิทธิภาพของการตอบสนอง ทั้งสองพื้นที่แม้จะมีข้อมูลพื้นฐานแต่ยังไม่ได้นำมาวิเคราะห์เป็นระบบ ดังที่เทศบาลตำบลทะเลน้อยระบุว่า “เรามีข้อมูลที่มันดีด้วยประจักษ์อยู่แล้ว มันชัดเจนอยู่แล้วละ ปริมาณอย่างเนี่ยเราวัด ปริมาณน้ำขึ้นน้ำลงเราวัด มีประกอบเรียบร้อยแล้ว” แต่ข้อมูลเหล่านี้ยังไม่ได้นำมาพัฒนาเป็นตัวชี้วัดที่สามารถใช้ประเมินประสิทธิภาพของการจัดการได้อย่างเป็นระบบ (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) ในส่วนของระยะเวลาการตอบสนอง

พบว่าพื้นที่สามารถตอบสนองได้ค่อนข้างรวดเร็ว โดยลำปาระบุว่า “พื้นที่ที่เลยครับ ถ้ามีปัญหา ก็ลงไปพื้นที่เลย” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปา, สัมภาษณ์, 2568) และเทศบาลตำบลทะเลน้อยประเมินประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัยที่ “80 ค่ะ จากคะแนนเต็ม 100” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) แต่การประเมินเหล่านี้ยังขาดเกณฑ์มาตรฐานและการเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่นหรือมาตรฐานสากล

สำหรับระดับความเสียหายและจำนวนผู้ประสบภัย ข้อมูลที่มีอยู่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการจัดการที่ดีขึ้น เช่น ลำปาที่มีความเสียหาย “ประมาณ 95 หลัง รวมรวมก็ประมาณ 100 หลังพอดี” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปา, สัมภาษณ์, 2568) ซึ่งเป็นข้อมูลที่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้าได้ และทะเลน้อยที่สามารถลดจำนวนพื้นที่ประสบภัยได้อย่างชัดเจนในหมู่บ้านห้วยป่าเขียว “ตั้งแต่ปี 62 63 ประมาณ 3-4 ปีแล้วน้ำไม่ท่วม” หลังจากการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเหล่านี้ยังไม่ได้นำมาวิเคราะห์เป็นแนวโน้ม หรือเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของภูมิภาคเพื่อประเมินประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ในด้านระดับการมีส่วนร่วม พบว่ามีการประเมินเบื้องต้นแล้ว โดยทะเลน้อยให้คะแนน “ประมาณ 30 คะแนนเต็ม 100” สำหรับความเข้มแข็งของชุมชน (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) และลำปาให้คะแนน “ประมาณ 7 จาก 10 คะแนนเต็ม” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปา, สัมภาษณ์, 2568) สำหรับการมีส่วนร่วมในประชาคม แต่การประเมินเหล่านี้ยังเป็นการประเมินเชิงคุณภาพที่ขาดเกณฑ์การวัดที่ชัดเจน

ความพึงพอใจของผู้ได้รับผลกระทบเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่ยังขาดการเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ แม้ว่าจากการสัมภาษณ์จะมีการประเมินระดับความไว้วางใจที่ทะเลน้อยให้ “70 ไม่มีใครพอใจเราหมดหรอก 70 ถึง 75 80 ก็มากไป มันยังมีคนที่ไม่เห็นด้วย” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) แต่ข้อมูลนี้ยังไม่ได้มาจากการสำรวจความพึงพอใจอย่างเป็นระบบ ปัญหาหลักที่พบคือเรื่องความเป็นธรรมในการจัดสรรความช่วยเหลือ ดังที่ทะเลน้อยระบุว่า “ส่วนใหญ่ที่มีปัญหาความบาดหมางก็คือเรื่อง ของบริจาค” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) และปัญหาการประเมินความเสียหายที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง “พอฟังท้องถิ่นอื่นนะ แบบปุพรมแบบเนี่ยมันไม่ใช่ มันทำให้ เนี่ย พอมาเปรียบเทียบ ทำไมทะเลน้อย นายกไม่ให้ ทำไมที่อื่นให้” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) กระบวนการติดตามประเมินผลควรประกอบด้วย การประเมินหลังเกิดเหตุทุกครั้ง การประเมินประสิทธิภาพของระบบการจัดการ การประเมินความเข้มแข็งของเครือข่าย และการทบทวนแผนและปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ โดยต้องสร้างกลไกการเก็บข้อมูลที่เป็นระบบและสามารถเปรียบเทียบได้ระหว่างช่วงเวลาและพื้นที่ต่างๆ

กลไกการเรียนรู้และปรับปรุงจะต้องมีการจัดการความรู้ที่จัดเก็บข้อมูลและบทเรียนจากทุกเหตุการณ์ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างพื้นที่ และการปรับปรุงแผนและขั้นตอนการปฏิบัติงาน ปัจจุบันพบว่าการจัดการความรู้ยังเป็นไปอย่างไม่เป็นระบบ ดังที่ลำปาระบุว่า “ไม่เคยมีการทบทวน” และ “ยังไม่มี” การถอดบทเรียนจากเหตุการณ์ที่ผ่านมา (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปา, สัมภาษณ์, 2568) แม้ว่าจะมีข้อมูลที่ดีอยู่แล้วก็ตาม เช่น ข้อมูลที่ทะเลน้อยเก็บรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบ “เรามีข้อมูลปริมาณน้ำฝน เราวัดปริมาณน้ำขึ้นน้ำลง ประจำวันเช้าเย็น รายงานวันละสองรอบค่ะ มีเจ้าหน้าที่รายงานวันละสอง

รอบ แล้วเราเอามาสรุปเก็บข้อมูล แต่ละสัปดาห์ แล้วก็ประจำเดือน” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) ข้อมูลเหล่านี้มีศักยภาพสูงในการนำมาพัฒนาเป็นฐานความรู้สำหรับการวางแผนและการตัดสินใจ แต่ยังขาดกระบวนการวิเคราะห์และสกัดบทเรียนออกมาเป็นความรู้ที่สามารถถ่ายทอดและประยุกต์ใช้ได้

การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างพื้นที่ที่มีศักยภาพสูง โดยเฉพาะระหว่างพื้นที่ที่มีลักษณะภูมิศาสตร์และปัญหาคล้ายคลึงกัน ดังที่ลำปำอธิบายว่า “เหมือนกับทะเลน้อยแต่แค่อำเภอคนละอำเภอ ก็จะเป็นลักษณะภูมิศาสตร์จนถึงปากพะยูนเหมือนกัน” และมีประสบการณ์การทำงานร่วมกันแล้ว “เคยมีแล้วครั้งนึงครับ” ในการขุดลอกคลอง (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) การสร้างกลไกการแลกเปลี่ยนที่เป็นทางการจะช่วยให้เกิดการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การเรียนรู้วิธีการจัดเก็บข้อมูลของทะเลน้อย การใช้เทคโนโลยีในการติดตามสถานการณ์ หรือการแก้ปัญหาเฉพาะของแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ยังควรขยายการแลกเปลี่ยนไปยังพื้นที่อื่นที่ประสบความสำเร็จ เช่น พื้นที่ที่สามารถลดผลกระทบจากอุทกภัยได้อย่างมีนัยสำคัญ หรือพื้นที่ที่มีระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้มแข็ง

การปรับปรุงแผนและขั้นตอนการปฏิบัติงานต้องอาศัยกระบวนการทบทวนอย่างสม่ำเสมอและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ปัจจุบันพบว่าการปรับปรุงเฉพาะกรณี เช่น การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของทะเลน้อยหลังจากประสบปัญหา หรือการปรับระบบการจัดสรรความช่วยเหลือหลังจากเกิดข้อร้องเรียน แต่ยังขาดการทบทวนแผนอย่างเป็นระบบ การสร้างกลไกการทบทวนควรรวมถึงการประชุมหลังเหตุการณ์ทุกครั้งเพื่อวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อน การทบทวนแผนรับมือภัยประจำปี และการปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติงานตามบทเรียนที่ได้รับ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาเรื่องความล่าช้าในการประกาศเขตภัยพิบัติที่ลำปำระบุว่า “การประกาศเป็นเขตภัยพิบัติ ทางจังหวัดประกาศช้า เราจะทำให้ความช่วยเหลือก็ล้าช้ากับหลักเกณฑ์ของการช่วยเหลือ” (นายกและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568)

การพัฒนาอย่างต่อเนื่องผ่านการประชุมทบทวนผลการดำเนินงานเป็นประจำ การปรับปรุงระบบและกระบวนการทำงาน และการพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่จะช่วยให้เครือข่ายมีความเข้มแข็งและสามารถปรับตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Cardona et al., 2007, pp. 1-36) จากการสัมภาษณ์พบว่าพื้นที่จังหวัดพัทลุงมีการประชุมประสานงานอยู่แล้ว แต่ยังเป็นไปในลักษณะการรายงานผลมากกว่าการทบทวนและปรับปรุง ดังที่ลำปำอธิบายว่า “มีการขุดลอก ขุดลอกทุกสาย” และ “ทุกปีครับอันนี้เพราะว่าเหมือนพวกวัชพืชผักกระเฉดหนาแน่นมากเลย สามารถเดินลุยได้เลยในคลองเล็กๆเนี่ย” (นายกและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) แต่การประชุมเหล่านี้ยังไม่ได้มุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์ประสิทธิภาพหรือการหาแนวทางปรับปรุง การสร้างกลไกการประชุมทบทวนควรมีวาระที่ชัดเจนในการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค และกำหนดแนวทางปรับปรุงสำหรับรอบต่อไป

การปรับปรุงระบบและกระบวนการทำงานควรให้ความสำคัญกับการลดความซับซ้อนและเพิ่มความยืดหยุ่น โดยเฉพาะในการแก้ไขปัญหาเรื่องระเบียบราชการที่เป็นอุปสรรค ดังที่ลำปำระบุว่า “บางครั้งมันก็ต้องประสานต้องพูดคุยอย่างอื่นไม่มี ต้องพูดคุย” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ, สัมภาษณ์, 2568) เมื่อมี

ปัญหาความไม่เข้าใจหรือขัดแย้งในการปฏิบัติ การพัฒนาระบบสารสนเทศที่ช่วยในการตัดสินใจและการประสานงานจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ เช่น ระบบติดตามสถานการณ์แบบเรียลไทม์ ระบบการแจ้งเตือนอัตโนมัติ หรือแอปพลิเคชันสำหรับการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ซึ่งพื้นที่จังหวัดพัทลุงได้เริ่มมีการใช้เทคโนโลยีบ้างแล้ว เช่น การใช้ LINE และ Facebook แต่ยังสามารถพัฒนาต่อไปได้ ดังที่ทะเลน้อยวางแผน “ปีนี้ว่าจะเปลี่ยนบริษัทที่เราทำ ประชาสัมพันธ์ของเทศบาล ทำยังไงให้ประชาชนได้เข้าถึงมากขึ้น ” (นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย, สัมภาษณ์, 2568) และการพัฒนา LINE OA เพื่อการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น การพัฒนานวัตกรรมควรมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาเฉพาะของแต่ละพื้นที่ เช่น นวัตกรรมในการจัดการวัชพืชน้ำ การพัฒนาเครื่องมือการสื่อสารที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ หรือการพัฒนาระบบเตือนภัยชุมชนที่ใช้เทคโนโลยีที่เข้าถึงได้และมีประสิทธิภาพ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

บทที่ 5

อภิปรายผลการวิจัย ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง พบว่าการบริหารจัดการอุทกภัยมีความซับซ้อนและต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม โดยการจัดการแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 โซนเพื่อประสิทธิภาพ และใช้งานระบบแจ้งเตือนภัยหลายระดับตามมาตรฐานสากล พร้อมนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น กล้องวงจรปิดและระบบเฝ้าระวังดิจิทัลมาใช้ในการตรวจสอบและแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับความร่วมมือของชุมชนและการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในสัญญาณเตือนภัย

ประวัติศาสตร์อุทกภัยในพื้นที่แสดงให้เห็นว่ามีเหตุการณ์อุทกภัยเกิดขึ้นเป็นประจำและมีแนวโน้มความรุนแรงและระยะเวลายาวนานขึ้น โดยเฉพาะปี 2567 ที่มีอุทกภัยใหญ่สุดในรอบหลายทศวรรษ ส่งผลกระทบรุนแรงต่อประชาชนกว่า 303,000 คน รวมถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการดำรงชีวิตประจำวัน รัฐบาลจึงจัดสรรงบประมาณฉุกเฉินกว่า 50 ล้านบาท พร้อมมอบเงินเยียวยาครัวเรือนละ 9,000 บาทเพื่อช่วยฟื้นฟู

การประสานงานและการระดมทรัพยากรระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานทหาร ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม มีการทำงานแบบเครือข่ายที่ยังมีข้อจำกัดทั้งด้านโครงสร้าง วงจรการทำงาน และกลไกข้ามเขตปกครอง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและความล่าช้าในการตอบสนอง นอกจากนี้ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมยังมีส่วนร่วมในลักษณะเฉพาะกิจและไม่ต่อเนื่อง ภาคประชาชนก็มีการมีส่วนร่วมที่ต่ำเนื่องจากข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การหาเลี้ยงชีพรายวัน ขาดแรงจูงใจและช่องทางการเข้าถึง

ปัญหาอื่นๆ ที่พบ ได้แก่ ขาดงบประมาณเพียงพอสำหรับการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการป้องกันภัย ขาดความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ในด้านกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ทำให้การตัดสินใจและปฏิบัติการมีความล่าช้า รวมถึงขาดระบบการเรียนรู้และถอดบทเรียนอย่างเป็นระบบ การสื่อสารกับประชาชนยังมีข้อจำกัดในเรื่องเทคโนโลยีและช่องทางการเข้าถึงข้อมูล โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาส

แนวทางการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสม จำเป็นอย่างยิ่งต้องเน้นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจและบริหารจัดการได้อย่างรวดเร็ว เข้าใจบริบทพื้นที่จริง สร้างเครือข่ายความร่วมมือครบทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมีบทบาทและความรับผิดชอบชัดเจน มีการประสานงานที่เป็นระบบภายใต้กลไกการตัดสินใจและการติดตามประเมินผลอย่างโปร่งใส พร้อมสร้างระบบฐานข้อมูลกลางแบบเรียลไทม์ เชื่อมโยงข้อมูลทุกหน่วยงานและชุมชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทั้งในแผนงานเตรียมการตอบสนองฉุกเฉินและฟื้นฟูหลังภัย รวมถึงพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครด้วยหลักสูตรที่เหมาะสมสม่ำเสมอ พร้อมเน้นการเรียนรู้จากประสบการณ์จริงและการแลกเปลี่ยน

ความรู้ระหว่างชุมชน รวมทั้งให้ความสำคัญกับการสื่อสารหลายช่องทาง และการสร้างความเชื่อมั่นและความยั่งยืนในระยะยาว

ฉะนั้น ในภาพรวมผลการวิจัยการจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อยสะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนของการบริหารปกครองเครือข่ายในทางปฏิบัติที่มีทั้งความก้าวหน้าและข้อจำกัดที่สำคัญ การจัดการแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 โซนและการใช้ระบบแจ้งเตือนภัยหลายระดับร่วมกับเทคโนโลยีสมัยใหม่แสดงให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้แนวคิดการบริหารปกครองโดยองค์การบริหารเครือข่าย (Network Administrative Organization - NAO) ตามที่ Provan และ Kenis เสนอไว้ (Provan & Kenis, 2008, p. 236) โดยมีการจัดตั้งระบบบริหารที่แยกต่างหากเพื่อประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่สำคัญที่พบจะเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพที่ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของชุมชนซึ่งสะท้อนถึงปัญหาพื้นฐานในเงื่อนไขเริ่มต้น (Starting Conditions) ตามทฤษฎีการบริหารแบบร่วมมือของ Ansell และ Gash โดยเฉพาะปัญหาแรงจูงใจในการเข้าร่วมและความไม่สมดุลของทรัพยากรที่ส่งผลต่อการสร้างความไว้วางใจและความมุ่งมั่นในการทำงานร่วมกัน (Ansell & Gash, 2008, pp. 550-552) ประวัติศาสตร์ของอุทกภัยที่มีแนวโน้มรุนแรงขึ้นโดยเฉพาะในปี 2567 ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนกว่า 303,000 คน ยืนยันความจำเป็นในการพัฒนาระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพและยืดหยุ่นมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วม (Participatory Disaster Risk Management) ที่เน้นการบูรณาการศักยภาพจากหลายภาคส่วนเพื่อสร้างความยืดหยุ่นของชุมชน (Maskrey et al., 2021, p. 2)

ปัญหาการประสานงานที่พบ ทั้งความซ้ำซ้อน ความล่าช้า และการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่เป็นเฉพาะกิจ สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วม (Participant Governance) ที่ขาดผู้นำเครือข่าย (Network Manager) ที่มีประสิทธิภาพตามทิวสันต์ เหลืองประภัสร์ เน้นย้ำถึงความสำคัญในการสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 41) การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต่ำเนื่องจากข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ การหาเข้ากันค่าได้สะท้อนให้เห็นถึงความสอดคล้องกับปัญหาที่ Ansell และ Gash เคยกล่าวว่าประชาชนจะมีแรงจูงใจในการเข้าร่วมเมื่อเห็นความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างการมีส่วนร่วมกับผลลัพธ์ที่สามารถสัมผัสได้ (Ansell & Gash, 2008, p. 552) ขณะที่ปัญหาการขาดงบประมาณ ความรู้ทักษะของเจ้าหน้าที่ และการสื่อสารที่มีข้อจำกัด แสดงให้เห็นถึงการขาดความพร้อมเชิงสถาบัน (institutional readiness) ในมิติความสามารถ (capacity) ตามที่ Matos-Castaño และคณะ เสนอไว้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Matos-Castaño, Mahalingam, & Dewulf, 2014, p. 53)

ฉะนั้น แนวทางการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่เสนอ ซึ่งเน้นการกระจายอำนาจ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ และการใช้เทคโนโลยีควบคู่กับการพัฒนาศักยภาพชุมชน สะท้อนถึงการประยุกต์ใช้หลักการของทฤษฎีการบริหารปกครองเครือข่ายและการบริหารแบบร่วมมืออย่างครอบคลุม โดยเฉพาะการเน้นย้ำถึงความสำคัญของการสร้างระบบฐานข้อมูลกลาง การประสานงานที่เป็นระบบ และการสร้างความโปร่งใสในการติดตามประเมินผล ซึ่งสอดคล้องกับหลักการออกแบบสถาบัน

(Institutional Design) ที่ Ansell และ Gash เสนอไว้เกี่ยวกับความสำคัญของกฎเกณฑ์พื้นฐานที่ชัดเจนและความโปร่งใสของกระบวนการถือเป็นสิ่งจำเป็น (Ansell & Gash, 2008, pp. 555-556) อย่างไรก็ตามความสำเร็จของแนวทางนี้จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการแก้ไขปัญหาพื้นฐานที่เป็นเงื่อนไขเริ่มต้น โดยเฉพาะการสร้างแรงจูงใจที่เป็นรูปธรรมสำหรับประชาชน การพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานท้องถิ่น และการสร้างภาวะผู้นำเชิงสนับสนุน (Facilitative Leadership) ที่สามารถบริหารจัดการความซับซ้อนของการทำงานเครือข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเปลี่ยนผ่านจากการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์มาสู่ระบบเครือข่ายการบริหารแบบกระจายอำนาจและมีส่วนร่วมที่เสนอไว้จึงเป็นทั้งความจำเป็นและความท้าทายที่ต้องการการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถสร้างความยั่งยืนและประสิทธิภาพในการจัดการอุทกภัยที่สอดคล้องกับหลักการของทฤษฎีการบริหารปกครองแบบใหม่ที่เน้นการบูรณาการและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

5.2 การอภิปรายผลการวิจัย

จากการดำเนินโครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง สามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ดังนี้

5.2.1 ความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงในระบบการจัดการอุทกภัย

1. ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะภูมิศาสตร์และรูปแบบการจัดการ

จังหวัดพัทลุงมีลักษณะภูมิศาสตร์พิเศษที่ส่งผลโดยตรงต่อการเกิดอุทกภัยและรูปแบบการจัดการพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นแอ่งธรรมชาติที่ล้อมรอบด้วยเทือกเขาบรรทัด ทำให้น้ำจาก 7 ลุ่มน้ำย่อยไหลมารวมตัวกันในบริเวณทะเลสาบสงขลา ความพิเศษของระบบนี้คือการเป็นระบบปิด ที่มีทางออกสู่ทะเลเพียงทางเดียว ซึ่งส่งผลให้กระบวนการระบายน้ำเป็นไปอย่างช้าและซับซ้อน รูปแบบการจัดการจึงต้องปรับให้สอดคล้องกับลักษณะนี้ โดยเน้นการบริหารจัดการแบบลุ่มน้ำที่ต้องพึ่งพาการประสานงานข้ามเขตการปกครองและการทำงานเป็นเครือข่าย

2. การวิวัฒนาการของการจัดการจากประสบการณ์อุทกภัยในอดีต

ประวัติการเกิดอุทกภัยในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2558-2567) แสดงให้เห็นว่าอุทกภัยเกิดขึ้นเฉลี่ยปีละ 2-3 ครั้ง โดยมีแนวโน้มความรุนแรงและระยะเวลาการคงอยู่ที่เพิ่มขึ้น ความถี่และรูปแบบของอุทกภัยที่เปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลต่อการปรับตัวของเครือข่าย การจัดการที่เริ่มต้นจากแนวคิดการตอบสนองต่อภัยพิบัติ (Reactive Approach) ได้วิวัฒนาการไปสู่การเน้นการเตรียมความพร้อมและการปรับตัวให้อยู่ร่วมกับภัยพิบัติ (Community Resilience) เครือข่ายต้องมีความยืดหยุ่นในการปรับกลยุทธ์จากการป้องกันไปสู่การลดความเสียหายและการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

3. ระบบการจัดการตามพื้นที่และการมีส่วนร่วมของเครือข่าย

ระบบการจัดการอุทกภัยในพัทลุงแบ่งเป็น 2 โซนหลัก คือโซนที่ 1 ครอบคลุมพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ

และโซนที่ 2 ครอบคลุมพื้นที่ที่มีความเสี่ยงหลากหลาย การแบ่งโซนนี้สร้างกรอบการทำงานที่เชื่อมโยงกับรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยในแต่ละโซนมีคณะทำงานเฉพาะที่ประกอบด้วยตัวแทนจากทุกภาคส่วน ตั้งแต่หน่วยงานราชการ ทหาร ตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคม การจัดโครงสร้างแบบนี้ทำให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการที่เชื่อมโยงทุกภาคส่วน

4. การผสมผสานเทคโนโลยีกับการมีส่วนร่วมของชุมชน

การนำเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบเฝ้าระวังสมัยใหม่มาใช้ เช่น กล้องวงจรปิด (CCTV) และระบบเตือนภัยของศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ สร้างความสัมพันธ์เชิงผสมผสานกับการมีส่วนร่วมของชุมชน ถึงแม้ว่าเทคโนโลยีจะเพิ่มความแม่นยำและความรวดเร็วในการตอบสนอง แต่ประสิทธิภาพของระบบเหล่านี้ยังขึ้นอยู่กับความร่วมมือของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้รับ การพัฒนาความรู้ความเข้าใจของประชาชนในการตีความและตอบสนองต่อสัญญาณเตือนภัยจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องการการพัฒนา รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่สามารถเชื่อมโยงระหว่างระบบเทคโนโลยีกับภูมิปัญญาท้องถิ่น

5. กรณีศึกษา: การตอบสนองต่ออุทกภัยปี 2567

เหตุการณ์อุทกภัยครั้งประวัติศาสตร์ในปี 2567 ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน 303,199 คน จาก 117,293 ครัวเรือน ในพื้นที่ 11 อำเภอ 64 ตำบล 607 หมู่บ้าน สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของรูปแบบการทำงานเครือข่าย การตอบสนองต่อเหตุการณ์ครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงการระดมพลังจากทุกภาคส่วน ตั้งแต่การจัดสรรงบประมาณฉุกเฉิน 50 ล้านบาท การอนุมัติเงินเยียวยาครัวเรือนละ 9,000 บาท ไปจนถึงการมีส่วนร่วมของหน่วยงานทหาร ตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจิตอาสา ความสำเร็จในการจัดการครั้งนี้เป็นผลมาจากความเข้มแข็งของเครือข่ายที่สร้างขึ้นและการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษาการจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อยสะท้อนให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้แนวคิดทฤษฎีการบริหารปกครองเครือข่ายและการบริหารแบบร่วมมือในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการที่ลักษณะภูมิศาสตร์พิเศษของพื้นที่ที่เป็นแอ่งธรรมชาติล้อมรอบด้วยเทือกเขาบรรทัดและมีทางออกสู่ทะเลเพียงทางเดียว ได้ก่อให้เกิดรูปแบบการจัดการแบบลุ่มน้ำที่ต้องพึ่งพาการประสานงานข้ามเขตการปกครองและการทำงานเป็นเครือข่าย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Provan และ Kenis เกี่ยวกับการบริหารปกครองเครือข่ายที่เน้นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่างๆ ที่มีการจัดการตนเอง (Provan & Kenis, 2008, p. 231) การแบ่งพื้นที่การจัดการเป็น 2 โซนพร้อมด้วยคณะทำงานเฉพาะที่ประกอบด้วยตัวแทนจากทุกภาคส่วนแสดงให้เห็นถึงการสร้างโครงสร้างเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพในการแบ่งปันทรัพยากรและข้อมูลข่าวสาร ขณะที่การผสมผสานระหว่างเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่กับภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นการขยายแนวคิดดั้งเดิมของทฤษฎีการบริหารปกครองเครือข่ายให้ครอบคลุมมิติของการบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ เพ็ญพร รวมเมฆ (2559) ที่ศึกษาการจัดการภัยพิบัติแบบชุมชนเป็นฐาน (CBDRM) ในเทศบาลนครปากเกร็ดที่แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการสร้างระบบฐานข้อมูลภัยพิบัติและระบบติดตามสถานการณ์แบบเรียลไทม์ (เพ็ญพร รวมเมฆ, 2559, น. 105-135)

การตอบสนองต่ออุทกภัยครั้งประวัติศาสตร์ในปี 2567 ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนกว่า 300,000 คนสะท้อนให้เห็นถึงการนำหลักการของทฤษฎีการบริหารแบบร่วมมือมาใช้ในทางปฏิบัติ ดังที่ Ansell และ Gash เสนอไว้ว่ากระบวนการร่วมมือมีลักษณะเป็นรูปแบบวงจรที่เชื่อมโยงกันและสามารถปรับตัวได้ตามสถานการณ์ (Ansell & Gash, 2008, p. 558) การที่เครือข่ายในพื้นที่ศึกษาสามารถปรับเปลี่ยนจากการป้องกันไปสู่การตอบสนองและฟื้นฟูได้อย่างต่อเนื่องแสดงให้เห็นถึงลักษณะวงจรของกระบวนการร่วมมือที่มีความยืดหยุ่น การระดมพลังจากหลายภาคส่วนตั้งแต่การจัดสรรงบประมาณฉุกเฉิน การอนุมัติเงินเยียวยา ไปจนถึงการมีส่วนร่วมของหน่วยงานทหาร ตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจิตอาสา เป็นการแสดงออกของการบริหารแบบร่วมมือที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่มเข้าร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมที่เป็นทางการ มุ่งสู่ฉันทามติ และเน้นการหารือพูดคุยหรือการประชุมแลกเปลี่ยนเพื่อจัดการกับสถานการณ์วิกฤต ผลการศึกษาครั้งนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ ไททัศน์ มาลา สุนทรชัย ชอব্যศ และพิศาล พรหมพิทักษ์กุล (2557) ที่ศึกษาการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี ซึ่งเสนอปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการภัยพิบัติระดับชุมชน ประกอบด้วย การมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง การสร้างความตระหนักรู้และการเตรียมความพร้อม และการพัฒนาระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ (ไททัศน์ มาลา สุนทรชัย ชอব্যศ และพิศาล พรหมพิทักษ์กุล, 2557, น. 77-105)

แม้ว่าผลการศึกษาจะแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของรูปแบบการจัดการแบบมีส่วนร่วม แต่ยังคงเผชิญกับข้อจำกัดที่สำคัญที่สอดคล้องกับความท้าทายที่งานวิจัยก่อนหน้านี้ได้ชี้ให้เห็น โดยเฉพาะข้อจำกัดด้านทรัพยากรและเวลาที่กระบวนการมีส่วนร่วมต้องใช้ทรัพยากรในหลายมิติมากกว่าการบริหารจัดการแบบเดิม ดังที่ Perrone et al. (Perrone et al., 2019, น. 6) และ Maskrey et al. (Maskrey et al., 2021, น. 7) ได้ชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคเชิงโครงสร้างสถาบันและระบบราชการที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติแบบมีส่วนร่วม ปัญหาการสูญเสียความสนใจของผู้เข้าร่วมเมื่อเวลาผ่านไปและความซับซ้อนในการรักษาความต่อเนื่องของการมีส่วนร่วมเป็นประเด็นที่ต้องการการพัฒนาแนวทางแก้ไขเพิ่มเติม การสร้างแรงจูงใจให้การมีส่วนร่วมคงอยู่ในระยะยาวและการพัฒนากลไกการสืบทอดความรู้และประสบการณ์ไปสู่คนรุ่นใหม่ในชุมชนจึงเป็นประเด็นสำคัญที่การศึกษาในอนาคตควรให้ความสนใจ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ วสันต์ เหลืองประภัสร์และคนอื่นๆ (2562) ที่เน้นความจำเป็นในการพัฒนากลไกการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือแบบแนวนอนระหว่างชุมชนด้วยกัน (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 40-41) เพื่อสร้างความมั่นใจว่ารูปแบบการจัดการที่พัฒนาขึ้นจะสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพในการรับมือกับความท้าทายของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความถี่ของภัยพิบัติที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต

5.2.2 การพัฒนารูปแบบบริหารจัดการที่ตอบโจทย์จึงจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมและการสร้างเครือข่ายที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน

1. ปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในพื้นที่ตำบลทะเลน้อยที่พบว่าการมีส่วนร่วมยังอยู่ในระดับต่ำและจำกัดอยู่กับกลุ่มหน้าเดิมเท่านั้น สะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายเชิงโครงสร้างที่ซับซ้อนซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ศุภฤกษ์ เอกอัจฉริยา ที่ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการออกแบบกลไกสร้างการมี

ส่วนร่วมที่ต้องเหมาะสมและยั่งยืนตลอดจนความจำเป็นในการประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนอย่างจริงจัง (ศุภฤกษ์ เอกอัจฉริยา, 2561, น. 1-12) ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและสังคมที่ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะหาเช้ากินค่ำ ทำให้ไม่สามารถสละเวลาเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมได้ ถือเป็นปัญหาเชิงระบบที่เชื่อมโยงกับแนวคิดของ Ansell และ Gash เกี่ยวกับแรงจูงใจในการเข้าร่วมที่ขึ้นอยู่กับความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่าจะเห็นความสำคัญหรือไม่ (Ansell & Gash, 2008, p. 552) นอกจากนี้ ภาคประชาสังคมในพื้นที่ยังขาดความเข้มแข็งในการเป็นตัวกลางสนับสนุนการขยายการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ซึ่งสะท้อนถึงข้อจำกัดในการสร้าง Social Capital ที่ Provan และ Kenis ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญในการพัฒนาความสามารถระดับเครือข่ายที่จำเป็นต่อการบริหารปกครองที่ลดการรวมศูนย์กลางอำนาจ (Provan & Kenis, 2008, pp. 240-241)

การมีส่วนร่วมที่จำกัดนี้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่เสนอในงานวิจัยของ Khaenamkhaew ที่นำเสนอให้เห็นมิติด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพชุมชนที่ย้ำถึงบทบาทของชุมชนและภาคประชาชนในกระบวนการดูแลทรัพยากรและการตัดสินใจ โดยเฉพาะในบริบทของการจัดการอุทยานที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อสร้างความยืดหยุ่นของชุมชน (Community Resilience) (Khaenamkhaew, 2025, pp. 140-165) ดังที่ Maskrey และคณะ ได้เสนอไว้ว่าการจัดการภัยพิบัติในศตวรรษที่ 21 ต้องเปลี่ยนผ่านจากกระบวนการตอบสนองภัยพิบัติหลังเกิดเหตุการณ์ มาสู่การให้ความสำคัญกับการป้องกันและลดความเสี่ยงล่วงหน้า ซึ่งจำเป็นต้องมีการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างจริงจัง (Maskrey et al., 2021, p. 2) ฉะนั้น การที่พื้นที่ศึกษาคือตำบลทะเลน้อยยังประสบกับปัญหาการมีส่วนร่วมที่จำกัดจึงส่งผลให้การพัฒนากระบวนการจัดการที่มีประสิทธิภาพเป็นไปได้ยากมาก โดยเฉพาะในการสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับความเสี่ยงและการพัฒนามาตรการป้องกันที่เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น งานศึกษาต่างๆ ได้ชี้ให้เห็นว่าพื้นที่ที่มีการรวมตัวและมีความเข้มแข็งของชุมชนจะสามารถขับเคลื่อนการฟื้นฟูและการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ดีกว่า ดังที่ปรากฏในการศึกษาของ เพิ่มพร รวมเมฆ (2557) เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติแบบชุมชนเป็นฐานในเทศบาลนครปากเกร็ดที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการสร้างขีดความสามารถของชุมชนในการจัดการตนเอง (เพิ่มพร รวมเมฆ, 2559, น. 105-135)

ความจำเป็นในการแก้ปัญหามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในพื้นที่ตำบลทะเลน้อยจึงต้องอาศัยการพัฒนารูปแบบและกลไกที่เหมาะสมซึ่งสามารถตอบสนองต่อข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอยู่ โดยการสร้างความเข้มแข็งภายในชุมชนและส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมให้เป็นตัวกลางขับเคลื่อนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ วสันต์ เหลืองประภัสร์ ที่เน้นความสำคัญของการสร้างเครือข่ายความร่วมมือแบบแนวนอน (Horizontal Network) ระหว่างชุมชนด้วยกันมากกว่าการพึ่งพาความสัมพันธ์แบบแนวตั้ง (Vertical Hierarchy) กับหน่วยงานรัฐเพียงอย่างเดียว (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 43-45) การพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการของ New Public Governance (NPG) ที่ Casady และคณะ ได้เสนอไว้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทของภาครัฐจากการปฏิบัติการ ไปเป็น “การกำกับดูแล” (Casady et al., 2020, น. 163) โดยให้ความสำคัญกับการสร้างโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีบทบาทในการจัดหาบริการสาธารณะ การออกแบบกลไกที่มีประสิทธิภาพจึงต้อง

สร้างสมดุลระหว่างการตอบสนองความต้องการเฉพาะของกลุ่มต่างๆ ในชุมชนกับการสร้างพื้นที่สำหรับการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่กว้างขวาง ครอบคลุม และยั่งยืนอย่างแท้จริงในการจัดการอุทกภัยและการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว

2. การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อยเผชิญกับข้อจำกัดที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะในบริบทของธุรกิจขนาดเล็กและกลาง (SMEs) ซึ่งมักประสบปัญหาด้านทรัพยากรที่จำกัดและความไม่แน่นอนในการดำเนินธุรกิจ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับการศึกษาของ Leitold, Revilla Diez และ Tran ในเมืองโฮจิมินห์ที่พบว่า SMEs มีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมในการดำเนินการปรับตัวต่อภัยน้ำท่วมแบบร่วมมือเพียง 48.6% เท่านั้น โดยธุรกิจเหล่านี้มักจะให้ความสำคัญกับมาตรการที่มีต้นทุนต่ำและความเสี่ยงน้อย เช่น โครงการขุดลอกระบบระบายน้ำ (50.2%) และโปรแกรมสร้างความตื่นตัว (55.39%) ได้รับความนิยมมากกว่าการก่อสร้างเขื่อนกันน้ำ (48.2%) หรือการย้ายที่ตั้ง (40.8%) ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนมหาศาล ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมของ SMEs ตามที่ Leitold และคณะได้ระบุไว้ ได้แก่ ประสบการณ์โดยตรงจากน้ำท่วม การมองเห็นความรับผิดชอบของตนเอง และความสัมพันธ์ทางธุรกิจในท้องถิ่น โดยผู้ประกอบการที่เคยประสบปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากจะมีความเต็มใจสูงกว่าในการร่วมมือ ในขณะที่ธุรกิจที่ได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างต่อเนื่องกลับมีแนวโน้มพึ่งพาการสนับสนุนจากรัฐบาลมากกว่าการดำเนินการร่วมกัน ซึ่งสะท้อนถึงความซับซ้อนของความสัมพันธ์ระหว่างการสนับสนุนจากรัฐกับแรงจูงใจในการพึ่งพาตนเองของภาคเอกชน (Leitold, Revilla Diez & Tran, 2020, pp. 359-378)

ขณะที่ข้อจำกัดของภาคเอกชนในพื้นที่ทะเลน้อยนี้ยังสอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ Tingsanchali ที่ชี้ให้เห็นว่าในประเทศกำลังพัฒนา การจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมส่วนใหญ่ยังคงเป็นหน้าที่ของรัฐบาล โดยการมีส่วนร่วมของหน่วยงานเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนยังมีจำกัดมาก และกิจกรรมต่างๆ มักดำเนินการอย่างแยกส่วนขาดการประสานงานหรือบูรณาการที่เหมาะสม (Tingsanchali, 2012, น. 25) ลักษณะการทำงานที่แยกส่วนนี้ปรากฏชัดเจนในบริบทของทะเลน้อย โดยการดำเนินการจัดการน้ำท่วมยังคงแยกส่วนระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน หน่วยงานราชการต่างก็มีแผนและงบประมาณของตนเองโดยขาดกลไกการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ขณะที่ภาคเอกชนมักตอบสนองเฉพาะในช่วงเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินและชุมชนก็พึ่งพาการช่วยเหลือจากภายนอก การที่ Tingsanchali ได้เน้นย้ำว่าการจัดการอุทกภัยในเขตเมืองต้องการความร่วมมือจากหลายภาคส่วน รวมถึงนักวางแผนเมือง วิศวกรแหล่งน้ำ หน่วยงานป้องกันภัยพิบัติ และบริการด้านสาธารณสุข สะท้อนถึงความซับซ้อนของปัญหาที่ต้องการการบูรณาการแบบเครือข่ายมากกว่าการพึ่งพาการดำเนินการจากภาคใดภาคหนึ่งเพียงอย่างเดียว (Tingsanchali, 2012, น. 26)

ความท้าทายในการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในพื้นที่ตำบลทะเลน้อยจึงต้องการการปรับเปลี่ยนแนวทางจากการคาดหวังให้ภาคเอกชนรับผิดชอบเพียงฝ่ายเดียว มาสู่การสร้างกรอบการทำงานที่เหมาะสมผ่านการสร้างความร่วมมือในรูปของเครือข่าย ดังที่ Leitold และคณะ ได้ชี้ให้เห็นว่า แม้การคาดหวังจากภาคเอกชนในการปรับตัวต่อภัยน้ำท่วมจะดูเป็นแนวทางที่มีแนวโน้มดี แต่ก็ไม่ใช่วิเศษที่จะแก้ปัญหาได้ทั้งหมด การสร้างกรอบการทำงานที่มีประสิทธิภาพต้องให้ความสำคัญกับการสนับสนุนอย่างเป็นทางการและ

การสร้างเครือข่ายธุรกิจท้องถิ่นที่เข้มแข็ง โดยไม่ควรบีบบังคับให้ภาคเอกชนรับผิดชอบเกินขีดความสามารถของตน แต่ควรสร้างแรงจูงใจและกลไกสนับสนุนที่เหมาะสมเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในลักษณะเครือข่ายที่เข้มแข็ง (Leitold, Revilla Diez & Tran, 2020, p. 373) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของ New Public Governance ที่ Casady และคณะ เสนอไว้เกี่ยวกับการสร้าง Public-Private Partnerships ที่เน้นการเป็นพันธมิตรที่แท้จริง (genuine partner) ในการจัดการประเด็นสาธารณะ มากกว่าการเป็นเพียงผู้รับจ้างบริการ (contractor) (Casady et al., 2020, p. 177) ดังนั้น การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการอุทกภัยของตำบลทะเลน้อยจึงต้องมีการออกแบบกลไกที่สมดุลระหว่างการให้การสนับสนุนที่เหมาะสมกับการสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อให้เกิดการทำงานแบบเครือข่ายที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพในการรับมือกับความท้าทายของอุทกภัยในอนาคต

3. ผู้นำท้องถิ่นและชุมชนมีบทบาทสำคัญในการประสานงานและสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างระดับ โดยทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมโยงนโยบายระดับบนกับการปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยที่ชี้ให้เห็นว่าผู้นำชุมชนเป็นกลไกหลักในการส่งเสริมการพัฒนาและการตัดสินใจร่วมในชุมชน (Vera Vera & Romero Chavez, 2022, p. 28) รวมถึงการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน (Worrall & O'Leary, 2020, p. 37) ในกรณีการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย บทบาทดังกล่าวมีความชัดเจนโดยผู้นำท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานป้องกันภัยพิบัติ หน่วยงานราชการส่วนกลาง และชุมชนในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยพบว่าการขาดระบบการเชื่อมโยงที่ครบถ้วนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการใช้ทรัพยากรและศักยภาพของแต่ละพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ (Worrall & O'Leary, 2020, p. 47; Connolly et al., 2020, p. 533) สถานการณ์นี้สะท้อนให้เห็นในกรณีตำบลทะเลน้อย ที่การประสานงานระหว่างหน่วยงานกรมชลประทาน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ มักประสบปัญหาการทำงานแยกส่วน ขาดการบูรณาการแผนงาน และการจัดสรรทรัพยากร ส่งผลให้การเตรียมพร้อมและการรับมือกับอุทกภัยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

การสร้างความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพจึงต้องอาศัยการพัฒนาศักยภาพผู้นำท้องถิ่น การสร้างความเข้าใจร่วม และการกำหนดเป้าหมายและบทบาทที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงาน (Connolly et al., 2020, p. 541) ในบริบทของตำบลทะเลน้อย สิ่งนี้หมายถึงการที่ผู้นำท้องถิ่นต้องมีความรู้และทักษะในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เข้าใจแผนการป้องกันอุทกภัยของหน่วยงานต่างๆ และสามารถประสานงานเพื่อให้เกิดการทำงานที่สอดคล้องกัน รวมทั้งต้องสร้างระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพระหว่างชุมชนกับหน่วยงานราชการ

นอกจากนี้ เครือข่ายการทำงานยังต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความยั่งยืนในการประสานงาน โดยการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความไว้วางใจระหว่างผู้นำและหน่วยงานต่าง ๆ ถือเป็นปัจจัยสำคัญ (Worrall & O'Leary, 2020, p. 52; Vera Vera & Romero Chavez, 2022, p. 31) ซึ่งสำหรับตำบลทะเลน้อย การสร้างความไว้วางใจนี้เริ่มต้นจากการมีช่องทางการสื่อสารที่เปิดกว้าง การจัดกิจกรรมร่วมกันระหว่างหน่วยงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ในการจัดการอุทกภัย และการสร้าง

แผนงานร่วมที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการกำหนดและปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมและการทำงานที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่

4. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อยที่พบจากการศึกษานี้สะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนของการจัดการภัยพิบัติในยุคปัจจุบันที่ไม่สามารถพึ่งพาการทำงานของหน่วยงานเดียวได้อีกต่อไป ปัญหาการประสานงานที่ซับซ้อนและไม่เป็นระบบ ความทับซ้อนของโครงสร้าง การขาดความชัดเจนในการบริหารจัดการ รวมถึงข้อจำกัดทางกฎหมายและเขตอำนาจ สอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ Khan และคณะ ที่ชี้ให้เห็นว่าการจัดการภัยพิบัติเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อการใช้วิธีการและเทคนิคที่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับความท้าทายต่าง ๆ ผ่านการออกแบบโครงสร้างการบริหารจัดการที่มีความเหมาะสม (Khan et al., 2023, p. 2) และ Rubinato และคณะ ที่ระบุว่า “วัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ลำดับความสำคัญ และสภาพแวดล้อมด้านกฎระเบียบได้สร้างความท้าทายหลายประการต่อความร่วมมือ” (Rubinato et al., 2019, p. 276) ประเด็นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการจัดการอุทกภัยในปัจจุบันของตำบลทะเลน้อยยังคงมีระบบการบริหารราชการแบบดั้งเดิมที่เน้นการทำงานตามสายงานและขาดการบูรณาการข้ามหน่วยงาน ซึ่งไม่เหมาะสมกับลักษณะของปัญหาอุทกภัยที่ต้องการความร่วมมือจากหลายภาคส่วนอย่างเป็นระบบ

ขณะที่ข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากรที่มีจำกัดในบริบทของตำบลทะเลน้อยที่มีฐานเศรษฐกิจเน้นเกษตรกรรมและขาดแหล่งรายได้ที่หลากหลายเป็นปัญหาที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดการอุทกภัย สภาพการณ์นี้สอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ Khan และคณะ ที่ระบุว่าข้อจำกัดด้านทรัพยากรอาจส่งผลให้การส่งมอบความรับผิดชอบตามกฎหมายเป็นไปบางส่วนเท่านั้น (Khan et al., 2023, pp. 1-37) ประกอบกับปัญหาความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการ จำเป็น โดยพบว่าการอบรมเน้นเรื่องไฟไหม้มกกว่าน้ำท่วมซึ่งเป็นภัยหลักในพื้นที่ และขาดการถอดบทเรียนอย่างเป็นระบบ ทำให้ระบบการจัดการยังไม่พัฒนาอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้การขาดประสิทธิภาพในระบบการสื่อสารและการกระจายข้อมูลข่าวสารที่พบในการศึกษานี้เป็นปัญหาที่สำคัญที่ขัดขวางการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนอย่างทั่วถึงและทันเหตุการณ์ โดยเฉพาะเมื่อระบบเตือนภัยที่ใช้เทคโนโลยีใหม่ยังไม่ถูกนำมาใช้งานอย่างเต็มที่และประชาชนบางกลุ่มยังไม่สามารถใช้เทคโนโลยีเหล่านั้นได้จริง ปัญหานี้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ Rubinato และคณะ ที่เน้นความสำคัญของการพัฒนาวิธีการเก็บข้อมูลที่แม่นยำยิ่งขึ้นสำหรับการตรวจสอบและเปรียบเทียบแบบจำลองน้ำท่วมเชิงตัวเลข และการที่ทรัพยากรควรได้รับการมุ่งมั่นโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับภูมิภาคและระดับชาติ (Rubinato et al., 2019, p. 281) การขาดระบบข้อมูลที่เชื่อมโยงและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพไม่เพียงส่งผลกระทบต่อตอบสนองในช่วงเกิดเหตุการณ์เท่านั้น แต่ยังกระทบต่อการวางแผนป้องกันและการเตรียมความพร้อมล่วงหน้าซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการภัยพิบัติแบบองค์รวม

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต่ำที่พบในการศึกษานี้สะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายหลายมิติ ตั้งแต่ปัญหาเศรษฐกิจที่ทำให้มีต้นทุนโอกาสสูงในการเข้าร่วมกิจกรรมสาธารณะ จนถึงขาดกลไกและแรงจูงใจในการขยายการมีส่วนร่วมออกไปสู่กลุ่มประชาชนหน้าใหม่ ๆ ปัญหานี้สอดคล้องกับ

แนวคิดของ Rubinato และคณะ ที่เน้นให้เห็นถึงความจำเป็นที่ชุมชนต้องมีส่วนร่วมและสื่อสาร (Rubinato et al., 2019, p. 281) การมีส่วนร่วมที่จำกัดไม่เพียงส่งผลต่อประสิทธิภาพของการจัดการเท่านั้น แต่ยังกระทบต่อความยั่งยืนของระบบการจัดการ เนื่องจากการขาดการมีส่วนร่วมจากฐานรากหรือระดับชุมชนท้องถิ่นจะทำให้การตัดสินใจและการดำเนินงานขาดการสนับสนุนจากชุมชนและอาจนำไปสู่การต่อต้านหรือการไม่ให้ความร่วมมือ

การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้จึงชี้ให้เห็นว่าแนวทางการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่ยึดหลักการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การสร้างหุ้นส่วนทางอำนาจของรัฐ เอกชน และประชาชน และหลักการโปร่งใสและการรับผิดชอบ จะเป็นกุญแจสำคัญที่จะส่งเสริมการจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อยได้อย่างมั่นคงยั่งยืน หลักการเหล่านี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Provan และ Kenis เกี่ยวกับปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารปกครองเครือข่าย ซึ่งรวมถึงความไว้วางใจ การมีเป้าหมายร่วมกัน และความต้องการสมรรถนะระดับเครือข่าย (Provan & Kenis, 2008, pp. 237-238) การกระจายอำนาจทำให้องค์กรท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจตรงกับความต้องการพื้นที่และสามารถตอบสนองได้รวดเร็ว ลดความซ้ำซ้อน ส่วนการมีส่วนร่วมช่วยเปิดโอกาสให้ประชาชนและทุกภาคส่วนเข้ามามีบทบาทตั้งแต่การวางแผนไปจนถึงการติดตามประเมิน ช่วยสร้างความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกัน

ขณะที่อีกด้านหนึ่งของผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการประยุกต์ใช้ทฤษฎีการบริหารแบบร่วมมือ (Collaborative Governance Theory) ในบริบทของการจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อยมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในด้านการสร้างเงื่อนไขเริ่มต้นที่เอื้อต่อการร่วมมือ การออกแบบสถาบันที่เหมาะสม ภาวะผู้นำเชิงสนับสนุน และกระบวนการร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ ดังที่ Ansell และ Gash ได้เน้นถึงความสำคัญของการออกแบบสถาบันที่เหมาะสมและการเข้าถึงกระบวนการร่วมมือที่เป็นธรรมและครอบคลุม (Ansell & Gash, 2008, pp. 555-556) การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในตำบลทะเลน้อยมีการพึ่งพาอาศัยกันในระดับสูงจากลักษณะของพื้นที่และกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกัน ช่วยให้สามารถเอาชนะอุปสรรคในเรื่องความไว้วางใจและสร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วมกระบวนการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ Ansell และ Gash ที่ชี้ให้เห็นว่าแม้ในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งสูงและมีลักษณะความไว้วางใจต่ำ ยังคงสามารถจัดการแบบร่วมมือได้หากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีการพึ่งพาอาศัยกันในระดับสูง (Ansell & Gash, 2008, p. 563)

โดยสรุป การศึกษานี้ได้สร้างกรอบแนวคิดที่สมบูรณ์ในการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมสำหรับการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ชุมชนชายฝั่งทะเล ซึ่งไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นในตำบลทะเลน้อยเท่านั้น หากแต่ยังสร้างต้นแบบที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ การบูรณาการระหว่างทฤษฎีการบริหารปกครองเครือข่าย การบริหารแบบร่วมมือ และการจัดการภัยพิบัติแบบมีส่วนร่วม ได้ก่อให้เกิดแนวทางการจัดการที่ครอบคลุมทั้งมิติโครงสร้างกระบวนการ และบุคลากร ที่สามารถสร้างความยั่งยืนและประสิทธิภาพในการจัดการอุทกภัยได้ในระยะยาว การศึกษานี้จึงมีนัยสำคัญทั้งเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติ โดยเฉพาะในการเสนอกฎการขยายผลและการสร้าง

เครือข่ายการเรียนรู้ระหว่างชุมชนที่จะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทยในการรับมือกับความท้าทายด้านภัยพิบัติที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับการสร้างชุมชนที่มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้ตามบริบทการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลก

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะสำคัญจากการศึกษา

การศึกษาปัญหาการจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดและประสบการณ์สากลจากเอกสารวิชาการ พบข้อสังเกตสำคัญหลายประการ

ประการแรก ปัญหาการประสานงานที่ซับซ้อนในตำบลทะเลน้อยสะท้อนลักษณะความท้าทายที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในการจัดการอุทกภัย ดังที่ Khan et al. ชี้ให้เห็นว่าการจัดการภัยพิบัติต้องอาศัย “การจัดระเบียบ การกำกับ และการใช้ทรัพยากรเพื่อต่อต้านภัยพิบัติ” (Khan et al., 2023, p. 2) แต่ในทางปฏิบัติมักพบการทับซ้อนของหน้าที่และขาดความชัดเจนในบทบาทของแต่ละหน่วยงาน ปัญหานี้ไม่เพียงแต่เกิดขึ้นในบริบทท้องถิ่นของประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังพบในประเทศพัฒนาแล้วอย่างอังกฤษ ซึ่ง Rubinato et al. อธิบายว่า การจัดการความเสี่ยงจากน้ำท่วมในเมืองของอังกฤษมีการกระจายตัว โดยความรับผิดชอบต่อแหล่งที่มาของน้ำท่วมถูกแบ่งปันระหว่างหน่วยงานหลายแห่ง (Rubinato et al., 2019, p. 275) ซึ่งส่งผลให้เกิดความท้าทายในการประสานงานที่คล้ายคลึงกัน

ประการที่สอง ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและงบประมาณในตำบลทะเลน้อยซึ่งมีฐานเศรษฐกิจที่เน้นเกษตรกรรมและขาดแหล่งรายได้ที่หลากหลาย สะท้อนปัญหาที่พบในหลายพื้นที่ของโลก ดังที่ Khan et al. ได้วิเคราะห์ว่าข้อจำกัดในทรัพยากรที่มีอยู่อาจส่งผลให้การส่งมอบความรับผิดชอบตามกฎหมายเป็นไปได้เพียงบางส่วน ซึ่งทำให้ขาดความครอบคลุมทุกมิติในการกระจายความรับผิดชอบ (Khan et al., 2023, p. 275) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้เกิดความตึงเครียดหรือความไม่ยืดหยุ่นในแง่ของการใช้งบประมาณ โดยเฉพาะการขาดความยืดหยุ่นในการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย ปัญหานี้ส่งผลต่อเนื่องไปถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดหาเทคโนโลยี และการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร

ประการที่สามคือ การขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในตำบลทะเลน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่มีการเน้นอบรมในด้านการป้องกันอัคคีภัยมากกว่าการจัดการกับอุทกภัย ซึ่งเป็นภัยหลักที่เกิดขึ้นในพื้นที่นี้ ปัญหานี้สอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ Khan และคณะ ที่ระบุว่ายังมีความกังวลในหมู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางกลุ่มเกี่ยวกับระดับความเชี่ยวชาญทางเทคนิคที่มีให้แก่อนุญาตท้องถิ่น โดยการสรรหาเจ้าหน้าที่เชี่ยวชาญยังคงเป็นความท้าทายคือยังเป็นข้อจำกัด (Khan et al., 2023, p. 276) ซึ่งหมายความว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นยังขาดทักษะและความรู้เฉพาะทางในการรับมือกับอุทกภัยอย่างเหมาะสม

ปัญหานี้ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อไม่มีการถอดบทเรียนอย่างเป็นระบบ ทำให้ความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากเหตุการณ์อุทกภัยในอดีตไม่ได้ถูกนำมาใช้ปรับปรุงและพัฒนาระบบการจัดการให้ดีขึ้น

ยิ่งขึ้น ส่งผลให้การเตรียมความพร้อมและการตอบสนองต่อภัยพิบัติซ้ำๆ ยังไม่เต็มประสิทธิภาพ และลดประสิทธิผลของการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์

1. การปรับโครงสร้างและกลไกการประสานงาน

การแก้ไขปัญหาการประสานงานที่ซับซ้อนต้องเริ่มจากการสร้างโครงสร้างการบริหารจัดการที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ โดยควรจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อุทกภัยระดับตำบลที่มีอำนาจในการประสานงานข้ามหน่วยงาน ดังที่ Rubinato et al. เสนอแนะว่า การบรรลุเป้าหมายร่วมและลดการแยกส่วนของความพยายามและความรับผิดชอบในการบรรเทาน้ำท่วม ต้องอาศัยความร่วมมือที่แข็งแกร่งระหว่างรัฐบาล หน่วยงานท้องถิ่น อุตสาหกรรม พันธมิตรทางวิชาการ และประชาชนท้องถิ่น (Rubinato et al., 2019, p. 280) ศูนย์บัญชาการดังกล่าวควรมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนสำหรับแต่ละหน่วยงาน โดยจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานและโครงสร้างการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการจัดประชุมประสานงานเป็นระยะเพื่อติดตามความคืบหน้าและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกันเพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนข้อมูล การพัฒนาระบบดังกล่าวควรคำนึงถึงความสะดวกในการใช้งานและความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลแบบเรียลไทม์ ซึ่งจะช่วยให้การตัดสินใจในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นไปอย่างรวดเร็วและแม่นยำมากขึ้น การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงอุทกภัยระดับลุ่มน้ำที่ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะช่วยสร้างการมองเห็นภาพรวมของปัญหาและการแก้ไขที่ครอบคลุมทั้งระบบ

2. การพัฒนาขีดความสามารถและการสร้างความเชี่ยวชาญ

การแก้ไขปัญหาการขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยควรจัดทำแผนพัฒนาทรัพยากรบุคคลระยะยาวที่เน้นการสร้างความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการจัดการอุทกภัยเป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Rubinato et al. ที่เน้น การพัฒนาแบบจำลองหลายระดับสำหรับการคาดการณ์น้ำท่วมจะช่วยให้เกิดกรอบการทำงานแบบองค์รวมใหม่สำหรับการบรรเทาและการเตือนภัยน้ำท่วม ด้วยเทคโนโลยีและวิธีการใหม่ที่ทำงานในระดับต่างๆ (Rubinato et al., 2019, p. 280) การพัฒนาดังกล่าวควรเริ่มจากการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการสำหรับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นโดยเน้นหัวข้อที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับลักษณะของอุทกภัยในพื้นที่ เช่น การอ่านแผนที่ความเสี่ยง การใช้เครื่องมือการวัดระดับน้ำ และการประเมินความเสียหายเบื้องต้น

การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาและผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกจะช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรท้องถิ่น โดยอาจจัดให้มีการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ไปฝึกงานในพื้นที่อื่นที่มี

ประสบการณ์การจัดการอุทกภัยที่ดี หรือเชิญผู้เชี่ยวชาญมาถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น นอกจากนี้ การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ด้านการจัดการอุทกภัยที่สามารถให้บริการการฝึกอบรมและพัฒนาความรู้อย่างต่อเนื่องจะช่วยสร้างความมั่นคงในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในระยะยาว

3. การพัฒนาระบบเตือนภัยและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

การแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านการสื่อสารและข้อมูลต้องคำนึงถึงความหลากหลายของช่องทางการสื่อสารและความสามารถในการเข้าถึงเทคโนโลยีของประชาชนในพื้นที่ ดังที่ Khan et al. ได้เน้นความสำคัญของการพัฒนาวิธีการเก็บข้อมูลให้มีความแม่นยำยิ่งขึ้นเพื่อใช้ในการตรวจสอบป้องกันน้ำท่วม (Khan et al., 2023, p. 281) ซึ่งควรเริ่มจากการพัฒนาระบบเตือนภัยแบบหลายช่องทางที่ครอบคลุมทั้งเทคโนโลยีดิจิทัลและวิธีการแบบดั้งเดิม เช่น การใช้แอปพลิเคชันบนโทรศัพท์มือถือ ระบบแจ้งเตือนผ่าน SMS ระบบเสียงตามสาย และหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน

การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารอุทกภัยที่ให้บริการข้อมูลแบบเรียลไทม์และสามารถเข้าถึงได้หลายช่องทางจะช่วยให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและทันเวลา ศูนย์ดังกล่าวควรมีการเชื่อมโยงกับระบบตรวจวัดระดับน้ำอัตโนมัติ เพื่อให้สามารถพยากรณ์สถานการณ์ได้อย่างแม่นยำ นอกจากนี้ การพัฒนาเนื้อหาการสื่อสารที่เข้าใจง่ายและเหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น เช่น การสื่อสารโดยใช้ภาษาได้ หรือการใช้ภาษาง่ายๆ รวมถึงการจัดอบรมให้ประชาชนทราบวิธีการใช้เทคโนโลยีเหล่านี้ จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการเตือนภัยที่เข้าถึงประชาชนได้มากขึ้น

4. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างยั่งยืน

การแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต่ำต้องคำนึงถึงบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ โดยการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่คำนึงถึงต้นทุนโอกาสและข้อจำกัดของประชาชน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ Rubinato et al. เคยได้เสนอไว้ว่า ชุมชนจำเป็นต้องมีส่วนร่วมและสื่อสารความสนใจเฉพาะของตน ในขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีหน้าที่ในการให้ความเข้าใจที่ดีขึ้นเกี่ยวกับสาเหตุของน้ำท่วมในเขตเมือง/ชุมชน (Rubinato et al., 2019, p. 281) การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมควรมีความยืดหยุ่นในด้านเวลาและสถานที่ เช่น การจัดประชุมในช่วงเวลาที่เหมาะสมกับการทำงานของเกษตรกร หรือการนำกิจกรรมไปจัดในชุมชนแทนการให้ประชาชนเดินทางมาที่ศาลาประชาคม

การพัฒนาแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมผ่านการสร้างผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม เช่น การให้ความรู้ด้านการเกษตรที่สามารถนำไปใช้ลดผลกระทบจากน้ำท่วม หรือการจัดหาปัจจัยการผลิตที่ช่วยเพิ่มความสามารถในการปรับตัวต่อน้ำท่วม จะช่วยเพิ่มแรงจูงใจในการเข้าร่วมกิจกรรม การจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่มีการฝึกอบรมและเตรียมความพร้อมเป็นประจำ จะช่วยสร้างแกนนำในชุมชนที่สามารถขยายการมีส่วนร่วมไปสู่กลุ่มประชาชนใหม่ๆ ได้อย่างต่อเนื่อง

5. การพัฒนากลไกการเงินและการระดมทรัพยากร

การแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณต้องมีการพัฒนากลไกการจัดหาแหล่งเงินทุนที่หลากหลาย

และยั่งยืน โดยการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน การขอรับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน และการใช้ประโยชน์จากกองทุนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การจัดทำโครงการแบบบูรณาการที่สามารถตอบสนองความต้องการหลายด้านพร้อมกัน เช่น โครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่สามารถทำหน้าที่ทั้งการชลประทานและการป้องกันน้ำท่วม จะช่วยเพิ่มโอกาสในการได้รับการสนับสนุนทางการเงิน

การส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมเศรษฐกิจที่เสริมสร้างความสามารถในการรับมือกับอุทกภัย เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตรที่เน้นการเรียนรู้เกี่ยวกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ การพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนที่ใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการน้ำ จะช่วยสร้างรายได้ให้กับชุมชนและเสริมสร้างความยืดหยุ่นทางเศรษฐกิจไปพร้อมกัน การจัดตั้งกองทุนชุมชนเพื่อการจัดการอุทกภัยที่มีการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมจะช่วยสร้างความรู้สึกรับผิดชอบและความรับผิดชอบร่วมกันในการดูแลและพัฒนากระบวนการจัดการอุทกภัยของชุมชน

5.3.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การพัฒนานโยบายการจัดการอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพต้องคำนึงถึงการเชื่อมโยงระหว่างระดับนโยบายและการปฏิบัติในพื้นที่ โดยควรมีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนในการกำหนดบทบาทหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานต่างๆ การสร้างกลไกการประสานงานข้ามหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากร และการจัดตั้งระบบติดตามประเมินผลที่สามารถวัดความสำเร็จของการจัดการอุทกภัยได้อย่างเป็นรูปธรรม

2. การส่งเสริมให้เกิดการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมด้านการจัดการอุทกภัยที่เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น โดยการสร้างความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษา หน่วยงานรัฐ และชุมชน เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีและวิธีการที่เข้าถึงได้และมีประสิทธิภาพสูง การจัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างพื้นที่ที่มีลักษณะและปัญหาคล้ายคลึงกัน จะช่วยเร่งการพัฒนาและการปรับใช้แนวทางปฏิบัติที่ดีในการจัดการอุทกภัย

3. การสร้างระบบการจัดการความรู้ที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้การถอดบทเรียนจากเหตุการณ์อุทกภัยในอดีตสามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงระบบการจัดการให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ระบบดังกล่าวควรมีการบันทึกและวิเคราะห์ข้อมูลเหตุการณ์อุทกภัย การประเมินประสิทธิผลของมาตรการต่างๆ และการแบ่งปันความรู้และประสบการณ์ให้กับพื้นที่อื่นๆ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาาร่วมกันในระดับที่กว้างขึ้น

5.4 ข้อจำกัดในการวิจัย

การศึกษานี้ได้รับการออกแบบและดำเนินการอย่างดี แต่ยังคงมีข้อจำกัดสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อความและการประยุกต์ใช้ผลการวิจัย ผู้วิจัยตระหนักถึงข้อจำกัดเหล่านี้และได้พยายามลดผลกระทบให้มากที่สุด การระบุข้อจำกัดอย่างชัดเจนจะช่วยให้ผู้ใช้ผลการศึกษามีความเหมาะสมในการนำไปใช้ได้

1. ข้อจำกัดด้านพื้นที่

การวิจัยมุ่งเน้นเฉพาะพื้นที่ตำบลทะเลน้อยและบริเวณใกล้เคียงในอำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง ซึ่งมีบริบทเฉพาะด้านภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม โครงสร้างสังคม ระดับการศึกษา และประสบการณ์รับมืออุทกภัยที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ความแตกต่างเหล่านี้อาจทำให้รูปแบบการบริหารเครือข่ายที่พัฒนาขึ้นไม่สามารถนำไปใช้โดยตรงในพื้นที่อื่นโดยไม่ปรับเปลี่ยน การประยุกต์ใช้จึงต้องคำนึงถึงบริบทเฉพาะและอาจต้องศึกษาต่อยอดเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่

ลักษณะภูมิประเทศและระบบนิเวศของทะเลน้อยในฐานะแรมซาร์ไซด์สร้างข้อจำกัดเพิ่มเติม การเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติทำให้การจัดการอุทกภัยต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งไม่พบในพื้นที่ทั่วไป ระบบนิเวศที่เปราะบางนี้ทำให้มาตรการจัดการน้ำมีความซับซ้อนและต้องประสานงานกับหน่วยงานระหว่างประเทศ ดังนั้น รูปแบบการบริหารที่พัฒนาขึ้นอาจไม่สามารถนำไปใช้กับพื้นที่ที่ไม่มีข้อกำหนดการอนุรักษ์ในระดับเดียวกันได้โดยตรง

2. ข้อจำกัดด้านเวลา

ระยะเวลาการวิจัย 3 เดือน (มิถุนายน-สิงหาคม) เป็นข้อจำกัดสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อความลึกของข้อมูล แม้ระยะเวลานี้เพียงพอสำหรับการพัฒนารูปแบบเบื้องต้น แต่ไม่เพียงพอสำหรับการติดตามผลระยะยาวหรือประเมินประสิทธิภาพเชิงปฏิบัติ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่เข้มแข็งต้องใช้เวลานานกว่าช่วงการศึกษา

นอกจากนี้ การวิจัยดำเนินการนอกฤดูอุทกภัยหลัก (ตุลาคม-มกราคม) ทำให้ต้องอาศัยข้อมูลจากความทรงจำและประสบการณ์ในอดีตของผู้ให้ข้อมูลเป็นหลัก โดยไม่สามารถสังเกตพฤติกรรมจริงในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ ข้อจำกัดนี้อาจทำให้ข้อมูลบางส่วนไม่สะท้อนสถานการณ์จริงอย่างครบถ้วน

3. ข้อจำกัดด้านวิธีการ

การใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักอาจเกิดอคติผู้วิจัย (Researcher Bias) แม้จะใช้เทคนิคการตรวจสอบหลายแหล่ง (Triangulation) และการให้ผู้ร่วมวิจัยตรวจสอบผล (Member Checking) การตีความข้อมูลยังคงมีองค์ประกอบอัตวิสัยจากประสบการณ์และมุมมองของผู้วิจัย

การมีส่วนร่วมของชุมชนอาจได้รับอิทธิพลจากผู้นำความคิดเห็น (Opinion Leaders) ทำให้ข้อมูลไม่สะท้อนมุมมองของสมาชิกทุกคนอย่างเท่าเทียม บรรยากาศการสนทนากลุ่มอาจกดดันให้ผู้เข้าร่วมไม่กล้าแสดงความคิดเห็นต่าง ส่งผลให้ข้อมูลขาดความหลากหลาย

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยได้ลดผลกระทบเหล่านี้ผ่านการใช้วิธีวิจัยผสมผสาน การตรวจสอบข้อมูลจากหลายช่องทาง และการรับฟังผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่ม การชี้แจงข้อจำกัดเหล่านี้จะช่วยให้ผู้ใช้ผลการศึกษาคritic และประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Ahmad, S., Rahman, M. I., Mallik, A., & Arefin, A. (2017). Integrated information system for disaster management: A creative case study. *International Journal of Sustainability Management and Information Technologies*, 3(5), 46-52.
<https://doi.org/10.11648/j.ijsm.20170305.11>
- Awah, L. S., Belle, J., Nyam, Y., & Orimoloye, I. (2024). A participatory systems dynamic modelling approach to understanding flood systems in a coastal community in Cameroon. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 67, 102-110.
- Borkhuu, B. (2008). Indigenous knowledge for disaster risk reduction of the Shiver herder community. In R. Shaw, N. Uy, & J. Baumwoll (Eds.), *Indigenous knowledge for disaster risk reduction: Good practices and lessons learned from experiences in the Asia-Pacific region* (pp. 27-29). Bangkok: United Nations International Strategy for Disaster Reduction.
- Buck, D. A., Trainor, J. E., & Aguirre, B. E. (2006). A critical evaluation of the incident command system and NIMS. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 3(3), 1-27.
- Cardona, O. D. (2008). *Indicators of disaster risk and risk management*. Washington, D.C.: Environment Division, Sustainable Development Department.
- Casady, C. B., Eriksson, K., Levitt, R. E., & Scott, W. R. (2020). (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: An institutional maturity perspective. *Public Management Review*, 22(2), 161-183.
- Connolly, J., Barnes, J., Guerra, J., & Pyper, R. (2020). The facilitators of interagency working in the context of European public service reform. *Contemporary Social Science*, 15(5), 533-547.
- Coppola, D. P. (2015). *Introduction to international disaster management* (3rd ed.). Butterworth-Heinemann.
- Guasch, J. L., Laffont, J.-J., & Straub, S. (2008). Renegotiation of concession contracts in Latin America: Evidence from the water and transport sectors. *International Journal of Industrial Organization*, 26(2), 421-442.
- Haliza Abdul Rahman. (2018). Community based approach towards disaster management in Malaysia. *Asian Journal of Environment, History and Heritage*, 2(2), 55-66.
- Haveri, A. (2006). Complexity in local government change: Limits to rational reforming. *Public Management Review*, 8(1), 31-46.

- Hiwasaki, L., Luna, E., Syamsidik, & Shaw, R. (2014). *Local & indigenous knowledge for community resilience: Hydro-meteorological disaster risk reduction and climate change adaptation in coastal and small island communities*. Jakarta: UNESCO.
- Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1-23.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Joko Pramono, Kusumastuti, D., Sekarwangi, M., & Choerudin, A. (2020). The community participation in disaster mitigation to managing the impact of natural disasters in Indonesia. *International Research Association for Talent Development and Excellence*, 12(2s), 2396-2403.
- Khaenamkhaew, D. (2025). Sustainable knowledge, understanding, and public participation in the construction of water-retaining structures: A case study of Kamphaeng Sao Subdistrict, Muang District, Nakhon Si Thammarat Province, Thailand. *Community and Social Development Journal*, 26(1), 140-165. <https://doi.org/10.57260/csdj.2025.272327>
- Khan, S. M., Shafi, I., Butt, W. H., Diez, I. D. L. T., Flores, M. A. L., Galán, J. C., & Ashraf, I. (2023). A systematic review of disaster management systems: Approaches, challenges, and future directions. *Land*, 12(8), 1514. <https://doi.org/10.3390/land12081514>
- Kjær, Anne Mette. (2004). *Governance*. Malden, MA: Polity Press.
- Kumar, K. (1997). *Disaster management theory and practice*. Sage Publications.
- Leitold, R., Revilla Diez, J., & Tran, V. (2020). Are we expecting too much from the private sector in flood adaptation? Scenario-based field experiments with small- and medium-sized firms in Ho Chi Minh City, Vietnam. *Climatic Change*, 163, 359-378.
- Maskrey, S., Mount, N., Thorne, C., & Dryden, I. (2016). Participatory modelling for stakeholder involvement in the development of flood risk management intervention options. *Environmental Modelling & Software*, 82, 275-285.
- Maskrey, S. A., Mount, N. J., & Thorne, C. R. (2021). Doing flood risk modelling differently: Evaluating the potential for participatory techniques to broaden flood risk management decision-making. *Journal of Flood Risk Management*, 15(1), e12757.

- Matos-Castaño, J., Mahalingam, A., & Dewulf, G. (2014). Unpacking the path-dependent process of institutional change for PPPs. *Australian Journal of Public Administration*, 73(1), 47-66.
- Nkombi, Z., & Wentink, G. J. (2022). The role of public participation in disaster risk reduction initiatives: The case of Katlehong township. *Jàmbá: Journal of Disaster Risk Studies*, 14(1), 12-15.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Park, S., Kim, J., Kim, Y., & Kang, J. (2024). Participatory Framework for Urban Pluvial Flood Modeling in the Digital Twin Era. *Sustainable Cities and Society*, 110, 105-115.
- Perrone, A., Inam, A., Albano, R., Adamowski, J., & Sole, A. (2019). A participatory system dynamics modeling approach to facilitate collaborative flood risk management: A case study in the Bradano River (Italy). *Journal of Hydrology*, 579, 124-134.
- Pierre, Jon. (2000). Introduction: Understanding Governance. In Jon Piere (Ed.), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Rubinato, M., Nichols, A., Peng, Y., Zhang, J., Lashford, C., Cai, Y., Lin, P., & Tait, S. (2019). Urban and river flooding: Comparison of flood risk management approaches in the UK and China and an assessment of future knowledge needs. *Water Science and Engineering*, 12(4), 274-283. <https://doi.org/10.1016/j.wse.2019.12.004>
- Salamon, L. M., & Elliott, O. V. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford University Press.
- Shaw, R. (2012). *Community-based disaster risk reduction*. Bingley: Emerald Group Publishing.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-611.
- Tingsanchali, T. (2012). Urban flood disaster management. *Procedia Engineering*, 32, 25-37.
- UNISDR. (2015). *Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030*. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
- Urby, H., & McEntire, D. A. (2013). Applying public administration in emergency management: The importance of integrating management into disaster education. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 11, 39-60.

- เอกสารภาษาไทย

- กฤษฎา พรหมราย. (2560). ยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการภัตติณโคลนถล่มของหน่วยงานรัฐในพื้นที่ภาคใต้ (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุฏฐบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- โครงการฝึกอบรมอาสาสมัครเครือข่ายเตือนภัย "มิสเตอร์เตือนภัย" โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง. (2567). รายงานโครงการ.
- โททัศน์ มาลา, สุนทรชัย ขอบยศ และพิศาล พรหมพิทักษ์กุล. (2557). แนวทางในการจัดการอุทกภัยกรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 12(2), 77-105.
- เพิ่มพร รวมเมฆ. (2569). นวัตกรรมนิเทศศาสตร์เพื่อการพัฒนา: นวัตกรรมท้องถิ่น (Local Innovations) การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจกรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ด. วารสารนิเทศศาสตร์และนวัตกรรม นิตยสาร, 3(1), 105-135.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2563). การอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ: สภาวะสังคมไร้ศูนย์กลาง การแตกกระจายในระบบบริหารราชการแผ่นดิน และแสวงหาตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. (2562). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่. สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.
- ศิริรักษ์ สิงหเสม. (2554). เครือข่ายนโยบายและการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย กรณีศึกษาเฉพาะจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดชัยภูมิ (วิทยานิพนธ์ปริญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศุภฤกษ์ เอกอจรรย์ยา. (2561). แนวทางการพัฒนาชุมชนทะเลน้อย จังหวัดพัทลุงต่อการท่องเที่ยววิถีชุมชนอย่างยั่งยืน (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

เอกสารการรับรองคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมวิจัยในคน COA No.TSU 2025_269



COA No.TSU 2025_269

REC No.0530

คณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน มหาวิทยาลัยทักษิณ
222 หมู่ 2 ตำบลบ้านพร้าว อำเภอป่าพะยอม จังหวัดพัทลุง 93210

เอกสารรับรองโครงการวิจัย

คณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน มหาวิทยาลัยทักษิณ ดำเนินการให้การรับรองโครงการวิจัยตามแนวทางหลักจริยธรรมการวิจัยในคนที่เป็นมาตรฐานสากล ได้แก่ Declaration of Helsinki, The Belmont Report, CIOMS Guideline และ International Conference on Harmonization in Good Clinical Practice หรือ ICH-GCP

- ชื่อโครงการวิจัย** : การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัยในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง
- รหัสโครงการวิจัย** : 264/68
- ผู้วิจัยหลัก** : นายบุญวันต์ จิตประคอง
- สังกัดหน่วยงาน** : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ
- วิธีทบทวน** : แบบเร็ว (Expedited)
- รายงานความก้าวหน้า** : สิ้นสุดการวิจัย หรือไม่เกิน 1 ปี
- เอกสารรับรอง** : 1. แบบยื่นโครงการวิจัย (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2568
2. เอกสารรับรองผ่านการอบรมด้านจริยธรรมในคนหรือด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2568
3. แบบสรุปโครงการวิจัย (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2568
4. ประวัตติ์ผู้วิจัยหลักและผู้วิจัยร่วม (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2568
5. แบบสอบถาม/สัมภาษณ์/บันทึกข้อมูล (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2568
6. จบประมาณ (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2568
7. เอกสารข้อมูลคำอธิบายสำหรับผู้เข้าร่วมในโครงการวิจัย (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2568
8. เอกสารแสดงความยินยอมเข้าร่วมในโครงการวิจัย (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2568

ลงนาม

วิจิตร วัฒนกุล

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร วัฒนกุล)
ประธานคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน
มหาวิทยาลัยทักษิณ

วันที่รับรอง : 26 สิงหาคม 2568

วันหมดอายุ : 26 สิงหาคม 2569

ทั้งนี้ การรับรองนี้มีเงื่อนไขดังที่ระบุไว้ด้านหลังทุกข้อ (ดูด้านหลังของเอกสารรับรองโครงการวิจัย)



COA No.TSU 2025_269
REC No.0530

The Thaksin University Ethics Committee on Human Research
222 Moo. 2,Baan Prao Sub-District, Papayom District, Phatthalung, Thailand 93210

Certificate of Approval

The Research Ethics Committee of Thaksin University has approved the following study which is to be carried out in compliance with the International guidelines for human research protection as Declaration of Helsinki, The Belmont Report, CIOMS Guideline and International Conference on Harmonization in Good Clinical Practice (ICH-GCP)

Study title : The Development of a Participatory Governance Model for Flood . Management in Thale Noi Subdistrict, Phatthalung Province

Study code : 264/68

Principal investigator : PUNYAWAN JITPRAKONG

Study center :

Review method : Expedited

Continuing report : At least once annually or submit the final report if finished

Document reviewed :

1. Submission form (version 2) dated 20 August 2025
2. Certificate of Human Subject Protection (version 1) dated 21 July 2025
3. Protocol Synopsis (version 1) dated 21 July 2025
4. Principal investigator's CV GCP training (version 1) dated 21 July 2025
5. Questionnaire/Interview form/CRF (version 1) dated 21 July 2025
6. Budget (version 1) dated 21 July 2025
7. Information sheet for research participant (version 2) dated 20 August 2025
8. Informed Consent Form (version 1) dated 21 July 2025

Signature

Thitima na Songkhla

(Asst Prof Dr.Thitima na Songkhla)
Chairperson

Date of approval : 26 August 2025

Approval expire date : 26 August 2026

Approval is granted subject to the following conditions: (see back of this certificate)

ภาคผนวก ข

แบบสัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์

งานวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทกภัย
ในตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง”

แบบสัมภาษณ์นี้ออกแบบมาเพื่อให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง 2 ข้อ ประกอบด้วย

1. เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง
2. เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง

ส่วนที่ 1: ประสบการณ์และรูปแบบการจัดการอุทกภัยในปัจจุบัน

1.1 ประสบการณ์ด้านอุทกภัยในพื้นที่

1. ท่านมีประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ตำบลทะเลน้อยอย่างไรบ้าง

.....

.....

2. ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา เหตุการณ์อุทกภัยที่รุนแรงที่สุดคือครั้งไหน และส่งผลกระทบอย่างไร

.....

.....

3. สาเหตุหลักของปัญหาอุทกภัยในพื้นที่คืออะไร

.....

.....

4. อุทกภัยส่งผลกระทบต่อท่านและชุมชนในด้านใดบ้าง (เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม สุขภาพ)

.....

.....

1.2 ระบบการจัดการอุทกภัยที่มีอยู่

5. ปัจจุบันมีหน่วยงานใดบ้างที่เข้ามาช่วยเหลือในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่

.....

.....

6. บทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานเป็นอย่างไร มีความชัดเจนหรือไม่

.....

.....

7. การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เป็นอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคหรือไม่

.....

.....

8. ท่านคิดว่าการจัดการอุทกภัยในปัจจุบันมีประสิทธิภาพเพียงใด (ระดับ 1-10) เพราะเหตุใด

1.3 การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ

9. ชุมชน/ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยอย่างไร

10. ภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทอย่างไรในการจัดการอุทกภัย

11. อุปสรรคหลักที่ทำให้การมีส่วนร่วมของแต่ละภาคส่วนมีข้อจำกัดคืออะไร

12. ปัจจัยใดที่ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ

ส่วนที่ 2: การบริหารปกครองเครือข่ายและความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2.1 รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายปัจจุบัน

13. ท่านคิดว่าการจัดการอุทกภัยในพื้นที่เป็นการทำงานแบบเครือข่ายหรือไม่ อย่างไร

14. ใครเป็นผู้นำหรือศูนย์กลางในการประสานงานการจัดการอุทกภัย

15. กระบวนการตัดสินใจในการจัดการอุทกภัยเป็นอย่างไร

16. การแลกเปลี่ยนข้อมูลและทรัพยากรระหว่างหน่วยงานเป็นอย่างไร

2.2 ความสัมพันธ์และความไว้วางใจ

17. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการจัดการอุทกภัยเป็นอย่างไร

18. ระดับความไว้วางใจระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ เป็นอย่างไร

19. อะไรที่ช่วยสร้างความไว้วางใจระหว่างหน่วยงาน

20. มีความขัดแย้งหรือปัญหาในการประสานงานหรือไม่ อย่างไร และแก้ไขอย่างไร

2.3 ความเห็นพ้องในเป้าหมายและความซับซ้อน

21. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ มีเป้าหมายร่วมกันในการจัดการอุทกภัยหรือไม่

22. ความแตกต่างในเป้าหมายส่งผลต่อการทำงานร่วมกันอย่างไร

23. ท่านคิดว่าจำนวนหน่วยงานที่เข้าร่วมในการจัดการอุทกภัยเหมาะสมหรือไม่

24. การจัดการอุทกภัยต้องการทักษะและความรู้เฉพาะทางอะไรบ้าง

ส่วนที่ 3: ความตึงเครียดและความท้าทายในการบริหารปกครองเครือข่าย

3.1 ประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วม

25. การเน้นประสิทธิภาพในการตัดสินใจเร็วกับการให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ท่านคิดว่าควรสมดุลอย่างไร

26. ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ควรจัดการอย่างไรเพื่อให้ได้ทั้งความเร็วและการมีส่วนร่วม

27. การมีส่วนร่วมของประชาชนส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดการอย่างไร

3.2 ความชอบธรรมภายในและภายนอก

28. การสร้างความยอมรับจากภายในชุมชนกับการสร้างความน่าเชื่อถือจากภายนอก ควรดำเนินการอย่างไร

.....

29. เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างความต้องการของชุมชนกับนโยบายภาครัฐ ควรจัดการอย่างไร

.....

30. ท่านคิดว่าการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ที่ได้รับการยอมรับจากทั้งภายในและภายนอกหรือไม่

.....

3.3 ความยืดหยุ่นและความมั่นคง

31. การจัดการอุทกภัยต้องการความยืดหยุ่นในการปรับตัวหรือความมั่นคงในระบบอย่างไร

.....

32. ควรสร้างสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นและความมั่นคงอย่างไร

.....

33. การเปลี่ยนแปลงในระบบการจัดการควรเป็นไปอย่างไร

.....

ส่วนที่ 4: ข้อเสนอแนะและทิศทางการพัฒนารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่าย

4.1 รูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายที่เหมาะสม

34. ท่านคิดว่ารูปแบบการบริหารปกครองเครือข่ายที่เหมาะสมกับการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ควรเป็นอย่างไร

.....

35. ควรมีการปรับปรุงอะไรในระบบการจัดการที่มีอยู่

.....

36. บทบาทของแต่ละภาคส่วนควรเป็นอย่างไร

.....

37. ใครควรเป็นศูนย์กลางหรือผู้ประสานหลักในการจัดการอุทกภัย

4.2 กลไกและเครื่องมือสำหรับการพัฒนา

38. ควรมีกลไกใดบ้างในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

39. เครื่องมือหรือช่องทางการสื่อสารใดที่ควรพัฒนา

40. การจัดการข้อมูลและความรู้ควรดำเนินการอย่างไร

41. ควรมีการพัฒนาศักยภาพด้านใดบ้างสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

4.3 การติดตามและประเมินผล

42. ควรมีระบบติดตามและประเมินผลการจัดการอุทกภัยอย่างไร

43. ตัวชี้วัดความสำเร็จของการบริหารปกครองเครือข่ายควรเป็นอย่างไร

44. แหล่งทุนและทรัพยากรสำหรับการพัฒนาระบบจัดการควรมาจากไหน

4.4 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

45. มีข้อเสนอแนะอื่นๆ เพิ่มเติมเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการจัดการอุทกภัยหรือไม่

46. หากมีโครงการพัฒนารูปแบบการจัดการอุทกภัยใหม่ ท่านต้องการให้คำนึงถึงเรื่องใดเป็นพิเศษ

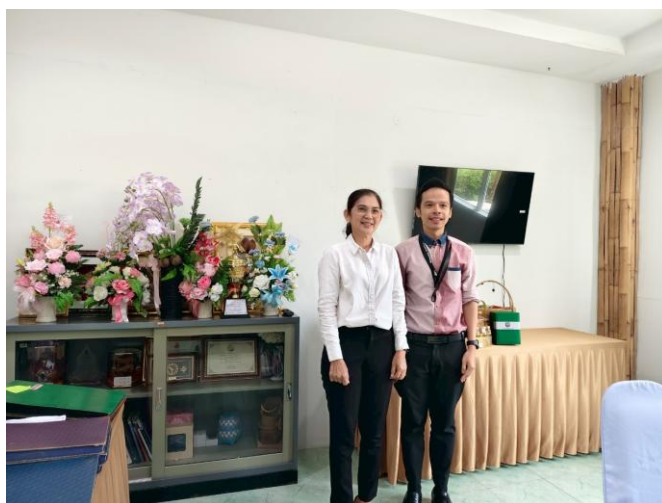
หมายเหตุ: แบบสัมภาษณ์นี้เป็นแนวทางในการสนทนา ผู้สัมภาษณ์สามารถปรับคำถามให้เหมาะสมกับบริบทและประสบการณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละท่าน และสามารถขยายหรือเจาะลึกในประเด็นที่น่าสนใจเพิ่มเติมได้

ระยะเวลาการสัมภาษณ์: 60-90 นาที

การบันทึก: ขออนุญาตบันทึกเสียงเพื่อความถูกต้องในการวิเคราะห์ข้อมูล



ภาคผนวก ค
ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย
เทศบาลตำบลทะเลน้อย



ภาคผนวก ง
ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย
เทศบาลตำบลพนางตุง



ภาคผนวก จ
ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย
องค์การบริหารส่วนตำบลลำปำ



ภาคผนวก ฉ
ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย
องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง



ภาคผนวก ข
ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย
เครือข่ายภาคประชาชนในตำบลทะเลน้อย



ภาคผนวก ข
ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย
โครงการชลประทานจังหวัดพัทลุง



ภาคผนวก ฅ

ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย

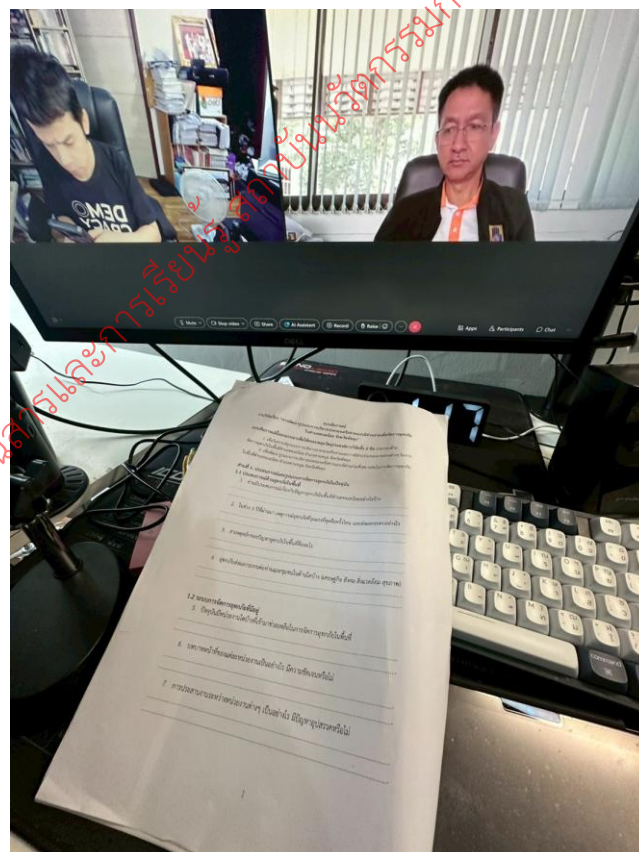
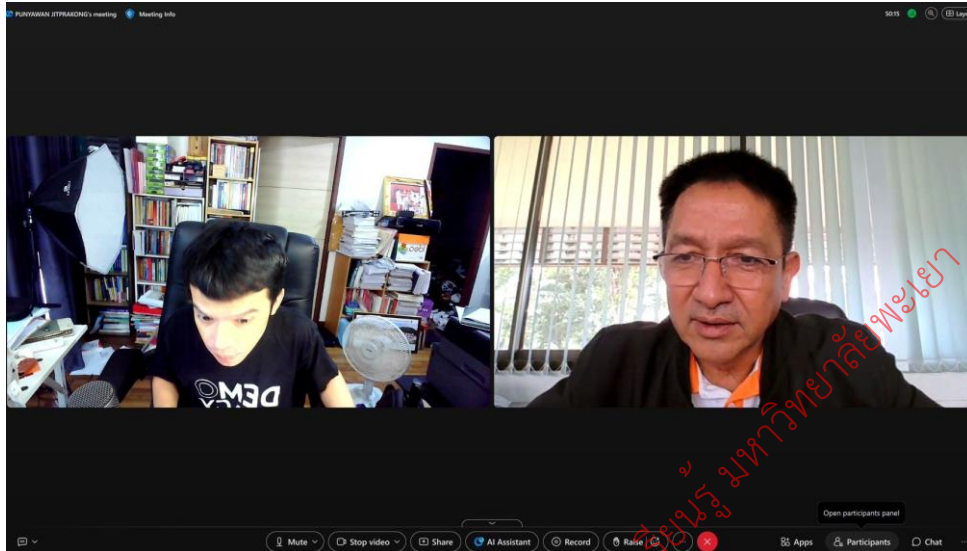
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพัทลุง



ภาคผนวก ญ
ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย
เครือข่ายภาคประชาสังคม



ภาคผนวก ก
ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย
ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 11 สุราษฎร์ธานี



ภาคผนวก ก
ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย
ศูนย์อุทกวิทยาชลประทานภาคใต้



ภาคผนวก รฐ
ภาพประกอบการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย
องค์การบริหารส่วนตำบลเขาปู่



ประวัตินักวิจัย

ชื่อ-สกุล	อาจารย์ ดร.บุญญวันต์ จิตประคอง
วัน เดือน ปีเกิด	31 มกราคม 2531
ต้นสังกัด	อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต (รัฐศาสตร์) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566 รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครอง) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556 นิติศาสตรบัณฑิต (นิติศาสตร์) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2567 รัฐศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555 ศิลปศาสตรบัณฑิต (เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา) คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553
ความเชี่ยวชาญ	การปกครองท้องถิ่น รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์
ผลงานตีพิมพ์	- บุญญวันต์ จิตประคอง. (2568). นวัตกรรมดิจิทัลกับการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาระบบชำระค่าน้ำประปาออนไลน์ของเทศบาลตำบลพุนพื จังหวัดสุราษฎร์ธานี. วารสารวิชาการวิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้, 9(1) มกราคม-มีนาคม 2569, น. XXX - บุญญวันต์ จิตประคอง. (2568). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปัตตานีกับการส่งเสริมสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 16(2) กรกฎาคม-ธันวาคม 2568, น. XXX - บุญญวันต์ จิตประคอง. (2567). บทบาท ข้อจำกัด และปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 15(2) กรกฎาคม-ธันวาคม 2567, น. 125-154 - บุญญวันต์ จิตประคอง. (2567). การเปลี่ยนรูปเพื่อความอยู่รอดขององค์กรสื่อภายใต้สังคมพลวัต (Transformation for the survival of media organizations in a dynamic society). วารสารปาริชาติ ISSN 2985-1238, 37(3) กรกฎาคม-กันยายน 2567, น. 517-536 - บุญญวันต์ จิตประคอง และพิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2566). สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ : บทวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในการบริหารจัดการความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ 19 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม) พ.ศ. 2566 - บุญญวันต์ จิตประคอง. (2563). การสร้างความหมายต่อเหตุการณ์บุกยิงพระสงฆ์วัดรัตนานุภาพ อำเภอสุโขทัย จังหวัดนราธิวาส กรณีศึกษา สื่อไทยรัฐ และสำนักข่าวอิศรา. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ 16 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน) พ.ศ. 2563.



ทรัพยากรเล่มนี้ ได้มอบให้ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้
สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา
เพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ

ห้ามผู้ใดทำซ้ำ คัดลอก ลอกเลียน ดัดแปลง ปลอมแปลง จัดเผยแพร่
จำหน่าย ให้เช่า เข้าครอบครอง เรียกตังข้อมูล บันทึก ส่งผ่าน
หรือกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับลิขสิทธิ์ของเล่ม โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
หรือโดยไม่ได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการจากเจ้าของผลงาน