บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการน้ำท่วมซ้ำซากในตำบลบานา จังหวัดปัตตานี: ความปกติใหม่ของชุมชนและแรงงานข้ามชาติ

บทคัดย่อ

สุไรนี สายนุ้ย[1] และ ปิง วิชัยดิษฐ[2]*

น้ำท่วมซ้ำซากเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในจังหวัดปัตตานี โดยเฉพาะในพื้นที่ลุ่มต่ำของอำเภอเมืองปัตตานี ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนและแรงงานข้ามชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาลักษณะและพลวัตของน้ำท่วมซ้ำซาก 2) วิเคราะห์บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติ และ 3) สำรวจความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติในการเข้าถึงความช่วยเหลือจากภาครัฐ การวิจัยใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพผ่านการทบทวนเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และแรงงานข้ามชาติในตำบลบานา ผลการศึกษาพบว่า 1) ลักษณะน้ำท่วมในพื้นที่ได้กลายเป็น “ความปกติใหม่” ที่เกิดเป็นวัฏจักรประจำฤดูกาลยาวนานกว่า 40 ปี โดยมีพลวัตที่แปรผันตามปัจจัยทางกายภาพและการขยายตัวของเมือง 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเป็นหน่วยงานด่านหน้าตามกฎหมายในการจัดการภัยพิบัติทั้ง 3 ระยะ อย่างไรก็ตาม ยังเผชิญข้อจำกัดด้านงบประมาณ ระบบข้อมูล และการประสานงานในช่วงวิกฤต 3) สำหรับกลุ่มแรงงานข้ามชาติพบว่าเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางสูง เนื่องจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้างด้านภาษาและสถานะทางกฎหมาย ทำให้ตกอยู่ในสถานะ “กลุ่มที่มองไม่เห็น” ซึ่งยังไม่ถูกบรรจุในแผนการจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ และมักได้รับความช่วยเหลือผ่านช่องทางไม่เป็นทางการมากกว่ากลไกรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรบรรจุแรงงานข้ามชาติในแผนจัดการภัยพิบัติระดับพื้นที่ พัฒนาอาสาสมัครแรงงานข้ามชาติเพื่อช่วยสื่อสารพหุภาษา และสร้างฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ที่ครอบคลุมทุกกลุ่มประชากรเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความช่วยเหลือ

คำสำคัญ: ความเปราะบาง, น้ำท่วมซ้ำซาก, แรงงานข้ามชาติ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Received: 25 February 2026 Revised: 13 May 2026 Accepted: 19 May 2026

[1]อาจารย์, สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี จังหวัดปัตตานี 94000, อีเมล: surainee.s@psu.ac.th

[2]อาจารย์, สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี จังหวัดปัตตานี 94000, อีเมล: sorrapong.w@psu.ac.th

[*]Corresponding Author, อีเมล: surainee.s@psu.ac.th

The Role of Local Government Organizations in Managing Recurrent Flooding in Bana Subdistrict, Pattani Province: The New Normal of Communities and Migrant Workers

Surainee Sainui[3] and Ping Wichaidit[4]*

Abstract

Recurrent flooding has become a structural and persistent problem in Pattani Province, particularly in low-lying areas of Mueang Pattani District, affecting both local communities and migrant workers. This study aims to: 1) examine the characteristics and dynamics of recurrent flooding, 2) analyze the role of local government organizations in disaster management, and 3) explore the vulnerabilities of migrant workers in accessing state assistance.A qualitative research approach was employed, utilizing document reviews and in-depth interviews with local government officials, community leaders, and migrant workers from Myanmar, Laos, and Cambodia in Bana Subdistrict. The findings reveal that: 1) recurrent flooding has become a "new normal," operating as a seasonal cycle driven by physical factors and urban expansion; 2) local government organizations play a crucial frontline role in flood management across all phases under existing legal frameworks, but face limitations in terms of budget, data systems, and coordination during crises; and 3) migrant workers are highly vulnerable due to structural limitations such as language barriers and legal status. This renders them "invisible" in local disaster management plans, heavily relying on informal channels rather than state mechanisms. Local government organizations should officially include migrant workers in local disaster management plans, develop migrant volunteers to assist with multilingual communication, and create inclusive spatial databases covering all demographic groups to reduce inequality in accessing state assistance

Keywords: Local government, Migrant workers, Recurrent flooding, Vulnerability

Received: 25 February 2026 Revised: 13 May 2026 Accepted: 19 May 2026

[3]Lecturer, Major in Local Government Studies, Faculty of Political Science, Prince of Songkla University, Pattani Campus, Pattani Province, E-mail: surainee.s@psu.ac.th

[4]Lecturer, Major in Sociology and Anthropology, Faculty of Humanities and Social Sciences, Prince of Songkla University, Pattani Campus, Pattani Province, E-mail: sorrapong.w@psu.ac.th

[*]Corresponding Author, E-mail: surainee.s@psu.ac.th

บทนำ

น้ำท่วมซ้ำซากเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี ซึ่งทำหน้าที่เป็นพื้นที่รับน้ำหลักของทั้งลุ่มน้ำปัตตานีและลุ่มน้ำสายบุรี ส่งผลให้เกิดภาวะน้ำเอ่อล้นและน้ำท่วมขังเป็นประจำเกือบทุกปี สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าน้ำท่วมได้กลายเป็น “ความปกติใหม่” ของพื้นที่ มิได้ถูกมองเป็นภัยพิบัติที่ผิดปกติ หากแต่น้ำท่วมได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฏจักรชีวิตของชุมชน

ในเชิงการจัดการ ภาครัฐมองน้ำท่วมในฐานะปัญหาที่ต้องควบคุมและบริหารจัดการด้วยกลไกเชิงเทคนิค ขณะที่ชุมชนในพื้นที่กลับมองน้ำท่วมเป็นภาวะประจำฤดูกาลที่ต้องอยู่ร่วมและปรับตัว ความแตกต่างของมุมมองดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดมานุษยวิทยาภัยพิบัติ ซึ่งเสนอว่าภัยพิบัติเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมและวัฒนธรรม มิใช่เหตุการณ์ทางธรรมชาติล้วน ๆ โดยระดับความรุนแรงและความเสียหายถูกกำหนดผ่านโครงสร้างอำนาจ นโยบาย และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชน (Oliver-Smith, 1996; Hoffman & Oliver-Smith, 2002)

ในระดับนโยบาย รัฐไทยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานด่านหน้าในการเตรียมความพร้อม รับมือ อพยพ ฟื้นฟู และสื่อสารความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 อย่างไรก็ตาม กลุ่มแรงงานข้ามชาติในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงเป็นกลุ่มที่ถูกมองข้ามในระบบการจัดการน้ำท่วม ทั้งที่มีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น โดยเฉพาะภาคประมง งานก่อสร้าง และแรงงานรับจ้างทั่วไป ข้อมูลแรงงานข้ามชาติในพื้นที่สงขลา ปัตตานี ยะลา และสตูล ระบุว่ามีแรงงานข้ามชาติรวมกว่า 55,000 คน ซึ่งจำนวนไม่น้อยได้รับผลกระทบโดยตรงจากเหตุอุทกภัยรุนแรงในรอบกว่า 25 ปีที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ การคมนาคม ภาคการผลิต และการจ้างงานอย่างกว้างขวาง

เมื่อเกิดสถานการณ์น้ำท่วม แรงงานข้ามชาติจึงเป็นหนึ่งในกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบางสูง และความเปราะบางดังกล่าวมิได้เกิดจากปัจจัยทางกายภาพของภัยพิบัติเพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นผลจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้างด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ และสังคม เช่น การอยู่อาศัยในพื้นที่เสี่ยง การขาดหลักประกันด้านงานและสวัสดิการ รวมถึงอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูล การแจ้งเตือนภัย และความช่วยเหลือจากภาครัฐ อันเนื่องมาจากปัญหาด้านภาษา สถานะทางกฎหมาย และความไม่ไว้วางใจต่อกลไกรัฐ ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติตกอยู่ในสถานะ “กลุ่มที่มองไม่เห็น” ในระบบการจัดการภัยพิบัติ ทั้งที่ได้รับผลกระทบไม่แตกต่างจากหรือรุนแรงกว่าประชากรท้องถิ่น

เมื่อภัยพิบัติถูกมองว่าเป็นตัวขยายความเหลื่อมล้ำทางสังคม ดังนั้นการบูรณาการแรงงานข้ามชาติเข้าสู่กระบวนการเตรียมความพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟูหลังน้ำท่วม จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการลดความเปราะบางเชิงโครงสร้าง และสะท้อนประสิทธิภาพของบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสังคมพหุวัฒนธรรม

วัตถุประสงค์

บทความวิจัยชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การรับมือและกระบวนการฟื้นคืนของแรงงานข้ามชาติต่อปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากในจังหวัดปัตตานี” มีวัตถุประสงค์เพื่อ

(1) ศึกษาการบทบาทและแนวทางการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำท่วมในเขตตำบลบานา จังหวัดปัตตานี

(2) ศึกษาอุปสรรคและข้อจำกัดในการรับมือกับภัยพิบัติน้ำท่วมซ้ำซากของแรงงานข้ามชาติในตำบลบานา จังหวัดปัตตานี

ระเบียบวิธีวิจัย

บทความชิ้นนี้มาจากงานวิจัยที่ใช้แนวทางการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยมุ่งศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประสบการณ์ของแรงงานข้ามชาติในการรับมือกับสถานการณ์น้ำท่วมซ้ำซากในจังหวัดปัตตานี การดำเนินการวิจัยประกอบด้วย

การทบทวนเอกสาร แนวนโยบาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมและความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม

การเก็บข้อมูลภาคสนามใช้วิธีการสัมภาษณ์กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งคัดเลือกแบบเจาะจง โดยเน้นพื้นที่ตำบลบานา อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำที่ประสบปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากและมีแรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่หนาแน่น ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วยเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล บุคลากรทางการแพทย์ในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ผู้ใหญ่บ้าน และเครือข่ายอาสาสมัครในชุมชน เพื่อสืบค้น บทบาทหน้าที่ และอุปสรรคในการจัดการน้ำท่วมของหน่วยงานและเครือข่ายระดับพื้นที่

นอกจากนี้ ยังมีการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชา รวมถึงนายจ้างหรือหัวหน้างานของแรงงานข้ามชาติ เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับประสบการณ์น้ำท่วม ปัญหาและอุปสรรคในการดำรงชีวิต การทำงาน และการเข้าถึงความช่วยเหลือในช่วงภาวะวิกฤต ข้อมูลทั้งหมดถูกนำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา โดยจัดหมวดหมู่ตามประเด็นสำคัญเพื่ออธิบายความเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น และประสบการณ์ของกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ

การทบทวนวรรณกรรม

น้ำท่วมซ้ำซากและปรากฏการณ์ทางสังคม

น้ำท่วมซ้ำซากหมายถึงพื้นที่ที่มีการท่วมขังของน้ำบนผิวดินสูงกว่าระดับปกติและมีระยะเวลาที่น้ำท่วมขังยาวนานอยู่เป็นประจำ จนก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยสามารถแบ่งพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ พื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากเป็นครั้งคราว (มีน้ำท่วมขังไม่เกิน 3 ครั้งในรอบ 10 ปี), พื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากบ่อยครั้ง (มีน้ำท่วมขัง 4–7 ครั้งในรอบ 10 ปี), และพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากเป็นประจำ (มีน้ำท่วมขังมากกว่า 8 ครั้งในรอบ 10 ปี) (กรมพัฒนาที่ดิน, ไม่ระบุปี)

“น้ำท่วมซ้ำซาก” เป็นผลลัพธ์ทั้งจากปัจจัยทางธรรมชาติและปัจจัยจากมนุษย์ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสม พื้นที่ลุ่มต่ำทางภูมิศาสตร์ ความถี่และความรุนแรงของน้ำท่วมเพิ่มขึ้นจากการลดลงของป่าต้นน้ำ การสร้างสิ่งกีดขวางทางน้ำ และระบบระบายน้ำไม่เพียงพอ ดังนั้น น้ำท่วมจึงไม่ใช่เพียงปรากฏการณ์ธรรมชาติ แต่เป็นผลจากความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของพื้นที่และนโยบายการพัฒนาที่ผิดพลาด ทำให้ภัยพิบัติกลายเป็นผลจากความผิดพลาดนั้น ๆ (กิตติศักดิ์ แสงทอง, 2557; ลักษณาพร โรจน์พิทักษ์กุล, 2552; กมลวรรณ วรรณธนัง และคณะ, 2565)

สำหรับตำบลบานา อำเภอเมืองปัตตานี ซึ่งมีลักษณะภูมิศาสตร์ตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำปัตตานีและเกิดน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี โดยมีประวัติน้ำท่วมมายาวนานกว่า 40 ปี (สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ, 2563) จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตประจำฤดูกาล มากกว่าจะถูกมองเป็นภัยพิบัติที่ผิดปกติ ชุมชนจึงต้องเรียนรู้

และทำความเข้าใจเพื่อรับมือกับปรากฏการณ์นี้ น้ำท่วมจึงไม่ใช่เพียงภัยพิบัติ แต่ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์ทางสังคมและวัฒนธรรม ดังคำพูดที่ว่า “น้ำท่วมทุกปีจนชินแล้ว” และ “รู้ว่ามาเวลาไหน รู้ว่าต้องยกของยังไง” สะท้อนให้เห็นถึง การปรับตัวของชุมชนต่อภัยพิบัติท้องถิ่น ที่เกิดจากประสบการณ์ซ้ำ ๆ อย่างยาวนาน อีกทั้งสะท้อนให้เห็นว่าการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถใช้เพียงมาตรการฉุกเฉินระยะสั้นได้ แต่ต้องอาศัยการจัดการเชิงโครงสร้างที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมการปรับตัวที่หลากหลายจากประสบการณ์ของคนในพื้นที่

กลุ่มเปราะบางในสถานการณ์ภัยพิบัติ

การศึกษาเกี่ยวกับภัยพิบัติน้ำท่วมในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นตรงกันว่า ผลกระทบจากภัยพิบัติส่งผลรุนแรงต่อกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบางทางสังคมมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ แนวคิดเรื่อง “กลุ่มเปราะบาง” (vulnerable groups) จึงถูกนำมาใช้ในการอธิบายความไม่เสมอภาคในการเผชิญความเสี่ยง การรับมือ และการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ เมื่อเกิดความเหลื่อมล้ำขึ้น ย่อมมีประชาชนที่ไม่ได้รับการปฏิบัติที่เสมอภาคและเป็นธรรม อย่างที่พึงสมควรจะได้รับตามหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ที่เราอาจเรียกประชากรเหล่านี้ได้ว่าเป็น “กลุ่มเปราะบางทางสังคม” ที่ขาดโอกาส ไร้อำนาจต่อรองทางสังคม หรือมีสถานะเป็น “คนชายขอบ” (Marginal People) โดยกลุ่มดังกล่าวมักรวมถึงผู้มีรายได้น้อย ผู้หญิง เด็ก ผู้สูงอายุ ชนกลุ่มน้อย และแรงงานข้ามชาติ (สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 10 และ 11, ม.ป.ป.).

ในกรอบแนวคิดด้านความเปราะบาง (vulnerability approach) ภัยพิบัติถูกมองว่าเป็นผลลัพธ์ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างอันตรายทางธรรมชาติกับโครงสร้างทางสังคมที่ไม่เท่าเทียม ความเปราะบางจึงมิได้เกิดจากตัวภัยพิบัติโดยตรง แต่เกิดจากข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากร อำนาจ และกลไกการคุ้มครองของรัฐ ดังนั้น ภัยพิบัติจึงอาจถือเป็น “ตัวขยายความเหลื่อมล้ำ” ที่ทำให้กลุ่มชายขอบเผชิญความเสี่ยงมากยิ่งขึ้น (Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., & Davis, I., 2004).

งานวิจัยในบริบทนานาชาติชี้ว่า แรงงานข้ามชาติมักอาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยง เช่น พื้นที่ใกล้แหล่งอุตสาหกรรม หรือที่พักชั่วคราวใกล้สถานที่ทำงาน ซึ่งขาดมาตรฐานด้านความปลอดภัยและโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้ สถานะทางกฎหมายที่ไม่มั่นคงยังส่งผลให้แรงงานกลุ่มนี้หลีกเลี่ยงการติดต่อกับหน่วยงานรัฐ และไม่สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือหรือสวัสดิการหลังภัยพิบัติได้อย่างเต็มที่

ในมิติของการรับมือ และการปรับตัว งานศึกษาหลายชิ้นพบว่า แรงงานข้ามชาติมักพึ่งพาเครือข่ายไม่เป็นทางการ เช่น เพื่อนร่วมชาติ นายจ้าง หรือองค์กรพัฒนาเอกชน มากกว่ากลไกรัฐในการรับมือกับน้ำท่วม ขณะเดียวกัน อุปสรรคด้านภาษา วัฒนธรรม และการสื่อสารความเสี่ยง ทำให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงข้อมูลการแจ้งเตือนภัยได้ช้าหรือไม่ครบถ้วน ส่งผลต่อความสามารถในการอพยพและการตัดสินใจในภาวะฉุกเฉิน (Bankoff, 2007)

สำหรับบริบทประเทศไทย งานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติกับภัยพิบัติยังมีจำนวนจำกัด และมักกระจัดกระจายอยู่ในรายงานเชิงนโยบายหรือการศึกษาขององค์กรพัฒนาเอกชน มากกว่างานวิชาการโดยตรง อย่างไรก็ตาม หลายการศึกษาชี้ให้เห็นปัญหาการ “มองไม่เห็น” แรงงานข้ามชาติในแผนจัดการภัยพิบัติของรัฐ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น แรงงานกลุ่มนี้มักไม่ถูกบรรจุอยู่ในฐานข้อมูลประชากรเป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การเตรียมความพร้อม การอพยพ และการเยียวยาหลังน้ำท่วมไม่ครอบคลุม (เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ, 2568; สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 10 และ 11, ม.ป.ป.).

1) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

การบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนดบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในทุกระดับอย่างชัดเจน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถูกวางสถานะให้เป็นหน่วยงานด่านหน้าในการรับมือกับภัยพิบัติในระดับพื้นที่ กฎหมายหลักที่ใช้กำกับการดำเนินงานด้านนี้คือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สำคัญในการป้องกัน เตรียมความพร้อม รับมือ และฟื้นฟูผลกระทบจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่รับผิดชอบ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550)

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับท้องถิ่น การจัดตั้งศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบแจ้งเตือนภัย การอพยพประชาชนไปยังพื้นที่ปลอดภัย การให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น และการฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติ โดยต้องดำเนินการประสานงานร่วมกับหน่วยงานระดับอำเภอ จังหวัด และส่วนกลาง เพื่อให้การบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นไปอย่างเป็นระบบและมีเอกภาพ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2550)

งานวิจัยด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นชี้ให้เห็นว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการรับมือกับภัยพิบัติ เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มีความใกล้ชิดกับประชาชน เข้าใจบริบทพื้นที่ และสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างรวดเร็ว งานศึกษาของ เพิ่มพร รวมเมฆ (2557) ระบุว่า การจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนควบคู่กับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชนในภาวะวิกฤต. และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้จำกัดอยู่เพียงการช่วยเหลือในช่วงเกิดภัยเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระยะยาว เช่น การจัดการพื้นที่เสี่ยง การพัฒนาระบบเตือนภัย การให้ความรู้แก่ประชาชน และการเสริมสร้างศักยภาพของเครือข่ายอาสาสมัครในชุมชน อย่างไรก็ตาม งานวิจัยดังกล่าวยังสะท้อนข้อจำกัดสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร และอำนาจการตัดสินใจ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติในบางพื้นที่

ในบริบทของการจัดการน้ำท่วมซ้ำซาก งานศึกษาหลายชิ้นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติในลักษณะของ “การจัดการเชิงพื้นที่” โดยอาศัยกลไกชุมชน ผู้นำท้องถิ่น และเครือข่ายภาคประชาชนในการรับมือกับสถานการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นเป็นประจำ รูปแบบการจัดการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ภัยพิบัติมิได้เป็นเพียงปัญหาทางเทคนิค หากแต่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนในระดับพื้นที่ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินแนวทางตามวงจรภัยพิบัติ ได้แก่ ระยะก่อนเกิดภัย ระยะขณะเกิดภัย และระยะหลังเกิดภัย โดย ชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ การสำรวจและประเมินความเสียหาย การให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร น้ำดื่ม น้ำอุปโภคบริโภค น้ำเพื่อการเกษตร ปศุสัตว์ ยา และเวชภัณฑ์ รวมถึงการรายงานผลการช่วยเหลือให้หน่วยงานระดับจังหวัดรับทราบตามระเบียบที่กำหนด (คัมภีร์ ทองพูน, สิริลักษณ์ ทองพูน, พัตรธีรา สุวรรณวงศ์, สิริกานต์ ทองพูน และจริยา หมัดศรี, 2564).

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติ พบว่าหลายพื้นที่ยังขาดศักยภาพเชิงระบบ มีลักษณะการทำงานเชิงรับมากกว่าเชิงรุก และขาดฐานข้อมูลพื้นที่จริงที่สามารถใช้ในการช่วยเหลือได้อย่างแม่นยำ ข้อจำกัดดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับปัญหาด้านงบประมาณ บุคลากร และการเข้าถึงข้อมูลในระดับชุมชน (วราภรณ์ ทนงศักดิ์ และสุคนธชัย ชนะ, 2562)

งานศึกษาของ กิตติศักดิ์ แสงทอง (2557) ยังชี้ให้เห็นปัญหาซ้ำซากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ ได้แก่ การขาดระบบข้อมูลน้ำท่วมแบบเรียลไทม์ การประสานงานที่ล่าช้า การจัดสรรงบประมาณที่เน้นช่วงเกิดภัยมากกว่าช่วงเตรียมพร้อม และการขาดแผนการจัดการร่วมกับชุมชน ขณะที่งานวิจัยในระยะหลังเริ่มเสนอแนวทางการนำเทคโนโลยี เช่น ระบบเตือนภัยอัตโนมัติ เซนเซอร์ตรวจวัดระดับน้ำ และฐานข้อมูลชุมชน มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุปคือ งานวิชาการจำนวนหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการภัยพิบัติในทุกระยะของวงจรภัยพิบัติ ภายใต้กรอบพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดด้านทรัพยากร โครงสร้างการบริหาร และระบบข้อมูล ยังคงเป็นความท้าทายสำคัญ ซึ่งชี้ให้เห็นความจำเป็นในการพัฒนากลไกการจัดการภัยพิบัติที่มีความครอบคลุม ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับบริบทพื้นที่มากยิ่งขึ้น

ความร่วมมือระหว่างชุมชน แรงงานข้ามชาติ และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

“ความร่วมมือที่ดี” ภายในชุมชนและการร่วมมือกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การสื่อสารที่ดีระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นกับชุมชน การสร้างความสัมพันธ์ที่ดี การเรียนรู้ปัญหาเรื่องน้ำท่วมร่วมกันภายในชุมชน เป็นกรอบสะท้อนแนวคิด Risk Governance ที่ทุกภาคส่วนต้องมีบทบาทในวัฏจักรภัยพิบัติ ในบางพื้นที่มีการจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ ที่มาจากภาคประชาชน อาทิ เครือข่ายเยาวชน การเฝ้าระวังน้ำ เป็นต้น (กิตติศักดิ์ แสงทอง และ อิศรัฏฐ์ รินไธสง,2557)

อย่างไรก็ดี ชุมชนมักใช้ระบบเครือญาติและเครือข่ายทางสังคมในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งในด้านการขนย้ายของ การดูแลผู้สูงอายุ และการจัดเตรียมอาหาร ซึ่งช่วยให้การตอบสนองต่อภัยพิบัติรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างชุมชนกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มัสยิด ยังช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งในการจัดการภัยพิบัติ และลดช่องว่างระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติจริงในพื้นที่

ในบริบทชุมชน แรงงานต่างด้าวถูกมองว่าเป็นคนนอกของชุมชน (สืบสกุล บำรุงบุตร และ ฟ้าสว่าง อภิมหาเกรียงไกร,2568) ขาดการเชื่อมโยงกับความรู้สึก “การเป็นของชุมชน” ซึ่งสะท้อนว่าพวกเขามักถูกจัดวางในสถานะที่ต่างจากประชากรท้องถิ่น และถูกมองว่ามาใช้แรงงานแต่ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของชุมชนที่แท้จริง (Reber, 2021)

แนวคิดเรื่องชุมชนในงานวิชาการร่วมสมัยมิได้จำกัดอยู่ที่สัญชาติ หากแต่หมายถึงกลุ่มคนที่ใช้พื้นที่เดียวกันและพึ่งพาซึ่งกันและกัน ภายใต้สถานการณ์น้ำท่วมซึ่งเป็นภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบตามพื้นที่ แรงงานต่างด้าวจึงเผชิญความเสี่ยงและผลกระทบไม่แตกต่างจากประชากรกลุ่มอื่น การยอมรับแรงงานต่างด้าวในฐานะส่วนหนึ่งของชุมชนจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการจัดการภัยพิบัติที่มีความครอบคลุมและสอดคล้องกับความเป็นจริงทางสังคม ดังนั้นการจัดการภัยพิบัติควรมองจาก “ผู้ที่อยู่ในพื้นที่” ไม่ใช่สถานะสัญชาติ

ดังนั้น การทบทวนแนวคิดว่าเรื่อง “พลวัตน้ำท่วมซ้ำซาก” ซึ่งถูกมองผ่านมุมมองสังคมวิทยาว่าด้วย “ความปกติใหม่” (New Normal) และ “ธรรมาภิบาลความเสี่ยง” (Risk Governance) ตลอดจน “กฎหมายการจัดการภัยพิบัติ” เพื่อพิจารณา บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเผชิญหน้ากับข้อจำกัดใดในการจัดการภัยพิบัติ จึงสะท้อนให้เห็นลักษณะความเปราะบางทางสังคม (Social Vulnerability) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับ กลุ่มแรงงานข้ามชาติ ที่มีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างเป็นทุนเดิม เช่น ภาษา ความเข้าใจกฎหมาย เงื่อนไขการทำงาน ประกอบกับความสัมพันธ์ระหว่างบทบาท ของนายจ้างกับลูกจ้าง และการพัฒนากลยุทธ์การเอาตัวรอดของแรงงาน จะนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาที่ว่า “การจัดการภัยพิบัติในพื้นที่พหุวัฒนธรรม

มีประสิทธิภาพและครอบคลุม (Inclusive Disaster Management) ควรมีรูปแบบและโมเดลการปฏิบัติการอย่างไร” ในการศึกษาพื้นที่ตำบลบานา อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานีในครั้งนี้

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่อง “บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการน้ำท่วมซ้ำซากในตำบลบานา จังหวัดปัตตานี: ความปกติใหม่ของชุมชนและแรงงานข้ามชาติ” กำหนดใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ที่มุ่งศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประสบการณ์การรับมือภัยพิบัติน้ำท่วมซ้ำซากของกลุ่มแรงงานข้ามชาติ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการวิจัยดังนี้

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจงจากพื้นที่ตำบลบานา อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำที่ประสบปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากและมีกลุ่มแรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่หนาแน่น โดยมีเกณฑการคัดเลือกคือ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการภัยพิบัติด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง โดยดำเนินการเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูล คือ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน เพื่อค้นหาและวิเคราะห์บทบาท หน้าที่ อุปสรรค และกระบวนการจัดการภัยพิบัติทั้ง 3 ระยะ (ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย) ,ประชาชนในตำบลบานา จำนวน 5 คน และตัวแทนแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ จำนวน 10 คน เพื่อค้นหาสภาพปัญหาและความต้องการของกลุ่มประชากรในพื้นที่และกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว

เครื่องในการวิจัย ด้วยวิธีการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง โดยแบ่งประเด็นคำถามออกตามกลุ่มผู้ให้ข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา โดยนำข้อมูลการสัมภาษณ์วิเคราะห์ตีความตามกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลความเสี่ยง และความเปราะบางทางสังคม ร่วมกับวิเคราะห์บทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสถานการณ์น้ำท่วมซ้ำซากในพื้นที่ตำบลบานา ทั้งการจัดการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัย การตอบสนองขณะเกิดภัย และการฟื้นฟูหลังเกิดภัย เพื่อสะท้อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสถานการณ์น้ำท่วมในพื้นที่จังหวัดปัตตานีและการจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบต่อไป

เนื่องจากงานวิจัยนี้เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยให้ความสำคัญกับการพิทักษ์สิทธิของผู้ให้ข้อมูลอย่างเคร่งครัด โดยก่อนเริ่มการสัมภาษณ์ ได้มีการชี้แจงวัตถุประสงค์ของการวิจัยให้ผู้ให้ข้อมูลทราบอย่างชัดเจน พร้อมทั้งยืนยันการรักษาความลับของข้อมูลส่วนบุคคล โดยผลการสัมภาษณ์จะถูกนำเสนอในภาพรวมเพื่อประโยชน์ทางวิชาการและการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเท่านั้น โดยไม่มีการระบุชื่อหรือข้อมูลที่จะส่งผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายและการทำงานแต่อย่างใด

สรุปผลการวิจัย/อภิปรายผลการวิจัย

การจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์น้ำท่วมจังหวัดปัตตานี: กรณีตำบลบานา ผลการวิจัยพบว่า การจัดการสถานการณ์น้ำท่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

1.1 การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม

เป็นการดำเนินงานที่เน้นการตอบสนองเชิงปฏิบัติการในระดับพื้นที่ ภายใต้กรอบพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะในพื้นที่ลุ่มต่ำที่เผชิญน้ำท่วมซ้ำซาก เช่น ตำบลบานา อำเภอเมืองปัตตานี ซึ่งเป็นพื้นที่รับน้ำจากลุ่มน้ำปัตตานี ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมขังเป็นประจำเกือบทุกปี บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดและระดับตำบลจึงมีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดผ่านกลไกการสั่งการ การประสานงาน และการปฏิบัติการภาคสนาม

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลบานา อ.เมือง จ.ปัตตานี ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักระดับพื้นที่ที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการจากระดับนโยบายสู่การปฏิบัติจริง โดยการดำเนินงานเป็นไปอย่างเป็นระบบตามวงจรการจัดการภัยพิบัติ 3 ระยะ ได้แก่ ระยะก่อนเกิดภัย ระยะขณะเกิดภัย และระยะหลังเกิดภัย

ในระยะก่อนเกิดภัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัดและระดับตำบล โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีและ องค์การบริหารส่วนตำบลบานา (อบต.บานา) มีบทบาทในการวางแผนและเตรียมความพร้อม ครอบคลุมการจัดทำฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศ การประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยง การเตรียมเครื่องจักรกล ยานพาหนะ และอุปกรณ์ด้านสาธารณภัย ตลอดจนการให้ความรู้และสร้างความตระหนักแก่ประชาชนในพื้นที่ บทบาทดังกล่าวสะท้อนความพยายามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดความเปราะบางของชุมชนและเสริมสร้างศักยภาพในการรับมือกับภัยพิบัติในระยะยาว

ในระยะขณะเกิดภัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการด่านหน้า โดยมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจและแบ่งหน้าที่การทำงานออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ เช่น ฝ่ายบรรเทาทุกข์ ฝ่ายการแพทย์และสาธารณสุข ฝ่ายจัดหาน้ำอุปโภคบริโภค และฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วและครอบคลุม ทั้งในด้านการอพยพ การจัดหาอาหารและน้ำดื่ม การรักษาพยาบาล ตลอดจนการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

สำหรับระยะหลังเกิดภัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการฟื้นฟูและบูรณะพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ โดยดำเนินการสำรวจความเสียหาย ซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน ที่อยู่อาศัย และระบบสาธารณูปโภค รวมถึงการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานและการดูแลด้านสาธารณสุข เพื่อให้ชุมชนสามารถกลับคืนสู่สภาวะปกติได้โดยเร็ว ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องอาศัยการบูรณาการทรัพยากรจากหลายภาคส่วน ทั้งหน่วยงานรัฐ ผู้นำชุมชน และภาคประชาชน

เมื่อพิจารณาเชิงพื้นที่ กรณีศึกษาตำบลบานาสะท้อนให้เห็นว่า อบต.บานาเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด โดยมีบทบาทสำคัญในการแจ้งเตือนสถานการณ์ การอพยพประชาชน การจัดตั้งศูนย์พักพิงในสถานที่สาธารณะ เช่น มัสยิด โรงเรียน และอาคารชุมชน ตลอดจนการดูแลความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของผู้ประสบภัย ผลการวิจัยยังพบว่าการจัดการในตำบลบานามีการพึ่งพาเครือข่ายชุมชน โดยมีผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน และอาสาสมัครในพื้นที่ทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการสื่อสารข้อมูลและเข้าถึงประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

1.2 ข้อจำกัดในการบริหารจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม

ผลการวิจัยพบข้อจำกัดด้านการสื่อสารและการประสานงานในช่วงภาวะวิกฤต โดยเฉพาะในเหตุการณ์น้ำท่วมปี พ.ศ. 2567 ที่มีการตัดกระแสไฟฟ้าเพื่อความปลอดภัย ส่งผลให้ระบบสื่อสารและโทรคมนาคมขัดข้องและกระทบต่อการให้ความช่วยเหลืออย่างทันท่วงที นอกจากนี้ ยังพบปัญหาการกระจายความช่วยเหลือที่ขาดการควบคุม เมื่อองค์กรภายนอกเข้ามาแจกจ่ายสิ่งของโดยไม่ผ่านการประสานงานกับ อบต. ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนและความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงความช่วยเหลือ

1.3 การมีส่วนร่วมของชุมชน

ในมิติของการมีส่วนร่วมของชุมชน ผลการวิจัยพบว่าการพึ่งพาตนเองของประชาชนในชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการลดผลกระทบจากน้ำท่วม โดยชาวบ้านจำนวนมากมีการเตรียมเรือส่วนตัวและใช้เครือข่ายสื่อสารในชุมชน เช่น ไลน์และเฟสบุ๊ก เพื่อแจ้งเตือนและแลกเปลี่ยนข้อมูลสถานการณ์ อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการรับมือกับน้ำท่วมแตกต่างกันตามฐานะทางเศรษฐกิจ โดยครัวเรือนที่มีฐานะดีกว่ามักสามารถถมที่ดินยกระดับบ้าน และมีอุปกรณ์หรือเรือที่มีคุณภาพสำหรับการอพยพ ขณะที่ครัวเรือนที่มีฐานะน้อยขาดทรัพยากรดังกล่าวและต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากภายนอกหรือเครือข่ายเพื่อนบ้านมากกว่า

1.4 การจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมและแรงงานข้ามชาติ

ผลการวิจัยพบข้อจำกัดในการดูแลกลุ่มเปราะบาง โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติ ซึ่งแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ยังไม่ถูกบรรจุอยู่ในฐานข้อมูลประชากรหรือแผนการจัดการน้ำท่วมของท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ในกรณีตำบลบานา แรงงานข้ามชาติที่ทำงานในภาคประมง งานก่อสร้าง และแรงงานรับจ้างทั่วไป มักได้รับความช่วยเหลือผ่านช่องทางไม่เป็นทางการ เช่น นายจ้าง เพื่อนร่วมงาน หรือเครือข่ายภาคประชาชน มากกว่ากลไกของ อบต.

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

ระเบียบวิธีวิจัยและผู้ให้ข้อมูลหลัก การศึกษานี้รวบรวมข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างจากผู้ให้ข้อมูลหลักรวมจำนวน 18 คน ประกอบด้วย (1) ตัวแทนผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภายในองค์การบริหารส่วนตำบล (2) ผู้นำชุมชนและประชาชนไทยในตำบลบานา และ (3) กลุ่มแรงงานข้ามชาติ เพื่อให้เห็นภาพการจัดการภัยพิบัติที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน

1. ผลการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและแนวทางการจัดการน้ำท่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลบานา พบว่า ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยมุ่งเน้นการจัดการเชิงรับเป็นหลัก เช่น การจัดตั้งศูนย์พักพิง การสนับสนุนถุงยังชีพ และการสูบน้ำออกจากพื้นที่เศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม บทบาทเชิงรุกยังมีข้อจำกัดจากวัฒนธรรมการทำงานแบบรอรับคำสั่งและการขาดแคลนฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ที่สอดคล้องกับพลวัตของน้ำท่วมซ้ำซาก ทำให้การประสานงานหลายระดับยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาในระยะยาวได้อย่างยั่งยืน

2. ผลการศึกษาเกี่ยวกับอุปสรรคและข้อจำกัดของแรงงานข้ามชาติ พบว่า อุปสรรคด้านภาษา และสถานะทางกฎหมาย เป็นปัจจัยหลักที่ตัดวงจรการเข้าถึงความช่วยเหลือ โดยกลุ่มแรงงานข้ามชาติสะท้อนปัญหาสำคัญ ดังนี้

• อุปสรรคด้านการสื่อสาร “ข้อมูลข่าวสารและประกาศเตือนภัยทั้งหมดเป็นภาษาไทย เราเข้าไม่ถึงข้อมูลเลย ทำได้แค่คอยสังเกตคนแถวนี้ว่าเขาทำอย่างไร หรือรอรับข่าวจากนายจ้างเป็นหลัก”

• ความเหลื่อมล้ำในการรับความช่วยเหลือ “เวลาเจ้าหน้าที่เอาถุงยังชีพมาแจก เราไม่กล้าออกไปต่อคิวเพราะกลัวเขาจะให้เฉพาะคนที่มีชื่อในทะเบียนบ้าน”

สภาวการณ์ดังกล่าวทำให้แรงงานต้องแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง เช่น การเตรียมการให้พร้อมรับสภาวการณ์น้ำท่วม เช่น การใช้ภาชนะขนาดใหญ่เก็บของสำคัญในที่สูง การเตรียมอาหารและของใช้จำเป็น เป็นต้น

3. ผลการศึกษาในเชิงนโยบาย งานวิจัยชี้ให้เห็นความจำเป็นของการก้าวข้าม “เงื่อนไขทางสัญชาติ” สู่แนวคิด การจัดการภัยพิบัติแบบครอบคลุม (Inclusive Disaster Management) โดยในระดับปฏิบัติการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ควรจัดทำฐานข้อมูลประชากรแฝงและพัฒนาระบบสื่อสารความเสี่ยงหลายภาษาผ่านเครือข่ายภาคี ขณะที่ระดับโครงสร้าง กระทรวงมหาดไทยควรปรับปรุงระเบียบงบประมาณการเยียวยาให้มีความยืดหยุ่นโดยยึดหลักมนุษยธรรมต่อผู้อยู่อาศัยจริงทุกคน

ข้อเสนอแนะการวิจัย

งานวิจัยนี้มุ่งสร้างองค์ความรู้เรื่องการจัดการภัยพิบัติในมิติประชากรเปราะบาง โดยมีข้อเสนอแนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การบูรณาการข้อมูลและแผนงานระดับพื้นที่ โดยควรบรรจุแรงงานข้ามชาติเป็นหนึ่งในกลุ่มเป้าหมายในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และจัดทำฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติในพื้นที่เสี่ยงเพื่อใช้แจ้งเตือนและช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ

2. การพัฒนาระบบการสื่อสารพหุภาษา โดยพัฒนาระบบสื่อสารความเสี่ยงผ่านภาษาที่แรงงานคุ้นเคย เช่น อังกฤษ เมียนมา กัมพูชา และใช้ช่องทางสื่อสังคมออนไลน์หรือเครือข่ายนายจ้าง

3. การบริหารจัดการความช่วยเหลือและเครือข่ายชุมชน โดย อปท. ควรเป็นศูนย์กลางประสานการแจกจ่ายสิ่งของเพื่อลดความซ้ำซ้อนและสร้างความเสมอภาคระหว่างประชาชนท้องถิ่นและแรงงานข้ามชาติ และสนับสนุนบทบาทผู้นำชุมชนในการดูแลกลุ่มเปราะบางที่อยู่นอกระบบสวัสดิการรัฐ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2550). *พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550*. กระทรวงมหาดไทย.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2568). *รายงานสถานการณ์น้ำท่วมฉับพลัน น้ำหลาก น้ำทะเลหนุนสูง ระหว่างวันที่ 14 พฤศจิกายน 2568*. กระทรวงมหาดไทย.

กรมพัฒนาที่ดิน. (ม.ป.ป.). *การจำแนกพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากของประเทศไทย*.

กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. (ม.ป.ป.). *แผนบริหารการดูแลกลุ่มเปราะบางจากภัยพิบัติระดับภาค*. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. สืบค้นจากhttps://phuket.dop.go.th/download/news/th1761539461-262_0.pdf

กมลวรรณ วรรณธนัง, สุภาวดี อินทรประสงค์, และธนภัทร พรหมสาขา ณ สกลนคร. (2565). การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดการน้ำท่วมซ้ำซากในระดับท้องถิ่น. *วารสารการจัดการภาครัฐ, 9*(1), 1–24.

กิตติศักดิ์ แสงทอง. (2557). การบริหารจัดการน้ำท่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, 12*(2), 45–67.

กิตติศักดิ์ แสงทอง, และอิศรัฏฐ์ รินไธสง. (2557). การมีส่วนร่วมของชุมชนกับการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ. *วารสารสังคมศาสตร์, 26*(1), 89–112.

คัมภีร์ ทองพูน, สิริลักษณ์ ทองพูน, พัตรธีรา สุวรรณวงศ์, สิริกานต์ ทองพูน, และจริยา หมัดศรี. (2564). บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง. ใน *การประชุมหาดใหญ่วิชาการระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 12* (น. 153–169). มหาวิทยาลัยหาดใหญ่.

เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ. (2568, 19 ธันวาคม). สถานการณ์แรงงานข้ามชาติ 68 วิกฤต-ล้มเหลว-ไร้ทิศทาง การบริหารจัดการของรัฐ. *Thai PBS Locals*. สืบค้นจาก https://www.thaipbs.or.th/locals/contents/ibzdd1yk20wmxeedgm0nvbmm

เพิ่มพร รวมเมฆ. (2557). *การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ: กรณีศึกษาเทศบาลนครปากเกร็ด* [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. CUIR.

พงศ์พล ปลอดภัย, และกฤตวิทย์ นุเพชร. (2564). การศึกษาระดับความเสี่ยงและแนวทางป้องกันภัยพิบัติน้ำท่วมบริเวณลุ่มน้ำปัตตานี. *วารสารการพัฒนาเชิงนวัตกรรมเชิงพื้นที่, 2*(2), 65–79.

ลักษณาพร โรจน์พิทักษ์กุล. (2552). ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการบริหารจัดการน้ำท่วมซ้ำซากของ 14 ตำบลฝั่งซ้ายแม่น้ำบางปะกง-ปราจีนบุรีในมิติของชุมชน. *วารสารศึกษาศาสตร์, 21*(1), 67-79.

วราภรณ์ ทนงศักดิ์, และสุคนธชัย ชนะ. (2562). *การพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลุ่มเปราะบางสำหรับการวางแผนลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ* [รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์]. ระบบคลังข้อมูลงานวิจัยไทย (TNRR), สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ. สืบค้นจาก https://tnrr.nriis.go.th/pdf_file/a79352840.pdf

สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ (องค์การมหาชน). (2563). *รายงานสถานการณ์น้ำและพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วมจังหวัดปัตตานี*. สสน.

สืบสกุล บำรุงบุตร, และฟ้าสว่าง อภิมหาเกรียงไกร. (2568). แรงงานข้ามชาติกับอคติทางชาติพันธุ์: ความเกลียดชัง “คนอื่น” ในสังคมไทยที่กลายเป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองแรงงาน. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งเกษตรศาสตร์, 3*(1), 91–130.

ภาษาอังกฤษ

Bankoff, G. (2007). Living with risk: Coping with disasters. *Disasters, 31*(4), 430–448.

Hoffman, S. M., & Oliver-Smith, A. (2002). *Catastrophe and culture: The anthropology of disaster*. School of American Research Press.

Oliver-Smith, A. (1996). Anthropological research on hazards and disasters. *Annual Review of Anthropology, 25*, 303–328.

Reber, L. (2021). Migrant workers and sense of belonging in host communities. *Journal of Migration Studies, 9*(2), 215–232.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2019). *Global assessment report on disaster risk reduction*. United Nations.

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., & Davis, I. (2004). *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters (2nd ed.)*. Routledge.