

## การจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของไทย

### Management of Flood Crisis in Thailand

<sup>1</sup>ปุกนิกา พรานพนัส (Punika Pranpanus)

<sup>2</sup>สุวรรณี แสงมหาชัย (Suwannee Sangmahachai)

มหาวิทยาลัยรามคำแหง (Ramkhamhaeng University)

Email: a2561punika@gmail.com

Received June 2, 2020; Revised October 1, 2020; Accepted October 20, 2020

#### Abstract

The purpose of this research is (1) to study management methods for solving floods in crisis (2) to analyze factors affecting floods in crisis. It is a qualitative research by studying 4 areas, namely Pathum Thani Province 2011, Bangkok 2011, Surat Thani Province 2017, Nakhon Si Thammarat Province 2017, collecting data from 6 data group which are 1) Policy group management 2) Regional executive group 3) Local administrative group 4) Academic group 5) Flood-related worker group 6) People group of stakeholders through in-depth interviews and group conversation and with a triangular inspection. Research shows that flood management in a crisis must manage to solve the problem to a minimum with speed according to the area context at that time and according to the law does not affect the rights of citizens and operations of related departments and there should be an in-depth study of the implementation of the concept of the event command system as a guideline in operation. There should also be a comparative study of flood management in an international crisis, cooperation or integration of roles in Southeast Asia. To be able to use the information for flood management for more efficiency.

**Keywords:** flood management; crisis; flood

## บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อศึกษาวิธีการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยในภาวะวิกฤต (2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในภาวะวิกฤต เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษา 4 พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดปทุมธานี พ.ศ. 2554, กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554, จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2560, จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2560 เก็บรวบรวมข้อมูลกลุ่มผู้ให้ข้อมูล จำนวน 6 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้บริหารระดับนโยบาย 2) กลุ่มผู้บริหารระดับภูมิภาค 3) กลุ่มผู้บริหารท้องถิ่น 4) กลุ่มนักวิชาการ 5) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัย 6) กลุ่มประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการสนทนากลุ่มและมีการตรวจสอบแบบสามเส้า ผลวิจัยพบว่า การจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตนั้นต้องจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้เหลือน้อยที่สุด ด้วยความรวดเร็วตามบริบทพื้นที่ในช่วงเวลานั้น ๆ และเป็นไปตามกฎหมาย ไม่กระทบสิทธิประชาชนและการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และควรมีการศึกษาเชิงลึกถึงการนำแนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงาน อีกทั้งควรมีการศึกษาเปรียบเทียบในเรื่องของการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตระดับนานาชาติ ความร่วมมือ หรือการบูรณาการบทบาทในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อจะได้นำข้อมูลมาใช้ในการจัดการอุทกภัยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

**คำสำคัญ:** การจัดการอุทกภัย; วิกฤต; อุทกภัย

## บทนำ

ประเทศไทยประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติด้านอุทกภัยเป็นประจำทุกปี ซึ่งอุทกภัยที่เป็นระดับวิกฤตมี 2 ครั้งด้วยกัน คือ อุทกภัยปี 2554 และอุทกภัยปี 2560 โดยมีวิกฤตด้านอุทกภัยที่มีระดับความรุนแรงของอุทกภัย ระดับ 3 – 4 กล่าวคือ ถ้าเป็นสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ 3) ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรี มีอำนาจตัดสินใจระดับการจัดการอุทกภัย กรณีที่เป็นอุทกภัยขนาดใหญ่ และร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4) ก็จะต้องมีศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด ที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานตามข้อคำสั่งการจากกองบัญชาการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ที่มีอำนาจตัดสินใจรับผิดชอบบังคับบัญชาหน่วยงานวินิจฉัย สั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อจัดการอุทกภัย (Department of Disaster Prevention and Mitigation, 2015)

สำหรับประเทศไทยถือเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดอุทกภัยสูง ด้วยสภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม ประกอบกับการทำเกษตรและปศุสัตว์เป็นส่วนมากก็ย่อมได้รับผลกระทบมาก โดยในอดีตประชาชนที่ประสบอุทกภัยนั้นมีความนิยมที่รอคอยการช่วยเหลือจากภาครัฐฝ่ายเดียว เป็นลักษณะเชิงรับ ยิ่งส่งผลให้มีความอ่อนแอสะท้อนการจัดการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในภาวะวิกฤตของภาครัฐที่ขาดประสิทธิภาพ (Uthai Laohawichian and Suwanee Sangmahachai, 2017) โดย กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้ทำการสำรวจพบว่าแต่ละภูมิภาคของประเทศไทย มีสัดส่วนของจังหวัดที่ประสบอุทกภัยมากที่สุด ได้แก่ ภาคใต้ฝั่งตะวันออก ร้อยละ 90.00 ในปี พ.ศ. 2550 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 89.47 ในปี พ.ศ. 2551 และ ภาคเหนือ ร้อยละ 93.33 ในปี พ.ศ. 2552 ส่วนภาคที่มีสัดส่วนอำเภอที่ประสบอุทกภัยมากที่สุดในแต่ละปี ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 74.22 ในปี พ.ศ. 2550 ภาคกลาง ร้อยละ 66.15 ในปี พ.ศ. 2551 และ ภาคเหนือ ร้อยละ 61.63 ในปี พ.ศ. 2552 (Ladarat Phatinawin and Amornrat Chobkatanyoo, 2011)

การจัดการการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติเป็นกระบวนการที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การเตรียมการก่อนเกิดเหตุการณ์โดยทำการรับมือในภาวะวิกฤต การบรรเทาทุกข์ช่วยเหลือชีวิต และการฟื้นฟูบูรณะหลังเหตุการณ์ ในอดีตการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติมักเน้นเรื่องของการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นหลัก แต่แนวโน้มของการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติสมัยใหม่จะมีลักษณะของการเตรียมการเชิงรุกมากขึ้น (Office of the National Economic and Social Development Council, 2016) ที่สำคัญอุทกภัยในภาวะวิกฤตมีลักษณะไม่คงที่และส่งผลกระทบต่อไม่แน่นอน และความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ขยายตัวออกไปในระดับพื้นที่ขนาดใหญ่ที่กระทบต่อผู้คนจำนวนมาก และบางครั้งภาวะวิกฤตได้ถูกประกาศโดยผ่านอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน จึงทำให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเผชิญสถานการณ์วิกฤต จำนวนหลายหน่วยงานลงไปอยู่ในพื้นที่ จนไม่สามารถบอกถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานในการทำงานร่วมกันได้ (Kanchanitha Aeksaengsee, 2015; Surichai Wankaew et al., 2007)

จากปัญหาการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของประเทศไทย ที่ขาดการบริหารจัดการที่ไม่มีการรวมศูนย์ จึงมุ่งเน้นในการวิเคราะห์ปัจจัยและรูปแบบ แนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีผลต่อการจัดการอุทกภัย และเพื่อเสนอแนะรูปแบบ แนวทางในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในภาวะวิกฤต ที่เป็นรูปแบบการทำงานแบบการจัดการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของหลายหน่วยงาน ที่มีผลต่อการจัดการอุทกภัยของไทย

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิธีการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤต
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤต

## ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ในรูปแบบของกรณีศึกษา (case study research) โดยคัดเลือกพื้นที่ที่เกิดสถานการณ์อุทกภัยด้านอุทกภัยที่มีระดับความรุนแรงของอุทกภัย ระดับ 3 – 4 เท่านั้น ด้วยประเทศไทยได้มีสถานการณ์อุทกภัยในระดับวิกฤต คือ พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2560 โดยขอบเขตของการศึกษาผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาจากสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยที่เคยเกิดขึ้นแล้ว ประกอบด้วย จังหวัดสุราษฎร์ธานี (ระดับ 3) จังหวัดนครศรีธรรมราช (ระดับ 3) จังหวัดปทุมธานี (ระดับ 4) และกรุงเทพมหานคร (ระดับ 4) ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดช่วงของการศึกษาที่เกิดสถานการณ์อุทกภัยขึ้นวิกฤตรุนแรงในช่วงเวลาระหว่าง ปี พ.ศ. 2552 – 2562 (10 ปี)

## ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาวิจัยเรื่องการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของไทยได้มีผู้ให้นิยามความหมายหลายประเด็นด้วยกัน อาทิ Roseman (1969) ได้ให้ความหมายคำว่า “ภาวะวิกฤต” ว่าหมายถึงสิ่งที่น่าสะพรึงกลัว เกิดขึ้นกะทันหัน และสร้างความตระหนกตกใจ และ Slaique (1984) อธิบายว่า ภาวะวิกฤตเป็นภาวะที่ผิดหวังรุนแรงในช่วงเวลา ขณะหนึ่ง ที่องค์การไม่สามารถจัดการกับระบบใด ๆ ได้ และบุคคลที่เกี่ยวข้องอาจจะไม่สามารถต่อสู้กับสถานการณ์ได้ ผู้บริหารอาจใช้ความเชื่อในการแก้ไขปัญหา ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกิดผลกระทบในเชิงลบหรือผลในเชิงบวกให้แก่องค์การได้แล้วแต่ละกรณี ขณะที่ Covello (1995) อธิบายเพิ่มเติมว่า ภาวะวิกฤต หมายถึง วิกฤตด้าน

ความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ไม่ได้มีการวางแผนมาก่อน ก่อให้เกิดภาวะความวุ่นวาย ประชาชนรู้สึกถึงความไม่ปลอดภัยในด้านต่าง ๆ และมีผลต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือขององค์กร อาจก่อให้เกิด การฟ้องร้องทางกฎหมาย ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ รวมถึงกลุ่มอนุรักษ์ต่าง ๆ ปัญหาของบุคคลต่าง ๆ และความคิดเห็นที่แตกต่างกันที่เกิดขึ้น

ขณะที่ Coombs (2012) ได้กล่าวว่า วิกฤต คือ การรับรู้ถึงเหตุการณ์ที่เรานั้นไม่อาจที่จะคาดการณ์ถึงเหตุการณ์ หรือเดาเหตุการณ์ได้ โดยมีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เกิดผลกระทบที่รุนแรง และส่งผลกระทบต่อองค์กรในมุมมองด้านความสามารถขององค์กรในการจัดการกับเหตุการณ์ที่วิกฤต รวมถึงผลกระทบในเชิงลบด้วย ด้านของ Fearn- Bank (2011) ระบุว่า วิกฤต คือ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างมีผลกระทบที่รุนแรงต่อองค์กร อุตสาหกรรม และสาธารณชน และกล่าวว่า การจัดการภาวะวิกฤต (crisis management) คือ กระบวนการวางแผนสำหรับเหตุการณ์ในด้านลบ เป็นกระบวนการที่ขจัดความเสี่ยงและความไม่แน่นอนของเหตุการณ์ออกไป Pearson and Clair (1998) ได้กล่าวถึง การจัดการภาวะวิกฤต ว่าคือ การพยายามของบุคลากรในองค์กรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ร่วมกันแก้ไขเหตุการณ์ที่วิกฤตให้มีประสิทธิภาพ เพราะเชื่อว่าเหตุการณ์ที่วิกฤตนั้น จะส่งผลให้องค์กรเกิดความล้มเหลวในการจัดการจากเหตุการณ์ที่วิกฤต และ Stocker (1997) ยังได้ให้ความหมายการจัดการภาวะวิกฤต ว่าคือการเตรียมความพร้อมและใช้กลยุทธ์ในการป้องกัน หรือลดผลกระทบที่รุนแรง โดยใช้แผนสำหรับก่อนเกิดเหตุการณ์ที่วิกฤต ระหว่างเหตุการณ์ที่วิกฤต และหลังเหตุการณ์ที่วิกฤต คือ ต้องมีแผนภาวะวิกฤต (crisis plan) และมีระบบที่เหมาะสมกับภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้น เช่น ระบบสื่อสารในภาวะวิกฤต ทีมงานด้านปฏิบัติการในภาวะวิกฤตและสถานที่ปฏิบัติงานในยามที่วิกฤต โดยที่การจัดการในภาวะวิกฤตนั้นจะต้องดำเนินการควบคู่ไปพร้อมกับแผนปฏิบัติการ (operating program) รวมถึงการตอบโต้ข่าวลือ (rumors) ในสถานการณ์ที่วิกฤตด้วย เพราะข่าวลือที่เป็นข้อมูลที่ถูกต้องบิดเบือน ไม่เป็นความจริง มักมาพร้อมกับเหตุการณ์ที่วิกฤต

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่าการจัดการในภาวะวิกฤต จึงหมายถึง รูปแบบกระบวนการวางแผนขององค์กรเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหา ลดผลกระทบ ความรุนแรง ความเสียหายที่มีต่อองค์กร ประชาชน ระบบอุตสาหกรรม สาธารณชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยที่มีการดำเนินการจัดการทั้งก่อนเกิดเหตุการณ์วิกฤต ระหว่างเหตุการณ์วิกฤตและหลังเหตุการณ์ที่วิกฤต

อย่างไรก็ตาม Coombs (2007) ยังได้แยกประเภทของวิกฤตที่เป็นเหตุการณ์เกี่ยวกับภัยธรรมชาติ ที่องค์กรต้องรับผิดชอบอันเป็นความเสียหาย ประกอบด้วย 1) วิกฤตก่อนที่จะได้รับผลกระทบ (victim cluster) 2) วิกฤตที่เป็นเหตุการณ์บังเอิญ (accidental cluster) 3) วิกฤตที่สามารถป้องกันได้ (prevention cluster)

การจัดการภาวะวิกฤตตามแนวคิดของ Coombs (2012) แบ่งได้เป็น 3 ระยะเวลาหลัก คือ 1) ระยะก่อนเกิดวิกฤต (pre crisis) 2) ระยะเวลาเหตุการณ์วิกฤต (crisis event) 3) ระยะเวลาหลังวิกฤต (post Crisis) การจัดการภาวะวิกฤต 6 ระยะตามแนวคิดของ Fearn Bank (Five stages of a crisis) (Fearn Bank, 2011) ประกอบด้วย 1) การค้นหาสัญญาณเตือนวิกฤต (detection) 2) การป้องกันวิกฤต (crisis prevention) 3) การเตรียมตัวรับมือกับวิกฤต (crisis Preparation) 4) การควบคุมวิกฤต (containment) 5) การฟื้นฟู (recovery) 6) การเรียนรู้ (learning)

แนวคิดกระบวนการวางแผนการจัดการภาวะวิกฤตของ Nyblom (2003) แบบ 6 ขั้นตอน ประกอบด้วย 1) การระบุความเสี่ยง (risk identification) 2) การประเมินความเสี่ยง (risk assessment) 3) การเตรียมแผนจัดการภาวะวิกฤต (crisis planning and preparation) 4) การระดมทรัพยากรและการตอบสนอง (mobilization and responds) 5) การฟื้นฟู (recovery) 6) การทดสอบแผน (plan testing)

ผู้วิจัยนำแนวคิดการแก้ไขปัญหาตามหลัก 2P 2R ประกอบด้วย 1. Prevention (การป้องกัน) 2.Preparedness (การเตรียมความพร้อม) 3. Response (การตอบโต้) 4. Recovery (การฟื้นฟู)

P1: prevention (การป้องกัน) คือ รูปแบบที่เน้นการใช้มาตรการเชิงโครงสร้าง (structure measures) เช่น การก่อสร้างเขื่อน อ่างเก็บกักน้ำ ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดอุทกภัย โดยดำเนินการควบคู่กันกับมาตรการที่ไม่ใช่โครงสร้าง (non structure measures) ได้แก่ การส่งเสริมให้ความรู้เกี่ยวกับอุทกภัยที่ประชาชนต้องรู้และปฏิบัติตามผ่านช่องทางสื่อทุกชนิด รวมถึงองค์ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น กฎหมายผังเมือง การทำประโยชน์ที่ดิน หน่วยงานดำเนินการจัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการและแผนเผชิญเหตุด้านอุทกภัย เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกัน

P2: preparedness (การเตรียมความพร้อม) เป็นการส่งเสริมศักยภาพของชุมชนให้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อการจัดการอุทกภัย โดยที่เน้นให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางการจัดการอุทกภัยได้ในเบื้องต้นพร้อมส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่ โดยพัฒนาผู้มีจิตอาสาเป็นกำลังสำคัญของภาครัฐในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาประชาชนให้เป็นอาสาสมัครของชุมชน เช่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การพัฒนาชุมชนให้มีทีมจัดการอุทกภัยของตนเอง สำหรับหน่วยงานของรัฐนั้นก็พัฒนาให้หน่วยงานทีมเผชิญเหตุเพื่อช่วยเหลือประชาชนจากเหตุอุทกภัย และให้เป็นหน่วยเผชิญเหตุกรณีที่เกิดวิกฤตภัยขนาดใหญ่ รวมถึงการดำเนินการฝึกซ้อม แผนเผชิญเหตุในทุกระดับทั้งด้านการสั่งการและปฏิบัติการเพื่อให้ทุกหน่วยงานได้ซักซ้อมขั้นตอนการตอบโต้ สถานการณ์ภัยและประชาชนเรียนรู้วิธีปฏิบัติตนอย่างถูกต้องและปลอดภัย ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือด้านการจัดการอุทกภัยระหว่างประเทศโดยเฉพาะภูมิภาคอาเซียน

R1: response (การตอบโต้เหตุฉุกเฉิน) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติขึ้นมาเพื่อเป็นหน่วยงานในการจัดการอุทกภัย ซึ่งรูปแบบที่ใช้ในการจัดการอุทกภัย คือ แนวคิดการจัดการด้วยระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) ภายใต้รูปแบบ single command ที่มีผู้บัญชาการเหตุการณ์เพียงคนเดียว ทำหน้าที่สั่งการ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งเรื่องการตอบโต้เหตุการณ์ และการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

R2: recovery (การฟื้นฟู) คือ แนวทางการสงเคราะห์ช่วยเหลือ ที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายการดำเนินการจัดหาสิ่งของเพื่อการดำรงชีวิต สิ่งอำนวยความสะดวกเบื้องต้นที่รัฐสามารถจัดหาให้ได้ เช่น เครื่องอุปโภคบริโภค สถานที่พักพิงชั่วคราว การเยียวยาผู้ประสบภัยเบื้องต้น การบรรเทาความเดือนร้อนเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ชีวิตได้

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative research) ในรูปแบบของกรณีศึกษา (case study research) โดยคัดเลือกพื้นที่ ที่เกิดสถานการณ์วิกฤตด้านอุทกภัยที่มีระดับความรุนแรงของสาธารณภัย ระดับ 3 – 4 เท่านั้น ด้วยประเทศไทยได้มีสถานการณ์อุทกภัยในระดับวิกฤต คือ พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2560 ประกอบด้วย จังหวัดสุราษฎร์ธานี (ระดับ 3) จังหวัดนครศรีธรรมราช (ระดับ 3) จังหวัดปทุมธานี (ระดับ 4) และกรุงเทพมหานคร (ระดับ 4) ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดช่วงของการศึกษาที่เกิดสถานการณ์อุทกภัยขั้นวิกฤตรุนแรงในช่วงเวลาระหว่าง ปี พ.ศ. 2552 – 2562 (10 ปี) มีการตรวจสอบเครื่องมือจากผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 ท่าน ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย

1. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 6 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มผู้บริหารระดับนโยบาย (2) กลุ่มผู้บริหารระดับภูมิภาค (3) กลุ่มผู้บริหารท้องถิ่น (4) กลุ่มนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ (5) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัย (6) กลุ่มประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อาสาสมัครองค์การสาธารณกุศล ซึ่งผู้วิจัยเน้นในส่วนของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์อุทกภัยในภาวะวิกฤตระดับ 3 – 4 เท่านั้น

2. การสนทนากลุ่ม (focus groups)

3. การศึกษาข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม บทความ หนังสือ การค้นคว้าจากห้องสมุด การค้นคว้าจากเว็บไซต์ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤต บทเรียนการเกิดอุทกภัยในภาวะวิกฤตของต่างประเทศ

## ผลการวิจัย

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยขอสรุปผลการวิจัยที่ได้จากการสัมภาษณ์ ตามคำถามของการวิจัย ดังนี้

### คำถามการวิจัยข้อที่ 1 การจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของไทยเป็นอย่างไร

จากผลของการวิจัย ผู้วิจัยพบว่า ในการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของไทยภายใต้กรอบแนวคิด 2 P 2 R คือ การเตรียมความพร้อม (preparedness) การป้องกัน (prevention) การฟื้นฟู (recovery) และการตอบโต้เหตุฉุกเฉิน (response) นั้นมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3 ระดับ คือ ระดับราชการส่วนกลาง ระดับราชการส่วนภูมิภาค และระดับราชการส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ประชาชน อาสาสมัคร องค์การสาธารณกุศล โดยระดับราชการส่วนกลาง ซึ่งมีหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน จำนวน 18 หน่วยงาน ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 คือ 1) หน่วยงานคมนาคม 2) หน่วยงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 3) หน่วยงานสาธารณสุข 4) หน่วยงานพจนานุกรม 5) หน่วยงานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน 6) หน่วยงานสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 7) หน่วยงานการสนับสนุนทรัพยากรทางทหาร 8) หน่วยงานการแพทย์และสาธารณสุข 9) หน่วยงานการค้นหาและกู้ภัย 10) หน่วยงานสารเคมี 11) หน่วยงานการเกษตร 12) หน่วยงานพลังงาน 13) การฟื้นฟูเศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรม 15) หน่วยงานการต่างประเทศ 16) หน่วยงานการประชาสัมพันธ์และการจัดการข้อมูลข่าวสาร 17) หน่วยงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 18) หน่วยงานงบประมาณและการบริจาค

การจัดการในภาวะวิกฤต (crisis management) เป็นการจัดการที่ลดความรุนแรงของอุทกภัย รวมทั้งการรักษาขวัญ กำลังใจ สร้างความมั่นใจ และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานภาครัฐ ที่เป็นระบบระเบียบที่ยึดถือความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญที่ต้องเร่งเข้าระงับเหตุและให้ความช่วยเหลือ เมื่อในยามภาวะปกติได้มีการเตรียมความพร้อม สถานการณ์ในการตอบโต้ขณะที่อุทกภัยอยู่ในระดับวิกฤตต้องมีความพร้อมต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน โดยแนวคิดการจัดการอุทกภัยภาวะวิกฤตประกอบด้วยกรอบการมีมาตรฐานในการจัดการอุทกภัย มีเอกภาพร่วมกันของหน่วยงาน และมีความยืดหยุ่นของการจัดตั้งหน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติในภาวะวิกฤตร่วมกัน ด้วยสถานการณ์ที่วิกฤตย่อมมีปัญหามากมายหลายด้าน การจัดการที่สถานการณ์กำลังวิกฤตหน่วยงานจำเป็นต้องมีแนวทางร่วมกัน หลักการเดียวกันทั้งมาตรฐานในการจัดการ ความเป็นเอกภาพและความยืดหยุ่น เมื่อสถานการณ์เข้าสู่ภาวะที่วิกฤต เมื่อเกิดอุทกภัย กรณีที่ร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4) ผู้มีอำนาจในการจัดการอุทกภัย คือ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งการผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ หน่วยงานของรัฐ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านอุทกภัย รวมถึงลดทอนทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน

การจัดการอุทกภัยในสถานการณ์ที่วิกฤตมีแนวทางการปฏิบัติได้แก่ 1) การจัดตั้งองค์กรปฏิบัติ 2) การประกาศพื้นที่ประสบอุทกภัย 3) การยกระดับอุทกภัย และ 4) การอพยพ

### คำถามการวิจัย ข้อที่ 2 ปัจจัยใดที่มีผลต่อการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤต และนำไปสู่ผลของการปฏิบัติงานอย่างไร

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่า มีเงื่อนไขที่มีผลต่อการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตภายใต้แนวคิดการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยในภาวะวิกฤต ได้แก่ 1) การตัดสินใจของผู้นำ 2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3) การประสานงานระหว่างหน่วยงาน 4) ด้านผลประโยชน์ทางการเมือง 5) การมีส่วนร่วมของชุมชน 6) ความชัดเจนด้านการสื่อสาร 7) ความร่วมมือในการจัดการแก้ไขปัญหาอุทกภัย 8) ด้านการกำหนดนโยบาย และ 9) การคิดสร้างสรรค์ 10) งบประมาณ 11) ระบบสารสนเทศช่วยในการจัดการข้อมูล 12) การบูรณาการร่วมกัน

### การนำไปสู่ผลของการปฏิบัติงาน

จากที่กล่าวมาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤต ทั้ง 12 ปัจจัย ได้แก่ 1) การตัดสินใจของผู้นำ 2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3) การประสานงานระหว่างหน่วยงาน 4) ด้านผลประโยชน์ทางการเมือง 5) การมีส่วนร่วมของชุมชน 6) ความชัดเจนด้านการสื่อสาร 7) ความร่วมมือในการจัดการแก้ไขปัญหาอุทกภัย 8) ด้านการกำหนดนโยบาย และ 9) การคิดสร้างสรรค์ 10) งบประมาณ 11) ระบบสารสนเทศช่วยในการจัดการข้อมูล 12) การบูรณาการร่วมกัน นำไปสู่ผลของการปฏิบัติงานในการจัดการอุทกภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งรัฐบาล หน่วยงานรัฐ หน่วยงานเอกชน องค์กรสาธารณกุศล มูลนิธิ อาสาสมัคร จิตอาสา รวมถึงประชาชนในทุกสาขาอาชีพ เกือบพันทั้งที่เป็นผู้ประสบภัยและผู้ที่อยู่นอกเขตอุทกภัย ทุกคนต่างได้รับผลกระทบมากน้อยต่างกัน ทั้งทางตรงและทางอ้อม ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการอุทกภัยจะนำไปสู่สัมพันธภาพระหว่างหน่วยงานที่จะเป็นกลไกด้านวัฒนธรรมการปฏิบัติงานร่วมกัน เนื่องด้วย การจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตไม่สามารถที่จะปฏิบัติได้โดยหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว สัมพันธภาพที่เกิดขึ้นจะเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่หน่วยงานได้ปฏิบัติงานร่วมกัน ช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการแก้ไขปัญหา มีมาตรฐานการปฏิบัติงาน และมีความรู้การปฏิบัติงานร่วมกันอย่างฉันทามติ

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่กล่าวมานี้จะเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการอุทกภัยให้มีประสิทธิภาพ แต่ผู้วิจัยยังเชื่อมั่นว่ายังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่จะเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งเสริมให้การจัดการอุทกภัยมีประสิทธิภาพมากขึ้น ยังคงเป็นเรื่องที่ต้องศึกษา ค้นคว้าและเรียนรู้จากเหตุการณ์อุทกภัยกันต่อไป

### อภิปรายผล

ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาถึงการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของไทย เพื่อหาแนวทางการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตที่นำไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาอุทกภัยและจากการวิจัยนี้ พบว่า

1. การตัดสินใจของผู้นำ เหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ใดย่อมมีผู้นำที่ต้องการเข้าไปยังพื้นที่เพื่อให้กำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติเพราะทราบดีว่ากำลังเจ้าหน้าที่มีน้อยต้องรับการสนับสนุนกำลังเจ้าหน้าที่จากพื้นที่อื่น อย่างไรก็ตามในมุมมองอีกด้าน การเข้าไปยังพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยย่อมจะมีปัญหาที่รอการแก้ไข การไปของผู้นำสามารถช่วยให้ปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถได้รับการแก้ไขได้ทันทีและมีความรวดเร็ว เพราะในบางครั้งหากผู้นำได้ไปบัญชาการ สั่งการที่ที่หน้างานย่อมส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับความชัดเจนว่าจะปฏิบัติอย่างไร และมีความมั่นใจมากขึ้นว่าสถานการณ์ที่เป็นปัญหาผู้นำได้ตัดสินใจให้ใช้แนวทางใดเพื่อแก้ไขปัญหาที่นั้น ทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นจะได้รับการแก้ไขด้วยความรวดเร็ว

2. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเมื่อเกิดอุทกภัยในภาวะวิกฤตนั้น องค์การจะสำรวจความต้องการ ผลกระทบที่องค์การได้รับ ผลประโยชน์ และการรักษาภาพลักษณ์ที่ดีขององค์การ เพราะองค์การคิดเสมอว่าองค์การมีฐานกลุ่มลูกค้าที่จงรักภักดีและสนับสนุนเกื้อกูลกัน มีแนวคิดการรับผิดชอบต่อสังคมผ่านรูปแบบกิจกรรมต่าง ๆ ที่องค์การสามารถทำได้ประสานผ่านความร่วมมือกับหน่วยงานราชการ และการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชน ซึ่งองค์การมองว่าเกิดประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย สอดคล้องกับแนวคิดของ Daft (2010) ได้ให้นิยามว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึงกลุ่มใด ๆ ที่อยู่ภายในขององค์การและภายนอกองค์การ เป็นกลุ่มที่มีผลประโยชน์ต่อองค์การและมีความสำคัญในการดำเนินงานขององค์การ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในขององค์การ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ พนักงาน ลูกจ้างภายในหน่วยงาน ส่วนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกองค์การ ได้แก่ กลุ่มสื่อมวลชน กลุ่มชุมชน กลุ่มผู้ประกอบการค้า ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันกับองค์การ จนเกิดความร่วมมือสนับสนุนการดำเนินงานร่วมกัน

3. การประสานงานระหว่างหน่วยงานนั้นมีความสำคัญในลำดับต้นของการปฏิบัติงานร่วมกัน และมีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการประสานงานทั้งด้านนโยบายและวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงาน เพื่อให้ง่ายต่อการปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Mathis and Jackson (2000) ได้กล่าวว่า การประสานงานนั้นมีความสำคัญ เนื่องจากการปฏิบัติงานที่ถูกต้องตรงตามระบบ และกระบวนการย่อมได้รับผลลัพธ์ที่คุ้มค่า ทำให้ระบบงานทั้งหมดดำเนินการไปอย่างราบรื่น

4. ด้านผลประโยชน์ทาง นโยบายการแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่กำหนดออกมารัฐบาลควรมีการศึกษา วิจัย บันทึกข้อมูลทางสถิติ เพื่อให้นโยบายที่กำหนดออกมาไม่เกิดความล้มเหลว เช่น ช่องว่างของกฎหมายที่เป็นปัญหาในการใช้พื้นที่ระบบสื่อสารในเขตห้าม หรือการจัดสรรงบประมาณที่กำหนดไว้ในการบริหารราชการ ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้อยู่ในส่วนราชการระดับภูมิภาคส่งผลให้การบริหารงานงบประมาณมีความล่าช้า สอดคล้องกับ Petticrew (Petticrew, 2003) ว่า ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ควรพิจารณาโดยพิจารณาด้วยการทำการทดลองโครงการต่าง ๆ เพื่อดูผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่าเป็นอย่างไร เพราะบางนโยบายที่กำหนดออกมานั้นเกิดความล้มเหลวไม่สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้

5. การมีส่วนร่วมของชุมชน ในการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตนั้นเป็นการร่วมคิดร่วมตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงานนั้นจะต้องได้รับการมีส่วนร่วมจากชุมชน ทั้งในมุมมองการคิดวางแผน การสะท้อนปัญหาและแนวทางการแก้ไข การปฏิบัติและผลประเมิน สอดคล้องกับ McGregor (2000) ที่ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการให้พนักงานได้แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจเกี่ยวกับการทำงานของตนเอง เป็นการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน และดำเนินการ ร่วมประเมิน ร่วมรับผิดชอบในงานที่ทำร่วมกัน เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการทำงานและบรรลุเป้าหมายตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้

6. ความชัดเจนด้านการสื่อสาร เพื่อให้การจัดการอุทกภัยลดผลกระทบให้น้อยที่สุดการสื่อสารจึงเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นจริงและถูกต้อง ในลักษณะของการเตือนภัยที่ข้อมูลการสื่อสารจะต้องประกอบไปด้วย ข้อมูลสาร ผู้ส่งสาร ผู้รับสาร และช่องทางการสื่อสาร ดังที่ Shannon and Weaver (1949) ได้ออกแบบการสื่อสารสะท้อนการทำงานของวิทยุและโทรศัพท์ ว่าการสื่อสารนั้นประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ผู้ส่งข้อความ ช่องทางส่งข้อความ และผู้รับข้อความ โดยคนคือผู้ส่งและผู้รับข้อความ โทรศัพท์คือช่องทางการส่งข้อความ และการสนทนาคือข้อความในรูปแบบเสียง

7. ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่เป็นอุทกภัยในขั้นที่วิกฤต รุนแรง มีความซับซ้อนของปัญหาที่หลากหลายปัญหา มีความสับสนวุ่นวายของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ส่งผลให้ทุกฝ่ายต้องหันมาร่วมกันแก้ไขปัญหาที่

เกิดขึ้นให้ปัญหานั้นคลี่คลายลง ดังที่ Agranoff and McGuire (2003) กล่าวว่า ความร่วมมือ (Collaboration) เป็นกระบวนการหนึ่งที่ต้องอาศัยการกระตุ้นให้ทุกฝ่ายเข้ามาช่วยร่วมปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อน จึงต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาให้สำเร็จ

8. ด้านการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยที่เน้นในเชิงกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เป็นเครื่องสำคัญของการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัย ทั้งนี้ กฎหมายที่ในอนาคตจะต้องกำหนดให้ชัดเจนถึงแนวทางการปฏิบัติที่ครอบคลุมในทุกภัย ดังเช่น การประกันภัยด้านอุทกภัยเพื่อปกป้องความเสียหายจากความเสียหายที่เกิดขึ้น สอดคล้องกับที่ White (1945) ได้กล่าวไว้ถึงทางเลือกด้านการกำหนดนโยบายการจัดการน้ำ เป็นนโยบายที่สมควรจะมี คือ การประกันภัยอุทกภัย นอกจากนี้ ปัญหาอุทกภัยซึ่งถือเป็นปัญหาของชุมชนที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ของตนเองด้วยเช่นกัน ดังที่ Hill (2005) ได้กล่าวว่า ปัญหาของประชาชนนั้นมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทั้งปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม และปัญหาการเมือง

9. การคิดสร้างสรรค์เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญที่ผู้มีอำนาจหรือผู้นำควรมีบุคลิกลักษณะสำคัญทางความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งมีกระบวนการทางความคิดที่ดีเพื่อตัดสินใจให้ผู้ปฏิบัติได้ปฏิบัติตามสำหรับการแก้ไขปัญหาที่นั้น ๆ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ดังที่ Guilford (1956) ได้กล่าวว่าความคิดสร้างสรรค์เป็นความสามารถทางสมองในการคิดหลายทิศทาง ซึ่งมีองค์ประกอบ ความสามารถในการริเริ่ม ความคล่องในการคิด ความยืดหยุ่นในการคิด การแก้ไขปัญหาอุทกภัยในภาวะวิกฤตสะท้อนตัวตนทั้งในตัวผู้นำหรือผู้มีอำนาจในการจัดการอุทกภัยรวมถึงทีมงานคณะทำงานด้วยที่จะต้องมีความรู้ลักษณะของคนที่มีการคิดสร้างสรรค์ในด้านของความรู้เชิงการจัดการในภาพรวม ความสามารถทางสติปัญญา และความรู้ที่รับผิดชอบต่องานที่ปฏิบัติ ความตระหนักถึงสิ่งที่เกิดขึ้น

10. งบประมาณ อุทกภัยระดับวิกฤตรุนแรงหน่วยงานภาครัฐต้องใช้งบประมาณสูงตั้งแต่ก่อนเกิดอุทกภัยขณะเกิด และหลังเกิดอุทกภัย โดยงบประมาณที่ใช้ลงทุนในมาตรการป้องกันอุทกภัย คือ มาตรการเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ แต่ควรมีการลงทุนเสริมการใช้งบประมาณลงทุนในด้านอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน

11. ระบบสารสนเทศช่วยในการจัดการข้อมูล การจัดการอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพจากการมีข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ที่สามารถวิเคราะห์ ประมวลผลข้อมูล ความแม่นยำข้อมูล เพื่อสนับสนุนการจัดการอุทกภัย เช่น การคาดการณ์จากข้อมูลที่ได้วิเคราะห์ หรือประเมินสถานการณ์น้ำในพื้นที่ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละหน่วยงาน

12. การบูรณาการร่วมกัน อุทกภัยไม่มีความแน่นอน (uncertainty) อุทกภัยที่เกิดขึ้นอาจมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น มีรูปแบบปัญหาที่ไม่ซ้ำแบบเดิม รุนแรงขึ้น ถึ้นกว่าเดิม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องช่วยเหลือพึ่งพาอาศัยกันในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย สอดคล้องกับ Deutsche (1954) ว่าการบูรณาการนั้นหมายถึง ความสัมพันธ์ของหน่วยต่าง ๆ ซึ่งพึ่งพาอาศัยกันและกัน และร่วมมือกันทำให้เกิดสิ่งใหม่ ๆ ที่ไม่อาจทำได้โดยเพียงลำพัง

## สรุปผล

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยสามารถสรุปการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของไทยตามกรอบคำถามการวิจัย ซึ่งในความหมายของการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตนั้น คือ การจัดการที่เป็นการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จากอุทกภัยที่เกิดขึ้นมีความไม่แน่นอน ซ้ำซ้อน วุ่นวาย แสดงถึงมาตรการการป้องกันและลดปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภาวะวิกฤตให้เหลือน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย ด้วยความรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ตามบริบทพื้นที่และตามความเหมาะสมของสถานการณ์ในช่วงเวลานั้น ๆ ที่ไม่ใช่เป็นการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุด แต่เป็นการจัดการอุทกภัยที่มี

ความเหมาะสมและตามกฎหมายที่ไม่กระทบสิทธิประชาชนและการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. กลไกการปรับหรือโครงสร้างหน่วยงาน และบุคลากรในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย ด้วยภารกิจที่เกี่ยวข้องอุทกภัย การออกแบบสมรรถนะสายงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ต้องคำนึงถึงการเจริญเติบโตในสายงานอาชีพ (career Path) ของบุคลากรในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ว่าผู้ปฏิบัติงานนั้นจะมีโอกาสเติบโต และสะสมความเชี่ยวชาญในสายงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยที่เป็นภัยเฉพาะแต่ละประเภทภัยได้มากน้อยเพียงไร ต้องปรับหรือโครงสร้างความก้าวหน้าระหว่างกรมด้วยกันที่มีพันธกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัย หรือภัยอื่น ๆ ด้วยการทำให้ (segmentation) ด้านคุณลักษณะ ทักษะ ความรู้และความก้าวหน้าของอาชีพ เพื่อกำหนดการโอนย้ายของข้าราชการและส่งเสริมความชำนาญ

2. กลไกการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางไปสู่ระดับพื้นที่ กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางเพิ่มไปยังในระดับพื้นที่ หรือมีการกำหนดกำกับหมวดการใช้เงินอุดหนุนทั่วไป โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้จ่ายงบประมาณ และกำหนดสัดส่วนการใช้งบประมาณที่จัดสรรจากส่วนกลางให้มีการใช้งบประมาณในด้านมาตรการเชิงโครงสร้างและที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง พร้อมทั้งกำหนดให้มีการสร้างความสามารถและศักยภาพ (capacity building) วิเคราะห์ความเสี่ยงให้กับพื้นที่

3. กลไกส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมในเชิงรุก เน้นส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมที่เน้นเชิงรุกมากกว่าเชิงรับที่ประชาชนรอแต่ให้การสงเคราะห์ เสียเวลาให้การช่วยเหลือ ควรส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการอุทกภัยในระดับพื้นที่ให้สูงขึ้น ดำเนินกิจกรรมร่วมกันด้วยจิตสำนึกเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ และทำงานร่วมกันบนพื้นฐานความสัมพันธ์แบบแนวราบ หรือเป็นหุ้นส่วนโดยมีเป้าหมายเพื่อก่อให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดการอุทกภัยให้ดีขึ้น

4. กลไกการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ผลักดันแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ให้หน่วยงานระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นร่วมมือกันในรูปแบบของคณะกรรมการระดับจังหวัดจะต้องบูรณาการการจัดการความเสี่ยงของภัยพิบัติในระดับพื้นที่ของตนเองได้ และบูรณาการทรัพยากรที่มีอยู่ภายใต้การมีความตระหนักร่วมกันว่าการจัดการอุทกภัยในพื้นที่นั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ การร้อยเรียงสู่พันธกิจและข้อผูกพัน (commitment) ที่ให้ความสำคัญกับพันธกิจหลักตามพระราชบัญญัติของแต่ละหน่วยงาน และการจัดทำตัวชี้วัดร่วมกัน (joint KPIs) เพื่อยกระดับการจัดการอุทกภัยร่วมกันให้สูงขึ้น

### ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงลึกถึงการนำแนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ที่เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติงานการจัดการภัยในภาวะวิกฤตของไทย

2. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบในเรื่องของการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตระดับนานาชาติ ความร่วมมือหรือการบูรณาการบทบาท ภารกิจกับแนวทางการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (สมาชิกอาเซียน) เพื่อจะได้ข้อมูลมาใช้ในการจัดการอุทกภัยภายในประเทศและระดับอาเซียนให้มีประสิทธิภาพที่ดีมากขึ้น

## องค์ความรู้ใหม่

ในการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3 ระดับ คือ ระดับราชการส่วนกลาง ระดับราชการส่วนภูมิภาค และระดับราชการส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ประชาชน อาสาสมัคร องค์การสาธารณกุศล โดยแนวคิดการจัดการจัดการอุทกภัยภาวะวิกฤตต้องประกอบด้วย 1) การมีมาตรฐานในการจัดการอุทกภัย 2) การมีเอกภาพร่วมกันของหน่วยงาน และ 3) มีความยืดหยุ่นของการจัดตั้งหน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติในภาวะวิกฤตร่วมกัน โดยการจัดการอุทกภัยในสถานการณ์ที่วิกฤตจำเป็นต้องมีแนวทางการปฏิบัติร่วมกันได้แก่ 1) การจัดตั้งองค์กรปฏิบัติ 2) การประกาศพื้นที่ประสบอุทกภัย 3) การยกระดับอุทกภัย และ 4) การอพยพ อีกทั้งปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการอุทกภัยจะนำไปสู่สัมพันธภาพระหว่างหน่วยงานที่จะเป็นกลไกด้านวัฒนธรรมการปฏิบัติงานร่วมกัน เนื่องด้วยการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤต ไม่สามารถที่จะปฏิบัติกันได้โดยหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว สัมพันธภาพที่เกิดขึ้นจะเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่หน่วยงานได้ปฏิบัติงานร่วมกัน ช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการแก้ไขปัญหาที่มีมาตรฐานการปฏิบัติงาน และมีความรู้การปฏิบัติงานร่วมกันอย่างฉันทันทีมิตร

## References

- Aeksaengsee, K. (2015) The Crisis Management Leadership and Disaster Mitigation Water Management Strategy for the Modern Human Security: A Case Study of the Provinces in The Flood-Plane Areas of Central Thailand. *Political Science Review Journal, Kasetsart University*, 2(1), 97–110.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Coombs, W. T. (2007). Protecting Organization Reputations During a Crisis: The Development and Application of Situational Crisis Communication Theory. *Corporate Reputation Review*, 10(3), 163–176.
- Coombs, W. T. (2012). *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding* (3rd ed.). Thousand Oaks, California: Sage.
- Covello, V. (1995). *Risk Communication Paper*. Opening the Black Box Risk Conference. McMaster University.
- Department of Disaster Prevention and Mitigation. (2015). *National Disaster Prevention and Mitigation Plan B.E. 2558 (2015)*. Bangkok: Department of Disaster Prevention and Mitigation, Ministry of Interior.
- Deutsche, K. W. (1954). *Political community at the international level problems of definition and measurement*. New York: Doubleday.

- Fearn–Banks, K. (2011). *Crisis Communications: A casebook approach* (4th ed). New York: Routledge.
- Guilford, J. P. (1956). The structure of intellect. *Psychological Bulletin*, 53(4), 267–293.  
<https://doi.org/10.1037/h0040755>
- Hill, M. J. (2005). *The Public Policy Process*. Pearson Longman.
- Laohawichian, U., & Sangmahachai, S. (2017). Flood Prevention and Mitigation Management in Bangkok Metropolis. *Kasem Bundit Journal*, 18(2), 111–127.
- NyBlom, S. E. (2003). Understanding crisis management: Risk assessment and planning are key to effective response. *Professional Safety*, 48(3), 18–25.
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2016). “*Water and Plantation Management Plan*”, *Thai economy in the first quarter of 2016 and trends in 2016*. Retrieved from [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_news.php?nid=5856&filename=index](https://www.nesdc.go.th/ewt_news.php?nid=5856&filename=index)
- Pearson, C. M., & Clair, J. A. (1998). Reframing Crisis Management. *The Academy of Management Review*, 23(1), 59–76.
- Phatinawin, L., & Chobkatanyoo, A. (2011). *Contagious Diseases and Floods: Situation and Surveillance*. Bangkok: Samcharoen Panich.
- Roseman, J. N. (1969). *International Crisis as a Situational Variable: International Politics and Foreign Policy*. New York: The free Press.
- Shannon, C. E., & Weaver, W. (1949). *The mathematical theory of communication*. Urbana, Illinois: University of Illinois Press.
- Slaiqueu, Karl A. (1984). *Crisis Intervention*. Massachusetts: Allyn and Bacon.
- Stocker, K. P. (1997). *A strategic approach to crisis management*. In Clarke L. Caywood (Ed.), *The handbook of strategic public relations & integrated communications*. New York: McGrawHill.
- Wankaew, S. et al. (2007). *Tsunami Sociology: Disaster Response System*. Bangkok: Social Research Institute, Chulalongkorn University.
- White, G. F. (1945). *Human Adjustments to Floods*. University of Chicago. Department of Geography, Chicago, IL.