



บทอาบหื้อไป

บทบาท (ปฏิบัติการ) ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อรองรับวิกฤตน้ำท่วมยาวนาน

รงค์ บุญสวยขวัญ¹

¹ จบปริญญาเอก ด้านรัฐศาสตร์ ปัจจุบันเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์
สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

บทนำ

งานชิ้นนี้เขียนขึ้นประกอบการนำเสนอในการเสวนาและรับฟังข้อคิดบางส่วนจากวงเสวนาจึงนำมาปรับปรุงเป็นบทความทางวิชาการจากเหตุการณ์น้ำท่วมในจังหวัดหลายจังหวัดของภาคกลางเมื่อเดือนตุลาคม ถึง พฤศจิกายน 2554 โดยที่ในการเสวนานี้ประกอบด้วยบุคคลจากหลายภาคส่วนทั้งการเมือง นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน สื่อสารมวลชน ภายใต้การจัดของ Konrard Adenauer Stiftung ร่วมกับ สถาบันศึกษาพัฒนาประชาธิปไตยเป็นผู้ร่วมเสนอความคิดเห็นในการเสวนาได้ะกลมเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการคลี่คลายน้ำท่วมเพื่ออนาคตที่ยั่งยืน หรือ “Public Policy on Thai Flood: The Future of Sustainable Flood Relief” เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2554 ที่โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร ในฐานะที่ผู้เขียนเป็นนักวิชาการจึงได้สะท้อนแนวคิดทางวิชาการที่พอจะนำไปประยุกต์เป็นนโยบายและ/หรือความรู้ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ อบท. เพราะองค์กรดังกล่าวนี้มีหน้าที่และบทบาทโดยตรงต่อเหตุการณ์น้ำท่วม เพียงแต่จะต้องยอมรับความจริงว่า “องค์ความรู้การจัดการหรือนโยบายเกี่ยวกับเผชิญวิกฤตน้ำท่วมของ อบท.” นั้นมีน้อยหรือไม่มีหรือขาดความรู้และประสบการณ์ในกรณีนี้อย่างมาก ทั้งนี้ต้องไม่ตำหนิติโทษของภาคส่วนหรือผู้ใดในสังคมไทย เพราะว่าปรากฏการณ์ทางธรรมชาติเช่นน้ำท่วมสูงและยาวนานนี้ไม่ได้มีให้สัมผัสได้มากนักและเราไม่เคยตระหนักว่าจะเกิดขึ้นโดยเฉพาะในชุมชนเมืองและภาคธุรกิจอุตสาหกรรม คงมีเฉพาะในภาคสังคมเกษตรเท่านั้น ทำให้เกือบทุกภาคส่วนจึงขาดการเรียนรู้และขาดการเตรียมการที่ดีพอ เช่นเดียวกับ อบท. ซึ่งเป็นสถาบันใหม่ของรัฐไทยย่อมจะยิ่งขาดองค์ความรู้ การเรียนรู้มากขึ้นเท่าทวี เช่นนี้ วัตถุประสงค์ของงานชิ้นนี้จึงต้องการเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบาย ทั้งในขั้นตอนการกำหนดนโยบายและ/หรือขั้นตอนการนำไปปฏิบัติที่ผู้เขียนนำเสนอในงานเสวนาและนำบางประเด็นจากงานเสวนาดังกล่าวข้างต้นมาปรับเป็นข้อเสนอที่คิดว่าน่าจะเหมาะสมสำหรับ อบท. เพื่อเป็นแนวคิดแนวทางในการวางกรอบเชิงนโยบายและเพื่อปฏิบัติการสำหรับการเผชิญกับเหตุการณ์น้ำท่วมต่อเนื่องยาวเฉกเช่นปลายปีที่ผ่านมา

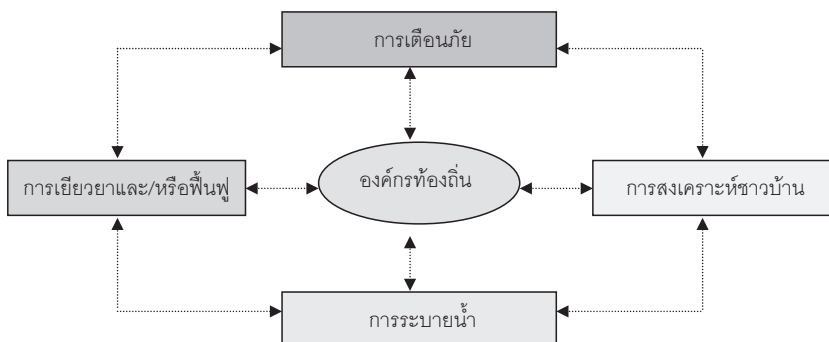
บทบาทที่ควรจะปฏิบัติเพื่อรองรับวิกฤตน้ำท่วมยาวนาน

จากประสบการณ์น้ำท่วมยาวนานนั้น พบว่ามีกิจกรรม ขั้นตอน กระบวนการและกลไกมากมาย แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออปท. แล้วนั้น หากจะเผชิญกับน้ำท่วมหรือเตรียมการรองรับน้ำท่วมสมควรที่จะมีความรู้ในเชิงนโยบายเพื่อการบริหารจัดการทั้งระบบน่าจะมี 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย ขั้นตอนแรก การเตือนภัย ขั้นตอนที่สอง การสงเคราะห์ชาวบ้าน ขั้นตอนที่สาม การระบายน้ำ ขั้นตอนที่สี่ การเยียวยาและ/หรือฟื้นฟู (ดังแผนภูมิ)

การเตือนภัย

มีกระบวนการและขั้นตอนที่หลากหลายที่น่าจะนำเสนอจากประสบการณ์การติดตามข่าว และอาจจะใช้ได้หรือปรับใช้หรือไม่เหมาะสมสำหรับบางพื้นที่บาง อปท. เพียงแต่ขั้นตอนการเตือนภัยสมควรจะเป็นขั้นตอนสำคัญที่รับรู้ เข้าใจหรือเป็นข้อตกลงร่วมของชุมชนท้องถิ่น แต่อาจจะแตกต่างกันในเชิงกระบวนการหรือปฏิบัติการ เช่นเดียวกันที่ อปท. สามารถนำไปกำหนดเป็นนโยบายของ อปท. ได้ เป็นต้นว่า (1) การแจ้งเตือนภัยต่อประชาชนหรือพลเมืองเกี่ยวกับพื้นที่ที่จะเป็นอันตราย หรือร่วมกันสำรวจกับชุมชนว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่

แผนภูมิข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการจัดการรองรับน้ำท่วมยาวนาน ขององค์กรปกครองท้องถิ่น



ที่เป็นภัยหากมีน้ำท่วมขัง โดยข้อมูลเหล่านี้ไม่ยากลำบากในการประมวลขึ้นมาเพราะผู้คนในท้องถิ่นทุกคนรับรู้อยู่แล้วในชีวิตประจำวันว่าจุดใด บริเวณใด เป็นที่ราบ ที่ลุ่ม ที่ดอนหรือที่ดินเนิน ทั้งนี้ อบท. สมควรมีบทบาทในการนำมาจัดทำเป็น “แผนที่พื้นที่เสี่ยงภัย” แล้วทำการให้ความรู้ สื่อสารกับประชาชน (2) การแจ้งเตือนชาวบ้านเมื่อมีฝนหรือน้ำหลาก ผ่านหอกระจายข่าว วิทยุชุมชน รถแห่หรือการใช้สัญญาณอื่น ๆ อันเป็นที่รับรู้และเข้าใจตรงกันของประชาชน ทุก ๆ คน เพื่อขจัดข่าวลือหรือผู้ที่มีความหวัดแต่ไม่มีการกลั่นกรองข้อมูลแต่ชอบปล่อยข่าวในยามวิกฤตที่อาจจะก่อให้เกิดความสับสน (3) การมีหน่วยงานประสานข้อมูลกับ อบท. อื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง (4) การจดบันทึกข้อมูล สถิติ หรือประมวลผลข้อมูลเกี่ยวกับน้ำท่วม น้ำหลาก และใช้ข้อมูลให้เป็นประโยชน์ในการเป็นเครื่องมือตัดสินใจของ อบท. และชุมชนท้องถิ่น (5) การจัดเตรียมศูนย์อพยพหรือศูนย์พักพิงหรือพื้นที่ที่สำรองไว้รองรับประชาชนหรือพลเมืองจำนวนมาก ๆ หรือสำรองไว้สำหรับสัตว์เลี้ยง ศูนย์ฯ นี้ต้องมีความพร้อมที่ปฏิบัติงานทั้งคนและสิ่งของ อาหาร ยารักษาโรคเบื้องต้น โดยเฉพาะการบริหารจัดการศูนย์ที่ต้องสร้างความรู้การจัดการแบบใหม่ภายในวิกฤตได้ด้วย (6) การสำรวจเส้นขนส่ง และการสร้างเครื่องมือเครื่องใช้ที่ผลิตได้อย่างง่ายและวัสดุที่มีอยู่ในท้องถิ่น เช่น เรือ เรือท้องแบน แพที่ผลิตจากธรรมชาติ ใช้สำหรับการขนส่งในพื้นที่ที่รวดเร็ว (7) การจัดเตรียมอาสาสมัคร ที่เป็นอาสาสมัครจริง ๆ เพื่อไว้สนธิกำลังร่วมกับอาสาสมัครของ อบท. ที่จัดจ้างหรือจัดตั้งไว้อยู่แล้ว อาสาสมัครที่ว่านี้ต้องมีความรู้ความเข้าใจในยามวิกฤต เช่น ชำนาญกับสายน้ำ มีประสบการณ์กับพื้นที่ และมีจิตสาธารณะ โดยทบทวนหรือฝึกฝนการทำงานแบบบูรณาการกับภาคส่วนหรือฝ่ายกลุ่มต่าง ๆ ได้ดี (8) การทำประชาคม การประชุมเพื่อซักซ้อมความเข้าใจแผนประสบภัยน้ำท่วม เป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันทั้งชุมชนท้องถิ่นในการปฏิบัติตน สิ่งของหากมีเหตุการณ์เกิดขึ้น ในขั้นตอนนี้น่าจะผนวกเอาการฝึกซ้อมการอพยพหนีภัยน้ำท่วมหรือใช้ชีวิตที่ต้องอยู่อาศัยกับน้ำของชุมชนเอาไว้ การทำประชาคมหรือประชุมนี้ต้องกระทำขึ้นเพื่อเป็นความรู้ว่าธรรมชาติผันแปร ต้องปรับความรู้สึกและปรับตัวให้ดำรงอยู่ในธรรมชาติหรือนำแบบใหม่

ได้อย่างเป็นมิตรกับน้ำ หรืออยู่ร่วมกับน้ำ ไม่รู้สึกชิงชัง เกลียดหรือกลัวน้ำ เพราะวิถีชีวิตอดีตของชาวชนบทไทยที่ตั้งในแต่ละ อบต. อยู่ได้ด้วยน้ำ แต่ความผันแปรบางครั้งสร้างความเสียหายได้หากไม่มีความรู้ความเข้าใจ จะว่าไปแล้วในปริบทผลงานนโยบายของ อบต. นั้น พบว่าขั้นตอนการเตือนภัยเป็นขั้นตอนที่ยังไม่ถูกยกระดับสู่ความสำคัญ เช่นนี้ การบริหารจัดการแบบใหม่ต้องเน้นขั้นตอนนี้ให้มากขึ้น เพราะเป็นการเตรียมคน เตรียมพื้นที่ หรือหากจะกล่าวในเชิงศาสนาพบว่า เป็นหนทางแห่งความไม่ประมาท แต่หลีกเลี่ยงการกระทำที่ตื่นตูม คงเป็นกระบวนการสำคัญในนโยบาย อบต. นโยบายหนึ่งเพื่อรองรับการผันแปรของธรรมชาติ

การสงเคราะห์ชาวบ้าน

การสงเคราะห์ในช่วงน้ำท่วม คือความหมายของ “การแจกของ” การเตรียมการจัดหาหรือจัดซื้อที่ต้องรวดเร็ว คุณภาพดี พร้อมๆ กับการบรรจุถุงให้เหมาะสมไม่เปียกน้ำ พร้อมกับกลไกการแจกจ่ายที่ต้องรวดเร็วทันความเดือดร้อน และไม่รู้สึกเป็นความยุ่งยากของชาวบ้านที่กำลังประสบภัยเดือดร้อน แม้ว่าการแจกของหรือถุงยังชีพมักจะเป็นการแจกโดยนักการเมืองฝ่ายบริหารก็ตาม แต่กลไกการแจกจ่ายถุงยังชีพในยามเดือดร้อนไม่สมควรจำกัดเฉพาะฝ่ายนักการเมืองฝ่ายบริหาร แต่อาจจะหมายถึงนักการเมือง หรือ ส.อบต. หรือ ส.ท. ที่มาจากการเลือกตั้งเขตเลือกตั้งหรือหมู่บ้านต่างๆ ด้วย เพราะความรวดเร็วและทันใช้บริโภค ส่วนในกรณีที่เป็น อบต. ขนาดใหญ่ ควรมีกลไกการแจกจ่ายที่หลากหลาย กระจายทั่วถึงตามความเดือดร้อนจริง ผู้บริหาร อบต. ต้องคิดถึงการแจกที่มีประสิทธิภาพและมีคุณธรรม เพราะต้องคำนึงว่าสิ่งของในถุงยังชีพนั้นมาจากภาษีอากรของประชาชนหรืองบประมาณของประชาชน เช่นนี้ กลไกการแจกจ่ายต้องผ่านหลายช่องทาง ผู้บริหารต้องเน้นบทบาทอำนาจการและการควบคุม กำกับคุณภาพการสงเคราะห์ นั่นคือ การแจกจ่ายให้ตรงเป้าบุคคลหรือครัวเรือนที่เดือดร้อนจริงต้องได้รับการสงเคราะห์ก่อน ส่วนจะกระจายไปยังกลุ่มที่เดือดร้อนน้อยบ้างก็ไม่น่าจะเป็นปัญหามากเท่ากับคน

เดือดร้อนไม่ได้รับการสงเคราะห์ แต่ผู้ได้รับการสงเคราะห์กลับเป็นคนใกล้ชิด เป็นพรรคพวกหรือตอบแทนกลไกทางคะแนนเสียงในช่วงการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ก็ดี ต้องเข้าใจว่าในระยะที่ผ่านมา ที่พฤติกรรมการสงเคราะห์ในยามประสพภัย ของนักการเมืองพยายามขจัดความเหลื่อมล้ำและความทั่วถึง จึงมักแจกจ่าย ถุงยังชีพแบบเหวี่ยงแหทั่วทุก ทั้ง ๆ ที่สิ้นเปลืองและเกิดเงื่อนไขทางการเมือง วัฒนธรรม เพราะเกิดความรู้สึกของประชาชนหรือเป็นกระบวนการที่ถูกทำให้ เป็นปกติและต้องทั่วถึงทุกครัวเรือน เพราะรับรู้กันว่า “เมื่อมีน้ำท่วมต้องมีถุง ยังชีพ” แน่แน่นอนว่าสิ่งเหล่านี้ต้องกระทำหรือดำเนินการบรรเทาความเดือดร้อน เบื้องต้นตามบทบาทของ อบต. นับว่าเป็นขั้นตอนที่ปฏิบัติกันมากใน อบต. และค่อนข้างจะสร้างฐานคะแนนเสียงทางการเมือง พร้อม ๆ กับการสร้าง อุปนิสัยแห่งการพึ่งพาแก่ประชาชน จนอาจจะกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมือง ท้องถิ่นที่ไม่พึงประสงค์ไปแล้ว การจัดตั้งองค์กรหรือศูนย์เฉพาะกิจที่ อบต. มักจะเป็นบทบาทการสงเคราะห์ แต่การเผชิญน้ำท่วมที่ต่อเนื่องนานนั้น องค์กร เฉพาะกิจฯ เหล่านี้ต้องมีบทบาทกว้างกว่าเฉพาะการแจกที่ต้องคำนึงว่าไม่ใช่ เกิดขึ้นครั้งเดียว และไม่ได้ผูกขาดการแจกคนเดียวเฉพาะ อบต. เท่านั้น แต่สิ่งของ แจกที่มาจากน้ำใจภายนอกทั้งภาคราชการ เอกชน ผู้มีจิตใจดีทั้งหลาย แก่ผู้คน ในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ ย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่บทบาทของ อบต. เป็นกลไก ในกระบวนการจัดการของบริจาดสู่ผู้ประสพภัยด้วย ในบรรยากาศเช่นนั้น ต้องการให้บทบาทของ อบต. เน้นไปที่การเป็นศูนย์รวบรวมสิ่งของที่แจกจ่าย จากภายนอก จัดระบบบัญชีสิ่งของที่มาจากการบริจาค การกระจายให้ผู้คนที่ สมเจตนาารมณ์ของผู้บริจาค

การระบายน้ำ

นับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่ง เพราะว่าการไหลของน้ำ ในยุคที่ผู้คนพยายามคิดจัดการผันน้ำนั้นย่อมทำให้การไหลของน้ำเปลี่ยนแปลง ทางเดินอยู่ทุกฤดูกาล การระบายน้ำอาจจะต่อเนื่องจากขั้นตอนแรกหรือการ เตือนภัย บางจุดที่ต้องจัดการหาช่องทางระบายน้ำอย่างถาวร เช่น การทำ

สะพาน ทำท่อลอด ทำทางน้ำล้น น้ำผ่าน ไว้ล่วงหน้าก็ย่อมดำเนินการในยามปกติ แต่ในบางจุดบางช่วงอาจจะต้องดำเนินการขุดเจาะ การเจาะพื้นที่ถนนเพื่อให้ระบายน้ำไหลอย่างรวดเร็วในช่วงน้ำท่วมหรือช่วงวิกฤตก็เป็นความจำเป็นที่ไม่ต้องพิจารณาก็เป็นความจำเป็นที่ต้องกระทำ เช่นนี้ เครื่องจักรกลขนาดใหญ่ ขนาดเล็กที่เหมาะสมจึงต้องเตรียมการเพื่อความพร้อมที่จะต้องใช้อย่างทันทั่วทั้ง การสร้างความสัมพันธ์ สร้างข้อตกลงกับหน่วยงานอื่นๆ จากหน่วยงานภายนอกเพื่อขอรับความช่วยเหลือ ทั้งในรูปแบบเครื่องมือพิเศษ ในบางคราวการสร้างองค์กรเฉพาะกิจหรือองค์กรพิเศษขึ้นมาเพื่อการระบายน้ำด้วยรูปแบบคณะกรรมการ คณะทำงานที่มีการบูรณาการผู้คนเพื่อเข้ามาปฏิบัติงาน โดยต้องเตรียมกลุ่มคนที่เชี่ยวชาญไว้ในนามอาสาสมัครในหมู่บ้านหรือชุมชนต่างๆ

การเยียวยาและ/หรือฟื้นฟู

ในระยะดับพลันทันที คือ การกู้สภาพทางกายภาพของชุมชนท้องถิ่นใหม่เพื่อให้กลับสภาพดั้งเดิมให้มากที่สุด เช่น ถมทราย ดินที่ขุดขึ้นในช่วงการระบายน้ำฉุกเฉิน ขยะหรือถุงพลาสติกที่ไหลมากับน้ำติดตามพื้นตามจุดบริเวณต่างๆ ที่อุจาดบาดตา ส่วนที่ต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วและพินิจพิจารณาอย่างรอบคอบคือการชดเชยค่าเสียหายทั้งร่างกาย ทรัพย์สิน ผลผลิต การชดเชยดังกล่าวนี้แม้ว่าจะมีมาตรฐานที่รัฐบาลกลางกำหนดขึ้นซึ่งค่อนข้างรับรู้ว่าจะสร้างปัญหาอยู่ตลอดเวลาว่าไม่ตรงความจริง ตัวอย่างเช่น คนเดือดร้อนได้รับเยียวยาอย่างไม่สัมพันธ์กับความจริงอยู่เสมอ เช่นนั้น อบท. ควรที่จะรังสรรค์เกณฑ์หรือเครื่องมือหรือกลไกเฉพาะท้องถิ่นที่เหมาะสมเพื่อมาหนุนเสริมเกณฑ์กลางที่ทำให้กระบวนการเยียวยาไม่พลั้งเพียงพอที่จะฟื้นฟูศักยภาพที่เคยมีให้กลับคืนขึ้นมาได้รวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ ต้องเป็นต้นน้ำของความคิดความหวังในการประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น อาจจะใช้ความรู้หรือแสวงหาเครือข่ายทางวิชาการเฉพาะทางด้านอาชีพมาเพื่อยืนยันแก่ประชาชนว่ากระบวนการผลิตแบบเดิมสามารถเดินหน้าผลิตได้อีกต่อไป ไม่เสี่ยงทั้งปริมาณและคุณภาพของผลผลิตหรือราคาผลผลิต นอกจากนี้ อบท.

ต้องเป็นต้นน้ำเช่นเดียวกันในการเสนอแก่ประชาชนเพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตแบบใหม่เพื่อรองรับหรือให้สัมพันธ์กับนิเวศทางน้ำที่เปลี่ยนแปลงไป โดยต้องไม่ละเลยว่าหลังการประสบกับน้ำท่วมมานาน ๆ มักจะพัฒนารูปแบบการผลิตเสมอ ๆ อาจจะมาจากภาคธุรกิจเป็นภาคส่วนนำหรือเป็นต้นน้ำในการผลักดันการผลิตแบบใหม่ ซึ่งในระยะยาวก็พบเสนอว่าไม่ยั่งยืน อาจจะเกิดปัญหาตามมาในหลากหลายรูปแบบ เช่นนี้ อบต. ต้องแย่งชิงการนำหรือเป็นภาคส่วนที่นำประชาชนปรับเปลี่ยนรูปแบบ กระบวนการผลิตใหม่เสียเอง ผ่านการทำความเข้าใจและองค์ความรู้มากกว่าความรู้สึก ความยากหรือผลประโยชน์แอบแฝง

สรุป

การดำเนินบทบาทใหม่ของ อบต. ที่สมควรจะดำเนินการเพื่อรองรับสถานการณ์ใหม่หรือวิกฤตน้ำท่วมนานนั้น ก็เป็นอีกรูปธรรมหนึ่งที่ อบต. ต้องคิดและไตร่ตรองเพื่อสร้างแบบจำลองของตนเองตามระบบนิเวศทางน้ำเปลี่ยนแปลงไป บทบาทที่สมควรจะเป็นนั้นไม่อาจจะเป็นแบบเบ็ดเสร็จได้ แต่บทความนี้ได้พยายามชี้ให้เห็นบทบาทกว้าง ๆ ที่ไม่อาจจะสมบูรณ์ได้ เพราะบริบทของแต่ละ อบต. แตกต่างกัน แต่บทบาททั้ง 4 ขั้นตอน อันประกอบด้วย ขั้นตอนแรก การเตือนภัย ขั้นตอนที่สอง การสงเคราะห์ชาวบ้าน ขั้นตอนที่สาม การระบายน้ำ ขั้นตอนที่สี่ การเยียวยาและ/หรือฟื้นฟู น่าจะทดลองพิจารณาเริ่มต้นในกระบวนการทางนโยบายของแต่ละ อบต. ว่าในระยะเวลาปกติสมควรจะดำเนินการในประเด็นและเรื่องใด ส่วนในระยะเวลาที่เผชิญวิกฤตหรือน้ำกำลังท่วมนานนั้นจะจัดการอย่างไร จะปรับนโยบายไปสู่การปฏิบัติการอย่างไรเพื่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนน้อยที่สุด อย่างไรก็ตามขั้นตอนการเตือนภัยจึงเปรียบเหมือนการเตรียมการและกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะหากมีกระบวนการจัดทำในขั้นตอนนี้อย่างรอบคอบ เคร่งครัด และเต็มไปด้วยความรู้ความเข้าใจของทุกฝ่าย ขั้นตอนการสงเคราะห์และขั้นตอนการระบายน้ำก็อาจจะลดบทบาทในช่วงเวลาที่เผชิญวิกฤตน้ำ