



บทความทั่วไป

เรื่องเล่าจากภาคสนาม...ที่น้ำท่วม: ชุมชน การปรับตัวและการช่วยเหลือจาก ภาคส่วนต่างๆ ในยามภัยพิบัติ

วีรบูรณ์ วิสารทสกุล¹

¹ ภาควิชาการพัฒนาชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความนี้เขียนขึ้นจากประสบการณ์ตรงของผู้เขียนที่ได้มีโอกาสร่วมทำงานการประเมินผลกระทบทางสังคมหลังน้ำท่วม ((rapid) social impact assessment)² ของธนาคารโลก ระหว่างวันที่ 7-22 พฤศจิกายน 2554 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงานประเมินความต้องการหลังเกิดภัยพิบัติ Post-Disaster Need Assessment (PDNA)³ ที่รัฐบาลไทย โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ (ควรกล่าวไว้ด้วยว่า การสำรวจผลกระทบทางสังคมของธนาคารโลก จะดำเนินการหลังน้ำลดแล้ว 3 อาทิตย์ แต่การศึกษาในเมืองไทยครั้งนี้ดำเนินการในช่วงที่บางพื้นที่ยังมีน้ำท่วมขังและบางพื้นที่น้ำเพิ่งจะลดลงประมาณ 1 อาทิตย์)

การทำประเมินผลกระทบทางสังคมนั้น ดำเนินการศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ ลพบุรี อุทัยธานี และนครสวรรค์ โดยเน้นการศึกษาในระดับชุมชน ครอบคลุมทั้งชุมชนเมืองและชนบท จำนวน 12 ชุมชน ใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ และเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดทั้ง 3 จังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด พัฒนาสังคมจังหวัด และป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด) สัมภาษณ์เชิงลึก (indepth-interview) กับผู้นำท้องถิ่น ผู้ด้อยโอกาส ผู้หญิง เป็นต้น จำนวน 70 คน และจัดสนทนากลุ่ม (focus group discussion) รวม 30 กลุ่ม โดยครอบคลุมกลุ่มข้าราชการเงินชั้นผู้น้อย กลุ่มชาวนา กลุ่มผู้นำ และกลุ่มชาวบ้านทั่วไป

การวิเคราะห์เนื้อหา (contents analysis) ตามประเด็นที่กำหนดได้แก่

Aid distribution and governance

Social relation and cohesion

Livelihood and Coping Strategies

² กรรณาดู แนวทางการสำรวจและเนื้อหาผลการศึกษาผลกระทบทางสังคมหลังน้ำท่วมของประเทศอื่นๆ เช่น ของฟิลิปปินส์ล่าสุด http://pdf.ph/downloads/PDNA/PDNA-Social_Impact_Assessment_FINAL_20100725.pdf

³ กรรณาดู แนวทางของ PDNA ได้ใน <http://recoveryplatform.org/pdna/> โดยมีเครื่องมือที่เรียกว่า DALA (Damage and Lost and Need Assessment) เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลความเสียหาย ที่เน้นเป็นการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของภาคการผลิตต่างๆ เป็นหลัก

อย่างไรก็ตามบทความนี้ จะไม่เขียนอธิบายผลของการศึกษาตามประเด็นข้างต้น แต่จะเขียนอธิบายแบบบอกเล่าสิ่งที่เกิดขึ้น ข้อสังเกตต่างๆ ภายใต้กรอบเนื้อหาตั้งแต่ระดับปัจเจก ระดับชุมชน และระดับกลไกการจัดการ

ผู้ได้รับผลกระทบ คนด้อยโอกาส และกลุ่ม

คนภาคกลาง

โดยภาพรวม กล่าวได้ว่า ชาวบ้านในพื้นที่ชนบทในพื้นที่ที่ศึกษามีได้เดือดร้อนมากนักจากกรณีน้ำท่วม เมื่อเทียบกับชุมชนในเขตเมือง จะมีก็แต่ความไม่คล่องตัวในการเดินทาง ในการอยู่อาศัย และการทำมาหากิน แต่โดยส่วนใหญ่ เนื่องจากวิถีชีวิตเป็นวิถีที่อิงอยู่กับน้ำ หากินกับน้ำ และ “น้ำท่วม” ก็เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นเป็นประจำเกือบทุกปี เพียงแต่ปีนี้น้ำสูงกว่า และท่วมนานกว่าปกติ

ในช่วงน้ำท่วมเช่นนี้ชาวบ้านชนบท จึงเพียงปรับวิถีชีวิตมาหาอยู่หากินกับน้ำ ลงเบ็ด ลงแห หาปลาทำปลาจิ้ม และส่งไปขายที่อีสาน ในบางพื้นที่ที่น้ำไม่ได้ท่วมติดต่อกันทุกๆ ปี จะมีติดๆ ขัดๆ ก็ตรงที่บางคน บางครอบครัว ละทิ้งทักษะการเอาตัวรอดในสถานการณ์เช่นนี้ไปนานแล้ว ซึ่งก็ใช้เวลาสักอาทิตย์ในการเรียนรู้และฟื้นฟูใหม่

อาจกล่าวได้อย่างไม่ผิดนักว่า ธรรมชาติยังคงเป็นทุนทางสังคม เป็นข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่ตกไม่ให้ผู้คนในแถบนี้ตกอยู่ในสภาพช่วยเหลือตัวเองไม่ได้อย่างคนในเมือง ซึ่งห่างหายจากวิถีที่พึ่งพาอาศัยธรรมชาติ ไปพึ่งพาระบบตลาดและสถาบันต่างๆ ในยามน้ำท่วมเช่นนี้ ทั้งระบบตลาดและสถาบันต่างๆ จมน้ำและใช้การจนเกือบไม่ได้ “ศูนย์พักพิง” จึงกลายเป็นที่พึ่งสุดท้ายของคนเมือง มากกว่าคนแถวนี้ (เรื่องราวของศูนย์พักพิง จะได้กล่าวต่อไป)

กลุ่มเปราะบาง (vulnerable group)⁴

ในกลุ่มที่เรียกว่า “เปราะบาง” โดยทั่วไป จะครอบคลุมทั้งผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ คนจน ในนิยามเช่นนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่าญาติสนิท พี่น้อง จะเป็นข้อต่อสำคัญในการดึงคนกลุ่มนี้ออกจากชุมชนที่ถูกน้ำท่วมไปอยู่ในที่ที่ปลอดภัย

ส่วนกรณีกลุ่มเปราะบางที่ไม่มีญาติพี่น้อง ชุมชนในพื้นที่ศึกษา ก็ได้แสดงให้เห็นว่า ในสังคมชนบท การช่วยเหลือเกื้อกูลดูแลกัน ยังเป็นสภาพการณ์หนึ่งที่ปรากฏให้เห็นได้เต็มตา ยิ่งในภาวะที่ยากลำบากเช่นนี้ก็ยิ่งเป็นแรงหนุนให้เกิดการช่วยเหลือกันมากยิ่งขึ้น

สำหรับกลุ่มผู้ป่วยเรื้อรัง คงต้องกล่าวว่า ด้วยการมีระบบอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อสม.) ในระดับหมู่บ้านที่ถูกออกแบบวางแผนรับมือภัยพิบัติมาอย่างดี สำหรับ อสม. ในพื้นที่ที่ศึกษาจะมีรายชื่อผู้ป่วย ยาที่ต้องใช้ วันเวลาที่ต้องการยา เมื่อถึงเวลา อสม. จะดำเนินการจัดการส่งยาและการช่วยเหลือไปถึงมือผู้ป่วยที่บ้านเลยทีเดียว อีกทั้งยังมีกรณีของการนำผู้ป่วยส่งสถานพยาบาลตามที่ได้มีการนัดหมายอีกด้วย แต่ในบางพื้นที่ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ก็บริการถึงบ้านเช่นกัน

ขณะเดียวกันจากการลงสำรวจในพื้นที่ ก็พบว่ามียุทธศาสตร์ใหม่ ที่อาจ “จนแบบฉับพลัน” จากการล่มสลายของพื้นที่สวนผลไม้ เนื่องจากกลุ่มเกษตรกรที่ทำสวนผลไม้ จะต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก แต่กว่าจะได้เก็บเกี่ยวผลผลิตต้องใช้เวลาหลายปี ซึ่งในยามปกติอาชีพชาวสวนจะค่อนข้างมีความมั่นคง เนื่องจากผลผลิตสามารถเก็บเกี่ยวได้ต่อเนื่องหลายปี แต่เมื่อเจอภัยพิบัติครั้งนี้ และอาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต ชาวสวนหลายรายยังลังเลใจกับการลงทุนครั้งใหญ่กับผลไม้อีกครั้ง และบางคนถึงกับมีความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตเป็นพืชไร่หรือพืชผักระยะสั้นเลยทีเดียว⁵ เช่นเดียวกับกลุ่มผู้เลี้ยง

⁴ ในบางเอกสารกลุ่ม Vulnerable group ถูกเรียกว่า กลุ่มเปราะบาง

⁵ เรื่องทำนองนี้เกิดขึ้นเช่นเดียวกันที่นครปฐม เมื่อเจ้าของสวนส้มโอ กำลังจะเปลี่ยนใจหันมาปลูกข้าวแทน ในด้านหนึ่ง คือ การปรับตัว แต่ในอีกด้านหนึ่ง ประเทศก็กำลังสูญเสียแหล่งผลไม้ชั้นเยี่ยมไป จนเป็นข่าวที่พาดหัวว่า “ข้อควรระวังผลไม้” http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1326023129&grpid=00&catid=00

ปลาแรด ที่มีวงจรการเริ่มเลี้ยงจนถึงขายประมาณ 12-14 เดือน ก็มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนไปเลี้ยงปลาตะเพียนที่มีวงจรการเลี้ยงประมาณ 4-5 เดือนอีกด้วย

ประเด็นสำคัญที่ยังควรตั้งเป็นข้อสังเกต ก็คือ 1) เรื่อง skill transfer ของชาวสวนผลไม้ที่ชำนาญในการเพาะบ่มและดูแลสวนผลไม้ จะสามารถถ่ายโอนทักษะนั้นไปสู่การดูแลพืชผักได้หรือไม่ อย่างไร และ 2) ผลกระทบต่อระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ จะเป็นอย่างไรในอนาคต หากชาวสวนผลไม้เปลี่ยนวิธีการผลิต โดยเลือกผลิตพืชผักระยะสั้นเพียงไม่กี่ชนิด หรือกลุ่มเลี้ยงปลาแรดเปลี่ยนมาเลี้ยงปลาตะเพียนกันหมด

กลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ

ในภาวะที่น้ำกำลังท่วมอยู่นั้น กลุ่มกิจกรรมในเชิงงานพัฒนา เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มกองทุนเงินล้าน เป็นต้น ไม่ได้แสดงบทบาทในฐานะกลุ่มที่จะทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบในช่วงวิกฤต และเมื่อน้ำเริ่มลง บางกลุ่มเริ่มหรือถึงการช่วยเหลือหลังน้ำลดว่าจะทำอะไรได้บ้าง เช่น กลุ่มกองทุนเงินล้าน ต.ท่าซุง จ.อุทัยธานี กำลังหารือเรื่องการลดดอกเบี้ยจากร้อยละ 7 หรือ ร้อยละ 6 กลุ่มชาวนาที่โคกสลุด จ.ลพบุรี คิดถึงการรวมตัวเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อการมีอำนาจต่อรองกับกรมชลประทานเพื่อการจัดการน้ำ

การ (ไม่ได้) เตรียมตัว การปรับตัว และผลกระทบ

เตรียมตัวรับภัย

ภัยน้ำท่วมในครั้งนี้ บางพื้นที่มีประสบการณ์มาแล้วอย่างต่อเนื่อง ก็จะตระหนักตัวเองว่า หากมีฝนตกในจังหวัดทางเหนือขึ้นไป เช่น น่าน พะเยา โลกกำแพง เพชร..อีกกี่วันน้ำเหนือจะไหลลงมาถึงบ้านตัวเอง ก็จะมีเงินของขึ้น (ในบางพื้นที่ใช้คำว่า “เทิน” บางพื้นที่ใช้คำว่า “หนุน”) และเมื่อฤดูกาล และน้ำท่า ปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปไม่เหมือนเดิม ก็จะปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต โดยการทำนาให้เร็วขึ้น เพื่อจะได้เก็บเกี่ยวก่อนน้ำใหญ่มา

ข้อสังเกต

การสื่อสารเรื่องการมาของน้ำ ไม่ว่าจะเป็นของกรมอุตุนิยมวิทยา หรือของป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (ปภ.) ที่บอกเตือนชาวบ้าน ในรูปของปริมาณน้ำท่าไหล เป็น xxxx ลบ.ม.ต่อวินาทีนั้น ไม่สามารถสร้างความเข้าใจให้กับชาวบ้านได้ว่า ที่บ้านของเขานั้นน้ำจะท่วมสูงเท่าไร กี่เซนติเมตร กี่เมตร ดังนั้นชาวบ้านจึงเรียนรู้เรื่องน้ำท่วมจากข่าวโทรทัศน์ เป็นหลัก เนื่องจากเห็นภาพชัดเจนที่สุด และเมื่อไม่สามารถล่วงรู้ความสูงของน้ำได้...ความสูงของน้ำในปี พ.ศ. 2538 จึงกลายเป็นมาตรวัด และ คาดการณ์เอาไว้ว่า “น่าจะสูงไม่เกินปี 38”

ขณะเดียวกัน การเตรียมตัวของชุมชนที่ได้รับการสนับสนุนจาก ภาครัฐ โดยเฉพาะจาก ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (ปภ.) ก็จะมีการ ฝึกอบรมให้แก่ชุมชนในพื้นที่ที่เกิดภัยธรรมชาติแบบฉับพลัน เช่น พื้นที่เสี่ยงต่อ ดิน-หินถล่ม แผ่นดินทรุด ในหลักสูตร community based disaster risk management (CBDRM)⁶ ซึ่งเริ่มทำกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เพื่อให้มีความพร้อมในการรับมือ ภัยที่เกิดขึ้นอย่างที่ไม่สามารถจะตั้งตัวได้ทัน แต่สำหรับในปีนี้ ชุมชนที่ได้รับ ผลกระทบจากน้ำท่วมโดยส่วนใหญ่ เป็นชุมชนที่ไม่มีการเตรียมความพร้อม มาก่อน หรือหมายถึง เป็นชุมชนที่อยู่นอกเหนือ นิยาม เสี่ยงภัย แบบเดิมนั่นเอง และเนื่องจากในปีนี้น้ำท่วมมาในปริมาณที่มากกว่าเดิม ยาวนานกว่าปกติ

⁶ ปัจจุบัน คำว่า CBDRM กำลังถูกแทนที่ด้วยคำว่า CBDRR โดยเปลี่ยนจากคำว่า Management มาเป็น Reduction เพราะมีข้อเท็จจริงที่เริ่มยอมรับโดยทั่วไปว่าในภัยพิบัติ โดยเฉพาะ ที่มาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศนั้น (climate change) มนุษย์ทำได้เพียง การลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเท่านั้น ความคิดนี้นำมาซึ่งแนวคิดการจัดการแบบ adaptive/resilience/flexible ผู้ที่สนใจเรื่อง CBDRR โปรดดู เอกสารจาก http://www.humanitarianforum.org/data/files/resources/759/en/C2-ADPC_community-based-disaster-risk-managementv6.pdf

และมีรูปแบบการเกิดที่แตกต่างออกไปจากเดิม นั่นหมายถึง ทั้งชุมชนที่มีการเตรียมการและไม่มีการเตรียมการต่างก็ตกอยู่ในสถานการณ์ที่ลำบากทั้งสิ้น

กลุ่มชาวนาที่มีการปรับตัว

ประสบการณ์น้ำท่วมอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ภาคกลางประมาณ ปลายเดือนกันยายน จนถึงปลายตุลาคมนั้นต่างยืนยันถึงธรรมชาติของน้ำที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ชาวนาในพื้นที่ลุ่มภาคกลางต่างต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการเพาะปลูกกันใหม่ กล่าวคือ ต้องพยายามลงนารอบแรกให้ได้ในเดือนธันวาคม เพื่อให้เก็บเกี่ยวได้ไม่เกินเมษายน และรอบสองต้องลงนาประมาณ พฤษภาคม เพื่อเก็บเกี่ยวให้ได้ต้นๆ กันยายน ก่อนที่น้ำใหญ่จะมา

ในเรื่องเกี่ยวกับข้าวเพิ่มเติม

- ปีนี้ นาที่เกี่ยวไม่ทัน ก็เป็นหนี้ต่อไป ในบางพื้นที่ ปีนี้เป็นรอบที่ 2 ที่ไม่ได้เกี่ยวข้าว เนื่องจากปีที่แล้วมีเพลิงกระโดดสีน้ำตาลระบาดทำให้ข้าวเสียหายจำนวนมาก ไม่สามารถเกี่ยวข้าวได้ ข้าวร้ายชาวนายังไม่ได้รับเงินช่วยเหลือเรื่องเพลิงระบาดเลย
- นาที่เกี่ยวในสภาพข้าวที่ยังไม่สุก-เขียวๆ อยู่ แต่จำเป็นต้องเกี่ยว ขายได้ประมาณ 2,000-3,000 บาท ต่อตัน
- นาที่เกี่ยวทัน ได้ข้าวที่ดี จำนำได้พอดี เข้านโยบายจำนำข้าวเริ่ม 7 ตุลาคม 2554 - สิ้นสุดกุมภาพันธ์ 2555

แต่ในช่วงที่ทำการเก็บข้อมูลในการศึกษาผลกระทบทางสังคมนั้น (ปลายพฤศจิกายน) พื้นที่บางแห่งแถว ต.โคกสลุด ต.ต้นซุง จ.ลพบุรี น้ำยังเต็มทุ่งไม่ต่ำกว่า 2 เมตร ชาวนาหลายคนจึงกังวลว่าปีนี้จะได้ทำนา 2 รอบหรือไม่

อย่างไรก็ตาม การปรับตัวเพื่อทำนาของชาวนาในบางพื้นที่ที่ต้องการหลักประกันเรื่องความปลอดภัยของน้ำ เนื่องจากช่วงของการปลูกเป็นช่วงแล้ง

ดังนั้นจึงต้องการน้ำเพื่อใช้ในการทำนา แต่ปัจจุบันยังไม่สามารถหาหลักประกันที่มั่นใจได้จากชลประทานในพื้นที่

ข้อสังเกตอีกอย่างและก็ยังเป็นคำถามให้ต้องคิดว่า การจะอยู่รอดในภาวะภัยพิบัติจำเป็นต้องการรวมกลุ่ม รวมตัวสูง และต้องการการปฏิบัติการรวมหมู่ร่วมกัน (collective action) หรือไม่ เพราะกรณีที่ ต.หาดทอง จ.อุทัยธานี ชาวนามีการรวมตัวเป็นกลุ่มใหญ่ มีผืนนารวมๆ กันแล้ว 2-3 พันไร่ ชาวนาที่มีปฏิทินการทำนาพร้อมกันทั้งตำบล เพราะต้องเริ่มไถน้ำจากนาบนที่ดอน ลงที่ลุ่ม รายไหนไม่ทำตามปฏิทินของตำบลก็อาจไม่มีน้ำให้ทำนา แต่การปรับตัวเช่นนี้ ชาวนาแถวๆ ต.ต้นซุง ที่ถูกน้ำท่วมเป็นประจำเช่นกัน ปฏิเสธที่จะทำตามกลุ่มชาวนาที่หาดทอง ด้วยเหตุผลที่นอกจากภูมิประเทศที่ไม่เอื้ออำนวยแล้ว เขาบอกว่า “ไม่เป็นอิสระ”⁷ อีกด้วย และหากจะกังวลว่าปีหน้าข้าวจะขาดแคลนนั้น โรงสีและหอการค้าจังหวัดนครสวรรค์ต่างยืนยันว่า ปัจจุบันชาวนาต่างวิตกต่อปัญหาน้ำท่วมในปีหน้า ก็ออกเสาะหาพันธุ์ข้าวระยะสั้นกันแล้ว ที่น้ำท่วมมากกว่าคือในปีหน้าข้าวระยะสั้นจะออกมาเต็มตลาดในช่วงเดือนเมษายน และพฤษภาคม

เกษตรกรกลุ่มที่ไม่ได้ปรับตัว

อย่างที่กล่าวในข้างต้นว่า น้ำท่วมในปีนี้ บางพื้นที่ที่ไม่เคยถูกท่วมมาก่อน หรือพื้นที่ที่เคยถูกท่วม ก็ไม่รุนแรงและท่วมนานเท่ากับปีนี้ ดังนั้นเกษตรกร

⁷ ผู้เขียนอยากกล่าวเพิ่มเติมว่า ในแวดวงคนทำงานด้านภัยพิบัติในแถบเอเชียใต้ที่มีประสบการณ์ต่อภัยพิบัติต่อเนื่องนั้น ยอมรับว่าเราไม่สามารถจัดการป้องกันภัยพิบัติได้ นอกจากต้องปรับการดำรงชีวิตตัวเองเท่านั้น แต่การปรับตัวเองที่จะอยู่รอดนั้นจำเป็นต้องมีการรวมกลุ่มร่วมกันจัดการ ซึ่งวิธีการจัดการที่พูดถึงกันโดยทั่วไป คือ แนวทางการจัดการร่วมอย่างยืดหยุ่น (Adaptive co-management) กล่าวพ้นไปจากพื้นที่กรณีศึกษา ยังมีประเด็นที่น่าสนใจที่เราจะเห็นการเปลี่ยนแปลงทางความคิดในเรื่อง “ส่วนรวม” กับ “ส่วนตัว” ในยามวิกฤตน้ำท่วมครั้งนี้อย่างชัดเจน เช่น กรณีของ Big Bag ที่ด้านหนึ่งพยายามเสนอให้มีการกันเพื่อรักษาส่วนรวม และต่อว่าคนที่ทำลาย Big Bag ว่าไม่เห็นแก่ส่วนรวม ในขณะที่คนที่ยื่นอก และเดือดร้อนจาก Big Bag ก็ตั้งคำถามว่า แล้วพวกเขาไม่ใช่ส่วนหนึ่งของส่วนรวมหรืออย่างไร

กลุ่มอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น กลุ่มผู้เลี้ยงปลา กลุ่มที่ทำสวนผลไม้ ล้วนแล้วแต่ได้รับผลกระทบอย่างเต็มๆ กล่าวคือ ผลผลิตที่ยังไม่ได้เก็บเกี่ยวเสียหายทั้งหมด รวมถึงเครื่องมือการผลิตทางการเกษตร เช่น รถไถ กระจัง เครื่องสูบน้ำ ก็จมน้ำทั้งหมด

ถามว่ากลุ่มคนเหล่านี้จะปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตหรือไม่ อย่างที่กล่าวไว้ในข้างต้นว่าการปรับวิธีการผลิต สำหรับคนกลุ่มนี้ ไม่มากนัก เพราะมีความเสี่ยงและความไม่มั่นคงรออยู่ด้วย บางส่วนจึงพยายามหาหนทางที่จะลดความเสี่ยง เช่น กลุ่มที่เลี้ยงปลาแรด ปลาทับทิม ก็คิดจะทำแพกระจังปลา ที่พวกเขาคิดว่าจะจัดการกับปัญหาน้ำท่วมได้อยู่

สำหรับคนเมือง

คนเมืองอย่างนครสวรรค์ ห่างไกลจากการมีประสบการณ์น้ำท่วมมานานเป็นสิบปี เพราะริมตลิ่งแม่น้ำเจ้าพระยามีผนังที่แข็งแรง มั่นคง ซึ่งสร้างความมั่นใจว่าเมืองจะไม่ท่วม ความมั่นใจจนเกินไป นำมาซึ่งการขาดการเตรียมพร้อมที่ดีเสมอ เมื่อมีเหตุที่ผนังกันน้ำแตก ก็ทำเอาเมืองนครสวรรค์อัมพาตไปทันที และความที่ไม่มีความสามารถในการอยู่กับน้ำท่วมมานาน ก็เป็นความยากลำบากที่จะดำเนินชีวิตอย่างปกติได้ คนในเมืองจึงอพยพไปอยู่ศูนย์พักพิงที่ทางจังหวัดจัดให้

ต่างจากคนในเมืองอุทัยธานี ที่คุ้นเคยกับน้ำท่วมเป็นประจำ คนในเมืองคุ้นเคย หน่วยราชการ นักการเมืองท้องถิ่นรู้ว่าต้องทำอะไร อย่างไร ในสถานการณ์เช่นนี้ ดังนั้นเมื่อน้ำมาเยือนอย่างรวดเร็ว มามากและสูงกว่าทุกปี แต่ดูเหมือนการดำเนินชีวิตก็ยังเป็นปกติอยู่มาก เพราะทั้งสะพานไม้และเรือเมล์ ก็ถูกนำออกมาให้บริการอย่างรวดเร็ว แม้ว่าจะมีความลำบากกว่าเดิมในการคมนาคม

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบกับคนเมือง กล่าวได้ว่า กลุ่มอาชีพของคนในเมืองที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างมากก็หนีไม่พ้นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย กลุ่มที่หาเช้ากินค่ำ กลุ่มที่ค้าขายของเล็กๆ น้อยๆ ในตลาด

ในยามที่น้ำท่วมการทำมาหากิน หรือทำมาค้าขายก็ต้องหยุดไปโดยปริยาย การจับเจ้าอยู่กับบ้านหรือที่ศูนย์พักพิงนำมาซึ่งความเครียดที่อาจนำไปสู่การคิดฆ่าตัวตาย

แกนนำชุมชนในเขตเมืองอุทัยธานี (ชุมชนปากบากลัมพันธ์) เล่าว่าจากการที่เขาสำรวจความเครียดตามแบบสำรวจของสาธารณสุขจังหวัด เขาพบว่ากลุ่มประชาชนที่สำรวจประมาณ 60 คน มี 20 คน ระบุว่ามีความเครียด และ 5 คน คิดที่จะฆ่าตัวตาย

พื้นที่	กลุ่มประชากร	ผลกระทบจากน้ำท่วม	กลยุทธ์การต่อสู้		ความเสี่ยงหลังน้ำลด
			ทางเลือกในเชิงอาชีพ	พึ่งคนอื่น (D)/พึ่งพาอาศัยกัน (I)/พึ่งตัวเอง (S)	
เมือง	ผู้มีรายได้น้อย	มาก	สูง	พึ่งคนอื่น	น้อย
	ข้าราชการรายได้น้อย	น้อย-ปานกลาง	ต่ำ	พึ่งคนอื่น	น้อย
ชนบท	ชาวนา	มาก (กรณีเกี่ยวข้าวไม่ทัน)	กลาง	พึ่งคนอื่น/พึ่งพาอาศัยกัน	ปานกลาง
	ชาวนวน	มาก (กรณีท่วมนานกว่า 4 สัปดาห์)	ต่ำ	พึ่งตัวเอง	มาก
	ประมง	มาก (กรณีท่วมสูงและน้ำแรง)	ต่ำ	พึ่งคนอื่น	น้อย
	หารายได้รายวันในภาคเกษตร	น้อย	สูง	พึ่งตัวเอง/พึ่งพาอาศัยกัน	น้อย

หมายเหตุ ความหมายจากตารางข้างต้น ในคอลัมน์กลยุทธ์การต่อสู้ (coping strategy) นั้นจะพบว่า แม้ว่าผู้มีรายได้น้อยในเมืองจะมีทางเลือกเชิงอาชีพสูง เนื่องจากอยู่ใกล้ตลาดสามารถมีอาชีพรับจ้างได้อย่างหลากหลาย แต่ก็เป็นทางเลือกที่ต้องอาศัยพึ่งพาคนอื่นทั้งหมด ซึ่งแตกต่างจาก กลุ่มหารายได้รายวันที่อยู่ในภาคการเกษตร กลุ่มนี้ก็มีทางเลือกเชิงอาชีพสูงเช่นกัน แต่สิ่งที่น่าสนใจ ก็คือ เป็นทางเลือกในลักษณะพึ่งพาอาศัยกันระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง เนื่องจากในภาคการเกษตรนั้น ชาวบ้านจะใช้วิธีจ้างและรับจ้างกันและกันในการทำงานเล็ก ๆ น้อย ๆ ในสวน ในไร่ ในนา ของเพื่อนบ้าน

การช่วยเหลือ

งบจากจังหวัด

จังหวัดจะสามารถนำเงินมาใช้ในการบรรเทาสาธารณภัยได้ก็ต่อเมื่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศให้พื้นที่นั้น ๆ เป็นพื้นที่ภัยพิบัติ นั่นหมายความว่า ต้องเกิดภัย เกิดความเสียหายก่อนจึงจะสามารถนำเงิน 50 ล้านบาทออกมาใช้ได้ จังหวัดที่อยู่ภายใต้การขังความคิดอันนี้ ได้แก่ จ.อุทัยธานี และ จ.นครสวรรค์

ต่างจาก จ.ลพบุรี ที่แหกกฎด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า หากคุณเห็นภัยมาอยู่ข้างหน้าและมีเงินอยู่ในกระเป๋าแต่ไม่ยอมใช้ป้องกัน มันก็เกินไป กอปรกับการดูแลเรื่องน้ำท่วมที่ผ่านมา รัฐบาลคุณยิ่งลักษณ์ ได้แบ่งงานให้รองนายกรัฐมนตรี แต่ละท่านไปดูแลจังหวัดต่าง ๆ ที่น้ำท่วม เป็นโชคดีของลพบุรีที่รองนายกรัฐมนตรี ที่ดูแลลพบุรี ดูแลกระทรวงการคลังด้วย ดังนั้น การดำเนินการของลพบุรีเพื่อขอใช้เงินก้อนนี้เพื่อการปกป้องเมืองชั้นในก่อนการประกาศเป็นเขตภัยพิบัติจึงเกิดขึ้น ผลที่ตามมา คือ ในเขตเทศบาลเมือง ทั้ง อ.เมือง อ.บ้านหมี่ และท่าม่วง จึงแห้งสนิท

งบภัยพิบัติของจังหวัดบางส่วนจะถูกนำไปใช้เพื่อการทำอาหาร แจกจ่ายไปตามศูนย์พักพิงที่จังหวัดจัดเตรียม หรือแจกจ่ายไปตามจุดรับต่าง ๆ ทั้งในเขตเมืองและพื้นที่ใกล้เคียงเป็นหลัก (ซึ่งปกติจะรับผิดชอบโดย พัฒนาสังคมจังหวัด) บางส่วนถูกนำไปใช้ไปซื้อเป็นถุงยังชีพ เรือ (ซึ่งจัดการโดย ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด) เป็นต้น

ศูนย์พักพิง

ในภาวะภัยพิบัติน้ำท่วมนี้ ใน 3 จังหวัดที่ศึกษา พบว่าการอพยพคนจากบ้านพักอาศัยมายังศูนย์พักพิงของส่วนราชการนั้น น่าจะเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน แต่ในพื้นที่ที่มีน้ำท่วมทุก ๆ ปีนั้น ชุมชนจะมีการจัดเตรียมศูนย์พักพิงประจำตำบลเอาไว้ ไม่ว่าจะเป็น โรงเรียน-วัด

นอกจากนี้ เรายังเห็นความแตกต่างของการจัดการศูนย์พักพิงของชุมชนท้องถิ่นที่เป็น โรงเรียน-วัด ที่ผู้เข้ามาพักพิงจะมาอยู่กันเป็นครอบครัว ทำการหุงหาอาหารเอง และกินร่วมกับครอบครัวอื่นๆ หรือหากอยู่ที่วัด ก็จะทำอาหารสำหรับใส่บาตรทำบุญไปด้วย ยิ่งไปกว่านั้นจะพบว่า ในพื้นที่ที่อยู่ไกลออกจากเมือง และเส้นทางคมนาคมถูกตัดขาด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น สภาองค์กรชุมชน ต่างเข้ามาเสริม เต็ม โดยการทำโรงครัวสนับสนุนให้กับชาวบ้านด้วย

ซึ่งแตกต่างจากศูนย์พักพิงที่ดำเนินการโดยส่วนราชการ ที่ส่วนราชการต้องจัดเตรียมข้าวปลาอาหารทั้ง 2-3 มื้อเพื่อบริการแก่ผู้มาพักพิง จัดหาข้าวของเครื่องใช้มาคอยแจกจ่าย และควรกล่าวไว้ด้วยว่า แม้ว่าศูนย์พักพิงบางศูนย์ในเมืองจะรับผิดชอบโดยสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด แต่ดูเหมือนความรู้ในการจัดการเรื่องเหล่านี้ยังมีประสิทธิภาพก็ไม่มากนัก ทั้งเรื่องการจัดการของแจก การจัดการการอยู่ร่วมกันของคนหมู่มาก เป็นต้น โดยเฉพาะการจัดการที่จะไม่ทำให้ผู้มาพักพิงรู้สึกว่าคุณค่าศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของตนเองหายไป หรือทำให้ศักยภาพที่เขามีในด้านต่างๆ ไม่ถูกนำเอามาช่วยเหลือคนอื่น ๆ

ของแจก การกระจายของแจก และสำนึกความเท่าเทียมบนหน้าจอทีวี

ในพื้นที่ที่ได้ทำการสำรวจที่มีน้ำท่วมอยู่ประมาณ 2 เดือนนั้น พบว่ามีครัวเรือนที่ได้รับถุงยังชีพช่วยเหลือสูงสุด 48 ครั้ง (ฟังไม่ผิดครับ 48 ครั้ง)

● ปริมาณที่มากมายนี้ ชาวบ้านกล่าวติดตลกว่า “ตอนนี้น้ำท่วมแทบจะพังแล้ว เพราะของแจกหนักมาก” บางคนบอกว่า “เดี๋ยวน้ำลดจะไปเปิดร้าน 7-11” บางคนยังแซวผู้เขียนว่า “อาจารย์หรือน้ำมาจากกรุงเทพฯ ใช้น้ำใหม่ แต่ขอโทษด้วยนะ สัมผัสถุงยังชีพจากที่บ้านเอามาให้”

● ความหลากหลายของของที่อยู่ในถุงยังชีพ อาจสะท้อนได้จากสิ่งที่ชาวบ้านบอกว่า “เดี๋ยวน้ำลด จะไปอด มาม่า กับ ปลากระป๋องที่ถ้ากระบอก” “อาจารย์เอาน้ำนี้ไปเออะ ที่บ้านเยอะ”

ส่วนพื้นที่ที่แจกอาหาร ของกินที่น่าจะถูกออกถูกใจผู้รับมากที่สุด ในประวัติศาสตร์น้ำท่วมครั้งนี้ คงหนีไม่พ้น อุทัยธานี ที่ระบบการช่วยเหลือเรื่องอาหาร ถูกจัดการโดยนักการเมืองท้องถิ่นและ ส.ส. ในพื้นที่ที่ทำงานประสานกันอย่างเป็นระบบ (ทั้งหมดเป็นกลุ่มคนของพรรคชาติไทยพัฒนา) ที่ว่า “ถูกออกถูกใจ” เพราะอาหารที่ถูกแจกจ่ายออกไปจะเป็น “ของสด” เช่น เนื้อไก่ เนื้อหมู ผัก พริกแกง และเครื่องปรุงต่างๆ เพื่อให้ชาวบ้านเอาไปทำกับข้าวกันเองติดต่อกันเป็นประจําหลายสัปดาห์ ในบางพื้นที่ ชาวบ้านบอกว่า บางครั้งจะแนบสูตรอาหารมาด้วยเลย

ส่วนประเด็นที่มักจะเป็นห่วงกันมาก คือ ของแจก หรือถุงยังชีพนั้นกระจายทั่วไหม ถึงมือทุกคนไหม ประเด็นนี้น่าสนใจ เนื่องจากพบว่า สำนึกเรื่องความยุติธรรม ความเท่าเทียมในพื้นที่ศึกษาเป็นเรื่องที่ชาวบ้านเองก็ตระหนักและให้ความสำคัญ นั่นจึงทำให้การกระจายของของแจก-ถุงยังชีพในระดับหมู่บ้าน-ชุมชน ถูกตรึงไว้ด้วยสำนึกนี้ (นักการเมืองท้องถิ่นก็ระมัดระวังตัวแก่นำชาวบ้านก็เข้ามามีส่วนร่วมและคอยจับตา) อีกทั้งการที่โทรศัพท์กลายเป็นสื่อที่มีอยู่ในทุกบ้าน ชาวบ้านบอกว่า หากมีกรณีไม่โปร่งใสในการแจกของเกิดขึ้น เขาสามารถโทร. เข้าไปในรายการ หรือส่ง SMS ให้มีตัววิ่งบนหน้าจอวันรุ่งขึ้นเรื่องนี้ก็จะมีการสอบสวนทันที

อิทธิพลของโทรศัพท์นั้นยังสร้างความรู้สึกผิดให้แก่ชาวบ้านในแถบภาคกลางอีกด้วย เนื่องจากเมื่อน้ำเริ่มท่วมปริมาณชลและกรุงเทพฯ ตั้งแต่กลางๆ เดือนตุลาคมเป็นต้นมา หน้าจอโทรศัพท์ก็ถูกยึดโดยรายงานข่าวน้ำท่วมและความเดือดร้อนของคนกรุงเทพฯ และปริมาณชล จนทำให้ชาวบ้านแถวนี้รู้สึกว่า การที่พวกเขาได้รับความช่วยเหลือนั้นเป็นการเอาเปรียบคนกรุงเทพฯ และปริมาณชล ทั้งๆ ที่ในขณะนั้น ชุมชนแถว ต.ทับกฤช รอบๆ บึงบอระเพ็ด น้ำยังท่วมสูงถึงหลังคาไม้ต่ำกว่า 5-6 เมตร หรือแถว ต.โคกสลด จ.ลพบุรี น้ำก็ยังท่วมทุ่งนา 2-3 เมตร เช่นกัน

ข้อสังเกต

เรื่องการคิดการช่วยเหลือเรื่องอาชีพหลังน้ำท่วม หรือเมื่อมีวิกฤต

- องค์ระหวางประเทศจะมอการช่วยเหลือผ่าน Work program ที่เป็นการจ้างงานเพื่อการสร้างสิ่งก่อสร้างพื้นฐานให้กับชุมชนท้องถิ่น หรือการใช้งารานเพื่อสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ
- หน่วยงานพัฒนาสังคมและแรงงานจะมอการช่วยเหลือผ่านการฝึกอบรมเรื่องอาชีพ
- ชาวบ้านมอการช่วยเหลือผ่านการได้รับเงินกู้เพื่อการประกอบอาชีพ

เรื่องการแจกอาหาร ฤงยังชีพ

การแจกฤงยังชีพ ของช่วยเหลือและอาหารอย่างล้นเกินนั้น หอการคานครสวรรค ชาวบ้านแถวทบกฤต จ.นครสวรรค ชาวบ้านแถวท่าซุง จ.อุทัยธานี ตั้งข้อสังเกตอย่างน่าสนใจว่า จะทำให้ชาวบ้านช่วยเหลือตัวเอง น้อยลง เพราะที่ผ่าน ๆ มา น้ำท่วมทุกครั้ง ชาวบ้านก็จัดการตัวเองทั้งหมด ไม่ต้องมีของแจกอะไร

กลไกการช่วยเหลือ

นอกจากจังหวัด (รวมถึง พมจ. และ ปภ.) ที่มีงบประมาณ 50 ล้านบาท เพื่อการจัดการภัยพิบัติแล้ว ควรกล่าวด้วยว่า กลไกที่มีประสิทธิภาพยิ่ง คือ สายนักการเมืองท้องถิ่น ยิ่งในพื้นที่ไหนสามารถทำงานประสานได้กับผู้นำท้องถิ่น และประสานได้กับ อบจ. และ ส.ส. ได้ดีด้วยแล้ว ก็จะมีระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในมุมมองแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองอาจวิเคราะห์ได้ว่า ทั้งหมดเป็นการลงทุนเพื่อสร้างคะแนนเสียงเพื่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป นักการเมืองทุกคนต้องเร่งสร้างภาพ แสดงผลงานกันเต็มที่ แต่ในมุมมองแบบรัฐศาสตร์นั้น ก็ตอบย้าว่า ในระบบของการเลือกตั้งผู้นำ น่าจะเป็นระบบที่ประชาชนซึ่งกุมเสียงของนักการเมืองก็สามารถสร้างอำนาจต่อรองเพื่อการเข้าถึงทรัพยากรได้เป็นอย่างดีเช่นกัน

ขณะเดียวกันในฝั่งขององค์กรเอกชนนอกภาครัฐ มูลนิธิจากสายวงบริษัทเอกชน ก็ระดมการช่วยเหลือเข้ามาอย่างมากรุ่น ส่วนภาคประชาชนเองก็มีการจัดการตั้งแตในระดับชุมชน เช่น ชุมชนเมืองนครสวรรค์ มีกองทุนภัยพิบัติสำหรับ 30 กว่าชุมชนในเมืองที่ระดมเงินของชุมชนเอามาเป็นเงินกองกลางเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือครอบครัวที่ได้รับความเดือดร้อน

ขณะเดียวกัน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ที่สนับสนุนงานและงบประมาณให้แก่ศูนย์ภัยพิบัติภาคประชาชนระดับตำบล ก็เริ่มมีการทำงานร่วมกับองค์กรชุมชนแล้ว ส่วนสภาองค์กรชุมชน โดยเฉพาะที่ลพบุรี ก็แสดงบทบาทการสนับสนุน การเชื่อมโยง และส่งต่อความช่วยเหลือจากสภาองค์กรชุมชนในจังหวัดอื่นๆ ทั่วประเทศ ไปยังชุมชนต่างๆ ในลพบุรีอย่างทั่วถึง จนน่าสนใจว่ามีกลไกการจัดการเช่นใดจึงสามารถระดมทรัพยากรได้อย่างมากมาย และต่อเนื่องยิ่งกว่าการช่วยเหลือจากจังหวัด

ในระดับจังหวัด ภาคประชาสังคมนครสวรรค์ที่รวมตัวจากกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มนักธุรกิจรุ่นใหม่ เครือข่ายวิทยุชุมชน ศูนย์สาธารณสุขภาคประชาชน ก็วางระบบการทำงานของตนเองเพื่อทำหน้าที่อุดช่องโหว่ในด้านการสื่อสารและเชื่อมโยงทรัพยากรได้เป็นอย่างดี

ความรู้ในการจัดการของภาคประชาสังคมนครสวรรค์ แบ่งระยะการช่วยเหลือเป็น

- ระยะน้ำท่วม: สถานีวิทย์สำคัญที่สุด เพื่อให้ข่าวสารเรื่องภัยกระจายทั่วถึง ระยะนี้ทุกคนต่างตระหนกตกตื่น ต้องตรึงทุกคนไว้กับที่
- ระยะน้ำซัง: สร้างเพื่อน ให้ความรู้เพิ่มเติม และคลายเครียด
- ระยะน้ำลด: เตรียมตัว เตรียมความพร้อม เตรียมสุขภาพ
- ระยะน้ำแห้ง: สนับสนุนการฟื้นฟู

ส่งท้าย

การจัดการภัยพิบัติ ไม่ใช่แค่เรื่องของจัดการน้ำท่วม: ในภาวะวิกฤตน้ำท่วมมีปัญหาและความขัดแย้งเกิดขึ้นมากมาย ที่เป็นปัญหามากที่สุด น่าจะเป็นเรื่องของการสร้างระบบต่างๆ ขึ้นมาใหม่ทั้งหมดในสถานการณ์ภัยพิบัติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอาหารการกิน การเดินทาง การอยู่อาศัย ศูนย์พักพิง เป็นต้น

ประเด็นเหล่านี้ยังไม่ถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อศึกษา ทำความเข้าใจ “ตัวระบบและโครงสร้าง” ที่ต้องถูกสร้างใหม่ในสถานการณ์ภัยพิบัติ ความสนใจทั้งหมดหลังน้ำท่วม ยังมุ่งไปแต่เรื่องการจัดการน้ำในระบบคลองเท่านั้น

Humanitarian studies area: มหาวิทยาลัยและคณะที่เกี่ยวข้อง น่าจะพิจารณา ขยายความสนใจศึกษา ค้นคว้าและจัดการเรียนการสอน ในมิติ Humanitarian ให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกับกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติต่างๆ จากสถานการณ์ความขัดแย้ง เนื่องจากปัจจุบันสถานการณ์ภัยพิบัติและความขัดแย้งเหนือทวีปอาหรับรวมชาติในประเทศไทยมีมากขึ้น และถี่ขึ้นอย่างเห็นได้ชัด