

บทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ พ.ศ. 2554



นางสาวสุพัตรา ม่วงนุ่ม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
พ.ศ. 2558

**The Role of Nonthaburi City Municipality in Promoting People's Participation
in Flood Prevention in the Year of 2011**

Miss Suphattra Muangnum



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement for
the Degree of Master of Political Science in Politics and Government

School of Political Science

Sukhothai Thammathirat Open University

2015

| | |
|----------------------------|--|
| หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ | บทบาททัศนศาสตร์นทพรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม พ.ศ. 2554 |
| ชื่อและนามสกุล | นางสาวศุภัตรา ม่วงปุ่น |
| วิชาเอก | การเฝ้าระวังการปกครอง |
| สาขาวิชา | รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| อาจารย์ที่ปรึกษา | รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล |

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2559

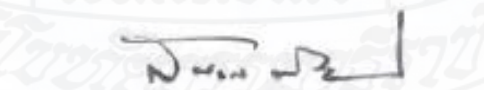
คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล)



..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. อิศรชัย)



.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมปดุม นิชยม โทษ)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้าวีอิสระ บทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม พ.ศ. 2554

ผู้ศึกษา นางสาวสุพัตรา ม่วงน่วม รหัสนักศึกษา 2568000562 ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล ปีการศึกษา 2558

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) บทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม (2) ปัญหา และอุปสรรคของเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม (3) เสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารเทศบาลนครนนทบุรี กลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มผู้นำชุมชน ประชาชนในการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง จำนวน 13 คน เครื่องมือในการวิจัยใช้แบบสัมภาษณ์ และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

ผลการศึกษาพบว่า (1) บทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมคือ 1) การให้ข้อมูลข่าวสาร (เสียงตามสาย) การสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับเทศบาลนครนนทบุรี 2) การทำประชาคมเมืองเพื่อเปิดให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น 3) การให้ประชาชนร่วมมือปฏิบัติงานกับเทศบาล 4) การให้ประชาชนร่วมตัดสินใจจากการเข้าร่วมประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นนำไปสู่การจัดการที่ดีในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม และ 5) การให้ประชาชนร่วมตรวจสอบได้โดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์และเอกสารแผ่นพับ (2) ปัญหาและอุปสรรคของเทศบาลนครนนทบุรีคือ 1) ขาดสื่อและการไม่เข้าใจของประชาชน 2) ประชาชนไม่เห็นความสำคัญและไม่เข้าใจการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม 3) ความขัดแย้งทางความคิด และ 4) ด้านงบประมาณที่ไม่เพียงพอในการทำคั้นกันน้ำถาวร (3) ข้อเสนอแนะคือ 1) การวางแผนการบริหารและการจัดการปัญหาน้ำท่วมพร้อมทั้งการพัฒนาบุคลากร 2) การส่งเสริมให้ประชาชนไปศึกษาดูงานที่อื่นๆหรือการนำแนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมต่างๆมาเป็นกรณีศึกษา เพื่อนำมาปรับปรุงใช้ในพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี

คำสำคัญ บทบาท เทศบาลนครนนทบุรี การมีส่วนร่วม ปัญหา น้ำท่วม พ.ศ. 2554

Independent Study title: The Role of Nonthaburi City Municipality in Promoting People's Participation in Flood Prevention in the Year of 2011

Author: Miss Suphattra Maungnum; **ID:** 2568000562; **Degree:** Master of Political Science ;

Independent Study advisor: Dr. Pathan Suvanamongkol, Associate Professor;

Academic year: 2015

Abstract

The objectives of the research are (1) to study the role of Nonthaburi city municipality in promoting people's participation in flood prevention; (2) to study the challenges encountered by Nonthaburi municipality in fulfilling that role; and (3) to provide recommendations for solving those problems and improving the role of Nonthaburi municipality.

This study is a qualitative research. Thirteen persons were selected for interviews, including the executive persons of Nonthaburi municipality, senior officials, and community leaders. The research employs interview questionnaires and descriptive analysis as main methods.

The study shows that Nonthaburi municipality undertook the lead role in promoting public participation in solving the flood problem by (1) providing public information and creating public awareness of participation in municipal affairs; (2) holding town hall meeting and public hearing; (3) seeking public partnerships for municipal works; (4) brainstorming ideas which led to good governance in resolving the flood; and, (5) disseminating information through the website and brochures. However, some key challenges were present. They were identified as (1) lack of correct information among the local public; (2) lack of awareness of the importance of participation; (3) divergence of conflictual perspectives; and (4) inadequate budget allocation for constructing permanent dikes. Key recommendations are provided as follows: (1) improving management and capacity building; (2) increasing budget allocation for permanent dikes; and (3) taking a study visit to learn about best practice in flood prevention for further improvement of Nonthaburi municipality.

Keyword : Roles; Nonthaburi Municipality; Participation; Flooding in 2011

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้ สำเร็จลุล่วงลงด้วยดีเพราะได้รับความอนุเคราะห์ ความช่วยเหลือการสนับสนุน และการให้ความร่วมมือจากเทศบาลนครนนทบุรี และชุมชนในเขตเทศบาลนครนนทบุรี ประกอบด้วย ผู้บริหารเทศบาลนครนนทบุรี ข้าราชการฝ่ายประจำเทศบาลนครนนทบุรี ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลนครนนทบุรีทุกท่านในการร่วมให้ข้อมูลงานวิจัย

ขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในสาขารัฐศาสตร์ทุกท่านของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ให้คำแนะนำช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ให้ข้อคิด คำแนะนำ คำชี้แนะ ให้กำลังใจ วิพากษ์วิจารณ์ปรับปรุงแก้ไขงานวิจัยนี้มาโดยตลอดระยะเวลาการศึกษาวิจัยจนเสร็จสมบูรณ์ และขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ยุทธพร อิศรชัย ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าร่วมเป็นกรรมการสอบการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ทำให้งานศึกษาวิจัยฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณงบประมาณการศึกษาทั้งหมดของบิดามารดาที่สนับสนุนให้ได้ศึกษาเล่าเรียนปริญญาโทคณะรัฐศาสตร์ในครั้งนี้ รวมไปถึงกำลังใจจากคนในครอบครัวญาติ พี่น้อง เพื่อนๆ

ขอขอบคุณนายสุรเชษฐ ผ่องอำไพ สำหรับกำลังใจและการช่วยเหลือทุกอย่างอย่างจนการศึกษาครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ รัฐศาสตร์ 13 มสธ. โดยเฉพาะคุณสมชัย คุณทัศนีย์ คุณปริญญา สำหรับการช่วยเหลือในการเรียนและกำลังใจที่ดีเสมอมาจนประสบความสำเร็จในการศึกษาครั้งนี้

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า งานศึกษาวิจัยเรื่องนี้จะประโยชน์ต่อการเกิดองค์ความรู้ใหม่ในแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนและจรโลงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยพลังของชุมชนตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในพื้นที่ต่อไป

สุพัตรา ม่วงน่วม

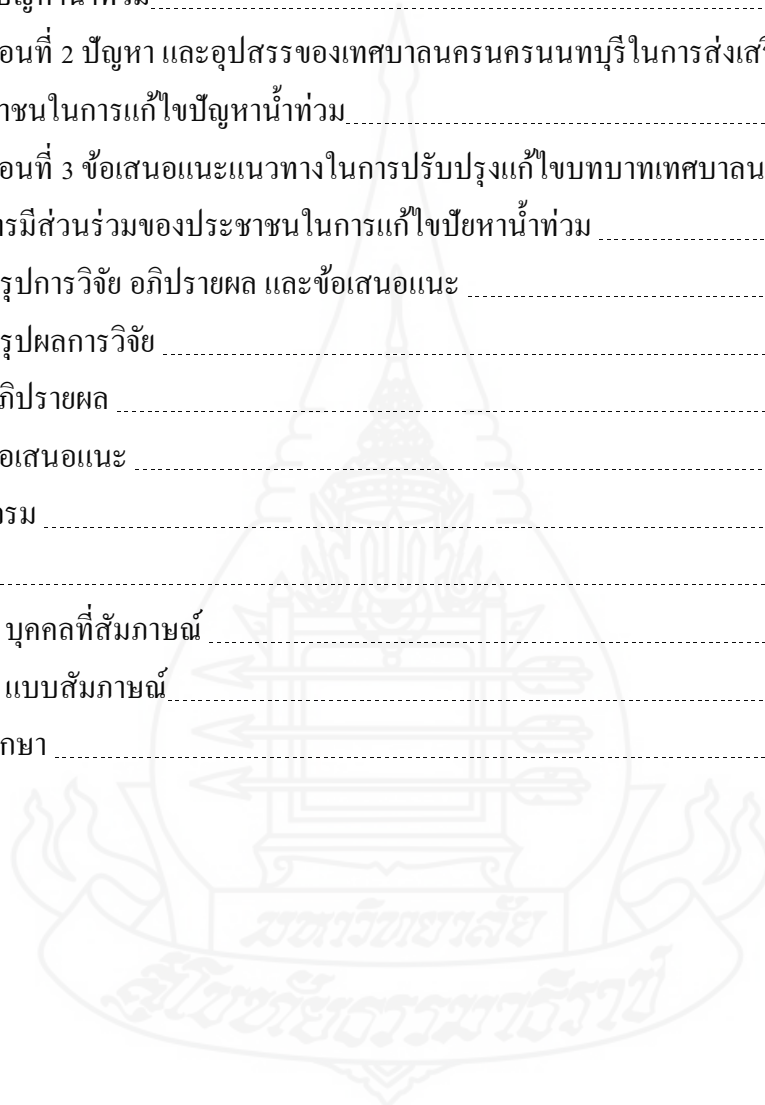
ตุลาคม 2559

สารบัญ

| | หน้า |
|--|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ | จ |
| กิตติกรรมประกาศ | ฉ |
| สารบัญตาราง | ฅ |
| สารบัญภาพ | ญ |
| บทที่ 1 บทนำ | 1 |
| ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| วัตถุประสงค์การศึกษา | 2 |
| กรอบแนวคิดของการวิจัย | 3 |
| ขอบเขตของการวิจัย | 3 |
| นิยามศัพท์เฉพาะ | 4 |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ | 5 |
| บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง | 6 |
| แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น | 6 |
| แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น | 12 |
| แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ | 20 |
| แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน | 25 |
| แนวคิดการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น | 31 |
| สภาพทั่วไปของเทศบาลนครนนทบุรี | 75 |
| งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง | 80 |
| บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย | 85 |
| ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง | 85 |
| เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย | 87 |
| การเก็บรวบรวมข้อมูล | 87 |
| การวิเคราะห์ข้อมูล | 88 |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า |
|--|------|
| บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล | 89 |
| ตอนที่ 1 บทบาทของเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วม | 89 |
| ตอนที่ 2 ปัญหา และอุปสรรคของเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วม | 100 |
| ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วม | 106 |
| บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ | 118 |
| สรุปผลการวิจัย | 119 |
| อภิปรายผล | 123 |
| ข้อเสนอแนะ | 128 |
| บรรณานุกรม | 130 |
| ภาคผนวก | 135 |
| ก นุคคลที่สัมภาษณ์ | 136 |
| ข แบบสัมภาษณ์ | 138 |
| ประวัติผู้ศึกษา | 144 |



สารบัญตาราง

หน้า

| | | |
|--------------|--|----|
| ตารางที่ 4.1 | ค่าใช้จ่ายจากงบประมาณของเทศบาลนครนนทบุรี | 97 |
| ตารางที่ 4.2 | การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์สิ่งของต่างๆ จากภาคเอกชน และหน่วยงานต่างๆ | 98 |
| ตารางที่ 4.3 | แสดงจำนวนบุคลากรป้องกันน้ำท่วมระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม-15 พฤศจิกายน 2554 | 99 |



สารบัญภาพ

| | หน้า |
|---|------|
| ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย | 3 |
| ภาพที่ 2.1 โครงสร้างกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่..... | 43 |
| ภาพที่ 2.2 การประสานการปฏิบัติการจัดการสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแนวคิด..... | 44 |
| ภาพที่ 2.3 รูปแบบการประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กร การกุศล มูลนิธิ และภาคประชาชนในพื้นที่..... | 45 |
| ภาพที่ 2.4 รูปแบบการประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยทหาร องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรภายนอกเขตการบริหารจัดการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่..... | 46 |
| ภาพที่ 2.5 สภาพภูมิศาสตร์โดยทั่วไปของเทศบาลนครนนทบุรี..... | 79 |



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้มีการส่งเสริมในเรื่องของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการบริหารองค์กรอย่างอิสระมากยิ่งขึ้น และมีความสำคัญอย่างเด่นชัดมากขึ้น จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตัวเอง รวมถึงมีความสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ที่พยายามจะส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาและการจัดการความรู้มากขึ้น ส่งผลให้ชุมชนมีการรวมกลุ่มและเรียนรู้ร่วมกัน สามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ในระดับหนึ่ง เป็นการเตรียมความพร้อมของท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและมีกลไกการบริหารงานให้พร้อมรับภารกิจกระจายอำนาจ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 บทที่ 3 พ.ศ. 2550-2554) เทศบาลเป็นองค์การการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (รวมทั้งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543) มาตรา 56 ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายเทศบาลนครมีอำนาจอิสระในการบริหาร การกำหนดแนวทางการทำงาน การจัดทำแผนพัฒนาการและการใช้จ่ายงบประมาณของตนเอง จึงมีหน้าที่โดยตรงในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีกิจกรรมที่ต้องคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เทศบาลนครนนทบุรี มีสภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มต่ำติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาเหมาะแก่ด้านการเกษตร แต่เนื่องจากความเจริญเติบโตจากสังคมชนเมืองกลายเป็นสังคมเมืองมีประชาชนแฝงเพิ่มมากขึ้น พื้นที่ทั้งหมดจึงแปรสภาพจากการเกษตรไปเป็นการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ เป็นแหล่งอุตสาหกรรมและแหล่งธุรกิจมากขึ้น มีคลองสายหลักที่ระบายน้ำจากฝั่งตะวันออกลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา มี 10 สาย และมีคลองไหลเวียนในแนวทิศเหนือใต้ จำนวน 7 สาย ระบายน้ำลงคลองหลัก แหล่งน้ำในเทศบาลนครนนทบุรี นับว่ามีความสำคัญมาตั้งแต่อดีต การตั้งถิ่นฐานของประชาชนมักจะตั้งอยู่ตามแหล่งน้ำและได้ใช้ประโยชน์มากมาย ทั้งด้านการคมนาคม

ขนส่ง การอุปโภคบริโภค เป็นแหล่งผลิตอาหารจากพืชผลและสัตว์น้ำ แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร การอุตสาหกรรม ตลอดจนเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ที่สืบทอดวัฒนธรรมและประเพณี เสริมสร้างภูมิทัศน์ให้แก่ชุมชน ที่โล่งสำหรับระบายอากาศของเมือง นอกจากนี้แม่น้ำลำคลองยังเป็นแหล่งรวมของศิลปวัฒนธรรมประเพณีวิถีชีวิตที่สร้างสมสืบทอดต่อกันมาจากชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาแต่โบราณ ซึ่งสิ่งเหล่านี้นับเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของชุมชนนั้น ๆ และมีคุณค่าอย่างยิ่ง สถานการณ์ปัจจุบันบทบาทของแหล่งน้ำได้ลดความสำคัญลงไป เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่เป็นอยู่ เช่น การเดินทางทางน้ำลดลง การใช้น้ำจากระบบประปาและใช้บรรจุในการอุปโภคแทน การประกอบอาชีพทางเกษตรที่ลดลง ซึ่งทำให้แม่น้ำลำคลองเป็นเพียงที่รองรับการระบายน้ำกับการคมนาคมขนส่งเท่านั้น (เทศบาลนครนนทบุรี 2558)

สำหรับการเกิดปัญหาน้ำท่วมที่เทศบาลนครนนทบุรี ด้วยพื้นที่ที่ติดแม่น้ำเจ้าพระยาและเป็นพื้นที่ราบลุ่มต่ำย่อมเกิดความเสี่ยงต่อภาวบน้ำท่วมถ้ามีน้ำหลากเอ่อล้นของแม่น้ำเจ้าพระยา อีกทั้งยังมีคลองหลายสายล้อมรอบหรือจากปริมาณน้ำฝนรวมทั้งการระบายของท่อน้ำตามแหล่งชุมชนและท่อระบายน้ำที่จากโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่อุดตันทำให้เกิดการระบายน้ำไม่ทัน ซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อม และลดภาระของท้องถิ่นในเรื่องการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยบริหารจัดการด้วยชุมชนเองบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนและเทศบาลนครนนทบุรีปรับบทบาทเป็นผู้ประสานงานสร้างความร่วมมือ และสนับสนุนการดำเนินงานหลัก และจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการต่างๆ ส่วนคนในชุมชนทำหน้าที่เป็นคณะทำงานบริหารงาน มุ่งเน้นอาสาสมัครเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ซึ่งตรวจสอบพบว่าเทศบาลนครนนทบุรี เป็นชุมชนที่มีความพร้อมในเรื่องพื้นที่และความร่วมมือที่จะพัฒนาเป็นโครงการต่อไปในอนาคต (สำนักงานเทศบาลนครนนทบุรี: 2558)

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

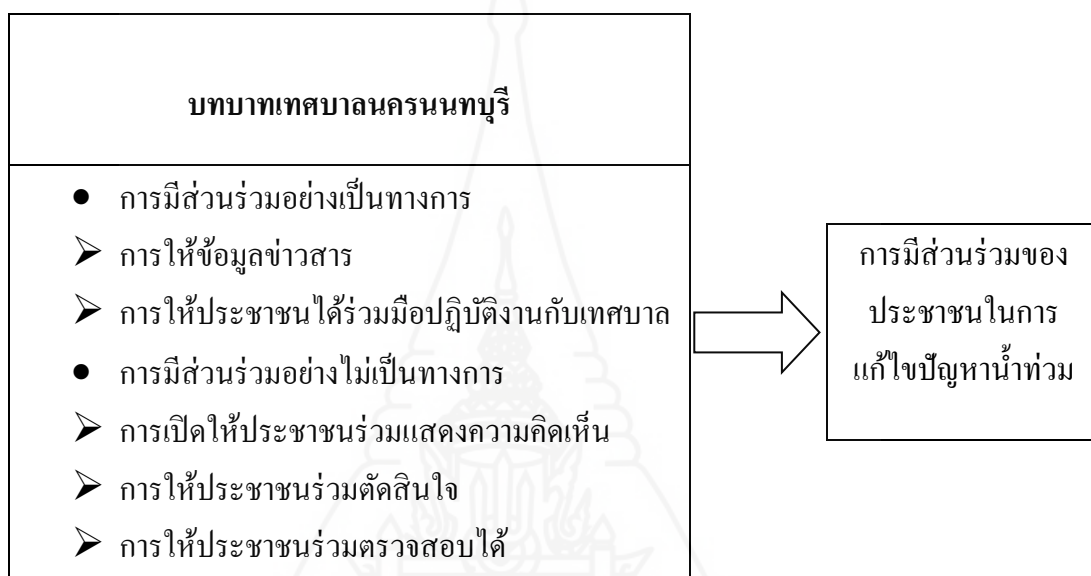
2.1 เพื่อศึกษาบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม

2.2 เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรคของบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม

2.3 เพื่อศึกษาเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาบทบาทนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาน้ำท่วม โดยผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้าจากเอกสารตำรางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์ ประกอบด้วย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4. ขอบเขตของการวิจัย

4.1 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กำหนดตามเกณฑ์วัตถุประสงค์ที่ศึกษาตามกลุ่มตัวอย่าง ในการศึกษานี้จึงกำหนดขอบเขตของการศึกษาด้านประชากร 3กลุ่ม คือ กลุ่มฝ่ายผู้บริหารเทศบาลนครนนทบุรี กลุ่มฝ่ายข้าราชการประจำเทศบาลนครนนทบุรี กลุ่มฝ่ายผู้นำชุมชน กลุ่มตัวอย่าง ใช้กลุ่มตัวอย่างเฉพาะเจาะจง ได้แก่

4.1.1 ฝ่ายผู้บริหารเทศบาลนครนนทบุรี ได้แก่ นายกเทศมนตรี 1 คน รองนายกเทศมนตรี 1คน และสมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี 4 คน

4.1.2 ฝ่ายข้าราชการประจำเทศบาลนครนนทบุรี ได้แก่ ปลัดเทศบาลนครนนทบุรี 1คนหัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 1 คน

4.1.3 ผู้นำชุมชน ได้แก่ ประธานชุมชนและสมาชิก5คน

4.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

เนื้อหาที่ศึกษาประกอบด้วย บทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ที่นำไปสู่การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล รวมทั้งปัญหา และอุปสรรคของบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ตลอดจนข้อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหามหาบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม

4.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

ศึกษาเฉพาะบทบาทเทศบาลนครนนทบุรี ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ในเขตพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี

4.4 ขอบเขตด้านเวลา

ศึกษาคณะผู้บริหารเทศบาลนครนนทบุรีชุดปัจจุบันของนายกเทศมนตรี นายสมนึก ธนเดชากุล พ.ศ. 2558

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 บทบาท หมายถึง การกระทำหรือพฤติกรรมของเทศบาลนครนนทบุรีที่แสดงออกมาตามหน้าที่ทางสังคม ซึ่งจะต้องอยู่กับสิทธิและหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2 เทศบาล หมายถึง เทศบาลนครนนทบุรี

5.3 น้ำท่วม หมายถึง ปริมาณน้ำในแม่น้ำลำคลองสูงกว่าปกติ สภาวะน้ำล้นที่ไม่สามารถระบายออกได้ทันในฤดูฝน ในเขตพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี

5.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเข้าร่วมทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของกลุ่มคนในเขตเทศบาลนครนนทบุรีในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม

5.5 ประชาชนหมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครนนทบุรี

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

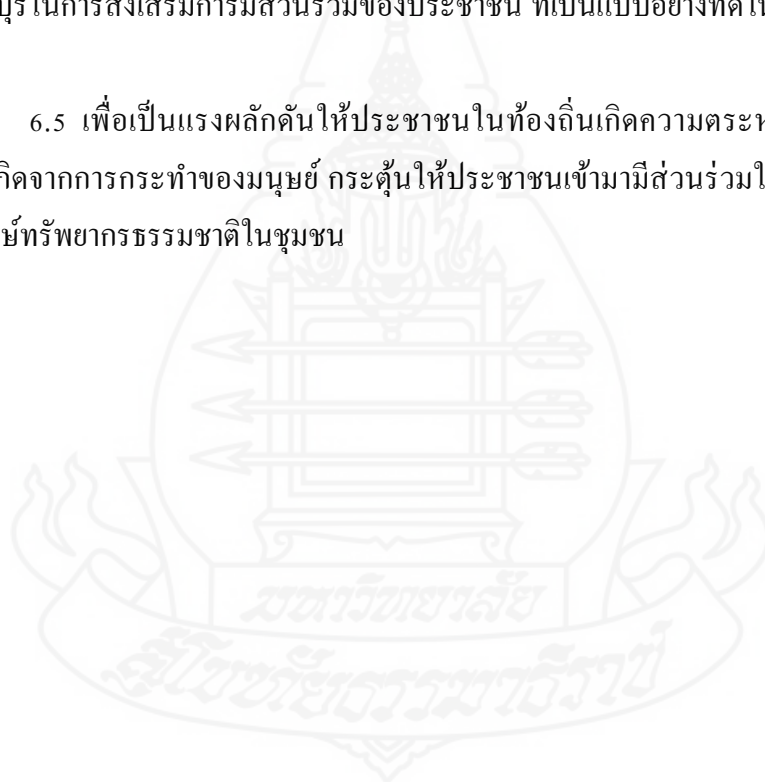
6.1 เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ของเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วม

6.2 เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหา และอุปสรรคของบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วม

6.3 เพื่อนำเอาข้อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วม ไปเป็นแนวคิดและประยุกต์ใช้ในเทศบาลอื่นที่มีผลกระทบด้านน้ำท่วมได้

6.4 เพื่อนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการจัดการบริหารตามบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เป็นแบบอย่างที่ดีในการแก้ไขปัญหาทั่วม

6.5 เพื่อเป็นแรงผลักดันให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความตระหนักถึงภัยธรรมชาติและภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน



บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษางานวิจัยนี้ เป็นการศึกษาบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาหน้าท่วม โดยผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้าจากเอกสาร ตำรา งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดกรอบความคิด และแนวทางในการวิจัย ประกอบด้วย

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. แนวคิดการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น
6. สภาพทั่วไปของเทศบาลนครนนทบุรี
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในชุมชนท้องถิ่นที่จะตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนได้เป็นอย่างดี ซึ่งรัฐบาลกลางในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนโดยรวมทั่วประเทศ ไม่สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึง และตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้ ทำให้รัฐบาลหลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) มาเป็นการบริหารการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) มากขึ้น เพื่อมุ่งหมายให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินภารกิจของท้องถิ่นซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้ฐานท้องถิ่นเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ

1.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิด

โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมตามความเหมาะสม และมีนักวิชาการไทยให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

ชวงศ์ ฉายะบุตร (อ้างในสุทธิพงษ์ หนูเนตร 2550) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วหน่วยงานของท้องถิ่นนั้นก็ย่อมเป็นหน่วยงานของประชาชน ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรเป็นของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของส่วนกลาง

สุทธิพงษ์ หนูเนตร (2550: 35) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง รัฐบาลกลางได้ยินยอมมอบอำนาจบางส่วนหรือทั้งหมดไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการบริหารและปกครองตนเองเพื่อให้การบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยใช้งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง แต่รัฐยังสงวนอำนาจบางอย่างไว้

คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินอยู่ปัจจุบันในทุกรูปแบบได้ข้อสรุปดังนี้ (ชวงศ์ ฉายะบุตร อ้างในฉกาจ พรหมดีสาร 2553: 37)

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
 2. มีสภาผู้บริหารระดับท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
 3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
 4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
 5. มีงบประมาณรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอ
 6. มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานของตนเอง
 7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการบริการ
 8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย
- แม้ทมีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับของรัฐ

1.2 องค์ประกอบสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ประทาน คงฤทธิศึกษา (อ้างในชัยสิทธิ์ ภูวภิรมย์ขวัญ 2547: 11) การปกครองท้องถิ่น (Local Government) มีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1.2.1 หน่วยการปกครองซึ่งจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ มีสภาพเป็นนิติบุคคล

1.2.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นต้องอยู่ในสายการบังคับบัญชา(Hierarchy) ของหน่วยทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง

1.2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นต้องมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการปกครองของประชาชน

1.2.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่น

1.2.5 หน่วยการปกครองควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตนที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

1.2.6 หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจในการกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ ต้องไม่ขัดกับกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

1.2.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับจัดตั้งแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบ และอยู่ภายใต้การดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนโดยส่วนร่วม

1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายประการในหมวด 14 โดยมีรายละเอียดดังนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2552: 158-159)

1.3.1 อำนาจหน้าที่โดยทั่วไป มาตรา 283 กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะจะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศส่วนรวมด้วย เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3.2 อำนาจหน้าที่เฉพาะด้านรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ได้กำหนดไว้ 2 กรณี คือ

1) ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 289) รัฐธรรมนูญได้กำหนดลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม มีสิทธิที่จะจัดศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และเข้าไปมีส่วนร่วม

ในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

2) **อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม** มาตรา 290 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายบัญญัติ คือการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

1.4 หลักเกณฑ์ที่กำหนดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 ประเภทได้แก่ (ชัยสิทธิ์ ภูวภิรมย์ขวัญ 2547: 17)

1.4.1 การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตามหลักการปกครองประเทศ ถือเป็นหลักสากลที่ทุกประเทศยึดถือโดยจัดแบ่งการปกครองภายในเป็นระดับซึ่งเรียกว่าจากระดับใหญ่ลงไประดับเล็ก หรือจัดให้มีหน่วยงานการปกครองย่อยลงไปตามลำดับ เช่น จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เป็นต้น

1.4.2 การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นตามสถานภาพของชุมชนหรือเขตพื้นที่สภาพของชุมชนในทุกประเทศจัดแบ่งได้เป็นชุมชนหรือเมืองขนาดเล็ก และชุมชนหรือเมืองขนาดใหญ่ รูปแบบตามสภาพพื้นที่และลักษณะชุมชน เป็นการจจัดรูปแบบโดยคำนึงถึงสภาพของพื้นที่และลักษณะของชุมชนประกอบกัน เช่น ชุมชนชนบท และชุมชนเมือง

1.4.3 การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นตามลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยพิจารณาประเด็นสำคัญจากการรวมอำนาจ หรือการแบ่งแยกอำนาจ

1.4.4 การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นตามลักษณะของการปกครองโดยประชาชนหรือข้าราชการ ลักษณะแบบนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลหรือนโยบายทางราชการว่าต้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด

ในส่วนของประเทศไทยเป็นแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาแยกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเกิดจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ไปสู่การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ส่วนท้องถิ่นเป็นครั้งแรกด้วยการจัดตั้งเทศบาลโดยมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้บังคับหลังจากนั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้นรวม 13 ครั้ง ซึ่งปัจจุบันได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยมีการแก้ไขครั้งสุดท้าย คือ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 และมาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มีอยู่ 5 รูปแบบ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครไว้ โดยกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและกำหนดไว้โดยละเอียด ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านการปกครอง การบริหาร การเงิน การตัดสินใจอย่างอิสระ และการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงและอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น (นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2552: 165-177)

กฎหมายจัดตั้งชุมชนในท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำกิจการที่กำหนดไว้สนองความต้องการส่วนรวมของราษฎร และรับรองให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบัญญัติบุคคล ดำเนินการต่างๆเพื่อให้ได้มาเพื่อสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นแทนนิติบุคคลจะต้องสามารถทำหน้าที่จัดการนิติบุคคลได้อย่างเป็นอิสระและบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆต้องอยู่ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือการแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขึ้นเงินเดือน และรับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระทางด้านการคลัง คือ มีแหล่งรายได้และอำนาจจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจกรรมอันอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง

1.5 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น โกวิท พวงงาม (2546: 24-25) ได้เสนอความคิดเห็นที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1.5.1 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีเงินงบประมาณ สามารถหารรายได้ให้กับท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

1.5.2 เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาล

เพียงฝ่ายเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

1.5.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารองระบบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการเข้าใจถึงกลไกการปกครองตามระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการให้บริการประชาชน ตามหลักการกระจายอำนาจ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรเป็นของตนเอง โดยใช้งบประมาณและบุคลากรของตนเองเพื่อความเป็นอิสระในการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ซึ่งการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สามารถเข้าถึงปัญหาของประชาชน เพราะบุคคลในท้องถิ่นย่อมเข้าใจต่อปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่นมากกว่า หากพิจารณาลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1. มีความเป็นอิสระแต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาลกลางบางส่วน สามารถกำหนดกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับได้ แต่ต้องอยู่ในอำนาจของตนเอง และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย แยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการบริหารที่แน่นอนและมีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
3. มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษี และการหารายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนการจัดทำงบประมาณ
4. มีอำนาจอิสระในการวางแผนและนโยบายในการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องรอหรือขอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น

“ชุมชน” (Community) เป็นคำที่มีความหมายหลากหลายได้มีผู้นิยามไว้หลายคน และในแต่ละคำนิยามก็มีสาระสำคัญในบางประการที่แตกต่างกันออกไป

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542: 112) ให้ความหมายของ “ชุมชน” ดังนี้

1. กลุ่มย่อยที่มีลักษณะหลายประการเหมือนกับลักษณะสังคม แต่มีขนาดเล็กกว่าและมีความสนใจร่วมที่ประสานงานในวงแคบกว่า “ชุมชน” หมายถึง เขตพื้นที่และการติดต่อระหว่างบุคคล ตลอดจนพื้นฐานความยึดเหนี่ยว เฉพาะบางอย่างที่ทำให้ชุมชนต่างไปจากกลุ่มเพื่อนบ้าน ชุมชนมีลักษณะเศรษฐกิจเป็นแบบเลี้ยงตัวเองที่จำกัดมากกว่าสังคมแต่มีการสังสรรค์ใกล้ชิดกัน และมีความเห็นอกเห็นใจลึกซึ้งกว่า มีสิ่งเฉพาะบางอย่างที่ผูกพันเอกภาพ เช่น เชื้อชาติ การดำเนินชีวิต หรือศาสนา

2. ความรู้สึกและทัศนคติทั้งหมดที่ผูกพันปัจเจกบุคคลให้รวมเข้าเป็นกลุ่ม ประเวศวะลี (อ้างในชัยพร เจริญตน 2548: 33) อธิบายไว้ว่า ในสภาพสังคมไทยปัจจุบัน ภาคหลัก (Sectors) ของสังคมที่มีความเข้มแข็ง และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันคือ ภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนซึ่งทำให้สังคมขาดดุลยภาพและเกิดความด้าหลัง ฝ่ายประชาชนหรือภาคสังคม ดังนั้นการนำเสนอแนวคิดจึงมุ่งไปที่การทำอย่างไรให้ภาคสังคมหรือภาคประชาชนเกิดความเข้มแข็งที่เรียกว่า “สังคมมานูภาพ” โดยในที่นี้คือต้องพัฒนาให้เกิดความเข้มแข็งที่ชุมชน ซึ่ง “ชุมชน” ในที่นี้คือ “การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกัน หรือมีความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกันมีความรัก มิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติงาน และมีระบบการจัดการในระดับกลุ่ม”

ความเป็น “ชุมชน” หมายถึง ความรู้สึกที่รวมและกระบวนการที่มีความเกี่ยวข้อง อดุมการณ์ สิทธิและอำนาจในการจัดการ กระบวนการเรียนรู้ ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมในการจัดการกับสิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นในชุมชน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น (พระมหาสุทิตย์ อากาศโร 2533 :2-4)

2.1 องค์ประกอบของชุมชน ได้จำแนกองค์ประกอบของชุมชนไว้ 3 ประการคือ (ไพรัตน์ เตะระรินทร์ 2524: 16-17)

2.1.1 องค์ประกอบมนุษย์ (Human Component) เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญยิ่งในชุมชน จากวิวัฒนาการของมนุษย์ เป็นต้นมาจนถึงวันนี้ มนุษย์ชอบอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม หรือมีความจำเป็นที่จะต้องอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม สรุปได้ว่าในทุกชุมชนไม่มีใครเลยถูกทอดทิ้งอยู่คนเดียว โดยไม่มีการไปมาหาสู่ติดต่อกับบุคคลอื่นในชุมชนนั้น การอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มมีหลากหลาย

ลักษณะและหลายรูปแบบ เช่น ครอบครัว กลุ่มการค้า เป็นต้น คือมีทั้งกลุ่มที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ตลอดจนกลุ่มที่เรียกว่า กลุ่มปฐมภูมิ และกลุ่มทุติยภูมิ ความจำเป็นที่มนุษย์ต้องอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม หรือต้องมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่น เนื่องจากกิจกรรมร่วมกันและคนที่สมาชิกของกลุ่มใดๆ ก็ตามย่อมมีความสัมพันธ์ต่อสมาชิกในกลุ่มเดียวกันหรือกับกลุ่มอื่นๆ อีกเป็นลูกโซ่เกี่ยวพันกันสิ่งเหล่านี้เป็นส่วนประกอบที่สำคัญขององค์ประกอบด้านมนุษย์

2.1.2 องค์ประกอบสิ่งที่มีมนุษย์คิดค้นประดิษฐ์ขึ้น (Man – Made Component)

สิ่งที่มีมนุษย์คิดค้นประดิษฐ์ขึ้นมีทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมและได้ไปใช้ในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นเครื่องอำนวยความสะดวก หรือสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต เช่น วิทยุ โทรทัศน์ ตู้เย็น พัดลม อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย เครื่องทุนแรง รถยนต์ นอกจากสิ่งที่เป็นวัตถุแล้ว มนุษย์ยังสร้างแนวคิดปรัชญา ค่านิยม ความเชื่อ ความรู้ต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นทั้งนั้น องค์ประกอบเหล่านี้แตกต่างกันไปแต่ละชุมชน ซึ่งมีสภาพและลักษณะต่างกัน การประดิษฐ์คิดค้นของมนุษย์ไม่มีที่สิ้นสุด และสืบต่อกันไปตลอดเวลา ซึ่งทั้งหมดที่มนุษย์คิดค้นขึ้นมาจะมีความสัมพันธ์ต่อกันในแต่ละชนิดของตัวเอง ความสัมพันธ์นี้คล้ายๆ กับลูกโซ่ที่ต่อกันเป็นช่วงๆ อันเป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ภายในองค์ประกอบของสิ่งที่มีมนุษย์คิดค้นขึ้น

2.1.3 องค์ประกอบที่ธรรมชาติสร้างขึ้น (Natural Component) สิ่งที่มีธรรมชาติสร้างขึ้นมารวมทุกอย่าง ที่เกี่ยวข้องกับพืช สัตว์ ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งทุกชุมชนจะมีสิ่งที่มีธรรมชาติสร้างขึ้นเป็นส่วนประกอบอยู่ทั้งนั้น สิ่งต่างๆแต่ละชนิดในชุมชนที่ธรรมชาติสร้างขึ้นจะมีความสัมพันธ์ต่อกัน

องค์ประกอบทั้ง 3 ประเภท นี้จะต้องมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอยู่ตลอดเวลา แต่องค์ประกอบดังกล่าวนี้จะไม่เท่าเทียมกัน เพราะว่ามีกลไกที่มีบทบาทในการควบคุม สนับสนุน หรือส่งเสริมองค์ประกอบทั้ง 3 ของชุมชนหยุดอยู่กับที่หรือมีการเปลี่ยนแปลงไป คือระบบต่างๆ ในชุมชนซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (ไพรัตน์ เตชะรินทร์ 2514: 19–20)

1. ระบบการปกครอง การบริหารประเทศขึ้นอยู่กับการจัดรูปการปกครอง อาจเป็นแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) หรือเป็นรูปแบบรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง (Centralization) และรูปแบบการปกครองย่อมมีอิทธิพลในการกำหนดองค์ประกอบของชุมชนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่นการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ แบบเสรีประชาธิปไตย ชุมชนที่มีระบบการปกครองต่างกันย่อมมีเสรีภาพ อิสระภาพ แสดงออกต่างกันและย่อมส่งผลสะท้อนมาถึงวิถีชีวิตของบุคคลที่อยู่ในชุมชน ความสัมพันธ์และปฏิบัติต่อกันกับองค์ประกอบอื่นๆ ย่อมแตกต่างกันไป
2. ระบบเศรษฐกิจ อิทธิพลของระบบเศรษฐกิจต่อชุมชนใดชุมชนหนึ่งหรือ

ประเทศใดประเทศหนึ่งจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมหรือเกษตรกรรมนั้น นับได้ว่าเป็นตัวกำหนดการเปลี่ยนแปลงของชุมชน อย่างประเทศไทยมักกล่าวกันว่าอยู่เสมอระบบเศรษฐกิจเป็นแบบเกษตรกรรม ผลผลิตและรายได้ประชาชาติส่วนใหญ่ได้จากผลผลิตทางการเกษตร การเกษตรมักเจอปัญหาเรื่องการตลาด การผลิต เป็นต้น

3. ระบบการศึกษา ความเจริญของชุมชนและความล้ำหลังของชุมชนเมื่อเปรียบเทียบกันแล้วจะเห็นว่าระบบการศึกษาได้แผ่ขยายวงกว้างสมาชิกในชุมชนมีการศึกษาสูงโดยเฉลี่ยแล้วการเปลี่ยนแปลงในทางเจริญย่อมมีมาก เพราะการถ่ายทอดวิชาความรู้และการคิดค้นประดิษฐ์สิ่งใหม่ๆ ย่อมมีมากขึ้นในที่ชุมชนที่สมาชิกในชุมชนนั้นยังไม่มีการศึกษา หรือโดยเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ ระบบการศึกษาย่อมจะสร้างความสัมพันธ์ของทั้ง 3 องค์ประกอบให้สับสนยิ่งขึ้นหรือแบบง่ายๆ เช่น ชุมชนในเมือง คนในชุมชนมีการศึกษามากกว่าชนบท สถาบันทางสังคมหรือกลุ่มถาวรมีมากกว่าชนบท ซึ่งมีเพียงสถาบันครอบครัวเป็นสถาบันหลัก การรวมกลุ่มเพื่อกระทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน ก็จะทำให้รู้ลักษณะง่ายๆและกลุ่มสลายตัวไปเมื่อกิจกรรมสิ้นสุดลง

4. ศาสนา ตัวกำหนดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบภายในชุมชนหนึ่งๆ ที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะในชุมชนที่ยังอยู่ในขั้นพัฒนา (Developing Community) คือศาสนาในที่นี้ หมายความว่าความเชื่อในสิ่งศักดิ์สิทธิ์ และการกระทำต่างๆ ทางศาสนา การศึกษาของนักมนุษยวิทยาพบว่า อิทธิพลเรื่องความเชื่อศาสนาหรือลัทธิศาสนาของชุมชนนั้น มีอิทธิพลมากที่จะสร้างความสัมพันธ์ หรือเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของชุมชนหนึ่งไปได้อย่างมาก

5. อื่นๆ นอกจากที่กล่าวมา 4 ประการแล้ว ยังอาจมีประการอื่นๆ เช่น การเกิดอุทกภัย หรือการมีอากาศหนาวจัด ร้อนจัด ภูเขาไฟ สิ่งเหล่านี้มีอิทธิพล

2.2 การกิจหน้าที่ของชุมชน ตามแนวคิดของนักสังคมวิทยาชนบทและนักสังคมมานุษยวิทยา มีดังต่อไปนี้ (ไพรัตน์ เตชะรินทร์ 2524: 24-30)

2.2.1 ให้บริการขั้นต้นแก่สมาชิก คือ สิ่งที่สมาชิกของชุมชนทุกเพศทุกวัยต้องใช้ และเป็นสิ่งที่ทำให้สมาชิกในชุมชนมีความสุข สามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความเข้าใจซึ่งกันและกัน และสามารถถ่ายทอดวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีของท้องถิ่นสืบต่อไป ตัวอย่างการบริการขั้นต้นที่เห็นได้ชัดเจนคือ สถานพยาบาล หรือสถานอนามัย เมื่อสมาชิกเจ็บป่วยต้องอาศัยสถานอนามัย ต่อมาโรงเรียน เป็นแหล่งการศึกษาอบรมสั่งสอนวิชาความรู้ อีกประการคือ สถาบันศาสนา ซึ่งรวมถึงความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณี ซึ่งควบคุมพฤติกรรมให้คนอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

2.2.2 มีสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานสำหรับสมาชิก ขึ้นอยู่กับประเภทของชุมชน และความเจริญมากน้อยของชุมชน แต่โดยสรุปแล้วควรจะต้องมีสิ่งต่อไปนี้คือ ถนนภายในชุมชน และถนนติดต่อชุมชนภายนอก น้ำดื่มและน้ำใช้เพื่อการประกอบอาชีพ ไฟฟ้า สถานที่

พักผ่อนหย่อนใจ และสนามกีฬา ถ้านำมาเปรียบเทียบกับหมู่บ้านในชนบทไทยแล้ว ในปัจจุบันดูเหมือนจะยังวางนัยอยู่เรื่องน้ำดื่ม น้ำใช้ที่มีไม่เพียงพอทุกฤดูกาล ถนนติดต่อกันทั้งภายในและภายนอกหมู่บ้าน บางหมู่บ้านมีพร้อมแล้วทั้งเรื่องน้ำและถนน กำลังต้องการไฟฟ้า

2.2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้จัดระเบียบชุมชน เป็นตัวแทนของสมาชิกชุมชนที่จะตัดสินใจในการกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชุมชน หน่วยการปกครองท้องถิ่นในหลายประเทศก็จัดทำในรูปแบบต่างๆกันไป บางแห่งใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนบางแห่งใช้การแต่งตั้งจากทางราชการ และบางแห่งก็ผสมกัน แม้ว่าประชาชนเลือกตั้งแล้วก็ยังต้องให้ราชการเห็นชอบด้วย จึงแต่งตั้งให้เป็นได้หรือมิฉะนั้นก็ส่งคนของทางราชการมาควบคุมการบริหาร

2.2.4 มีการรักษาคุ้มครองรักษาสวัสดิภาพ ทรัพย์สิน และร่างกาย ความสงบสุขของสมาชิก ชุมชนที่เจริญแล้วคือ จัดให้ตำรวจเป็นผู้ให้การคุ้มครอง แต่ในหมู่บ้านชนบทผู้ให้การคุ้มครองเป็นชาวบ้านมีจิตเวรยามคอยป้องกัน ในบริเวณหมู่บ้านบางแห่งใช้ชายฉกรรจ์ ในหมู่บ้านเป็นผู้ช่วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บางหมู่บ้านจัดให้มีการรักษาดินแดน นอกจากการปกครองรักษาทรัพย์สินของชาวบ้านแล้ว ยังทำการต่อสู้ป้องกันการบุกรุกของบุคคลที่เข้ามาคุกคาม และก่อให้เกิดการปั่นป่วนภายในหมู่บ้านที่เรียกว่าผู้ก่อการร้าย ในบางท้องที่มีพลเรือน ตำรวจ และทหารที่ทำหน้าที่คุ้มครองอาศัยอยู่ในบ้าน แต่ฝ่ายป้องกันที่มีประโยชน์ต่อชุมชน คือหน่วยป้องกันที่ชุมชนจัดตั้งขึ้นเอง

2.2.5 ดำรงไว้ซึ่งภาระหน้าที่ทางสวัสดิการของสมาชิกภายในชุมชน สมาชิกภายในชุมชนที่เกิดมาแทนสมาชิกที่ตายไปจะต้องได้รับการเลี้ยงดูเอาใจใส่ ในเรื่องปัจจัยทั้ง 4 คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม การรักษาโรคภัยไข้เจ็บ นอกจากเป็นภาระหน้าที่ของครอบครัวแล้วชุมชนต้องทำหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือสนับสนุนเรื่องบริการเหล่านี้แก่สมาชิกในชุมชนการจัดการบริการในด้านนี้รวมไปถึงการรักษาคุ้มครองสวัสดิภาพของสมาชิก และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในรูปวัสดุสิ่งก่อสร้างที่จะนำมาเพื่อสนับสนุนปัจจัยทั้ง 4 ดังกล่าวด้วย พิจารณาให้ดีก็คือ การรวมบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกบางอย่างในชุมชนนั่นเอง

2.2.6 การบริการทางเศรษฐกิจและบริการอื่นๆ เพื่อสมาชิก ภาระหน้าที่ในข้อนี้ได้พยายามถึงความต้องการของสมาชิกในชุมชนในด้านเศรษฐกิจ หมายถึง ในด้านการตลาด การให้ความรู้ในรูปของการฝึกอบรมให้สมาชิกมีความสามารถในการประกอบอาชีพ ภายในชุมชนควรจะต้องให้มีการแบ่งผลผลิตตามสัดส่วนความเสมอภาคพอสมควรระหว่างสมาชิกในชุมชนควรจะต้องมีการแบ่งการใช้แรงงานตามวัยและอายุ ตามความถนัดเพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีประสิทธิภาพ

2.2.7 ให้ความสนใจเป็นพิเศษในขบวนการให้การศึกษา การปลูกฝังของสมาชิกชุมชนให้อยู่ในแนวทางที่ชุมชนต้องการคือ ทุกชุมชนต้องตั้งความหวังในเรื่องความเจริญก้าวหน้าของชุมชน จะต้องระมัดระวังและมีการวางแผนในการศึกษาอบรมปลูกฝังเยาวชนรุ่นหลัง และจะเริ่มวางระบบตั้งแต่ครอบครัว โรงเรียน และสังคมที่ดี

2.2.8 รักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน และจัดสวัสดิการแก่สมาชิกในชุมชนนอกจากจะจัดในรูปแบบของขนบธรรมเนียมประเพณีแล้ว ยังหมายถึงข้อกำหนดกฎหมายที่ใช้ในชุมชน เกี่ยวกับหน้าที่ของชุมชนดังกล่าว ชุมชนชนบทของไทยมีลักษณะที่เด่นและเป็นข้อดีที่มีสถาบันทางศาสนา ตลอดจนความเชื่อและขนบธรรมเนียมประเพณีของหมู่บ้าน ที่มีส่วนช่วยควบคุมความประพฤติเพื่อให้เกิดความสงบสุข

2.2.9 ทำหน้าที่สร้างสรรค์ปลูกฝังค่านิยมของสมาชิกในชุมชน การยอมรับบทบาท แนวความคิดริเริ่มที่ดี จะเป็นกำลังใจและความภาคภูมิใจของสมาชิกในชุมชน ก่อให้เกิดความผูกพันทางจิตใจแก่สมาชิกในชุมชน นอกจากนี้ชุมชนจะต้องแสดงออกถึงการเอาใจใส่ต่อคนทุกรุ่นทุกวัยที่อยู่ในชุมชนเกิดทัศนคติที่ดีและศรัทธาต่อชุมชนของตน

จากความหมายของชุมชนที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า “ชุมชน” หมายถึง กลุ่มคนที่มาอยู่ร่วมกันในเขตหรือบริเวณเดียวกัน มีวิถีการดำเนินชีวิตที่คล้ายกัน มีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและกันอยู่ภายใต้กฎระเบียบเดียวกัน ดังนั้นชุมชนจึงมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1) คน (People) เป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งของชุมชนหากปราศจากคนเสียแล้วจะเป็นชุมชนไม่ได้

2) ความสนใจร่วมกัน (Common Interest) คนที่อยู่ในชุมชนจะต้องมีความสนใจอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน และความสนใจดังกล่าวเป็นผลมาจากการอยู่ร่วมกันในอาณาเขตบริเวณเดียวกัน

3) อาณาบริเวณ (Area) คนกับสถานที่เกือบจะแยกกันไม่ได้ ต่างก็เป็นส่วนประกอบสำคัญและมีสัมพันธ์กันมีคนที่ต้องมีสถานที่ แต่การจะกำหนดขอบเขตและขนาดของสถานที่ของชุมชนหนึ่งๆ เป็นเรื่องยาก

4) สังสรรค์ต่อกัน เมื่อมีคนมาอยู่ร่วมชุมชนเดียวกันแต่ละคนจะต้องมีการติดต่อแลกเปลี่ยนและปฏิบัติต่อกัน

5) ความสัมพันธ์ของสมาชิก (Relationship) ความสัมพันธ์ต่อกันของสมาชิกในชุมชนเป็นสิ่งที่ผูกพันให้สมาชิกอยู่ร่วมกันในชุมชน

6) วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี (Cultural Traditions) ตลอดจนแบบแผนของการดำเนินชีวิตในชุมชน (Pattern of Community life) ซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะคล้ายคลึงและเป็นรูปแบบเดียวกัน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานฉบับ พ.ศ. 2524 ได้ให้ความหมาย “ท้องถิ่น” ไว้ว่าเน้นถึงลักษณะทางสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์และทางธรรมชาติ ที่มีความเป็นขอบเขตเฉพาะพื้นที่ เป็นสำคัญและยังมีความหมายที่กำหนดขอบเขตพื้นที่ระดับย่อยตามขอบเขตการปกครองหรือเป็นหน่วยงานรองไปจากหน่วยงานใหญ่ ได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด เป็นต้น

คำว่า “ท้องถิ่น” จึงขึ้นอยู่กับกำกวมจำกัดขอบเขตทางพื้นที่ และเมื่อนำไปใช้ประกอบกับคำใด จะให้ความหมายเฉพาะเจาะจงในเรื่องนั้น เช่น ประเพณีท้องถิ่น พิธีประจำท้องถิ่น หรือพื้นที่ภายในเขตการปกครองของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานฉบับ 2524: 511)

จากความหมายข้างต้นสามารถ สรุปได้ว่า “ท้องถิ่น” หมายถึง ขอบเขตพื้นที่ หรือถิ่นฐานที่อยู่ของมนุษย์ที่ตั้งบ้านเรือนอาศัยอยู่กันเป็นกลุ่มหรือหน่วยงานของพื้นที่ย่อยลงมา ตั้งแต่บ้าน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เทศบาล จังหวัด

“ชุมชนท้องถิ่น” ตามแนวคิดทางสังคมวิทยา หมายถึง หน่วยทางสังคมและทางกายภาพได้แก่ ละแวกบ้าน หมู่บ้าน เมือง โดยมีลักษณะร่วมในความหมายต่างๆ คือ (พระมหาสุทิตย์ อาภากรโ 2533: 10)

1. ชุมชนท้องถิ่นในฐานะหน่วยทางอาณาบริเวณ คือมีลักษณะเป็นรูปธรรมมีสมาชิก และหลักแหล่งที่แน่นอน โดยอาณาบริเวณทางภูมิศาสตร์
2. ชุมชนท้องถิ่นในฐานะหน่วย/ระบบทางสังคม เป็นเครือข่ายปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย สถานภาพ บทบาทกลุ่มคนและสถาบันชุมชน
3. ชุมชนในฐานะหน่วยทางจิตวิทยาวัฒนธรรม ชุมชนจะต้องเน้นความผูกพันระหว่างสมาชิกด้วยกัน ทั้งทางด้านจิตวิทยาและวัฒนธรรม

“ชุมชนท้องถิ่น” ตามแนวคิดมานุษยวิทยา มุ่งเน้นความเป็นชุมชนที่ก่อให้เกิดมิตรภาพความเอื้ออาทร ความมั่นคงและความผูกพัน นักคิดในแนวนี้เสนอว่า ควรเรียกร้องให้มีชุมชนขนาดเล็กและมีโครงสร้างที่แน่นเหนียวเพราะจะช่วยฟื้นฟูสภาพทางสังคมให้ดีขึ้น แนวคิดแบบนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคมสมัยใหม่ การขยายตัวของเมืองก่อให้เกิดความแปลกแยกไม่มีความสนใจกันในกลุ่มเพื่อนมนุษย์ (พระมหาสุทิตย์ อาภากรโ 2533:

“ชุมชนท้องถิ่น” ตามแนวคิดสมัยใหม่ว่าชุมชนเสมือนจริง (Virtual Community) คือเป็นแนวคิดชุมชนในรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นพร้อมกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ และการเชื่อมโยงประเด็นปัญหา สถานการณ์ของผู้คนในสังคมที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งแนวทางในการแก้ปัญหานั้น จึงไม่อาจจำกัดอยู่ในขอบเขตของชุมชนที่มีอาณาบริเวณทางภูมิศาสตร์เล็กๆ ได้ ดังนั้นจึงต้องมีการร่วมมือกับฝ่ายต่างๆ ที่ทำให้เกิดชุมชนเสมือนจริงที่มีการติดต่อสื่อสารกันแบบไร้พรมแดนขึ้นมา โดยกระบวนการดำเนินการมุ่งเน้นการมีจิตสำนึกต่อสาธารณะ โดยส่วนรวมและเป้าหมายร่วมกัน ความเป็นชุมชนจะปรากฏขึ้นเมื่อคนได้แสดงถึงอัตลักษณ์ และความสัมพันธ์ของผู้คนที่อยู่ร่วมกันนั้น ลักษณะที่สำคัญของความเป็นชุมชนประกอบด้วยปัจจัย 4 ประการ (อานันท์ กาญจนพันธ์ อ่างในพระมหาสุทิตย์ อากาศโร 2553: 17)

1. คุณค่าทางด้านสังคมและวัฒนธรรม คือคุณค่าที่เกิดจากความเอื้ออาทร การช่วยเหลือพึ่งพากัน ความซื่อสัตย์
2. ทูทางสังคม คือวิถีคิด ระบบความรู้ในการจัดการวิถีความเป็นชุมชน เช่น การใช้ทรัพยากร การจัดระบบความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกัน เป็นต้น
3. สิทธิเกี่ยวกับความชอบธรรม ทุกคนจะต้องมีสิทธิมีกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินไปภายใต้ระบบความสัมพันธ์ทั้งแนวตั้งและแนวนอน
4. การเรียนรู้เชิงพลวัต เป็นการเรียนรู้และปรับตัว เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็งเป็นปึกแผ่น

2.3 ลักษณะและมิติของชุมชนท้องถิ่น (พระมหาสุทิตย์ อากาศโร 2533: 20-21)

2.3.1 การรวมตัวของกลุ่มคน จนเป็นประชากรหรือพลเมืองของชุมชนที่มีความหลากหลาย มีการเปลี่ยนแปลงด้านเชื้อชาติ ศาสนาและความพร้อมหรือลักษณะของกิจกรรมที่สนใจร่วมกัน

2.3.2 การรวมตัวของกลุ่มที่อาศัยพื้นที่มีอาณาเขตบริเวณหรือที่ตั้ง อาจเป็นขอบเขตเชิงนิเวศน์ เป็นพื้นที่ตามธรรมชาติของชุมชนนั้นๆ หรือเป็นพื้นที่มนุษย์สร้างขึ้น

2.3.3 สมาชิกในชุมชนมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน เป็นเหมือนญาติ หรือครอบครัวเดียวกัน ซึ่งอาจเป็นลักษณะโดยตรงหรืออ้อม

2.3.4 มีความผูกพันมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ ทุกคน มีความรักและความห่วงใยในชุมชน เปิดโอกาสมีส่วนร่วมเรื่องต่างๆ แบบประชาธิปไตย

2.3.5 สมาชิกหรือชุมชน มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน เพื่อพัฒนาท้องถิ่นและแก้ปัญหาท้องถิ่น

2.3.6 สมาชิกมีจิตสำนึกต่อสาธารณะ มีการทำกิจกรรมที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน มีการรับรู้ ตัดสินใจและการปฏิบัติร่วมกันด้วยจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองอย่างต่อเนื่อง

2.3.7 มีลักษณะการจัดระเบียบของชุมชน มีระบบการจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพมีแบบแผน

2.3.8 มีการติดต่อสื่อสารและมีเครือข่าย เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

2.4 องค์ประกอบของชุมชนท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้ (จุมพล หนิมพานิช 2533: 33-34)

2.4.1 ต้องมีการรวมตัวของบุคคลต่างๆ จำนวนหนึ่ง ขณะเดียวกันต้องมีบริเวณพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งถิ่นฐานของคนหรือกลุ่มบุคคล แต่ก่อนความเป็นชุมชนท้องถิ่นถือเป็นเรื่องคุณค่าที่ติดอยู่กับพื้นที่ แต่ปัจจุบันไม่ได้หมายถึงสังคมที่ยึดติดกับพื้นที่อย่างตายตัวอีกต่อไป

2.4.2 บุคคลที่อาศัยอยู่ร่วมกัน ต้องมีความสัมพันธ์ร่วมกันอย่างใกล้ชิด จนเกิดเป็นลักษณะร่วมของกลุ่มบุคคล มีการสร้างสรรค์ทางด้านสังคมและวัฒนธรรม นอกจากนี้คนกับพื้นที่ต้องมีความผูกพันใกล้ชิดกัน มีวัตถุประสงค์ในการอยู่ร่วมกันที่ชัดเจน เป็นต้น

2.4.3 เน้นความสัมพันธ์และผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มคนในสังคม

2.5 ภารกิจหน้าที่ “ชุมชนท้องถิ่น” มีอยู่หลายประการดังนี้ (จุมพล หนิมพานิช 2533: 43)

2.5.1 ภารกิจหน้าที่ทางสังคม ส่วนใหญ่เป็นภารกิจหน้าที่ในการดำรงชีวิตไว้ซึ่งสมาชิก เป็นหน้าที่ที่พยายามทำให้สมาชิกในชุมชนยังคงอยู่ในชุมชนท้องถิ่นต่อไป

2.5.2 ภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย ทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ชุมชนท้องถิ่น การสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆ การรักษาความสะอาดให้เกิดแก่ชุมชนท้องถิ่น ด้านการสาธารณสุขและการให้การศึกษา

2.5.3 ภารกิจหน้าที่เชิงระบบ ด้านกลั่นกรองข้อเรียกร้องของระบบหน้าที่ในการรายงานผลประโยชน์ให้เป็นกลุ่มเป็นก้อน หน้าที่ในการส่งเสริมระบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นกับชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น

จากความหมายของชุมชนท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า “ชุมชนท้องถิ่น” คือที่อยู่อาศัยของมนุษย์ที่มีความเกี่ยวพันกันกับสภาพทางภูมิศาสตร์และระบบความสัมพันธ์ในสังคมการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันเป็นเครื่องดำเนินการเพื่อให้มีชีวิตที่厮ร่วมกัน การรวมกลุ่มของกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันทั้งความสัมพันธ์ในเชิงพื้นที่และความสัมพันธ์ทางสังคม และหน่วยจิตวิทยาวัฒนธรรมอันเป็นคุณค่าที่บอกถึงความเป็นตัวตนของชุมชนโดยเกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ สิทธิ และอำนาจ การปรับตัว และกระบวนการเรียนรู้ในพื้นที่

เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น และต้องมียุทธศาสตร์ที่เหมือนกันคือ กลุ่มคน สถานที่หรืออาณาบริเวณ ความสนใจทางสังคม การปฏิบัติหรือการกระทำต่อกันทางสังคม ความสัมพันธ์ทางสังคม องค์กรทางสังคม และผลประโยชน์

3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ คือ “การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคมในทิศทางที่รัฐให้ภาคส่วนอื่นที่มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐและมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินการในภารกิจอื่นใดที่จำเป็นตามที่รัฐเห็นสมควร” (ปธาน สุวรรณมงคล 2554: 8)

การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) เป็นการที่รัฐในส่วนกลางได้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่มาสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอิสระในการ “ปกครองตนเอง” หรือเป็นการให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจภายในกรอบอำนาจหน้าที่ ที่รัฐส่วนกลางกระจายให้โดยประชาชนเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่บริหาร

การกระจายอำนาจในประเทศไทยนั้นกล่าวได้ว่าเพิ่งเกิดอย่างแท้จริงอย่างเป็นรูปธรรมภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมและมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพุทธศักราช 2542 เพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 บัญญัติว่า “รัฐต้องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจกรรมของท้องถิ่นได้เอง รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

แนวคิดที่ว่าด้วย “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) เป็นแนวคิดที่มีการศึกษากันมายาวนาน และมีผู้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้หลายความหมาย ดังนี้

ลิจิต ชีรเวทิน (อ้างในสุริยา แก้วนารายณ์: 2547) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ คือ การปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือระดับท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร

ชูศักดิ์ เทียงตรง (อ้างใน โกวิทช์ พวงงาม 2553: 8) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า “การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในการควบคุมเท่านั้น”

3.2 การกระจายอำนาจปกครองสามารถจำแนกได้ 2 แบบดังนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2552: 23)

3.2.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่ มีที่มาจากแนวคิดทางการเมืองซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ที่ทำการบริหารหรือปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ ดังนั้นการกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นอิสระจากส่วนกลางไม่อยู่ภายใต้การกำกับของส่วนกลาง แต่จะดำเนินการด้วยตนเองและมีงบประมาณของตนเอง

3.2.2 การกระจายอำนาจทางกิจการ เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งไม่ได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่องค์กรนั่นเอง วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครองแต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์การรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ

3.3 ลักษณะการกระจายอำนาจ (ชัยสิทธิ์ ภูวภิรมย์ขวัญ 2547: 11)

3.3.1 การกระจายอำนาจไม่ใช่เป็นจุดหมายปลายทางสุดท้ายของประชาธิปไตย หากแต่เป็นเงื่อนไขที่จะสนับสนุนให้การปกครองแบบประชาธิปไตยมีประสิทธิภาพ

3.3.2 ในการปฏิรูปทางการเมืองเพื่อนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย การกระจายอำนาจอาจจะมีระดับหรือวิธีการกระจายขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์รวมทั้งเงื่อนไขของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

3.3.3 การกระจายอำนาจไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเป็นประชาธิปไตย เพราะในบางกรณีการกระจายอำนาจอาจเป็นต้นเหตุให้กระบวนการประชาธิปไตยล่าช้าก็ได้ เพราะบางครั้งจะไปกระตุ้นให้เกิดกระแสการต่อต้านประชาธิปไตยได้

3.3.4 การกระจายอำนาจต้องไม่มีผลต่อเอกลักษณ์ของท้องถิ่น

3.3.5 แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งมีผลให้บทบาทภารกิจของรัฐบาลจะลดลง แต่ความรับผิดชอบของรัฐบาลไม่ได้ลดลง รัฐบาลยังคงกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต

3.3.6 ต้องระลึกเสมอว่าการกระจายอำนาจคือ “คลื่นลูกใหม่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน” การกระจายอำนาจในการให้บริการทางสังคม การมีหุ้นส่วนอย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จะเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยในการสร้างความรับผิดชอบร่วมกันทางสังคม ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งมีประสิทธิภาพ และความน่าเชื่อถือในการให้บริการทางสังคม

3.3.7 จากกระแสของโลกาภิวัตน์ อาจกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจมีความต้องการที่มากกว่าการสร้างความเข้มแข็งให้กับโครงสร้างและการทำงาน และการเมืองการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่น และประชาสังคม ในกระบวนการตัดสินใจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและการบริการสาธารณะต้องทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบอันเกิดจากการโลกาภิวัตน์

3.4 องค์ประกอบของหลักการกระจายอำนาจแบ่งได้ 3 ประการ คือ (ประหยัด หงส์ทองคำ อ้างในฉกาจ พรหมศิริราช 2553: 29)

3.4.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครอง จะต้องมืองค์กรเป็นนิติบุคคลออกจากส่วนกลาง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ มีงบประมาณเป็นของตนเองมีทรัพย์สิน และมีเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรของตนเอง

3.4.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะถ้าหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ รอคำสั่งจากส่วนกลางก็จะมีลักษณะไม่ผิดจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค แต่อำนาจอิสระนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ

3.4.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมในการปกครองในท้องถิ่นของประชาชนอาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่น

3.5 การกระจายอำนาจมีเป้าหมายสำคัญหลายประการ (ปธาน สุวรรณมงคล 2554: 20-22)

3.5.1 การกระจายอำนาจมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นด้วยการวางรากฐานทางการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยการให้

ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นไปตามหลักการที่ว่า “ประชาธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน

3.5.2 การกระจายอำนาจมุ่งให้ประชาชนได้ “ปกครองตนเอง” อย่างอิสระ โดยกำหนดเป้าหมาย วิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นนั่นเอง

3.5.3 การกระจายอำนาจช่วยให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นอย่างรวดเร็ว ตรงตามปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3.5.4 การกระจายอำนาจมุ่งลดภาระของรัฐในส่วนกลางในการบริการแก่ประชาชน

3.5.5 การกระจายอำนาจมุ่งลดความเป็นราชการลง หรือการเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชนและชุมชนแทนเพื่อให้มีบทบาทในการปกครองตนเองหรือกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง

3.5.6 การกระจายอำนาจมุ่งทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งโดยการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจ และการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน วัฒนธรรม ประเพณีชุมชนของตนเอง การเพิ่มอำนาจให้ชุมชนนับเป็นเป้าหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ

3.6 อำนาจที่รัฐกระจายไปสู่ท้องถิ่น (ปธาน สุวรรณมงคล 2554: 25-28)

3.6.1 **สิทธิในการปกครองตนเอง** การให้ประชาชนในท้องถิ่นได้สิทธิในการปกครองตนเองอย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนสามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนเองตามความต้องการ แก้ไขปัญหาของท้องถิ่นอย่างอิสระ แต่ต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย

3.6.2 **ภารกิจหน้าที่ (Function)** รัฐต้องกระจายหรือถ่ายโอนภารกิจ เช่น การศึกษา สาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน การดูแลทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมประเพณี ให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการ ต้องสอดคล้องกับขีดความสามารถของท้องถิ่นด้วย เช่น ด้านการศึกษา รัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในเชิงนโยบายการศึกษา การกำหนดหลักสูตรกลาง การกำหนดมาตรฐานการศึกษา เป็นต้น

3.6.3 **อำนาจตัดสินใจ** เมื่อรัฐถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นแล้ว รัฐต้องกระจายอำนาจการตัดสินใจในภารกิจเหล่านี้ให้กับท้องถิ่นเพื่อให้สามารถปฏิบัติการกิจหน้าที่นั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้นถึงแม้จะไม่ใช่การมอบอย่างเด็ดขาดสมบูรณ์ แต่ก็อยู่ในระดับที่ท้องถิ่นสามารถมีอิสระมากขึ้นในการตัดสินใจได้ด้วยตนเองในภารกิจที่รัฐมอบหมายให้ เป็นไปตามกฎหมาย

3.6.4 ทรัพยากรการบริหาร ในการดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจที่รัฐได้ถ่ายโอนให้ท้องถิ่น รัฐยังต้องแบ่งทรัพยากรการบริหารมาให้อีกด้วย เช่น ภาษีอากรในท้องถิ่น การจัดสรรเงินอุดหนุน บุคลากร

3.6.5 การมีส่วนร่วม เป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และการบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง เช่น ร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ของท้องถิ่น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการกำกับตรวจสอบการทำงานของประชาชนหรือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เช่น การให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้

3.6.6 ภาวะรับผิดชอบต่อสาธารณะ เมื่อรัฐกระจายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรมาให้แล้ว ท้องถิ่นจะต้องมีภาวะรับผิดชอบต่อสาธารณะและประชาชนที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และมาตรฐานการบริการที่รัฐกำหนด ในขณะเดียวกันประชาชนก็ต้องรับผิดชอบร่วมกันในการตรวจสอบการใช้อำนาจและทรัพยากรการบริหารที่รัฐมอบให้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

จากความหมายการกระจายอำนาจที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ดังนี้ การกระจายอำนาจคือ การเอาอำนาจจากศูนย์กลางบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสิทธิบริหารจัดการดูแลเช่น ระบบสาธารณสุข โภค การดูแลชีวิตและทรัพย์สิน ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีความเป็นอิสระ การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่ไม่จำเป็นต้องรวมอยู่ที่ศูนย์กลาง เพื่อให้เกิดประโยชน์กับการให้บริการสาธารณะ เป็นการยอมรับความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อความต้องการของประชาชน คนในท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการมีส่วนร่วมของชุมชนตนเองและเล็งเห็นปัญหาตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาการตอบสนองความต้องการของส่วนร่วมได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำกิจการที่กำหนดไว้สนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน และรับรองให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล ดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นนิติบุคคลสามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระ และบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ ต้องอยู่ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง คือ ระบบการเมืองการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและดำเนินกิจกรรมในด้านต่างๆ ได้อย่างอิสระ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะช่วยทำให้ทิศทางของนโยบายมีความสอดคล้องและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญต่อการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้บุคคลหลายกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วม รัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งส่งเสริมการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากขึ้นทำให้คำว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการกล่าวถึงมากขึ้นในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะในกรณีที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความต้องการหรือค่านิยมต่างๆ ของสาธารณชนไว้อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทางและเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชนมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้หลายความหมายดังนี้

สินทพ มั่นคง (2552: 27) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ เป็นกระบวนการที่บุคคลมีการปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะ รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นการสนับสนุนซึ่งกันและกัน เป็นการแบ่งปันผลประโยชน์และการได้รับผลประโยชน์

ปรัชญา เวสารัชช์ (อ้างในสุทธิพงษ์ หนูเนตร 2550: 19) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องโดยการใช้ความพยายามหรือใช้ทรัพยากรในกิจกรรมซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาชุมชน

ยุวัฒน์วิเมธี (อ้างในสุทธิพงษ์ หนูเนตร 2550-20) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมคือรูปแบบที่แท้จริงนั้นจะต้องประกอบด้วยขบวนการ 4 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน (Planning) ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาจัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามและประเมินผล และประการสำคัญ คือ การตัดสินใจ

2. การดำเนินกิจกรรม (Implementation) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและการบริหาร การใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงินและการบริหาร

3. การใช้ประโยชน์ (Utilization) ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำกิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเอง และการควบคุมทางสังคม

4. การได้รับผลประโยชน์ (Obtaining benefits) ประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่ฐานที่เท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว สังคมหรือวัตถุ

4.1 มติการมีส่วนร่วมของประชาชน แมทธีอัสตีเฟล (Matthias Stiefel) และแอนดรูว์เพียร์ส (Andrew Pearse) (อ้างในปรัชญา เวสารัชช์ 2528: 5-7) เสนอการมีส่วนร่วมได้ 5 มิติ คือ

4.1.1 การมีส่วนร่วมเป็นการประจักษ์หน้า สะท้อนลักษณะการแจกแจงแบ่งสรรอำนาจในการตัดสินใจที่ผิดแผกไปจากเดิม มองได้ว่าเป็นการประจักษ์หน้าระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มสังคม กลุ่มชนชั้นต่างๆ

4.1.2 การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของกลุ่มและขบวนการในการเข้าร่วม พิจารณาจากการมีส่วนร่วมจากการวิเคราะห์โครงสร้าง วิธื่อดำเนินการ ตลอดจนสภาพแวดล้อมของกลุ่มและขบวนการที่เกี่ยวข้องในการเข้าร่วม โดยเน้นองค์ประกอบสำคัญที่ก่อให้เกิดพลัง เช่น โครงสร้างและการจัดรูปองค์การภายในกลุ่มหรือภายในขบวนการ ให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อีกองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญคือ “ผู้นำ” กับ “ผู้ตาม”

4.1.3 การมีส่วนร่วมเป็นประสบการณ์เฉพาะบุคคล การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของพฤติกรรมกลุ่ม แต่ขณะเดียวกันการตัดสินใจเข้าร่วมกับกลุ่มเป็นการตัดสินใจของบุคคล เช่น แรงจูงใจ ความรู้สึกแปลกแยก

4.1.4 การมีส่วนร่วมในโครงการ หมายถึงการมีส่วนร่วมที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเฉพาะด้าน และเป็นโครงการที่มุ่งให้ผู้ได้รับผลประโยชน์มีส่วนร่วม

4.1.5 การมีส่วนร่วมเป็นนโยบาย การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องเดียวกันกับประชาธิปไตย

4.2 ลักษณะการเข้าร่วมของประชาชน (ปรัชญา เวสารัชช์ 2528: 11-12) จำแนกได้ดังนี้

4.2.1 ร่วมการแสดงความคิดเห็น เช่น การเขียน การพูด หรือการสื่อความในรูปแบบอื่นๆ เพื่อแสดงความคิดเห็นของตน

4.2.2 ร่วมสละทรัพยากรวัตถุ เช่น ให้เงิน วัสดุ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน การใช้ประโยชน์จากสถานที่หรืออุปกรณ์ต่างๆ

4.2.3 ร่วมสละร่างกาย เช่น เข้าร่วมดำเนินกิจกรรมต่างๆ

4.2.4 ร่วมสละเวลา เช่น ร่วมรับฟังความคิดเห็น เข้าร่วมประชุม

4.3 รูปแบบของการมีส่วนร่วมได้รวบรวมรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

อัลมอนด์ และเพาเวลล์ (Almond and Powell) (อ้างในทิมัมพร ค่ายหนองสง 2552: 13) จำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ดังนี้

4.3.1 แบบปกติ (Conventional Forms)

- 1) การออกเสียงเลือกตั้ง
- 2) การพุดจาปรึกษาเรื่องการเมือง
- 3) กิจกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
- 4) การจัดตั้งและการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มต่างๆ
- 5) การติดต่อส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่การเมือง

4.3.2 แบบไม่ปกติ (Unconventional Forms)

- 1) การยื่นข้อเรียกร้อง
- 2) การเดินขบวน
- 3) การเข้าประจันหน้ากัน
- 4) การละเมิดกฎระเบียบของสังคม
- 5) การใช้ความรุนแรงทางการเมือง
- 6) สงครามกองโจรและการปฏิวัติ

4.4 ลักษณะการมีส่วนร่วม แครี่ (Carry) (อ้างในทิมัมพร ค่ายหนองสง 2552: 19) ได้แบ่งไว้ 5 ลักษณะดังนี้

- 4.4.1 เป็นสมาชิก (Membership)
- 4.4.2 เป็นผู้เข้าร่วมประชุม (Attendance at Meeting)
- 4.4.3 เป็นผู้บริจาค (Financial Contribution)
- 4.4.4 เป็นกรรมการ (Membership on Committees)
- 4.4.5 เป็นประธาน (Leader)

กรมการพัฒนาชุมชน (2539) (อ้างในชัยสิทธิ์ ภูภิรมย์ขวัญ 2547: 11) ได้สรุปลักษณะต่างๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 18 ลักษณะ ดังนี้

1. มีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม
2. มีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินงาน
3. มีส่วนร่วมในการออกความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
4. มีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้ทรัพยากร
5. มีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา

6. มีส่วนร่วมในการคิดหาวิธีในการแก้ไขปัญหา
7. มีส่วนร่วมในการวางแผน
8. มีส่วนร่วมในการประชุม
9. มีส่วนร่วมในกิจกรรมกลุ่ม
10. มีส่วนร่วมในการออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านปัญหา
11. มีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการหรือบริหารงาน
12. มีส่วนร่วมในการเป็นสมาชิก
13. มีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวนหรือประชาสัมพันธ์
14. มีส่วนร่วมในการดำเนินการตามกิจกรรมที่วางไว้
15. มีส่วนร่วมในการลงทุนหรือบริจาคเงิน/ทรัพย์สิน
16. มีส่วนร่วมในการออกแรงหรือสละแรงงาน
17. มีส่วนร่วมในการออกวัสดุอุปกรณ์
18. มีส่วนร่วมในการดูแลรักษา ติดตามหรือประเมินผล

4.5 ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม กระบวนการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้เมื่อประชาชนเหล่านั้นได้รับโอกาสและเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆของชุมชน ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมนั้นมีอยู่หลายขั้นตอน การมีส่วนร่วมของประชาชน ที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่แท้จริงของชุมชนนั้น ประชาชนจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการมีส่วนร่วม โดยมีนักพัฒนาหรือนักวิชาการ จากภายนอกเป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนในด้านต่างๆ จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า โดยส่วนใหญ่กระบวนการมีส่วนร่วมจะเริ่มจากการค้นหาสาเหตุและการวางแผน การดำเนินกิจกรรมแก้ไขปัญหา การปฏิบัติงาน การร่วมรับผลประโยชน์และการติดตามประเมินผล

เจมส์ ค็อกซ์ ปิ่นทอง และอकिन รพีพัฒน์ (อ้างในชัยสิทธิ์ ภูวภิรมย์ขวัญ 2547: 11) ได้จำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการระบุปัญหาและสาเหตุของปัญหา ซึ่งเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่สำคัญมากที่สุดเพราะถ้าประชาชนไม่มีบทบาทในการระบุปัญหาและความต้องการของประชาชนแล้ว โครงการต่างๆ ที่วางออกมาก็ไร้ประโยชน์ เพราะโครงการที่วางออกมาไม่ได้ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน อีกทั้งประชาชนจะมองไม่เห็นความสำคัญของกิจกรรมและดำเนินกิจกรรมก็จะไม่ประสบความสำเร็จบรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในการระบุปัญหาวิเคราะห์ปัญหาด้วยตนเอง ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการหรือปัญหาได้

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนการดำเนินกิจกรรมเมื่อประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการระบุปัญหาแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือ การร่วมกันวางแผนการดำเนินโครงการเพื่อสนองตอบความต้องการหรือแก้ปัญหาของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามนักพัฒนาหรือผู้ที่มีความรู้ในการวางแผนควรมีส่วนร่วมเข้าไปร่วมในการวางแผนด้วย เพื่อคอยให้คำแนะนำประชาชนในการวางแผนกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหา แต่ไม่ใช่ว่านักพัฒนาเหล่านั้นจะเป็นผู้วางแผนแนวทางการแก้ไขเสียเอง แต่เป็นเพียงผู้ให้คำแนะนำเท่านั้น

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงทุนและปฏิบัติงาน เมื่อประชาชนมีความรู้ลึกเป็นเจ้าของกิจกรรมแล้ว ผลที่ตามมาก็คือ การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมที่วางไว้นอกจากนั้นแล้วนักพัฒนาควรกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนในรูปแบบของทรัพยากรที่ประชาชนในชุมชนที่มีอยู่ตามกำลังความสามารถกำหนดการดำเนินกิจกรรมร่วมกันนี้เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการทำงานร่วมกัน

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและประเมินผล กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้ทำให้ประชาชนได้มีการประเมินว่าผลงานที่ตัวเองดำเนินการไปนั้นได้รับผลดีหรือได้รับผลประโยชน์มากน้อยเพียงใดและมีอุปสรรคอะไรบ้างที่เกิดจากการดำเนินงานนั้น จึงทำให้ประชาชนรู้ข้อเท็จจริงว่า กิจกรรมที่ทำไปนั้นดี หรือไม่ใช่อะไรซึ่งประชาชนจะได้นำไปใช้ในการวางแผนแก้ไขปัญหาลงในโอกาสต่อไป

4.6 การมีส่วนร่วมตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นและชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองได้รับการตระหนักถึงว่าเป็นสิทธิที่ไม่อาจละเลยได้ทั้งนี้ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยส่วนที่ 12 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและ การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน: 18-19) การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ

และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ หมวด 14 มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาสุขภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น: 112-116)

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพแวดล้อม หรือสุขอนามัยของประชาชนในพื้นที่
4. การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

จากความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าเป็นกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนโดยสมัครใจ และมีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ โดยใช้ทรัพยากรในกิจกรรมซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาชุมชน กล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการเข้ามามีกิจกรรมรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งด้วยความสมัครใจในการดำเนินการหรือกำหนดกิจกรรมของตนเองเพื่อให้กิจกรรมนั้นๆ ไปสู่เป้าหมายของชุมชนในกรณีนี้จะต้อง 4 องค์ประกอบ คือ

1. การวางแผนคือ ประชาชนได้เข้ามาร่วมวิเคราะห์ปัญหาในการกำหนดเป้าหมาย และการตัดสินใจ
2. การดำเนินกิจกรรมเข้าร่วมในการจัดการบริหารทรัพยากรร่วมกัน

3. การใช้ประโยชน์ต้องมีความสามารถในการนำกิจกรรมไปใช้ให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ชุมชนนั่นเอง

4. การได้รับประโยชน์ประชาชนต้องได้รับผลประโยชน์ในพื้นฐานเท่าเทียมกัน

5. แนวคิดการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น

การเกิดภัยพิบัติทั้งที่เกิดจากธรรมชาติ (natural disaster) ได้แก่ น้ำท่วมแผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด ดินถล่ม พายุฝนฟ้าคะนอง พายุเขตร้อน คลื่นพายุซัดฝั่ง ไฟป่า สึนามิ ฝนแล้ง ฯลฯ และการกระทำของมนุษย์ (man-made disaster) เช่น อัคคีภัย ภัยจากการจราจรและคมนาคมขนส่ง ภัยจากการก่อการร้ายภัยจากการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ เป็นสภาวะที่ระบบการทำงานของชุมชนหรือสังคมได้รับการกระทบกระเทือนหรืออาจรุนแรงจนเป็นสาเหตุให้เกิดการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ที่เกินกำลังความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบจะจัดการเพียงลำพังได้โดยใช้ทรัพยากรของตนเองที่มีอยู่ โดยเฉพาะภัยธรรมชาติที่มาแบบผิดฤดูกาลในเดือนเมษายนที่ผ่านมาซึ่งทำให้เกิดอุทกภัยน้ำท่วมดินถล่มทั้งความถี่และความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้นของการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทำให้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะเมืองใหญ่ๆ ที่เต็มไปด้วยความหนาแน่นของประชากรและธุรกรรมมากมาย เช่น กรุงเทพมหานคร โตเกียว นิวยอร์ก ฯลฯ ต่างหันมาให้ความสนใจกับความปลอดภัยของสาธารณะมากขึ้น โดยรัฐบาลได้มุ่งเน้นในการสร้างความสามารถให้กับหน่วยงานภาครัฐในการปฏิบัติงานของเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติที่มีหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้แสดงบทบาทหลักทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยมุ่งความสนใจไปที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ที่มีวิถีชีวิตอยู่กับภัยและความเสี่ยงที่ต่างกัน ในการเตรียมพร้อมเผชิญหน้าต่อภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นรวมทั้งสามารถฟื้นคืนจากภัยกลับสู่สภาวะปกติได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม การสร้างความปลอดภัยสาธารณะดังกล่าวนี้ไม่ใช่แต่ความพยายามในการหาคำตอบที่เป็นทางออกเชิงโครงสร้าง ตัวอย่างเช่น การพัฒนาเทคโนโลยีที่ล้ำหน้าในการพยากรณ์ การสร้างสิ่งปลูกสร้างที่มีความมั่นคงแข็งแรง การใช้ตัวแบบทางคณิตศาสตร์ในการคำนวณความรุนแรงของภัยการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร หรือแม้แต่การใช้การพัฒนาระบบนิเวศน์ในการป้องกันการเกิดภัยบางประเภทเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงการหาคำตอบให้กับทางออกที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง เช่น การให้ความรู้ชุมชนถึงภัยและการปฏิบัติตนเบื้องต้น การฝึกฝนและพัฒนาความสามารถของหน่วยงานในการตอบสนองต่อสถานการณ์ การให้ความสำคัญกับเครือข่ายการประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ เป็นต้นเนื่องด้วยความ

ตระหนักถึงความสำคัญของการเตรียมความพร้อมให้กับประชาชนและชุมชนซึ่งเป็นด่านแรกในการเผชิญหน้ากับภัยพิบัติ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานช่วยเหลือต่างๆ ในการบริหารจัดการภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉิน แม้แต่ในประเทศต่างๆ ที่มีความคุ้นเคยกับการเผชิญหน้าอยู่กับภัยพิบัติตลอดเวลา เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีการพัฒนาอยู่ในระดับต้นๆ ต่างก็เอาใจใส่และเน้นความสำคัญของการพัฒนาแนวทางทั้งสองดังกล่าวไปพร้อมๆ กันในการกระบวนการการบริหารจัดการภัยพิบัติ ตั้งแต่การเตรียมพร้อมการตอบสนองและการฟื้นฟูจากภัยพิบัตินั้น เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยงานหลัก ไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานได้เพียงหน่วยงานเดียว หรือแม้แต่ประสานงานและขอความช่วยเหลือเพียงในเครือข่ายหน่วยงานรัฐเท่านั้น เพราะภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในแทบจะทุกครั้ง จะครอบคลุมอาณาบริเวณในวงกว้าง และเป็นที่มีประชากรอยู่หนาแน่น การใช้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ ให้ได้มากที่สุดนั้น จะเป็นกลจักรสำคัญอย่างยิ่งในความรวดเร็วและการเข้าถึงในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งรวมถึงการที่ประชาชนและชุมชนก็ต้องได้รับการให้ความรู้และมีบทบาทในการออกแบบแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นตนเองในเรื่องเกี่ยวกับภัยและร่วมฝึกซ้อมกับเจ้าหน้าที่การเตรียมพร้อมประชาชนและชุมชนซึ่งถือเป็นด่านหน้าของการเผชิญต่อสถานการณ์นั้นๆ ซึ่งหมายถึง การให้ประชาชนมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับภัยที่จะส่งผลให้การแจ้งเตือนภัยของภาครัฐถูกกระจายออกไปสู่สาธารณะแล้วทำให้เราเรียนรู้ว่าสถานการณ์ที่จะต้องเผชิญ รู้จักการปฏิบัติตนเบื้องต้นและรู้ว่าการบริหารจัดการของหน่วยงานต่างๆ เป็นอย่างไร หน่วยงานใดรับผิดชอบสั่งการและปฏิบัติการ หน่วยงานใดเป็นผู้นำในศูนย์การสั่งการตอบสนองภาวะฉุกเฉิน และประชาชนสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานได้อย่างทันท่วงที และเพื่อให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ชุมชนและประชาชนได้รับทราบการปฏิบัติตนของทั้งตนเองและหน่วยงานข้างเคียง ทำให้ทุกภาคส่วนปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีระบบ ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานที่หลากหลายมีระบบการประสานงานและการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่มีประสิทธิภาพจากเหตุการณ์ต่างๆ ข้างต้นของภัยพิบัตินั้น สะท้อนให้เห็นได้ถึงระดับของความอ่อนไหว (Different levels of vulnerabilities) ในการเผชิญกับภัยที่แตกต่างกันของชุมชน หน่วยงาน และประเทศ เนื่องจากระดับความรู้ในเรื่องภัย ความพร้อมของเครื่องมือ อุปกรณ์ และโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการเตรียมพร้อมให้สามารถตอบสนองต่อภาวะที่เปลี่ยนแปลงไปได้ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้ได้ก่อนรัฐบาลกลางจะเข้ามาช่วยเหลืออีกครั้ง เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ปกครองของตนเอง และพื้นที่ปกครองใกล้เคียงที่ต่อเนื่องกัน สามารถใช้ความรู้และศักยภาพที่มีอยู่บรรเทาปัญหา และสามารถสนองตอบต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนไว้เป็นเบื้องต้นคู่มือภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้นำเสนอบทบาทหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ตามอำนาจ

หน้าที่ที่ได้กล่าวไว้ในกฎหมายทั้งพระราชบัญญัติและระเบียบปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งให้แนวทางในการเตรียมพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟูสภาพการณ์ภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ทั้งก่อนขณะ และหลังเกิดภัยพิบัติ เนื่องด้วยความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่ต่อความสามารถของหน่วยงานท้องถิ่น และระดับการพึงพิงรัฐบาลส่วนกลางของหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งกำกับดูแลโดยรวมซึ่งในภาวะฉุกเฉินที่รุนแรงและกระจายเป็นวงกว้าง หากแต่รัฐบาลไม่สามารถทำทุกอย่างพร้อมๆ กันได้จึงต้องอาศัยหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ในพื้นที่ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เข้ามาเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยการประสานงาน (Coordination) การร่วมมือ (Cooperation) และการร่วมแรงร่วมใจ (Collaboration) ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ โดยเฉพาะการขอความร่วมมือจากหน่วยงานในภาคส่วนอื่นๆ ในท้องถิ่น และการกระตุ้นเร้าประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะผู้ที่รู้สภาพพื้นที่ที่ดีที่สุดและมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงจากภัยพิบัติเพื่อป้องกัน รักษาทรัพย์สินและผลประโยชน์ของประชาชน เป็นที่ตระหนักในแวดวงผู้ปฏิบัติงานด้านภัยพิบัติว่า หนึ่งใน การเสริมสร้างศักยภาพในการรับมือภัยพิบัติ คือ การที่ประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มักจะเป็นด่านแรกของการรับมือภัยพิบัติมีความรู้และความสามารถในการสังเกตสัญญาณการเกิดขึ้นของภัยต่างๆ ตั้งแต่เนิ่นๆ เพื่อช่วยเพิ่มเวลาในการตอบสนองและรับมือก่อนที่สถานการณ์จะรุนแรงขึ้น และเมื่อได้รับข้อมูลเพิ่มมากขึ้น การจัดการภาวะฉุกเฉินดังกล่าวจะสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาก จึงทำให้ท้องถิ่นเองต้องหันมาสนใจและปรับปรุงองค์ความรู้เดิมที่มีให้ทันสมัยเพื่อเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ให้ดียิ่งขึ้น

5.1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับภัยและการปฏิบัติตน

ผลกระทบของภัยน้ำท่วม นอกจากจะสร้างความเสียหายและอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ ทั้งที่ประเมินค่าได้และประเมินค่าไม่ได้ ซึ่งจะคุกคามความเป็นอยู่และกระทบหลายด้านอย่างซ้ำๆ บางส่วนอาจจะเลวร้ายจนถึงขั้นไม่สามารถอาศัยอยู่ได้ ต้องมีการอพยพครั้งใหญ่การเตรียมตัวเพื่อรับมือกับสถานการณ์น้ำท่วม มีดังต่อไปนี้

5.1.1 การเตรียมตัวก่อนน้ำท่วม มีสองส่วนที่สำคัญที่ต้องดำเนินการพร้อมกัน คือ

1) ควรมีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า เพื่อคาดคะเนและป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับตัวเองและทรัพย์สิน โดยเฉพาะผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วมซึ่งหมายถึงผู้ที่บ้านเรือน โคนน้ำท่วมประจำทุกปีหรืออยู่ในละแวกใกล้เคียงกับแม่น้ำ ลำคลอง และพื้นที่น้ำท่วม

2) ควรจัดทำแผนรับมือน้ำท่วมของครอบครัวเพื่อช่วยเตือนความจำจากความเร่งรีบความตื่นเต็น และคลายความกังวลจากภัยน้ำท่วมและปฏิบัติดังนี้

(1) หากมีการเตือนการเฝ้าระวังน้ำท่วม ติดตามการรายงานสถานการณ์อย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งซักซ้อมความเข้าใจกับครอบครัวเรื่องแผนในการรับมือน้ำท่วม

(2) เตรียมของใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีพ เช่น น้ำดื่มอาหารแห้ง และอาหารกระป๋อง ยา วิทยุพกพา ไฟฉาย แบตเตอรี่สำรอง สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น เพื่อใช้ขณะน้ำท่วมและหลังน้ำท่วม แต่อย่าพกพามากเกินไปเพราะอาจจะเป็นภาระในการอพยพ และให้คิดว่า **“ชีวิตสำคัญที่สุด”**

(3) เคลื่อนย้ายคน สัตว์เลี้ยง พาหนะ ให้พ้นระดับน้ำที่เคยท่วมมาก่อน

(4) เรียนรู้ข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นและสร้างทักษะความชำนาญแก่ครอบครัว เช่น หมายเลขโทรศัพท์สำหรับเหตุการณ์ฉุกเฉิน เส้นทางการเดินทาง การอพยพที่ปลอดภัย จุดนัดหมายหากเกิดการพลัดหลง ระบบเตือนภัยของรัฐ หรือติดตั้งอุปกรณ์ (กระสอบทราย แผ่นพลาสติก กาวซิลิโคน ฯ) สำหรับป้องกันน้ำท่วมและน้ำไหลเข้าบ้านทางประตูห้องน้ำ ท่อ ช่องว่างของกำแพง และรอบรั้วต่างๆ

5.1.2 การเตรียมตัวระหว่างเกิดน้ำท่วม หากมีการเตือนน้ำท่วมและอยู่ในบริเวณพื้นที่น้ำท่วม ปิดแก๊สและตัดสะพานไฟ อุดปิดช่องต่างๆ ที่น้ำสามารถไหลเข้ามาได้ เคลื่อนย้ายสิ่งของที่มีค่าไปไว้ในที่สูง ซักซ้อมความเข้าใจเรื่องการอพยพกับสมาชิกในครอบครัวอีกครั้ง หากอยู่ในบ้านจงอยู่ในส่วนของอาคารที่แข็งแรงและอยู่ในที่สูงพ้นระดับน้ำที่เคยท่วมมาก่อนหากอพยพออกนอกบ้าน จงถือคประตูบ้านและอพยพโดยหลีกเลี่ยงการขับรถหรือการอพยพผ่านเส้นทางน้ำไหล ระวังระวังจากสัตว์มีพิษเช่น งู ตะขาบ แมงป่อง ที่มักหนีขึ้นมาอาศัยอยู่ตามบ้านเรือนและสถานที่เปียกชื้น อีกทั้งควรดูแลบุตรหลานอย่างใกล้ชิดอย่าปล่อยให้ออกไปเล่นน้ำเพราะในช่วงน้ำท่วม กระแสน้ำจะเชี่ยวกรากมากกว่าปกติ อาจโดนกระแสน้ำพัดจมน้ำและเสียชีวิตได้หรือหากมีการเตือนน้ำท่วมฉับพลันซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้โดยไม่มีการเตือนล่วงหน้า ให้ดำเนินการตามแผนที่ได้วางไว้ ซึ่งหากอยู่ใกล้ภูเขาให้อพยพขึ้น ไปยังที่สูงหรือสถานที่ที่ปลอดภัย เช่น สถานที่หลบภัยของหน่วยงาน ซึ่งสามารถรู้ได้จากการรับฟังวิทยุ ท้องถิ่น โทรทัศน์ หรือวิทยุพกพาที่ได้จัดเตรียมไว้ หลีกเลี่ยงการขับรถ เล่นน้ำ หรืออพยพผ่านเส้นทางน้ำหลาก ตลอดจนติดตามสถานการณ์น้ำท่วมอย่างใกล้ชิดส่วนบ้านเรือนที่ไม่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่น้ำท่วมถึง ควรติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด เพราะภัยน้ำท่วมอาจเกิดขึ้นบริเวณบ้านของคุณได้และปฏิบัติตามคำแนะนำข้างต้น

5.1.3 การเตรียมตัวหลังน้ำท่วม หลังจากน้ำท่วมควรดูแลตนเองทั้งทางร่างกายและจิตใจของคุณและคนในครอบครัว เนื่องจากความเจ็บป่วยทางจิตใจ (ความเครียดและความวิตก

กังวล) อาจใช้เวลาในการรักษานานกว่าทางกาย (บาดแผลต่างๆ โรคน้ำกัดเท้าและผื่นคัน โรค อูจาระร่วง โรคตาแดง) ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องสุขอนามัย อีกทั้งการเก็บ กวาด กำจัดทำลาย และ ตรวจสอบความเสียหายของบ้านเรือนที่อยู่อาศัยทั้งในบ้านและรอบบ้าน

1) 3 ข้อ ปลอดภัยไว้ก่อน เมื่ออยู่นอกบ้าน

(1) ข้อห้ามที่ 1 ห้ามเดินตามเส้นทางที่น้ำไหล: มีผู้คนจำนวนมากเสียชีวิต เนื่องจากจมน้ำตายในขณะที่น้ำกำลังมา ความสูงของน้ำเพียง 15 เซนติเมตร ก็สามารถทำให้เสียหลัก ล้มลงได้ ดังนั้น ถ้ามีความจำเป็นต้องเดินผ่านทางที่น้ำไหล ให้ลองนำไม้วัดระดับก่อนทุกครั้ง

(2) ข้อห้ามที่ 2 ห้ามขับรถในพื้นที่ที่กำลังโดนน้ำท่วม การขับรถในพื้นที่น้ำท่วมมีความเสี่ยงสูงมากที่จะจมน้ำ หากเห็นป้ายเตือนตามเส้นทางต่างๆ ห้ามขับรถเข้าไปเพราะอาจมี อันตรายข้างหน้า น้ำสูง 50 เซนติเมตร พัดจักรยานยนต์ให้ลอยได้

(3) ข้อห้ามที่ 3 ห้ามเข้าใกล้อุปกรณ์ไฟฟ้าสายกระแสไฟฟ้า กระแสไฟฟ้า สามารถวิ่งผ่านน้ำได้เมื่อเกิดน้ำท่วมแต่ละครั้งจะมีผู้เสียชีวิต เนื่องจากไฟดูดมากกว่าสาเหตุอื่นๆ เมื่อเห็นสายไฟหรืออุปกรณ์ไฟฟ้าชำรุดเสียหาย กรุณาแจ้ง 191 หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5.1.4 บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าด้วยระเบียบ กฎหมาย และพระราช บัญญัติที่เกี่ยวข้อง

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้จำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบล และ 2) องค์การบริหารส่วน จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หมายถึง กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (โกวิท พวงงาม, หน้า 133) ซึ่งการกล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่นี้จะหมายถึงองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบแรก

การอธิบายบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการสาธารณสุข ในส่วนนี้ ได้แบ่งการอธิบายออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการสาธารณสุข ภาพรวมของการ จัดการสาธารณสุขตามกฎหมายสาธารณสุขและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกฎหมายสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง จะอธิบายถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่ รับผิดชอบตามกฎหมายสาธารณสุขและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและการกำหนดภารกิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) การจัดตั้งองค์กรปฏิบัติและแนวทางประสานการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะอธิบายถึงกระบวนการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติในฐานะการเป็นหน่วยการบริหารจัดการสาธารณสุข ตั้งแต่ขั้นต้นก่อนเกิดภัยตลอดจนถึงขั้นต้นหลังเกิดภัย

4) ที่มางบประมาณการจัดการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะอธิบายถึงแหล่งที่มาของงบประมาณด้านการบริหารจัดการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิธีการขอการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการสาธารณสุข

5) กำลังพล และเครื่องมืออุปกรณ์ทางการบริหารจัดการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบายถึงจำนวนทรัพยากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ในครอบครอง และการประสานขอความร่วมมือสนับสนุนทรัพยากรจากหน่วยงานอื่น

6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการสาธารณสุข สภาพปัญหาสาธารณสุขที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีลักษณะของความอ่อนไหวทางสภาพและความรุนแรงในการสร้างความเสียหายให้แก่พื้นที่ได้ในระดับกว้างขวาง ซึ่งในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. 2550 ได้นิยามความหมายของ “สาธารณสุข” เป็นสภาวะฉุกเฉินที่มีความรุนแรงของสภาพภัยสูงและสามารถขยายความเสียหายได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งเกิดขึ้นทั้งจากโดยการกระทำของธรรมชาติ และการกระทำของมนุษย์ อันนำไปสู่ความเสียหายอย่างกว้างขวางในภาพรวม จึงเป็นเหตุให้การจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยจำเป็นต้องมีการกำหนดโครงสร้างการจัดการและกรอบอำนาจหน้าที่การดำเนินการจัดการปัญหาด้านสาธารณสุขให้กับตัวแสดงที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. 2550 แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย (1) การกำหนดบทบาทหน้าที่ให้กับตัวแสดงสำหรับการจัดการสาธารณสุข และ (2) กระบวนการจัดการสาธารณสุข ซึ่งทั้งสองส่วนมีความเกี่ยวข้องกันดังนี้

ก. การกำหนดบทบาทหน้าที่ให้กับตัวแสดงสำหรับการจัดการสาธารณสุข นั้น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้การจัดการสาธารณสุขส่วนภูมิภาคมีตัวแสดงหลักทางการจัดการ คือ จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยจังหวัดจะเป็นหน่วยงานหลักที่กำกับดูแลการจัดการสาธารณสุขในภาพรวมในพื้นที่เขตจังหวัด ทำหน้าที่จัดหาทรัพยากรสำหรับการปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้สำหรับการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข อาทิ การประสานความร่วมมือกับหน่วยทหารในพื้นที่ องค์กรการกุศล และภาคส่วนอื่นๆ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในเขตท้องถิ่นเป็นภารกิจหลักเนื่องจากท้องถิ่นเป็นพื้นที่แรกที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ภัยพิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นหน่วยงานหลักเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ในการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการป้องกันและ

บรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยให้ผู้นำท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น และบุคลากรของหน่วยท้องถิ่นเป็นกำลังสำคัญในการบรรเทาสาธารณภัยทั้งการช่วยเหลือด้านปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตให้อยู่รอดพ้นจากสถานการณ์วิกฤต มีอำนาจในการดำเนินการปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ในพื้นที่การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสาธารณภัยในภาพรวมนั้น นอกเหนือไปจากการกำหนดให้หน่วยท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้นำท้องถิ่นยังได้รับมอบอำนาจหน้าที่การสั่งการและระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติด้วย ซึ่งผู้อำนวยการท้องถิ่นได้รับอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่จากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ให้สามารถสั่งการข้าราชการพลเรือน เจ้าหน้าที่และบุคคลอื่นให้ปฏิบัติการตามคำสั่งได้ตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พร้อมกับระดมทรัพยากรเครื่องมือเทคนิคในเขตพื้นที่สำหรับการบริหารจัดการสาธารณภัยในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ได้จากทุกภาคส่วน เพื่อเอื้ออำนวยความสะดวกให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างไรก็ตาม ลักษณะสำคัญของปัญหาสาธารณภัยอยู่ที่การขยายความเสียหายก้าวข้ามขอบเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรหนึ่งสู่อีกองค์กรหนึ่งได้ การดำเนินการจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้น ซึ่งต้องอาศัยอำนาจการสั่งการจากหน่วยงานปกครองซึ่งอยู่ในระดับเหนือกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายเพื่อให้สามารถควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินการแก้ไขปัญหาพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นแจ้งความต้องการแก่ผู้อำนวยการอำเภอหรือผู้อำนวยการจังหวัดตามกรณีเพื่อขอความช่วยเหลือในการสั่งการ การประสานการจัดการร่วมกันระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในลักษณะของการบูรณาการความร่วมมือและความช่วยเหลือเกื้อกูลกันทางทรัพยากรเครื่องมือเทคนิค และกำลังพล และทรัพยากรอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติการ จังหวัดจะประสานความร่วมมือในการปฏิบัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะของผู้สนับสนุนทรัพยากรสำหรับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการสาธารณภัยอย่างเต็มรูปแบบ และสามารถประสานขอความร่วมมือทางด้านทรัพยากรในการปฏิบัติจากจังหวัดได้เพื่อสร้างประสิทธิภาพให้กับการปฏิบัติเพิ่มขึ้น

ข. กระบวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นระบบการทำงานเชิงรุก ที่มีการเตรียมความพร้อมวางแผนการดำเนินการลดความเสี่ยงและผลกระทบจากเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นพร้อมกันกับมุ่งเน้นให้เกิดความร่วมมือร่วมใจจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ

จัดการกับปัญหาเพื่อหวังให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในทางปฏิบัติและสืบเนื่องถึงความครอบคลุมทางด้านทรัพยากร ซึ่งกระบวนการจัดการสาธารณสุข แบ่งระยะการจัดการออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ก) *ระยะก่อนเกิดภัย* ระยะก่อนเกิดภัยเนื่องเป็นช่วงเวลาที่ช่วยบรรเทาสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ให้ลดระดับความรุนแรงลงได้ โดยระยะก่อนเกิดภัยแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

(1) *การป้องกันและลดผลกระทบ* องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำประเมินความเสี่ยงและความอ่อนแอของสภาพพื้นที่เพื่อเตรียมการเฝ้าระวังและแนวทางการจัดการได้อย่างเหมาะสมเท่าทันต่อสถานการณ์ และจัดทำฐานข้อมูลด้านทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการจัดการสาธารณสุข รวมถึงการเตรียมแนวทางการประสานการปฏิบัติกับภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาในระดับพื้นที่

(2) *การเตรียมพร้อม* องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับการเตรียมพร้อมทางด้านทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณ กำลังพลและความพร้อมต่อการเผชิญภัยของประชาชน

5.1.5 *ระยะเกิดภัย* การบริหารจัดการในสภาวะฉุกเฉินเป็นขั้นตอนของการบรรเทาสาธารณสุขที่เกิดขึ้นเพื่อลดระดับความรุนแรงลงจนเข้าสู่สภาวะปกติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ได้กำหนดหลักการปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณสุขเป็นมาตรการร่วมกันให้แต่ละหน่วยงานนำไปปฏิบัติเพื่อบริหารจัดการสาธารณสุขและช่วยเหลือประชาชนรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหลักการปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณสุขมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) *การแจ้งเตือนภัยและการประเมินสถานการณ์* ได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐ อันได้แก่ กรมอุตุนิยมวิทยา ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข จังหวัดอำเภอ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและเครือข่ายเฝ้าระวัง ทำหน้าที่รับผิดชอบการแจ้งเตือนภัยไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการแจ้งไปสู่กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในเขตพื้นที่ที่คาดว่าจะเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น เพื่อให้หน่วยงานปฏิบัติการในพื้นที่ทำการเฝ้าระวัง ประเมินสถานการณ์ของสภาพปัญหาและเตรียมพร้อมอพยพประชาชนให้ปลอดภัยจากปัญหาที่เกิดขึ้น จากนั้นจึงกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการสาธารณสุข จัดทำประกาศแจ้งเตือนภัยที่มีความชัดเจนและละเอียดมากพอ โดยการแจ้งเตือนภัยในระดับท้องถิ่น จะอาศัยการแจ้งเตือนผ่านทางบุคลากรที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณสุขในพื้นที่และดำเนินการแจ้งเตือนภัยผ่านเครื่องมือสื่อสารและเครือข่ายการ

ประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบ แจ้งเตือนภัยไปยังประชาชนโดยตรงและผ่านไปยังหน่วยงานรับผิดชอบ การปฏิบัติในระดับพื้นที่เพื่อแจ้งเตือนประชาชนต่อไป

2) การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เมื่อสาธารณภัยเกิดขึ้นให้กอง อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่แปลงสภาพเป็นศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ และเพื่อเป็นศูนย์กลางในการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการกับปัญหา ดังกล่าว รวมถึงทำหน้าที่อำนวยการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในส่วน ราชการภาครัฐและนอกเหนือจากภาครัฐ

3) การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในสภาวะฉุกเฉิน เป็นขั้นตอนการ กระจายข่าวสารที่คาดว่าจะเกิดขึ้นให้กับส่วนราชการและประชาชนได้รับรู้และทำความเข้าใจกับ สถานการณ์ในทิศทางที่ถูกต้อง

4) การสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน เป็นกิจกรรมสำคัญในการขับเคลื่อนการ จัดการสาธารณภัยให้ดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง การสื่อสารจึงจำเป็นต้องสร้างเครื่องมือและระบบ ให้สามารถสอดคล้องกับสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสม สามารถทำการสื่อสารระหว่างกลุ่มบุคคลและ หน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติการได้อย่างทั่วถึง

5) การประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน เมื่อเกิดสาธารณภัยใน พื้นที่จังหวัดขึ้นยกเว้นกรุงเทพมหานคร ให้จังหวัดเป็นผู้ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติ โดย สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเป็นผู้จัดทำประกาศ

6) การค้นหาและการกู้ภัย ให้ดำเนินการจัดตั้งหน่วยเผชิญสถานการณ์เพื่อ ปฏิบัติการกู้ภัย ประกอบด้วย ชุดเคลื่อนที่เร็วที่สามารถเข้าถึงพื้นที่เพื่อระงับภัยได้ทันที และชุด สนับสนุนที่จัดเตรียมพร้อมไว้ ณ ที่ตั้งเพื่อรองรับการประสานการสนับสนุน

7) การอพยพ ในระยะก่อนเกิดภัยจะต้องมีการจัดทำแผนการอพยพเพื่อ กำหนดที่ตั้งปลอดภัยสำหรับรองรับการอพยพของประชาชนพร้อมทั้งจัดเตรียมทรัพยากรสนับสนุนการดำเนินการอพยพอย่างพร้อมเพียง ซึ่งเมื่อเข้าสู่สภาวะฉุกเฉินผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ และบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายอำนาจสั่งการอพยพจะเป็นผู้สั่งอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ ดังกล่าว

8) การรักษาพยาบาลฉุกเฉิน เมื่อมีผู้ประสบภัยในขณะเกิดภัยชุดปฏิบัติการ ปฐมพยาบาลจะต้องพร้อมในการทำหน้าที่ปฐมพยาบาลเบื้องต้นให้แก่ประชาชนและสามารถ ลำเลียงประชาชนได้เมื่อสภาพอาการบาดเจ็บหนักเกินกว่าจะรักษาเบื้องต้นได้ทำหน้าที่รักษาความ สงบเรียบร้อยในพื้นที่ประสบภัยโดยอาศัยกำลังตำรวจและประชาชนอาสาสมัครในพื้นที่ร่วม ดำเนินการ

9) การรักษาความสงบเรียบร้อย จัดให้มีระบบและเจ้าหน้าที่เพื่อทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ประสบภัยโดยอาศัยกำลังตำรวจและประชาชนอาสาสมัครในพื้นที่ร่วมดำเนินการ

10) การพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล เป็นหน้าที่หลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเนื่องจากต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางเทคนิคสูง

11) การประเมินความเสียหายและความต้องการเบื้องต้น ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจแห่งพื้นที่จะทำหน้าที่ประเมินความเสียหายและจัดทำบัญชีรายงานความเสียหายเป็นระยะ ส่งมอบให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านต่างๆ ดำเนินการให้ความช่วยเหลือต่อไป

12) การรายงาน การรายงานข้อมูลข่าวสารให้แก่บุคคลและหน่วยงานที่รับผิดชอบปัญหาดังกล่าวทรานั้น ได้กำหนดให้ผู้นำชุมชนทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลเพื่อรายงานต่อกองอำนวยการเฉพาะกิจ แล้วจึงรายงานต่อไปยังกองอำนวยการเฉพาะกิจในระดับที่สูงขึ้นตามลำดับชั้นในแนวตั้ง

13) การรับบริจาค สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดอยู่ในขอบเขตของส่วนภูมิภาคทำให้การรับบริจาคจึงเป็นภารกิจของจังหวัดในการรับบริจาคสิ่งของสาธารณะและส่งมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

14) การประสานความช่วยเหลือจากองค์กรการกุศล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่สามารถประสานขอความช่วยเหลือจากองค์กรการกุศลในพื้นที่ได้ทันที

15) การประสานความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ให้เป็นภารกิจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประสานไปยังกระทรวงการต่างประเทศเพื่อดำเนินการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

16) การขอใช้เงินทศรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ได้กำหนดให้มีระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทศรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติม ได้วางหลักเกณฑ์ให้หน่วยจังหวัด (โดยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด) มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือในการบริหารจัดการภัยพิบัติจังหวัดละ 50,000,000 บาท โดยกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่จะสามารถขอใช้เงินทศรองราชการเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติจากวงเงินทศรองราชการนี้ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด

5.1.6 ระยะเวลาเกิดภัย การจัดการหลังเกิดภัยเป็นการดำเนินการเมื่อสถานการณ์ภัยพิบัติได้ยุติลงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอยู่ในลักษณะของการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่และเยียวยาประชาชนให้กลับสู่สภาพปกติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบการ

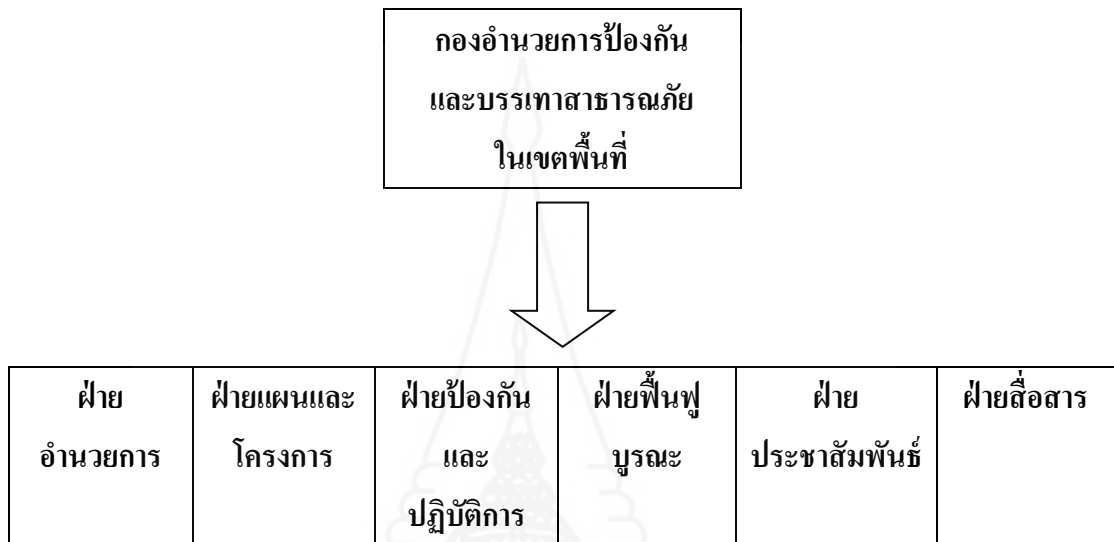
รวบรวมข้อมูลจำนวนความเสียหายของประชาชนและพื้นที่ร่วมกับกองอำนาจการเฉพาะกิจของอำเภอเพื่อส่งรายงานไปยังกองอำนาจการเฉพาะกิจจังหวัดเพื่อส่งไปยังกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ส่วนกลาง) เพื่อขอเบิกงบกลางเพื่อบูรณะฟื้นฟูและงบประมาณจากเงินตรองราชการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติม

ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกฎหมายสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องของการจัดการสาธารณสุขภายใต้ข้อกำหนดของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่เพื่อให้เกิดการรักษาความสงบเรียบร้อย (มาตรา 16) กฎหมายดังกล่าวได้เป็นข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งครอบคลุมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบของตน โดยในมาตรา 16 ได้กำหนดให้ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานหลัก มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขรวมถึงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 16(29)) ภารกิจหน้าที่ของเทศบาลในแต่ละขนาดต่างทำหน้าที่ในการบริหารจัดการสาธารณสุขในลักษณะเดียวกันคือการมีบทบาทหน้าที่เป็นหลักในการจัดการสาธารณสุขในพื้นที่ในทางเดียวกันภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการสาธารณสุขนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกหมายรวมถึงกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ในลักษณะเดียวกันแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ไว้เป็นกรอบหลักสำหรับการปฏิบัติ ทั้งสิ้น 3 ภารกิจ ดังนี้ 1) อำนาจการ ควบคุม ปฏิบัติการ และประสานการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่รับผิดชอบ 2) สนับสนุนกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งมีพื้นที่ติดต่อ หรือใกล้เคียง หรือเขตพื้นที่อื่นร้องขอ 3) ประสานกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ รวมทั้งประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนในการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกขั้นตอน อย่างไรก็ตามการปฏิบัติภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในรูปแบบของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยังเต็มไปด้วยความแตกต่างกันในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต้องอาศัยงบประมาณและทรัพยากรภายในหน่วยงานตนเองก่อนเป็นหลัก ส่งผลให้ขีดความสามารถของแต่ละพื้นที่ยังขึ้นอยู่กับบริหารจัดการภายในของแต่ละองค์กรเป็นหลัก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต้องอาศัยงบประมาณและทรัพยากรภายใน

หน่วยงานตนเองก่อนเป็นหลัก ส่งผลให้ขีดความสามารถของแต่ละพื้นที่ยังขึ้นอยู่กับบริหารจัดการภายในของแต่ละองค์กรเป็นหลักเนื่องจากมีความแตกต่างกันในทางด้านงบประมาณและทรัพยากรและการกำหนดความสำคัญของแต่ละองค์กรขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่มีบทบาทหน้าที่หลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหากแต่มีบทบาทในการสนับสนุนภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น อันหมายถึง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ลู่ลวงบรรลุผลสำเร็จ (มาตรา 45) และทำหน้าที่สนับสนุนการบริหารจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่เกินกว่าที่หน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็กจะสามารถจัดการได้ร่วมกับหน่วยงานในระดับจังหวัด จึงเท่ากับการจัดการบริหารจัดการสาธารณภัยจึงเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ดังเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำหน้าที่สนับสนุนให้ความช่วยเหลือหน่วยท้องถิ่นขนาดเล็กร่วมกับหน่วยงานในระดับจังหวัดเท่านั้น

การจัดตั้งองค์กรปฏิบัติและแนวทางประสานการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติ ตามมาตรา 11 และ 15 ในพระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและกำหนดให้จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการจัดการสาธารณภัย โดยกำหนดให้แผนปฏิบัติการดังกล่าวมีสาระสำคัญ ประการหนึ่ง คือ การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นเพื่อกำหนดโครงสร้างการตั้งการปฏิบัติการและกำหนดผู้รับผิดชอบในด้านต่างๆ เพื่อการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 12 และ 16) ซึ่งระยะก่อนเกิดภัย การป้องกันและลดผลกระทบนั้นหน่วยปฏิบัติทั้งหมดในทุกระดับจะทำการจัดตั้งกองอำนวยการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นเพื่อเตรียมความพร้อมเผชิญเหตุเมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้เริ่มดำเนินขึ้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะการเป็นหนึ่งในหน่วยปฏิบัติจึงต้องเตรียมการจัดตั้งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ขึ้น เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเผชิญสถานการณ์ โดยการจัดองค์กรรับผิดชอบการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่นี้ จะอยู่ในรูปแบบขององค์กร ได้แก่ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบล กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแต่ละองค์กรจะมีผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล) เป็นผู้อำนวยการ และมีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) เป็นผู้ช่วย และมีหน่วยงานและ

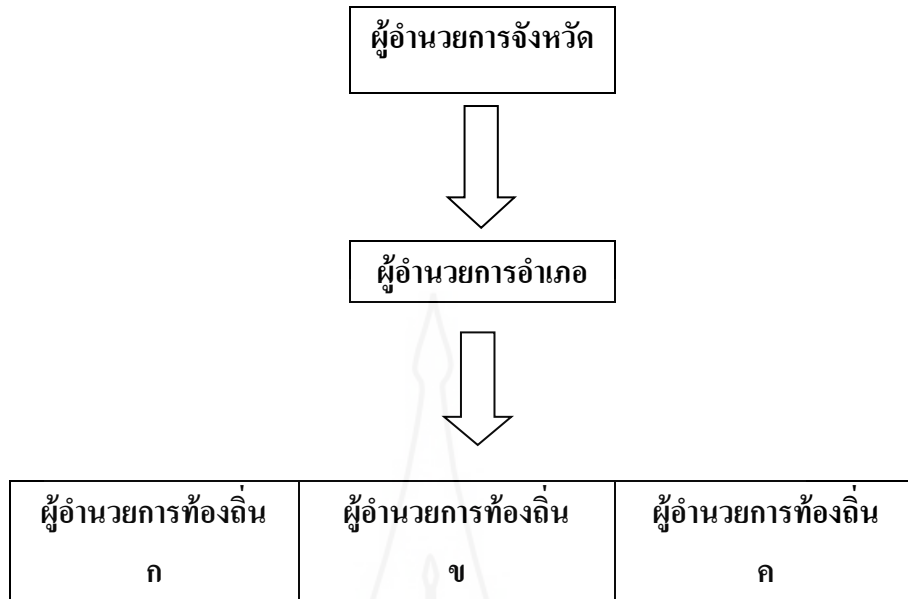
สมาชิกภายในท้องถิ่น ร่วมปฏิบัติงานในกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งโครงสร้างกองอำนาจการของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะมีการจัดโครงสร้างการจัดการในแบบเดียวกันตามภาพ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 2.1 โครงสร้างกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่

ที่มา: แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557, หน้า 44.

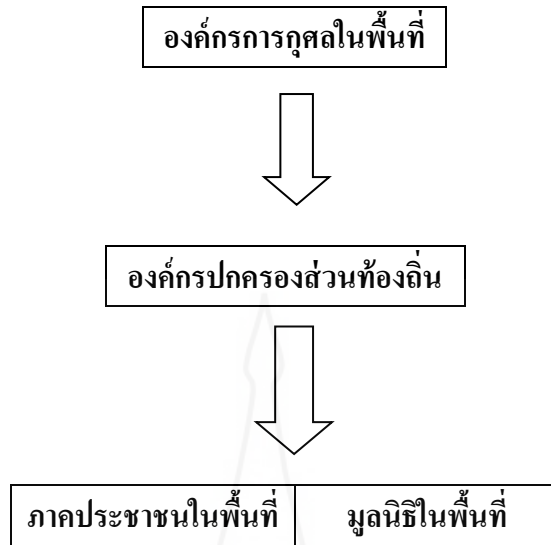
สำหรับการประสานการปฏิบัติการจัดการสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นเพื่อให้ภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยบรรลุผลสำเร็จ รูปแบบการประสานการปฏิบัติได้กำหนดให้อยู่ในรูปของการประสานการปฏิบัติในแนวดิ่งเป็นสายทางการประสานหลัก กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) เป็นหน่วยงานหลักในการป้องกันภัยและจะได้รับการประสานการปฏิบัติจากหน่วยอำเภอและจังหวัดในแนวดิ่งเมื่อสาธารณภัยได้ขยายสภาพปัญหาเกินขอบเขตพื้นที่เดียวจะรับไหวและจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรจำนวนมากและมีศักยภาพเกินกว่าขีดความสามารถของทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่สามารถอธิบายด้วยภาพที่ 2.2 ดังนี้



ภาพที่ 2.2 การประสานการปฏิบัติการจัดการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในแนวคิด

ที่มา: ดัดแปลงจากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 21 22 และ 23

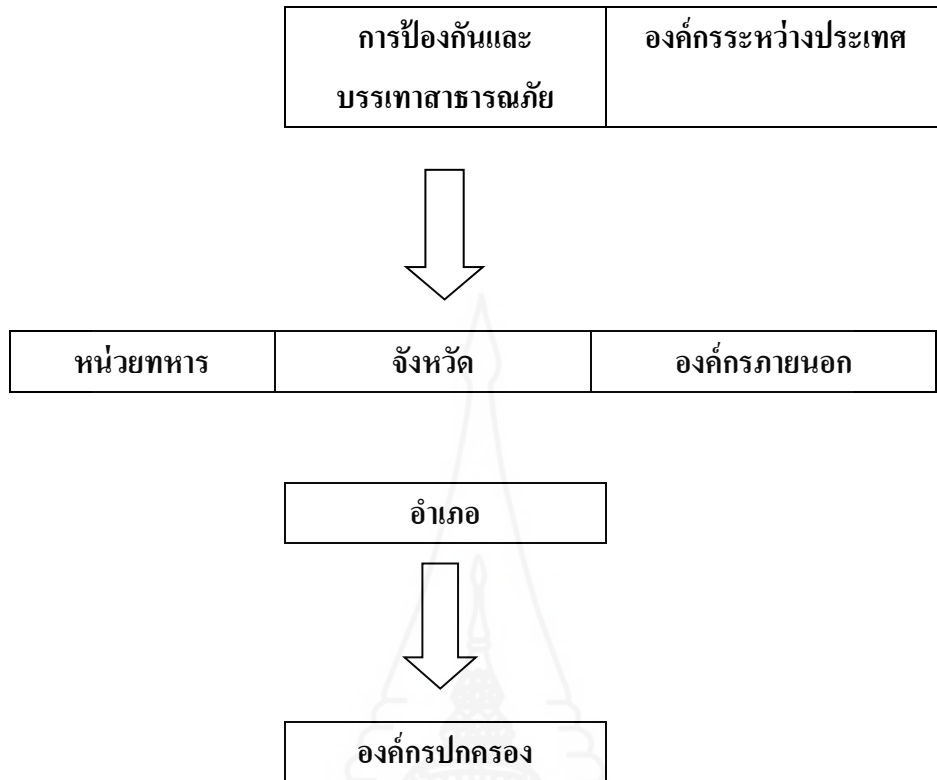
จากภาพที่ 2.2 ผู้ว่าการท้องถิ่นจะเป็นผู้ทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติขอความช่วยเหลือจากผู้ว่าการอำเภอ (กองอำนาจการเฉพาะกิจของอำเภอ) เพื่อให้ประสานขอทรัพยากรจากผู้ว่าการจังหวัด (กองอำนาจการเฉพาะกิจของจังหวัด) เป็นไปตามลำดับขั้น เนื่องจากเงื่อนไขด้านทรัพยากรที่กฎหมายได้กำหนดให้แต่ละตัวแสดงครอบคลุมแตกต่างกันสำหรับการประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภายนอก ได้แก่ องค์กรสาธารณสุข กุศลมูลนิธิ หน่วยทหาร องค์กรระหว่างประเทศ สามารถจำแนกการประสานการปฏิบัติออกเป็น 2 รูปแบบคือ 1) รูปแบบการประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรการกุศล มูลนิธิ และภาคประชาชนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสั่งการให้องค์กรการกุศล มูลนิธิ และภาคประชาชนในพื้นที่ได้โดยตรงโดยอำนาจของผู้ว่าการเฉพาะกิจแห่งพื้นที่แต่ละแห่ง



ภาพที่ 2.3 รูปแบบการประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรการกุศล มูลนิธิ และภาคประชาชนในพื้นที่

ที่มา: ดัดแปลงจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 หน้า 40

รูปแบบการประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยทหาร องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรภายนอกเขตการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสานการปฏิบัติการผ่านจังหวัดเพื่อขอรับความช่วยเหลือจากตัวแสดงเหล่านี้ โดยเฉพาะแนวทางการประสานการปฏิบัติระหว่างจังหวัดกับหน่วยทหารในพื้นที่จะอยู่ในรูปแบบของการทำข้อตกลงความร่วมมือตามที่กฎหมายได้กำหนด และสำหรับการประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรระหว่างประเทศ ต้องอาศัยจังหวัดในการประสานขอความร่วมมือไปที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อประสานกับกระทรวงการต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศต่อไป



ภาพที่ 2.4 รูปแบบการประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กับหน่วยทหารองค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรภายนอกเขตการบริหาร
จัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่

ที่มา: ดัดแปลงจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 หน้า 40-41

5.2 งบประมาณกับการจัดการสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ได้กำหนดให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่
นั้น มีภารกิจหลักในการบริหารจัดการกับปัญหาสาธารณภัยโดยตรง ซึ่งงบประมาณสำหรับการ
บริหารจัดการสาธารณภัยภายในท้องถิ่นจะมาจากแหล่งงบประมาณดังต่อไปนี้

5.2.1 งบประมาณปกติจากภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมายถึง
งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรายได้ที่ส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เองเพื่อดำเนินการป้องกัน
และบรรเทาสาธารณภัยตามยุทธศาสตร์และกิจกรรมตามแผนปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นซึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับให้ความสำคัญของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งบประมาณปกติจะถูกกำหนดไว้สำหรับขั้นตอนการป้องกันและลดผลกระทบ และขั้นตอนการเตรียมความพร้อม

5.2.2 งบประมาณเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน หมายถึง งบประมาณจากระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 เป็นงบประมาณเร่งด่วนที่รัฐบาลตั้งไว้เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัย โดยเร่งด่วนเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ สามารถดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ในขณะเกิดภัย อย่างไรก็ตามงบประมาณส่วนนี้เป็นงบประมาณในการอำนาจของกระทรวงการคลังที่จัดสรรงบประมาณจำนวน 50,000,000 บาท (ข้อ 8) ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อนำไปบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ฉุกเฉิน ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรงบประมาณตามดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด

5.2.3 งบกลาง หมายถึง งบประมาณสำหรับการฟื้นฟูบูรณะความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของสาธารณภัยในขั้นตอนหลังการเกิดภัยที่เน้นการฟื้นฟูบูรณะ งบประมาณส่วนนี้รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณเพื่อให้การสนับสนุนโครงการที่จังหวัดขอการสนับสนุนมาหากจำแนกแหล่งงบประมาณสำหรับการจัดการสาธารณภัยแล้วพบว่างบประมาณมีที่มาแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ 1) งบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (งบประมาณปกติจากภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เป็นงบประมาณที่มาจากการจัดสรรรายได้จากการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเองเพื่อใช้ในกิจกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถเบิกจ่ายเพื่อใช้ในกิจกรรมดังกล่าวได้โดยตรง 2) งบประมาณจากการสนับสนุนของรัฐ (งบประมาณเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินและงบกลาง) เป็นงบประมาณที่มาจากการจัดสรรจากงบประมาณการบริหารจัดการภัยพิบัติภาพรวมของรัฐส่วนกลางเพื่อนำมาใช้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นภายในประเทศ มีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท คือ 1) งบประมาณเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินเป็นงบประมาณฉุกเฉินที่แต่ละส่วนราชการจะได้รับการจัดสรรให้สำหรับปฏิบัติกิจกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในสภาวะฉุกเฉิน ซึ่งเหมารวมถึงจังหวัดทั่วประเทศจะได้รับการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว จังหวัดละ 50,000,000 บาท ด้วยเช่นกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอรับงบประมาณจากการสนับสนุนได้โดยการแจ้งความต้องการขอรับความช่วยเหลือด้านงบประมาณจากจังหวัดตามดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้อำนวยการท้องถิ่น) และ 2) งบประมาณกลาง เป็นงบประมาณสำหรับการฟื้นฟูบูรณะความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของสาธารณภัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอรับความช่วยเหลือจากงบประมาณส่วนนี้ได้โดยต้องจัดทำโครงการเสนอผ่านทางอำเภอเพื่อและคณะกรรมการ

ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติระดับจังหวัดตามลำดับเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐส่วนกลาง

5.3 กำลังพลกับการจัดการสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยอาศัยกำลังพลจาก “เจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่” ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้อำนวยการท้องถิ่นในเขตองค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งพื้นที่ตามหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นกำลังหลักในการปฏิบัติการ และกำลังพลจาก “อาสาสมัครในพื้นที่” ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและปฏิบัติการด้านอื่นตามที่ผู้อำนวยการท้องถิ่นจะมอบหมายให้

การจัดการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยในพื้นที่จะเริ่มต้นจากการตั้งกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับพื้นที่ขึ้นก่อนเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการสาธารณภัย และอาศัยกำลังพลเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกำลังปฏิบัติการหลักและเสริมกำลังด้วยเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานที่เหลือ เช่น หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง และอาสาสมัครในพื้นที่นั้น โดยกำลังพลทั้งหมดจะอยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการของผู้อำนวยการท้องถิ่นในพื้นที่นั้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ท้องถิ่น การสร้างศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กับกฎหมายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องให้ความสำคัญถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรในมิติด้านกฎหมายและข้อกำหนดต่างๆ กระบวนการและรูปแบบการจัดการสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมกับตระหนักถึงทรัพยากรต่างๆ สำหรับการสนับสนุนการจัดการสาธารณภัยในองค์กรรวม

5.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติ

เป็นการรวบรวมเครื่องมือในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภัยพิบัติ นั่นคือเมื่อเกิดภัยพิบัติทั้งทางธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการทั้งการควบคุมสถานการณ์ในพื้นที่และพร้อมต่อการตอบสนองตามความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่อย่างรวดเร็วด้วยการประสานงานการ

ร่วมมือ และการร่วมแรงร่วมใจกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ปกครองของตนเองและพื้นที่ปกครองใกล้เคียงที่ต่อเนื่องกัน หรือแม้แต่การสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่ให้รับรู้และเข้าใจในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อกำจัดความเสี่ยงที่เกิดขึ้นภายหลัง ซึ่งในการจัดการภัยพิบัติจะประกอบไปด้วยกระบวนการก่อนการเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และภายหลังจากภัยผ่านพ้นไป

ภัยพิบัติเป็นภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ หรือภัยที่เกิดจากน้ำมือมนุษย์ อันส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตที่เป็นปกติของชุมชนหรือสังคม และก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินและการสูญเสียชีวิต ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะมากน้อยขึ้นอยู่กับชนิดของภัย ความรุนแรงความอ่อนไหวทางกายภาพและสังคมของชุมชนในพื้นที่ และความสามารถในการรับรู้ทำความเข้าใจ และเลือกวิธีในการตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในคู่มือส่วนก่อนหน้านี้ได้ให้รายละเอียดขององค์ความรู้ของภัยแต่ละชนิด การปฏิบัติตนเบื้องต้นของผู้เผชิญภัยนั้นๆ และรายละเอียดของบทบาทองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นตามระเบียบต่างๆ รวมทั้งรายละเอียดของการระดมทรัพยากรทั้งกำลังคนและงบประมาณ ในส่วนนี้ก่อนที่จะเข้าสู่การเลือกใช้เครื่องมือต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการภัยพิบัติ จะเป็นการทำความเข้าใจต่อคุณลักษณะของภัยพิบัติ ซึ่งจะช่วยให้การรับมือได้ผลยิ่งขึ้น

5.5 คุณลักษณะพิเศษของภัยพิบัติ

5.5.1 ภัยหลักก่อให้เกิดภัยอื่นที่ตามมา (Compound Hazard) คือเวลาที่ภัยเกิดขึ้นนั้น สามารถที่จะก่อให้เกิดภัยประเภทอื่นตามมาซึ่งในบางครั้งภัยที่เกิดตามมานั้นรุนแรงยิ่งกว่า หรือในบางครั้งภัยที่ตามมานั้นจะต้องใช้วิธีการในการจัดการที่ตรงข้ามกับภัยแรก เช่น การเกิดแผ่นดินไหวและเกิดสึนามิตามมา ดังที่เราทราบว่าในการเกิดแผ่นดินไหวในทะเลที่ใกล้กับแผ่นดินนั้น สร้างความเสียหายให้กับอาคารบ้านเรือนได้ เมื่อเราอพยพคนออกมาได้ปลอดภัยอยู่นอกอาคาร หากมีสึนามิเกิดขึ้น ต้องหาทางอพยพคนออกจากที่โล่งบริเวณใกล้ชายหาดกลับขึ้นที่สูง และผลจากสึนามิ อาจทำให้เกิดโรคระบาดขึ้นได้หากไม่มีการจัดการที่ดีจะเห็นได้ว่าความเข้าใจในลักษณะพิเศษข้อนี้ของท้องถิ่น จะช่วยให้สามารถรับมือกับการขยายตัวของภัยด้วยตัวภัยเดิม และการเกิดขึ้นของภัยต่อเนื่องอีกด้วย

5.5.2 ภัยพิบัติสามารถเพิ่มความรุนแรง ได้หากระดับของความอ่อนไหวของชุมชนมีสูง (Level of Community Vulnerability) นั่นคือหน่วยงานท้องถิ่นต้องมีความเข้าใจในมิติทางกายภาพและมิติทางสังคมของพื้นที่และชุมชน เพราะหากพื้นที่มีความเสี่ยงต่อภัยสูงการปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่างๆ ในการป้องกันและเตรียมรับมือจะต้องมีรายละเอียดเชิงโครงสร้างเข้ามาเกี่ยวข้อง และมิติทางด้านสังคม คือ จำนวนกลุ่มคนที่ถือว่าอ่อนไหวต่อภัยอันได้แก่ เด็ก สตรี

และคนชรา อันจะทำให้แผนในการอพยพหรือการจัดปัจจัยในการจัดการที่หลบภัย และการฟื้นฟูแตกต่างกันออกไป

5.5.3 ภัยพิบัติสามารถขยายผลสู่พื้นที่ต่างๆ ในวงกว้าง และเป็นพื้นที่ที่ข้ามเขตการปกครองของหน่วยงาน (Cross Jurisdiction) ดังนั้นในการวางแผนหรือกำหนดมาตรการในการจัดการภัยพิบัตินั้นต้องทำร่วมกับหน่วยงานหลักของพื้นที่ข้างเคียงเสมอ ทั้งในกรณีของการขยายตัวของภัย และกรณีที่ต้องการกำลังเสริมจากพื้นที่ข้างเคียง

5.5.4 ภัยพิบัติไม่มีความแน่นอน (Uncertainty) กล่าวคือ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากภัยต่างๆ นั้น อาจมีรูปแบบที่ไม่ซ้ำเดิม อาจมีความรุนแรงที่มากขึ้นและมีความถี่สูงขึ้น และอาจเกิดขึ้นในเงื่อนไขเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น พายุนอกฤดู หรือการเกิดแผ่นดินไหวกลางดึก หรือการเกิดแผ่นดินไหวและสึนามิในระดับที่รุนแรงแบบที่ไม่เคยมีมาก่อน คุณลักษณะข้อนี้จะส่งผลให้หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องปรับปรุงมาตรการรับมือตลอดเวลา เพื่อให้ทันสมัยต่อองค์ความรู้ที่เปลี่ยนแปลงและเพื่อให้ทันต่อความผันผวนของสถานการณ์

5.5.5 ภัยพิบัติจะก่อให้เกิดความโกลาหล (Chaos) เพราะในสถานการณ์ที่ไม่ปรกติ อย่างเช่นในภัยพิบัตินั้น จะมีผู้ได้รับบาดเจ็บ ได้รับ ความเสียหายมากมายหลายกลุ่ม ประกอบกับผู้ที่เข้าจัดการให้ความช่วยเหลือก็จะมากหน้าหลายตาเช่นเดียวกันดังนั้นความซับซ้อนและสับสนในการปฏิบัติการจะสูง ทั้งในด้านกายภาพที่ผิดปกติจนอาจไม่สามารถระบุตำแหน่งแห่งที่ได้มีอุปสรรคทางด้านพื้นที่ เช่น สะพานขาด ดินถล่ม น้ำท่วมทางสัญจร และยังมีจำนวนหน่วยงาน ทรัพยากร ของบริจาค และเจ้าหน้าที่จำนวนมาก อันสามารถก่อให้เกิดความวุ่นวายได้ในที่สุดจากลักษณะพิเศษดังกล่าวข้างต้น ทำให้นักบริหารจัดการภัยพิบัติหันกลับมาให้ความสำคัญกับหน่วยงานในพื้นที่ ในที่นี้คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการเป็นหน่วยปฏิบัติหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติทุกขั้นตอน ด้วยเห็นว่าลักษณะการเกิดภัยพิบัติและผลกระทบนั้น ต้องอาศัยศักยภาพในด้านต่างๆ ทั้งความรู้พื้นที่ ทักษะความชำนาญ ความเข้าใจสถานการณ์ กำลังคนและความร่วมมือ ตลอดจนการติดตามประเมินผลมาตรการรับมือต่างๆ จากหน่วยงานท้องถิ่นทั้งสิ้น ดังในกระบวนการของการจัดการภัยพิบัติทั้ง 3 ขั้นตอน จะต้องมีการเตรียมพร้อมการตอบสนอง และการพัฒนาเครื่องมือต่างๆ ที่จำเป็นดังต่อไปนี้

5.5.6 การดำเนินการก่อนเกิดภัย เพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากสาธารณภัย (mitigation and preparedness) เครื่องมือ: การให้ความรู้เรื่องภัยและการปฏิบัติตนด้วยการฝึกอบรมและสื่อชนิดต่างๆ การวิเคราะห์ความเสี่ยงของแต่ละภัยและแต่ละพื้นที่ การจัดทำแบบจำลองสถานการณ์ การจัดทำแผนที่อพยพ การระบุพื้นที่ปลอดภัยและการจัดทำแผนการจัดการหลบภัย การฝึกซ้อมรูปแบบต่างๆ ในการอพยพ การเตือนภัย และการอพยพก่อนการเกิดภัย

5.5.7 การดำเนินการระหว่างเกิดภัย (Disaster and Emergency Response) เป็น การดำเนินการในสถานการณ์ฉุกเฉินต่างๆ โดยระดมทรัพยากรที่มีอยู่เข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัย เครื่องมือ: การระดมหน่วยงานหลักและหน่วยประสานงานการใช้ระบบการบัญชาการ การอพยพ ระหว่างสถานการณ์การติดต่อสื่อสารด้วยช่องทางต่างๆ การเคลื่อนย้ายทรัพยากร การจัดการจราจร การจัดทีมการให้ความช่วยเหลือ และการจัดการในพื้นที่หลบภัย

5.5.8 การดำเนินการหลังจากภัยผ่านพ้นไป (Recovery and Rehabilitation) เป็น การฟื้นฟูกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน และของรัฐ ให้กลับคืนภาวะปกติ เครื่องมือ : การฟื้นฟูบูรณะ ทางกายภาพและจิตใจ การติดตามประเมินความเสียหาย การจัดการเรื่องของบริษัท การวางแผน การฟื้นฟูและการประเมินความเสี่ยงต่อเนื่อง และการสร้างชุมชนสามารถฟื้นคืนจากภัย

5.6 การดำเนินการก่อนเกิดภัย เพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากสาธารณภัย (Mitigation and Preparedness)

ในการจัดการภัยพิบัตินั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเอาใจใส่ขั้นต้นก่อน เกิดภัยให้มากที่สุด ด้วยเหตุว่า หากความสามารถและศักยภาพของท้องถิ่นในการรับมือมีสูง ผลกระทบจะสามารถลดลงได้อย่างเห็นได้ชัด เช่นดังที่จังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามันพยายามให้ ความรู้และเตรียมพร้อมในเรื่องสึนามิ และพายุ ก็จะมีส่งผลให้การปลูกสร้างอาคาร และการสังเกตภัย ช่วยให้ความเสียหายและความสูญเสียลดลงได้ ซึ่งเครื่องมือในการเตรียมพร้อมก่อนเกิดภัยพิบัติมี ดังนี้

5.6.1 การให้ความรู้เรื่องภัยและการปฏิบัติตนด้วยการฝึกอบรมและสื่อชนิดต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่โดยตรงในการจัดการเรื่องความรู้และฝึกอบรมทักษะเรื่องภัย พิบัติ ทั้งนี้หมายความว่า

5.6.2 การจัดการความรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ที่เจ้าหน้าที่ทุกคน จะต้องเรียนรู้และแสวงหาความรู้ใหม่ๆ ที่เกี่ยวกับภัยพิบัติในพื้นที่ของตนเป็นอย่างน้อย รวมทั้งการ กำหนดการฝึกฝนทักษะและการฝึกอบรมอย่างสม่ำเสมอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดส่ง เจ้าหน้าที่เข้ารับการฝึกอบรมในโครงการการให้ความรู้และการฝึกทักษะที่จัดโดยหน่วยงานอื่น เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยศูนย์เตรียมความพร้อมภัยพิบัติแห่งเอเชีย โครงการความร่วมมือ ของ JICA เป็นต้น โดยเป้าหมายหนึ่งในการเข้ารับการอบรมและเรียนรู้ก็คือ การสร้างวิทยากร ท้องถิ่นเพื่อจัดการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในเรื่องภัยพิบัติและการจัดการให้กับชุมชนต่อไป

5.6.3 การจัดการเผยแพร่องค์ความรู้และทักษะเบื้องต้น ในขั้นตอนนี้ไว้ใน ตอนท้ายข้างต้น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างโครงการสร้างองค์ความรู้ ให้กับชุมชนได้เองด้วยการใช้เจ้าหน้าที่ของตนเองเป็นวิทยากร หรือแม้แต่ว่าไม่เป็นโครงการแต่

จัดทำเป็นกิจกรรมร่วมกับชุมชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่องในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถที่จะร่วมเป็นผู้ประสานหลักในโครงการของหน่วยงานอื่นๆ ในหรือนอกพื้นที่ที่ต้องการสร้างองค์ความรู้และฝึกทักษะให้กับประชาชน เช่น โครงการสร้างองค์ความรู้ชุมชนพื้นถิ่นจากภยีสึนามิ ขององค์การ UNESCO ร่วมกับศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ และโรงเรียนนำร่อง 24 โรงเรียน 6 จังหวัดภาคใต้ชายฝั่งอันดามัน เป็นต้น

5.7 การวิเคราะห์ความเสี่ยงของแต่ละภัยและแต่ละพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงของพื้นที่ของตนเอง ต่อภัยประเภทต่างๆ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนและควบคุมบัญชาการสถานการณ์ในพื้นที่ ทั้งนี้ในการจัดทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงนั้น มีขั้นตอนดังนี้

5.7.1 ขอความร่วมมือจากหน่วยงานราชการอื่นๆ หรือหน่วยงานการศึกษาที่มีความรู้ ข้อมูล และระบบการวิเคราะห์โอกาสการเกิดภัยแต่ละชนิดในแต่ละพื้นที่ เพราะในการวิเคราะห์ความเสี่ยงของพื้นที่นั้น ต้องอาศัยข้อมูลสถิติ และความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ร่วมกับความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ต้องอย่าลืมว่าภัยพิบัติไม่มีความแน่นอน ดังนั้น ความรู้ที่ไม่น่าเชื่อถือ หรือการยึดติดอยู่แต่ประสบการณ์เดิมๆ อาจไม่เพียงพอต่อการเตรียมรับสถานการณ์

5.7.2 จัดทำการสำรวจข้อมูลทางกายภาพของพื้นที่ว่า อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับผลกระทบจากภัยหรือเหตุการณ์อันไม่พึงประสงค์ที่จะเกิดขึ้นหรือไม่ อีกทั้งจัดทำข้อมูลความอ่อนไหว ทั้งในมิติกายภาพและสังคมต่อการเผชิญภัย

5.7.3 ระบุจุดอ่อนที่จะทำให้ภัยพิบัตินั้นๆทวีความรุนแรงขึ้น หรือขยายผลมากขึ้น จนเกินความสามารถในการรับมือของหน่วยงานในพื้นที่ตน

5.7.4 จัดลำดับความเสี่ยงต่อภัยพิบัติในพื้นที่ เพราะในพื้นที่หนึ่งๆ นั้นมักจะมีความเสี่ยงต่อการเกิดผลกระทบที่รุนแรงของภัยมากกว่าหนึ่งรูปแบบเสมอ การจัดอันดับความเสี่ยงจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางมาตรการในการบริหารความเสี่ยงตามความเร่งด่วนที่สำคัญ เพื่อเพิ่มศักยภาพของท้องถิ่นในการรับมือกับภัยที่จะเกิดขึ้น

5.7.5 ออกแบบมาตรการ และทางเลือกของมาตรการความเสี่ยงนั้นๆซึ่งส่วนใหญ่ มาตรการจัดการความเสี่ยงจะเลือกการลดจุดอ่อนของพื้นที่ก่อน เพราะเป็นส่วนที่ง่ายที่สุด แล้วจึงมาหาหนทางลดผลกระทบของภัยด้วยวิธีต่างๆ ทั้งนี้ควรจะขอความร่วมมือจากนักวิชาการที่มีความรู้ในด้านภัยนั้นๆ ที่อยู่ในหน่วยงานที่ทำทางด้านนี้โดยตรง หรือแม้แต่อาจารย์จากสถาบันหรือมหาวิทยาลัยซึ่งจะสามารถให้ความเห็นต่อทางเลือกของมาตรการได้เป็นอย่างดีโดยในมาตรการนั้น

ต้องระบุความเป็นไปได้ของการใช้มาตรการนั้นๆ ด้วย ทั้งในมิติของการปฏิบัติ ทรัพยากรที่ต้องใช้ กำลังคนและเครื่องมือ งบประมาณ และที่สำคัญคือปฏิบัติได้จริง

5.7.6 ต้องสื่อสารมาตรการรับมือที่จำเป็นๆ ให้กับชุมชนทุกภาคส่วนได้รับทราบ และช่วยกันทำตามมาตรการดังกล่าว เพราะบางครั้งทางเลือกที่มาตรการเหล่านี้ใช้ คือการลดจุดอ่อน เสริมจุดแข็งของพื้นที่ ซึ่งมักจะเป็นมิติทางกายภาพของพื้นที่ และมิติทางสังคมในการสร้างองค์ความรู้หรือขั้นตอนการปฏิบัติต่อกลุ่มผู้อ่อนไหวต่อภาวะภัยสูง

5.7.8 มาตรการการจัดการความเสี่ยงที่ใช้นั้น ต้องมีการประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ เพราะหากมาตรการใช้ได้ผล ความเสี่ยงในเรื่องนั้นๆจะลดลง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังจำเป็นที่จะต้องประเมินมาตรการให้มีความทันสมัยต่อความผันผวนของภัยด้วยเพราะความเสี่ยงมักเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะหากมาตรการใช้ได้ผล ความเสี่ยงนั้นๆ ที่สูงจะลดลงอยู่ในระดับที่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่แล้วเงื่อนไขของภัยก็เปลี่ยน ไปอีก จึงอาจทำให้มาตรการที่ใช้อยู่ได้ผลน้อยลง

5.7.9 ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงนั้น หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตระหนักถึงข้อจำกัดของการปฏิบัติงานของตนด้วย เพราะหน่วยงานที่จะต้องเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือประชาชนนั้น ต้องมีศักยภาพและระดับการเตรียมพร้อมที่สามารถรับมือกับภัยต่างๆ ได้ดังนั้นสำหรับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่เหล่านี้ การทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงนั้นควรทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงของหน่วยของตนเองร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องถ้าเป็นไปได้ ก็จะต้องมีความครบถ้วนยิ่งขึ้น

การจัดทำแบบจำลองสถานการณ์ การจัดทำแผนอพยพสืบเนื่องจากการวิเคราะห์ความเสี่ยงข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีข้อมูลของความเสี่ยงต่อภัยแต่ละประเภทตามลำดับความสำคัญและรุนแรง ทั้งนี้มาตรการที่นำออกใช้ก็เพื่อรับมือกับสถานการณ์นั้นๆ หากแต่ต้องนำมาวางแผนดำเนินการต่อ ซึ่งเครื่องมือที่สำคัญคือการทำแบบจำลองสถานการณ์และการทำแผนอพยพ ด้วยเหตุว่าถึงแม้จะมีมาตรการในการจัดการกับความเสี่ยงให้ส่งผลกระทบต่อให้น้อยลง ก็ไม่ได้หมายความว่าสถานการณ์ที่รุนแรงจะไม่เกิดขึ้นดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะดำเนินการ ดังนี้

1) ขอความร่วมมือจากหน่วยงานหลัก และนักวิชาการในศาสตร์ของภัยนั้นๆ ในการช่วยจำลองสถานการณ์ภัยพิบัติที่มีโอกาสจะเกิดในระดับต่างๆ เช่น ปริมาณน้ำฝนในปรากฏการณ์ลานีญาจะมีมากกว่าปกติที่ท้องถิ่นมีประสบการณ์เท่าใด และหากฝนตกเหนือหุบเขาหรือตกเป็นเวลานาน จะมีมวลน้ำปริมาณเท่าใด เข้าสู่พื้นที่เมื่อใด และน้ำจะอยู่นานเป็นระยะเวลาเท่าใด

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีข้อมูลทางกายภาพของพื้นที่เช่น สนามบิน สะพาน ถนนหลักและถนนรอง ตำแหน่งของบ้านเรือน โรงเรียน โรงพยาบาล สถานพยาบาลตำรวจ ความสูงต่ำของพื้นที่หรือแม่แต่ชายหาด เป็นต้น และต้องมีข้อมูลที่ทันสมัยของความสามารถของกายภาพเชิงพื้นที่ในการรับภัย เช่น ปริมาณน้ำในเขื่อน กำลังการรับน้ำ เป็นต้น และควรต้องประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานที่มีข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นเช่น ความเร็วของ กระแสน้ำ ระยะเวลาที่คลื่นสึนามิลูกแรกจะเข้าสู่ชายหาดในพื้นที่

3) ต้องมีการวิเคราะห์การรับมือสถานการณ์ที่จุดยุทธศาสตร์ของพื้นที่ที่มีความเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถนน สะพาน เขื่อนและสนามบิน เพราะเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ สูงที่สุดในการจัดการในพื้นที่เวลามีภัยพิบัติ รวมถึงการส่งกำลังและความช่วยเหลือสนับสนุนจากภายนอก ควรมีการกำหนดเส้นทางสำรองหรือแผนรองรับในกรณีที่โครงสร้างพื้นฐานหรือจุดยุทธศาสตร์เหล่านี้มีปัญหา

4) วิเคราะห์และระบุสถานที่ที่สามารถใช้เป็นที่หลบภัยประเภทต่างๆ เพราะภัยแต่ละชนิดมีความเร่งด่วนและลักษณะของอันตรายไม่เท่ากัน และคนละรูปแบบ ต้องมีการกำหนดเจ้าหน้าที่ที่ดูแลสถานที่ที่ใช้เป็นจุดอพยพหลบภัย ซึ่งนั่นหมายถึงการประสานงานร่วมกับ สาธารณสุขและแพทย์ในพื้นที่ด้วย

5) จัดทำแผนที่อพยพหลบภัย โดยต้องทำอย่างเป็นระบบและมีส่วนร่วมจากชุมชน ทั้งนี้ในการจัดทำแผนที่นั้น ต้องทราบพื้นที่และเส้นทางเสี่ยงภัยดังกล่าว ต้องทราบผลกระทบต่อเนื่องที่จะเกิดจากภัยต่อเนื่องด้วย การจัดทำเส้นทางต้องอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานท้องถิ่นทั้งในด้านกายภาพและจำนวนประชากรบ้านเรือน เส้นทางหลักและเส้นทางรอง รวมทั้งยานพาหนะฉุกเฉินหากต้องใช้ในการอพยพ และต้องอาศัยข้อมูลท้องถิ่นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ใหญ่บ้านถึงลักษณะประชากรในพื้นที่ จำนวน เส้นทางลัดที่ท้องถิ่นใช้ ตลอดจนการระบุจุดนัดพบของการอพยพที่คนท้องถิ่นคุ้นเคย

6) แผนที่อพยพต้องเป็นแผนที่อย่างง่าย และใช้การระบุสถานที่หรือจุดสำคัญ โดยเฉพาะสถานที่ที่ท้องถิ่นมีความคุ้นเคยแต่เป็นถาวรมากกว่าการใช้สี สัญลักษณ์ หรือตัวเลข ที่ต้องมีการตีความหรือทำความเข้าใจ เพราะในภาวะคับขันนั้น ประชาชนมักจะไม่สามารถมีสมาธิหรือสติพอที่จะใช้เวลาทำความเข้าใจแผนที่ที่มีความซับซ้อนมากจนเกินไป

7) สื่อสารแผนการอพยพเมื่อเกิดสถานการณ์ในระดับต่างๆ ให้กับชุมชน หรืออย่างน้อยผู้นำชุมชนได้รับทราบ เพื่อจัดทำภารกิจซ้อมตามสถานการณ์ที่กำหนดเหล่านั้นต่อไป กระนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึงตระหนักว่า สถานการณ์สามารถเกิดการพลิกผัน และไม่เป็นไปตามแบบจำลองหรือการคาดการณ์เสมอไป เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบต้องได้รับการฝึกฝนใน

การจัดการพลิกแพลงตามสถานการณ์ และต้องศึกษาแบบจำลองและแผนการอพยพอย่างละเอียดมาก่อนหน้า

5.8 การฝึกซ้อมรูปแบบต่างๆ ในการอพยพ

การจัดการภัยพิบัติมีความพิเศษกว่าการจัดการสาธารณะในรูปแบบอื่นตรงที่สามารถมีการวิเคราะห์ความเสี่ยง และใช้เป็นฐานในการสร้างแบบจำลองสถานการณ์ แล้วนำมาทำการฝึกซ้อมก่อนล่วงหน้า ซึ่งจะช่วยให้การจัดการด้านนี้นั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่สิ่งหนึ่งที่เป็นข้อควรระวังของการฝึกซ้อมคือ เมื่อใดก็ตามที่การฝึกซ้อมตามแบบจำลองสถานการณ์นั้นมีการนำเอาภาคสาธารณะ คือ ประชาชน เข้ามาส่วนในการฝึกซ้อม ไม่ว่าจะเป็นการซ้อมประเภทใด ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าเป็นระยะเวลาหนึ่งเสมอเพราะอันตรายที่จะเกิดจากความไม่รู้ว่ามี การซ้อมสถานการณ์นั้น มากเกินกว่าที่หน่วยงานใดจะรับผิชอบได้ เช่น การเกิดอุบัติเหตุจากความตระหนก สตรีคลอดก่อนกำหนด หรือการที่ผู้สูงอายุในห้องที่อื่นเห็นหรือรับฟังข่าวแล้วไม่ทราบว่าเป็นการซ้อม อาจจะช็อกได้เพราะเป็นห่วงญาติในพื้นที่ที่มีการซ้อมส่วนข้อควรจำของการฝึกซ้อมคือการฝึกซ้อมนั้นเพื่อถ่ายทอดความรู้เรื่องความเสี่ยงต่อภัยในพื้นที่ ตลอดจนการปฏิบัติตนที่ถูกต้องตามสถานการณ์ รวมทั้งการสร้างความคุ้นเคยในการอพยพหลบภัย เพราะในภาวะที่ตระหนกและคับขันนั้น ประชาชนมักจะสับสนและไม่มีสติ ความคุ้นเคยในการฝึกซ้อมจะช่วยให้สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ได้เป็นระบบมากขึ้น การฝึกซ้อมมีหลายรูปแบบ ตัวอย่างซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ ดังนี้

5.8.1 การซ้อมสถานการณ์และแผนบนโต๊ะ (Desktop Exercise) เป็นการประชุมร่วมระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้นำหรือตัวแทนชุมชน โดยสามารถกำหนดสถานการณ์ได้ทั้งในระดับท้องถิ่น หรือระดับหลายท้องถิ่น และให้ผู้ร่วมประชุมแสดงบทบาทของตนตามสถานการณ์ วิธีนี้จะช่วยให้เกิดความเข้าใจในสถานการณ์ แผนปฏิบัติงาน และการทำงานร่วมกันของแต่ละหน่วยงาน และประหยัด หากแต่ขาดความเป็นจริงในด้านการปฏิบัติ

5.8.2 การฝึกซ้อมการปฏิบัติงานตามหน้าที่ (Functional Exercise) การฝึกซ้อมประเภทนี้ มักมีเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ ไปจนถึงหน่วยที่เล็กที่สุดของท้องถิ่น เช่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หรือหากจะขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ ด้วยก็ได้ โดยที่หน่วยงานแต่ละหน่วยจะประจำที่ในที่ทำกรของตนโดยปรกติ แล้วจำลองสถานการณ์ขึ้น และดำเนินการตามระเบียบปฏิบัติการประจำของตน (Standard Operating Procedure: SOP) การซ้อมแบบนี้สามารถกระทำได้โดยไม่มีกำหนดวันและเวลาที่แน่นอน เพราะไม่ได้มีการนำเอาประชาชน หรือภาคสาธารณะเข้ามาเกี่ยวข้อง หากแต่เป็นเพียงการทำความตกลงระหว่างหน่วยงาน เช่น จะมีการซ้อมทุกอาทิตย์ ในวันธรรมดา หรือวันหยุด โดยในการ

ดำเนินการซ้อมนั้น จะมีสัญลักษณ์เครื่องหมายว่าเป็นสถานการณ์การซ้อมติดอยู่เสมอ เช่น ข้อมูลแผ่นดินไหวหรือข้อมูลพายุที่สมมติขึ้น และส่งมาจากกรมอุตุนิยมวิทยา จะมีสัญลักษณ์กำกับมาว่าเป็นการซ้อมเป็นต้น วิธีนี้จะได้รับบรรยากาศของการซ้อมหน้าที่การปฏิบัติงานที่แท้จริง และมีภาวะจริงของความเร่งรีบและตระหนกบ้าง เพราะไม่รู้กำหนดที่แน่นอน หากแต่มีข้อเสียคือ หากเกิดเหตุการณ์จริงขึ้นระหว่างการดำเนินการซ้อม หน่วยงานอาจจะสับสนตัวข้อมูลที่จำลองขึ้น กับข้อมูลสถานการณ์จริงได้

5.8.3 การฝึกซ้อมเต็มรูปแบบ (Full-scale Exercise) คือการซ้อมประหนึ่งสถานการณ์จริงเกิดขึ้น ในพื้นที่จริง โดยมีหน่วยงานทุกหน่วยงาน ทุกระดับ และทุกภาคส่วนรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ไม่เว้นแม้แต่นักท่องเที่ยวที่อยู่ในพื้นที่ในวันซ้อม โดยประชาชนจะมีกลุ่มที่แสดงเป็นประชาชนที่อพยพ และประชาชนผู้ประสบภัยการฝึกซ้อมแบบนี้ จำเป็นจะต้องมีในทุกๆ พื้นที่ และอย่างน้อยปีละครั้งหรือสองครั้งตามแต่ขนาดของภาคส่วนที่มาร่วมเป็นการฝึกซ้อมที่ได้ประโยชน์สูง หากแต่มีข้อเสียในด้านของความเสี่ยงทั้งเวลาในการวางแผนและการจัดการ ตลอดจนการใช้ทรัพยากรและงบประมาณในการดำเนินการ

ในการซ้อมทุกรูปแบบ ผู้ควบคุมสถานการณ์สามารถสร้างสถานการณ์เพิ่มเติมเข้าไป (Situation Injection) ระหว่างการฝึกซ้อม เพื่อทดสอบการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของหน่วยต่างๆ หากแต่การสร้างสถานการณ์เพิ่มเติมในรูปแบบการฝึกซ้อมที่มีประชาชนร่วมด้วยนั้น ต้องอยู่ในแผนการและขั้นตอนการฝึกซ้อมที่รับทราบล่วงหน้าร่วมกัน

5.9 การเตือนภัยอย่างเป็นระบบการเตือนภัยอย่างเป็นระบบ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงประเด็นดังต่อไปนี้

5.9.1 ระบบการเตือนภัยที่สมบูรณ์จากจุดเริ่มถึงปลายทาง (End to End Warning System) เป็นแนวปฏิบัติของการจัดเครือข่ายของการเตือนภัย จากหน่วยงานที่มีข้อมูลเบื้องต้น เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน มาถึงจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ จนกระทั่งถึงประชาชนในพื้นที่ โดยในการสื่อสารนั้น ไม่จำเป็นต้องจัดหาแต่เฉพาะเครื่องมือที่ใช้เทคโนโลยีที่สูงนัก เพราะต้องอย่าลืมว่า การเกิดภัยพิบัติแต่ละครั้งนั้น จะเกิดผลกระทบต่อเนื่อง คือ ไฟฟ้าดับ เครือข่ายโทรศัพท์ โทรทัศน์ ไม่สามารถรองรับการจราจรของการสื่อสารที่หนาแน่นในช่วงเวลาฉุกเฉินดังนั้นเครื่องมือในการสื่อสาร เช่น วิทยุชุมชน หอกระจายข่าว หอเตือนภัย วิทยุ-ทรานซิวเตอร์ มิสเตอร์เตือนภัยของท้องถิ่นนั้น สามารถเป็นช่องทางการสื่อสารสำรองได้เช่นเดียวกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะใช้แหล่งกำเนิดไฟฟ้าที่ไม่ต้องอาศัยกระแสไฟปรกติ

5.9.2 ตัวข่าวสารหรือข้อมูล (Message) ที่สื่อสารเตือนภัยนั้น มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะถึงแม้ว่าเราจะมีการสื่อสารที่สมบูรณ์แบบและทั่วถึงก็ตาม แต่ข้อความที่สื่อสาร

ออกไปนั้นไม่ชัดเจนยื่นเชื้อ และไม่สามารถทำให้ประชาชนเข้าใจได้โดยเร็ว จะทำให้การตอบสนองต่อการเตือนภัยนั้นเป็นไปได้อย่างลำบาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองนั้น อยู่ในฐานะทั้งผู้รับสารและส่งสารจึงจำเป็นต้องแน่ใจว่า ข้อความที่ได้รับมานั้น มีความถูกต้องรวดเร็ว แม่นยำ และที่สำคัญ คือเพียงพอต่อการดำเนินการต่อและในอีกด้านหนึ่ง ต้องเป็นผู้สื่อความเหล่านั้นไปสู่ผู้คนในท้องถิ่น ต้องให้แน่ใจว่าคำเตือนนั้นเป็นที่เข้าใจ ไม่ใช่เป็นศัพท์วิชาการหรือเทคนิคจนเกินไป เช่น ระดับน้ำที่ที่เป็นควมวิตกกังวลต่อวินาที อย่างนี้นั้นประชาชนไม่เข้าใจว่าเป็นน้ำในระดับแค่ไหนและจะมาถึงพื้นที่ในเวลาเท่าใด และพื้นที่ที่จะมีความสามารถในการรองรับอย่างไร

5.9.3 สื่อ (Media) ในที่นี้หมายถึงสื่อในมิติของสื่อที่ใช้ในการเตือนภัยดังกล่าวข้างต้นว่า พื้นที่ไหนมีอุปกรณ์หลักและสำรองอะไร และจะใช้อย่างไร และสื่อในมิติของสื่อมวลชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานร่วมกันกับสื่อ ทั้งสื่อในท้องถิ่นและสื่ออื่นๆ เพราะในภัยพิบัตินั้น สื่อมวลชนถือเป็นกำลังสำคัญในการช่วยส่งข้อความการเตือนภัย และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์และการปฏิบัติตน รวมทั้งสามารถเป็นช่องทางเสริมในการติดต่อประสานงานได้อีกด้วย ในอีกการจัดการสื่ออื่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องระมัดระวังการให้ข้อมูลแก่สื่อด้วย ในด้านหนึ่งนั้น ไม่ควรปล่อยให้สื่อแคว้งคว้างไม่มีข้อมูล หรือไม่ได้รับการแจ้งการติดตามสถานการณ์ เพราะจะทำให้สื่อเริ่มตีความและพยายามหาข้อมูลจากแหล่งอื่นที่อาจไม่น่าเชื่อถือ ไม่ถูกต้อง สามารถส่งผลให้เกิดความสับสนกับประชาชนและหน่วยงานได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ต้องให้ข้อมูลที่ชัดเจน มีการติดตามปรับปรุงข้อมูลตลอดเวลา และอย่าให้ข้อมูลเยอะจนเกินไปจนหาประเด็นที่สำคัญที่ต้องการสื่อไม่ได้

5.10 การอพยพก่อนการเกิดภัยในการอพยพ มีทั้ง 1) การอพยพหนีภัยแบบทันที และ 2) การอพยพหนีภัยแบบที่มีเวลาเตือนล่วงหน้า ซึ่งการหนีภัยทั้งสองแบบแตกต่างกันไปตามภัยที่เกิด เพราะภัยบางประเภท เช่น แผ่นดินไหว นั้นเกิดขึ้นในทันทีที่ไม่สามารถเตือนล่วงหน้าได้อย่างที่สามารถมีเวลาในการอพยพเหมือนดัง เช่น สึนามิ พายุต่างๆ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการอพยพแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทิศทางของการอพยพที่มีความสัมพันธ์กับประเภทของภัยพิบัติด้วย เช่น

5.10.1 ในกรณีไฟไหม้ เรามักใช้การอพยพในแนวนอน คือพยายามให้ประชาชนออกจากพื้นที่ในแนวราบ

5.10.2 ในกรณีสึนามิ จะใช้การอพยพในแนวตั้ง คือให้ประชาชนเคลื่อนที่ขึ้นที่สูง

5.10.3 ในกรณีแผ่นดินไหว หากอาคารมีความมั่นคงแข็งแรง สามารถใช้การอพยพแบบอยู่กับที่ คือไม่ต้องออกจากพื้นที่ แต่ต้องระวังหาที่กำบังไม่ให้สิ่งของตกมาทับ

ข้อควรพิจารณาในการอพยพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการสั่งอพยพในท้องถิ่นนั้น ต้องคำนึงถึงการวิเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ในการสั่งอพยพ เพราะหากตัดสินใจช้า ประชาชนอาจจะได้รับอันตรายในขณะที่หากอพยพเร็วเกินไป และไม่มีสถานการณ์เกิดขึ้นก็อาจจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในพื้นที่ด้วย

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ในการอพยพต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของทั้งผู้อพยพ เจ้าหน้าที่ที่ให้ความช่วยเหลือและประสานการอพยพ และเจ้าหน้าที่ที่คอยเฝ้าพิทักษ์ทรัพย์สินบ้านเรือนของประชาชน เพราะในการอพยพนั้นนอกจากจะต้องทำให้ทันเวลาแล้ว ต้องเป็นไปด้วยความปลอดภัยไม่มีอุบัติเหตุ และรวมถึงการกำหนดพื้นที่ปลอดภัยให้กับเจ้าหน้าที่อาสาอยู่พิทักษ์ทรัพย์สินประชาชน เพราะหากเจ้าหน้าที่เหล่านี้รู้สึกปลอดภัย ก็จะปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มที่ขึ้น ส่งผลให้ประชาชนที่อพยพมีความเต็มใจในการละถิ่นฐานมากขึ้นซึ่งทำให้การจัดการอพยพสะดวกขึ้น และความรุนแรงของภัยต่อชีวิตจะลดลง

2. ต้องมีการแบ่งทีมงานในการดูแลผู้อพยพในที่อพยพหลบภัย ต้องมีปัจจัยการดำรงชีวิตพื้นฐาน มีระบบการพยาบาลเบื้องต้นมีระบบการจัดการสาธารณสุข การแจกจ่ายอาหารและน้ำสะอาดเพื่อการบริโภค มีการลงทะเบียนหรือทำบัญชีรายชื่อ ตลอดจนอาจจัดให้มีผู้ให้คำปรึกษาและเยียวยาภาวะจิตใจไว้

3. การอพยพกลับคืนสู่พื้นที่ ในขั้นตอนนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยข้อมูลและความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ในการวิเคราะห์สถานการณ์ว่า มีความปลอดภัยแล้วหรือยัง อีกทั้งจะต้องเป็นหน่วยงานหลักในการตรวจตราไม่ให้มีอันตรายอย่างอื่น ๆ เช่น หนูหรือสัตว์ร้ายที่มากับน้ำท่วม เป็นต้น และร่วมทำความสะอาดและปรับพื้นที่เบื้องต้นเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว

5.11 วัฒนธรรมความปลอดภัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอย่างมากในการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยที่ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพให้กับหน่วยงานเองและชุมชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

5.11.1 การเปลี่ยนความเชื่อในแบบเดิมๆ ว่าภัยที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งคงไม่หนักหนาเกินไป หรือการไม่ยอมรับข้อมูลของผู้อื่นเพียงเพราะว่าข้อมูลแตกต่างหรือขัดแย้งต่อความเคยชิน หรือประสบการณ์ของตน เช่น พายุนอกฤดู เพราะจะทำให้เกิดความชะล่าใจในการเตรียมพร้อมและรับมือ หรือ

5.11.2 การแสวงหาความรู้ใหม่ๆ ในการทำความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น และรู้หลักของการปฏิบัติตนเบื้องต้นต่อสถานการณ์นั้นๆ อย่าปฏิเสธข้อมูลจากหน่วยงานโดยไม่

ไต่ตรองให้รอบคอบเสียก่อน อีกทั้งยังสร้างความตระหนักให้กับคนอื่นโดยการนำเอาข้อมูลข่าวลือ หรือคำทำนายต่างๆ มาเผยแพร่ และชักชวนให้คนในพื้นที่เชื่อจนอาจทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติตามกติกากฎที่วางไว้

5.11.3 ในส่วนของการไม่สามารถยอมรับได้ว่าการเตือนภัยล่วงหน้าเป็นเรื่องของความน่าจะเป็นและโอกาส ซึ่งสามารถเกิดข้อผิดพลาดได้เสมอ แต่ให้เปลี่ยนวิธีคิดว่าอพยพเมื่อมีการเตือนภัยทุกครั้งแต่ภัยไม่เกิด คิดว่าไม่อพยพไปเพียงครั้งเดียวแล้วต้องเสียชีวิตหรือบาดเจ็บ และปรับทัศนคติของการปฏิบัติตนเพื่อส่วนรวม ในภาวะฉุกเฉินและวิกฤตนั้น ต้องไม่โวยวาย และเอาแต่ประโยชน์ส่วนตัวประชาชนควรมีวินัยและปฏิบัติตามคนส่วนมาก และหากสามารถให้ความช่วยเหลือผู้อื่นได้บ้าง ก็ควรจะทำแต่ต้องอยู่ภายในศักยภาพที่ทำได้ของตน

5.11.4 หน่วยงานของท้องถิ่นต้องเอาใจใส่กับการเสริมสร้างศักยภาพของตนเอง โดยไม่นั่งรอให้ภัยเกิดขึ้นก่อน แต่ต้องเตรียมพร้อมเชิงรุกเพื่อให้เป็นที่น่าเชื่อถือของชุมชนในการเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการภัยพิบัติ และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของตนและหน่วยงานที่มาร่วมงานด้วยเชื่อมั่นว่าหน่วยงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต้องสามารถพึ่งตนเองได้เป็นอย่างดี

5.12 การดำเนินการระหว่างเกิดภัย (Disaster and Emergency Response)

เป็นการดำเนินการในสถานการณ์ฉุกเฉินต่างๆ โดยระดมทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งในด้านกำลังคน และปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีพในภาวะไม่ปกติในการเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งในขั้นตอนนี้ นั้น ถือได้ว่าเป็นการจัดการภาวะฉุกเฉิน และเป็นการจัดการที่มีความยากลำบากมาก เพราะต้องอาศัยความเป็นมืออาชีพในการเข้าให้ความช่วยเหลือ กู้ชีพ ในสภาวะทางกายภาพที่เปลี่ยนแปลงไปจนบางครั้งถึงกับไม่เหลือเค้าโครงเดิมที่เคยพบเห็นมา อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยเหลือเองก็ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของทีมงานของตนและตัวเองเช่นเดียวกัน เพราะหากเจ้าหน้าที่ที่เข้าให้ความช่วยเหลือไม่สามารถปฏิบัติงานได้ ผู้ที่รอรับความช่วยเหลือก็จะได้รับอันตรายเช่นเดียวกัน ดังนั้นเครื่องมือที่ช่วยในการดำเนินการระหว่างเกิดภัย ที่มีความซับซ้อนของกายภาพ เวลา และเงื่อนไขความเป็นตายของผู้ประสบภัยเป็นเดิมพันมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีดังนี้

5.12.1 การทำความเข้าใจก่อนนโยบายและแผนปฏิบัติการต่างๆ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำความเข้าใจก่อนนโยบายและแผนที่มีในการจัดการภัยพิบัติ พร้อมทั้งต้องมีการทบทวนเนื้อหาของแผนงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อช่วยในการทำความเข้าใจในบทบาทตนเอง และผู้ที่เข้าร่วมงาน สามารถประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในลำดับการเข้าสู่ปฏิบัติการที่แตกต่างกันเพราะในแผนปฏิบัติการนั้น จะช่วยให้สามารถระบุ

หน่วยงานหลัก หน่วยงานกำลังเสริมต่างๆ รวมถึงหน่วยงานนอกภาคส่วนของรัฐ ผู้ซึ่งมีทรัพยากรในการสนับสนุนการบริหารจัดการภัยในระดับต่างๆ

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำความเข้าใจต่อแผนปฏิบัติการในแต่ละภัย ทั้งในบทบาทของตนเอง และระเบียบปฏิบัติการร่วมที่มีการออกแบบสำหรับการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ เพราะในภาวะฉุกเฉินนั้น ช่องว่างของปฏิบัติการสามารถทำให้เกิดการละเว้นการปฏิบัติโดยไม่ตั้งใจ ซึ่งในทางกลับกัน การปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันจากความไม่เข้าใจในกระบวนการขั้นตอนของหน่วยอื่นๆ ที่มาร่วมประสานงาน และการไม่สื่อสารอย่างชัดเจน จะส่งผลให้เกิดการสิ้นเปลืองกำลังพล และเสียเวลาทำให้ประชาชนที่จำเป็นต้องรอความช่วยเหลือไม่สามารถได้นับการช่วยเหลือทันเวลา

5.13 การใช้ระบบการบัญชาการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องมีความรู้ความเข้าใจต่อการใช้ระบบบัญชาการสถานการณ์ ซึ่งโดยปกติในระบบการจัดการภัยพิบัติ จะใช้ระบบการบัญชาการสถานการณ์ (Incident Command System: ICS) ซึ่งถือเป็นสากล เพราะจะทำให้หน่วยงานที่เข้าสู่พื้นที่ในการปฏิบัติการสามารถเข้าสู่ระบบการทำงานได้ในทันที และสามารถสวมปฏิบัติการของตนให้เข้ากับระบบในพื้นที่ว่าในระดับใด โดยระบบ ICS มีการแบ่งการทำงานตามหน้าที่โดยเรียก ระบบการประสานการปฏิบัติการแบบนี้ว่า ระบบการประสานการสั่งการ (Unified Command System) ซึ่งจะทำให้มีเอกภาพในการสั่งการและการประสานงาน มีผู้บัญชาการเพียงคนเดียว และมีระบบการส่งมอบอำนาจการสั่งการหากผู้บัญชาการจะออกจากพื้นที่ หน้าที่ต่างๆ ภายใต้ระบบ ICS นี้ จะแบ่งเป็น ส่วนบัญชาการ ส่วนแผน ส่วนปฏิบัติการ ส่วนสนับสนุนและส่วนการเงินและบริหารจัดการ

5.14 การระดมหน่วยงานหลักและหน่วยประสานงาน

5.14.1 การทำความรู้จักกับหน่วยงานต่างๆ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือนั้น เป็นมากกว่าการรู้ว่ามีจำนวนเท่าไรและเป็นใคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะสามารถระบุทรัพยากรทั้งกำลังคน อุปกรณ์ วิธีการทำงาน และความชำนาญของหน่วยงานนั้นๆ ได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะในการบริหารจัดการสถานการณ์นั้น หากหน่วยงานหลักในท้องถิ่นหรือหน่วยงานข้างเคียงมีอันต้องยุติปฏิบัติการของส่วนงานตนเองนั้น หน่วยงานที่เหลืออยู่ต้องสามารถเข้าทดแทนส่วนที่ขาดหายไป พร้อมๆ กับยังสามารถดำเนินงานของตนได้ และในบางครั้งอาจจะต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือทั้งประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าว เช่นอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ทีม OTOS (หนึ่งตำบลหนึ่งทีมกู้ชีพกู้ภัย) ทหาร ทีมแพทย์ และมูลนิธิต่างๆ

5.14.2 การไม่มีผู้ประสานงานที่มีความสามารถ และปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ดี สามารถส่งผลให้เครือข่ายการทำงานการให้ความช่วยเหลือล่มสลายลง หรืออาจก่อให้เกิดความวุ่นวายจนทำให้การปฏิบัติการล่าช้าแทนที่จะรวดเร็วและครอบคลุม ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่ดีของการใช้เครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติ ผู้ประสานงานนั้น จะสามารถช่วยเหลือผู้บังคับบัญชาสถานการณ์ให้สามารถมุ่งความสนใจไปที่การสั่งการได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ผู้ประสานงานจะสามารถช่วยสื่อสารกับหน่วยอื่นๆ รวมทั้งสื่อมวลชนได้อีกด้วย แต่ผู้ประสานงานนี้ต้องเข้าใจในปฏิบัติการทั้งหมดเป็นอย่างดี และทำงานเข้าหากันกับผู้บัญชาการสถานการณ์ได้อย่างราบรื่น มิฉะนั้นจะเกิดการซ้ำซ้อน หรือข้อขัดแย้งในเอกภาพของการประสานงานได้ ซึ่งในบางกรณีที่สถานการณ์ไม่ซับซ้อน ขอบเขตพื้นที่ไม่กว้างมากเกินไปเกินกำลังของท้องถิ่น ผู้บัญชาการสถานการณ์สามารถเป็นผู้ประสานงานเองได้

5.15 การประเมินสถานการณ์และการเข้ากู้ภัย

5.15.1 เมื่อทราบถึงจำนวนและหน่วยงานที่จะเข้าให้ความช่วยเหลือแล้วนั้น ต้องมีการจัดทีมตั้งเช่นระบบของการบัญชาการสถานการณ์จากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถประเมินสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ว่าจะสามารถเข้ากู้ภัยได้เมื่อใด ใช้ระยะเวลาเท่าไรต่อขนาดพื้นที่ ต้องใช้กำลังคนและเครื่องมืออะไร เครื่องมือมีพร้อมหรือไม่ จะมีสถานการณ์ต่อเนื่องจากภัยพิบัติหลักใดอีกหรือไม่ ทั้งนี้หากเป็นภัยพิบัติในระดับที่เกินกว่าความสามารถในการรับมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้นสามารถขอความเห็นในการประเมินสถานการณ์จากหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และขอความสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งศูนย์เขตของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่มีชุดเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Response Team: ERT) ซึ่ง (โดยปกติภายใน 2 ชั่วโมงสามารถอยู่ทำงานต่อเนื่องได้นานเท่าไร เพราะจะช่วยให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถปรับแผนของตนในการเข้าร่วมปฏิบัติการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องทราบข้อมูลเบื้องต้นว่าทีมนี้สามารถเข้าให้ความช่วยเหลือได้ภายในระยะเวลาเท่าไร

5.15.2 ในการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือนั้น ศักยภาพ ความสามารถความชำนาญการ และการปรับตัวต่อสถานการณ์ที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้จับพลัดนั้น เป็นสิ่งที่หน่วยงานกู้ภัยต้องคำนึงถึงด้วย เพราะหากหน่วยงานหลักประสบอันตราย การปฏิบัติงานโดยรวมจะสั้นคลอน เพราะหน่วยอื่นๆ ต้องเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนและทำให้หน้าที่หลักเดิมต้องมีการปรับกระบวนการ หากมีความต้องการข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อช่วยในการตัดสินใจแล้วนั้น จะต้องทำการติดต่อทีมสนับสนุนหรือทีมผู้เชี่ยวชาญเพื่อปรับสถานการณ์ในทันทีดังนั้นการเตรียมช่องทางการสื่อสารสำรองและฐานข้อมูลที่เป็นจริงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง หากสามารถสื่อสารได้แต่ไม่มี

ข้อมูล การสื่อสารครั้งนั้นก็ไม่มีประโยชน์ หรือในบางกรณี การไม่ทราบข้อมูลส่งผลให้หน่วยปฏิบัติประสบอันตรายได้

5.16 การอพยพระหว่างสถานการณ์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะตระหนักถึงประชาชนที่อาจจะไม่ได้รับคำเตือนอพยพล่วงหน้า หรืออาจจะไม่ยอมอพยพในช่วงแรกๆ ทำให้หน่วยงานต้องทำการอพยพเพิ่มเติมในระหว่างที่ภัยพิบัติกำลังเกิดขึ้นอยู่ หรือแม้แต่การอพยพในรูปแบบทันทีเพราะภัยที่เกิดขึ้นเป็นแบบที่ไม่สามารถเตือนล่วงหน้าได้ การอพยพในระหว่างสถานการณ์นั้นมีความยากลำบากเป็นอย่างยิ่ง เพราะสถานการณ์ไม่คงที่และอาจเกิดความเสียหายทางกายภาพอย่างมาก และส่งผลต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการอพยพ แต่เนื่องจากหน่วยท้องถิ่นนั้นมีความชำนาญการ และคุ้นเคยต่อตำแหน่งของประชาชนและที่หลบภัยมากกว่า การเข้าปฏิบัติการโดยองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นจึงน่าจะได้ประสิทธิผลที่สูงกว่า ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ควรที่จะมีกำลังคนที่มีความรู้ ความชำนาญ และมีอุปกรณ์ในการให้ความช่วยเหลือในการอพยพที่ครบครัน

5.17 การติดต่อสื่อสารด้วยช่องทางต่างๆ

ภายใต้ความซับซ้อนของสถานการณ์และความฉุกเฉินของการเข้าให้ความช่วยเหลือ ประชาชนและเจ้าหน้าที่ต่างก็พยายามที่จะใช้ช่องทางการสื่อสารด้วยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่ความต้องการในการใช้ช่องทางการสื่อสารที่มากขึ้นกว่าเดิมในช่วงเวลาอันจำกัดนั้น จะส่งผลให้ช่องทางการสื่อสารหลักล้มเหลวในทันที อย่างเช่น ในเหตุการณ์สึนามิ โทรศัพท์มือถือไม่สามารถใช้ได้ วิทยุสื่อสาร VHF ก็มีผู้เข้าใช้จำนวนมากจนยุ่งเหยิงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเตรียมอุปกรณ์ในการสื่อสารหลักและสำรองให้กับเจ้าหน้าที่อย่างครบถ้วน มีการตรวจตราเครื่องมือเหล่านี้ให้สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเสมอๆ เพราะในการปฏิบัติงานด้านภัยพิบัตินั้น ต้องการการประสานงานที่รวดเร็ว มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างทั่วถึงและไม่มีการขาดหาย อีกทั้งการทำงานกับภัยพิบัตินั้น มีตัวแปรเรื่องพื้นที่ทางกายภาพอยู่ตลอดเวลา การสื่อสารเพื่อปรับปรุงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและเพื่อทำให้การแยกกันทำงานในแต่ละพื้นที่ที่สามารถประสานงานและช่วยเหลือเกื้อกูลกันได้อย่างดี

5.18 การจัดการจราจรและการเคลื่อนย้ายทรัพยากร

ในภัยพิบัติ การวางแผนการจราจรทั้งในเส้นทางหลัก เส้นทางรองพาหนะหลัก และพาหนะสำรองเป็นกระบวนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนด เพราะในเวลาดำเนินงานนั้น ทรัพยากรจะต้องมีการเคลื่อนย้ายตลอดเวลา รวมทั้งการสร้างระบบการรับส่งผู้ป่วยจากพื้นที่หนึ่ง ไปยังอีกพื้นที่หนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเรียนรู้การส่งต่อผู้ป่วยว่ามีกระบวนการหรือมีข้อมูลหลักใดที่ต้องนำไปด้วย การจัดส่งของบริจาคหรือถุงยังชีพที่

ไม่สามารถจัดส่งได้โดยเส้นทางปรกตินั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องวางระบบการรับส่งทางอากาศ หรือการตั้งจุดช่วยเหลือเคลื่อนที่ขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกและแจกจ่ายอย่างทั่วถึง

5.19 การทำงานกับสื่อ

ศาสตร์ด้านการจัดการภัยพิบัติไม่ได้ให้แนวทางแต่เฉพาะว่าสื่อต้องการอะไร ระหว่างการเกิดสถานการณ์ หากแต่ยังแนะนำการเล่นบทบาทของนักการเมืองท้องถิ่น และองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในการจัดการสื่อไว้ด้วย

5.19.1 ในฐานะสื่อ ต้องทำการส่งข้อมูลสถานการณ์ใหม่ๆ เพื่อปรับปรุงข้อมูลสู่สาธารณชนให้ทราบถึงความเป็นไปในสถานการณ์ และภาวะของผู้ประสบภัยว่ามีความต้องการความช่วยเหลือในรูปแบบใด และอยู่ที่ตำแหน่งใดในการที่หน่วยงานจะสามารถเข้าให้ความช่วยเหลือ และสื่อต้องมีวิจักษณ์ในการนำเสนอข้อมูลด้วยจริยธรรมในการตั้งเป้าหมายการให้ความช่วยเหลือประชาชนเป็นที่ตั้ง

5.19.2 นักการเมืองท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ “ผู้แทนประชาชน” คือ ต้องเป็นผู้รายงานสถานการณ์และขอความช่วยเหลือเพิ่มเติม สามารถทำตนเป็นจุดประสานของบริจาค หรือความช่วยเหลืออื่นๆ ที่ไม่ใช่ในระบบบัญชาการสถานการณ์หลัก เพราะนักการเมืองบางคนนั้นไม่มีความรู้ ไม่มีข้อมูล และไม่มีทักษะเทียบเท่าเจ้าหน้าที่จากหน่วยงาน จึงไม่เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะให้แสดงบทบาทกาบัญชาการ

5.19.3 ผู้อำนวยการท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดระบบการประสานงานกับสื่อ หรือมีผู้ที่เป็นผู้ประสานงานสื่อเพื่อที่จะจัดการให้การใช้สื่อเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการสื่อสารต่อสาธารณะในด้านการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือ สถานะของระบบพื้นฐานต่างๆ ตลอดจนการร้องขอความช่วยเหลือจากภาคส่วนต่างๆ เพิ่มเติม ในกรณีที่สื่อมีทีมฉุกเฉินเพื่อเข้าให้ความช่วยเหลือประชาชน หรือเอาถุงยังชีพไปแจกจ่ายแก่พื้นที่ที่มีความยากลำบากต่อการเข้าถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการประสานงานเพื่อเข้าร่วมด้วย เพื่อทำให้การสื่อสารต่อผู้ประสบภัยไม่ออกมาในเชิงลบว่าถูกละเลยจากหน่วยงาน

5.10 การจัดการในพื้นที่หลบภัย

5.10.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีพื้นที่อพยพหลบภัย ทั้งในแบบระยะสั้น ชั่วคราว ระยะยาว และถาวร โดยมีโครงสร้างที่แข็งแรงและไม่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย รวมทั้งต้องรู้ความสามารถในการให้พักพิงว่ารับผู้อพยพได้ในจำนวนเท่าใด มีการจัดการด้านบัญชีรายชื่อ หรือรายชื่อ เพื่อให้อย่างน้อยสามารถจัดการเคลื่อนย้ายได้หากจำนวนผู้อพยพมีมากจนเกินไป การบริหารจัดการภายในต้องเป็นระบบและครบถ้วน ต้องมีผู้รักษาความปลอดภัยในพื้นที่ร่วมด้วย

5.10.2 อาหาร น้ำสะอาด อุปกรณ์ปฐมพยาบาลเบื้องต้น เสื้อผ้า ผ้าห่ม และ สุขาภิบาล เป็นปัจจัยพื้นฐานต่อการจัดการพื้นที่หลบภัย โดยเฉพาะเมื่อชุมชนต้องเผชิญกับภัยพิบัติ เป็นระยะเวลานาน เช่น น้ำท่วมขัง ดินถล่ม แผ่นดินไหว เป็นต้น ต้องมีการเตรียมความพร้อม ดังกล่าวในช่วงที่คาดว่าจะเกิดภัย หรือระดมทรัพยากรจากพื้นที่ใกล้เคียง

5.11 การดำเนินการหลังจากภัยผ่านพ้นไป (Recovery and Rehabilitation)

เป็นการฟื้นฟูพื้นที่ที่ประสบภัย ผู้ประสบภัย และกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนให้ กลับคืนภาวะปกติ ด้วยผลของความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัตินั้น ไม่ได้กระทบต่อพื้นที่ทางกายภาพ แต่เพียงอย่างเดียว ในขั้นตอนของการฟื้นฟูนั้นจะต้องมีการสร้างปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำสะอาดในการบริโภค โทรศัพท์ ที่รักษาพยาบาล เป็นต้น ให้กลับคืนสู่พื้นที่ในทันที แล้ว จึงบูรณะซ่อมแซม โครงสร้างรองและที่พักอาศัยรายครัวเรือนต่อไป กระนั้นต้องไม่ลืมว่า การฟื้นฟู ทางกายภาพเป็นไปเพื่อให้คนในชุมชนสามารถกลับเข้าสู่พื้นที่และใช้ชีวิตต่อไปอย่างเป็นปกติให้ ได้ดังนั้นก็จึงต้องมีการกำหนดให้มีการทำงานของหน่วยงานท้องถิ่นที่มีความคุ้นเคยและสนิทสนม กับผู้ประสบภัยในพื้นที่ ในการร่วมกับทีมแพทย์และสังคมสงเคราะห์ในการช่วยเยียวยาความบอบ ซ้ำจากการประสบภัยและความสูญเสีย ตลอดจนฟื้นฟูกิจกรรมของชุมชนกลับมา เช่น การประกอบ อาชีพ การพบปะสังสรรค์ การเตรียมพร้อมร่วมกันต่อการรับมือภัยพิบัติต่อไป ซึ่งเครื่องมือที่จะช่วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการมีดังนี้

5.11.1 การติดตามประเมินความเสียหาย

1) ส่วนราชการทั้งท้องถิ่น ภูมิภาค และส่วนกลางต้องมีแบบฟอร์มการ รายงานความเสียหายในระดับและประเภทต่างๆ มากมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถ ที่จะจัดทำแบบประเมินความเสียหายในทุกๆ มิติ ไม่ว่าจะเป็นทางกายภาพของที่อยู่อาศัยสถาน ประกอบการ พื้นที่และผลิตผลทางการเกษตร และอื่นๆ รวมทั้งความเสียหายทางเศรษฐกิจการค้า การดำเนินธุรกิจ และการสูญเสียอาชีพ

2) การประเมินความเสียหายจะเพื่อประโยชน์ในการวางแผนการ ซ่อมแซม เยียวยา และฟื้นฟูแล้ว ยังเพื่อประโยชน์ในการบรรเทาความเดือดร้อนด้วยการชดเชย ความเสียหาย ในขั้นตอนนี้้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอความช่วยเหลือและความ ร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ที่มีเครื่องมือและความชำนาญการในการสำรวจ ประเมิน และจัดทำ แผนในการฟื้นฟูบูรณะที่ครบถ้วนและมีคุณภาพ

3) ในการประเมินความเสียหายนั้น สามารถทำร่วมกับการติดตาม สำรวจ และประเมินความต้องการในการรับความช่วยเหลือด้านต่างๆ หรือแม้แต่ปัจจัยในการ กลับมาประกอบอาชีพและกิจกรรมอื่นๆ ของชุมชน

4) การประเมินความเสียหาย มีผลพลอยได้ที่สำคัญประการหนึ่งนั่นคือ เป็นการสำรวจความบกพร่องหรือความเสียหายต่อเนื่องของปัจจัยและโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ที่อาจจะมีอยู่ หรือกำลังก่อตัว เช่น การรั่วไหลของสารเคมีจากความเสียหายของโรงงานที่ประสบภัย การเกิดภาวะปนเปื้อนในกระบวนการผลิตน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค เป็นต้น ซึ่งการค้นพบโอกาสของการเกิดภัยต่อเนื่องนี้ จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ไขและรับมือได้ก่อนเกิดสถานการณ์

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสนในการเก็บข้อมูลศักยภาพของชุมชนแต่ละชุมชนในการรับมือและฟื้นคืนจากภัย ว่ามีความต้องการการดูแลเป็นพิเศษ หรือไม่ จำเป็นต้องมีการพึ่งพาหน่วยงานเลย ซึ่งจะทำให้สามารถวางแผนการรับมือและการให้ความช่วยเหลือได้ถูกเป้าหมายมากยิ่งขึ้น

5.12 การฟื้นฟูบูรณะทางกายภาพและจิตใจ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าสำรวจพื้นที่ที่เกิดความเสียหายร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ในการทำความสะอาด และประเมินความปลอดภัยในการกลับเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ และดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ วัสดุในการซ่อมแซมให้กับประชาชนในกรณีที่มีความเสียหายไม่มากจนเกินไปนัก หรือถ้าในกรณีความเสียหายมีสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้ประสานในการขอความช่วยเหลือ การได้รับการชดเชยช่วยเหลือ หรือแม้แต่กระทั่งการบูรณะใหม่ทั้งหมด เช่น การสร้างบ้านน็อคดาวน์ หรือการให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานของทหารช่างและทหารพัฒนาในการสร้างบ้านที่มีความปลอดภัย และสามารถต้านทานภัยได้ในระดับที่สูงขึ้น ช่วยให้ประชาชนอยู่กับสถานการณ์เหล่านี้ได้

ในส่วนของ การฟื้นฟูสภาพจิตใจของประชาชนและเจ้าหน้าที่นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ทั้งในฐานะตัวกลางประสานงานให้นักสังคมสงเคราะห์ และนักจิตวิทยาเข้าพูดคุยและเยียวยาผู้ประสบภัยทั้งนี้ด้วยเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะรู้ข้อมูลของผู้ประสบภัย รู้ภาวะทางด้านจิตใจของชุมชนและจะเป็นผู้ที่ผู้ประสบภัยไว้วางใจที่จะพูดคุยกับบุคลากรทางการแพทย์ที่พามา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะทำหน้าที่ในการพูดคุยและเยียวยาผู้ประสบภัยเองก็ย่อมทำได้ หรือแม้แต่การให้กำลังใจและสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการทำงานให้ความช่วยเหลือประชาชน โดยสามารถเริ่มจากการไต่ถามสำรวจข้อมูลความต้องการของประชาชนในชุมชนในการดำเนินการฟื้นฟู

5.13 การระบุงรอรอยภัยพิบัติ

งานการระบุงรอรอยภัยพิบัตินี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการเรียนรู้จากบทเรียนของการเกิดขึ้นของภัยพิบัติว่า ส่งผลกระทบต่อในระดับใด มีรูปแบบอย่างไร สร้างความเสียหายในด้านใด และขนาดไหน การระบุงรอรอยของภัยพิบัติมีประโยชน์มากต่อการจัดทำภาวะวิเคราะห์ความเสี่ยงและวางมาตรการในการจัดการในครั้งต่อไป ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่รู้จักพื้นที่มากที่สุด และต้องเป็นผู้ที่ออกสำรวจพื้นที่เพื่อประเมินความเสี่ยงในเบื้องต้นอยู่แล้ว ซึ่งการระบุงรอรอยเป็นงานที่ต้องดำเนินการภายหลังจากการเกิดภัยอย่างรวดเร็ว เพราะหากทิ้งเวลานั้นนานไป เมื่อประชาชนกลับเข้าสู่พื้นที่และเริ่มดำเนินชีวิตแบบปรกติ ร่องรอยของภัยพิบัติจะถูกบกรวนและลบเลือนไปจากกิจกรรมของชุมชน การได้มาซึ่งข้อมูลรอรอยนี้จะช่วยให้ท้องถิ่นมีความเข้าใจในภัยที่ต้องเผชิญได้ดีมากขึ้น และสามารถดำเนินการประเมินความเสี่ยงที่ต่อเนื่องไปต่อไป

5.14 การจัดการเรื่องของบริจาค

ภายหลังจากเหตุการณ์ผ่านพ้นไป เราจะพบปัญหาหลักประการหนึ่งที่ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ นั่นคือปัญหาการจัดการกับสิ่งของและเงินบริจาคโดยปัญหามีทั้งในมิติของความโปร่งใสในการจัดการแจกจ่ายของและเงินบริจาค และมิติของความวุ่นวายไม่เป็นระบบของการแจกจ่ายจนของบริจาคบางส่วนเน่าเสียและกองรวมกันอยู่อย่างไม่มีใครใส่ใจ ในการดำเนินการจัดการกับสิ่งของและเงินบริจาคตรงลงมายังท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้แทนในระดับพื้นที่ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องมึบทบาทในการประสานการแจกจ่าย ด้วยการที่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆต้องทำหน้าที่เสมือนจุดศูนย์กลางของการจัดเก็บและแจกจ่าย ผ่านไปยังผู้แทนพื้นที่ในการกระจายสู่ครัวเรือนต่อไป หากเป็นกังวลในประเด็นของความเสมอภาคและทั่วถึงให้จัดกำลังอาสาสมัครร่วมไปกับการแจกจ่าย เพื่อช่วยให้มีการตรวจสอบไปในตัว

5.15 การสร้างชุมชนสามารถฟื้นคืนจากภัย

เป้าหมายสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ คือ การสร้างให้ชุมชนมีความรู้ ความสามารถ ความเข้าใจ พร้อมรับมือภัยพิบัติ และจัดการตนเองให้ฟื้นคืนจากผลกระทบของภัยได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ต้องอาศัยเครื่องมือที่กล่าวมาในทุกขั้นตอน และหลักการพัฒนาขีดความสามารถที่นำเสนอในส่วนถัดไป

5.16 การเพิ่มความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติ

การพัฒนาศักยภาพในการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการกับวิกฤตการณ์และความเปลี่ยนแปลงที่ซับซ้อน ต้องอาศัยการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐทั้ง

ภายในและภายนอกห้องถิ่นทุกภาคส่วน และการวางระบบสารสนเทศการสื่อสารหลักและรอง โดยที่การเพิ่มขีดความสามารถในด้านต่างๆ ดังกล่าว ต้องอาศัยการบูรณาการความร่วมมือร่วมใจระหว่างหน่วยงานในระดับห้องถิ่นทุกภาคส่วน รวมทั้งความช่วยเหลือที่จะมาจากหน่วยงานจากภายนอกห้องถิ่นด้วยเพราะในการปฏิบัติการณ์นั้นต้องอาศัยหน่วยงานหลายๆ หน่วยร่วมกัน สืบเนื่องจากคุณลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นแบบไม่คงที่และส่งผลกระทบต่ออย่างไม่น่าแน่นอน จึงทำให้ความเสียหายที่เกิดจากสถานการณ์ดังกล่าวสามารถขยายตัวออกไปในระดับพื้นที่ที่ใหญ่ขึ้น ซึ่งกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก และบางครั้งภาวะฉุกเฉินได้ถูกประกาศโดยผ่านอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน ดังนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินจำนวนหลายหน่วยงาน ได้ลงไปอยู่ในพื้นที่เวลาเกิดเหตุฉุกเฉิน และทำให้บางครั้งยากต่อการบอกได้ว่า อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่ที่ใครหรือตำแหน่งใดในการทำงานร่วมกันหลายหน่วยงาน ในการนี้ การที่จะสามารถทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์วิกฤติทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ขอบเขตงานที่มากมาย และเป็นเหตุการ์ณที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ โดยการทำงานดังกล่าวต้องทำงานภายใต้เวลาที่จำกัด รวมทั้งเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นภัยคุกคามต่อชีวิตของประชาชน การปฏิบัติการเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินต้องมีช่องทางและอุปกรณ์การสื่อสารที่สามารถสร้างประสิทธิผล เพื่อจะได้ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกคนติดต่อกันได้และได้รับข้อมูลที่ทันสมัยที่สุดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติ อีกทั้งการใช้ข้อมูลร่วมกันและการแลกเปลี่ยนข้อมูลก็เป็นส่วนสำคัญ ไม่ใช่เฉพาะช่วงเวลาที่อยู่ในพื้นที่เกิดเหตุเท่านั้น แต่การดำเนินการดังกล่าวยังเป็นประโยชน์ในช่วงการอบรมและการเรียนรู้ทักษะเพิ่มเติม นอกจากนี้ การสร้างความเข้าใจร่วมกัน และการมีคำสั่งที่ชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการในการการเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งทำให้หน่วยงานหลายๆ หน่วยที่มาร่วมมือกันทำงานสามารถช่วยเหลือซึ่งกันและกันในขณะที่เกิดความผิดพลาดขึ้น อันเป็นผลให้ปฏิบัติการในการให้ความช่วยเหลือประชาชนยังดำเนินต่อไปได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ต้องอาศัยหลักการในการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน หรือภาวะวิกฤติที่ต้องการความรวดเร็วและแม่นยำ ถูกต้องควบคู่ไปกับหลักของการพัฒนาการจัดการภัยพิบัติที่ครบวงจร

5.16.1 หลักการบริหารภาวะวิกฤติ

ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานตอบสนองต่อภาวะการณ์วิกฤติหรือฉุกเฉินนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ในการทำงานดังนี้

1) หลักความครบถ้วนสมบูรณ์ทุกด้าน ทุกภัย ทุกผลกระทบ

(Comprehensive) ซึ่งภายใต้หลักการนี้หน่วยงานห้องถิ่นจะต้องมีความรอบรู้และกว้างขวางในเนื้อหาของงานด้านภัยพิบัติ เพราะจะต้องคำนึงถึงบริบททั้งทางกายภาพพื้นที่และความสามารถของหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งต้องรู้จักผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ รู้จักชุมชนและความอ่อนไหวหรือ

จุดอ่อนด้านต่างๆ และที่สำคัญคือมีความตระหนักถึงภัยต่อเนื่องของภัยหลักที่สามารถเกิดขึ้นอันจะส่งผลกระทบต่อในด้านต่างๆ แก่พื้นที่

2) *หลักการคาดการณ์ล่วงหน้า (Progressive)* เป็นหลักในการคิดที่สืบเนื่องต่อจากหลักความครบถ้วน เพราะในความรับผิดชอบของการเป็นผู้จัดการสถานการณ์ท้องถิ่นนั้น ต้องมีความสามารถในการคาดการณ์เหตุการณ์ว่า พื้นที่ของตนนั้นต้องเตรียมพร้อมอย่างไร มีมาตรการใดที่จะช่วยให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติได้ดีขึ้น และรวมถึงการวางแผนทางการช่วยเหลือให้ชุมชนฟื้นคืนจากภัยได้อย่างรวดเร็ว

3) *หลักการขับเคลื่อนด้วยคำนึงถึงความเสี่ยง (Risk Driven)* เป็นหลักการที่สำคัญมากหลักการหนึ่งในการเริ่มต้นกระบวนการจัดการ เพราะท้องถิ่นแต่ละพื้นที่นั้น มีความแตกต่างในด้านกายภาพ ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับระดับของความเสี่ยงต่อภัยประเภทต่างๆ รวมถึงศักยภาพของพื้นที่ในการรับมือต่อภัยพิบัติ ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์และออกแบบมาตรการการรับมือ นั้น จะต้องคำนึงถึงคุณลักษณะทรัพยากร และจุดอ่อนของชุมชนและชุมชน ที่อาจส่งผลให้ประสิทธิผลของมาตรการการจัดการกับความเสี่ยงต่อภัยนั้นๆ ลดลงได้

4) *หลักการบูรณาการทุกภาคส่วน (Integration)* หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานในการจัดการภัยพิบัติ ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ที่มีขอบเขตอยู่ในพื้นที่ที่จำกัด หรือแม้แต่สถานการณ์ที่พื้นที่ขยายวงกว้างขึ้น นั่นคือ การที่ผู้บริหารและหน่วยงานหลักในพื้นที่ต้องมีความสามารถในการระบุและรวบรวมหน่วยงานในพื้นที่และนอกพื้นที่ในการจัดการให้สถานการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว เพราะนั่นหมายถึงการทราบถึงกำลังหลักและกองหนุนรวมทั้งทรัพยากร และยังหมายความรวมถึงการได้รับความร่วมมือจากชุมชนและประชาชนหรือแม้แต่อาสาสมัครต่างๆ ที่สามารถเข้าสนับสนุนการปฏิบัติการ

5) *หลักการประสานสอดคล้อง (Coordination)* สืบเนื่องจากหลักการบูรณาการที่ต้องระบุและรวบรวมทรัพยากรต่างๆ ในการจัดการภัยพิบัติ หากแต่การรวบรวมหน่วยงานหรือบุคคลากรจำนวนมากนั้น จะไม่มีประโยชน์แต่อย่างใดหากไม่มีการวางรูปแบบการประสานงานและความร่วมมือว่าหน่วยหลักจะปฏิบัติเนื้องานใด หน่วยสนับสนุนที่ระบุไว้จะปฏิบัติเนื้องานสนับสนุนใด และหากมีหน่วยงานเพิ่มเติมที่เพิ่งระบุได้จากสถานการณ์ จะมอบหมายงานและการเชื่อมโยงอย่างไร

6) *หลักความร่วมมือรวมใจ (Collaboration)* ซึ่งหลักการนี้เป็นความพิเศษของการจัดการภัยพิบัติโดยเฉพาะที่ผู้บริหารเหตุการณ์ต้องสร้างและรักษาความสัมพันธ์ที่กว้างขวางและจริงใจระหว่างบุคคลและองค์กรต่างๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่น สนับสนุนบรรยากาศการทำงานเป็นทีม สร้างฉันทามติและส่งเสริมการติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากการจัดการภัยพิบัตินั้น เป็นการทำงานในภาวะที่มีการบีบคั้นของเวลา ความปลอดภัย และการรักษาชีวิตของผู้อื่น ซึ่งทำให้ผู้ที่ปฏิบัติงานในด้านนี้นั้นต้องการระดับของความเชื่อมั่นต่อทีมที่ทำงานร่วมกันอย่างสูงทั้งในด้านความสามารถ ความชำนาญงาน และการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานอย่างทันท่วงที

7) *หลักความเป็นมืออาชีพ (Professional)* เป็นหลักการที่เป็นเสมือนหลักประกันของผู้ปฏิบัติงานจัดการภัยพิบัติว่ามีความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง มีความตระหนักในศาสตร์และศิลป์ของการจัดการ ว่าต้องมีการศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติและวิธีการในการทำงาน ต้องมีความเข้าใจและทักษะในการใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ และการใช้ระเบียบต่างๆ รวมถึงต้องมีการฝึกฝนตนเองและแสวงหาความรู้ใหม่ๆอย่างสม่ำเสมอและปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง

8) *หลักความยืดหยุ่น (Flexible)* เป็นหลักการที่ต้องการกระตุ้นเตือนให้ผู้บริหารเหตุการณ์ตระหนักถึงความไม่แน่นอนของสถานการณ์ที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ดังนั้นจึงต้องอาศัยแนวทางปฏิบัติใหม่ๆ ที่สร้างสรรค์เพื่อแก้ปัญหาท้าทายต่างๆ ซึ่งมักจะเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติเนื่องจากแนวทางปฏิบัติซึ่งกำหนดไว้เดิมอาจไม่เพียงพอสำหรับสถานการณ์ที่กำลังเผชิญอยู่ การแสวงหาความรู้ การฝึกฝน และการปรับปรุงตนเองตามหลักความเป็นมืออาชีพจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการคิดวิเคราะห์ และปรับตัวตอบสนองต่อสถานการณ์ต่างๆ ได้

ศูนย์กลางของระบบการตอบสนองภาวะฉุกเฉินที่มีความสามารถในการปรับตัวต่อสถานการณ์ได้นั้น จะต้องอาศัยชุมชนท้องถิ่นซึ่งสัมผัสได้ถึงผลกระทบจากภัยพิบัติ ตัวแสดงท้องถิ่นอยู่ใกล้และคุ้นเคยกับพื้นที่ฉุกเฉินมากกว่า ทำให้เป็นตัวแสดงที่สำคัญต่อการตอบสนองต่อสถานการณ์ในการบรรเทาภัยหากได้รับข้อมูลและการฝึกอบรมในการดำเนินการตามขั้นตอนของการตอบสนองภาวะฉุกเฉินอย่างมีประสิทธิภาพ ความรู้และความร่วมมือของตัวแสดงช่วยในการอำนวยความสะดวกการปฏิบัติภาวะฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพ การสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นระหว่างชุมชนท้องถิ่นและหน่วยงานด้านภาวะฉุกเฉินทำให้แนวความคิดพื้นฐานของชุมชนที่สามารถรับมือและฟื้นคืนจากภัยพิบัติเข้มแข็งขึ้นซึ่งได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในแวดวงการจัดการภัยพิบัติ ว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการป้องกันความเสี่ยงสำหรับภัยพิบัติและวิกฤติการณ์ขนาดใหญ่ในชุมชนท้องถิ่นได้ และบุคลากรที่ทำงานเกี่ยวกับภาวะฉุกเฉินควรจะทำความเข้าใจพลวัตของท้องถิ่น ซึ่งสามารถทำให้กิจกรรมการตอบสนองภาวะฉุกเฉินได้ทันเวลา อย่างไรก็ตาม การตอบสนองภาวะฉุกเฉินระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพนั้นต้องใส่ใจเรื่องของการบริหารจัดการที่ต้องพึ่งพาความจำเป็นของความร่วมมือของระดับการปกครองที่หลากหลายระหว่างตัวแสดงต่างๆ ด้วยไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐบาลหรือไม่ใช้ก็ตาม ระบบการปรับตัวของ

ตนเองบริหารจัดการได้จากหัวหน้าจากหน่วยงานระดับชาติผ่านระดับปฏิบัติการของตัวแสดงและชุมชนระดับท้องถิ่น ซึ่งทุกหน่วยงานต่างเข้าใจระบบการจัดการด้วยระบบบัญชาการสถานการณ์ที่มีเอกภาพ และมีการจัดการในด้านการประสานงานร่วมด้วยหลักประสิทธิภาพร่วมกัน

5.17 หลักการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ

5.17.1 ศักยภาพของหน่วยงานเดียว (Single Unit) ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบทางด้านเทคนิคและสังคม (Socio-Technical Component) ซึ่งประกอบด้วย 3 มิติ (ดังแสดงในตารางที่ 1 ตามมิติของปัจจัย) ดังนี้

1) มิติทางด้านของโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคนิค (Technical Infrastructure) หมายความว่าองค์ประกอบด้านอุปกรณ์เครื่องมือ สถานที่ การขนส่ง การอำนวยความสะดวกแหล่งทรัพยากร การสื่อสาร และเทคโนโลยีต่างๆ ซึ่งล้วนแล้วแต่ต้องมีการจัดระบบสำรองของโครงสร้างเหล่านี้ไว้ด้วย อีกทั้งยังต้องพิจารณาถึงความสำคัญของการประเมินความเสี่ยงและการติดต่อสื่อสารที่เกี่ยวกับความเสี่ยงและการปฏิบัติการที่จะสนับสนุนให้ชุมชน การกำหนดคุณลักษณะ (รหัส) ของอาคาร และการสำรวจโครงสร้าง เพราะองค์ประกอบนี้ส่งผลต่อการบริหารจัดการในเชิงโครงสร้างทั้งสิ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่และชุมชนมีความจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้เรื่องภัยในพื้นที่ ความเสี่ยงต่อภัยต่างๆ ของพื้นที่ รวมทั้งต้องรู้ว่าโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ อยู่ที่ไหน ใครเป็นผู้จัดสรร ที่ปลอดภัยอยู่ที่ตำแหน่งใดและโครงสร้างนั้นๆ มีความพร้อมมากแค่ไหน

2) มิติทางด้านความยืดหยุ่นขององค์กร (Organizational Flexibility) คือความสามารถที่ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นมีทักษะในการปฏิบัติงานที่มากขึ้น และสามารถลดสภาพความซับซ้อนในสภาพแวดล้อมจากหน้าที่ และวิธีการทำงานที่แตกต่างระหว่างองค์กรที่มีส่วนร่วม การจะสร้างความยืดหยุ่นขององค์กรนั้น ต้องมีการดูที่องค์ประกอบเชิงสถาบัน อันได้แก่ กฎหมายและระเบียบต่างๆ ด้วย เพราะเป็นข้อกำหนดและกำกับแนวทางในการทำงานซึ่งหมายถึงการเปิดช่องให้สามารถมีการปรับแนวทางการทำงาน หากมีสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง และทำให้เกิดการสร้างสรรคแนวทางใหม่ๆ การเปิดโอกาสให้บุคคลหรือหน่วยงานสามารถเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงได้นี้ เป็นคุณลักษณะของความยืดหยุ่นขององค์กร เช่นเดียวกันกับการประสานงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูล การแลกเปลี่ยนทรัพยากร และการทำงานข้ามขอบเขตของตนร่วมกัน ทั้งนี้ยังรวมถึงการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ และทักษะ ให้กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ และชุมชน เนื่องจากการที่ปัจเจกบุคคล หรือองค์กรได้รับการฝึกฝนทักษะต่างๆ และเรียนรู้ความรู้ใหม่ๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานนั้น จะช่วยให้มีความสามารถในการเลือกใช้วิธีการและแนวทางต่างๆ ในการตอบสนองต่อสถานการณ์และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง

ได้ดีขึ้น ส่งผลให้คุณภาพของการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้นและทำให้องค์การมีโอกาสนในการแก้ไข ปัญหาที่มากและดีขึ้นด้วย

3) *มิติทางด้านการเปิดกว้างทางวัฒนธรรม (Cultural Openness)* อันได้แก่ ความเต็มใจที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลง การปรับปรุงการทำงาน การแก้ไขข้อผิดพลาด การเรียนรู้ วิธีการใหม่ๆ ในการทำงาน และการแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การยอมรับ ในการวิพากษ์วิจารณ์และแก้ไข และการมีค่านิยมและเป้าหมายร่วมกัน และเต็มใจที่จะทำงาน ถือเป็น ค่านิยมในระดับสูงของการปฏิบัติการและกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินงานร่วมกันของ หน่วยงานระดับท้องถิ่น จังหวัด และระดับชาติหรือส่วนกลาง และจากทุกภาคส่วนที่เผชิญหน้ากับ ภัยต่างๆ ที่จะทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันต่อเป้าหมายหลักในการปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทาง เดียวกัน

5.17.2 กระบวนการเครือข่ายการทำงานระหว่างภาครัฐ เป็นกระบวนการหาความ เหมาะสมในระดับของอำนาจหน้าที่ผ่านกระบวนการบริหารจัดการของการปฏิบัติการสถานการณ์ ฉุกเฉินระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งวิธีการนี้ไม่ใช่แต่เฉพาะเตรียมให้หน่วยต่างๆ ทำงานร่วมกัน เท่านั้น หากแต่เพื่อเหตุผลสำหรับการสร้างความสมดุลระหว่างการควบคุม-สั่งการ และการกระจาย อำนาจ ซึ่งความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรบริหาร ท้องถิ่นนั้น ตั้งอยู่บนค่านิยมที่ว่าในปฏิบัติการการบริหารจัดการภัยพิบัตินั้น อยู่บนเงื่อนไขของ พื้นที่ ซึ่งจะมอบอำนาจให้ท้องถิ่นในการควบคุมปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉินเพราะเป็น หน่วยงานรับผิดชอบในท้องที่ที่เกิด ในกรณีนี้หน่วยงานภาครัฐพยายามนำความคิดในเรื่องการ กระจายอำนาจ ความร่วมมือในระดับรากหญ้าและการให้อำนาจประชาชนไปปฏิบัติมานานมากกว่า การยึดติดรูปแบบของการควบคุมสั่งการและการรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น ปฏิบัติการเกี่ยวกับ สถานการณ์ฉุกเฉินสามารถกระทำได้หากสามารถจัดโครงสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ได้เป็นอย่างดีอย่างไรก็ตาม ตามที่การบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติยังคงไม่มีรูปแบบที่แน่นอน ตายตัว ดังนั้น การจะทำให้การปฏิบัติการเผชิญวิกฤตการณ์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จำเป็นต้องให้ หน่วยงานต่างๆ สนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชากรที่ได้รับ ผลกระทบและเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานเอง และช่วยให้สถาบันชุมชนในการบริหารจัดการภัย พิบัติสามารถพัฒนาได้

5.17.3 เครือข่ายการทำงานระหว่างภาครัฐ ที่มีประสิทธิภาพความร่วมมือระหว่าง หน่วยงานไม่สามารถทำงานได้โดยปราศจากความเชื่อมโยง ที่ถูกสร้างจากระบบสารสนเทศและ การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การตัดสินใจใดๆ ภายใต้อาการกดดันจากข้อจำกัดด้านเวลาและ ภัยที่คุกคามต่อชีวิตประชาชนนั้นจำเป็นต้องมีข้อมูลที่เพียงพอในการสนับสนุนหน่วยงานที่

เกี่ยวข้องในการพิจารณาถึงการตัดสินใจที่ถูกต้อง ในการนี้ความรู้ และข้อมูลข่าวสาร ต้องถูกบูรณาการให้อยู่ในฐานข้อมูลที่เป็นระบบ เพื่อจะได้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวได้ร่วมกันเมื่อมีความจำเป็น มีคำกล่าวที่ว่าข้อมูลที่ดีที่สุดในยุคยังไม่สามารถช่วยสนับสนุนองค์การได้หากปราศจากระบบและการบริหารจัดการการติดต่อสื่อสารที่ดีระบบการติดต่อสื่อสารถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการช่วยให้เกิดการติดต่อสื่อสารเชื่อมโยง และการหมุนเวียนของข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการสื่อสารระหว่างหน่วยงานสู่สาธารณะ ในการเก็บรวบรวมปฏิบัติการต่างๆ ที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน เพราะภายใต้การขยายของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้น ระยะห่างทางภูมิศาสตร์ระหว่างหน่วยปฏิบัติการ และความเสียหายของพื้นที่ ทำให้การเข้าถึงการติดต่อสื่อสารยากลำบาก และเป็นอุปสรรคต่อปฏิบัติการการเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องมีความร่วมมืออีกทั้งการที่หน่วยงานหลายหน่วยที่มีภารกิจหน้าที่หลากหลายจะมีส่วนในการเพิ่มความสลับซับซ้อนในการติดตามการทำงานของแต่ละหน่วยและตรวจสอบการปฏิบัติการทั้งหมด มีตัวอย่างที่สภาวะทางกายภาพถูกทำลายที่เห็นได้ชัดเจนคือ การที่คลื่นสึนามิเป็นสาเหตุให้ระบบโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน อาคาร ไฟฟ้าและการสื่อสารทั้งหมดที่จังหวัดพังงาล่มทำให้เกิดความยุ่งยากสำหรับการปฏิบัติการเผชิญกับการจัดการภัยพิบัติ และยากยิ่งขึ้นไปอีกเมื่อต้องปฏิบัติงานในเงื่อนไขของเวลาที่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงเป็นสาเหตุให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในบริเวณที่เกิดเหตุไม่สามารถมองเห็นซึ่งกันและกันได้ทางกายภาพ อันเนื่องจากความห่างไกลและความเสียหายของสถานการณ์ ทั้งนี้ช่องทางการติดต่อสื่อสารจำเป็นต้องได้รับการวางโครงสร้างที่ดี และควรมีการออกแบบด้วยความรู้ที่ว่า สถานีติดต่อสื่อสารหลายสถานีสามารถถูกทำลายและทำให้เสียหายได้ การสร้างทางเลือกสำรองสำหรับระบบข้อมูลและการติดต่อสื่อสารในเหตุการณ์ที่แย่มากที่สุดที่หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวต้องเผชิญความยากลำบากที่คาดไม่ถึงดังกล่าว

5.17.4 การสร้างเครือข่ายทางสังคมของชุมชน สามารถฟื้นคืนจากภัยคือนอกจากเรื่องความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และทุกภาคส่วนที่มีประสิทธิภาพ และการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารและการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิผลแล้ว เครือข่ายชุมชนเป็นองค์ประกอบของเครือข่ายการปฏิบัติการที่สำคัญมาก เพราะในเรื่องดังกล่าวหากคนในท้องถิ่นได้รับการให้ความรู้ ทำความเข้าใจ และฝึกอบรมอย่างดี ก็สามารถพิจารณาได้ว่าคนท้องถิ่นคือเจ้าหน้าที่ในการเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินที่อยู่แนวหน้า เนื่องจากพวกเขาเหล่านี้อยู่ติดกับพื้นที่ รวมทั้งมีประสบการณ์ความชำนาญในพื้นที่ดังนั้นการเผชิญต่อภาวะการณ์ฉุกเฉินโดยได้รับข้อมูลที่จะทำให้เกิดเครือข่ายชุมชนดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการช่วยเหลือบรรเทาความเสียหายในเบื้องต้น และลดระดับความรุนแรงได้ด้วย ซึ่งถือว่าเป็นการซื้อเวลาให้เจ้าหน้าที่ที่เผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินที่มี

เครื่องมือหรือเครื่องมือที่ทันสมัยมีทักษะความชำนาญ และเหมาะสมกว่ามาถึงเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ตัวแทนและอาสาสมัครชุมชนก็สามารถเป็นเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นได้ดีเนื่องจากได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการอพยพและกฎต่างๆ สำหรับการเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถมอบให้ตัวแทนและอาสาสมัครชุมชนเป็นผู้ดูแลได้ นอกจากนี้ความรู้ของสมาชิกของชุมชนจะสามารถช่วยการปฏิบัติการด้านการค้นหาและช่วยชีวิตแก่ศูนย์ควบคุม ในการหลีกเลี่ยงการทำงานที่ซ้ำซ้อนในการเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งจะเป็นการสูญเสียกำลังคนและทรัพยากรโดยใช่เหตุ ทั้งนี้เครือข่ายชุมชนยังช่วยเชื่อมโยงพื้นที่เล็กๆ เข้าด้วยกันโดยปราศจากการใช้ทรัพยากรที่ฟุ่มเฟือยในการบริหารจัดการในบริเวณพื้นที่ที่ซับซ้อน ในการมีเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ ชุมชนจะได้เรียนรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงซึ่งพวกเขาอาจเผชิญ รวมทั้งจะได้เรียนรู้เกี่ยวกับกระบวนการในการเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อสร้างชุมชนพึ่งพาตนเองต่อไป ในเหตุการณ์ที่เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงนั้น คนมีแนวโน้มที่จะมีกระบวนการในการตัดสินใจอย่างเป็นระบบที่น้อยมาก ดังนั้น การที่จะมีการตัดสินใจที่ดีจำเป็นต้องมีความเข้าใจพื้นฐาน และศักยภาพในการปรับตัวต่อสถานการณ์ที่หลากหลายและผลลัพธ์ที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ ในการนี้ข้อมูลต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่ที่เผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินใช้ร่วมกันผ่านทางบริการจัดการฐานข้อมูลและระบบการติดต่อสื่อสาร ควรจะมีการจัดทำไว้ให้สาธารณะด้วย เพื่อให้ความรู้ต่อชุมชนเกี่ยวกับความเสี่ยงที่พวกเขาอาจเผชิญ การฝึกซ้อมปฏิบัติการในสถานการณ์จำลองจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการกระตุ้นเจ้าหน้าที่ที่เผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินและชุมชนต่างๆ เรียนรู้เกี่ยวกับปฏิบัติการต่างๆ ในสถานการณ์ฉุกเฉินและจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กันและกันด้วย

5.17.5 การสร้างการเรียนรู้ด้วยตนเอง และปรับตัวต่อสถานการณ์ได้ในการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลของเครือข่ายทั้งหมด ในการทำหน้าที่อย่างเป็นระบบและร่วมมือกันในการตอบสนองภาวะฉุกเฉินนั้น ต้องอาศัยระดับของความสามารถในการปรับตัวและสภาพแวดล้อมที่เป็นการเรียนรู้ด้วยตนเอง เทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารข้อมูลต้องง่ายต่อผู้ใช้งาน การตอบสนองภาวะฉุกเฉิน แผนที่อยู่อพยพ คำแนะนำและสัญลักษณ์บริเวณต่างๆ ต้องเข้าถึงได้ง่ายและอยู่ในรูปแบบที่ง่ายต่อความเข้าใจและปฏิบัติตาม ความรู้และข้อมูลต้องสื่อสารสู่หน่วยงานด้านภาวะฉุกเฉินและสาธารณชนทั่วไปในแบบที่ประชาชนสามารถเข้าใจและนำไปปฏิบัติได้นอกจากนี้ กระบวนการนี้ยังต้องอาศัยบุคลากรที่ทำงานเกี่ยวกับภาวะฉุกเฉินและชุมชนท้องถิ่นในการเรียนรู้และปรับตัวผ่านการเปลี่ยนแปลง ซึ่งหน่วยงานระดับจังหวัดต้องให้ความรู้ประชาชนท้องถิ่นเกี่ยวกับความเสี่ยงของภัยพิบัติและทักษะการรอดชีวิต นอกจากนี้บุคลากรที่ทำงานเกี่ยวกับภาวะฉุกเฉินเรียนรู้จากชุมชนในการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบในการอพยพและการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินหน่วยงานด้านภาวะฉุกเฉินต่างๆ สร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจเกี่ยวกับการ

ปฏิบัติการโดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่าน โครงการสร้างความรู้ชุมชน หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือแม้แต่มหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดหาเครื่องมือและหนังสือแบบพกพาสำหรับ โรงเรียนในการให้ความรู้แก่เด็กเกี่ยวกับอันตรายดังกล่าว ในขณะที่เด็กเรียนรู้และแลกเปลี่ยนบทเรียนกับสมาชิกในครอบครัวเกี่ยวกับความเสี่ยงต่างๆ รวมทั้งการฝึกซ้อมช่วยทุกกลุ่มในการตอบสนองภาวะฉุกเฉิน เพื่อให้ประชาชนคุ้นเคยและสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ได้โดยรวดเร็ว และเป็นการค้นหาข้อบกพร่องหรือช่องว่างในการปรับปรุงและพัฒนาให้การตอบสนองต่อภัยดีขึ้น เช่น ภาษาที่ใช้ในข้อความแจ้งเตือนต้องดัดแปลงให้ง่ายต่อประชาชนในท้องถิ่น ระดับเสียงสัญญาณและการกระจายเสียงต้องคำนวณจากระดับความเร็วลมและเสียงรบกวนจากสถานการณ์อื่นๆ ที่อาจขัดขวางการติดต่อสื่อสารได้ การอพยพอาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุและการบาดเจ็บ หน่วยแพทย์จำเป็นต้องประจำจุดที่สำคัญในพื้นที่ปลอดภัยที่ใกล้ที่สุดและในที่หลบภัย โรงแรมต้องให้คู่มือสำหรับการแยกแยะสัญญาณเตือนและสัญญาณของเหตุการณ์สาธารณภัยต่างๆ โดยเฉพาะภัยที่มีการตอบสนองที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง เช่นภัยจากไฟไหม้ และภัยจากสึนามิ ทีมรักษาความปลอดภัยของตำรวจและทหารจำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมในการรักษาทรัพย์สินท่ามกลางน้ำที่ไหลมาและพื้นที่ปลอดภัยทีมต้องสามารถทำหน้าที่และตัดสินใจในสถานการณ์ที่คุกคามชีวิตและความปลอดภัยได้ การมีระบบการแจ้งเตือนที่มีประสิทธิภาพไม่ได้จำกัดภัยพิบัติให้หมดไป การตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพโดยผู้ตอบสนองภาวะฉุกเฉินเฉพาะรายและการปฏิบัติการร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ ที่จัดการกับสถานการณ์ได้และกลับสู่ปกติเป็นสิ่งจำเป็น ปัจเจกบุคคลแต่ละคนต้องสามารถปรับตัวและช่วยตัวเองและช่วยกันเองก่อนความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่จะเข้ามาถึงความสามารถในการปรับตัวจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการตอบสนองและการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉิน อันจะส่งผลให้ท้องถิ่นเองนั้นสามารถควบคุมสถานการณ์ และบรรเทาการขยายผลของเหตุการณ์ฉุกเฉินนั้นๆ สู่การเกิดภัยพิบัติในวงกว้างต่อไป

จากเหตุการณ์ที่เกิดจากภัยพิบัตินั้น ทำให้รู้ได้ว่า มนุษย์โลกยังไม่สามารถบังคับภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติซึ่งได้ก่อให้เกิดความหวาดกลัวและเสียหายทั้งในระดับประชาชน ชุมชน ประเทศ และสังคมโดยรวม การเกิดขึ้นของภัยพิบัติทางธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้นในระยะที่ผ่านมา ล้วนแต่เป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายและผลกระทบที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้กระจายผลกระทบสู่ชุมชน เป็นผลให้เกิดความเสียหายอย่างรวดเร็วต่อโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร ทรัพย์สินและการสูญเสียชีวิต สุขภาพและอาชีพ ความดีและความรุนแรงที่มากขึ้นของภัยพิบัติต่างๆ ก่อให้เกิดการเพิ่มความใส่ใจในความจำเป็นในการเตรียมพร้อม การบรรเทาความรุนแรง และการตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพต่อเหตุการณ์เหล่านั้นเพราะทุกๆ ประเทศต่างตระหนักดีว่า ประชาชนของตนนั้นเป็นผู้เผชิญภัยเหล่านี้เป็นลำดับแรก ก่อนที่ความช่วยเหลือใดๆ

จะสามารถเข้าไปถึง อีกทั้งไม่มีรัฐบาลใดมีความสามารถในการย้ายถิ่นฐานของประชาชนและ กิจกรรมต่างๆ ออกจากพื้นที่เสี่ยงได้ทั้งหมด ดังนั้นจึงต้องหันมาอาศัยการเผยแพร่องค์ความรู้ในการ ตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นให้กับบุคคลต่างๆ ในสังคม เพราะในภาวะฉุกเฉินที่วิกฤต ประชาชนในพื้นที่ภัยพิบัติต้องสามารถช่วยเหลือตนเองให้ปลอดภัยในเบื้องต้น และจำเป็นต้องมี หน่วยงานหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ ที่ เกี่ยวข้อง ในการทำหน้าที่อย่างทันท่วงทีต่อการทำให้เหตุการณ์กลับสู่สภาวะปกติโดยเร็ว ถึงเวลาที่ ประชาชนทุกคนต้องเรียนรู้ที่จะอยู่กับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่ให้ทั้งคุณและโทษ และ เตรียมพร้อมที่จะปรับตัวต่อผลที่จะตามมาซึ่ง “ภัยพิบัติ” ที่คนไทยเริ่มจะ “คุ้นเคย”

6. สภาพทั่วไปของเทศบาลนครนนทบุรี

เทศบาลนครนนทบุรี ได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2479 โดย ครอบคลุมตำบลสวนใหญ่ทั้งตำบล มีพื้นที่ 2.5 ตารางกิโลเมตร (ตามพระราชกฤษฎีกาเบกษา เล่มที่ 53 หน้า 1196) และด้วยความเจริญจากสภาพพื้นที่อันเป็นเมืองปริมณฑล พื้นที่ติดต่อกรุงเทพมหานคร ความเหมาะสมทางด้านผังเมือง เขตเทศบาลพื้นที่ 2.5 ตารางกิโลเมตรมีอาคารบ้านเรือน หนาแน่นเต็มพื้นที่แล้ว ความต้องการในการให้บริการด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการมีมากขึ้น และความเหมาะสมด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจการขยายตัวของชุมชนเป็นไปอย่าง รวดเร็วเทศบาลจึงได้รายงานกระทรวงมหาดไทยขอขยายเขตเทศบาลจากเดิมออกไปอีก 4 ตำบล คือ ตำบลตลาดขวัญ ตำบลบางเขน ตำบลบางกระสอบ และตำบลท่าทราย

เทศบาลได้รายงานขอขยายเขตเทศบาลเมืองนนทบุรี โดยไม่ต้องหยั่งเสียงประชามติ เป็นกรณีพิเศษ เมื่อปี พ.ศ. 2529 และกระทรวงมหาดไทยได้ให้ความเห็นชอบโดยเสนอร่างพระราช กฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองนนทบุรี พ.ศ. 2531 วันที่ 25 กรกฎาคม 2531 ได้มีพระราช กฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลจากพื้นที่ 2.5 ตารางกิโลเมตร เป็น 38.9 ตารางกิโลเมตร รวม ทั้งสิ้น 5 ตำบล (ตามพระราชกฤษฎีกาเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 105 ตอนที่ 119) คือ ตำบลสวน ใหญ่ ตำบลตลาดขวัญ ตำบลบางเขน ตำบลบางกระสอบ และตำบลท่าทรายต่อมาเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2538 ได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาลเมืองนนทบุรี ขึ้นเป็นเทศบาลนครนนทบุรี ซึ่ง มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ วันที่ 25 กันยายน 2538 เป็นต้นไป (ตามพระราชกฤษฎีกาเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 112 ตอนที่ 40 ก วันที่ 24 กันยายน 2538)

ที่ตั้งและอาณาเขตเทศบาลนครนนทบุรีมีอาณาเขตครอบคลุม 5 ตำบลของอำเภอเมืองนนทบุรี ได้แก่ ตำบลสวนใหญ่ 13 ชุมชนตำบลตลาดขวัญ 19 ชุมชนตำบลบางเขน 13 ชุมชนตำบลบางกระสอบ 22 ชุมชน และตำบลท่าทราย 26 ชุมชน มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 38.9 ตารางกิโลเมตร

ทิศเหนือติดต่อกับเขตเทศบาลนครปากเกร็ด (อำเภอปากเกร็ดจังหวัดนนทบุรี) มีคลองบางตลาดเป็นเส้นแบ่งเขต 5.7 กิโลเมตร

ทิศตะวันออกติดต่อกับเขตหลักสี่ (กรุงเทพมหานคร) ติดแม่น้ำเจ้าพระยา 11 กิโลเมตร
ทิศใต้ติดต่อกับเขตบางซื่อ (กรุงเทพมหานคร) และอำเภอบางกรวย (จังหวัดนนทบุรี) ติดคลองบางเขน 6 กิโลเมตร

ทิศตะวันตกติดต่อกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบางไผ่ เขตเทศบาลเมืองบางศรีเมืองและเขตเทศบาลตำบลไทรม้าย (อำเภอเมืองนนทบุรี) ติดคลองประปา 4 กิโลเมตร

6.1 การศึกษา

สังกัดเทศบาลนครนนทบุรี มีโรงเรียนในสังกัดจำนวน 6 แห่ง (ระดับประถมศึกษา-มัธยมศึกษา)

สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 1 ระดับมัธยมศึกษา มีจำนวน 9 แห่ง
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 1 การศึกษารัฐบาลมีจำนวน 14 แห่ง
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 1 การศึกษาเอกชนมีจำนวน 31 แห่ง
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 1 ระดับอาชีวศึกษามีจำนวน 5 แห่ง
สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เฉพาะในเขตเทศบาลนครนนทบุรี) มีจำนวน 7 แห่ง (สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง และสังกัดเทศบาลนครนนทบุรี 6 แห่ง) และมีโรงเรียนของภาคเอกชนตั้งแต่ประถมศึกษา-อุดมศึกษา จำนวน 29 แห่ง

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล สุวรรณภูมิวิทยาลัยเขตนนทบุรี

6.2 การสาธารณสุขมีศูนย์บริการสาธารณสุข 5 แห่ง ได้แก่

- 1) ศูนย์บริการสาธารณสุขรัตนวิเศษ
- 2) ศูนย์บริการสาธารณสุขสวนใหญ่
- 3) ศูนย์บริการสาธารณสุขท่าทราย
- 4) ศูนย์บริการสาธารณสุขพระครูนนทรวานูวัตร
- 5) ศูนย์บริการสาธารณสุขชอยทรายทอง

โดยมุ่งเน้นในเรื่องการควบคุมโรคติดต่อ การรักษาพยาบาล การรักษาความสะอาดและส่งเสริมสุขภาพอนามัย นอกจากนี้ยังมีโรงพยาบาลที่อยู่ในเขตเทศบาลนครนนทบุรีอีกจำนวน 5 แห่ง ได้แก่ โรงพยาบาลพระนั่งเกล้า โรงพยาบาลบาราศนราดรุณ โรงพยาบาลโรคทรวงอก

โรงพยาบาลศรีษัษฐัญ โรงพยาบาลนนทเวช โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ จำนวน 5 แห่ง และสถานบริการสาธารณสุขภาคเอกชน ที่มีประสิทธิภาพในการให้บริการทางการแพทย์ให้บริการแก่ประชาชนอีกด้วย

6.3 การคมนาคม

สภาพการจราจรในเขตเมืองนนทบุรี มักจะประสบปัญหาการจราจรติดขัดในช่วงเวลาเร่งด่วนตามตรอกซอยต่างๆและตามแยกบนถนนสายหลัก มักจะมีรถติดเป็นจำนวนมากและเป็นเวลานานๆ โดยเฉพาะบริเวณสี่แยกแคราย เนื่องจากนนทบุรีเป็นเมืองปริมณฑลซึ่งมีเส้นทางเชื่อมต่อกับกรุงเทพมหานครและเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยทำให้ปริมาณรถผ่านเข้าออกในแต่ละวันมีจำนวนมาก

การคมนาคมขนส่งในเขตเทศบาลนครนนทบุรี มีการคมนาคมขนส่งที่สำคัญ 2 ทาง คือ ทางบกและทางน้ำ ดังนี้

6.3.1 ทางบกมีเส้นทางหลักที่สำคัญหลายเส้นทางผ่านเชื่อมต่อในกรุงเทพมหานครคือถนนสายหลักได้แก่

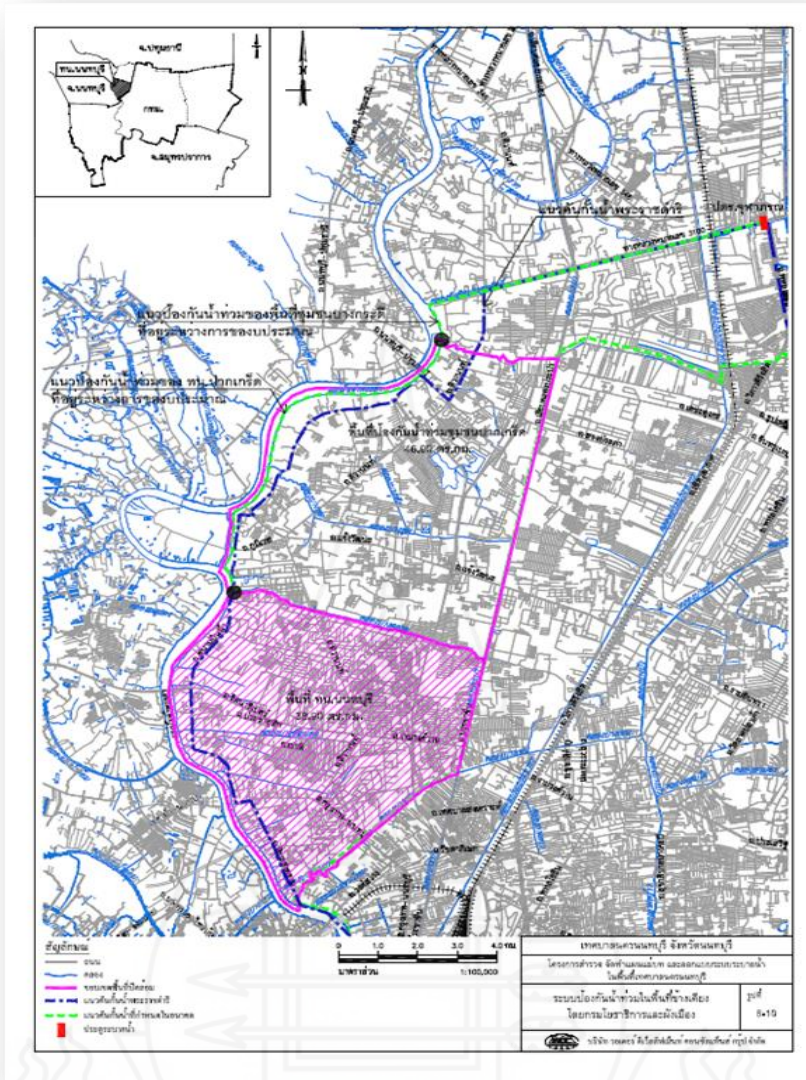
- 1) ถนนประชาราษฎร์
 - 2) ถนนกรุงเทพฯ-นนทบุรี
 - 3) ถนนงามวงศ์วาน
 - 4) ถนนรัตนาธิเบศร์
 - 5) ถนนพินุลสงคราม
 - 6) ถนนติวานนท์
 - 7) ถนนนนทบุรี 1
 - 8) ถนนสนามบินน้ำ
 - 9) ถนนประชาชื่น
 - 10) ถนนนครอินทร์
 - 11) ถนนเลี้ยวเมืองนนทบุรี
 - 12) ถนนเลี้ยวเมืองนนทบุรี-ถนนสนามบินน้ำ
- ถนนสายรอง ได้แก่
- (1) ถนนสามัคคี
 - (2) ถนนทานสัมฤทธิ์
 - (3) ถนนเรวดี
 - (4) ถนนวัดบัวขวัญ

(5) ถนนประชาชนวิเศษ 3

โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่-บางซื่อนอกจากนี้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย(รฟม.)ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการโครงการรถไฟฟ้าส่วนต่อขยายและสายใหม่ รวมระยะทาง 94 กิโลเมตร โดยรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่-บางซื่อโครงการดังกล่าวคาดว่าจะเสร็จสิ้นในปี 2559

6.3.2 ทางน้ำปัจจุบันการคมนาคมขนส่งทางน้ำได้ลดความสำคัญลง เนื่องจากความสะดวกในการคมนาคมขนส่งทางบกมากขึ้น แต่เส้นทางคมนาคมทางน้ำที่สำคัญคือแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งช่วยแบ่งเบาการจราจรบนถนนสายหลักได้เป็นอย่างมากในช่วงชั่วโมงเร่งด่วนเช้าและเย็น โดยมีบริษัทเรือด่วนเจ้าพระยา จำกัด ให้บริการแก่ประชาชนที่เดินทางระหว่างจังหวัดนนทบุรีและกรุงเทพมหานคร





ภาพที่ 2.5 สถาปัตยกรรมโดยทั่วไปของเทศบาลนครนนทบุรี

ที่มา: เทศบาลนครนนทบุรี อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุทธิพงษ์ หนูเนตร (2550: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายพัฒนาชุมชน กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางขัน จังหวัดนครศรีธรรมราช การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาระดับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายพัฒนาชุมชนว่ามีมากน้อยเพียงใด (2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายพัฒนาชุมชน สรุปผลการวิจัยดังนี้

7.1 ระดับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายพัฒนาชุมชนอยู่ในระดับน้อย

7.1.1 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมทางการเมืองอยู่ในระดับน้อย

7.1.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายพัฒนาชุมชนด้านพัฒนาสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับน้อย

7.1.3 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายพัฒนาชุมชนในกิจกรรมด้านวัฒนธรรมของชุมชนอยู่ในระดับน้อย

7.2 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายพัฒนาชุมชนในด้านต่อไปนี้

7.2.1 เพศที่แตกต่างกันมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายพัฒนาชุมชนไม่แตกต่างกัน

7.2.2 อายุที่แตกต่างกันมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายพัฒนาชุมชนไม่แตกต่างกัน

7.2.3 ระดับการศึกษาที่แตกต่างกันมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายพัฒนาชุมชนไม่แตกต่างกัน

7.2.4 อาชีพที่แตกต่างกันมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายพัฒนาชุมชนไม่แตกต่างกัน

7.2.5 ระดับรายได้ที่แตกต่างกันมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายพัฒนาชุมชนไม่แตกต่างกัน

เกศินี แปรคันธ์ (2553: บทคัดย่อ) เรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณี อำเภอบางบาล จังหวัดนนทบุรี ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาที่ทุกสังคมให้ความสนใจ ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตอำเภอบางบาล จังหวัดนนทบุรี เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความเจริญเติบโตของเมืองที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประกอบกับระบบการบริหารจัดการยังขาดประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาเลือกองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอบางบาล จังหวัดนนทบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมประชากรที่ศึกษา คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาวิจัยพบว่า บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 สามารถทำได้ตาม บทบาทอำนาจและหน้าที่ ครอบคลุมด้านในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยปัญหาและอุปสรรคคือ (1) ข้อจำกัดด้านงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล (2) แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งสามารถทำได้ครอบคลุม 5 ด้านของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมแต่ยังมี ประสิทธิภาพไม่มากนัก (3) เป็นความต้องการของประชาชนบางส่วนที่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานก่อน (4) สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหลายๆแห่งยังมีความรู้ความเข้าใจในบทบาท อำนาจ หน้าที่ องค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไม่ดีพอ

สินทพ มั่นคง (2552: บทคัดย่อ) เรื่องบทบาททางการเมืองของกลุ่มอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม อำเภอมะแมะต่อปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในอำเภอมะแมะ จังหวัดลำปาง การวิจัยนี้มี วัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาบทบาททางการเมืองของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอำเภอมะแมะต่อ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในอำเภอมะแมะจังหวัดลำปาง (2) ศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่บทบาทการ เคลื่อนไหวของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอำเภอมะแมะ ต่อปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในอำเภอมะแมะ จังหวัดลำปาง (3) วิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอำเภอมะแมะ ต่อปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในอำเภอมะแมะ จังหวัดลำปาง (4) เสนอแนะแนวทางการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอำเภอมะแมะ ต่อปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในอำเภอมะแมะ จังหวัด ลำปาง การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์กลุ่ม ตัวอย่างจำนวน 20 คน และโฟกัสกรุป 275 คน ได้แก่แกนนำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ทางราชการ พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีวิเคราะห์เชิง พรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า (1) บทบาททางการเมืองของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เป็นการต่อสู้ตามกฎหมายที่เปิดช่องทางให้โดยการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายต่างๆ เพื่อการแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากการทำเหมืองเปิดถ่านหินลิกไนต์ (2) ปัจจัยที่นำไปสู่บทบาทการเคลื่อนไหวของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ และปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ (3) ปัญหาอุปสรรคของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอำเภอแม่เมาะจังหวัดลำปางได้แก่ การขาดกลุ่มผู้นำที่เข้มแข็งในระดับชุมชนท้องถิ่น การไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐ โดยเฉพาะกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเปิดให้ภาคประชาสังคมได้มีบทบาทในการต่อสู้เรียกร้อง (4) การส่งเสริมบทบาททางการเมืองของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอำเภอแม่เมาะ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยควรส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และควรมีการรวมกลุ่มพร้อมทั้งผู้นำที่เข้มแข็งร่วมมืออย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะนำพากลุ่มประชาสังคมไปในทิศทางของการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมให้เป็นในลักษณะที่เป็นรูปธรรมและเป็นการแก้ไขปัญหาแบบยั่งยืน

ไททัศน์ มาลา สุนทร ชัยชอบยศ และพิศาล พรหมพิทักษ์กุล (2554: บทคัดย่อ) เรื่อง แนวทางในการจัดการอุทกภัย: กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี ปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยประสบกับมหาอุทกภัยนำมาซึ่งความเสียหายเป็นอย่างมากนับเป็นวิกฤตการณ์ครั้งประวัติศาสตร์ของไทยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะได้มีส่วนในการแก้ไขปัญหาทั้งนี้การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาสามประการด้วยกันคือ เพื่อศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการน้ำของเทศบาลนครนนทบุรีเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีและเพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน ผลการศึกษาพบว่าด้านปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีมีดังนี้ประการแรกมีการป้องกันและลดผลกระทบโดยการประเมินความเสี่ยงการสร้างความรู้ความเข้าใจและการตระหนักเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประการที่สองมีการเตรียมความพร้อมของเทศบาลและประชาชนให้มีความสามารถในการอยู่กับน้ำของประชาชนแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยาการมีแผนการจัดการน้ำท่วมของเทศบาลนครนนทบุรีการฝึกซ้อมตามแผนการจัดการน้ำท่วมการเตรียมพร้อมบุคลากรเพื่อรับมือกับน้ำท่วมประการที่สามมีการจัดการในภาวะฉุกเฉิน/การสูบน้ำท่วมมีการบริหารจัดการในภาวะวิกฤตการสร้างความร่วมมือในการสูบน้ำท่วมระบบการสื่อสารและการติดต่อกับประชาชนในช่วงวิกฤตการจัดตั้งศูนย์บัญชาการฉุกเฉินและศูนย์พักพิงชั่วคราวและประการที่สี่มีการจัดการหลังเกิดภัยอย่างเหมาะสมมีการเยียวยาและฟื้นฟูจิตใจประชาชนการจ่ายค่าชดเชยผู้ประสบภัยด้าน

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีมีดังนี้ประการแรกปัญหาในการบริหารจัดการงบประมาณระหว่างเกิดภัยที่มีข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลที่ไม่อาจเป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการประการที่สองปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยหากไม่มีการจัดการที่ดีก็ส่งผลต่อการสะสมปริมาณขยะและเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคอันเป็นผลกระทบระยะยาวต่อชุมชน ประการที่สามการขาดวัสดุอุปกรณ์/กำลังคนในการทำงานภาวะวิกฤตนั้นประสบปัญหาทำให้เกิดภาวะแย่งทราย/กระสอบทรายประการที่สี่จุดเด่นที่ใหม่ๆ ของแนวคิดกั้นน้ำในระหว่างรับมือภัยน้ำท่วมประการที่ห้าปัญหาเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเรื่องนี้เป็นปัญหาแทบทุกพื้นที่ที่ประชาชนมีความเป็นห่วงทรัพย์สินมากกว่าชีวิตประการที่หกปัญหาการจ่ายเงินชดเชยกรณีอุทกภัยด้านข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืนมีประเด็นสำคัญดังนี้ประการแรกการวางแผนบริหารจัดการอุทกภัยการป้องกันและลดผลกระทบการเตรียมความพร้อมในการรับมือการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน/น้ำท่วมและการจัดการหลังจากเกิดภัยพิบัติประการที่สองภาวะผู้นำในช่วงวิกฤตในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ประการที่สามการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาพร้อมกันประการที่สี่การจัดเตรียมศูนย์พักพิงชั่วคราวทั้งนี้การศึกษาในครั้งนี้มีข้อสังเกตที่สำคัญคือประการแรกแนวคิดการขยายตัวของแนวคิดท้องถิ่นนิยมเพื่อจัดการกับปัญหาอย่างสุดความสามารถประการที่สองความรับผิดชอบของนักการเมืองที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ประการที่สามการบริหารท้องถิ่นแบบมืออาชีพและประการสุดท้ายคือการจัดการเครือข่ายการทำงานของท้องถิ่น

จิริฐิติกาล วงษา (2555: บทคัดย่อ) เรื่องบทบาทเทศบาลนครปากเกร็ดในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำเสีย วัตถุประสงค์การวิจัย (1) เพื่อศึกษาบทบาทเทศบาลนครปากเกร็ดในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำเสีย (2) เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรคของบทบาทเทศบาลนครปากเกร็ดในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำเสีย (3) เพื่อศึกษาเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครปากเกร็ดในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำเสีย การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารเทศบาลนครปากเกร็ด กลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มผู้นำชุมชน ประชาชนใช้การสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง จำนวน 10 คน เครื่องมือในการวิจัยใช้แบบสัมภาษณ์ และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

ผลการศึกษาพบว่า (1) บทบาทเทศบาลนครปากเกร็ดในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำเสีย คือ การดำเนินด้านกฎหมาย เทศบัญญัติ/ระเบียบต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมคุณภาพน้ำ การส่งเสริมเครือข่ายให้เป็นพลังขับเคลื่อนกิจกรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชน จัดการประชุมหรือสัมมนาร่วมกับภาคประชาชน การดำเนินเผยแพร่ และประชาสัมพันธ์สร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมให้กับประชาชน (2) ปัญหาและอุปสรรคปัจจัยภายในเทศบาลนครปากเกร็ด คือ ขาดบุคลากรและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการให้ความรู้การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหน้าเสาธง และขาดการทำงานแบบเชิงรุกของเจ้าหน้าที่ ส่วนปัญหาและอุปสรรคปัจจัยภายนอกเทศบาลนครปากเกร็ด คือ ค่านิยมในการดำเนินชีวิตแบบเดิมๆ ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งประชาชนไม่เห็นความสำคัญและไม่เข้าใจการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหน้าเสาธง (3) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัจจัยภายในเทศบาลนครปากเกร็ด คือ การปรับเปลี่ยนการดำเนินงานให้สอดคล้องในทางปฏิบัติโดยจัดเป็นระบบทั้งการพัฒนาบุคลากร การเพิ่มโครงการและงบประมาณ ส่วนข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัจจัยภายนอกเทศบาลนครปากเกร็ด คือ การส่งเสริมให้ประชาชนไปศึกษาดูงานอื่นๆ เพื่อนำมาปรับปรุงในพื้นที่ และให้มีการประกวดผลงานในการพัฒนาคลองต่างๆ โดยมอบรางวัลเกียรติคุณเพื่อเป็นขวัญกำลังใจแก่ชุมชนต่อไป



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการศึกษาบทบาทเทศบาลนครนนทบุรี ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาบทบาทเทศบาลนครนนทบุรี บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นอิสระ โดยให้ความสำคัญกับข้อมูลกลุ่มฝ่ายบริหาร กลุ่มฝ่ายข้าราชการประจำ กลุ่มผู้นำชุมชน ที่ผู้วิจัยเลือกเป็นกลุ่มศึกษา เพื่อนำผลการวิจัยมาประกอบเชื่อมโยงให้เห็นถึงปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมที่ศึกษา ซึ่งมีวิธีดำเนินการวิจัยหัวข้อดังนี้

1. ประชากรกลุ่มตัวอย่าง
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล
4. การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร

การดำเนินการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเก็บข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม ประชากรที่ใช้ในการศึกษาจำนวน 13 คน โดยการคัดเลือกกลุ่มที่จะเป็นตัวอย่างศึกษาในการทำการศึกษานี้จำนวน 3 กลุ่ม ใช้เกณฑ์ในการเลือกกลุ่มคือ

1.1.1 การที่มีบทบาทในเขตพื้นที่ โดยพิจารณาจากรูปแบบการปกครองตามแนวคิด“การปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่นให้อำนาจบริหารองค์กรโดยอิสระจากส่วนกลางในการปกครองในเขตพื้นที่ของตน

1.1.2 การทำกิจกรรมของหน่วยงานที่มีความต่อเนื่อง พิจารณาจากการทำกิจกรรมของหน่วยงานที่ทำกิจกรรมด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม และการมีจิตสำนึกร่วมกันในการแก้ไขปัญหาภายในชุมชน

1.1.3 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี พิจารณาจากการเข้าไปมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชน และประชาชนในชุมชนในการเข้ามาตัดสินใจการดำเนินการ การวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบในชุมชน และสามารถสร้างเครือข่ายภายในชุมชน นำไปสู่การแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยตรง

ซึ่งในการศึกษาบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วๆไป โดยการคัดเลือก จำนวน 3 กลุ่ม พิจารณาจากการรวมกลุ่มที่เป็นไปตามแนวคิด “การปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งได้แก่

1) ผู้บริหารเทศบาลนครนนทบุรี ตามหลักการรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารองค์กรส่วนท้องถิ่น เพื่อให้บริการสาธารณะ เป็นระเบียบเรียบร้อย และการแก้ไขปัญหาต่างๆของชุมชนได้ตรงจุด โดยมีความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับชุมชนในท้องถิ่น

2) ข้าราชการประจำเทศบาลนครนนทบุรี เป็นหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้การบริหารของฝ่ายบริหารเกิดการขับเคลื่อนของการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ

3) ผู้นำชุมชน คือบุคคลที่เป็นผู้นำของการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชนที่ดูแลปัญหาของชุมชน ซึ่งจะคอยประสานงาน และขอความช่วยเหลือหรือความร่วมมือมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมมือกันช่วยแก้ไขปัญหาทั่วๆไป เพื่อสามารถวิเคราะห์ถึงปัญหาและนำไปสู่การฟื้นฟู หรือ แก้ไขปัญหาน้ำท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษานี้ ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง คือฝ่ายผู้บริหารเทศบาลนครนนทบุรี ฝ่ายข้าราชการประจำเทศบาลนครนนทบุรี และผู้นำชุมชนกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม จำนวน 13 คนประกอบด้วย

1.2.1 ฝ่ายผู้บริหารเทศบาลนครนนทบุรี ได้แก่

- 1) นายกเทศมนตรี 1 คน
- 2) รองนายกเทศมนตรี 1 คน
- 3) สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี 4 คน

1.2.2 ฝ่ายข้าราชการประจำเทศบาลนครนนทบุรี ได้แก่

- 1) ปลัดเทศบาลนครนนทบุรี 1 คน
- 2) หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 1 คน

1.2.3 ผู้นำชุมชน ได้แก่

- 1) ประธานชุมชนและสมาชิก 5 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือในการวิจัย แบบข้อสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม และอุปกรณ์ภาคสนาม

2.1 แบบสัมภาษณ์ ใช้สัมภาษณ์บุคคลที่เป็นผู้บริหาร ข้าราชการประจำ และผู้นำชุมชน ที่เลือกมาศึกษา เป็นการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก มีลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด แบ่งเป็น 3 ตอน

ตอนที่ 1 บทบาทเทศบาลนครนนทบุรี ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการแก้ไขปัญหาทั่วม

ตอนที่ 2 ปัญหา และอุปสรรคของบทบาทเทศบาลนครนนทบุรี ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วม

ตอนที่ 3 ศึกษาเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนนทบุรี ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วม

2.2 การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยอาศัยข้อมูลที่สังเกตได้จากการอยู่ในสำนักงานเทศบาลนครนนทบุรี และจากการได้เข้าร่วมดำเนินการในกิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วม

2.3 อุปกรณ์ภาคสนาม ประกอบด้วยสมุดบันทึก เครื่องบันทึกเสียง และกล้องถ่ายรูป หลังจากที่ได้ข้อมูลละเอียดแล้ว จะนำข้อมูลมาวิเคราะห์ อธิบายปรากฏการณ์ แล้วจึงสรุปในขั้นตอนสุดท้าย

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้วิธีการเก็บข้อมูล 2 วิธี ประกอบด้วย

ข้อมูลปฐมภูมิ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างคือ สัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาลนครนนทบุรี ข้าราชการประจำเทศบาลนครนนทบุรี ผู้นำชุมชน

ข้อมูลทุติยภูมิ โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร เช่น หนังสือ ตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

เนื่องจากการศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ดังนั้นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) ในการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ข้อมูลที่รวบรวมได้จากการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อนำมาวิเคราะห์เป็นข้อมูลสนับสนุนในประเด็นต่างๆ โดยผู้ศึกษาเป็นผู้วิเคราะห์ข้อมูลด้วยตนเอง โดยใช้วิธีการจำแนกข้อมูลต่างๆ ที่เก็บรวบรวมมาได้จากการสัมภาษณ์และการสังเกต เพื่อพิจารณาเชื่อมโยงประเด็นในการอธิบายบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วม ทั้งนี้เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลมีความสมบูรณ์ขึ้นจึงได้อาศัยแนวคิด ทฤษฎี มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ในรูปแบบข้อมูลเชิงพรรณนา



บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม โดยผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 ศึกษาบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม

ตอนที่ 2 ศึกษาปัญหา และอุปสรรคของบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม

ตอนที่ 3 ศึกษาเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม

ตอนที่ 1 บทบาทของเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม

บทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมทั้งบทบาทการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการและบทบาทการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการมีดังต่อไปนี้

1.1 บทบาทการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ

1.1.1 การให้ข้อมูลข่าวสาร

1) *เสียงตามสาย*: เป็นโครงการที่กระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงการมีส่วนร่วมกับเทศบาลนครนนทบุรีอีกช่องทางหนึ่งในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามความต้องการของเทศบาลในการใส่ใจดูแลประชาชนในชุมชน ซึ่งเทศบาลนครนนทบุรีจะติดตั้งเสียงตามสายให้ชุมชนต่างๆครอบคลุมพื้นที่ โดยจุดประกาศจะอยู่ที่ที่ทำการชุมชน ทำการประชาสัมพันธ์โดยเทศบาลนครนนทบุรีจัดทำข่าวสารและสั่งให้ประธานชุมชนทำหน้าที่เป็นผู้ประกาศ เช่น การแจ้งเตือนให้ประชาชนย้ายของขึ้นที่สูง เนื่องจากระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเพิ่มสูงขึ้น หรือการหยุดกระแสน้ำล้นต่างๆ โดยให้ข้อมูลที่ถูกต้องกับประชาชน ช่วงเวลาที่ประชาสัมพันธ์ทุกครั้งเทศบาล

จะมีการแจ้งเตือนประชาชนก่อน เพื่อกระจายข่าวสารข้อมูลให้คนในชุมชนรับทราบทันต่อเหตุการณ์ (สัมภาษณ์นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรี: 4 กุมภาพันธ์ 2559)

จากการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่าบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมด้วยวิธีการใช้เสียงตามสายเป็นสื่อกระจายข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับรู้และเท่าทันเหตุการณ์ เพื่อเตรียมพร้อมที่จะรับมือกับปัญหาน้ำท่วม ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนจากการขาดกำลังคนบรรจุกระสอบทรายเพื่อทำคันกั้นน้ำ เพียงแค่ประกาศแจ้งให้ชุมชนรับรู้ ก็ทำให้เกิดจิตอาสาสามารถมาที่พร้อมจะเข้ามาช่วยรับมือกับเทศบาลนครนนทบุรีในการบรรจุกระสอบทรายเพื่อป้องกันน้ำท่วม ถือว่าเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนตื่นตัวในการป้องกันชุมชนของตนเอง และรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้ไวขึ้นอีกอย่างหนึ่งคือการมีระบบการประกาศข่าวสารที่หลากหลายช่องทาง และเข้าถึงประชาชน เช่น วิทยุชุมชน การประสานงานกับผู้นำชุมชน ทำความเข้าใจกับประชาชนเพื่อให้ข้อมูลและสถานการณ์น้ำในขณะนั้นอย่างถูกต้อง โดยอาศัยกลไกนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดและน่าเชื่อถือในการทำหน้าที่ให้ข้อมูล

2) หน่วยวิทยสื่อสาร: เทศบาลจัดให้มีหน่วยวิทยสื่อสารเพื่อรับรายงานข้อมูลสถานการณ์ระดับน้ำในพื้นที่ต่างๆ และการขอกำลังสนับสนุนอาสาสมัครที่มาช่วยกรอกกระสอบทรายผ่านที่เครือข่ายวิทยุสมัครเล่น มีฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยวิทยสื่อสาร ข้อดีคือสามารถกระจายข่าวสารได้รวดเร็ว และครอบคลุมพื้นที่ และหน้าที่สำคัญคือติดต่อสื่อสารประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง คอยควบคุมการเบิกจ่ายกระสอบและทราย พร้อมทั้งจัดทำบัญชีเบิกจ่ายทรายให้แก่ประชาชนที่มาขอรับการสนับสนุนด้วย พร้อมทั้งบันทึกระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาในสมุดบันทึกทุกชั่วโมง และรายงานสภาพปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา ระดับน้ำในเขื่อนต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาในช่วงเวลาที่เกิดปัญหา (สัมภาษณ์นายเพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม: 4 กุมภาพันธ์ 2559)

จากการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่าบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ได้มีการใช้สื่อสารที่ทันสมัยและรวดเร็วในการกระจายข่าวสารและการปฏิบัติงานอย่างรวดเร็วของเจ้าหน้าที่ ทำให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือและได้รับข่าวสารรวดเร็วมากขึ้นเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

3) หน่วยเคลื่อนที่เร็ว: เทศบาลนครนนทบุรีจัดทีมเจ้าหน้าที่ซึ่งประกอบด้วยช่างเทคนิค สาธารณสุข เจ้าหน้าที่ป้องกัน ประมาณ 10 ชุด มีหัวหน้าทีมรับคำสั่งจากศูนย์ป้องกันน้ำท่วมฯ และออกไปช่วยเหลือประชาชน ซ่อมแซมแนวคันกั้นน้ำ แนวกระสอบทรายที่พัง และเข้าไปทำความเข้าใจกับประชาชนที่จะมารื้อแนวคันกั้นน้ำ มีหน้าที่หลักในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

สนับสนุนกำลังเจ้าหน้าที่พร้อมอุปกรณ์ในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม และเป็นหน่วยเคลื่อนที่เร็วกรณีเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาน้ำท่วม หรือหน่วยงานต่างๆที่มีกำลังไม่เพียงพอ (สัมภาษณ์ นายเพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม: 4 กุมภาพันธ์ 2559)

จากการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่าบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งหน่วยงานต่างๆของเทศบาลนครนนทบุรีได้มีการจัดทีมเพื่อช่วยเหลือประชาชน และแก้ไขปัญหาต่างๆ เช่น แวนคั้นกันน้ำ เครื่องสูบน้ำออก พร้อมทั้งฝาระวังการรั่วคั้นกันน้ำของประชาชนรวมถึงการช่วยเหลือก่อน ระหว่าง และหลังน้ำท่วมกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ถือว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญในการป้องกันภัยน้ำท่วมที่คอยช่วยเหลือและเคลื่อนย้ายประชาชนอย่างเร่งด่วน คอยรักษาความปลอดภัยของแวนคั้นกันน้ำ และความปลอดภัยของบ้านเรือนประชาชนในต่อน้ำท่วม เพื่อสร้างความผ่อนคลายและความไว้วางใจของประชาชน ถึงแม้ว่าจะมีประชาชนบางส่วนที่เสียสละฝ้าทรพย์สินภายในบ้าน แต่เจ้าหน้าที่ก็รักษาความปลอดภัยคอยสอดส่องห่วงใยประชาชนที่อาศัยอยู่ในบ้านพักของตนเอง

4) **หน่วยประชาสัมพันธ์:** เทศบาลจัดรถเคลื่อนที่ออกประชาสัมพันธ์ทำใบปลิวไปแจกให้ชุมชนต่างๆ และมีหน้าที่ติดตามข่าวสารตลอด 24 ชั่วโมง จากกรมอุตุนิยมิวิทยาและเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งฝาระวังและแจ้งเตือนประชาชนให้ทราบถึงสถานการณ์การเกิดน้ำท่วมล่วงหน้า ฝ่ายสื่อต่างๆ เครื่องมือสื่อสารทุกชนิดจนกว่าสถานการณ์จะยุติและจัดทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องในเหตุด้านน้ำท่วมที่เกิดขึ้น และสรุปปัญหาอุปสรรคพร้อมทั้งวิธีการแก้ไข เพื่อปรับปรุงในการปฏิบัติงานด้านน้ำท่วมครั้งต่อไป และคอยปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่ฝ่ายอำนวยการมอบหมาย (สัมภาษณ์ นายเพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม: 4 กุมภาพันธ์ 2559)

จากการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่าบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม โดยเทศบาลนครนนทบุรีมีการเตรียมความพร้อมที่จะรับมือต่อน้ำท่วมอยู่เสมอ ติดตามข้อมูลข่าวสารพร้อมทั้งฝาระวังและดูแลประชาชนตลอดช่วงภาวะน้ำท่วม ซึ่งจากประสบการณ์โดยตรงที่เคยได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมมาแล้วหลายครั้ง ทำให้เทศบาลจัดเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับปัญหาล่วงหน้า เพื่อให้มีความเสี่ยงน้อยที่สุดในการป้องกัน และลดผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วม มีการจัดการประเมินความเสี่ยง จัดเตรียมแผนป้องกัน ปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาดในการแก้ไขปัญหาครั้งก่อนๆ พร้อมทั้งจัดเตรียมอุปกรณ์ที่ใช้ป้องกันน้ำท่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมให้ข้อมูลข่าวสารให้ความรู้ความเข้าใจการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมได้เป็นอย่างดีการเตือนภัยด้วยรถประชาสัมพันธ์ เป็น

อีกช่องทางหนึ่งของการให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชน ตลอดจนการทำความเข้าใจกับประชาชน ผ่านตัวแทนของประชาชนได้ใกล้ชิดและเห็นปัญหาของประชาชนมากขึ้น

5) *เทศบาลนครนนทบุรีจัดทำป้ายบอกระดับน้ำสูงสุด-ต่ำสุดในแต่ละวัน (สัมภาษณ์นายเพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม: 4 กุมภาพันธ์ 2559)*

จากการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่าบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม โดยการจัดทำป้ายประกาศเพื่อบอกระดับปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา และในแหล่งชุมชนว่ามีค่าสูงและต่ำสุดในแต่ละวันเท่าไร เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูล และให้ตื่นตัวอยู่เสมอ ถ้าระดับน้ำสูงขึ้นมาเกินไปประชาชนที่อยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาต้องเตรียมอพยพ ขนย้ายสิ่งของ ทรัพย์สิน เพื่อลดอัตราการสูญเสียบของประชาชนและทรัพย์สิน ถือว่าเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการประกาศข่าวสารและการเตือนภัยโดยใช้ป้ายประกาศช่วยให้ประชาชนในพื้นที่รับรู้ข้อมูลปริมาณน้ำในแต่ละวันและเตรียมความพร้อมในการรับมือกับระดับน้ำที่เพิ่มขึ้นได้

6) *หน่วยรักษาความสงบเรียบร้อย: ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและควบคุมการจราจรบริเวณที่มีแนวป้องกันอุทกภัย จัดความเป็นระเบียบเรียบร้อยกับผู้ประกอบการค้าไม่ให้มีการกีดขวางในการป้องกันน้ำท่วม ประสานงานเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นกำลังเสริมในการขอรับการสนับสนุนในการเตรียมการป้องกันภัยน้ำท่วม และปฏิบัติงานอื่นๆตามที่ฝ่ายอำนวยการมอบหมาย (สัมภาษณ์นายเพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม: 2 ตุลาคม 2559)*

7) *หน่วยปฏิบัติและฟื้นฟูบูรณะ: มีหน้าที่จัดเตรียมเครื่องสูบน้ำ เครื่องมือเครื่องใช้ พร้อมอุปกรณ์ที่ใช้ในการป้องกันภัยน้ำท่วม คอยจัดวางแนวกระสอบทรายป้องกันน้ำท่วม ในจุดที่คาดว่าจะเกิดน้ำท่วม เตรียมเครื่องจักรรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปรักหักพัง ดำเนินการซ่อมแซมสิ่งสาธารณะประโยชน์ จัดให้มีเส้นทางสำรองหรือทางชั่วคราว สะพานชั่วคราวไว้ให้ประชาชนใช้เดินทาง ซ่อมแซมและปรับปรุงเส้นทางคมนาคมที่ชำรุดเสียหายให้กลับสู่สภาพเดิม จะปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่ฝ่ายอำนวยการมอบหมาย (สัมภาษณ์นายเพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม: 2 ตุลาคม 2559)*

8) *หน่วยสงเคราะห์และบรรเทาทุกข์: จัดแพทย์เคลื่อนที่และเวชภัณฑ์ อุปกรณ์ในการปฐมพยาบาลขั้นต้น ให้การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ประสบภัยน้ำท่วม จัดรับบริจาคเครื่องอุปโภคบริโภคจากประชาชน และจัดหาโดยงบประมาณทางราชการ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชน จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัย และดำเนินการช่วยเหลือเบื้องต้นในด้านการแจกจ่ายเครื่อง*

อุปโภคบริโภค เช่น ข้าวสาร อาหารแห้ง เครื่องนุ่งห่ม น้ำดื่ม ยารักษาโรค เป็นต้น ทั้งนี้การปฏิบัติงานอื่นๆตามที่ฝ่ายอำนวยการมอบหมาย (สัมภาษณ์นายเพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม: 2 ตุลาคม 2559)

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่าบทบาทของเทศบาลในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมนั้น เจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนของเทศบาลที่ใกล้ชิดและเห็นอกเห็นใจรับรู้ปัญหาของประชาชนมากที่สุดด้วยการปฏิบัติหน้าที่ลงชุมชนในส่วนที่เกิดภาวะน้ำท่วม ผู้วิจัยคิดว่าหน่วยงานรักษาความสงบเรียบร้อย หน่วยปฏิบัติและฟื้นฟูบูรณะ หน่วยสงเคราะห์และเบเทาทุกข์ ทั้ง3หน่วยนี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่จะให้ข้อมูลข่าวสารได้ถูกต้องและคอยช่วยเหลือดูแลประชาชน ทำให้ประชาชนหายวิตกกังวลและดูเหมือนว่าเทศบาลไม่ได้ทอดทิ้ง และทำให้ประชาชนพร้อมที่จะร่วมมือปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ด้วยความมั่นใจที่จะป้องกันภัยน้ำท่วมนี้ได้

การให้ประชาชนได้ร่วมมือปฏิบัติงานกับเทศบาล

ก) เทศบาลประชาสัมพันธ์ขอความร่วมมือประชาชนในชุมชน ออกมาช่วยกันกรอกกระสอบทราย และเรียงกระสอบทรายเพื่อทำแนวป้องกันน้ำท่วม

ข) จิตอาสาที่ทราบข่าวจากผู้นำชุมชน (เสียงตามสาย) หรือวิทยุสมัครเล่น ได้ออกมาช่วยกันกรอกกระสอบทรายวันละประมาณ 1,000 คน

ในระหว่างน้ำท่วมจะเห็นได้ชัดเจนมากที่สุดเกี่ยวกับอาสาสมัครซึ่งอาสาสมัครมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือป้องกันน้ำท่วมเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการบรรจุถุงทรายประชาชนส่วนใหญ่ภายในท้องถิ่นและจังหวัดนนทบุรีได้เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยงานเทศบาลนครนนทบุรีเป็นอย่างมาก อาทิเช่นอาสาสมัครกลุ่มประชาชนทั่วไป นักเรียน นิสิต นักศึกษา เป็นกำลังสำคัญช่วยสละแรงกายในการช่วยบรรจุถุงทราย การขนทรายขึ้นรถ และการทำคันกั้นน้ำ มีอาสาสมัครช่วยภารกิจเหล่านี้จำนวนมากทุกวัน ณ ศูนย์อำนวยการป้องกันน้ำท่วม รวมถึงชุมชนที่ระดมชาวบ้านในชุมชนของตนทำคันกั้นน้ำบริเวณหมู่บ้านของตนเองและศูนย์อำนวยการที่อยู่ริมน้ำ และชุมชนในเมือง(สัมภาษณ์นายเพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม: 4 กุมภาพันธ์ 2559)

ค) อาสาสมัครกลุ่มของนักธุรกิจ พ่อค้า ประชาชน บริษัท ห้างร้านต่างๆ นำเครื่องอุปโภคบริโภค อาหาร เครื่องดื่มและบริจาคเงินช่วยสนับสนุนภารกิจป้องกันน้ำท่วมซึ่งมีการบริจาคทุกวัน

ง) กลุ่มของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนอุปกรณ์ป้องกันน้ำท่วม อาหารและเครื่องดื่ม

การสร้างความร่วมมือปฏิบัติงานกับเทศบาลนครนนทบุรีในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมทั้งประชาชนในพื้นที่ จิตอาสา องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชนทั้งในและนอกพื้นที่ เป็นบทบาทและสายสัมพันธ์ที่ดีของผู้บริหารที่เป็นผู้นำชุมชนถือว่าเป็นการสร้างแรงสนับสนุนจนกลายเป็นทุนทางสังคมที่เอื้อต่อองค์กรต่างๆ เป็นการสานสัมพันธ์อันดีระหว่างเทศบาลนครนนทบุรีกับประชาชน (สัมภาษณ์นายสมพงษ์ เทียนเงิน สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี: 27 มกราคม 2559)

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่าเทศบาลนครนนทบุรีได้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งการที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงานกับเทศบาลนครนนทบุรีนี้สอดคล้องกับนโยบายแผนการพัฒนางค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้เล็งเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้น รับรู้ถึงปัญหาที่เผชิญอยู่ และร่วมกันช่วยเหลือกับทุกฝ่ายหรือหน่วยงานต่างๆ เพื่อปกป้องพื้นที่ของตนเองและพื้นที่ชุมชนให้อยู่รอดปลอดภัยจากปัญหาน้ำท่วม ผู้วิจัยจึงเห็นด้วยว่าบทบาทของอาสาสมัครที่เข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่เทศบาลนครนนทบุรีนั้นมีความสำคัญมากในการที่จะแก้ไขปัญหาป้องกันปัญหาน้ำท่วมในครั้งนี้ให้ผ่านพ้นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่าความสามัคคีก่อให้เกิดพลังและประสบความสำเร็จในที่สุดและถือว่าเป็นจุดเชื่อใจในการประสานและสร้างความเข้าใจระหว่างเทศบาลกับประชาชน เป็นสายสัมพันธ์กับชุมชนมากขึ้น

1.2 บทบาทการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ

1.2.1 การเปิดให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น

- 1) เทศบาลเปิดศูนย์อำนวยความสะดวกป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วมที่ศูนย์บริการสาธารณสุขที่ 2 สวนใหญ่ ทำน่านนนทบุรี
- 2) ประชาชนสามารถเข้ามาแจ้งข้อมูลข่าวสารที่ศูนย์ฯ ด้วยตนเอง โทรศัพท์ หรือวิทยุสื่อสารผ่านทางช่องวารี
- 3) เทศบาลจัดการประชุมทีมงาน และผู้นำชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงทุกวัน ช่วงเวลา 18.00 น. เพื่อสรุปสถานการณ์ระดับน้ำ และพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งวางแผนเตรียมการป้องกันไม่ให้ระดับน้ำล้นแนวป้องกัน
- 4) ผู้ที่ร่วมประชุม ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลนครนนทบุรี รองปลัดเทศบาลนครนนทบุรี หัวหน้าส่วนราชการทุกหน่วยงาน ผู้นำชุมชน และหัวหน้าชุดเคลื่อนที่เร็ว

การบริหารจัดการน้ำท่วมใหญ่ ปี 2554 เทศบาลนครนนทบุรีได้ติดตามข่าวสารสถานการณ์น้ำท่วมประเทศไทยมาโดยตลอด แต่ปริมาณน้ำที่มากทั้งน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยา ปริมาณน้ำจากฝนจึงทำให้น้ำไหลบ่าลงมาท่วมจังหวัดนนทบุรี ดังนั้นเทศบาลนครนนทบุรีจึงจัดให้มีการประชุมระหว่างคณะผู้บริหารและหัวหน้าส่วนงานของเทศบาลนครนนทบุรีข้างต้น เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์เตรียมการป้องกันน้ำท่วมเร่งด่วนทันที รวมทั้งเชิญประธานชุมชนรับทราบข้อมูล แลกเปลี่ยนความคิดเห็น พร้อมทั้งสอบถามข้อมูลและสิ่งที่ประชาชนต้องการเมื่อเผชิญกับปัญหาน้ำท่วม (สัมภาษณ์นายอภิวัฒน์ เพชรเรือง สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี: 27 มกราคม 2559)

การทำประชาคมเมืองเป็นการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวางแผนการจัดการน้ำท่วมเทศบาลนครนนทบุรี เป็นการระดมความคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางให้กับทางเทศบาลที่จะต้องทำการวางแผนรับมือและดำเนินโครงการป้องกันน้ำท่วมต่อไป (สัมภาษณ์นายเพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม: 4 กุมภาพันธ์ 2559)

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่าเทศบาลนครนนทบุรีได้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นต่างๆอย่างเปิดกว้าง มีการจัดทำประชาคมเมืองอยู่เสมอเพื่อการปรึกษาหารือและร่วมแสดงความคิดเห็นทำให้เกิดความคิดเห็นที่ตรงกันทุกฝ่าย เพื่อที่จะได้นำไปสู่การวางแผนเตรียมการรับมือกับปัญหาน้ำท่วม ผู้วิจัยคิดว่าความคิดเห็นที่หลากหลายย่อมทำให้เกิดแนวทางการวางแผนจัดการที่ดี เกิดมุมมองมากขึ้น ถือว่าเป็นการระดมสมองเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา น้ำท่วมอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด

1.2.2 การให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ

มีการดำเนินการจัดประชุม โดยให้ประชาชนที่มีประสบการณ์ และรู้จักลักษณะพื้นที่ เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุม และวางแผนป้องกันน้ำท่วม นอกจากนี้ยังมีการจัดสัมมนาการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม ร่วมกับคณะกรรมการชุมชน อาสาสมัครประจำหมู่บ้าน และผู้ประกอบการอย่างต่อเนื่อง เพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงานของเทศบาลในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม ทั้งทางด้านการพัฒนา การอนุรักษ์ฟื้นฟู และการป้องกันน้ำ เพื่อการดำเนินการที่เป็นทิศทางเดียวกันอย่างเป็นระบบ ในระหว่างการประชุมก็จะเปิดโอกาสให้ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมเสนอแนะ ถกเถียงเกี่ยวกับการป้องกันน้ำท่วม เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุดและเห็นด้วยทั้งสองฝ่ายเพื่อประโยชน์ต่อชุมชนและเทศบาลนครนนทบุรี

จากบทสัมภาษณ์ของนายสมนึก ชนเดชากุล นายกเทศมนตรี กล่าวว่า เทศบาลได้มีการจัดประชุมคณะกรรมการชุมชนเป็นประจำ และมีประชุมหรือสัมมนารวมทั้งผู้ประกอบการต่างๆ ได้เข้าร่วมหารือเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอย่างต่อเนื่อง (สัมภาษณ์ นายสมนึก ชนเดชากุล นายกเทศมนตรี: 4 กุมภาพันธ์ 2559)

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่าเทศบาลนครนนทบุรีได้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม มีการจัดประชุม สัมมนาอยู่บ่อยครั้งเพื่อระดมความคิดเห็น การจัดการ การเตรียมความพร้อม การแก้ไขปรับปรุง การเยียวยาหลังน้ำท่วม และการฟื้นฟูทรัพยากรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการร้านค้า รวมทั้งประชาชน ชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ ต้องมีส่วนร่วมรับฟัง และแสดงความคิดเห็นเพื่อช่วยกันวิเคราะห์และตัดสินใจ มีการรับฟังอย่างเปิดกว้างที่จะนำมาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอย่างต่อเนื่อง และนี่ก็เป็นบทบาทที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมที่ถือว่าเทศบาลนครนนทบุรีทำหน้าที่ได้ตรงตามแบบแผนบริหารจัดการองค์กรปกครองท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

1.2.3 การให้ประชาชนร่วมตรวจสอบได้

ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการป้องกันน้ำท่วม และการบรรเทาทุกข์ประชาชน แบ่งได้เป็น 3 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นค่าใช้จ่ายจากงบประมาณของเทศบาลนครนนทบุรีใช้งบประมาณทั้งสิ้นประมาณ 78 ล้านบาท ประกอบด้วย



ตารางที่ 4.1 ค่าใช้จ่ายจากงบประมาณของเทศบาลนครนนทบุรี

| ลำดับ | วัสดุ/อุปกรณ์ | จำนวน | หน่วย |
|-------|---|-------------|--------------|
| 1. | ถุงบรรจุทราย | 2,078,500 | ใบ |
| 2. | ทราย | 28,000 | ลูกบาศก์เมตร |
| 3. | ไม้ 6 นิ้ว 8 นิ้ว และ 3 นิ้ว | 28,300 | ท่อน |
| 4. | พลาสติกกันน้ำ | 1,600 | กิโลกรัม |
| 5. | รถขุดตัก | 5 | คัน |
| 6. | รถบรรทุก | 37 | คัน |
| 7. | เครื่องสูบน้ำ | 70 | เครื่อง |
| 8. | แผ่นเรียบวีว่าบอร์ด | 750 | แผ่น |
| 9. | พื้นสำเร็จ | 1,588 | แผ่น |
| 10. | ถังน้ำมัน | 3,000 | ใบ |
| 11. | การผลิตอาหารเลี้ยงผู้ปฏิบัติงาน 2-3 มื้อ/วัน | 1,000-2,000 | คน |

ที่มา: ถอดรหัส 2011 ฝ่าวิกฤตน้ำท่วมมหาโหด



ส่วนที่ 2 การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์สิ่งของต่างๆจากภาคเอกชน และ
หน่วยงานต่างๆ เช่น

ตารางที่ 4.2 การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์สิ่งของต่างๆ จากภาคเอกชน และหน่วยงานต่างๆ

| ลำดับ | หน่วยงาน | วัสดุ/อุปกรณ์ | จำนวน | หน่วย |
|-------|---|-------------------------------|--------------|-------------|
| 1. | เทศบาลตำบลทับสะแก | เครื่องสูบน้ำ 12 นิ้ว | 4 | เครื่อง |
| 2. | เทศบาลเมืองชัยภูมิ | เครื่องสูบน้ำ 4-6 นิ้ว | 4 | เครื่อง |
| 3. | เทศบาลนครแม่สอด (สำหรับผู้ประสบภัยน้ำ ท่วมพื้นที่ภายนอกเขต เทศบาล) | อาหาร | 10,000 | กล่องต่อวัน |
| 4. | เทศบาลตำบลศาลากลาง | เครื่องสูบน้ำ 4 นิ้ว | 4 | เครื่อง |
| 5. | เทศบาลเมืองชลบุรี | น้ำดื่ม | 1 | คันรถ |
| 6. | เทศบาลตำบลหินคู่ | น้ำดื่ม | 1 | คันรถ |
| 7. | อู่หลวงรีสอร์ท | แพไม้ไผ่ | 150 | ชุด |
| 8. | การไฟฟ้าฝ่ายผลิต | น้ำ | 10,000 | ชุด |
| 9. | บริษัทไซ โจนิก เทศบาลนครชุมซอน | ทราย ถุงบรรจุทราย | 500 5,000 | ลบ.ม. ใบ |
| 10. | ประเทศเกาหลี (คิดเป็นเงิน ไทยประมาณ 194,000 บาท) | เงินช่วยเหลือ | 6,500,000 | วอน |
| 11. | ประชาชน พ่อค้า แม่ค้า ฯลฯ สนับสนุน | อาหาร/เครื่องดื่ม ประจำวัน | | |
| 12. | เงินบริจาคช่วยน้ำท่วม | | 1,153,819 | บาท |

ที่มา : ถอดรหัส 2011 ฝววิกฤตน้ำท่วมมหาโหด

ส่วนที่ 3 อัตรากำลังที่ใช้ในการป้องกันน้ำท่วม อัตรากำลังหลักที่ป้องกันน้ำท่วมคือ บุคลากรของเทศบาลนครนนทบุรี และผู้ต้องโทษจากเรือนจำจังหวัดนนทบุรี และอาสาสมัครทั้งในเขตเทศบาลนครนนทบุรี และพื้นที่ใกล้เคียง รวมประมาณ 1,000-2,500 คน/วัน

ตารางที่ 4.3 แสดงจำนวนบุคลากรป้องกันน้ำท่วม ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม-15 พฤศจิกายน 2554

| ช่วงเวลาน้ำท่วม | บุคลากรป้องกันน้ำท่วม | คน/วัน |
|-----------------------------------|-----------------------|--------|
| 1-6 ตุลาคม 2554 | เทศบาลนครนนทบุรี | 200 |
| | เรือนจำจังหวัดนนทบุรี | - |
| | อาสาสมัคร, ชุมชน | - |
| 7-20 ตุลาคม 2554 | เทศบาลนครนนทบุรี | 700 |
| | เรือนจำจังหวัดนนทบุรี | 28 |
| | อาสาสมัคร, ชุมชน | 500 |
| 21-31 ตุลาคม 2554 (ช่วงวิกฤติ) | เทศบาลนครนนทบุรี | 1,000 |
| | เรือนจำจังหวัดนนทบุรี | 28 |
| | อาสาสมัคร, ชุมชน | 1,500 |
| 1-15 พฤศจิกายน 2554 | เทศบาลนครนนทบุรี | 700 |
| | เรือนจำจังหวัดนนทบุรี | 28 |
| | อาสาสมัคร, ชุมชน | 1,000 |

ที่มา: ถอดรหัส 2011 ฝ่าวิกฤติน้ำท่วมมหาโหด

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่าเทศบาลนครนนทบุรีได้แสดงข้อมูลอย่างเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนรับรู้ถึงงบประมาณทั้งหมดในการจัดสรรด้านป้องกันภัยน้ำท่วม ซึ่งเทศบาลได้จัดทำใบปลิวประชาสัมพันธ์ แจกข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบแบบหนังสือวารสาร และเว็บเพจของเทศบาลนครนนทบุรีที่จัดขึ้น โดยเทศบาลนครนนทบุรีได้ยึดหลักธรรมาภิบาลมาใช้เกี่ยวกับความโปร่งใสที่มีหน่วยงานตรวจสอบความถูกต้อง และมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถรับรู้งบประมาณที่ใช้จ่ายได้ และแจ้งข่าวสารเข้ามาที่ศูนย์ป้องกันน้ำท่วมได้ หรือประชาชนจะติดต่อขอความช่วยเหลือผ่านทางสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ในพื้นที่ได้เช่นกันซึ่งจะสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์นายเพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับขบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีการตรวจสอบและไม่พบการ

มีปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณใดๆในการแก้ไขปัญหาทั่วๆไปในครั้งนี้ เนื่องจากเทศบาลมีงบประมาณที่เพียงพอ สามารถใช้งบสำรองฉุกเฉินได้

ตอนที่ 2 ปัญหา และอุปสรรคของเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วๆไป

เทศบาลนครนนทบุรีเป็นพื้นที่ที่ตั้งของหน่วยราชการ แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรม วัด โรงเรียน และเขตชุมชนหนาแน่น ซึ่งมีระบบป้องกันน้ำท่วมและระบบระบายน้ำที่มีการก่อสร้างมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน อีกทั้งยังไม่มีเขื่อนถาวรกั้นน้ำตลอดแนวแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้ไม่สามารถรองรับระดับน้ำหลากสูงสุดของแม่น้ำเจ้าพระยา และปริมาณน้ำที่เพิ่มมากขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงค่านิยมการใช้ชีวิต จากพื้นที่ชุมชนชานเมือง มาเป็นพื้นที่ชุมชนหนาแน่นอย่างรวดเร็วมีประชากรแฝงเพิ่มมากขึ้น และมักจะเกิดปัญหาน้ำท่วมขังในพื้นที่เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตรอก ซอก ซอย ซึ่งระบบระบายน้ำมีขนาดเล็กและระดับกันท่อน้ำไม่สัมพันธ์สอดคล้องกับระบบระบายน้ำริมถนนหลัก ที่ได้มีการพัฒนาและปรับปรุงไปแล้วบางส่วน ประกอบกับประสบภัยปัญหาน้ำท่วมจากปริมาณน้ำฝนที่ยาวนานขึ้น (สัมภาษณ์นายสมนึก ธนเดชากุล: 4 กุมภาพันธ์ 2559)

ปัญหาและอุปสรรคของเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วๆไป ซึ่งถือเป็นเรื่องปกติในการบริหารจัดการ ย่อมต้องมีปัญหาและอุปสรรคให้แก้ไขตลอดเวลา ทั้งปัญหาเฉพาะหน้าจากการปฏิบัติงานป้องกันน้ำท่วม และขั้นตอนการบริหารโดยภาพรวมแล้วเป็นที่น่าพอใจของประชาชนแต่ก็ต้องมีปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการปัญหาน้ำท่วมของเทศบาลนครนนทบุรีหลายประการดังต่อไปนี้

2.1 การมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ

2.1 การให้ข้อมูลข่าวสาร

2.1.1 ปัญหาข่าวลือในทางลบ เช่น มีการสร้างข่าวลือว่าเขื่อนทำนํ้านนท์พังเขื่อนแตกแล้ว เมืองนนท์น้ำท่วมแล้ว หรือเทศบาลยอมแพ้ไม่ป้องกันน้ำท่วม ทำให้ประชาชนแตกตื่นมาขอกระสอบทรายที่ศูนย์ป้องกันน้ำท่วม เพื่อจะไปป้องกันบ้านตัวเองเทศบาลนครนนทบุรีต้องทำการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสมาชิกสภาเทศบาล ผู้นำชุมชนให้ทำความเข้าใจกับประชาชนในชุมชน แก่ข่าวลือ และให้ข้อมูลที่เป็นความจริงกับประชาชนก่อให้เกิดปัญหาหลุมุนประชาชนเริ่มมีการเห็นแก่ตัว มีความวิตกกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยและทรัพย์สินของตนเอง

จนมองข้ามปัญหาส่วนร่วม (สัมภาษณ์นายเพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม: 4 กุมภาพันธ์ 2559)

2.1.2 การให้ข้อมูลผู้ที่ได้รับความเสียหายจากน้ำท่วม ประชาชนไม่เข้าใจ การให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ เทศบาลได้ประสานงานกับสมาชิกสภาเทศบาลและผู้นำชุมชนเพื่อให้ข้อมูลที่ต้องการ และสำรวจความเสียหายของทรัพย์สินที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม

2.1.3 การขาดแคลนกำลังคนช่วยบรรจูดงทราย ลำพังบุคลากรของเทศบาลนครนนทบุรีอย่างเดียวไม่เพียงพอ โดยเฉพาะกำลังคนที่ต้องผลิตดงทรายอย่างน้อยวันละ 40,000 ดง เนื่องจากบุคลากรมีน้อยและเริ่มอ่อนล้า จึงต้องการอาสาสมัครจำนวนมากมาช่วยในการบรรจูดงทรายไปยังจุดกั้นน้ำ โดยใช้สื่อประชาสัมพันธ์ เช่น สถานีวิทยุท้องถิ่น สื่อออนไลน์ เสียงตามสาย สามารถช่วยแจ้งข่าวและระดมอาสาสมัครช่วยได้ทันเหตุการณ์ (สัมภาษณ์นายวิวัฒน์ อินทรลักษณ์ สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี: 27 มกราคม 2559)

2.1.4 ข้อมูลปริมาณน้ำที่ปล่อยจากเขื่อนกั้นน้ำ ที่กรมชลประทานแจ้งให้ประชาชนทราบว่ามีการปล่อยน้ำจำนวนกี่ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ถ้าสามารถเปรียบเทียบได้ว่าปริมาณน้ำดังกล่าวจะส่งผลให้ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา สูงขึ้นกี่เซนติเมตร จะทำให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย และเตรียมการได้ถูกต้องมากขึ้น (สัมภาษณ์นายสมัชญ์ จรเสมอ สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี: 27 มกราคม 2559)

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่า การให้ข้อมูลข่าวสารก็ยังมีส่วนกระทบต่อปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม การแตกตื่นและขาดสติของประชาชน รวมไปถึงการไม่เข้าใจและการรับรู้ข่าวสารแบบผิดๆ จนกลายเป็นข่าวลือที่ส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของเทศบาลนครนนทบุรี เป็นที่แน่ชัดอยู่แล้วว่าประชาชนต้องมีความเป็นห่วงทรัพย์สินมากกว่าชีวิต และมีความเห็นแก่ตัวจนลืมประโยชน์ส่วนรวม จนบางครั้งมีการขโมยกระสอบทรายไปกั้นพื้นที่บ้านตัวเองจนทำให้กันกั้นน้ำเสียหายการได้รับข้อมูลผิดๆ และการไม่เข้าใจของประชาชน นั่นถือเป็นบทบาทที่เทศบาลนครนนทบุรีจะต้องดำเนินการแก้ไข เพื่อให้ประชาชนเข้าใจข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง

2.2 การให้ประชาชนได้ร่วมมือปฏิบัติงานกับเทศบาล

2.2.1 ในช่วงแรกเทศบาลนครนนทบุรี ได้รับความช่วยเหลือหรือมีอาสาสมัครมาช่วยบรรจูดงทรายน้อยมาก แต่หลังจากวันที่ 15 ตุลาคม 2554 น้ำเริ่มสูงมากจนมองเห็นความน่ากลัว ประกอบกับมีปัญหาการแตกตัวของแนวกั้นน้ำ ทำให้น้ำทะลักเข้าเมืองบางส่วน ก็ทำให้เกิดการตื่นตัวกลัวน้ำท่วม พร้อมๆ กับความช่วยเหลือทั้งอาสาสมัครและของบริจาคก็หลั่งไหลมา ทำให้การ

บริหารจัดการดีขึ้นและทันต่อเหตุการณ์ (สัมภาษณ์นางนฤมล ปิณฑะบุตร ประธานชุมชนวัดปลับพา-วัดเขมา หมู่ 8 ตำบลสวนใหญ่: 24 กุมภาพันธ์ 2559)

2.2.2 การเกิดเหตุกำแพงกั้นน้ำแตกรั่วกะทันหันเป็นประจำ ทำให้น้ำรั่วเข้าเมืองอย่างรวดเร็ว ต้องระดมคน วัสดุอุปกรณ์ ทำการซ่อมแซมกันเร่งด่วน บางวันแตกรั่วหลายจุดยังเป็นปัญหา ส่วนใหญ่เป็นการแตกรั่วเนื่องจากกำแพงบ้าน กำแพงวัด ซึ่งมีสภาพเก่า จะพังเมื่อน้ำลดระดับ เมื่อเกิดกรณีเช่นนี้ กำแพงอาคารจึงมีความจำเป็นต้องใช้เป็นจำนวนมากและเร่งด่วน (สัมภาษณ์นายประวิ แสงแก้ว ประธานชุมชนวัดนครอินทร ตำบลสวนใหญ่: 24 กุมภาพันธ์ 2559)

2.2.3 ประชาชนให้ความร่วมมือดีในการปฏิบัติหน้าที่เกิดความเข้าใจกันต่อการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมจึงไม่มีปัญหาใดๆระหว่างประชาชนกับเทศบาลนครนนทบุรี (สัมภาษณ์นายเพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม: 4 กุมภาพันธ์ 2559)

จากบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่าประชาชนยังไม่เห็นความสำคัญ และไม่เข้าใจการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม และยังขาดความร่วมมือกับเทศบาลในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขาดจิตสำนึกในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอยู่มาก และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนต้องอาศัยระยะเวลาในการแก้ไขหรือปรับแนวคิดของประชาชน และส่วนใหญ่ยังมองว่าการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมไม่ใช่หน้าที่ความรับผิดชอบของตนเองแต่เป็นหน้าที่ของเทศบาลที่ต้องดูแล อาจเป็นเพราะผลกระทบไม่ได้กระทบโดยตรงต่อตัวบุคคลบางกลุ่ม อีกประเด็นหนึ่งถ้าผู้นำชุมชนไม่เข้มแข็งก็จะไม่สามารถโน้มน้าวให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จึงจำเป็นต้องกระตุ้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเข้าร่วมกิจกรรม โครงการ อบรม ศึกษาดูงานเพื่อปลูกจิตสำนึกและกระตุ้นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนกับเทศบาลนครนนทบุรี การขาดความร่วมมือจากประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคที่สำคัญ เนื่องจากพื้นฐานสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมต้องอาศัยประชาชน และชุมชนท้องถิ่นในการระดมความรู้ ความสามารถและเชื่อมโยงทุกภาคส่วน เพื่อเป็นพลังในการขับเคลื่อนการดำเนินกิจกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะส่งผลให้ชุมชนร่วมมือร่วมใจกันป้องกัน ดูแล พื้นฟู ฝักระวังแหล่งน้ำลำคลองของชุมชนได้อย่างยั่งยืน หากขาดความร่วมมือของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นฐานกำลังสำคัญในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในอนาคตได้ เช่นจากบทสัมภาษณ์ของนายสมัชชัญ จรเสมอ สมาชิกเขตเทศบาลนครนนทบุรี กล่าวว่า การขาดความร่วมมือของภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญ ในกระบวนการส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม จึงทำให้การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมต่างๆ ของเทศบาลยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะส่วน

ใหญ่การดำเนินการยังเป็นเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรของเทศบาลนครนนทบุรีเป็นหลัก ส่งผลไปถึงการดำเนินกิจกรรมไม่บรรลุเป้าหมาย เนื่องจากวิถีชีวิตความเป็นอยู่แบบต่างคนต่างอยู่ทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรแต่ถ้าบริเวณดังกล่าวเกิดปัญหาโดยตรงหรือได้รับผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของตนเองก็จะมีความร่วมมือกันช่วยกันแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากเขตเทศบาลในปัจจุบันมีประชากรแฝงได้เข้ามาอาศัยเป็นจำนวนมาก และยังไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ทั้งผู้ประกอบการร้านค้าต่างๆ หรือแม้กระทั่งชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ส่งผลให้ประชาชนขาดความร่วมมือ ขาดจิตสำนึกในการเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมต้องให้มีส่วนร่วมหรือมีจิตสำนึกต่อชุมชนท้องถิ่นด้วยตัวเองควรส่งเสริมให้ผู้นำแต่ละชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถที่จะขอความร่วมมือจากชุมชนของตนเองให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืนซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยว่าการสร้างจิตสำนึก การกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงปัญหาน้ำท่วม จะเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนหันมามีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่กับเทศบาลมากขึ้น

2.3 การมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ

2.3.1 การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น

1) ประชาชนที่มีบ้านพักอาศัยอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา ถูกน้ำท่วมซึ่งเป็นเวลาหลายวัน จึงจะมาทำลายแนวกระสอบทรายที่เทศบาลทำเป็นแนวคันกั้นน้ำไว้ เทศบาลจึงได้ประสานงานกับสมาชิกสภาในพื้นที่และประธานชุมชน เพื่อเข้าไปพูดคุยทำความเข้าใจกับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน และเทศบาลได้ช่วยเหลือชุมชนที่ได้รับผลกระทบ เช่น ทำสะพานทางเดินเข้าชุมชน จัดรถสุขาเคลื่อนที่ จัดข้าวกล่อง เครื่องดื่ม จัดตั้งศูนย์อพยพให้ผู้ประสบภัยน้ำท่วม

2) เกิดความขัดแย้งกันระหว่างผู้ที่ถูกน้ำท่วมและผู้ที่อยู่หลังคันกั้นน้ำ โดยเข้าใจว่าถ้าให้น้ำท่วมพื้นที่ทั้งหมด ก็อาจทำให้น้ำท่วมลดระดับลงหรือคิดว่าน้ำควรท่วมให้ทั่วถึงกันเพื่อความยุติธรรม เทศบาลต้องส่งเจ้าหน้าที่เทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ลงไปประนีประนอมทำความเข้าใจทุกๆ ฝ่าย (สัมภาษณ์ พท.มนัส ฤกษ์วิธิ ประธานชุมชนวัดโพธิ์ทองล่าง ตำบลบางเขน : 24 กุมภาพันธ์ 2559)

3) การแข่งขันกระสอบทรายของประชาชน เมื่อใกล้จตุลิกฤติ ประชาชนเริ่มตื่นตระหนก แต่ละบ้านต้องการกระสอบทรายไปป้องกันบ้านของตนเอง ในขณะที่ทรายหายากขึ้น เทศบาลต้องเก็บถุงทรายเหล่านี้ไว้ป้องกันในสวนรวม เพราะถ้ากั้นน้ำด้านแม่น้ำเจ้าพระยาไม่ได้ การนำทรายไปกั้นน้ำเฉพาะบ้านก็ไม่เกิดประโยชน์ หลายครั้งที่ไม่สามารถชี้แจงด้วยเหตุผลให้

ประชาชนเข้าใจได้ ต้องรับฟังด้วยความอดทน (สัมภาษณ์นายประวี แสงแก้ว ประธานชุมชนวัดนครอินทร ตำบลสวนใหญ่: 24 กุมภาพันธ์ 2559)

4) ประชาชนบางส่วนเอาตัวรอดเพราะหวังทรัพย์สินของตนเองจึงเกิดความขัดแย้งกัน (สัมภาษณ์นายสุรินทร์ สะและสกุล ประธานชุมชนหมู่ 9 ตำบลสวนใหญ่: 24 กุมภาพันธ์ 2559)

5) ปัญหาการป้องกันน้ำของเมืองบริเวณจุดเชื่อมต่อระหว่างเมือง เช่น น้ำจากกรุงเทพมหานคร บางส่วนมีการระบายน้ำลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาผ่านคลองรับน้ำในเขตเทศบาลนครนนทบุรี ส่งผลให้บางพื้นที่ในเขตเทศบาลนครนนทบุรีน้ำท่วม ต้องการหารือเพื่อจัดการน้ำให้พอใจทั้งสองฝ่าย (สัมภาษณ์นายสมคิด สุวรรณ ประธานชุมชนคลองบางซื่อ ตำบลบางกระสอบ: 24 กุมภาพันธ์ 2559)

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่าปัญหาการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นนั้นย่อมเกิดขึ้นกับทุกเหตุการณ์ที่เกิดปัญหาและผลเสียต่อบุคคลใดก็ตามที่ได้รับผลกระทบ ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคกัน จึงทำให้เกิดความขัดแย้งทางความคิดและมุมมองที่แตกต่างกัน จึงถือว่าเป็นบทบาทของเทศบาลนครนนทบุรีที่จะต้องแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อน และให้เกิดความเข้าใจตรงกันถึงเป้าหมายวัตถุประสงค์แนวทางที่วางแผนไว้ มุมมองและความคิดที่แตกต่างหลากหลายย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่ถ้าจะต้องร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกันจะต้องมีการยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นอย่างเปิดกว้าง และเห็นประโยชน์ส่วนร่วมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน และถือได้ว่าเทศบาลนครนนทบุรีได้ทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดีจะสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน และนายเพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ ว่าปัญหาหากไม่ได้รับการแก้ไข ไม่ได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง และไม่เข้าใจการทำงานของเจ้าหน้าที่ ก็จะทำให้ประชาชนไม่เข้าใจจนอาจเกิดความขัดแย้งกันได้ ดังนั้นหน้าที่ของเทศบาลนครนนทบุรีจะต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือให้ข้อมูลการดำเนินงาน และการแก้ไขกับประชาชนอย่างชัดเจน พร้อมยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุง และช่วยเหลืออีกต่อไป

2.3.2 การให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ

1) เนื่องจากเทศบาลนครนนทบุรีมีผู้นำที่ดี รับผิดชอบใจไว ทันท่วงเวลา เรียกประชุมทุกฝ่ายอยู่เสมอ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นและมุมมองหลายๆด้านจึงทำให้การป้องกันปัญหาน้ำท่วมรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ทุกอย่างห้ามรอเวลา (สัมภาษณ์นายเพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม: 4 กุมภาพันธ์ 2559)

2) การที่ประชาชนไม่เห็นความสำคัญ และไม่เข้าใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม นับได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญ เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมของโครงการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ประชาชนจะมีความสำคัญอย่างมีประสิทธิภาพ หากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสูง รวมทั้งมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม มีความคิด สนใจรับรู้ข่าวสาร และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แสดงว่าการดำเนินกิจกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของเทศบาลนครนนทบุรีประสบผลสำเร็จ จากแนวคิดของนายสมพงษ์ เทียนเงิน สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี: 27 มกราคม 2559

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่าการให้ประชาชนร่วมตัดสินใจถือว่าเป็นสิ่งที่ดี เพื่อแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา แต่แน่นอนย่อมเกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชนในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ นั้น ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลรวมถึงประธานชุมชนถือว่าเป็นปัญหาที่น้อยมาก เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีความไว้วางใจ มีความเชื่อมั่นต่อเจ้าหน้าที่เทศบาลนครนนทบุรีที่จะแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและปัญหาอื่นๆ ในท้องถิ่นได้

2.3.3 การให้ประชาชนร่วมตรวจสอบได้

1) การขาดแคลนวัสดุป้องกันน้ำท่วม จำพวกทราย ถุงทราย ปิ๋ว น้ำในช่วงวิกฤติ ผู้จำหน่ายวัสดุดังกล่าวไม่ทัน เกิดการแย่งซื้อและต้องจ่ายเงินสดซื้อถึงจะได้มา (สัมภาษณ์ พท.มนัส ฤกษ์วิธิ ประธานชุมชนวัดโพธิ์ทองล่าง: 24 กุมภาพันธ์ 2559)

2) ทรายต้องเป็นทรายหยาบแม่น้ำ การใช้ทรัพยากรป้องกันน้ำท่วมต้องมีประสิทธิภาพ เช่น กรณีการบรรจุถุงทราย การเรียงกระสอบทรายกั้นน้ำที่มั่นคงแข็งแรง ไม่ชำรุดสูญเสียเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะในช่วงเวลาวิกฤติ ถ้าหากไม่สามารถส่งทรายถุงให้ได้ตามจำนวนและเวลาที่ต้องการ เกิดการแย่งซื้อจากลูกค้าหลายราย จึงต้องใช้ทรัพยากรที่มีอย่างมีประสิทธิภาพ การบรรจุถุงทราย มีหลายขั้นตอนเช่นเชือกผูกถุงทรายต้องมีความยาวที่พอเหมาะขนาดถุงไม่ใหญ่หรือเล็กเกินไป และบรรจุทรายไม่เกิน 1/3 ของถุง หากมากไปหรือน้อยไป จะมีผลต่อความแข็งแรงและการป้องกันน้ำของแนวคันกั้นน้ำและวิธีการนำทรายเรียงเป็นแนวคันกั้นน้ำให้มั่นคงแข็งแรงกั้นน้ำได้ตามหลักวิชาการ เช่น ความสูงของคันกั้นน้ำถ้าเกินกว่า 60 เซนติเมตร ต้องเรียงซ้อนกัน 2 ชั้น รวมทั้งการนำผ้าใบพลาสติกช่วยเสริมป้องกันกั้นน้ำ (สัมภาษณ์นายประสิทธิ์พิงศ์ ดีวาจिन รองนายกเทศมนตรี: 22 มกราคม 2559)

3) ต้องมีงบประมาณเพียงพอ ถ้าท้องถิ่นไม่มีงบประมาณเหลือพอก็เป็นปัญหาแน่นอน เทศบาลนครนนทบุรีมีงบประมาณเพียงพอ และไม่มีปัญหาในการเบิกจ่ายสามารถ

ใช้งบสำรองฉุกเฉินได้ (สัมภาษณ์นายสุรินทร์ สะและสกุล ประธานชุมชนคลองบางซื่อ ตำบลบางกระสอบ: 24 กุมภาพันธ์ 2559)

4) ปัญหาการจ่ายเงินชดเชยจากปัญหาน้ำท่วมเกิดจากความเข้าใจคลาดเคลื่อนของประชาชนต่อการทำงานของเทศบาลในการประสานงานต่อการเบิกจ่ายค่าความเสียหาย เพราะคิดว่าตนเองไม่ได้รับเงินอย่างเป็นธรรม

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่าเทศบาลนครนนทบุรีมีศักยภาพเพียงพอในการบริหารงบประมาณ และได้สังเกตเห็นปัญหาเรื่องน้ำท่วมเป็นอีกประเด็นที่เป็นปัญหาใหญ่ที่ต้องได้รับการแก้ไข และให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหา ซึ่งต้องดำเนินการแบบบูรณาการ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม จึงต้องสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ส่วนประเด็นการเบิกจ่ายงบประมาณนั้นถือว่าไม่มีปัญหามากนักเพราะมีงบประมาณเพียงพอสามารถนำงบสำรองฉุกเฉินมาใช้ได้ และต้องชี้แจงข้อมูลให้กับประชาชนเข้าใจตามหลักเกณฑ์ที่ได้รับเงินชดเชยเพื่อลดความขัดแย้ง และเพิ่มความเข้าใจเห็นใจทั้ง2ฝ่ายระหว่างประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนกับเจ้าหน้าที่ที่คอยประสานงานเยียวยาแก่ประชาชนแต่ในส่วนงบประมาณที่จะทำเขื่อนถาวรนั้นเป็นโครงการใหญ่ที่ใช้งบประมาณมาก จึงจำเป็นต้องอาศัยรัฐบาลกลางเข้ามาช่วยสนับสนุนงบประมาณ เพราะถือว่าเป็นงบประมาณที่มากเกินไปจนเกินขอบเขตที่เทศบาลนครนนทบุรีจะแบกรับภาระนี้ได้

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม

สาเหตุหลักในการเกิดปัญหาน้ำท่วมของเทศบาลนครนนทบุรี มาจากน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาที่เอ่อล้นตลิ่งเข้าท่วมพื้นที่ริมแม่น้ำ หรือไหลเข้าตัวเมืองทางคลองต่างๆซึ่งมีจำนวนมากในเขตเทศบาลนครนนทบุรี รวมทั้งการที่มีฝนตกหนักซ้ำเติม ทำให้การระบายน้ำภายในเขตพื้นที่ต้องระบายออกผ่านระบบท่อ ราง คู คลองเท่านั้น โดยการปิดประตูระบายน้ำแล้วสูบออก (สัมภาษณ์นายสมัชญ์ จรเสมอ: 4 กุมภาพันธ์ 2559) สอดคล้องกับแนวคิดของนายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรี กล่าวว่า การจัดทำระบบป้องกันน้ำท่วมของพื้นที่เทศบาล จะเป็นการจัดทำแนวป้องกันน้ำท่วมตามแนวริมตลิ่งแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งจะต่อเชื่อมจากแนวคันป้องกันน้ำท่วมของกรุงเทพมหานคร ที่สถานีสูบน้ำคลองบางเขนเก่าไปจนบรรจบกับแนวคันป้องกันน้ำท่วมที่ได้มีการออกแบบไว้ของเทศบาลนครปากเกร็ด ที่สถานีสูบน้ำคลองบางตลาด ซึ่งมีระยะทางยาวประมาณ 11 กิโลเมตร นอกจากแนวคันป้องกันน้ำท่วมดังกล่าวแล้วในส่วนของคลองระบายน้ำในพื้นที่โครงการ

ที่เชื่อมต่อกับแม่น้ำเจ้าพระยานั้น เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบการเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา ต่อสภาพในคลองระบายน้ำดังกล่าวจะต้องมีการจัดทำประตูระบายน้ำและสถานีสูบน้ำ สำหรับใช้ควบคุมการถ่ายเทน้ำระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยากับคลองระบายน้ำในพื้นที่เทศบาล (สัมภาษณ์นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรี: 4 กุมภาพันธ์ 2559)

ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนนทบุรี ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาที่ท่วมได้แก่

3.1 การวางแผนการบริหารและการจัดการปัญหาน้ำท่วม

3.1.1 การปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลเนื่องจากนโยบายของเทศบาลนครนนทบุรี มุ่งเน้นการส่งเสริมสนับสนุนเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่ท่วม โดยวิธีการเปลี่ยนแนวคิด วิถีปฏิบัติในการอยู่ร่วมกันของชุมชนทั้งในระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน ดังนั้นการกำหนดแนวทางในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับอำนาจและหน้าที่ที่ชัดเจน ล้วนเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนให้กระบวนการปฏิบัติงานสำเร็จไปตามวัตถุประสงค์ สอดคล้องกับแนวคิดของนายประสิทธิ์พงศ์ ศิวาจิน รองนายกเทศมนตรีกล่าวว่า การปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินการให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลกับชุมชนเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาได้ดี เพราะการจะดำเนินกิจกรรมอะไรนั้นต้องถึงเห็นถึงความเป็นไปได้ให้ตรงกับความต้องการของชุมชน จึงจะได้รับความร่วมมือจากประชาชนโดยมุ่งไปที่โครงการที่ใกล้ตัวเพื่อสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วม ถ้าเราสร้างจิตสำนึกของทุกคนให้เห็นผลกระทบสามารถนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน เช่นกิจกรรมคลองสวยน้ำใส เป็นโครงการหนึ่งที่กระตุ้นให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั่นก็คือแม่น้ำลำคลองในท้องถิ่นของตนเอง โดยได้จัดการประกวด ชุมชนคลองสวยน้ำใส ซึ่งได้รับความสนใจจากประชาชนในชุมชนเพิ่มขึ้น (สัมภาษณ์นายประสิทธิ์พงศ์ ศิวาจิน รองนายกเทศมนตรี: 22 กุมภาพันธ์ 2559)

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่า การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาที่ท่วมกับเจ้าหน้าที่เทศบาลนั้นเป็นสิ่งสำคัญ การจัดการ โครงการเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนได้ตระหนักและสร้างจิตสำนึกที่จะปรับเปลี่ยนแนวคิดใหม่เพื่อมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน

3.1.2 การกระตุ้นเจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนร่วมกับชุมชนได้สอดคล้องกับแนวคิดของนายวิรุวัฒน์ อินทรลักษณ์ สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี กล่าวว่า สิ่งที่ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินการให้สอดคล้องกับชุมชนในทางปฏิบัติจะต้องจัดระบบให้เป็นกลไก โดยการกระตุ้นเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบ เข้าไปหาสาเหตุ เข้าไปมีส่วนร่วมแบบสังเกตการณ์ โดยหาสาเหตุ ปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นแต่ละชุมชนโดยสอดคล้องกับนโยบายเทศบาลนครนนทบุรี

ในลักษณะเป็น โครงการวิจัยปัญหาน้ำท่วมส่วนเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนในพื้นที่ร่วมรับผิดชอบ ต่อท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน (จากบทสัมภาษณ์ของนายวิวัฒน์อินทรลักษณ์ สมาชิกสภา เทศบาลนครนทบุรี: 4 กุมภาพันธ์ 2559)

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่า การปรับเปลี่ยน แนวทางการดำเนินการให้สอดคล้องกับอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลนครนทบุรีกับชุมชน ทั้ง ด้านอำนาจหน้าที่และระเบียบปฏิบัติ นั้น เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่ได้อย่างยิ่ง เนื่องจากการพัฒนารูปแบบและวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ถือ ได้ว่าเป็นแนวทางของปฏิบัติงานให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต้องจัดระบบให้ เป็นกลไกโดยการกระตุ้นเจ้าหน้าที่ของเทศบาลให้เข้าตรวจสอบสาเหตุและมีส่วนร่วมแบบ สังเกตการณ์ในการหาสาเหตุ ปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นแต่ละชุมชนโดยให้สอดคล้องกับนโยบาย เทศบาลนครนทบุรีในลักษณะเป็น โครงการวิจัยปัญหาน้ำท่วม สามารถดำเนินการได้จริงและไม่ กระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในการทำงาน เนื่องจากการปฏิบัติงานใดๆก็ตามล้วนต้องมี การกำหนดโครงสร้างบทบาทอำนาจหน้าที่ และวิธีปฏิบัติให้สอดคล้องกันอย่างชัดเจนจึงจะทำให้ การปฏิบัติงานสำเร็จและลุล่วงตามไปวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

3.1.3 ให้ความรู้ความเข้าใจในบทบาทเทศบาลนครนทบุรีในการส่งเสริมการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาพร้อมให้สอดคล้องกันในทางปฏิบัติแนวทางปรับปรุง การแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไข ปัญหาน้ำท่วม ด้านให้ความรู้ความเข้าใจบทบาทเทศบาลนครนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการแก้ไขปัญหาพร้อมให้สอดคล้องกันในทางปฏิบัติ เนื่องจากบุคลากรของ เทศบาลนครนทบุรีมีภารกิจหน้าที่ที่จะต้องถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจ ที่ถูกต้องและมีความ ชัดเจน จากบทสัมภาษณ์ของนายเปี่ยมศักดิ์ ตันนิรดี ปลัดเทศบาลนครนทบุรี กล่าวว่า การสร้าง ความรู้ ความเข้าใจให้สอดคล้องกันในการดำเนินงานของเทศบาลนครนทบุรีให้แก่ประชาชนต้อง ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปเชื่อมโยงกับชุมชนให้มากขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เป็นการป้องกันปัญหาข่าวลือหรือได้รับข้อมูลที่ผิด เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับ หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่แก้ไขปัญหาพร้อมได้ (จากบทสัมภาษณ์ของนายเปี่ยมศักดิ์ ตันนิรดี ปลัดเทศบาลนครนทบุรี: 4 กุมภาพันธ์ 2559)

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่า การให้ความรู้ความ เข้าใจบทบาทเทศบาลนครนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมให้สอดคล้องกันในทางปฏิบัติจำเป็นอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรต้องมีความพร้อมทั้ง ร่างกายความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อนำไปสู่บรรลุเป้าหมาย

เนื่องจากประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรีขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วม ดังนั้นการเสริมสร้างทักษะการถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงานต้องส่งเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ให้มากขึ้น ต้องการสื่อสารที่เชื่อมโยงกับชุมชน หรือต้องปฏิบัติในลักษณะของการทำสำรวจหรือการทำวิจัย และสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนและผู้ประกอบการต่างๆ ในการให้ความร่วมมือกับภาครัฐหรือเพิ่มการศึกษาดูงานต่างพื้นที่ที่เป็นชุมชนต้นแบบ เพื่อส่งเสริมบุคลากรมีศักยภาพทั้งความรู้ความเข้าใจที่จะออกมาเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการสร้างความเชื่อมั่นว่าสามารถดำเนินการได้จริงให้กับประชาชน

3.1.4 ควรเพิ่มงบประมาณให้เพียงพอและอย่างต่อเนื่องแนวทางปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วม ด้านการเพิ่มงบประมาณให้เพียงพอและอย่างต่อเนื่องเป็นอีกประเด็นที่สำคัญ เนื่องจากเทศบาลนครนนทบุรีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการบริหารองค์กรได้อย่างอิสระ จึงจำเป็นต้องยิ่งในการบริหารงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วม และเพื่อให้โครงการต่างๆบรรลุตามวัตถุประสงค์ต่อไปนั้น จากบทสัมภาษณ์ของนายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรี กล่าวว่า การเพิ่มงบประมาณด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาทั่วมมีเพียงพอและต่อเนื่องอยู่แล้ว แต่ในส่วนที่จะเพิ่มเติมขึ้นจากที่มีอยู่ คืองบประมาณการสร้างเขื่อนถาวรที่รัฐบาลกลางควรเข้ามาช่วยเหลือเพราะต้องใช้งบประมาณมากที่จะสร้างเขื่อนถาวรได้ ด้วยงบประมาณที่มีอยู่เพียงพอที่จะรับมือแก้ไขปัญหาทั่วม เช่นพัฒนาก่อสร้าง ปรับปรุงบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และการระบายน้ำฯ (สัมภาษณ์นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรี: 4 กุมภาพันธ์ 2559)

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่า การเพิ่มงบประมาณให้เพียงพอและอย่างต่อเนื่องของเทศบาลนครนนทบุรีได้มีการบริหารงบประมาณได้ดีและมีงบสำรองฉุกเฉินเพื่อรองรับแก้ไขปัญหาทั่วม และกำหนดแผนงานและงบประมาณ ไว้ในแผนประจำปีเทศบาล แต่มีบางประการที่เทศบาลนครนนทบุรีควรเพิ่มงบประมานนั้นก็คือการสร้างคันกั้นน้ำถาวร

3.1.5 เสนอแผนงาน/โครงการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมแนวทางปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วม ด้านการเสนอแผนงาน/โครงการควบคุม และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการขยะมูลฝอย หากไม่มีการจัดการที่ดีก็ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลและเป็นแหล่งเพาะเชื้อ

โรคอันเป็นผลกระทบระยะยาวต่อชุมชน การเตรียมความพร้อมรับปริมาณน้ำจากเขื่อนหรือจากฝน โดยการขุดลอกคูคลองเพื่อเปิดทางระบายน้ำซึ่งการที่จะดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมนั้นต้องมีการวางแผนงานไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นผลสำเร็จของโครงการ จึงจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาโครงการในการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมต่อไป (จากบทสัมภาษณ์ของนายเพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม : 4 กุมภาพันธ์ 2559)

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่าการเสนอแผนงาน/โครงการควบคุมและแก้ไขปัญหาลำน้ำท่วม ควรกำหนดและลงพื้นที่ควบคุมการแก้ไขปัญหาลำน้ำท่วมส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้รับไปปรับปรุงแผนงานต่อไป และเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตนเองอีกด้วย

3.1.6 จัดโครงการฝึกอบรมบุคลากรขององค์กรให้เข้าใจในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมการที่จะดำเนินการการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นต้องมีการจัดโครงการฝึกอบรมบุคลากรและเจ้าหน้าที่ให้เข้าใจในบทบาทการปฏิบัติงานเพื่อให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย จึงจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาโครงการจัดฝึกอบรมบุคลากรขององค์กรให้เข้าใจในบทบาทของตนเอง จากบทสัมภาษณ์ของนายสมนึก ธนเดชากุล กล่าวว่าควรมีการจัดบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ไปศึกษาดูงานสถานที่ที่มีการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมที่โดดเด่นและประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการ เพื่อนำความรู้ที่ได้รับมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ของเทศบาลต่อไป (สัมภาษณ์นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรี: 4 กุมภาพันธ์ 2559) ซึ่งได้สอดคล้องกับแนวคิดของนายประสิทธิ์พงศ์ ดิวาจิร รองนายกเทศมนตรี กล่าวว่า เทศบาลควรจัดให้มีการคัดเลือกบุคลากรตามความเหมาะสม และจัดโครงการฝึกอบรมให้มีความเชี่ยวชาญและส่งไปดูงานตามสถานที่ต่างๆที่มีจุดเด่นในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม เพื่อนำความรู้ที่ได้รับมาถ่ายทอดให้ประชาชนกับแนวทางการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมได้อย่างถูกต้อง (สัมภาษณ์นายประสิทธิ์พงศ์ ดิวาจิร รองนายกเทศมนตรี: 4 กุมภาพันธ์ 2559) และสอดคล้องกับแนวคิดของนายเปี่ยมศักดิ์ ต้นนิริตร์ ปลัดเทศบาลนครนนทบุรี กล่าวว่า ควรส่งเสริมการอบรมเชิงวิชาการ ศึกษาดูงานจากหน่วยงานอื่นๆ ที่มีการจัดแก้ไขปัญหาน้ำท่วมที่ประสบผลสำเร็จ นำมาปรับใช้กับพื้นที่และนำความรู้มาถ่ายทอดให้ประชาชน เพื่อเพิ่มความรู้ให้บุคลากรและประชาชนต่อไป (สัมภาษณ์นายเปี่ยมศักดิ์ ต้นนิริตร์ ปลัดเทศบาลนครนนทบุรี: 4 กุมภาพันธ์ 2559)

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่า การจัดโครงการฝึกอบรมบุคลากรขององค์กรให้เข้าใจในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เป็นข้อเสนอแนะที่ดีมาก และควรจัดให้บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ไปศึกษาดูงานสถานที่ที่มีการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมที่ตีประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการถึงแม้ว่าเทศบาลนครนนทบุรีจะประสบความสำเร็จในการป้องกันน้ำท่วมก็ตามแต่เพื่อเป็นการส่งเสริมให้บุคลากรและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความเข้าใจเพื่อเพิ่มจุดเด่น และทักษะในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหา น้ำท่วม ในการนำไปถ่ายทอดความรู้ให้แก่ประชาชน และควรจัดตั้งบุคลากรให้เป็นทีม และจัดอบรมเข้มเฉพาะทีมที่ลงพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาในลักษณะของการศึกษาวิจัย โครงการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม ซึ่งจะทราบถึงปัญหาที่ตรงจุด และการแก้ไขตรงประเด็นและความคุ้มค่าของงบประมาณที่ใช้จ่ายไปมากที่สุด

3.1.7 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับรู้เข้าใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม การส่งเสริมและการสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับรู้และเข้าใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมเป็นสิ่งดี เนื่องจากการสร้างความรู้ ความเข้าใจสามารถเชื่อมคนในชุมชนและสังคมให้มีความสามัคคีกัน ในสถานการณ์ที่สังคมมีความคิดเห็นที่แตกต่างและแตกแยกกันทางความคิดได้ เพื่อให้คนในชุมชนอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความเข้าใจซึ่งกันและกัน และมีจิตสำนึกร่วมกันรับผิดชอบต่อชุมชนมากขึ้น เห็นได้จากบทสัมภาษณ์ของนายสมพงษ์ เทียนเงิน สมาชิกเทศบาลนครนนทบุรี กล่าวว่า การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับรู้และเข้าใจในการเข้ามามีส่วนร่วมเป็นการเชื่อมความสามัคคีในชุมชน และสร้างการเข้ามามีส่วนร่วม และเป็นการหลอมชุมชนให้มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน เมื่อประชาชนได้รับรู้และเข้าใจปัญหาสามารถเข้าร่วมในการดำเนินการต่างๆ และให้ความร่วมมือกับเทศบาลมากขึ้น การสนับสนุนงบประมาณและสถานที่ในการประชุม อบรม ศึกษาดูงานต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของนายอภิวัฒน์ เพชรเรือง สมาชิกเทศบาลนครนนทบุรี กล่าวว่าเทศบาลมีการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการประชุม อบรม แลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา ร่วมกัน มีความรักสามัคคีกัน ในท้องถิ่น เพื่อเป็นแรงผลักดันให้คนในชุมชนมีจิตสำนึกรักษาสิ่งแวดล้อม ตระหนักถึงภัยธรรมชาติที่อาจจะเกิดขึ้นอีกในอนาคตข้างหน้า จะได้มีแนวคิด มีความรู้ไว้ป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้อีก

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่า การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับรู้เข้าใจในการเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหา น้ำท่วม ซึ่งเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในชุมชนเพื่อให้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และพร้อมที่จะรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ เป็นการเตรียมความพร้อม กระตุ้นจิตสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนร่วม ถือว่าเป็นสิ่งที่ดีที่ทำให้ประชาชนในชุมชนเกิดการตระหนักและสร้างจิตสำนึกมากขึ้น

3.2 การสร้างคันกั้นน้ำถาวร

โครงการป้องกันน้ำท่วมระยะยาว ได้แก่ โครงการก่อสร้างคันกั้นน้ำริมแม่น้ำเจ้าพระยา ระยะทางยาว 11 กิโลเมตร โครงการก่อสร้างรางระบายน้ำใต้ทางด่วนศรีรัช เพื่อระบายน้ำบางส่วนจากคลองบางตลาดเชื่อมลงสู่คลองบางเขน และลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา และโครงการก่อสร้างเขื่อนกั้นดินคลองบางตลาด ระยะทางยาว 6.4 กิโลเมตร ส่วนโครงการป้องกันน้ำท่วมระยะสั้น เทศบาลนครนนทบุรีจัดให้มีโครงการต่างๆ โดยได้งบประมาณของเทศบาลเอง ได้แก่ โครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำ รางระบายน้ำ การก่อสร้างประตูระบายน้ำใหม่หรือปรับปรุงประตูน้ำที่มีอยู่ให้อยู่ในสภาพดีพร้อมใช้งาน รวมทั้งการเสริมความสูงของประตูน้ำให้สามารถป้องกันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาได้ การขุดลอกคูคลอง ท่อระบายน้ำ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำ และการก่อสร้างเขื่อนดิน กำแพงกั้นน้ำตามคลองหลักๆ เพื่อช่วยการระบายน้ำ และสามารถลอกคลองให้มีความลึก อีกทั้งโครงการก่อสร้างเร่งด่วน เพื่อป้องกันน้ำท่วมจากแม่น้ำเจ้าพระยา เทศบาลนครนนทบุรีได้จ้างบริษัทที่ปรึกษาทำการสำรวจและออกแบบโครงการก่อสร้าง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบการระบายน้ำและการป้องกันน้ำท่วมจากแม่น้ำเจ้าพระยาเสร็จเรียบร้อยแล้ว และขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลดังนี้

3.2.1 โครงการก่อสร้างคันป้องกันน้ำท่วมริมตลิ่งแม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งแต่คลองบางตลาดถึงคลองบางเขน งบประมาณ 2,654,222,092 บาท

3.2.2 โครงการปรับปรุงก่อสร้างสถานีสูบน้ำริมแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่คลองบางตลาดถึงคลองบางเขน งบประมาณ 242,652,481 บาท

3.2.3 โครงการปรับปรุงก่อสร้างระบบระบายน้ำใต้ทางด่วนศรีรัช โดยใช้งบประมาณ 609,348,859 บาท

ในส่วนของความเห็นชอบของประชาชนที่อาศัยริมแม่น้ำเจ้าพระยาที่มีต่อโครงการสร้างคันกั้นน้ำนั้นส่วนใหญ่สนับสนุนเนื่องจากเป็นความต้องการของชุมชนอยู่แล้ว และเชื่อว่าจะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดน้ำท่วมที่รุนแรงได้ แต่โครงการดังกล่าวเป็นโครงการใหญ่ต้องใช้งบประมาณมากและส่งผลกระทบต่อประชาชนมาก ดังนั้นเทศบาลต้องคำนึงถึงสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องสำรวจผลกระทบต่อชุมชน รวมถึงกระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจผ่านประชาพิจารณ์และการตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินงานตามขั้นตอนก่อน รวมถึงการออกแบบเบื้องต้นระบบระบายน้ำ เมื่อพิจารณาจากระบบระบายน้ำในปัจจุบัน และแนวทางการปรับปรุงระบบระบายน้ำ โดยให้มีการก่อสร้างในถนนสายหลัก (ถนนรัตนวิเบศร์ ถนนงามวงศ์วาน และถนนติวานนท์) น้อยที่สุด สามารถกำหนดแผนหลักการ

ปรับปรุง/พัฒนาระบบระบายน้ำในพื้นที่เทศบาล ซึ่งประกอบด้วย การปรับปรุงในองค์ประกอบต่างๆ ดังนี้

1) การปรับปรุงคลองระบายน้ำ ปรับปรุงคลองระบายน้ำในพื้นที่โครงการรวม 46 สาย รวมเป็นความยาวประมาณ 65 กิโลเมตร ซึ่งคลองที่ปรับปรุงจะมีความกว้างตั้งแต่ 2 เมตร ถึง 27 เมตร และมีความลึกตั้งแต่ 2.00 เมตร ถึง 3.50 เมตร

2) ก่อสร้างท่อขนส่งน้ำ ดำเนินการก่อสร้างท่อขนส่งน้ำ ท่อกลมซึ่งมีขนาดเส้นผ่านศูนย์กลาง 0.60 เมตร ท่อเหลี่ยมขนาด 2.40x2.40 เมตร รวมความยาวทั้งหมดประมาณ 31 กิโลเมตร

3) การปรับปรุงท่อระบายน้ำ ดำเนินการปรับปรุงท่อระบายน้ำเดิม โดยการรื้อท่อระบายน้ำเดิมออก แล้ววางท่อระบายน้ำใหม่ที่มีขนาดเหมาะสม โดยมีขนาดตั้งแต่เส้นผ่านศูนย์กลาง 0.60 เมตร สำหรับท่อกลม ท่อเหลี่ยมขนาด 1.80 x 1.80 เมตร รวมความยาวทั้งหมด 23 กิโลเมตร

4) บ่อสูบน้ำปลายท่อระบายน้ำ ดำเนินการก่อสร้างอาคารบ่อสูบน้ำปลายท่อระบายน้ำ และอาคารปิดปากท่อระบายน้ำ อาคารปิดปากท่อระบายน้ำรวม 27 แห่ง

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่า บทบาทของเทศบาลนครนนทบุรีในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมที่จำเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากพื้นที่ดินแม่น้ำเจ้าพระยา การสร้างคันกั้นน้ำถือว่าสำคัญที่จะต้องเร่งจัดโครงการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลางเพราะเทศบาลนครนนทบุรีเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่จะแบกรับภาระรายจ่ายที่มากเกินไป แต่ก็ต้องผ่านการเห็นชอบของประชาชนที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งส่วนใหญ่ส่งเสริมให้มีการจัดสร้างคันกั้นน้ำเพราะเป็นสิ่งที่ต้องการเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาน้ำเอ่อล้นเข้าท่วม ถือว่าเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาน้ำท่วมที่รุนแรง ไม่เพียงแต่ปัญหางบประมาณที่มากมายแล้วยังมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากเช่นกัน เทศบาลจึงต้องคำนึงถึงสิทธิของชุมชนตามหลักรัฐธรรมนูญและธรรมาภิบาลด้วย

3.3 แนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมในอนาคต

หลักการสำคัญที่ควรคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมคือ การศึกษาเรียนรู้เพิ่มเติมจากข้อมูล บทความ งานวิจัย หรือกรณีศึกษา ที่จะสามารถนำมาเชื่อมโยงเพื่อแก้ไขและนำมาประยุกต์ใช้ได้ ถึงแม้ว่าเทศบาลนครนนทบุรีจะประสบกับน้ำท่วมอยู่บ่อยครั้งแต่การเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับปัญหาที่จะเกิดในอนาคตนั้นย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่เทศบาลนครนนทบุรีและประชาชนในชุมชนต้องมีความสนใจ มีความพร้อมในการรับมือ รวมไปถึงแผนการจัดการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาหน้าท่วมของเทศบาลนครนนทบุรีต่อไป

3.3.1 การใช้มาตรการทางผังเมืองและมาตรการไม่ใช่สิ่งก่อสร้างเป็นมาตรการเสริมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมพื้นที่ชุมชน

(1) ติดตามการเตือนภัยของกลุ่มน้ำเจ้าพระยาและอ่าวไทย

ก) การคาดการณ์ล่วงหน้าของปริมาณน้ำเหนือหลากในแม่น้ำเจ้าพระยาที่อาจจะมีผลกระทบต่อระดับน้ำสูงสุดบริเวณพื้นที่ ควรประสานกับศูนย์พยากรณ์น้ำท่วมและบริหารจัดการน้ำของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมชลประทาน เพื่อขอรับผลการคาดการณ์มาดำเนินการเตรียมการป้องกัน และบริหารระบบป้องกันน้ำท่วมให้สอดคล้องและทันกับเวลา

ข) การพยากรณ์ระดับน้ำทะเลประจำวันของกรมอุตุนิยมวิทยากองทัพเรือ ด้วยการรับรู้ข้อมูลการคาดการณ์ระดับน้ำทะเลขึ้น-ลงประจำวัน หรือการใช้ข้อมูลจากมาตราน้ำของกองทัพเรือมาทำการเทียบกับระบบป้องกันน้ำท่วมที่มีอยู่ และเตรียมการป้องกันและแก้ไขให้ทันทั่วถึง โดยเฉพาะฤดูฝนที่จะมีน้ำหลากจากแม่น้ำเจ้าพระยามาสมทบด้วย

ค) การพยากรณ์ปริมาณฝนตกในพื้นที่จากกรมอุตุนิยมวิทยา ซึ่งจะมีการพยากรณ์ล่วงหน้าประจำวันและประจำสัปดาห์ โดยจะนำมาใช้ประโยชน์ในการวางแผนการบริหารน้ำในพื้นที่ เพื่อรองรับปริมาณน้ำฝนที่จะตกในแต่ละช่วงเวลาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) มาตรการไม่ใช่สิ่งก่อสร้างที่นำมาใช้เพื่อให้การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมพื้นที่ชุมชนมีความยั่งยืนตลอดไป

ก) จัดทำการเตือนอุทกภัยอย่างเป็นระบบ
 ข) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เทศบาลและพื้นที่ใกล้เคียง
 ค) ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน กำหนดมาตรการควบคุมและติดตามการใช้ที่ดิน

ง) กำหนดและประกาศพื้นที่เสี่ยงภัยให้พบเห็นได้ง่าย จัดทำแผนที่เสี่ยงภัยเพื่อใช้ในการเตือนภัย และให้ความช่วยเหลือยามเกิดน้ำท่วม

จ) การช่วยเหลือขนาดน้ำท่วม จัดเตรียมแผนการฟื้นฟูชุมชนหลังจากน้ำท่วมผ่านไปอย่างมีระบบ จัดประชาสัมพันธ์ และกิจกรรมส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักรู้อย่างต่อเนื่อง

(3) การประสานการใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีเกิดน้ำท่วมขนาดกลางถึงขนาดใหญ่

ก) จัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานต่างๆตามภาระหน้าที่ที่มอบหมาย และแผนงานรวมที่กำหนด

ข) กำหนดองค์กรกลางของจังหวัด เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ปรับปรุง แผนงานรวม ดูแลด้านการจัดงบประมาณ การชดเชยด้านกฎหมาย ติดตามและกระตุ้นให้มีการปฏิบัติการในภาพรวม

ค) ดำเนินการประสานแผนหลักระบบป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ชุมชนกับ แผนการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในระดับลุ่มน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาอย่างจริงจัง

ง) ผนวกแผนหลักระบบป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ชุมชน กับแผนหลักการ พัฒนาสาธารณูปโภค

จ) กำหนดภาพรวมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม และการระบายน้ำโดย กำหนดภาระหน้าที่แต่ละหน่วยงาน

ช) กำหนดแผนงานรวมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมที่สอดคล้อง/ สนับสนุน และส่งเสริมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมซึ่งกันและกัน

3.3.2 การใช้มาตรการในการก่อสร้าง: โครงการป้องกันน้ำท่วมระยะสั้น ใช้ งบประมาณของเทศบาลเอง

- 1) โครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำ รางระบายน้ำ
- 2) การก่อสร้างประตูระบายน้ำใหม่หรือปรับปรุงประตูน้ำที่มีอยู่ให้อยู่ใน สภาพดี รวมทั้งการเสริมความสูงของประตูน้ำให้สามารถป้องกันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาได้
- 3) การขุดลอกคู คลอง ท่อระบายน้ำ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำ
- 4) การก่อสร้างเขื่อนดิน กำแพงกันน้ำตามคลองหลักๆ เพื่อช่วยการระบาย น้ำ และสามารถลอกคลองให้มีความลึก (สัมภาษณ์นายเพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริม สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม: 2 ตุลาคม 2559)

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้น ผู้วิจัยพบว่าแนวทางใน การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมได้ โดยการนำโครงการต่างๆมาปรับใช้กับพื้นที่ของเทศบาลนครนนทบุรี ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ถึงแม้ว่าเทศบาลนครนนทบุรี จะเคยประสบปัญหาน้ำท่วมมาก่อน แต่ไม่เคยประสบปัญหาน้ำท่วมที่มากมายดังเช่นเหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นครั้งที่ร้ายแรงที่สุดในประเทศไทย ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน เนื่องจากบ้านเรือนติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา แต่เทศบาลนครนนทบุรี ได้มีการเตรียมความพร้อมโดย การขุดลอกคูคลอง ท่อระบายน้ำ และการทำแผนการป้องกันน้ำท่วมอย่างต่อเนื่อง ได้มีการสั่งปรับ แนวเขื่อนป้องกันน้ำท่วมให้สูงกว่าระดับน้ำจากเดิม และมีการดูแลผู้ที่อยู่นอกแนวคันกันน้ำอย่าง ต่อเนื่อง เพื่อช่วยเหลือต่างๆ ดูแลสภาพจิตใจประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง แต่ด้วยความ

ร่วมมือร่วมใจความเสี่ยสละของชุมชน อาสาสมัคร ประชาชนชาวนนทบุรีทุกภาคส่วน ทั้งภาคเอกชน สถาบันการศึกษา ส่วนราชการรวมทั้งบุคลากรของเทศบาลนครนทบุรีที่ได้มีการตัดสินใจ การจัดซื้ออุปกรณ์ กระจอบทราย ทราย เครื่องสูบน้ำ ในช่วงที่ขาดแคลนได้อย่างทันการ ทำให้สามารถฝ่าฟันอุปสรรค และสภาวะวิกฤตต่างๆ สามารถแก้ไขสถานการณ์แก้ปัญหาที่เกิดจากน้ำท่วมได้เป็นอย่างดี ทนต่อเหตุการณ์จึงปกป้องแหล่งชุมชนและหน่วยงานสถานที่สำคัญให้รอดพ้นจากปัญหาน้ำท่วมใหญ่ครั้งนี้ได้ สิ่งที่สำคัญคือการมีผู้นำที่ดีและประชาชนทุกคนให้ความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจเพื่อฟันฝ่าอุปสรรคและปัญหาน้ำท่วมนี้ไปได้

3.4 การกระตุ้นเพื่อสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนเพื่อแก้ไขปัญหาท่วม

การแก้ไขปัญหาท่วมที่เทศบาลนครนทบุรีจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อร่วมมือกันป้องกันน้ำท่วมที่มากมายมหาศาลในครั้งนั้น จึงจำเป็นต้องมีการประสานงานและสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหาน้ำท่วม โดยการดำเนินการขอความร่วมมือจากหลายๆหน่วยงาน เห็นได้จากการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์สิ่งของต่างๆจากภาคเอกชนและหน่วยงานต่างๆ เช่น เทศบาลตำบลทับสะแก เทศบาลเมืองชัยภูมิ เทศบาลตำบลศาลากลาง เทศบาลนครแม่สอด เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลตำบลหินคู้ อุบลราชธานี การไฟฟ้าฝ่ายผลิต บริษัทไซโจเดนิค เทศบาลนครขอนแก่นประเทศเกาหลี รวมทั้งประชาชนพ่อค้าแม่ค้าต่างๆที่ให้ความช่วยเหลือเทศบาลนครนทบุรี ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการสนับสนุนเครื่องสูบน้ำ อาหาร เครื่องดื่ม ทราย ถุงบรรจุทราย และเงินช่วยเหลือเป็นต้น การสร้างความร่วมมือจากประชาชน ในการป้องกันน้ำท่วมและการวางแผนการแก้ไขนั้นต่อให้ระบบการจัดการดีเท่าไรแต่ถ้าไม่สามารถจัดการคนได้ก็จะเกิดความขัดแย้งและความเสียหายตามมา เพราะการจัดการคนนั้นถือว่ามีความสำคัญเช่นกัน การสร้างความเข้าใจระหว่างหลังคั่นกันน้ำกับเหนือคั่นกันน้ำจะต้องมีความพยายามในการทำความเข้าใจระหว่างเทศบาลผ่านผู้นำชุมชน และประชาชน เทศบาลจะต้องเฝ้าระวังสถานการณ์และจัดทำสะพาน ช่วยเหลือผู้ประสบภัย การจัดส่งอาหาร ยาและเวชภัณฑ์ เนื่องจากมีประชาชนที่ไม่ได้ย้ายไปศูนย์อพยพ สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นการสร้างมิตรไมตรีที่ดีต่อกัน จะเห็นได้ว่าการสร้างสายสัมพันธ์อันดีการช่วยเหลือต่างๆของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะส่งผลให้สามารถจัดการแก้ไขปัญหาท่วมได้(เอกสารประกอบเนื้อหาฝ่าวิกฤตน้ำท่วมมหาโหดและข้อมูลจากนายเพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ: 2 ตุลาคม 2559)

จากข้อมูลบทความและการสัมภาษณ์ข้างต้นผู้วิจัยพบว่าแนวทางปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาท่วม ไม่เพียงแต่จัดการแก้ไขคนเพื่อลดความขัดแย้งและความเสียหายเท่านั้น สิ่งที่สำคัญอีกอย่างก็คือการกระตุ้นเพื่อสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน เพื่อแก้ไขปัญหาท่วม ถือว่าเป็นการ

ประสานงานและสร้างความร่วมมือในการจัดการน้ำท่วมจากหน่วยงานต่างๆทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นอุปกรณ์ป้องกันน้ำท่วม เครื่องอุปโภคบริโภค เงินช่วยเหลือต่างๆ รวมไปถึงสื่อมวลชนที่เผยแพร่ข่าวสารออกไปต่างประเทศ และได้รับการช่วยเหลือ ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างมิตรไมตรีที่ดีต่อกันนั้นเป็นสิ่งที่ดี



บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องบทบาทเทศบาลนครนนทบุรี ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพมีวัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อมุ่งศึกษาในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาบทบาทเทศบาลนครนนทบุรี ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม
2. เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรคของบทบาทเทศบาลนครนนทบุรี ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขบทบาทนครนนทบุรี ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม

กลุ่มประชากร

1. ฝ่ายผู้บริหารเทศบาลนครนนทบุรี
2. ฝ่ายข้าราชการประจำเทศบาลนครนนทบุรี
3. ผู้นำชุมชน

กลุ่มตัวอย่าง

1. ฝ่ายบริหารเทศบาลนครนนทบุรี
 - 1.1 นายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน
 - 1.2 รองนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน
 - 1.3 สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี จำนวน 4 คน
2. ฝ่ายข้าราชการประจำเทศบาลนครนนทบุรี
 - 2.1 ปลัดเทศบาลนครนนทบุรี จำนวน 1 คน
 - 2.2 หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จำนวน 1 คน
3. ผู้นำชุมชนจำนวน
 - 3.1 ประธานชุมชนและสมาชิก จำนวน 5 คน

1. สรุปผลการวิจัย

จากการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นลักษณะเดียวกันในประเด็นต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนี้

1.1 บทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วม

จากการศึกษาข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยพบว่า บทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วม มีแนวทางการดำเนินงานในการจัดการประชุมระดมสมองทั้งภาครัฐกับภาคประชาชน เพื่อหาแนวทางในการจัดการปัญหาน้ำท่วม เนื่องจากเทศบาลนครนนทบุรีประสบปัญหาน้ำท่วมอยู่บ่อยครั้งจึงมีประสบการณ์ในการเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับภัยน้ำท่วมอยู่เสมอ บทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมที่สำคัญสรุปได้ดังต่อไปนี้

1.1.1 บทบาทการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ

1) การให้ข้อมูลข่าวสาร: มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์สร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน ผ่านช่องทางต่างๆ เช่น เว็บไซต์ วารสาร หนังสือเอกสาร คู่มือ แผ่นพับใบปลิว และการกระจายเสียงของชุมชน (เสียงตามสาย) หน่วยวิทยสื่อสาร หน่วยประชาสัมพันธ์ และหน่วยเคลื่อนที่เร็วเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนได้อย่างรวดเร็วและทันต่อการช่วยเหลือประชาชนและมีการจัดทำป้ายบอกระดับน้ำสูงสุดต่ำสุดในแต่ละวันเพื่อให้ประชาชนเตรียมพร้อมรับมือกับภัยน้ำท่วมนอกจากนี้ยังมีหน่วยรักษาความสงบ หน่วยปฏิบัติและฟื้นฟูบูรณะ และหน่วยสงเคราะห์และบรรเทาทุกข์เพื่อดูแลใกล้ชิดประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน พร้อมให้ข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้อง เป็นตัวแทนของเทศบาลที่เข้าใจและเข้าถึงประชาชนมากที่สุด ทำให้ประชาชนผ่อนคลายและสร้างความเชื่อมั่นในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมได้

2) การให้ประชาชนได้ร่วมมือปฏิบัติงานกับเทศบาล: เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมมือปฏิบัติงานกับเทศบาล จึงเห็นคุณค่าของอาสาสมัครที่สำคัญมากต่อการเผชิญปัญหาน้ำท่วม การดำเนินการลอกท่อระบายน้ำในเขตชุมชน ขุดลอกคู คลอง และกำจัดวัชพืชสิ่งกีดขวางทางน้ำ เพื่อให้สามารถระบายน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว การส่งเสริมกิจกรรมคลองสวยน้ำใสก็เป็นกิจกรรมหนึ่งที่ทำให้ประชาชนในชุมชนรักน้ำและสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสานสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเทศบาลกับชุมชนอีกด้วย

1.1.2 บทบาทการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ

1) การเปิดให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น: การทำประชาคมเมืองเพื่อระดมความคิดเห็นและปรึกษาหารือกับประชาชนหรือตัวแทนชุมชน เพื่อกำหนดนโยบายและการชี้แจงรายงานผลการดำเนินการของเทศบาลนครนนทบุรี เป็นการหาแนวทางการจัดการปัญหาน้ำท่วมจากมุมมองและความคิดที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและให้ได้รับข้อมูลปัญหาในการดำเนินงานก่อให้เกิดการจัดการที่ดีและเป็นรูปธรรมมากที่สุด

2) การให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ: มีการจัดการประชุมหรือสัมมนาระหว่างเทศบาลนครนนทบุรีกับภาคประชาชนเพื่อกำหนดแนวทางดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม เปิดโอกาสให้คิด วิเคราะห์ เสนอแนะ ถกเถียงจนหาแนวทางแก้ไขที่ดีที่สุดเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์น้ำท่วมในช่วงเวลานั้นจะได้ดำเนินการในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นระบบ ถือว่าส่งเสริมเครือข่ายให้เป็นพลังขับเคลื่อนกิจกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด

3) การให้ประชาชนร่วมตรวจสอบได้: งบประมาณต่างๆ มีกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตรวจสอบ และพร้อมที่จะเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ โดยเทศบาลนครนนทบุรีได้ยึดหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อความโปร่งใสซึ่งตรงต่อหน้าที่มีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและมีงบสำรองฉุกเฉินในการใช้แก้ไขปัญหาน้ำท่วมได้

นอกจากนี้ การสร้างความสามัคคีกันในชุมชน และการทำงานร่วมกันกับเจ้าหน้าที่เทศบาลนครนนทบุรีเพื่อให้เห็นถึงคุณค่าและตระหนักถึงทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นของตนเองเป็นการปลูกจิตสำนึกทางสังคมให้เห็นประโยชน์ส่วนรวมในการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข และที่สำคัญการบริหารท้องถิ่นอย่างมีอาชีพของนายกเทศมนตรี รวมไปถึงวิสัยทัศน์การบริหารของผู้นำ การเป็นนักการเมืองที่ดี มีความเป็นผู้นำและมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่เป็นสิ่งที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นรวมถึงเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายต้องยึดปฏิบัติ และประชาชนจะต้องให้ความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมกับเทศบาลนครนนทบุรีให้มากที่สุด เพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน

1.2 ปัญหา และอุปสรรคของเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม

ปัญหาและอุปสรรคของเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมจากการศึกษาข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยพบว่า

1.2.1 การมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ

1) การให้ข้อมูลข่าวสาร: ปัญหาข่าวลือ การกระจายข่าวไม่ทั่วถึง ประชาชนไม่เข้าใจ ทำให้เกิดความแตกตื่น เข้าใจผิด ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเทศบาลกับประชาชนในชุมชนได้ เป็นหน้าที่ที่เทศบาลจะให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน

2) การให้ประชาชนได้ร่วมมือปฏิบัติงานกับเทศบาล: ในช่วงแรกๆ ขาดกำลังคนและอาสาสมัครจำนวนมาก เป็นเพราะน้ำท่วมไม่มาก และประชาชนยังไม่เห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วมกับเทศบาลในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเจ้าหน้าที่เทศบาลจะต้องกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

1.2.2 การมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ

1) การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น: เกิดความขัดแย้งกันทางความคิด เกิดการแย้งซึ่งกันและกันซึ่งกระทบต่อผลมาจากการได้รับความเดือดร้อนของชุมชนที่อยู่ในแหล่งน้ำท่วมยังเป็นเวลาหลายวันต่อเนื่อง การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นนั้นย่อมมีความคิดและมุมมองที่แตกต่างกันเป็นเรื่องปกติ จึงเป็นบทบาทของเทศบาลที่จะเข้าไปชี้แจงให้ข้อมูลและเหตุผลในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมให้ประชาชนเข้าใจ และเข้าช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนด้วย

2) การให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ: การที่จะรอการตัดสินใจจากหลายๆ คนนั้นบางทีอาจไม่ทันเหตุการณ์ ในส่วนนี้จำเป็นต้องมีผู้นำที่ดี รับผิดชอบไวให้ทันต่อเวลา แต่ก็รับฟังแนวความคิดจากคนอื่นๆ ด้วย ถือว่าปัญหาข้อนี้ค่อนข้างน้อย เนื่องจากประชาชนมีความไว้วางใจ มีความเชื่อมั่นต่อเจ้าหน้าที่เทศบาล

3) การให้ประชาชนร่วมตรวจสอบได้: ปัญหาน้อยมากเนื่องจากเทศบาลมีการเปิดเผยข้อมูลให้ทราบ และมีงบประมาณสำรองไว้เบิกยามฉุกเฉิน แต่จะมีเพียงปัญหาการจ่ายเงินชดเชยที่เกิดจากประชาชนเข้าใจคลาดเคลื่อนไปจึงเป็นหน้าที่ของเทศบาลที่ต้องเข้าไปชี้แจงให้ประชาชนทราบข้อมูลที่ถูกต้องในการรับเงินชดเชย

การที่ประชาชนไม่เห็นความสำคัญ ขาดจิตสำนึกในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ถือว่าเป็นบทบาทของเจ้าหน้าที่ที่ต้องเข้าไปแก้ไขและให้ข้อมูลกับประชาชนจากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างนั้น มีทั้งค่านิยมในการดำเนิน

ชีวิตการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมเมืองส่วนจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นย่อมก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางความคิดยังส่งผลไปถึงการขาดจิตสำนึกในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม และมองว่าการแก้ไขปัญหาต่างๆ นั้นไม่ใช่ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเองแต่เป็นหน้าที่ของเทศบาลที่ต้องดูแล บริหารจัดการปัญหาต่างๆ อีกด้วย ผู้วิจัยมองว่าอาจเป็นเพราะผลกระทบเหล่านั้นไม่ได้กระทบแก่ชีวิตและทรัพย์สินโดยตรงต่อตัวบุคคลบางกลุ่มถึงแม้ว่าเทศบาลจะดำเนินกิจกรรมโครงการต่างๆ ในการส่งเสริมหรือการกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากนักส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมต้องได้รับการแก้ไขเพิ่มมากขึ้น

1.3 เสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม

จากการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้นในการเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม ผู้วิจัยพบว่า การปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครนนทบุรีกับชุมชน โดยให้ความรู้ความเข้าใจในบทบาทเทศบาลนครนนทบุรี ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนสอดคล้องกันในทางปฏิบัติ เสนอแผนงานหรือ โครงการควบคุมและแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อม จัดโครงการฝึกอบรมบุคลากรขององค์กรให้เข้าใจในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้

1.3.1 เสนอแนะให้ดำเนินการในลักษณะเป็นโครงการวิจัยปัญหา น้ำท่วมอย่างเป็นระบบจัดให้เป็นกลไก โดยเบื้องต้นสามารถทำการกระตุ้นเจ้าหน้าที่ของเทศบาลให้เข้ามาตรวจสอบ เพื่อหาสาเหตุ ปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นแต่ละชุมชนให้สอดคล้องกับนโยบายเทศบาลนครนนทบุรี โดยการมีส่วนร่วมแบบสังเกตการณ์ ซึ่งสามารถดำเนินการได้จริง และไม่กระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนทำข้อมูล เก็บรวบรวมข้อมูลจากคนพื้นที่ เพื่อวางแผนเตรียมการ ก่อน น้ำท่วม ขณะน้ำท่วม และหลังน้ำท่วม เพื่อพร้อมรับมือกับปัญหา น้ำท่วม พื้นที่ที่เสี่ยงต้องมีการสำรวจ เพื่อหาโครงการถาวรป้องกันปัญหา น้ำท่วมในอนาคตต่อไป

1.3.2 เสนอแนะให้จัดตั้งทีมงานในการเสริมทักษะในการถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงานบุคลากรให้มีศักยภาพก่อนออกมาเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชน เพื่อกำหนดงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันระหว่างเทศบาลกับชุมชนเป็นการให้ความรู้กับประชาชนในการเตรียมความพร้อมหรือให้แนวทางป้องกันเมื่อเกิดเหตุการณ์ น้ำท่วมในอนาคต

1.3.3 เพิ่มงบประมาณในการสร้างคันกั้นน้ำถาวรจากรัฐบาลกลางที่ต้องเข้ามาสนับสนุนและงบประมาณจะต้องเพียงพอ มีการจัดสรรเป็นอย่างดีต่อโครงการต่างๆ เพื่อการจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ให้เพียงพอ มีสำรองใช้ในกรณีที่น้ำสูงเพื่อเป็นการป้องกันน้ำท่วม การทำเขื่อนถาวร เสริมความสูงประตูน้ำ และการขุดลอกกูกคลองต่างๆ

1.3.4 การนำแนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมต่างๆมาเป็นกรณีศึกษาเพิ่มเติม เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับพื้นที่เขตเทศบาลนครนนทบุรี และเป็นการเสริมสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆที่จะสามารถนำมาใช้แก้ปัญหาน้ำท่วมในเขตพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรีได้

รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับรู้และเข้าใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ส่งเสริมการประสานความร่วมมือกับภาคประชาชน และชุมชนในท้องถิ่นด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องแล้ว มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

1) เสนอแนะให้ประชาชน ผู้ประกอบการในชุมชนได้มีการไปสัมมนาศึกษาดูงานที่อื่นๆ ที่มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมที่ประสบผลสำเร็จ เพื่อเป็นแนวทางในการนำมาปรับปรุง และปฏิบัติในพื้นที่ของตนเอง เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงถึงแม้ว่าเทศบาลนครนนทบุรีประสบผลสำเร็จในการป้องกันน้ำท่วมก็ตาม

2) เสนอแนะให้ส่งเสริมประสานงานความร่วมมือกับภาคประชาชน และชุมชนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในเชิงประจักษ์ที่ประสบผลสำเร็จของการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อาจจะเป็นลักษณะการรายงานผลของการดำเนินการให้กับชุมชนทราบเป็นระยะๆ เป็นต้น

2. อภิปรายผล

จากผลวิจัยที่ได้สรุปในข้างต้น ผู้วิจัยแยกการอภิปรายตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยออกเป็น 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

2.1 บทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมจากผลอภิปรายได้ว่า บทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม คือ เทศบาลนครนนทบุรี ได้นำกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัดนนทบุรี มาปรับใช้โดยนำยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัด ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข

จังหวัด ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และนโยบายผู้บริหารเทศบาลนครนนทบุรีมาใช้ เช่น การพัฒนา และส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน ให้มีสุขภาวะที่ดี และอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี พัฒนาระบบ บริหารจัดการที่ติดตามหลักธรรมาภิบาล โดยเน้นบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการมีส่วนร่วม ร่วมกับประชาชน มีการจัดทำโครงการดำเนินกิจกรรมในลักษณะของการส่งเสริมการมีส่วนร่วม แบบบูรณาการร่วมวิเคราะห์ปัญหา และให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น เช่น จัดอบรม ให้แก่ประชาชนจัดกิจกรรมร่วมกับชุมชนในการพัฒนาแหล่งน้ำ การขุดลอกคูคลองต่างๆ ในเขต พื้นที่ กิจกรรมประกวดคลองสวยน้ำใสเพื่อให้ประชาชนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมรวมทั้งเผยแพร่และประชาสัมพันธ์การมีส่วนร่วมผ่านช่องทางเว็บไซต์ วารสาร หนังสือ เอกสาร แผ่นพับ โบปปลิว แผ่นป้าย และสื่อกระจายเสียงของชุมชนเพื่อสร้างค่านิยม และจิตสำนึก การมีส่วนร่วมให้กับประชาชน โดยส่งเสริมให้เยาวชน และผู้ประกอบการต่างๆ รวมทั้งประชาชน ในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมทุกๆปี และยังส่งเสริมด้านการประชุม สัมมนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่าง ชุมชน ซึ่งเป็นแกนหลักในการนำนโยบายเทศบาลนครนนทบุรี ไปสู่แนวทางปฏิบัติหรือถ่ายทอด ให้แก่ประชาชน โดยใช้หลักการบริหารจัดการที่ดีมาบูรณาการทำงานร่วมกัน ตลอดจนวางแผนการ ส่งเสริมกิจกรรม เพื่อร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมป้องกันและแก้ไขปัญหา ร่วมตรวจสอบและประเมินผล เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกันและยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายเทศบาลนครนนทบุรี ตาม อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในหมวด 14 ดังนี้ คือ (นนทวัฒน์ บรรณานันท์ 2552: 158-159)

2.1.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไป มาตรา 283 กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมี อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนใน ท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารการจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึง ความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวข้างต้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.2 อำนาจหน้าที่เฉพาะด้าน รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ได้กำหนดไว้ 2 กรณี คือ

1) ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 289 รัฐธรรมนูญได้ กำหนดลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี อำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม มีสิทธิที่จะจัดศึกษา อบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และเข้าไปมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของ ชาติ

2) อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 290 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายบัญญัติ คือการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

ทั้งนี้เทศบาลนครนนทบุรี ได้กำหนดไว้ในนโยบายหลักในการบริหารงานของเทศบาลนครนนทบุรี คือ นโยบายการปรับปรุงฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ปรับปรุงระบบการระบายน้ำชุมชนที่ประสบน้ำท่วม โดยส่งเสริมความร่วมมือของชุมชนในการดูแลรักษาคลองสาธารณะ โดยการช่วยกันขุดลอกคูคลองและรักษาสิ่งแวดล้อมในชุมชนทั้งเรื่องขยะและท่าคลอง เป็นต้น

จากวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้นยังสอดคล้องกับบทบาทของเทศบาลนครนนทบุรีที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่เหมือนกันกับแนวคิดของโกวิท พวงงาม (2546: 24-25) ว่าเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นดังนี้

ก. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีเงินงบประมาณ สามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

ข. เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

ค. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

ทั้งนี้เพื่อสอดคล้องกับบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีตามกรอบงานวิจัยที่ต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่ตนประสบ ดังนี้ การให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น การให้ประชาชนได้ร่วมมือปฏิบัติงานกับเทศบาล การให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ และการให้ประชาชนร่วมตรวจสอบได้ ซึ่ง

เป็นไปตามกลไกและกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือเป็น การกระตุ้นให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่ว่่มกับเทศบาลได้

2.2 ปัญหาและอุปสรรคของบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่ว่่ม

จากผลการวิจัยอภิปรายได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญต่อบทบาทเทศบาลนคร นนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่ว่่ม มีข้อจำกัดในเรื่องการขาดแคลน บุคลากรที่ลงพื้นที่ยังมีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในการถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมี ส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่ว่่ม ปัญหาการไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหา การกระจายข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชน และปัญหาด้านงบประมาณที่สอดคล้องกับแนวคิดของ (ปรัชญา เวสารัชช์ 2528: 5-7) เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม คือ (1) การมีส่วนร่วมเป็นการประจันหน้า สะท้อนลักษณะการแจกแจงแบ่งสรรอำนาจในการตัดสินใจที่ผิดแผกไปจากเดิม มองได้ว่าเป็นการ ประจันหน้าระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มสังคม กลุ่มชนชั้นต่างๆ (2) การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของ กลุ่มและขบวนการในการเข้าร่วม พิจารณาจากการมีส่วนร่วมจากการวิเคราะห์โครงสร้าง วิธีดำเนินการ ตลอดจนสภาพแวดล้อมของกลุ่มและขบวนการที่เกี่ยวข้องในการเข้าร่วม โดยเน้น องค์ประกอบสำคัญที่ก่อให้เกิดพลัง เช่น โครงสร้างและการจัดรูปองค์การภายในกลุ่มหรือภายใน ขบวนการ ให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อีกองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญคือ “ผู้นำ” กับ “ผู้ตาม” (3) การมีส่วนร่วมเป็นประสบการณ์เฉพาะบุคคล การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของพฤติกรรมกลุ่ม แต่ ขณะเดียวกันการตัดสินใจเข้าร่วมกับกลุ่มเป็นการตัดสินใจของบุคคล เช่น แรงจูงใจ ความรู้สึก แปรลกแยก (4) การมีส่วนร่วมในโครงการหมายถึงการมีส่วนร่วมที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมการ พัฒนาเฉพาะด้าน และเป็นโครงการที่มุ่งให้ผู้ได้รับผลประโยชน์มีส่วนร่วม.การมีส่วนร่วมเป็น นโยบาย การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องเดียวกันกับประชาธิปไตย

อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญ คือ ความขัดแย้งกันระหว่างประชาชน ก่อให้เกิด ผลกระทบต่อการดำเนินการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะการมีส่วนร่วมนั้นต้อง อาศัยความสัมพันธ์เชื่อมโยงทั้งภาครัฐภาคเอกชนภาคประชาชนซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับ แนวคิดของ ประเวศ วะสี (อ้างในชัยพร เจริญตน 2548: 33) ได้เสนอแนวคิดไว้คือทำอย่างไรให้ภาค สังคมหรือภาคประชาชนเกิดความเข้มแข็งที่เรียกว่า “สังคมมานุษยภาพ” ก็ต้องพัฒนาให้เกิดความ เข้มแข็งที่ชุมชนมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกัน หรือมีความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการ ติดต่อกันสื่อสารกันหรือมีการรวมกลุ่มกัน เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น

2.3 เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วม

จากผลการวิจัยอภิปรายได้ว่า การดำเนินงานของบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ชุมชนสูงสุด ซึ่งต้องนำหลักการบริหารจัดการมาบูรณาการร่วมกับประชาชน ผู้ประกอบการร้านค้า และประชาชน ได้มีแนวคิดที่สอดคล้องกันในทางปฏิบัติเป็นหลักการดำเนินการและแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องและชัดเจน การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับรู้และเข้าใจในการเข้ามามีส่วนร่วม โดยการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนการสร้างเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานแก่ประชาชน ให้มีความสอดคล้องกันเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ที่สอดคล้องกับแนวคิดของ (ปธาน สุวรรณมงคล 2554: 25-28) อำนาจที่รัฐกระจายไปสู่ท้องถิ่น มีอยู่ประเด็นหนึ่งว่า การระบิผิดชอบต่อสาธารณะ เมื่อรัฐกระจายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรมาให้แล้ว ท้องถิ่นจะต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ และประชาชนที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และมาตรฐานการบริการที่รัฐกำหนด ในขณะเดียวกันประชาชนก็ต้องรับผิดชอบร่วมกันในการตรวจสอบการใช้อำนาจและทรัพยากรการบริหารที่รัฐมอบให้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริงด้วย

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การสร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชน โดยการให้เข้าร่วมคิดวิเคราะห์ปัญหา และพัฒนาไปสู่การปฏิบัติร่วมกัน โดยการจัดการประชุมร่วมกับเทศบาลนครนนทบุรี ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องชุมชนในท้องถิ่น เป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งความคิดของผู้วิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับผลงานวิจัยของสินทบ มั่นคง (2552: บทคัดย่อ) เรื่องบทบาททางการเมืองของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอำเภอแม่เมาะต่อปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ได้กล่าวสรุปผลวิจัยเสนอแนะการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอำเภอแม่เมาะ การไฟฟ้าฝายผลิตแห่งประเทศไทยควรส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และควรมีการรวมกลุ่มพร้อมทั้งผู้นำที่เข้มแข็งร่วมมืออย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะนำพากลุ่มประชาสังคมไปในทิศทางของการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปในลักษณะที่เป็นรูปธรรมและเป็นการแก้ไขปัญหาแบบยั่งยืน นั้นเป็นแนวทางหนึ่งในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วมด้วยเช่นกัน เพราะการร่วมมืออย่างสามัคคีพร้อมนำพาชุมชนก้าวหน้าพัฒนาและแก้ไขจุดที่บกพร่องร่วมกันนั้นเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องเข้ามาให้ความสนใจและมีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่เทศบาลให้มากที่สุดเพื่อตนเองและเพื่อส่วนร่วมถึงจะถือเป็นการแก้ไขแบบยั่งยืน

3. ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยและการอภิปรายผลการวิจัยเบื้องต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

3.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

3.1.1 ควรให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และเกิดการรับรู้ ข้อมูลอย่างแท้จริง ป้องกันข่าวลือและลดความขัดแย้งของประชาชนในชุมชน กระตุ้นการเข้ามามี ส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วไปได้

3.1.2 ควรให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นการจัดทำประชาคมเมืองเพื่อให้เกิด มุมมองแนวทางแก้ไขปัญหาทั่วไวมากขึ้น เทศบาลรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อหาแนว ทางแก้ไขในทิศทางเดียวกัน และยังส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา ทั่วไวม

3.1.3 ควรให้ประชาชนได้ร่วมมือปฏิบัติงานกับเทศบาล ถือว่าเป็นการแสดงออก ในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั่วไวม ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนเกี่ยวกับ บทบาทอาสาสมัคร จิตอาสาที่เข้ามาช่วยงานกับเทศบาลในการป้องกันน้ำท่วม

3.1.4 ควรให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ ไม่ว่าจะจัดการดำเนินแผนการเกี่ยวกับการ แก้ไขปัญหาน้ำท่วมประชาชนต้องได้รับข้อมูลและแผนดำเนินการที่เทศบาลจัดขึ้น โดยการเข้าร่วม ประชุมหรือสัมมนา เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาน้ำท่วมร่วมกันกับเทศบาล และเป็นการเปิดโอกาส ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาทั่วไวมด้วย

3.1.5 ควรให้ประชาชนร่วมตรวจสอบได้ ทั้งแผนการดำเนินงานบทบาทเจ้าหน้าที่ ในการแก้ไขปัญหาทั่วไวม รวมไปถึงงบประมาณในการใช้จ่ายต่างๆเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วม นั้น ประชาชนจะต้องได้รับข้อมูลอย่างเปิดเผย ซึ่งเทศบาลนครนนทบุรี ได้มีการจัดทำหนังสือเอกสาร และข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตเพื่อบริการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญห าทั่วไวมด้วย

3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

3.2.1 ควรจะศึกษาเชิงลึกในแต่ละชุมชนที่อยู่ในเขตเทศบาล โดยเน้นการ ดำเนินงานเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

3.2.2 ควรเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนภาคอุตสาหกรรม และผู้ประกอบการ ร้านค้าต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาทั่วไวมเพื่อการแก้ไขปัญห าแบบบูรณาการ และ สร้างความเข้มแข็งในชุมชนอย่างยั่งยืน

3.2.3 ควรศึกษาโครงการต้นแบบจากชุมชนอื่นๆ และนำมาประยุกต์ในการปฏิบัติการพัฒนาการดำเนินงานบทบาทเทศบาลต่อไป

3.2.4 ควรศึกษาวิจัยเปรียบเทียบในเรื่องลักษณะเดียวกันในพื้นที่อื่นๆ เพื่อเปรียบเทียบผลการวิจัยที่เกิดขึ้น และเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ร่วมต่อไป



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น “คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น”.
- เกศินี แปรคันธ์. (2553). *บทบาทองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาอำเภอเมืองนนทบุรี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยกำแพง, กรุงเทพฯ.
- โกวิท พวงงาม. (2553). *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบริการสาธารณะ. เอกสารการ สอนชุดวิชาประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการ บริการสาธารณะ. หน่วยที่ 8. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2-28.*
- จิรัฐติกาล วงษา. (2555). *บทบาทเทศบาลนครปากเกร็ดในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการแก้ไขปัญหาหน้าเสี่ย*. (ค้นคว้าอิสระปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- จุมพล หนิมพานิช. (2553). *แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น. เอกสารการสอนชุดวิชา ประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น ในแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น. หน่วยที่ 3. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์, 33-43.*
- ฉกาจ พรหมดีสาร. (2553). *ปัจจัยความสำเร็จในการหาเสียงเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดนครราชสีมา ของนายแพทย์สำเริง แหยมกระ โทก กรณีศึกษาการเลือกตั้ง วันที่ 10กุมภาพันธ์ 2551*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- ชัยพร เจียมตน. (2548). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- ชัยสิทธิ์ ภูวภิรมย์ขวัญ. (2547). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของกรรมการชุมชนในการบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์)มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- ฉิมมพร ค่ายหนองสรวง. (2552). *พฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการ สังกัดกองพลทหารช่าง อำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตร มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- ทวิดา กมลเวชช. (2554). *คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- เทศบาลนครนนทบุรี. (2554). *วารสารเทศบาลนครนนท์*. นนทบุรี.

- เทศบาลนครนนทบุรี. (2554). *การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน*. นนทบุรี.
 นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. (พิมพ์ครั้งที่ 5) กรุงเทพมหานคร:
 โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- นฤมล ปิณฑะบุตร (2559, 24 กุมภาพันธ์) ประธานชุมชนวัดปลับพา-วัดเขมา
 สัมภาษณ์โดย สุพัตรา ม่วงน่วม ชุมชนวัดปลับพา-วัดเขมา หมู่ 8 ตำบลสวนใหญ่ อำเภอ
 เมือง จังหวัดนนทบุรี
- บริษัท วอเตอร์ดีเวลอปเม้นท์คอนซัลแต้นส์กรุ๊ป จำกัด. (2555). *รายงานฉบับสมบูรณ์การสำรวจ
 และออกแบบระบบระบายน้ำและระบบป้องกันน้ำท่วม*.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). *การกระจายอำนาจแนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*.
 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประวี แสงแก้ว (2559, 24 กุมภาพันธ์) ประธานชุมชนวัดนครอินทร สัมภาษณ์โดย สุพัตรา ม่วงน่วม
 ชุมชนวัดนครอินทรตำบลสวนใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
- ประสิทธิ์พงษ์ คีวาจัน (2559, 22 มกราคม) รองนายกเทศมนตรี สัมภาษณ์โดยสุพัตรา ม่วงน่วม 139
 หมู่ 8 ตำบลบางกระสอบ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2528). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท*.
 สถาบันไทยศึกษา: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เปี่ยมศักดิ์ ต้นนิรัตน์ (2559, 27 มกราคม) ปลัดเทศบาลนครนนทบุรี
 สัมภาษณ์โดย สุพัตรา ม่วงน่วม 139 หมู่ 8 ตำบลบางกระสอบ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
- พระมหาสุทิตย์ อาภากรโ. (2553). *แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น. เอกสารการสอนชุด
 วิชาประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น ในแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น*. หน่วยที่ 2
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์, 9-21.
- พิศาล พรหมพิทักษ์กุล. (2557). *แนวทางในการจัดการอุทกภัย: กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี*
 สถาบันพระปกเกล้า (พฤษภาคม-สิงหาคม) 2557.
- พรศรี กิจธรรม และคณะ. (2557). *ฝ่าวิกฤตน้ำท่วมมหาโหด 2554 เทศบาลนครนนทบุรี*.
 กรุงเทพมหานคร: คูไอ้-อาร์ต.
- ไพรัตน์ เดชะรินทร์. (2524). *การบริหารงานพัฒนาชนบท*. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- เพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ (2559, 4 กุมภาพันธ์) หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
 สัมภาษณ์โดยสุพัตรา ม่วงน่วม 139 หมู่ 8 ตำบลบางกระสอบ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี

- มนัส ฤกษ์วิธี พท. (2559, 24 กุมภาพันธ์) ประชานชุมชนวัดโพธิ์ทองล่าง
 สัมภาษณ์โดย สุพัตรา ม่วงน่วม ชุมชนวัดโพธิ์ทองล่างตำบลบางเขน อำเภอเมือง
 จังหวัดนนทบุรี
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*
ฉบับกฤษฎีกา. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก . 18-19 และ 112-116.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพมหานคร:
 นามมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น.
- วีรวัฒน์ อินทรลักษณ์ (2559, 27 มกราคม) สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี
 สัมภาษณ์โดยสุพัตรา ม่วงน่วม 139 หมู่ 8 ตำบลบางกระสอบ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
- สมคิด สุวรรณ (2559, 24 กุมภาพันธ์) ประชานชุมชนคลองบางซื่อ
 สัมภาษณ์โดยสุพัตรา ม่วงน่วม คลองบางซื่อ ตำบลบางกระสอบ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
- สมนึก ธนเดชากุล (2559, 4 กุมภาพันธ์) นายกเทศมนตรี สัมภาษณ์โดย สุพัตรา ม่วงน่วม
 139 หมู่ 8 ตำบลบางกระสอบ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
- สมพงษ์ เทียนเงิน (2559, 27 มกราคม) สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี
 สัมภาษณ์โดย สุพัตรา ม่วงน่วม 139 หมู่ 8 ตำบลบางกระสอบ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
- สมัช จรเสมอ (2559, 22,27 มกราคม, 4 กุมภาพันธ์) สมาชิกเทศบาลนครนนทบุรี
 สัมภาษณ์โดย สุพัตรา ม่วงน่วม 139 หมู่ 8 ตำบลบางกระสอบ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
- สินทพ มั่นคง. (2552). *เรื่องบทบาททางการเมืองของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอำเภอแม่เมาะ*
ต่อปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง. (วิทยานิพนธ์ปริญญา
 รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- สุทธิพงษ์ หนูเนตร. (2550). *การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย*
พัฒนาชุมชน กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางขัน
จังหวัดนครศรีธรรมราช. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์
 ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- สุรินทร์ สะและสกุล (2559, 24 กุมภาพันธ์) ประชานชุมชนคลองบางซื่อ
 สัมภาษณ์โดย สุพัตรา ม่วงน่วม หมู่ 9 ตำบลสวนใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
- สุริยา แก้วนาราย. (2547). *บทบาทด้านสิ่งแวดล้อมของคณะผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหาร*
ส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาคร. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
 ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, นครปฐม.

องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก องค์การมหาชน. (2556). *ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง*

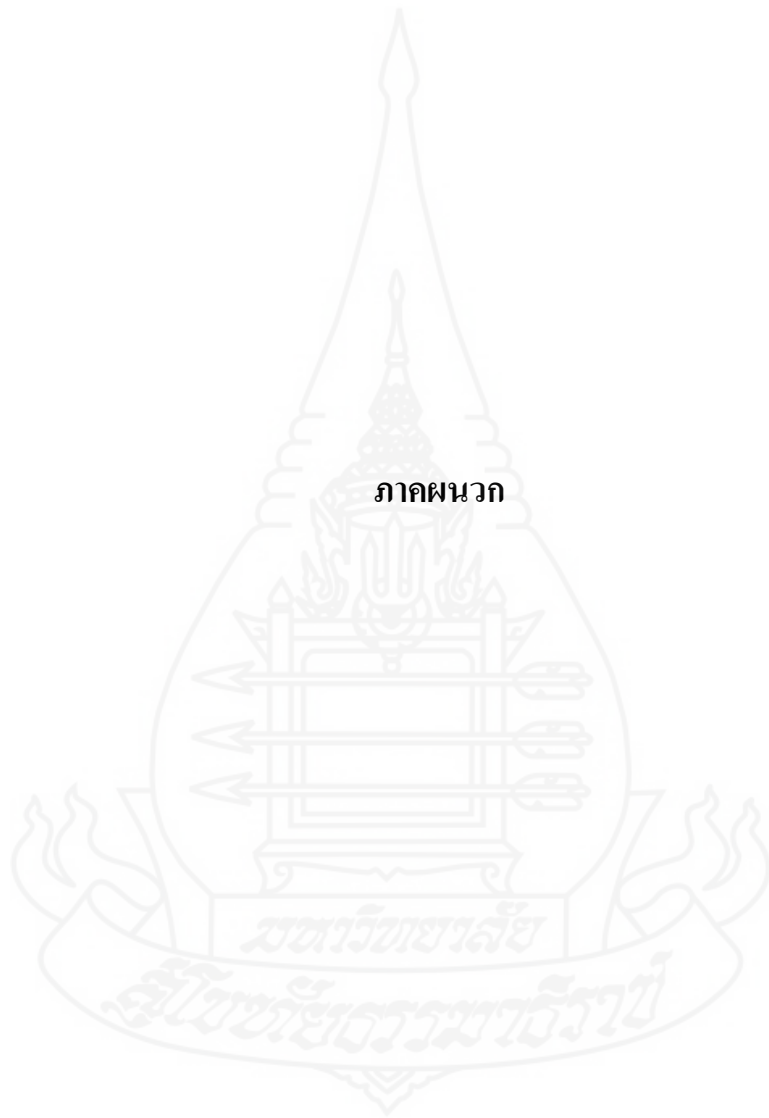
สภาพภูมิอากาศโลก. สืบค้นจาก <http://www.tgo.or.th>

อภิวัฒน์เพชรเรือง (2559, 27 มกราคม) สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี

สัมภาษณ์โดย สุพัตรา ม่วงนุ่ม 139 หมู่ 8 ตำบลบางกระสอบ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
โอเคเนชั่น. (2555). *พื้นที่วิกฤตทุเรียนดั้งเดิมเมืองนนท์*. สืบค้นจาก <http://www.oknation.net>



ภาคผนวก



ภาคผนวก ก
บุคคลที่สัมภาษณ์



- | | |
|----------------------------|--|
| 1. นฤมล ปิณฑะ | ประธานชุมชนวัดพลับพลาวัดเขมา |
| 2. ประวี แสงแก้ว | ประธานชุมชนวัดนครอินทร |
| 3. ประสิทธิ์พงษ์ คีวาจัน | รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครนนทบุรี |
| 4. เปี่ยมศักดิ์ ตันนิรัตน์ | ปลัดเทศบาลนครนนทบุรี |
| 5. เพิ่มพงษ์ พุ่มวิเศษ | หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม |
| 6. พท.มนัส ฤกษ์วิธิ | ประธานชุมชนวัดโพธิ์ทองล่าง |
| 7. วีรวัฒน์ อินทรลักษณ์ | สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี |
| 8. สุรินทร์ สะและสกุล | ประธานชุมชนคลองบางซื่อ |
| 9. สมคิด สุวรรณ | ประธานชุมชนคลองบางซื่อ |
| 10. สมนึก ธนเดชากุล | นายกเทศมนตรี |
| 11. สมัช จรเสมอ | สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี |
| 12. สมพงษ์ เทียนเงิน | สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี |
| 13. อภิวัฒน์เพชรเรือง | สมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี |



ภาคผนวก ข
แบบสัมภาษณ์



แบบสัมภาษณ์
การศึกษาค้นคว้าอิสระ
เรื่อง

บทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมพ.ศ.2554

คำชี้แจงแบ่งสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 บทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วม

ตอนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคของบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วม

ตอนที่ 3 ศึกษาการเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วม

แบบสัมภาษณ์นี้ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมข้อมูล ความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับบทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วม กรุณาตอบคำถามตามความเป็นจริงหรือตามความคิดเห็นของท่าน โดยคำตอบและข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์จะถือเป็นความลับที่สุด ผู้ศึกษาจะนำคำตอบหรือความคิดเห็นของท่านมาประมวลและวิเคราะห์เพื่อการวิจัยในภาพรวมเท่านั้น ซึ่งจะสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีหากได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีในการให้ข้อมูลจากท่าน และขอขอบคุณทุกท่านมา ณ โอกาสนี้

นางสาวสุพัตรา ม่วงน่วม
นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

แบบสัมภาษณ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระ

**เรื่อง บทบาทเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม พ.ศ.2554**

ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....อายุ.....ปี

ที่อยู่.....

วุฒิการศึกษา.....สาขาวิชา.....

สถาบันการศึกษา.....

อาชีพปัจจุบันของท่าน.....

วันที่สัมภาษณ์.....เดือน.....พ.ศ.

ตอนที่ 1ท่านคิดว่าเทศบาลนครนนทบุรีมีบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาอย่างไร

1.การให้ข้อมูลข่าวสาร

.....
.....
.....
.....
.....

2.การเปิดให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น

.....
.....
.....
.....
.....

3.การให้ประชาชนได้ร่วมมือปฏิบัติงานกับเทศบาล

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4.การให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5.การให้ประชาชนร่วมตรวจสอบได้

.....

.....

.....

.....

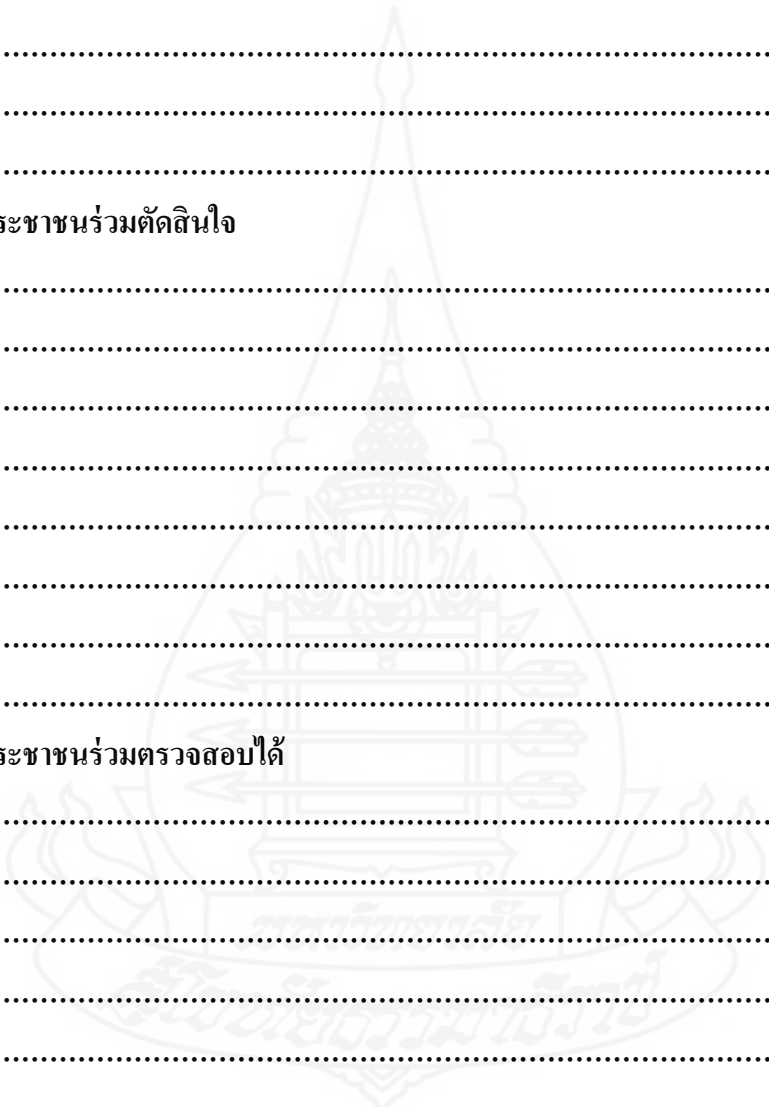
.....

.....

.....

.....

.....



ตอนที่ 2 ท่านคิดว่าปัญหาและอุปสรรคใดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของเทศบาลนครนนทบุรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาต่างๆหรือไม่ มากน้อยเพียงไร และอย่างไร

1.การให้ข้อมูลข่าวสาร

.....
.....
.....
.....

2.การเปิดให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น

.....
.....
.....
.....

3.การให้ประชาชนได้ร่วมมือปฏิบัติงานกับเทศบาล

.....
.....
.....
.....

4.การให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ

.....
.....
.....
.....

5.การให้ประชาชนร่วมตรวจสอบได้

.....
.....
.....
.....

ตอนที่ 3 ท่านมีความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขบทบาทเทศบาลนครนนทบุรี ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาต่างๆนี้ได้อย่างไร

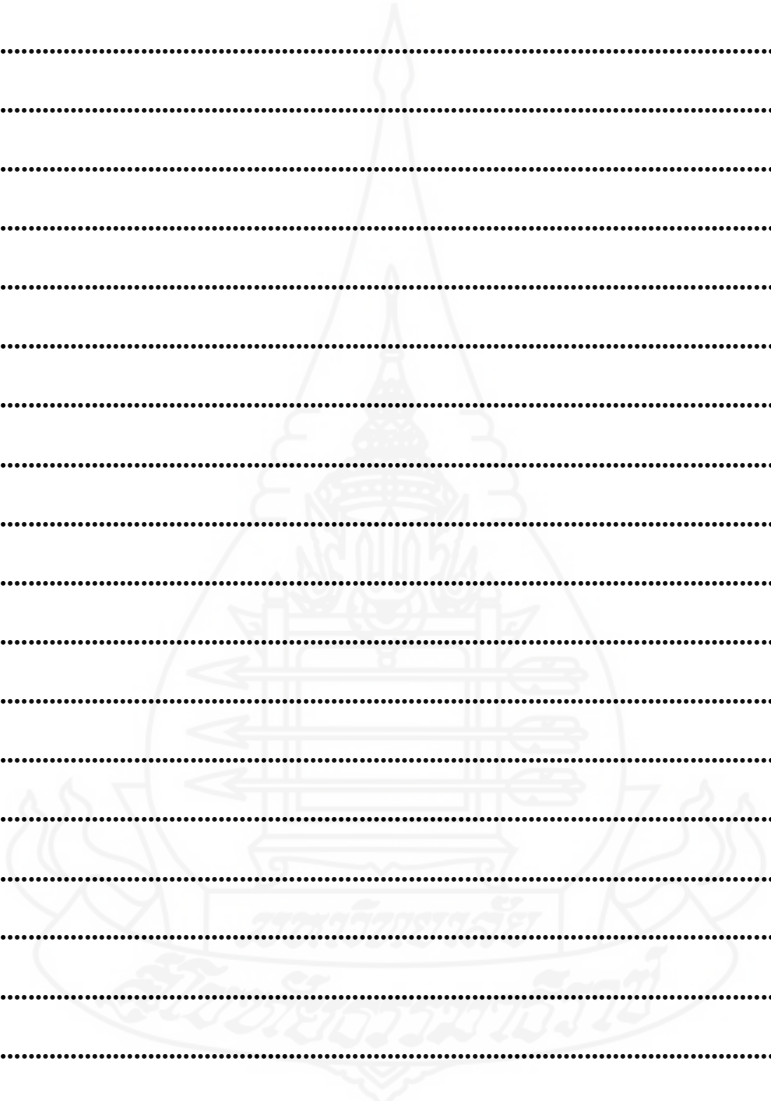
1.....
.....
.....
.....
.....
.....

2.....
.....
.....
.....
.....
.....

3.....
.....
.....
.....
.....
.....

4.....
.....
.....
.....
.....
.....

5.....
.....
.....
.....
.....
.....



ประวัติผู้ศึกษา

| | |
|--------------------------|--|
| ชื่อ | นางสาวสุพัตรา ม่วงนุ่น |
| วัน เดือน ปีเกิด | 5 ตุลาคม 2529 |
| สถานที่เกิด | อำเภอคลองสามวา กรุงเทพมหานคร |
| ประวัติการศึกษาปริญญาตรี | วทบ.คณะกายภาพบำบัด มหาวิทยาลัยรังสิต |
| สถานที่ทำงาน | The Skin Doctors สาขาเซ็นทรัลลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร |
| ตำแหน่ง | นักกายภาพบำบัด |

