วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2565): 187-214

ความเสี่ยงภัยพิบัติและกระบวนการดำเนินงานเพื่อพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับของชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา[1]

สมพร คุณวิชิต[2] และชนิษฎา ชูสุข[3]

วันที่รับบทความ: 11 ธันวาคม 2564
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 9 กุมภาพันธ์ 2565
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 31 มีนาคม 2565

บทคัดย่อ

ชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภามักได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมบ่อยครั้ง งานวิจัยนี้จึงเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความเสี่ยงภัยพิบัติของชุมชนและผลกระทบที่ครัวเรือนได้รับจากภัยพิบัติที่ผ่านมา 2) ศึกษาการเตรียมความพร้อมของครัวเรือนและระดับทุนชุมชน 3 ด้าน และ 3) ออกแบบกระบวนการดำเนินงานเพื่อพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชน ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม การวิจัยเชิงปริมาณเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่าง 300 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา สำหรับการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมนั้นเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแทนชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวม 24 คน เพื่อกำหนดกลยุทธ์และกระบวนการในการพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชนนำร่อง ผลการวิจัยพบว่า ชุมชนจากทั้ง 3 พื้นที่ของลุ่มน้ำย่อยคลองอู่ตะเภาต่างก็มีความล่อแหลมและความเปราะบางต่ออุทกภัย ครัวเรือนได้มีการเตรียมความพร้อมรับมือในด้านต่างๆ อยู่บ้างแต่ยังทำได้ไม่เต็มที่ทำให้มีศักยภาพในการดูแลตนเองเบื้องต้นได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น และทุนชุมชนที่จำเป็นสำหรับการรับมือและฟื้นฟูจากอุทกภัยก็มีอยู่บ้างแต่ไม่มากเช่นกัน ชุมชนนำร่องและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจึงได้ร่วมกันทำงานในลักษณะพันธมิตรเพื่อออกแบบ

---

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “การพัฒนาความสามารถในการจัดการภัยพิบัติของชุมชนในพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยลุ่มน้ำย่อยคลองอู่ตะเภา” โดยได้รับทุนอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ 2560

[2] รองศาสตราจารย์ ดร. คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จังหวัดสงขลา 90112 อีเมล: somporn.kh@psu.ac.th

[3] ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จังหวัดสงขลา 90112 อีเมล: chanisada.c@psu.ac.th

กระบวนการดำเนินงานและกลยุทธ์ในการเสริมสร้างความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชนดังกล่าวให้ดียิ่งขึ้น

คำสำคัญ ความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติ, การลดความเสี่ยงภัยพิบัติ, ทุนทางสังคม, อุทกภัย, การบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน

Disaster Risk and Community Resilience Building Process in U-Tapao River Basin

Somporn Khunwishit[4] and Chanisada Choosuk[5]

Received: 11 December 2021
Revised: 9 February 2022
Accepted: 31 March 2022

Abstract

Flooding had been a frequent occurrence in the U-Tapao River basin. Thus, the goals of this study were to 1) investigate disaster risk factors such as hazard, exposure, and vulnerability in communities located in the U-Tapao River basin, as well as the effects of previous disasters on households, 2) examine community capacity from the levels of household preparedness and three community capitals including human capital, social capital and financial capital, and 3) design working process for enhancing community resilience. Mixed methods were employed in this study. Firstly, quantitative research method was used to explore disaster risk factors and examine household preparedness and community capitals. By using a questionnaire, data were collected with 300 households. Then data were analyzed using descriptive statistics. Secondly, the process of participatory action research was applied to engage a total of 24 representatives from a selected community and related parties to work together in order to design strategies and working process for developing community's disaster resilience. Findings showed that the three communities in U-Tapao River basin in this study were exposed and vulnerable to flooding. Households were prepared to some extent but not to their full ability, allowing them to care for themselves solely in terms of fundamental needs. Furthermore, households have developed

[4] Associate Professor, Ph.D., Faculty of Management Sciences, Prince of Songkla University, 90112. E-mail: somporn.kh@psu.ac.th

[5] Assistant Professor, Ph.D., Faculty of Environmental Management, Prince of Songkla University, 90112. E-mail: chanisada.c@psu.ac.th

some communal capitals, but not enough to adequately respond to a calamity on their own. As a result, a collaborative effort (a partnership team) was formed between members of a participating village and related parties to design strategies and working process in a collaborative way in order to improve flood resilience of this village.

Keywords Community Resilience, Disaster Risk Reduction, Social Capital, Flood, Collaboration

1. บทนำ

บริเวณลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาทั้งในเขตอำเภอหาดใหญ่และอำเภอสะเดาของจังหวัดสงขลามีหลายชุมชนหรือหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ล่อแหลมที่จะได้รับผลกระทบจากอุทกภัย โดยเฉพาะในหน้ามรสุมที่มีฝนตกชุกและปริมาณฝนค่อนข้างสูง โดยชุมชนหรือหมู่บ้านที่มักได้รับผลกระทบจากอุทกภัยจะมีอยู่ในทุกระยะของคลองอู่ตะเภาตั้งแต่บริเวณพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ที่ผ่านมาได้มีความพยายามอย่างแข็งขันจากภาคส่วนต่างๆ ในการจัดการกับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาแต่จากการพิจารณาลักษณะของกิจกรรมต่างๆ ในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติและการสร้างความสามารถในการฟื้นกลับให้กับชุมชนที่มีการดำเนินการที่ผ่านมาโดยใช้กรอบแนวทางการลดความเสี่ยงภัยพิบัติขององค์การสหประชาชาติ (เช่น Hyogo Framework 2005 - 2015) มาเป็นแนวทางในการพิจารณา อาจพอสรุปได้ว่า ในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภายังขาดหรือยังมิได้ดำเนินการอยู่อีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่ม Priorities for Action 1 คือ การทำให้การลดผลความเสี่ยงภัยพิบัติเป็นวาระสำคัญระดับท้องถิ่นและจะต้องมีฐานสนับสนุนเชิงสถาบันที่แข็งแกร่งสำหรับการนำวาระหรือนโยบายด้านการลดความเสี่ยงภัยพิบัติไปปฏิบัติ กลุ่ม Priorities for Action 3 คือ มีการใช้ความรู้ นวัตกรรมและมีการให้การศึกษาเพื่อสร้างวัฒนธรรมที่ใส่ใจเรื่องความปลอดภัย (Culture of Safety) และสร้างความสามารถในการฟื้นกลับ (Resilience) ให้เกิดขึ้นในทุกระดับ กลุ่ม Priorities for Action 4 คือ มีการลดปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่อาจจะเป็นปัจจัยเร่งหรือเสริมให้เกิดผลกระทบภัยพิบัติที่รุนแรง และสำหรับกลุ่ม Priorities for Action 5 คือ การเสริมสร้างการเตรียมความพร้อมเพื่อการรับมือที่มีประสิทธิภาพในทุกระดับนั้นยังมีบางกิจกรรมสำคัญที่ยังมิได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนากองทุนเพื่อการจัดการสถานการณ์วิกฤติ สำหรับชุมชน และการดึงเอาประชาชนและจิตอาสาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ เป็นต้น

ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจบริบทความเสี่ยงของชุมชนในพื้นที่ทั้งในแง่ลักษณะภัยที่เกิด ความเปราะบาง ความล่อแหลมหรือการเปิดรับต่อภัย ผลกระทบที่ชุมชนประสบในช่วงที่ผ่านมา ตลอดจนศักยภาพที่ชุมชนมีอยู่ทั้งในแง่การเตรียมความพร้อม และระดับทุนชุมชน 3 ด้านที่จำเป็นต่อการรับมือกับภัยพิบัติ ซึ่งได้แก่ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนทางการเงิน เพื่อนำไปสู่การกำหนดกลยุทธ์และแนวทางการทำงานร่วมกันของชุมชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถรับมือกับภัยพิบัติได้ดียิ่งขึ้นด้วยตนเอง โดยไม่รอคอยความช่วยเหลือจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

(1) เพื่อศึกษาปัจจัยความเสี่ยงภัยพิบัติของชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาทั้งในแง่ภัยที่มักเกิดขึ้นในพื้นที่ (Hazard) ความล่อแหลมหรือการเปิดรับต่อภัย (Exposure) และความเปราะบาง (Vulnerability) รวมทั้งผลกระทบ (Impact) ที่ครัวเรือนในชุมชนได้รับจากภัยพิบัติในช่วงที่ผ่านมา

(2) เพื่อศึกษาศักยภาพของครัวเรือนในการรับมือกับภัยพิบัติ โดยพิจารณาจากระดับการเตรียมความพร้อมของครัวเรือนในด้านต่างๆ เพื่อรับมือกับภัยพิบัติ (เน้นอุทกภัย) ที่เกิดขึ้นและระดับทุนชุมชน 3 ด้าน (ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนทางการเงิน) ที่ประเมินโดยหัวหน้าหรือตัวแทนแต่ละครัวเรือน

(3) เพื่อออกแบบกระบวนการดำเนินงานเพื่อพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชนโดยอาศัยกระบวนการทำงานร่วมกันของชุมชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

2. ทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 แนวคิดการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ

การลดความเสี่ยงภัยพิบัติ เป็นแนวคิดและวิธีปฏิบัติในการลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบทางลบจากภัยพิบัติผ่านการดำเนินงานอย่างเป็นระบบในการวิเคราะห์และจัดการกับปัจจัยที่เป็นสาเหตุของภัยพิบัติ การดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือกิจกรรมต่างๆ ในการลดความล่อแหลม ลดปัจจัยที่ทำให้เกิดความเปราะบาง และเพิ่มศักยภาพในการจัดการปัญหา การดำเนินการดังกล่าวมีเป้าหมายในการลดความเสี่ยงของชุมชนและสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันและป้องกันความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต นั่นเอง (UNISDR, 2009) โดยความพยายามในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติในระดับโลกนั้นมีการดำเนินการผ่านกรอบการดำเนินงานที่สำคัญ 2 กรอบ คือ Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters และ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 โดย The Hyogo Framework for Action (HFA) 2005-2015 เป็นกรอบแนวทางสำหรับชาติสมาชิกขององค์การสหประชาชาติในการสร้างความสามารถในการฟื้นคืนกลับจากภัยพิบัติทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นซึ่งมีการประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2005 เป้าหมายสำคัญ คือ การลดความสูญเสียจากภัยพิบัติ (Disaster Losses) ให้ได้ภายในปี ค.ศ. 2015 โดยการสร้างประเทศและชุมชนต่างๆ ทั่วโลกให้มีความเข้มแข็งสามารถสู้กับภัยพิบัติได้ (Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters) กล่าวคือ เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ความสูญเสียในชีวิตมนุษย์รวมทั้งทรัพย์สิน

ทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม จะต้องลดหรือน้อยลง (เมื่อเทียบกับก่อนการประกาศใช้ Hyogo Framework for Action 2005-2015) (UNISDR, 2005)

ทั้งนี้ กรอบ HFA ได้กำหนดวาระสำคัญที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน 5 ประการ (Five Priorities For Action) ได้แก่ Priorities for Action 1: จะต้องทำให้การลดผลความเสี่ยงภัยพิบัติเป็นวาระสำคัญระดับชาติและระดับท้องถิ่น และจะต้องมีฐานสนับสนุนเชิงสถาบันที่แข็งแกร่งสำหรับการนำวาระหรือนโยบายด้านการลดความเสี่ยงภัยพิบัติไปปฏิบัติ; Priorities for Action 2: จะต้องระบุ ประเมิน และติดตามความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติและพัฒนาระบบการเตือนภัยล่วงหน้าให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น; Priorities for Action 3: จะต้องมีการใช้ความรู้ นวัตกรรมและมีการให้การศึกษาเพื่อสร้างวัฒนธรรมที่ใส่ใจเรื่องความปลอดภัย และสร้างความสามารถในการฟื้นกลับให้เกิดขึ้นในทุกระดับ; Priorities for Action 4: จะต้องมีการลดปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่อาจจะเป็นปัจจัยเร่งหรือเสริมให้เกิดผลกระทบภัยพิบัติที่รุนแรง และ Priorities for Action 5: เสริมสร้างการเตรียมความพร้อมเพื่อการรับมือที่มีประสิทธิภาพในทุกระดับ (United Nations, 2005) ซึ่งหลังจาก Hyogo Framework 2005-2015 สิ้นสุดลง ได้มีการรับรองกรอบการดำเนินงานใหม่ คือ The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติและการสร้างความสามารถในการฟื้นคืนกลับจากภัยพิบัติ โดยกรอบ Sendai ฉบับนี้ได้กำหนดวาระสำคัญ 4 ประการที่ต้องมีการดำเนินการอย่างเร่งด่วน ได้แก่ 1) การทำความเข้าใจหรือรู้จักความเสี่ยงในพื้นที่ 2) การเสริมสร้างสมรรถนะการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ 3) การลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติ และ 4) การปรับปรุงพัฒนาการเตรียมความพร้อมเพื่อให้สามารถรับมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีการฟื้นฟูจากภัยพิบัติหรือการสร้างใหม่ที่ดีกว่าเดิม (United Nations, 2015)

2.2 แนวคิดความสามารถของชุมชนในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติ

ความสามารถของชุมชนในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติ (ภาษาอังกฤษมีการใช้ทั้งคำว่า Community's Disaster Resilience, Disaster Resilience และ Community Resilience) ในมุมมองของนักวิชาการด้านการจัดการภัยพิบัติกลุ่มแรกๆ ที่พูดถึงแนวคิดนี้ เช่น Mileti (1999) และ Burby, Deyle, Godschalk, and Olshansky (2000) นั้น สื่อถึงความสามารถที่ช่วยให้ชุมชนฟื้นกลับได้อย่างรวดเร็วเมื่อเกิดภัยพิบัติ กล่าวคือ เมื่อเกิดเหตุการณ์รุนแรง (Extreme Events) ขึ้น ชุมชนสามารถช่วยเหลือตนเองและความต้องการความช่วยเหลือจากแหล่งภายนอกชุมชนก็จะลดน้อยลง นักวิชาการกลุ่มนี้มองว่า Resilience สื่อถึงความสามารถของบุคคล ครัวเรือน ชุมชน ในการฟื้นฟูหรือฟื้นคืนกลับสู่สภาวะปกติหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ

ได้อย่างรวดเร็วและดีกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม คำถามที่สำคัญประการหนึ่ง คือ อะไรทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า Community's Disaster Resilience ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสรุปคร่าวๆ ได้ว่า สิ่งที่ทำให้ชุมชนมีความสามารถในการรับมือและฟื้นฟูจากภัยพิบัติได้ดีนั้นประกอบด้วย 6 กลุ่มปัจจัย ได้แก่

(1) กลุ่มปัจจัยทางจิตวิทยา เช่น ความรู้สึกสำนึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน เป็นเจ้าของชุมชนร่วมกัน ความผูกพันกับชุมชนที่ตนอยู่อาศัย การรับมือกับภัยพิบัติโดยการมองหรือมุ่งไปที่ปัญหามิใช่ยึดที่อารมณ์ความรู้สึก และสมรรถภาพของคนในชุมชนและของชุมชนโดยรวม (Paton, Millar, & Johnston, 2001; Pooley, Cohen, & O'Connor, 2006; Paton & Tang, 2008)

(2) กลุ่มปัจจัยที่เกี่ยวกับทุนทางสังคม เช่น การช่วยเหลือเกื้อกูลกันทางสังคม ความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เครือข่ายความช่วยเหลือทางสังคม การมีองค์กรในระดับชุมชน องค์กร อาสาสมัครหรือจิตอาสา ภายในชุมชน เช่น โบสถ์ วัด กลุ่มหรือสโมสรต่างๆ ในชุมชน การที่องค์กรระดับชุมชนมีความสัมพันธ์ มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับองค์กรหรือสถาบันในระดับสังคม เช่น สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) หน่วยงานด้านการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ (เช่น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด) รวมทั้งการที่คนในชุมชนเข้ามาช่วยงานองค์กรสาธารณกุศลหรือองค์กรอาสาสมัครหรือเข้าร่วมทำกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ของชุมชนอย่างแข็งขันอยู่เสมอ (Pooley et al., 2006; Buckland & Rahman, 1999; Rhinard & Sundelius, 2010; Buckle, Marsh, & Smale, 2003; Gilbert, 2010)

(3) กลุ่มปัจจัยทางด้านองค์การและการจัดการ ได้แก่ แผนและแนวทางเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ เช่น แนวทางหรือกิจกรรมลดผลกระทบจากภัย หรือ Mitigation นโยบายที่ดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการของชุมชนอันสืบเนื่องมาจากผลกระทบของภัยพิบัติ ภาวะผู้นำ บุคลากรด้านการจัดการภัยพิบัติที่มีความรู้ความสามารถของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการมองภาพปัญหาหรือความเสี่ยงไปในแนวทางเดียวกัน การเตรียมความพร้อม (เช่น มีทรัพยากรที่จำเป็นในการรับมือ มีการฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นระยะ) ความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ การสื่อสารและการเรียนรู้ (Buckle et al., 2003; Paton & Auld, 2006; Boin, Comfort, & Demchak, 2010; Manyena, 2006; Birkland, 2010; Schneider, 2006; Kendra & Wachtendorf, 2003; Paton, McClure, & Burgelt, 2006; Schwab, Brower, & Eschelbac, 2007; Rhinard & Sundelius, 2010; Jang & Wang, 2009; Comfort, Boin, & Demchak, 2010)

(4) กลุ่มปัจจัยด้านวัฒนธรรม ค่านิยม และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นกลุ่มปัจจัยที่เกี่ยวกับองค์ความรู้หรือภูมิปัญญาที่สั่งสมกันมาในชุมชน ประสบการณ์ของคนในชุมชนเกี่ยวกับการรับมือกับภัยพิบัติหรือเหตุการณ์ร้ายแรง คุณค่าหรือค่านิยมบางประการที่คนในชุมชนยึดถือร่วมกัน และวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น (Jang & La Mendola, 2006; Jang & Wang, 2009; Manyena, 2006)

(5) กลุ่มปัจจัยทางด้านระบบสาธารณูปโภค หมายถึง คุณลักษณะและคุณภาพของระบบสาธารณูปโภค เช่น ระบบถนน ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ระบบติดต่อสื่อสาร ระบบท่อระบายน้ำ และระบบบริการเกี่ยวกับสาธารณูปการอื่นๆ (Cutter et al., 2008; Cutter, Burton, & Emrich, 2010; Johnston, Becker, & Cousins, 2006)

(6) กลุ่มปัจจัยทางเศรษฐกิจ-สังคม หมายถึง ลักษณะทางประชากรศาสตร์ของชุมชน เช่น การที่ชุมชนมีกลุ่มประชากรเปราะบางหรือมีความต้องการพิเศษ ได้แก่ ประชากรยากจน ผู้สูงอายุ คนไร้ที่อยู่อาศัย บุคคลพิการหรือช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ กลุ่มคนที่มีระดับการศึกษาต่ำ คนไม่รู้หนังสือ ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ คนต่างถิ่นหรือแรงงานต่างด้าว เป็นต้น (Lahad, 2008; Cutter et al., 2008; Buckle, 2006) กลุ่มปัจจัยนี้อาจส่งผลในทางลบ คือ หากชุมชนใดมีกลุ่มบุคคลเหล่านี้อยู่มาก อาจทำให้ชุมชนมีความเปราะบางสูง แต่หากชุมชนต้องการมีความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติที่สูงขึ้น จำเป็นต้องมีการพัฒนาหรือสร้างความสามารถให้กับคนเหล่านี้ ให้พวกเขามีทรัพยากรและมีศักยภาพ ไม่เป็นภาระหรือต้องพึ่งพาชุมชนในการรับมือและฟื้นฟูจากภัยพิบัติมากจนเกินไป

โดยสรุป นักวิชาการด้านการจัดการภัยพิบัติ มองว่า Community's Disaster Resilience เป็นเรื่องเกี่ยวกับประเด็นทางสังคม เศรษฐกิจ และจิตวิทยาที่มีผลต่อความสามารถในการฟื้นฟูของบุคคล ครัวเรือนและชุมชนจากภัยพิบัติ และหากเราต้องการให้ชุมชนมีลักษณะเป็น Resilient Community เราต้องมีการสร้างให้เกิดหรือพัฒนาองค์ประกอบต่างๆ ของกลุ่มปัจจัยทั้ง 6 กลุ่มที่นำเสนอไว้ข้างต้นให้ดียิ่งขึ้นนั่นเอง

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิดการวิจัย

งานวิจัยชิ้นหนึ่งที่ศึกษาเกี่ยวกับ Community's Disaster Resilience ในประเทศไทย โดยตรงคืองานของ Khunwishit (2013) ซึ่งศึกษาว่า ปัจจัยที่เกื้อหนุนหรือส่งเสริมให้เมืองที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วมเมื่อปี พ.ศ. 2554 สามารถรับมือได้ดีและฟื้นฟูได้อย่างรวดเร็วจากอุทกภัยคืออะไร ผู้วิจัยเก็บข้อมูลในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ซึ่งเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอย่างหนักในเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งนั้น จากการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยพบความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติใน 2 ระดับ คือ ความสามารถในการฟื้นกลับในระดับ

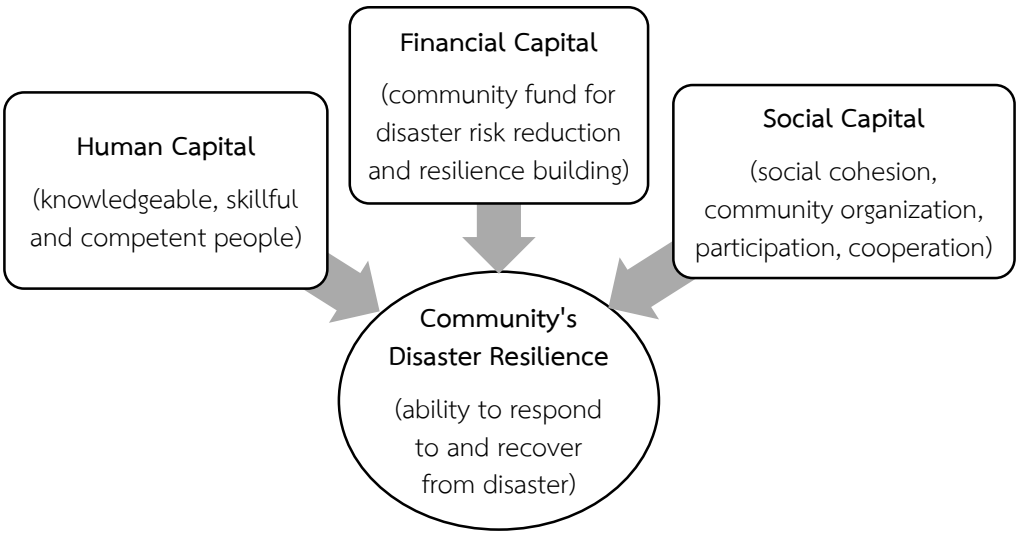
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Resilience of Local Government) และความฟื้นกลับในระดับหมู่บ้านหรือชุมชน (Resilience of Neighborhood) ซึ่งปัจจัยที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลนครนครสวรรค์) มีความสามารถในการฟื้นกลับประกอบด้วย 1) ความสามารถในการปรับเปลี่ยนวิธีการในบริหารจัดการขององค์กรในยามวิกฤติ 2) ภาวะผู้นำยามวิกฤติ 3) บุคลากรขององค์กรที่มีคุณภาพ 4) การเรียนรู้/การแบ่งปันข้อมูล 5) การเตรียมความพร้อมขององค์กร 6) ความเป็นปึกแผ่นของส่วนงาน/แผนก/ฝ่ายต่างๆ ภายในองค์กร 7) ความเป็นปึกแผ่นของภาคส่วนต่างๆ ในระดับสังคม (หน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดนครสวรรค์) และ 8) การมีทรัพยากรต่างๆ อย่างพร้อมเพรียงสำหรับการรับมือ สำหรับปัจจัยที่ทำให้เกิดความสามารถในการฟื้นกลับในระดับหมู่บ้านหรือชุมชน ประกอบด้วย 1) ความสามารถของคนในชุมชนในการปรับตัวให้อยู่กับสภาวะวิกฤติได้เป็นอย่างดี 2) ความกลมเกลียวของคนในหมู่บ้าน/ชุมชนซึ่งมีอยู่แล้วก่อนเกิดภัยพิบัติ 3) การพึ่งพาตนเองของคนในชุมชน 4) ความร่วมมือกันของคนในชุมชน 5) ความรู้หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น 6) การเตรียมความพร้อมของครัวเรือนต่างๆ และของหมู่บ้านหรือชุมชนโดยรวม (เช่น มีการเตรียมพื้นที่จัดทำศูนย์พักพิงของชุมชน มีการพัฒนากองทุนของชุมชนเพื่อนำมาใช้สำหรับการรับมือและฟื้นฟูจากภัยพิบัติ) 7) การช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกันของคนและหน่วยทางสังคมต่างๆ ในหมู่บ้าน/ชุมชน และ 8) การได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานหรือองค์กรภายนอกชุมชน

ส่วนงานวิจัยอีกชิ้นเป็นของ เพ็ญประภา ภัทรานุกรม (2553) ซึ่งทำการศึกษาว่าทุนทางสังคมจะช่วยให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติกลายเป็นชุมชนที่เข้มแข็งได้หรือไม่ ผู้วิจัยลงพื้นที่เก็บข้อมูลในชุมชน (บ้านน้ำเค็มและบ้านในไร่) ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์สึนามิในพื้นที่จังหวัดพังงาเมื่อปลายเดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2547 และพบว่า ทุนทางสังคมที่แสดงออกในลักษณะของการที่ประชาชนในชุมชนมีความสัมพันธ์กันแบบเครือญาติกัน มีความเป็นปึกแผ่น และการมีผู้นำที่เอาจริงเอาจัง สิ่งเหล่านี้ทำให้ชุมชนดังกล่าวเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง มีการวางแผนแม่บทการพัฒนาชุมชนที่เหมาะสมกับพื้นที่ มีการตั้งกองทุนชุมชนที่เรียกว่าธนาคารชุมชน มีการจัดระบบสวัสดิการชุมชน มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการออมและให้สินเชื่อเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ มีการตั้งสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัยของคนในชุมชน เป็นต้น ขณะที่ในบริบทต่างประเทศมีงานวิจัยที่เกี่ยวกับความสำคัญของทุนทางวัฒนธรรมในลักษณะของภูมิปัญญาดั้งเดิมและค่านิยมบางอย่างที่คนในชุมชนยึดถือในฐานะเป็นปัจจัยที่ทำให้คนในชุมชนนั้นดึงพลังแห่งความสามัคคีและความเข้มแข็งให้กลับมาลุกขึ้นสู้และฟื้นฟูชุมชนให้กลับมาสู่ภาวะปกติได้อย่างรวดเร็วหลังประสบกับภัยพิบัติ อย่างเช่นงานของ Jang and LaMendola (2006) และ Jang and Wang (2009) ที่ทำการศึกษาชุมชนฮากกา (Hakka) ในไต้หวันที่ประสบกับเหตุการณ์แผ่นดินไหวร้ายแรง แต่ด้วยค่านิยมและภูมิปัญญา

ท้องถิ่นแบบฮากกา ที่ยึดมั่นในความรักความสามัคคี ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความไม่ยอมแพ้ และการช่วยเหลือซึ่งกันและกันที่คนในชุมชนได้ยึดมั่นและสั่งสมปฏิบัติจนเป็นวิถีชีวิตมาอย่างยาวนาน ทำให้คนในชุมชนให้กำลังใจซึ่งกันและกัน และรวมพลังกันลุกขึ้นมาฟื้นฟูชุมชนให้กลับมาเป็นปกติได้อย่างรวดเร็วและแข็งแกร่งกว่าเดิม เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ผลการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้เกิด Community's Disaster Resilience ที่ผ่านมานั้น มีข้อค้นพบที่คล้ายคลึงในส่วนของปัจจัยด้านความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ทักษะ ความเชี่ยวชาญ ของคนในชุมชน (ทุนมนุษย์ของชุมชน) ความกลมเกลียว ความสามัคคี ความเป็นปึกแผ่นของคนในชุมชน การปฏิสัมพันธ์ขององค์กรและหน่วยงานต่างๆ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ การมีองค์กรอาสาสมัคร องค์กรสาธารณกุศล และกลุ่มจิตอาสาในพื้นที่ (ทุนทางสังคมของชุมชน) และมีการเตรียมความพร้อมด้านอุปกรณ์ ทรัพยากรบุคคล รวมทั้ง ทรัพยากรทางการเงิน เช่น กองทุนหมู่บ้าน กองทุนชุมชนเพื่อการรับมือกับภัยพิบัติ หรืออาจจะเรียกเป็นอย่างอื่น (เช่น ทุนทางการเงินเพื่อการจัดการภัยพิบัติของชุมชน) ข้อค้นพบจากตัวอย่างงานวิจัยที่ยกมานำเสนอข้างต้นเป็นหลักฐานรูปธรรมที่แสดงให้เห็นได้ในระดับหนึ่งว่าการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) ทุนทางสังคม (Social Capital) และทุนทางการเงิน (Financial Capital) จะช่วยให้ชุมชนมีความสามารถรับมือและฟื้นฟูจากภัยพิบัติ (Resilience of a Community) ได้ดีขึ้น ซึ่งจากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำมาสู่การพัฒนากรอบแนวคิดการวิจัย ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



ที่มา: สมพร คุณวิชิต, พนาลี ชีวกิดาการ, และชนิษฎา ชูสุข (2562)

3. วิธีการวิจัย

3.1 หัวข้อย่อยประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ คือ ครัวเรือนจาก 3 ชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยคลองอู่ตะเภาของจังหวัดสงขลา คือ องค์การบริหารตำบลปริก อำเภอสะเดา พื้นที่ต้นน้ำ (3,565 ครัวเรือน) เทศบาลตำบลพะตง อำเภอหาดใหญ่ พื้นที่กลางน้ำ (4,188 ครัวเรือน) และเทศบาลเมืองคลองแห อำเภอหาดใหญ่ พื้นที่ปลายน้ำ (17,739 ครัวเรือน) กำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยอาศัยระบบโควตา (Quota Sampling) ชุมชนละ 100 ครัวเรือน รวมทั้งสิ้น 300 ครัวเรือน เพื่อให้ได้จำนวนที่เท่ากันซึ่งจะช่วยทำให้การวิเคราะห์เปรียบเทียบสะท้อนความเป็นจริงมากที่สุด ทั้งนี้ ในแต่ละชุมชนได้พยายามเก็บกลุ่มตัวอย่างโดยแบ่งเป็นกลุ่มชาย-หญิงในสัดส่วนที่เท่ากันให้มากที่สุด ขณะที่ปัจจัยส่วนบุคคลอื่นๆ เช่น กลุ่มอายุ การศึกษา และอาชีพ ก็พยายามเก็บให้มีลักษณะหลากหลายหรือมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถาม ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ข้อมูลผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 15 ข้อ (ให้เลือกคำตอบที่ตรงกับลักษณะของครัวเรือนตามความเป็นจริง) ส่วนที่ 2 การรับรู้ความเสี่ยงจากอุทกภัยและผลกระทบจากอุทกภัย จำนวน 7 ข้อ ส่วนที่ 3 การเตรียมความพร้อมรับมืออุทกภัย 5 ด้าน ได้แก่ ด้านสุขภาพ ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการดำรงชีพ ด้านการเกษตร และด้านการประกอบอาชีพ จำนวน 30 ข้อ ส่วนที่ 4 ทุนชุมชนในการเตรียมความพร้อมรับมืออุทกภัย 3 ทุน ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนทางการเงิน จำนวน 13 ข้อ (ส่วนที่ 2-4 เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ คือ น้อยที่สุด น้อย ปานกลาง มาก และมากที่สุด) และส่วนที่ 5 ปัญหาและอุปสรรคในการเตรียมความพร้อมรับมืออุทกภัย จำนวน 5 ข้อ (ส่วนนี้เป็นคำถามปลายเปิดเพื่อให้เขียนแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระ) ทั้งนี้ ได้มีการนำแบบสอบถามไปทดสอบเก็บข้อมูลกับผู้มีลักษณะเช่นเดียวกับกลุ่มตัวอย่างของการศึกษาในครั้งนี้ 30 คน และได้ทำการตรวจสอบค่าความเชื่อมั่น (Reliability) สำหรับตัวแปรในส่วนที่ 2-4 ของแบบสอบถามซึ่งเป็นการวัดการรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติ ผลกระทบจากอุทกภัยที่ผ่านมา การเตรียมความพร้อมรับมืออุทกภัย และระดับทุนชุมชน 3 ด้าน (โดยเป็นการประเมินตนเองหรือวัดตามการรับรู้ของแต่ละครัวเรือน) โดยจากการทดสอบพบว่าได้ค่าสัมประสิทธิ์ Cronbach’s Alpha มากกว่า 0.7 ในทุกตัวแปร ซึ่งเป็นระดับที่ยอมรับได้

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากการเก็บรวบรวมโดยใช้แบบสอบถามมีการนำมาตรวจสอบความสมบูรณ์และความถูกต้อง ลงรหัส และทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ การวิเคราะห์การแจกแจงความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) โดยสถิติเหล่านี้นำมาใช้สำหรับวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม (ซึ่งอาจเป็นหัวหน้าครัวเรือนหรือสมาชิกท่านอื่นกรณีที่หัวหน้าครัวเรือนไม่สะดวกที่จะทำแบบสอบถามหรือไม่อยู่บ้าน) ระดับผลกระทบที่แต่ละครัวเรือนได้รับจากอุทกภัยที่ผ่านมา ระดับการเตรียมความพร้อมรับมืออุทกภัยของครัวเรือนในแต่ละด้าน และระดับทุนชุมชน 3 ด้าน ได้แก่ ทุนมนุษย์ (วัดจากความรู้/ทักษะ/ประสบการณ์ด้านการจัดการอุทกภัย) ทุนทางสังคม (วัดจากปฏิสัมพันธ์ความกลมเกลียว สมัครสมานสามัคคี การช่วยเหลือเกื้อกูลกันของสมาชิกในชุมชน) และทุนทางการเงิน (วัดจากการประเมินความสามารถทางการเงินสำหรับใช้ยามฉุกเฉินและฟื้นฟูจากภัยพิบัติที่แต่ละครัวเรือนเก็บไว้หรือสะสมไว้ในกองทุนต่างๆ ในชุมชนที่ตนเป็นสมาชิก)

4. ผลการวิจัย

4.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างของทั้ง 3 พื้นที่ มีดังนี้ กลุ่มตัวอย่างในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลปริก 100 คน เป็นเพศหญิง ร้อยละ 74.0 และเพศชาย ร้อยละ 26.0 ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีอายุระหว่าง 51-60 ปี คิดเป็นร้อยละ 34.0 มีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนโดยเฉลี่ยมีประมาณ 4 คน (M=4.33, SD=1.837) เป็นผู้มีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 41.0 ประกอบอาชีพเกษตรกรรมมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 69.0 ส่วนลักษณะที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เป็นบ้านชั้นเดียว คิดเป็นร้อยละ 76.0

กลุ่มตัวอย่างในพื้นที่เทศบาลตำบลพะตง 100 คน เป็นเพศหญิง ร้อยละ 54.0 และเพศชาย ร้อยละ 46.0 ส่วนใหญ่เป็นผู้มีอายุระหว่าง 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 25.0 มีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนโดยเฉลี่ยมีประมาณ 5 คน (M=4.51, SD=1.789) เป็นผู้มีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 30.0 ประกอบอาชีพค้าขาย/ธุรกิจส่วนตัวมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 37.0 ส่วนลักษณะที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่เป็นบ้านชั้นเดียว คิดเป็นร้อยละ 44.0

กลุ่มตัวอย่างในพื้นที่เทศบาลเมืองคลองแห 100 คน เป็นเพศหญิง ร้อยละ 77.0 และเพศชาย ร้อยละ 23.0 ส่วนใหญ่เป็นผู้มีอายุระหว่าง 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 40.0 มีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนโดยเฉลี่ยมีประมาณ 5 คน (M=4.52, SD=1.487) เป็นผู้มีการศึกษาในระดับ

ประถมศึกษามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 32.0 ประกอบอาชีพค้าขาย/ธุรกิจส่วนตัวมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 42.0 ส่วนลักษณะที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่เป็นบ้านชั้นเดียว คิดเป็นร้อยละ 43.0

4.2 ความเสี่ยงอุทกภัยของชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยคลองอู่ตะเภาและผลกระทบจากอุทกภัยต่อครัวเรือนในช่วงที่ผ่านมา

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลภัย ความล่อแหลม และความเปราะบาง ของทั้ง 3 พื้นที่ พอสรุปได้ว่า ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลปริกซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำคลองอู่ตะเภา มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบทั้งจากน้ำท่วมฉับพลันและน้ำล้นตลิ่ง น้ำท่วมเกิดในช่วงฤดูฝน ตั้งแต่เดือนสิงหาคมจนถึงมกราคม พื้นที่ที่มักได้รับผลกระทบมักเป็นพื้นที่ทางการเกษตร สำหรับพื้นที่เทศบาลตำบลพะตงซึ่งเป็นพื้นที่กลางน้ำคลองอู่ตะเภา มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบทั้งจากน้ำท่วมฉับพลันและน้ำล้นตลิ่ง น้ำท่วมมักเกิดในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนธันวาคม มีชุมชนที่มักเกิดน้ำท่วมซ้ำซากถึง 6 ชุมชน แต่ลักษณะความเสียหายส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นมักจะเป็นความเสียหายแก่บ้านเรือนและทรัพย์สินของประชาชน มากกว่าความเสียหายทางการเกษตร แต่สิ่งที่น่าสนใจคือการขยายตัวของชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้มีการถมที่และการก่อสร้างที่มีลักษณะขวางทางน้ำ ได้เพิ่มความเปราะบางให้กับพื้นที่นี้มากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ และในพื้นที่เทศบาลเมืองคลองแหซึ่งเป็นพื้นที่ปลายน้ำคลองอู่ตะเภานั้น จะมีความเสี่ยงต่อภัยน้ำท่วมล้นตลิ่งและน้ำขังในพื้นที่เป็นหลัก โดยสาเหตุหลักส่วนใหญ่คือการขยายตัวของเมืองที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้มีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างทั้งที่อยู่อาศัยและแหล่งพาณิชยกรรมในพื้นที่ที่เคยเป็นที่รับน้ำและระบายน้ำ ทำให้เกิดปัญหาในการท่วมขังของน้ำและทำให้ระบายน้ำได้ช้าลง ความเสียหายส่วนใหญ่จะเป็นความเสียหายต่อบ้านเรือนที่พักอาศัยของประชาชน

รูปภาพที่ 1 ความเสี่ยงและผลกระทบอุทกภัยต่อชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยคลองอู่ตะเภา



ที่มา: เทศบาลตำบลพะตง

หมายเหตุ: ภาพซ้าย = น้ำในคลองอู่ตะเภาเอ่อล้นท่วมชุมชนทุ่งลุง, ภาพขวา = พื้นที่ตลาดในชุมชนตลาดได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม

ในด้านผลกระทบจากอุทกภัยที่ผ่านมา (ตารางที่ 1) พบว่า ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลปริก สิ่งที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ เกษตรกรรม สำหรับพื้นที่เทศบาลตำบลพะตง สิ่งที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ การประกอบอาชีพ กล่าวคือ ประชาชนออกไปทำงานรับจ้างไม่ได้ พ่อค้าแม่ค้าไม่สามารถทำการค้าขายได้เนื่องจากภาวะน้ำท่วม และบางครั้งร้านค้าได้รับความเสียหายจากน้ำท่วม สำหรับพื้นที่เทศบาลเมืองคลองแห สิ่งที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ การประกอบอาชีพ กล่าวคือ ประชาชนไม่สามารถออกไปประกอบอาชีพได้ตามปกติ โดยปัจจุบันการประกอบอาชีพของผู้คนพื้นที่นี้ได้เปลี่ยนจากการทำนาไปเป็นการทำสวนยางพารา ทำสวนผลไม้ ปลูกผัก และประกอบอาชีพอื่นๆ มากยิ่งขึ้น ดังนั้น ลักษณะผลกระทบก็จะเป็นความไม่สะดวกในการออกไปทำงาน หรือการทำกิจกรรมในแต่ละอาชีพเป็นต้น

ตารางที่ 1 ระดับผลกระทบอุทกภัยต่อครัวเรือน

ผลกระทบ	อบต.ปริก (n = 100)		ทต.พะตง (n = 100)		ทม.คลองแห (n = 100)	
	M	SD	*M*	SD	*M*	SD
ด้านสุขภาพ	2.84	1.10	2.85	0.97	3.05	0.93
ด้านที่อยู่อาศัย	2.54	1.06	3.10	0.85	3.01	0.89
ด้านการเกษตร	3.23	1.13	2.17	1.20	2.93	1.06
ด้านการประกอบอาชีพ	3.26	1.10	3.15	1.01	3.32	0.92
เฉลี่ย	2.96	0.91	2.81	0.81	3.07	0.78

ที่มา: สมพร คุณวิชิต และคณะ (2562)

4.3 การเตรียมความพร้อมของครัวเรือนและระดับทุนชุมชน 3 ด้าน

จากตารางที่ 2 พบว่า ระดับการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติในภาพรวม (ผลรวมของคะแนนเฉลี่ยทั้ง 5 ด้าน) ของครัวเรือนในพื้นที่เทศบาลตำบลพะตงนั้นสูงที่สุด รองลงมาคือครัวเรือนในพื้นที่เทศบาลเมืองคลองแห และพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลปริก อย่างไรก็ตามคะแนนระดับการเตรียมความพร้อมของทั้ง 3 พื้นที่ตามการประเมินตนเองของครัวเรือนนั้นใกล้เคียงกัน กล่าวคือ มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางเหมือนกันทั้ง 3 พื้นที่ (ครัวเรือนมีการดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงและเตรียมพร้อมรับมือในด้านต่างๆ อยู่บ้าง แต่ยังทำได้ไม่เต็มที่หรือในระดับที่มั่นใจว่าจะสามารถรับมือได้อย่างมีประสิทธิภาพและฟื้นฟูได้เร็วด้วยกำลังของตัวเองเพียงลำพัง) ทั้งนี้ หนึ่งในปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการเตรียมความพร้อมของ

ครัวเรือนทั้ง 3 พื้นที่ทำให้การเตรียมความพร้อมยังมีระดับไม่สูงเท่าที่ควร คือ การขาดแคลนทุนทางการเงิน นั่นเอง

ตารางที่ 2 ระดับการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับอุทกภัย

ผลกระทบ	อบต.ปริก (n = 100)		ทต.พะตง (n = 100)		ทม.คลองแห (n = 100)	
	M	SD	*M*	SD	*M*	SD
ด้านสุขภาพ	2.99	0.95	3.03	0.98	3.05	0.67
ด้านที่อยู่อาศัย	2.80	1.04	3.20	0.86	3.00	0.72
ด้านการดำรงชีพ	3.08	0.96	3.29	0.82	3.08	0.72
ด้านการเกษตร	2.64	0.94	2.36	1.09	2.63	0.90
ด้านการประกอบอาชีพ	2.82	0.98	2.92	0.93	2.93	0.78
เฉลี่ย	2.86	0.79	2.96	0.74	2.93	0.60

ที่มา: สมพร คุณวิชิต และคณะ (2562)

ในด้านของทุนชุมชน 3 ด้านที่มีความสำคัญต่อความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชน พบว่า ชุมชนในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลปริกและเทศบาลเมืองคลองแห มีลักษณะที่คล้ายกัน คือ มีระดับทุนทางสังคมสูงที่สุด รองลงมาคือทุนมนุษย์ และทุนทางการเงินมีระดับต่ำที่สุด ในขณะที่ชุมชนในพื้นที่กลางน้ำ คือ เทศบาลตำบลพะตง มีลักษณะที่แตกต่างออกไปเล็กน้อย กล่าวคือ มีระดับทุนมนุษย์สูงที่สุด รองลงมาคือทุนทางสังคม ส่วนทุนทางการเงินมีระดับต่ำที่สุด ดังแสดงในตารางที่ 3 ทั้งนี้ ทุนมนุษย์ที่มีค่าใกล้ 0 (ระดับต่ำสุด) หมายความว่า คนในชุมชนมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับความเสี่ยงอุทกภัย ผลกระทบของอุทกภัย และแนวทางการลดความเสี่ยง การเผชิญเหตุ และการฟื้นฟูน้อย ซึ่งตรงข้ามกับค่าที่เข้าใกล้ 5 (ระดับสูงสุด) ที่แสดงถึงการที่คนในชุมชนมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับความเสี่ยงอุทกภัย ผลกระทบของอุทกภัย และแนวทางการลดความเสี่ยง การเผชิญเหตุ และการฟื้นฟูสูง ซึ่งจะช่วยให้สามารถนำความรู้และประสบการณ์ดังกล่าวมาช่วยแก้ปัญหาในการเผชิญเหตุและการฟื้นฟูได้ดี ขณะที่ทุนทางสังคมนั้น หากค่าคะแนนเข้าใกล้ 0 (ระดับต่ำสุด) หมายความว่า ภายในชุมชนนั้นคนในชุมชนมีลักษณะต่างคนต่างอยู่ ไม่มีการปฏิสัมพันธ์กันหรือมีน้อยมาก คนในชุมชนไม่ค่อยได้พูดคุยหรือพบปะกัน และไม่ค่อยมีการรวมกลุ่ม (เช่น ชมรมนักปั่นจักรยาน กลุ่มอาชีพ กลุ่มอาสา เป็นต้น) ภายในชุมชน ขณะที่หากมีค่าเข้าใกล้ 1 (ระดับสูงสุด) หมายความว่า ภายในชุมชนนั้นมีการติดต่อปฏิสัมพันธ์กันค่อนข้างมาก มีความกลมเกลียว

เป็นปึกแผ่นหรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสูง มีกลุ่มทางสังคมอยู่อย่างน้อย 1 กลุ่ม เช่น ชมรมนักปั่นจักรยาน กลุ่มอาชีพ กลุ่มอาสา เป็นต้น ซึ่งเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นจะทำให้การระดมทรัพยากรและกำลังคนในชุมชนให้มาช่วยกันแก้ปัญหารับมือภัยพิบัตินั้นทำได้ดีกว่าเพราะคนรู้จักกันดี การมีส่วนร่วมสูง และคนมีความรู้สึกว่าต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ส่วนทุนสุดท้าย คือ ทุนทางการเงิน หากค่าคะแนนมีค่าเข้าใกล้ 0 (ระดับต่ำสุด) สื่อถึงว่า แต่ละครัวเรือนไม่มีทุนสำรองไว้ใช้ยามฉุกเฉินเลยหรือมีน้อยมากและในระดับชุมชนก็ไม่มีการออมในกองทุนใดกองทุนหนึ่งที่เอาไว้ใช้รับมือกับภัยพิบัติเลย แต่หากค่าคะแนนเข้าใกล้ 5 (ระดับสูงสุด) สื่อถึงว่า แต่ละครัวเรือนมีทุนสำรองไว้ใช้ยามฉุกเฉินค่อนข้างมากและในระดับชุมชนมีการออมในกองทุนบางอย่างในลักษณะเงินสำรองของชุมชนที่เอาไว้ใช้รับมือกับภัยพิบัติ เป็นต้น ซึ่งเงินสำรองดังกล่าวนี้เป็นทุนทางการเงินที่จะช่วยในการบรรเทาเยียวยาผู้ประสบภัยภายในชุมชนเองด้วยเงินของชุมชนเอง เป็นความสามารถในการช่วยเหลือตนเองได้ ก่อนที่ความช่วยเหลือจากภัยนอกจะเข้ามานั่นเอง

ตารางที่ 3 ระดับทุนชุมชน 3 ด้าน

ระดับทุนชุมชน 3 ด้าน	อบต.ปริก	ทต.พะตง	ทม.คลองแห
ระดับค่าเฉลี่ยของทุนทางสังคม (Perceived Social Capital)	3.38	2.93	3.19
ระดับค่าเฉลี่ยของทุนมนุษย์ (Perceived Human Capital)	3.09	3.17	3.08
ระดับค่าเฉลี่ยของทุนทางการเงิน (Perceived Financial Capital)	2.05	2.14	2.57

ที่มา: สมพร คุณวิชิต และคณะ (2562)

4.4 การออกแบบกระบวนการดำเนินงานเพื่อพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชน

จากข้อมูลความเสี่ยงภัยพิบัติ ระดับผลกระทบของอุทกภัยที่ครัวเรือนได้รับ ระดับการเตรียมความพร้อม รวมไปจนถึงลักษณะของทุนชุมชนข้างต้น คณะผู้วิจัยได้พิจารณาว่า ชุมชนในพื้นที่กลางน้ำ คือ เทศบาลตำบลพะตง เหมาะสมสำหรับการทดลองดำเนินการพัฒนาความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ (ชุมชนนำร่อง) ทั้งนี้ เนื่องจากพะตงเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำบริเวณกลางน้ำของคลองอู่ตะเภาที่มักเกิดน้ำท่วมทุกปี ที่ผ่านมาแกนนำของบางชุมชนก็มีส่วนร่วมในกิจกรรมกับทางหน่วยงานภาครัฐและภาคีเครือข่ายในการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ

มาบ้างพอสมควร อีกทั้งระดับทุนชุมชนด้านต่างๆ ยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะทุนทางการเงิน ทางชุมชนในพื้นที่นี้จึงน่าจะมีความสนใจและกระตือรือร้นในการเข้าร่วมโครงการ ทางผู้วิจัยจึงได้เลือกพื้นที่นี้สำหรับดำเนินโครงการนำร่อง โดยในขั้นแรกได้ประสานกับหลายชุมชนในพื้นที่เทศบาลตำบลพะตงเพื่อเชิญให้เข้ามารับฟังคำชี้แจงวัตถุประสงค์ของโครงการและสำรวจความสนใจหรือความสมัครใจในการเข้าร่วมโครงการ การประชุมดังกล่าวมีตัวแทนจาก 4 ชุมชนเข้าร่วม ได้แก่ ชุมชนบ้านสวนมะพร้าว ชุมชนย่านยาวฝั่งตะวันออก ชุมชนแสนสุข และชุมชนตลาด ซึ่งแม้ว่าทุกชุมชนที่เข้าร่วมต่างก็มีความสนใจ แต่มีหนึ่งชุมชนที่แสดงออกถึงความมุ่งมั่นและความสมัครใจมากที่สุด คือ ชุมชนบ้านสวนมะพร้าว คณะผู้วิจัยจึงได้เลือกชุมชนดังกล่าวเป็นชุมชนนำร่องในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากอุทกภัยของชุมชน

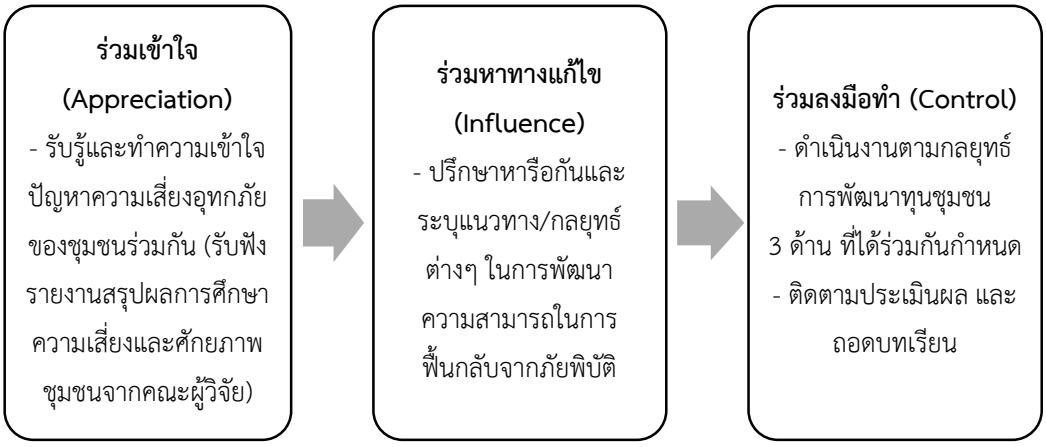
เมื่อทำการคัดเลือกชุมชนนำร่องได้แล้ว คณะผู้วิจัยได้ประสานไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องอีก 2 ภาคส่วน คือ ภาครัฐ (สำนักงานเทศบาลตำบล พะตง) และภาคเอกชน (โรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่) เพื่อร่วมหารือถึงแนวทางในการดำเนินโครงการดังกล่าว ซึ่งทั้งทางเทศบาลตำบลพะตงและโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่นำโดยบริษัทพาเนล พลัส จำกัด แสดงความประสงค์ที่จะเข้ามาร่วมหารือ โดยจากการประชุมกันของทุกฝ่าย ได้ความเห็นร่วมกันว่า จะมีการร่วมกันทำงานในลักษณะพันธมิตร 4 ฝ่าย ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาชน เป็นการร่วมกันทำงานตามความสมัครใจไม่มีการบังคับหรือแต่งตั้งเป็นคณะทำงานที่เป็นทางการ มีเพียงการแสดงความจำนงของแต่ละฝ่ายว่าสมัครใจหรือพร้อมให้ความช่วยเหลือหรือแสดงบทบาทใด กล่าวคือ ภาคเอกชนนำโดยบริษัทพาเนล พลัส จำกัด จะช่วยสนับสนุนเงินทุนเบื้องต้นบางส่วนสำหรับริเริ่มดำเนินกิจกรรมพัฒนาความสามารถของชุมชนในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติในอนาคต ขณะที่ภาครัฐทางเทศบาลตำบลพะตง จะช่วยเรื่องการจัดทำเอกสาร อำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆ และเป็นที่ปรึกษาด้านการธุรการหรือการประสานงาน ในส่วนของภาควิชาการหรือสถาบันการศึกษา คณะผู้วิจัยจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในเชิงวิชาการหรือการบริหารจัดการ สุดท้าย ภาคประชาชน คือ ชุมชนบ้านสวนมะพร้าว จะเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดด้วยตนเอง

สำหรับกระบวนการทำงานร่วมกันนั้น พันธมิตร 4 ฝ่ายได้ร่วมกันออกแบบขั้นตอนการดำเนินงานโดยนำหลักการพัฒนาชุมชนแบบ A-I-C และกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) มาประยุกต์ใช้ โดยแนวทางการพัฒนาแบบ A-I-C เป็นแนวทางการพัฒนาที่มี 3 ช่วงหรือขั้นตอน ได้แก่ ช่วงที่ 1 เรียกว่า A (Appreciation) ช่วงที่ 2 เรียกว่า I (Influence) และช่วงที่ 3 เรียกว่า C (Control) (สิทธิณัฐ ประพุทธนิติสาร, 2545) ซึ่งพันธมิตร 4 ฝ่ายได้ร่วมกันนำหลักการดังกล่าวมาดัดแปลงให้เข้ากับ

บริบทของการดำเนินงาน โดย A (Appreciation) ปรับเป็น ร่วมรับรู้เข้าใจปัญหา (ร่วมเข้าใจ) I (Influence) ปรับเป็น ร่วมคิดแก้ปัญหา (ร่วมหาทางแก้ไข) และ C (Control) = ปรับเป็น ร่วมดำเนินการ (ร่วมลงมือทำ)

สำหรับกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมที่ทางพันธมิตร 4 ฝ่ายได้นำมาปรับใช้ประกอบด้วย 1) การสร้างความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วน ระหว่างนักวิชาการ/นักพัฒนา (คนนอก) กับแกนนำของกลุ่มผู้ที่อยู่ในชุมชน 2) การวิเคราะห์ปัญหาแบบมีส่วนร่วม และ 3) การวางแผนปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม และ 4) การปฏิบัติและถอดประสบการณ์แบบมีส่วนร่วม (สิทธิณัฐ ประพุทธนิติสาร, 2545) โดยได้ปรับให้เข้ากับบริบทของการดำเนินงานเป็น 4 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 รับรู้และทำความเข้าใจปัญหาความเสี่ยงอุทกภัยของชุมชนร่วมกัน (รับฟังรายงานสรุปผลการศึกษาความเสี่ยงและศักยภาพชุมชนจากคณะผู้วิจัย) ขั้นตอนที่ 2 ปรึกษาหารือกันและระบุแนวทาง/กลยุทธ์ต่างๆ ในการพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติ ขั้นตอนที่ 3 ดำเนินงานตามกลยุทธ์การพัฒนาทุนชุมชน 3 ด้านที่ได้ร่วมกันกำหนด และขั้นตอนที่ 4 การติดตาม ประเมินผล และถอดบทเรียน กระบวนการทำงานร่วมกัน ในการพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากอุทกภัยของชุมชนบ้านสวนมะพร้าวที่พันธมิตร 4 ฝ่ายได้ร่วมกันออกแบบ สามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้

แผนภาพที่ 2 กระบวนการทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชนนำร่อง



ที่มา: สมพร คุณวิชิต และคณะ (2562)

ทั้งนี้ พันธมิตร 4 ฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดแนวทางการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 รับรู้และทำความเข้าใจปัญหาความเสี่ยงอุทกภัยของชุมชนร่วมกัน (รับฟังรายงานสรุปผลการศึกษาความเสี่ยงและศักยภาพชุมชนจากคณะผู้วิจัย)

ขั้นตอนนี้ ได้มีการประชุมร่วมกันของพันธมิตร 4 ฝ่าย โดยคณะผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษาความเสี่ยงอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลตำบลพะตง โดยได้แสดงข้อมูลปัจจัยความเสี่ยงให้แก่ทุกฝ่ายได้รับทราบทั้งลักษณะภัยที่เกิดขึ้น ความล่อแหลม และความเปราะบาง ผลการสำรวจผลกระทบที่ครัวเรือนได้รับ ระดับการเตรียมความพร้อมที่ผ่านมาของครัวเรือน และระดับทุนชุมชน 3 ด้านที่สำคัญต่อความสามารถในการฟื้นกลับจากอุทกภัยของชุมชน

ขั้นตอนที่ 2 ปรึกษาหารือกันและระบุแนวทาง/กลยุทธ์ต่างๆ ในการพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติ

พันธมิตร 4 ฝ่ายได้ประชุมปรึกษาหารือกันถึงแนวทางการพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากอุทกภัยของชุมชนบ้านสวนมะพร้าว ผลการประชุมมีความเห็นร่วมกันว่าควรใช้กลยุทธ์พัฒนาทุนชุมชน 3 ด้าน โดยเริ่มจาก กลยุทธ์ที่ 1 คือ การพัฒนาทุนมนุษย์ของชุมชนให้เป็นผู้มีความรู้ มีทักษะที่จำเป็นสำหรับจัดการกับวิกฤติภัยพิบัติด้วยตนเอง กลยุทธ์ที่ 2 คือ การพัฒนาทุนทางสังคมให้สมาชิกในชุมชนมีปฏิสัมพันธ์กันมากขึ้น มีความกลมเกลียวสมัครสมานสามัคคียิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การระดมกำลังคนและทรัพยากรต่างๆ ภายในชุมชนเพื่อรับมือกับอุทกภัยเป็นไปได้ง่ายขึ้น และกลยุทธ์ที่ 3 คือ การพัฒนาทุนทางการเงินโดยการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติชุมชนจากชุมชน เพื่อให้มีทรัพยากรการเงินที่เป็นของชุมชนเองสำหรับใช้ดำเนินการลดความเสี่ยง พัฒนาคุณภาพชีวิต รับมือ และฟื้นฟูจากอุทกภัย โดยไม่ต้องรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว

ขั้นตอนที่ 3 ดำเนินงานตามกลยุทธ์การพัฒนาทุนชุมชน 3 ด้าน ที่ได้ร่วมกันกำหนด

ขั้นตอนนี้ เป็นการดำเนินการตามกลยุทธ์ทั้ง 3 กลยุทธ์ที่ได้ร่วมกันกำหนดขึ้นรายละเอียดโดยสังเขปมีดังต่อไปนี้

การดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่ 1 การพัฒนาทุนมนุษย์ ชุมชนบ้านสวนมะพร้าวได้ส่งตัวแทนชุมชนจำนวนหนึ่งไปเรียนรู้การจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ ณ ชุมชนวัดเขาจอมคีรีนาคพรต เทศบาลนครนครสวรรค์ โดยได้เรียนรู้ 1) แนวทางการสร้างกลไกและการพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการจัดการภัยพิบัติด้วยตนเอง 2) มาตรการในการป้องกันและรับมืออุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีการบรรยายให้ความรู้โดยผู้เชี่ยวชาญจากเทศบาลนครนครสวรรค์ และ 3) แนวทางการจัดตั้งและการบริหารจัดการกองทุนจัดการภัยพิบัติชุมชน ซึ่งบรรยายโดยคุณอร่ามศรี จันทร์สุขศรี แกนนำชุมชนวัดเขาจอม

คีรีนาคพรต และคุณมธุรพจน์ สิงห์เวียง ตัวแทนเครือข่ายพัฒนาชุมชนเมืองนครสวรรค์ จากนั้นแกนนำชุมชนที่ไปศึกษาเรียนรู้ข้างต้นได้กลับมาถ่ายทอดประสบการณ์และความรู้ที่ได้ให้กับสมาชิกอื่นๆ ของชุมชนบ้านสวนมะพร้าวผ่านการประชุมแบบไม่เป็นทางการ

การดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่ 2 การพัฒนาทุนทางสังคม มีการดำเนินงานที่ช่วยส่งเสริมให้สมาชิกในชุมชนมีปฏิสัมพันธ์กันจนนำไปสู่ความสนิทสนมกันมากยิ่งขึ้นจากแต่ก่อนที่บางคนแทบไม่เคยได้พูดคุยกัน โดยกิจกรรมสำคัญ ได้แก่ การพัฒนาทุนทางสังคมผ่านเวทีการประชุมของชุมชน (Formal Community Meeting) การพัฒนาทุนทางสังคมผ่านการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม (Social Events) และพัฒนาทุนทางสังคมผ่านการพูดคุยปรึกษาหารือกันบนแอปพลิเคชันไลน์กลุ่มของสมาชิกชุมชนบ้านสวนมะพร้าว เหล่านี้ถือเป็นช่องทางหรือพื้นที่สำหรับคนในชุมชนได้สร้างปฏิสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดความสมัครสมานสามัคคีความกลมเกลียวเป็นปึกแผ่นในชุมชนมากยิ่งขึ้น

การดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่ 3 การพัฒนาทุนทางการเงิน เริ่มในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 จนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นเดือนที่ได้มีการก่อตั้งกองทุนการจัดการภัยพิบัติของชุมชนบ้านสวนมะพร้าวขึ้นมาภายใต้ชื่อ “กองทุนเพื่อความมั่นคงชุมชนบ้านสวนมะพร้าว” นับเป็นช่วงเวลาถึง 7 เดือนในการดำเนินการให้เกิดขึ้น ขั้นตอนการจัดตั้งกองทุนฯ เริ่มจาก 1) ทำความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อการจัดการภัยพิบัติชุมชน 2) เรียนรู้การบริหารจัดการกองทุนเพื่อการจัดการภัยพิบัติชุมชนต้นแบบ 3) ถ่ายทอดความรู้ให้แก่สมาชิกชุมชนและกำหนดแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน 4) ดำเนินการร่างระเบียบกองทุนฯ และให้ความเห็นชอบร่างระเบียบกองทุนฯ 5) วางกลไกการบริหารจัดการโดยการแต่งตั้งกรรมการบริหารกองทุนฯ 6) ชี้แจงระเบียบข้อบังคับกองทุนฯ และเปิดรับสมัครสมาชิกกองทุนฯ 7) ดึงภาคีเครือข่ายในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชน และ 8) ดำเนินการประชุมใหญ่สามัญครั้งที่ 1 เพื่อรายงานผลและวางแผนงานในปีต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 การติดตามประเมินผล และถอดบทเรียน

ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งกองทุนฯ ขึ้นมาแล้ว คณะกรรมการกองทุนฯ และคณะผู้วิจัยได้ร่วมกันติดตามผลการดำเนินงานของกองทุนฯ และถอดบทเรียนการดำเนินงานทั้งในรอบ 6 เดือน (ครั้งที่ 1) และ 9 เดือน (ครั้งที่ 2) โดยจากการประชุมติดตามผลและถอดบทเรียนดังกล่าว ตัวแทนคณะกรรมการกองทุนฯ ได้ระบุว่ายังไม่มีปัญหาอะไรในเรื่องการดำเนินงานทุกอย่างดำเนินการได้ปกติ มีการเก็บเงินสมทบจากสมาชิกเข้ากองทุนฯ เป็นประจำอยู่ทุกเดือน ซึ่งเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของกองทุนฯ ที่มีการกำหนดไว้ทุกประการ รวมทั้งมีการหารือกันถึงแนวทางในการนำเงินกองทุนไปทำโครงการหรือกิจกรรมที่พัฒนาชุมชนทั้งในแง่คุณภาพ

ชีวิต สุขภาพ การลดความเสี่ยงภัยพิบัติ และการพัฒนาเศรษฐกิจในแง่ของการเพิ่มรายได้ของสมาชิกกองทุนฯ เป็นต้น

5. สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

ภัยพิบัติที่เกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศนั้นมีแนวโน้มที่จะเกิดสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอุทกภัยเกิดบ่อยขึ้นและมีแนวโน้มรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งชุมชนในพื้นที่เทศบาลตำบลพะตง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีทั้งความล่อแหลมและความเปราะบางที่จะได้รับผลกระทบต่ออุทกภัยเกือบทุกปี ฉะนั้น การดำเนินการต่างๆ เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงอุทกภัยและสร้างศักยภาพในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและสอดรับกับแนวทางการลดความเสี่ยงภัยพิบัติของกรอบ Hyogo Framework for Action 2005-2045: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters และกรอบ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 อย่างไรก็ตาม การที่จะชักชวนให้ครัวเรือนในบางชุมชนลุกขึ้นมาดำเนินการลดความเสี่ยงภัยพิบัติและสร้างความสามารถในการรับมือและฟื้นกลับจากภัยพิบัติด้วยตนเองนั้นอาจไม่ใช่เรื่องที่จะทำได้ง่ายๆ เพราะจากการถอดบทเรียนของชุมชนในพื้นที่เทศบาลพะตง พบว่า โดยส่วนใหญ่คนในชุมชนให้ความสำคัญกับปากท้องการประกอบอาชีพ เพื่อหารายได้มาใช้จ่ายภายในครอบครัว เช่น ซื้ออาหาร ดูแลสุขภาพ และเพื่อการศึกษาของสมาชิกในครอบครัว มากกว่าเรื่องการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงได้ออกแบบวิธีการวิจัยที่ช่วยให้ชุมชนมองเห็นความสำคัญและเต็มใจเข้าร่วมในการดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงและเพิ่มความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติโดยการพึ่งพากำลังความสามารถและทรัพยากรของตนเองให้ได้มากที่สุด ผลจากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวิธีการวิจัยต่างๆ จึงนำมาสู่การจัดทำโครงการวิจัยที่คนในชุมชนสามารถเข้าถึงหรือเข้าใจได้ง่าย โดยเริ่มจากการทำความเข้าใจความเสี่ยง ซึ่งเป็นไปตาม Priority 1 ของกรอบการดำเนินงาน Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 คือ การทำความเข้าใจหรือรู้จักความเสี่ยงในพื้นที่ (Understanding Disaster Risk) (United Nations, 2015) โดยได้ทำการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยความเสี่ยงภัยพิบัติของชุมชนในพื้นที่ทั้งในแง่ภัยที่มักเกิดขึ้นในพื้นที่ ความล่อแหลมหรือการเปิดรับต่อภัย ความเปราะบาง และผลกระทบที่ครัวเรือนในชุมชนได้รับจากภัยพิบัติในช่วงที่ผ่านมา รวมไปถึงทำความเข้าใจปัจจัยที่ช่วยลดทอนความเสี่ยงหรือเพิ่มความสามารถในการรับมือ นั่นคือ ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพของครัวเรือนทั้งในแง่การเตรียมความพร้อมและทุนชุมชน 3 ด้าน (ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนทางการเงิน) โดยข้อมูลเหล่านี้ ได้ถูกนำมาใช้เป็นฐาน

ในการออกแบบกระบวนการดำเนินงานร่วมกันของพันธมิตร 4 ฝ่ายในพื้นที่ คือ ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริษัทเอกชน (โรงงานอุตสาหกรรม) และสถาบันการศึกษา (โดยกลุ่มผู้วิจัย) เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชนนำร่อง ทั้งนี้จากการทำงานร่วมกันผ่านการประชุมทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริษัทเอกชน (โรงงานอุตสาหกรรม) และสถาบันการศึกษา (โดยกลุ่มผู้วิจัย) ได้นำมาสู่การพัฒนากลยุทธ์การเสริมสร้างทุนชุมชน 3 ด้านที่จำเป็นต่อการฟื้นกลับจากภัยพิบัติ นั่นคือ กลยุทธ์การพัฒนาคน กลยุทธ์การพัฒนาความสัมพันธ์ความกลมเกลียวสามัคคีของคนในชุมชน และกลยุทธ์การพัฒนาเงินกองกลางของชุมชน เพื่อใช้ในการจัดการภัยพิบัติและสร้างความมั่นคงของชุมชน ซึ่งในทางวิชาการก็คือ การสร้างทุนชุมชน 3 ด้าน ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนทางการเงิน นั่นเอง ซึ่งทุน 3 ประเภทนี้ สามารถใช้เป็นฐานในการจัดการภัยพิบัติสำหรับชุมชนได้ (เพ็ญประภา ภัทรานุกรม, 2553; Pooley et al., 2006; Buckland & Rahman, 1999; Rhinard & Sundelius, 2010; Buckle et al., 2003; Gilbert, 2010) ผลการวิจัยของโครงการนี้ ทั้งในแง่กระบวนการทำงานร่วมกันและกลยุทธ์การพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชนนำร่อง (บ้านสวนมะพร้าว) ถือเป็นตัวแบบหนึ่งในการพัฒนาที่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่นๆ สามารถนำไปปรับใช้ตามบริบทความเสี่ยงและบริบททางสังคมของพื้นที่นั้นๆ ได้

ข้อเสนอแนะที่ได้จากงานวิจัย คือ ในด้านการพัฒนานั้น ชุมชนควรทำหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มทำสิ่งดีๆ ให้กับชุมชนเอง คอยช่วยกันคิดว่าจะทำกิจกรรมหรือโครงการอะไรดีเพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนาชุมชนให้ดีขึ้น นำประเด็นปัญหามาพูดคุย ร่วมกันตัดสินใจว่าอยากทำอะไร กล้าที่จะขอคำปรึกษา คำแนะนำในเชิงวิชาการหรือการจัดการจากหน่วยงานที่เป็นพันธมิตรหรือภาคีเครือข่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ควรทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องระเบียบที่เกี่ยวข้องกับทางราชการต่างๆ สนับสนุนเอื้อเฟื้อสถานที่และทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ อำนวยความสะดวกในเรื่องการจัดประชุม การเชิญประชุม การจัดทำเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน/โรงงานในพื้นที่ควรทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนด้านทรัพยากรทางการเงิน โดยควรให้การสนับสนุนแบบมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ การต่อยอด นำไปสู่การพึ่งพาตนเอง คือ การสร้างชุมชนจัดการตนเอง นอกจากนี้ โรงงานหรือบริษัทควรเชื่อมโยงภารกิจและเป้าหมายของตนเข้ากับเป้าหมายและความต้องการของชุมชน คือ เข้าหาชุมชน พูดคุย รับฟังปัญหา ความต้องการ แล้วนำปัญหาหรือความต้องการนั้นไปสื่อสารต่อผู้บริหาร จากนั้นนำปัญหาหรือความต้องการนั้นไปเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายขององค์กร สุดท้าย นักวิชาการหรือนักวิจัยในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาในพื้นที่ ควรทำหน้าที่เป็น “ที่ปรึกษาเชิงวิชาการหรือการบริหารจัดการ”

ให้กับชุมชน พร้อมทั้งการทำหน้าที่เป็น “ตัวเชื่อม” พันธมิตร 3 ฝ่ายเข้าหากัน (ชุมชน-โรงงาน-องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) โดยเริ่มจากช่วยชุมชนศึกษาปัญหาหรือระบุประเด็นที่ต้องการพัฒนา ช่วยเสนอแนวคิดหรือทางเลือกกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ช่วยออกแบบหรือจัดทำข้อเสนอโครงการให้กับชุมชน เป็นต้น

ในส่วนของข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไปนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการวิจัยติดตามผลว่าหลังจากที่มีพัฒนาทุนทั้ง 3 ด้านขึ้นมาแล้ว หากภายหลังมีเหตุการณ์ภัยพิบัติหรือภัยฉุกเฉินเกิดขึ้น สมาชิกในชุมชนจะสามารถรับมือและฟื้นกลับได้ดีโดยการใช้ฐานทุนต่างๆ ที่ตนได้พัฒนาขึ้นหรือไม่ ทำได้ดีมากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอะไรในการดำเนินการตลอดจนชุมชนจะมีความสามารถในการจัดการให้กองทุนเพิ่มพูนและยั่งยืนได้นานเพียงใด นอกจากนี้ จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมว่า ชุมชนจะสามารถใช้ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนการเงินที่มีอยู่ ต่อยอดไปสู่กิจกรรมหรือโครงการในลักษณะการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ การพัฒนาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สุขภาพ และทางสังคม ตลอดจนก้าวไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยตนเองได้มากน้อยเพียงใด ที่สำคัญที่สุด คือ ควรมีการศึกษาติดตามว่า กระบวนการทำงานร่วมกันของพันธมิตรหรือภาคีเครือข่ายที่เคยออกแบบไว้ยังใช้งานได้ดีอยู่หรือไม่ มีข้อติดขัดหรือมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานร่วมกันให้ดียิ่งขึ้นไปอีก ท้ายที่สุด สำหรับนักวิจัยทั่วไป ควรมีการพัฒนาโครงการวิจัยเพื่อหาวิธีว่าคนในชุมชนใดชุมชนหนึ่งจะอาศัยหรือนำเอาประสบการณ์ของชุมชนอื่นๆ ที่ประสบความสำเร็จแล้วมาปรับใช้หรือเป็นตัวอย่างในการดำเนินการเพื่อสร้างความสามารถในการฟื้นกลับให้กับตนได้อย่างไร เพื่อเป็นการส่งเสริมการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ได้จริงเป็นวงกว้างมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

เพ็ญประภา ภัทรานุกรม. (2553). การพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชนประสบภัยพิบัติสึนามิ: กรณีศึกษาชุมชนในพื้นที่จังหวัดพังงา. *วารสารร่มพฤกษ์, 28*(2), 1-34.

สมพร คุณวิชิต, พนาลี ชีวกิดาการ, และชนิษฎา ชูสุข. (2562). *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องการพัฒนาความสามารถในการจัดการภัยพิบัติของชุมชนในพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยลุ่มน้ำย่อยคลองอู่ตะเภา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.

สิทธิณัฐ ประพุทธนิติสาร. (2545). *การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม: แนวคิดและแนวปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ภาษาอังกฤษ

Birkland, T. A. (2010). Federal Disaster Policy: Learning, Priorities, and Prospects for Resilience. In Comfort, L. K., Boin, A. & Demchak, C. C. (Eds.). *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events* (pp. 106-128). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Boin, A., Comfort, L. K., & Demchak, C. C. (2010). The Rise of Resilience. In Comfort, L. K., Boin, A., & Demchak, C. C. (Eds.). *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events* (pp. 1-12). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Buckland, J., & Rahman, M. (1999). Community-based Disaster Management During the 1997 Red River Flood in Canada. *Disasters, 23*(3), 174-191.

Buckle, P. (2006). Assessing Social Resilience. *Disaster Resilience: An Integrated Approach, 88*, 104.

Buckle, P., Marsh, G., & Smale, S. (2003). *The Development of Community Capacity as Applying to Disaster Management Capability (project 14/2002)*. Mt Macedon, Australia: Emergency Management Australia.

Burby, R., Deyle, R. E., Godschalk, D. R., & Olshansky, R. B. (2000). Creating Hazard Resilient Communities Through Land-Use Planning. *Natural Hazards Review, 1*(2), 99-106.

Comfort, L. K., Boin, A., & Demchak, C. C. (2010). *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). A Place-based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters. *Global Environmental Change, 18*(4), 598-606.

Cutter, S. L., Burton, C. G., & Emrich, C. T. (2010). Disaster Resilience Indicators for Benchmarking Baseline Conditions. *Journal of Homeland Security and Emergency Management, 7*(1), 1-22.

Gilbert, C. (2010). Planning for Catastrophe: How France is Preparing for the Avian Flu and What It Means for Resilience. In Comfort, L. K., Boin, A., & Demchak, C. C. (Eds.). *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events* (pp. 180-195). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Jang, L., & La Mendola, W. (2006). The Hakka Spirit as a Predictor of Resilience. In Paton, D., & Johnston, D. (Eds.). *Disaster Resilience: An Integrated Approach* (pp. 174-189). Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher, Ltd.

Jang, L., & Wang, J. (2009). Disaster Resilience in a Hakka Community in Taiwan. *Journal of Pacific Rim Psychology, 3*(2), 55-65.

Johnston, D., Becker, J., & Cousins, J. (2006). Lifelines and Urban Resilience. In Paton, D., & Johnston, D. (Eds.). *Disaster Resilience: An Integrated Approach* (pp. 40-65). Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher, Ltd.

Kendra, J. M., & Wachtendorf, T. (2003). Elements of Resilience After the World Trade Center Disaster: Reconstructing New York City's Emergency Operations Center. *Disasters, 27*(1), 37-53.

Khunwishit, S. (2013). Community Resilience in Thailand: A Case Study of Flood Response in Nakhonsawan City Municipality (Doctoral dissertation), University of North Texas. Retrieved June 9, 2017, from http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc271841/

Lahad, M. (2008). Post Traumatic Responses in Disasters: A Community Perspective. In Gow, K., & Paton, D. (Eds.). *The Phoenix of Natural Disasters: Community Resilience* (pp. 33-46). New York City, NY: Nova Science Publishers, Inc.

Manyena, S. B. (2006). The Concept of Resilience Revisited. *Disasters, 30*(4), 433-450.

Mileti, D. S. (1999). *Disasters by Design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States*. Washington DC: Joseph Henry Press.

Paton, D., & Auld, T. (2006). Resilience in Emergency Management: Managing the Flood. In Paton, D., & Johnston, D. (Eds.). *Disaster Resilience: An Integrated Approach* (pp. 267-287). Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher, Ltd.

Paton, D., & Tang, C. S. (2008). Resilience, Adaptive Capacity and Posttraumatic Growth in Thai Communities Following the 2004 Indian Ocean Tsunami. In Gow, K., & Paton, D. (Eds.). *The Phoenix of Natural Disasters: Community Resilience* (pp. 235-250). New York City, NY: Nova Science Publishers, Inc.-

Paton, D., McClure, J., & Burgelt, P. (2006). Natural Hazard Resilience: The Role of Individual and Household Preparedness. In Paton, D., & Johnston, D. (Eds.). *Disaster Resilience: Integrated Approach* (pp. 105-127). Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher, Ltd.

Paton, D., Millar, M., & Johnston, D. (2001). Community Resilience to Volcanic Hazard Consequences. *Natural Hazards, 24*(2), 157-169.

Pooley, J. A., Cohen, L., & O'Connor, M. (2006). Links Between Community and Individual Resilience: Evidence from Cyclone Affected Communities in North West Australia. In Paton, D., & Johnston, D. (Eds.). *Disaster Resilience: An Integrated Approach* (pp. 161-173). Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher, Ltd.

Rhinard, M., & Sundelius, B. (2010). The Limited of Self-Reliance: International Cooperation as a Source of Resilience. In Comfort, L. K., Boin, A., & Demchak, C. C. (Eds.). *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events* (pp. 196-219). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Schneider, R. O. (2006). Hazard Mitigation: A Priority for Sustainable Communities. In Paton, D., & Johnston, D. (Eds.). *Disaster Resilience: An Integrated Approach* (pp. 66-87). Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher, Ltd.

Schwab, A. K., Brower, D. J., & Eschelbac, K. (2007). *Hazard Mitigation and Preparedness: Building Resilient Communities*. Hoboken, NJ: John Wiley & Son.

UNISDR. (2005). Hyogo Framework for Action (HFA). Retrieved May 24, 2015, from http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa

UNISDR. (2009). *2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*. Retrieved May 24, 2015, from https://www.undrr.org/publication/2009-unisdr-terminology-disaster-risk-reduction

United Nations. (2005). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. Retrieved May 24, 2015, from https://www.unisdr.org/files/18197_midterm.pdf

United Nations. (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. Retrieved May 25, 2015, from http://www.wcdrr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030.pdf