

การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ : กรณีศึกษา เทศบาล
นครปากเกร็ด

นางสาวเพิ่มพร รวบรวม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2557

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

COMMUNITY -
BASED DISASTER MANAGEMENT UNDER THE DECENTRALIZATION POLICY : A CASE STUDY OF PAK KRET MUNICIPALITY



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration Program in Public Administration
Department of Public Administration
Faculty of Political Science
Chulalongkorn University
Academic Year 2014
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้ นโยบายการกระจายอำนาจ : กรณีศึกษา เทศบาลนคร ปากเกร็ด
โดย	นางสาวเพิ่มพร รอมเมฆ
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร. ชนิตา จิตตรุทธะ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชนิตา จิตตรุทธะ)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ พิพัฒน์ ไทยอารี)

เพิ่มพร รวมเมฆ : การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ :
กรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ด (COMMUNITY - BASED DISASTER MANAGEMENT UNDER
THE DECENTRALIZATION POLICY : A CASE STUDY OF PAK KRET MUNICIPALITY) อ.ที่ปรึกษา
วิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร. ชนิตา จิตตพรุณะ, 271 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน
กรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ด ในมิติของการกระจายอำนาจและลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยศึกษา
เปรียบเทียบผ่านการจัดการอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 และ ปี พ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด เพื่อทำความเข้าใจ
เข้าใจสภาพปัญหาด้านการกระจายอำนาจและการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่น พร้อมทั้งเสนอแนวทางในการแก้ไข ผู้
ศึกษาอาศัยการศึกษาข้อมูลจากเอกสารและดำเนินการศึกษาวิจัยภาคสนามด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่
การสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประกอบด้วย
เจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ดที่ปฏิบัติงานด้านการจัดการอุทกภัย ประธานชุมชน พร้อมทั้งสัมภาษณ์
ผู้เชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของหน่วยวิเคราะห์ระดับชุมชนและองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันต่อประเด็นความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัย
พิบัติ กล่าวคือ ประชาชนทั่วไปเห็นว่าการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการ
อุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า ความเป็นอิสระในการจัดการตนเองเป็น
ปัจจัยหลักที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น การมีส่วนร่วมและความ
เป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงช่วยยกระดับความสามารถในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็น
ฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากความแตกต่างของการจัดการอุทกภัยในปี
พ.ศ. 2538 กับปี พ.ศ. 2554 เมื่อเทศบาลนครปากเกร็ดมีอิสระในการจัดการตนเองเพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด
ทำให้สามารถระดมทรัพยากรเพื่อเตรียมพร้อมในการป้องกันอุทกภัย และบริหารจัดการได้อย่างต่อเนื่อง แม้ว่า
ท้องถิ่นจะมีข้อจำกัดด้านอัตราค่าจ้างของบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ และปัญหาความล่าช้าในการจัดการภัยพิบัติ แต่ด้วย
ความร่วมมือทั้งจากชุมชน อาสาสมัคร ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเรียนรู้จากอุทกภัยตั้งแต่
อดีตถึงปัจจุบัน ความสามารถของผู้นำ และความเสียสละของประชาชนจึงสามารถวางแผนล่วงหน้าได้อย่างเป็น
ระบบผ่านนครปากเกร็ดโมเดล ข้อเสนอแนะจากการศึกษา คือ ภาครัฐควรถ่ายโอนทรัพยากรด้านการจัดการ
อุทกภัยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพซึ่งเป็นต้นแบบในด้านการจัดการภัยพิบัติ นอกจากนี้ ควรพัฒนา
ข้อมูลสถานการณ์อุทกภัย ระดับน้ำ และระบบการสื่อสาร เพื่อเป็นประโยชน์กับการประสานงานกันของทุกภาคส่วน
ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมพร้อมเพื่อรับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง โดยเริ่มจาก
ปรับปรุงโครงสร้างองค์การให้มีความเฉพาะด้าน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในลักษณะของเครือข่าย พร้อมทั้งสร้าง
จิตสำนึกด้านความปลอดภัยให้กับชุมชนท้องถิ่นและประชาชนทั่วไป

ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์ ลายมือชื่อนิสิต

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5580620024 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORDS: DECENTRALIZATION / PARTICIPATION / COMMUNITY BASED DISASTER MANAGEMENT

PERMPORN RUAMMEK: COMMUNITY - BASED DISASTER MANAGEMENT UNDER THE DECENTRALIZATION POLICY : A CASE STUDY OF PAK KRET MUNICIPALITY. ADVISOR: ASSOC. PROF. CHANIDA JITTARUTTHA, Ph.D., 271 pp.

This thesis aimed to study the efficiency of Community-Based Disaster Management: a case study of Pakkret municipality. The research focused on studying the decentralization to local government and community involvement aspects as well as examining problems and obstacles to the decentralization and local community-based disaster management operation in order to understand and propose approaches for problem solving. The comparative study between the 1995 and 2011 flood was done by assuming the following temporary hypothesis: the decentralization to local government according to decentralization theory allows local government to have autonomy management and the community to involve with disaster management on their decision - making, which will enhance the capacity and efficiency of the local in using community - based disaster management. The qualitative research method, which employed direct observation, participant observation, in-depth interview and focus group instruments, was utilized in this study. The study found that people's opinion is entirely different than those of local government officials; that is, in people's attitude, participation is the key factor to the success of disaster management. However, local government viewed that its autonomy is a vital factor. Nevertheless, these two factors affect to efficiency of community based disaster management. Since Pakkret municipality had encountered floods numerously, the lessons that Pakkret municipality officials, community leaders, and local residents had learned allow them to manage and plan ahead systematically. Pakkret municipality also has its autonomy as well as the capable leaders, who sacrifice themselves and collaborate the participation from the residents both inside and outside the area along with the coordination among local government; therefore, it can manage disaster problems efficiently. Following are recommendations obtained from the study: The government should transfer mission, expert personnels, and disaster management resources to local government so that they can begin with pilot local government. Moreover, overall flood situation data should be improved. At the same time, local government should prepare to accept resources from the central government by improving organization structure to be more specialized or skilled along with promoting network coordination and safety awareness to local communities and citizen in general.

Department: Public Administration

Student's Signature

Field of Study: Public Administration

Advisor's Signature

Academic Year: 2014

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ชนิตา จิตตรุทธะ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทั้งในทางวิชาการและการดำเนินชีวิต เป็นแบบอย่างของนิสิตต่อความมีระเบียบวินัย ความซื่อตรงและความรับผิดชอบต่อผลงาน ที่กรุณาชี้แนะ ตกเดือน พร้อมทั้งให้กำลังใจนิสิตด้วยดีเสมอ ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ผู้ซึ่งเป็นแบบอย่างในการอุทิศตนและทุ่มเทต่อการทำงานทางด้านวิชาการ ที่ได้ชี้แนะกระตุ้นให้นิสิตตั้งคำถามต่อสิ่งต่างๆ และรองศาสตราจารย์ พิพัฒน์ ไทยอารี ผู้ทรงคุณวุฒิฯ ที่คอยกระตุ้นเตือนนิสิตให้ศึกษาค้นคว้าและแสวงหาความรู้อยู่เสมอ

การศึกษานี้ยังได้รับการอนุเคราะห์เป็นอย่างดีในการค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสำรวจภาคสนามทั้งจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนผู้ที่ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่การจัดทำวิทยานิพนธ์ ผู้ศึกษาขอขอบคุณ คุณวิรัตน์ บรรดาศักดิ์ รองนายกเทศมนตรี เทศบาลนครปากเกร็ด คุณจิรวัดน์ สว่างเนตร ที่ปรึกษานายกฯ นางสาวเพชรดา เวชศรี หัวหน้าส่วนงาน กองวิชาการและแผนงาน. นางสาวรุ่งนภา กิม่วงสง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6ว ที่คอยช่วยเหลืออำนวยความสะดวกและติดต่อประสานงานกับทางเทศบาลนครปากเกร็ดให้กับผู้ศึกษา คุณประเสริฐ ตันติวัชรประกาย ผู้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนชาวบ้านในแต่ละชุมชนที่ช่วยให้ชี้แนะผู้ศึกษาและเอื้อข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาครั้งนี้ นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณ อาจารย์ชาย ไชยชิต นิสิตปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รุ่นพินิสิตรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตภาคในเวลาราชการ รุ่นที่ 33 พี่ๆ และเพื่อนๆ นิสิตรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตรุ่นที่ 37 และน้องๆ ที่เป็นกำลังใจและเป็นแรงกระตุ้นในการทำวิทยานิพนธ์ให้กันและกันเสมอ

ท้ายสุดนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณครอบครัวที่เป็นแรงผลักดันสำคัญซึ่งสนับสนุนและเชื่อมั่นในตัวข้าพเจ้าเสมอมา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญแผนภาพ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	14
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	14
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	19
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	19
1.4 สมมติฐานของการศึกษา.....	22
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	23
1.6 ข้อยกเว้นของการศึกษา.....	27
1.7 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา.....	28
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	31
1.9 แผนการดำเนินการและระยะเวลาทำการศึกษา.....	33
1.10 ลำดับในการนำเสนอ.....	33
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	36
2.1 แนวคิดด้านการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นของไทย.....	36
2.1.1 แนวคิดด้านการกระจายอำนาจ.....	36
2.1.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ.....	42
2.1.3 การตรวจสอบหรือการวัดผลกระบวนการการกระจายอำนาจ (Monitoring and Evaluation).....	45

2.1.4 การปกครองท้องถิ่นของไทย.....	47
2.1.5 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย.....	51
2.1.6 การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	57
2.1.7 การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	61
2.1.8 การกระจายอำนาจทางการคลัง.....	65
2.1.9 กฎหมายกับการบริหารงานท้องถิ่น.....	67
2.1.10 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) และการกำกับดูแล.....	67
2.2 แนวคิดการมีส่วนร่วม.....	74
2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม.....	74
2.2.2 หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance).....	76
2.2.3 ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	79
2.3 แนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน.....	83
2.3.1 กฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	83
2.3.2 สาเหตุของปัญหาอุทกภัย.....	84
2.3.3 ที่มาของแนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติ.....	85
2.3.4 การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community - Based Disaster Risk Management: CBDRM).....	90
2.3.5. แนวคิดการจัดการภัยพิบัติตามวงจรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก (Proactive Approach in Disaster Management).....	94
2.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	98
2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา.....	105
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	108
3.1 รูปแบบการศึกษาวิจัย.....	108
3.2 ข้อมูลและแหล่งข้อมูลในการศึกษา.....	109

3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา.....	111
3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล.....	111
3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล	113
3.6 การตรวจสอบข้อมูล.....	115
3.7 การวิเคราะห์ข้อมูล	115
3.8 การนำเสนอผลการศึกษา.....	117
บทที่ 4 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลนครปากเกร็ด	119
4.1 สภาพทั่วไปของเทศบาลนครปากเกร็ด.....	119
4.2 ข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลนครปากเกร็ด.....	128
4.3 สรุปสถานการณ์อุทกภัย ในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด ปี พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2554....	142
บทที่ 5 ผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล	147
5.1 ข้อค้นพบด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลนครปาก เกร็ด.....	147
5.1.1 ด้านการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น....	147
5.1.2 ด้านการบริหารบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	152
5.1.3 ด้านการบริหารการเงินการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	158
5.1.4 ด้านการแก้ไขกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติภายใต้นโยบาย การกระจายอำนาจ	162
5.1.5 ด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	165
5.1.6 สรุปปัญหาด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	169
5.2 ข้อค้นพบด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน.....	172
5.2.1 ข้อค้นพบด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน	172
5.2.2 ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมและข้อเสนอแนะ	179
5.3 ข้อค้นพบด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด	179

5.3.1	ข้อค้นพบด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานและการจัดการภัยพิบัติ เชิงรุก.....	180
5.3.2	ปัญหาด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานและข้อเสนอแนะ	186
5.4	ข้อค้นพบจากการสำรวจชุมชนริมแม่น้ำเจ้าพระยา และสัมภาษณ์เชิงลึกประธานชุมชน พื้นที่ประสบภัยและพื้นที่โดยรอบในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด	189
5.4.1	คณะกรรมการชุมชน (กช.) ตัวแทนและความเป็นผู้นำของประธานชุมชน	190
5.4.2	ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ 2 เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี.....	193
5.4.3	ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ 4 เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี.....	195
5.4.4	ชุมชนบางพูดสามัคคี 3 - 4 เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี.....	197
5.4.5	ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1 เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี.....	201
5.4.6	ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3 เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี.....	203
5.4.7	ชุมชนบางตลาดพัฒนา 1 เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี.....	207
บทที่ 6	สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	215
6.1	สรุปผลการศึกษา	215
6.1.1	สรุปผลการศึกษาด้านความเป็นอิสระของเทศบาลนครปากเกร็ด	215
6.1.2	สรุปผลการศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน	222
6.1.3	สรุปผลการศึกษาด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนคร ปากเกร็ด.....	224
6.2	การอภิปรายผล.....	226
6.2.1	ประเด็นอภิปรายด้านความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการ ภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน	226
6.2.2	ประเด็นอภิปรายลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดการภัยพิบัติโดย อาศัยชุมชนเป็นฐาน	228
6.2.3	ประเด็นอภิปรายอื่นๆ.....	231

6.3 ข้อเสนอแนะ	233
6.3.1 ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของภาครัฐ	233
6.3.2 ข้อเสนอแนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	235
6.3.3 ข้อเสนอแนะต่อชุมชนและประชาชนทั่วไป	237
6.3.4 ข้อเสนอแนะอื่นๆ สำหรับผู้ศึกษาวิจัย.....	237
รายการอ้างอิง	239
ภาคผนวก.....	247
ภาคผนวก ก เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล	248
ภาคผนวก ข ประเด็นในการสนทนากลุ่ม (Focus Group)	259
ภาคผนวก ค รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์และผู้ร่วมสนทนากลุ่ม	262
ภาคผนวก ง ภาพประกอบการศึกษาภาคสนาม.....	265
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	271

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.1	แผนการดำเนินการและระยะเวลาทำการศึกษา	33
ตารางที่ 2.1	หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ แบ่งตามฐานะของเทศบาล	54
ตารางที่ 2.2	อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ	55
ตารางที่ 2.3	การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ของแนวคิดการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management: A Paradigmatic Shift)	96
ตารางที่ 4.1	จำนวนหมู่บ้าน จำนวนบ้าน และจำนวนครัวเรือนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด	121
ตารางที่ 4.2	อัตรากำลังพนักงาน ลูกจ้าง พนักงานจ้าง และพนักงานครูเทศบาลนครปากเกร็ด	131
ตารางที่ 4.3	แสดงงบประมาณหมวดรายรับและหมวดรายจ่ายของเทศบาลนครปากเกร็ด ใน ปีงบประมาณ 2554 - พ.ศ. 2556	132
ตารางที่ 5.1	ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	151
ตารางที่ 5.2	แสดงจำนวนประชากรของชุมชนพื้นที่เสี่ยงภัย เทศบาลนครปากเกร็ด	193
ตารางที่ 5.3	สรุปข้อค้นพบ	212
ตารางที่ 6.1	เปรียบเทียบอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 กับอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554	216

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1.1 แผนที่ตั้งชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ดที่ทำการศึกษา.....	22
แผนภาพที่ 2.1 ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	81
แผนภาพที่ 2.2 ชุมชนที่มีความยืดหยุ่น (Community Resilience).....	93
แผนภาพที่ 2.3 กรอบแนวคิด (Conceptual Framework).....	107
แผนภาพที่ 3.1 ขั้นตอนการดำเนินการวิจัยแบบสนทนากลุ่ม.....	114
แผนภาพที่ 4.1 แผนที่เทศบาลนครปากเกร็ด	120
แผนภาพที่ 4.2 แผนที่เขตเทศบาลนครปากเกร็ดแสดงคลองสายสำคัญและที่ตั้งของสถานีสูบน้ำ ..	122
แผนภาพที่ 4.3 โครงสร้างส่วนราชการของเทศบาลนครปากเกร็ด.....	130
แผนภาพที่ 4.4 การจัดสรรงบประมาณปี 2557 จำแนกตามยุทธศาสตร์	136
แผนภาพที่ 4.5 แผนป้องกันน้ำท่วม นครปากเกร็ดโมเดล (Pakkret Model).....	139

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องด้วยความแตกต่างของลักษณะภูมิประเทศ ความหลากหลายของประชากร จำนวนประชากรที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและทรัพยากรต่างๆ ตลอดจนความต้องการของคนในสังคมมีรูปแบบที่ซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการพัฒนาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ภาครัฐจึงต้องพัฒนาและปรับปรุงแนวทางการบริหารงานในการให้บริการประชาชนเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนในแต่ละด้านอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การรวมอำนาจไว้ที่หน่วยงานส่วนกลางของภาครัฐจึงทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการตัดสินใจที่จะดำเนินภารกิจต่างๆ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะ เนื่องจากต้องรออำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางจึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะได้ทันที่ การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายที่ส่วนกลาง ส่งผลให้แนวทางการจัดบริการสาธารณะไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เนื่องจากในแต่ละพื้นที่มีสภาพปัญหา มีความจำเป็นและความต้องการเฉพาะที่หลากหลาย (ตระกูล มีชัย, 2553) จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบราชการไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ปัญหาความไม่เป็นธรรม และความเหลื่อมล้ำทางสังคม (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2554) ซึ่งส่งผลให้ท้องถิ่นเผชิญกับปัญหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้น หากขาดการพิจารณาอย่างรอบด้านทั้งบริบททางการเมือง สังคม วิถีชีวิต ตลอดจนสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและความต้องการของประชาชน หรือสภาพปัญหาอย่างลึกซึ้ง การบริหารงานภาครัฐคงไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้

ดังนั้น เพื่อให้สามารถเข้าถึงความต้องการของคนในท้องถิ่น และเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการย่อมต้องอาศัยกลไกหรือหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นๆ จึงมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจเป็นการกระจายอำนาจ เกิดเป็นแนวคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ตามลำดับ โดยเริ่มต้นในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) การกระจายอำนาจก่อให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของสุขาภิบาล เมื่อ พ.ศ. 2440 โดยให้ตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่งเรียกว่า “พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116”¹ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2529) แต่ในการจัดตั้งครั้งนั้นยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 (ร.ศ.124) พระองค์ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม อ.เมือง

¹ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก ประหยัด หงษ์ทองคำ (2529)

จ.สมุทรสาคร จากการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เป็นผลให้เกิดการขยายการจัดตั้งสุขาภิบาลไปในท้องถิ่นอื่นๆ ต่อมา พ.ศ.2461 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ทรงก่อตั้งดุสิตธานี หรือเมืองจำลองรูปแบบการปกครองตนเองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมในพื้นที่ มีการบริหารการเมืองการคลัง เปรียบเสมือนการปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) พระองค์ทรงริเริ่มให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล (Municipality) เพื่อเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2475 เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง จากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีการยกฐานะสุขาภิบาล 30 กว่าแห่ง ให้เป็นเทศบาล แต่เนื่องด้วยการจัดตั้งเทศบาลท้องถิ่นจะต้องมีการจัดเก็บภาษี และจัดบริการพื้นฐานในพื้นที่ ซึ่งขณะนั้นยังขาดระบบการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังไม่สมบูรณ์ อาจกล่าวได้ว่า ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นจริงจังมากขึ้น จนกระทั่งได้เน้นความสำคัญด้วยการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2517 และมีความเด่นชัดมากที่สุดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ในความเป็นจริงแล้ว ยังพบปัญหาและประเด็นท้าทายของการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง² (ลิขิต ธีรเวคิน, 2527) นับแต่มีการกระจายอำนาจยังคงมีการผูกขาดอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Controlled decentralization) การขับเคลื่อนนโยบายและการตัดสินใจยังขึ้นอยู่กับหน่วยงานส่วนกลางของภาครัฐและประชาชนยังต้องพึ่งพาการเมืองระดับชาติมากกว่าที่จะส่งเสริมการเมืองในระดับท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานและบริหารจัดการในหลายด้าน ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16) ได้แก่ ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ภารกิจด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภารกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น จากการถ่ายโอนภารกิจตามแผนฯ จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน จึงทำให้เข้าใจความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนวิถีชีวิต และปัญหาของชาวบ้านมากที่สุด ตัวอย่างของหน้าที่และการบริหารจัดการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนอย่างยิ่งในการบริหารจัดการ คือ บทบาทด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เมื่อพิจารณาจะพบว่า บทบาทและหน้าที่ในการดำเนินงานด้านการป้องกันและ

² อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก ลิขิต ธีรเวคิน (2527)

บรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากงานในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเกี่ยวข้องกับภารกิจด้านอื่นๆ เช่น ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของท้องถิ่น การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การบริการสาธารณสุข การพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นต้น อีกทั้ง ปัญหาภัยพิบัติจัดเป็นปัญหาสาธารณะ เป็นเหตุการณ์ร้ายที่ไม่มี ความแน่นอน (Uncertainty) มีรูปแบบไม่ซ้ำเดิม สามารถขยายผลสู่พื้นที่ต่างๆ และกระทบต่อผู้คน ในวงกว้าง กล่าวคือ อาจส่งผลกระทบต่อทั้งเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ทั้งนี้ จากข้อมูลสถิติมูลค่า ความเสียหายอันเกิดจากอุทกภัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 – 2554 ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณ ภัย กระทรวงมหาดไทย พบว่า ประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยทุกปี และได้รับความเสียหายอย่าง มากตลอดระยะเวลา 20 ปี (พ.ศ. 2534- 2554) มูลค่าความเสียหายจากอุทกภัยมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่าง เห็นได้ชัด โดยศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยได้ประเมินผลกระทบที่ เกิดขึ้นจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ไว้สูงถึง 130,000 ล้านบาท³ (จันทิมา เจริญผล, 2555) อีกทั้ง ยัง กระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สิน การเกิดโรคระบาด การเกิดภาวะ อุดอวย ไร่ซึ่งที่อยู่อาศัย ก่อให้เกิดภาวะความเครียด ส่งผลกระทบต่อจิตใจของผู้ประสบภัย และยัง ทำให้การดำเนินชีวิตในสถานการณ์ปกติเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งอาจนำมาสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่าง ประชาชน และหน่วยงานส่วนกลางของรัฐ ทั้งนี้ หากไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ปัญหา ความขัดแย้งเป็นหน่วยงานประสานและนำนโยบายของภาครัฐไปสู่ขั้นตอนของการปฏิบัติย่อม ก่อให้เกิดผลกระทบภายในซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งในระดับที่ยากจะแก้ไข แม้ว่าจะมีการแก้ไข ปัญหาภัยพิบัติในเบื้องต้น หากแต่เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ และเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าในระยะ สั้นมากกว่าจะพิจารณาถึงการป้องกันในระยะยาว กอปรกับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศยากจน ส่วนใหญ่ยังขาดการพัฒนาาระบบป้องกันภัยและเทคโนโลยีเพื่อช่วยเหลือภัยที่ทันสมัย จากที่กล่าวมานี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีบทบาทสำคัญในการจัดการกับภัยพิบัติ เพื่อลดความสูญเสียที่จะเกิด ขึ้นกับทั้งชีวิต ทรัพย์สิน และสาธารณประโยชน์อื่นๆ ของท้องถิ่น โดยจะเห็นได้ว่าการเผชิญกับภัย พิบัติและการบริหารจัดการของแต่ละที่นั้นมีความแตกต่างกัน อีกทั้ง การดำเนินการด้านการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยนั้นเป็นเรื่องเร่งด่วนหรือเป็นภาวะวิกฤตที่ต้องตอบสนองให้ทันต่อสถานการณ์ การจัดการแบบแนวตั้งหรือจากบนลงล่าง (Top - down Approach) เช่นเดียวกับการใช้อำนาจรัฐ แบบเดิมในระบบราชการ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2554) จึงไม่อาจบริหารจัดการได้สอดคล้องกับ สถานการณ์ดังกล่าว ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อ สถานการณ์ภัยพิบัติได้ทันทั่วทั้ง การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยส่งเสริม ให้แต่ละท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในด้านการดำเนินงาน การตัดสินใจ ตลอดจน

³ ดูข้อมูลสถิติเพิ่มเติมได้จาก จันทิมา เจริญผล (2555)

การบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยี เพื่อเตรียมพร้อมในการเผชิญกับภัยพิบัติในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ว่า แนวคิดในการดำเนินนโยบายสาธารณะจะดีเพียงใด หากการนำนโยบายไปปฏิบัติไร้ซึ่งประสิทธิภาพ ขาดความร่วมมือกันในระดับชุมชนและท้องถิ่น นโยบายนั้นอาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ กลายเป็นปัญหา หรือภาระของภาครัฐได้ในที่สุด ในทางกลับกัน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนมีศักยภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ นโยบายนั้นย่อมบรรลุวัตถุประสงค์และเกิดประโยชน์กับท้องถิ่นนั้นๆ จากข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรวบรวมโดยส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ข้อมูล ณ วันที่ 27 กรกฎาคม 2556) พบว่า มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 7,853 แห่ง ซึ่งแบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2,283 แห่ง (เทศบาลนคร 30 แห่ง) องค์การบริหารส่วนตำบล 5,492 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) 2 แห่ง จากกรณีดังกล่าว พบว่า เทศบาลถือเป็นองค์กรปกครองตนเองระดับท้องถิ่น (Local Self Government) ที่มีโครงสร้างและระดับการบริหารจัดการตนเองมากที่สุด (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550)

จากปัญหาของการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องพึ่งพาภาครัฐจึงไม่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เช่น ในกรณีพื้นที่ที่ประสบอุทกภัย ท้องถิ่นขาดอำนาจในการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในหลายพื้นที่ จึงไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์และช่วยเหลือประชาชนได้ทันที เพื่อแสดงให้เห็นความสำคัญและความสอดคล้องระหว่างการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจการศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งหมายที่จะศึกษาเปรียบเทียบการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นก่อนและหลังการกระจายอำนาจภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร โดยเลือกพื้นที่เพื่อทำการศึกษกรณีตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล นั่นคือ เทศบาลนครปากเกร็ด (Pak Kret Municipality) อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เนื่องจากการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากสาธารณภัยรวมถึงอุทกภัยจัดเป็นนโยบายเร่งด่วนของเทศบาลนครปากเกร็ดและการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชนนับเป็นนโยบายด้านการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของเทศบาลนครปากเกร็ดซึ่งมีความสอดคล้องกับผลประกาศของสถาบันพระปกเกล้า เรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ประจำปี 2555 พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลในด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ โดยสถาบันพระปกเกล้า

พิจารณาจากโครงการหรือกิจกรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นเลิศด้านการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์ของเทศบาลนครปากเกร็ดในหลายๆ ด้าน เช่น โครงการส่วนร่วมชุมชน – วัด – เทศบาลบริหารจัดการน้ำ (นครปากเกร็ดโมเดล) ซึ่งในภาพรวมของนครปากเกร็ดโมเดลนั้นสะท้อนให้เห็นกระบวนการประสานงานและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะชุมชนและวัดริมน้ำในการบริหารจัดการน้ำร่วมกันจนสามารถป้องกันและควบคุมไม่ให้น้ำเข้าท่วมพื้นที่ได้มากที่สุด อีกทั้งยังพบว่า จากวิกฤตการณ์มหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา แม้ว่าเทศบาลนครปากเกร็ดจะเป็นพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยดังกล่าว แต่เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถวางแผนป้องกันน้ำท่วมได้อย่างเป็นระบบ โดยอาศัยรูปแบบการบริหารจัดการที่เรียกว่า “นครปากเกร็ดโมเดล (Pak Kret Model)” เน้นการบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินโดยมีกระบวนการที่สำคัญ⁴ (วิภา ปาระมี, 2556) คือ 1) จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและวาตภัยที่สำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด โดยนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าศูนย์ และศูนย์ย่อยพื้นที่ริมน้ำที่วัดหงษ์ทอง ตำบลบางพูด และวัดช่องลม ตำบลบ้านใหม่ 2) จัดทำแผนฉุกเฉินบริหารจัดการน้ำ และ 3) แต่งตั้งคณะกรรมการและชุดปฏิบัติการอำนวยการเฉพาะกิจ เพื่อเตรียมป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและวาตภัย โดยแบ่งภารกิจการดำเนินการเป็น 8 ภารกิจ⁵ (กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครปากเกร็ด, 2555) ดังนี้

- ภารกิจที่ 1: หน่วยเฝ้าระวัง ตรวจสอบ แก้ไขสถานการณ์ตลอด 24 ชั่วโมง
- ภารกิจที่ 2: หน่วยประชาสัมพันธ์ ประสานงานแจ้งเตือนโดยคนในพื้นที่ (ศปภ.ปากเกร็ด)
- ภารกิจที่ 3: หน่วยสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ทั้งในและนอกพื้นที่
- ภารกิจที่ 4: หน่วยบรรเทาทุกข์ พื้นฟูจิตใจ สุขภาพ บ้านเรือน
- ภารกิจที่ 5: ศูนย์ฟื้นฟูผู้ประสบภัย พักปลอดภัย ห่วงไถลน้ำ
- ภารกิจที่ 6: หน่วยประเมินสถานการณ์แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ากรณีน้ำมาฉุกเฉิน
- ภารกิจที่ 7: หน่วยสนับสนุนจากชุมชน วัด และจิตอาสา แรงเสริมหลักและเฝ้าระวัง
- ภารกิจที่ 8: หน่วยติดตามประเมินสถานการณ์ข้อมูลน้ำวันต่อวัน

การดำเนินงานตามภารกิจข้างต้นช่วยลดความเสียหายอันเกิดจากอุทกภัยทั้งในด้านชีวิตทรัพย์สินและความขัดแย้งในพื้นที่ กล่าวคือ มีครัวเรือนที่ประสบภัย 2,000 ครัวเรือนจาก 80,000 ครัวเรือน และใช้งบประมาณป้องกันไป 150 ล้านบาทจากงบประมาณ 1,000 ล้านบาท อีกทั้ง ยังสะท้อนให้เห็นว่า เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถบูรณาการงานท้องถิ่น สร้างความรู้ความเข้าใจและ

⁴ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก วิภา ปาระมี (2556)

⁵ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครปากเกร็ด (2555)

ความร่วมมือให้เกิดขึ้นภายในชุมชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม (วีณา ปาระมี, 2556) เช่น การช่วยกันเฝ้าระวังภัย การเป็นอาสาสมัคร การเสียสละพื้นที่ที่อยู่อาศัย การช่วยกันป้องกันน้ำท่วมด้วยการกรอกทราย ขนย้ายวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อให้สามารถรับมือกับอุทกภัยได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาคาดหวังว่า การศึกษาครั้งนี้จะช่วยส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่น กรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ดที่อาศัยความร่วมมือของประชาชนในชุมชนเป็นพลังขับเคลื่อนในการแก้ปัญหาของท้องถิ่น นอกจากนี้จะสะท้อนให้เห็นว่า การกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจ ตลอดจนการใช้ทรัพยากรทางการบริหารต่างๆ จะช่วยยกระดับความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นการลดภาระของส่วนกลาง อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมชุมชนให้ชุมชนมีศักยภาพในการบริหารจัดการตนเอง แก้ไขปัญหาของพื้นที่ และบริหารทรัพยากรของท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาว่าการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยยกระดับความสามารถในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดให้มีประสิทธิภาพได้มากขึ้นหรือน้อยลง อย่างไร โดยเปรียบเทียบกับการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด ที่มีฐานะต่างกันในช่วงที่เกิดอุทกภัย พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2554

1.2.2 เพื่อศึกษาลักษณะของการมีส่วนร่วมหรือความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.3 เพื่อตรวจสอบและทำความเข้าใจต่อสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงานด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ จะทำการศึกษาการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ผ่านการดำเนินงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ได้แก่ เทศบาลนครปากเกร็ด ภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ โดยพิจารณาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผน

และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และศึกษามีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ภายใต้แนวคิดการมีส่วนร่วม โดยอาศัยการศึกษาเปรียบเทียบผ่านการจัดการอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 และ ปี พ.ศ. 2554 เพื่อสะท้อนให้เห็นความแตกต่างในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ตลอดจนปัญหา อุปสรรคหรือข้อจำกัดที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาและเพื่อส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่และการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง โดยขอบเขตการวิจัยในการศึกษาครั้งนี้แบ่งออกเป็น 3 ด้านหลักๆ ดังนี้

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ส่วนที่ 1: สารระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจ และการจัดการปกครองท้องถิ่น โดยศึกษารูปแบบและรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลซึ่งประกอบด้วย การถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากรหรือการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น การเงินการคลังและงบประมาณของท้องถิ่น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระด้านโครงสร้างหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการจัดการภัยพิบัติ/การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และศึกษาแนวทางในการจัดการภัยพิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

ส่วนที่ 2: สารระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดของการมีส่วนร่วมของชุมชน ความสำคัญของความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Citizenship) การเน้นพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (The Principles of citizen-centered governance) และความเป็นชุมชนหรือประชาสังคม (Models of Community and Civil Society) และแนวคิดการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ตามข้อเสนอของ Denhardt and Denhardt (2000) โดยสะท้อนผ่านความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประชาชนชุมชน และตัวแทนชาวบ้านซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการเกิดอุทกภัยทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ตลอดจนลักษณะของความร่วมมือ หรือรูปแบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงานด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด เพื่อชี้ให้เห็นว่า การจัดการกับปัญหาสาธารณะ ดังเช่นปัญหาอุทกภัยนั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือของ

ทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบทั้งส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนชุมชนและหน่วยงานภาคเอกชนในท้องถิ่นนั้นๆ

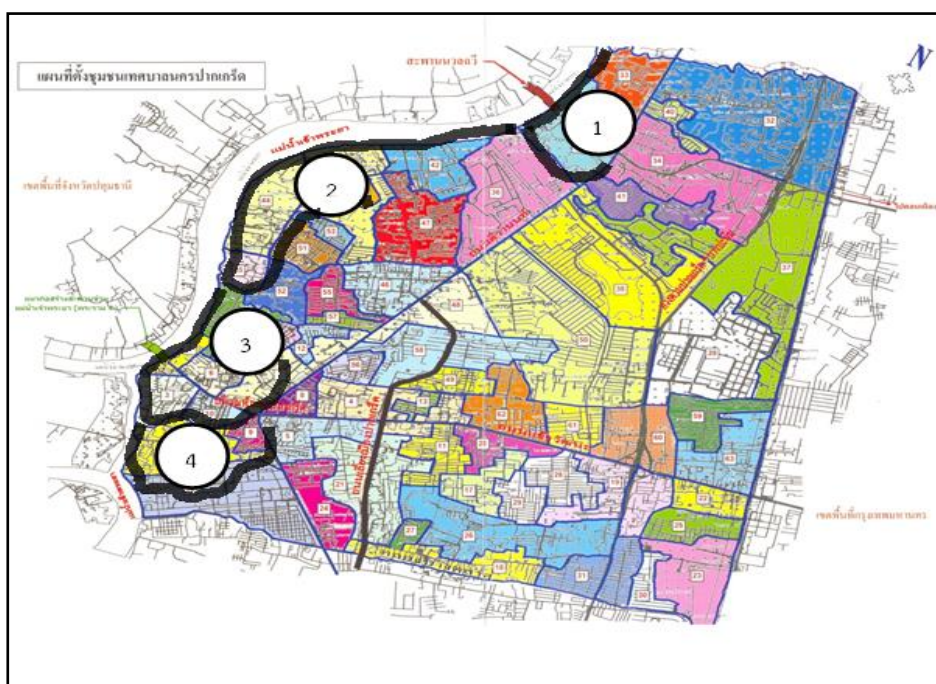
ส่วนที่ 3: สารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ ตามแนวคิดด้านการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community - Based Disaster Risk Management: CBDRM) ของเทศบาลนครปากเกร็ด โดยเลือกศึกษาช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ (Before Impact) และหลังการเกิดภัยพิบัติ (After Impact) ตามวงจรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก (Proactive Approach in Disaster Management) ซึ่งเป็นการจัดการภัยพิบัติแนวใหม่ กล่าวคือ ในช่วงก่อนเกิดภัยพิบัตินั้น กระบวนการจะเน้นการป้องกันและลดผลกระทบ (Prevention and Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ได้แก่ การลดภัยพิบัติและการลดความเสี่ยง การประเมินความล่อแหลมและการเกิดภัย การป้องกันและลดผลกระทบของภัย การเตรียมความพร้อม ส่วนขั้นตอนหลังจากเกิดภัยพิบัตินั้น กระบวนการจะเน้นการช่วยเหลือและบรรเทาภัย (Rescue and Relief) การประเมินความเสียหายและความต้องการ รวมถึงการฟื้นฟูและบูรณะความเสียหายจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น (Rehabilitation and Reconstruction)

1.3.2 ขอบเขตระยะเวลา

การศึกษาคั้งนี้จะศึกษาการกระจายอำนาจผ่านความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงเวลาที่ต่างกันโดยเปรียบเทียบความแตกต่างของการจัดการภัยพิบัติ ช่วงก่อนและหลังพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยอาศัยการศึกษาแนวทางการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด ในช่วงที่เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2538 และปี พ.ศ. 2554 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) ทั้งนี้ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นแล้วนั้น ผู้ศึกษาจะศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อค้นพบต่างๆ จากเอกสารเป็นหลัก ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ศาสตราจารย์ ดร.ธนวัฒน์ จารูพงษ์สกุล อาจารย์ประจำภาควิชาธรณีวิทยา และหัวหน้าหน่วยศึกษาภัยพิบัติ และข้อเสนอสนเทศเชิงพื้นที่ คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ส่วนข้อมูลด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดและการมีส่วนร่วมของชุมชนจะศึกษาค้นคว้าจากเอกสารต่างๆ และทำการศึกษาภาคสนาม (Field research) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกและข้อคิดเห็นต่างๆ ซึ่งมีระยะเวลาในการศึกษาระหว่างเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 ถึง เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2558 รวมระยะเวลาในการศึกษาทั้งสิ้น 12 เดือน โดยจะทำการวิจัยภาคสนามระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2557 ถึง เดือนมีนาคม พ.ศ. 2558

1.3.3 ขอบเขตของพื้นที่ที่ทำการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ได้ดำเนินการสำรวจพื้นที่ของชุมชนซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี โดยจะทำการวิจัยภาคสนามบริเวณชุมชนริมน้ำนอกคันดินกั้นน้ำ ซึ่งเป็น “พื้นที่รับน้ำ” และชุมชนรอบข้างซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบซึ่งอยู่ทางทิศตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา ประกอบด้วย หมายเลข 1 ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท หมายเลข 2 ชุมชนบางพูดสามัคคี หมายเลข 3 ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ และหมายเลข 4 ชุมชนบางตลาดพัฒนา ตามลำดับ ดังแผนภาพที่ 1.1



แผนภาพที่ 1.1 แผนที่ตั้งชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ดที่ทำการศึกษา

ที่มา: ดัดแปลงจากแผนที่แสดงเขตชุมชน หน้า 32-33 คู่มือคณะกรรมการชุมชน เทศบาลนครปากเกร็ด โดยงานผังเมือง สำนักการช่าง เทศบาลนครปากเกร็ด

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

ในการศึกษาประสิทธิภาพด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ ผู้ศึกษามีข้อสมมติ (Assumption) ในการศึกษาว่า การกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดของการกระจายอำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองและการที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติจะช่วยยกระดับความสามารถของท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community - Based Disaster Risk Management: CBDRM) ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ: กรณีศึกษาเทศบาลนครปากเกร็ด เป็นการศึกษาโดยอาศัยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่เน้นเป็นกรณีศึกษาเฉพาะ หรือเรียกว่า Case Study Research Method ซึ่งจะช่วยให้อธิบายปรากฏการณ์และความสัมพันธ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นช่วงขณะหนึ่ง โดยไม่ลืมที่จะพิจารณาบริบทหรือสภาพแวดล้อมของปรากฏการณ์นั้นๆ ทั้งนี้ การศึกษาแบบกรณีศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับลักษณะการศึกษาระณีเฉพาะแบบมีหน่วยวิเคราะห์ย่อย (Embedded case study)⁶ (Yin, 1994) เนื่องจาก การศึกษาครั้งนี้มีหน่วยวิเคราะห์ย่อยภายในกรณีศึกษาเดียวกัน ได้แก่ ชุมชนต่างๆ ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด เพื่อตรวจสอบบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ดำเนินการการศึกษาวิจัย 2 แบบ ดังนี้

1.5.1 การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research)

การศึกษานี้จะเริ่มต้นด้วยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นจากรายงานของเทศบาลนครปากเกร็ด บันทึกราชการ และเอกสารอื่นๆ จากนั้นจึงทบทวนวรรณกรรมเพื่อวิเคราะห์แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ แนวคิดด้านการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นของไทย แนวคิดการมีส่วนร่วม และแนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษาและเครื่องมือในการวิจัยภาคสนามในลำดับต่อไป

1.5.2 การศึกษาข้อมูลจากภาคสนาม (Field Research)

เพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่ครอบคลุมประเด็นที่ต้องการจะศึกษา ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยอาศัยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) นอกจากนี้ เพื่อตรวจสอบปรากฏการณ์จากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ผู้ศึกษาจะอาศัยการสังเกตโดยตรง (Direct Observation) และทำการบันทึกสิ่งที่ได้จากการสังเกตการกระทำ กิจกรรมหรือแบบแผนการกระทำของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษาและอาศัยการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) ควบคู่กันไปซึ่งจะมีรายละเอียดปรากฏอยู่ในบทที่ 3

ในการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ศึกษาจะทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 12 ท่าน โดยทำการเลือกแบบเจาะจง (Purposive sampling) แบ่งการสัมภาษณ์ออกเป็น 2 ส่วน

⁶ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก Yin (1994)

คือ ส่วนที่ 1 การสัมภาษณ์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ดที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ และสัมภาษณ์ประธานชุมชนซึ่งเป็นชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและชุมชนโดยรอบ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

กลุ่มที่ 1: ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 ท่าน ได้แก่

- 1) นายวิรัตน์ บรรดาศักดิ์ รองนายกเทศมนตรี เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี
- 2) นายจิรวัฒน์ สว่างเนตร ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี
- 3) นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน
- 4) นายพันศักดิ์ เรืองเรือ ตำแหน่ง วิศวกรเครื่องกล 5
- 5) นางสาวจันทร์จิรา ถนอมวงศ์ ตำแหน่ง บุคลากร 5

กลุ่มที่ 2: ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากชุมชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด จำนวน 7 ท่าน ได้แก่

- 1) นางปยุตญา โห้เฉื่อย ประธานเครือข่ายบางตลาดพัฒนา 1
- 2) นางบุษยามาส ด้วงแก้ว ประธานชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ 2
- 3) นางอารีย์ จินตนิวิศิษฐ์ ประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 3
- 4) นางสุวรรณี อุดมทรัพย์ รองประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 4
- 5) นางบุญทึง ทองมา ประธานชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ 4
- 6) นายอุดม ศรีปัดถา ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1
- 7) นายสุเทพ แก้วพลอย ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3

ส่วนที่ 2 จะเป็นการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญซึ่งไม่ใช่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติโดยตรง เพื่อเป็นการตรวจสอบข้อมูล และเสนอมุมมองจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ปราศจากอคติ โดยในการศึกษาครั้งนี้ ได้รับเกียรติจากผู้เชี่ยวชาญด้านอุทกภัย ท่านศาสตราจารย์ ดร. ธนวัฒน์ จารุพงษ์สกุล อาจารย์ประจำภาควิชาธรณีวิทยา และหัวหน้าหน่วยศึกษาภัยพิบัติ และข้อเสนอแนะเชิงพื้นที่ คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในส่วนของการสนทนากลุ่มหรือการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) จะทำการรวบรวมข้อคิดเห็นและมุมมองต่างๆ จากผู้ร่วมสนทนากลุ่ม กล่าวคือ สมาชิกในวงสนทนาจะประกอบด้วยตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ด และชาวบ้านจากชุมชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด จำนวน 5-7 ท่าน ทั้งนี้ สมาชิกในวงสนทนาจะเป็นคนละกลุ่มกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อสะท้อนความคิดเห็นและความรู้สึกนึกคิดเกี่ยวกับปัญหาหรืออุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด และนำไปสู่การเปิดประเด็นที่น่าสนใจจากวงสนทนา เพื่อเป็นข้อเสนอที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการจัดการกับภัยพิบัติต่อไป

1.5.3 การตรวจสอบข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้อาศัยการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) (สุภางค์ จันทวานิช, 2552) โดยเป็นการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) ซึ่งหมายถึง การพิสูจน์ว่า ข้อมูลที่ได้มานั้นมีความถูกต้องหรือไม่ โดยตรวจสอบจาก แหล่งที่มาของข้อมูล กล่าวคือ อาศัยข้อมูลที่ได้มาในช่วงเวลาที่ต่างกัน ต่างสถานที่และจากบุคคลผู้ให้ข้อมูลที่ต่างกันจากที่ได้กล่าวไปในส่วนของวิธีดำเนินการวิจัย โดยผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ชาวบ้านทั้งในชุมชนที่ได้รับผลกระทบ และชุมชนโดยรอบ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในการจัดการ ภัยพิบัติ และสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ในประเด็นร่วมที่สำคัญคือ การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน โดยรวบรวมข้อมูลในช่วงเวลาที่ต่างกัน คือ แม้ว่าจะสัมภาษณ์ช่วงเวลาใด ข้อมูลจะยังคงเดิม เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการเก็บข้อมูลในช่วงเวลาที่ต่างกันจะไม่ส่งผลต่อข้อมูลที่ได้ หรือข้อมูลนั้นมีความเที่ยง ประกอบกับการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) คือการเก็บรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกันด้วยวิธีที่แตกต่างกัน โดยในการศึกษาครั้งนี้ การศึกษาข้อมูลจากแหล่งเอกสาร พร้อมทั้งอาศัยวิธีการสังเกตควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม

1.5.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพนั้นจะอาศัยการจำแนกข้อมูลตามความเหมาะสมกับข้อมูล ผู้ศึกษาอาศัยประสบการณ์จากการเข้าไปศึกษาปรากฏการณ์นั้นในสภาพความเป็นจริงและทำการวิเคราะห์ข้อมูลตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษารวมทั้งในขณะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม จากนั้นจึงจะทำการจำแนกข้อมูล และหาความสัมพันธ์ของข้อมูลที่ได้จากเอกสาร และข้อค้นพบจากข้อมูลภาคสนาม แล้วจึงวิเคราะห์โดยอาศัยแนวคิดหลักที่ได้ทำการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการมองภาพองค์รวม (Holistic View) โดยแบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 2 ส่วนหลักๆ ดังนี้

ส่วนที่ 1: การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมเอกสารและงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นวิเคราะห์ในเชิงของเนื้อหา โดยอธิบายถึงข้อมูลสถิติเชิงพรรณนา ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและกรณีศึกษาด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด รวมไปถึงปัญหา และข้อเสนอแนะ จากนั้นจะวิเคราะห์โดยอาศัยแนวคิดทฤษฎีในบทที่ 2 ซึ่งประกอบด้วย แนวคิดด้านการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทย แนวคิด

ด้านการมีส่วนร่วมและแนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เพื่อให้เห็นว่าข้อมูลที่ได้สอดคล้องกับแนวคิดนั้นหรือไม่ อย่างไร

ส่วนที่ 2: การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยภาคสนาม

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยในภาคสนามนั้น กระบวนการวิเคราะห์จะเริ่มจากการจัดระเบียบข้อมูลด้วยการถอดเทปจากการสัมภาษณ์ การเลือกประเด็นจากการสัมภาษณ์โดยอาศัยขอบเขตเนื้อหาของการวิจัย วิเคราะห์และตีความจากเนื้อหาแล้วจึงทำการสรุปประเด็นสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม จากนั้นจึงนำข้อค้นพบที่ได้มาตรวจสอบและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารอีกครั้ง การวิเคราะห์ข้อมูลจึงเป็นการสร้างข้อสรุปและวิเคราะห์ในลักษณะของคำบรรยาย (Descriptive) ที่ได้จากการวิเคราะห์ระดับความเห็นหรือทัศนคติของผู้ให้สัมภาษณ์ (Opinion based analysis) และวิเคราะห์ระดับพฤติกรรม (Behavior – level analysis) จากการสังเกตในช่วงเวลานั้นๆ ซึ่งข้อมูลส่วนใหญ่ที่ได้จากการจดบันทึก การสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึกด้วยคำถามปลายเปิดและการสนทนากลุ่มเป็นลักษณะของการพรรณนา (Descriptive) นำมาจำแนกประเภทของข้อมูลแล้วจึงจะนำมาวิเคราะห์ หาข้อสรุปเชิงเหตุผลเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นกรณีศึกษา โดยจัดแบ่งตามมิติหรือองค์ประกอบของตัวแปรที่ทำการศึกษา ได้แก่ มิติในเรื่องของการกระจายอำนาจหรือความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมิติในเรื่องของลักษณะการมีส่วนร่วม จะเห็นได้ว่า การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพจะเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการรวบรวมข้อมูล มีการสร้างข้อสรุปหรือประเด็นเป็นระยะๆ การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยในภาคสนามสะท้อนให้เห็นทัศนคติและคุณค่าอื่นๆ เช่น กระบวนการตัดสินใจ ความสัมพันธ์ วัฒนธรรม ชีวิตความเป็นอยู่ สภาพปัญหาภายใต้สถานการณ์ต่างๆ และข้อเสนอแนะบางประการ

ดังนั้น การวิเคราะห์ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษาจึงต้องทำการศึกษา กลุ่มบุคคลหรือปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษาโดยละเอียดทุกด้านอย่างเจาะลึก อาศัยวิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการในการเก็บรวบรวมข้อมูล การจำแนกตามประเภทของข้อมูล (Typological Analysis) เป็นข้อมูลจากการศึกษาเอกสารต่างๆ และข้อมูลที่เป็นข้อคิดเห็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม และทำการเปรียบเทียบข้อมูล (Constant Comparison) จากทั้งสองประเภท จะสะท้อนให้เห็นปรากฏการณ์ อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากเอกสารและการวิจัยภาคสนามข้างต้น ยังครอบคลุมการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นเอง เนื่องจากการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารส่วนมากจะเป็นข้อมูลที่ได้จากเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งเป็นประโยชน์ในเชิงของข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตาม การศึกษาข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลจากภาคสนามจะช่วยอธิบายสภาพแวดล้อมหรือบริบทของปรากฏการณ์ได้ลึกซึ้ง

มากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยในภาคสนาม การสำรวจพื้นที่จริง การสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มเพื่อเป็นการตรวจสอบข้อมูลตามสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น และจึงอภิปรายผลเพื่อนำไปสู่ข้อสรุปและข้อเสนอแนะของการศึกษาต่อไป

1.6 ข้อจำกัดของการศึกษา

1.6.1 ข้อค้นพบจากการศึกษาในครั้งนี้ (Findings) เป็นข้อค้นพบที่เกิดจากการศึกษากรณีเฉพาะของการเกิดอุทกภัยไม่นับรวมสาธารณภัยอื่นๆ โดยจะศึกษาเฉพาะอุทกภัยที่มีความรุนแรงเด่นชัดในปี พ.ศ. 2538 และ ปี พ.ศ. 2554 ในพื้นที่ของเทศบาลนครปากเกร็ดเท่านั้น ไม่สามารถนำไปเป็นข้อสรุปการเกิดอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นหรือสรุปรวมข้อค้นพบจากการศึกษาครั้งนี้ไปสู่การทำให้เป็นข้อสรุปเป็นการทั่วไปได้ (Generalization) หากต้องการขยายผลการศึกษาหรือนำไปปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานในการจัดการภัยพิบัติอื่นๆ ต้องพึงระวังว่าแนวทางในการแก้ไขนี้เกิดจากการวิเคราะห์จากตัวอย่างพื้นที่ที่ทำการศึกษาเท่านั้น จึงต้องพิจารณาลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่เพื่อให้เกิดความเหมาะสม ทั้งนี้ ควรมีการศึกษาทั้งในด้านประเด็นปัญหา สภาพพื้นที่ และ ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

1.6.2 ข้อจำกัดในด้านระเบียบวิธี เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาโดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก ผลของการศึกษาจึงอาศัยการตีความ การวิเคราะห์และให้คุณค่าของปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นอัตวิสัยของผู้ศึกษา ดังนั้น หากมีการศึกษาวิจัยปรากฏการณ์เดียวกันนี้โดยผู้ศึกษาท่านอื่นอาจเป็นการยืนยันข้อค้นพบจากการมีอัตวิสัยร่วมหรือได้ข้อค้นพบที่มีรายละเอียดแตกต่างออกไปขึ้นกับการให้ความหมายของแต่ละบุคคล นอกจากนี้ ผู้ศึกษาตระหนักเป็นอย่างยิ่งว่า การสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อซักถามเกี่ยวกับปัญหาหรืออุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติ และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคดังกล่าวนั้น มีความละเอียดอ่อน เนื่องจากกลุ่มประชากรที่จะเข้าร่วมการสนทนากลุ่มจัดเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และได้รับผลกระทบในลักษณะที่ต่างกัน ในการนี้ผู้ศึกษาจึงจะทำการซักถามอย่างระมัดระวังเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้

1.6.3 ข้อจำกัดด้านขอบเขตเนื้อหา เนื่องจากผู้ศึกษาอาจไม่สามารถศึกษาในขณะที่เกิดอุทกภัยได้จริงจึงเลือกศึกษาในช่วงก่อนเกิดและภายหลังการเกิดอุทกภัย แต่จากข้อมูลทุติยภูมิเบื้องต้นที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับอุทกภัยในปี พ.ศ.2538 และมหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ทั้งจากเอกสารและข้อมูลจากการให้สัมภาษณ์โดยตรงของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ชาวบ้านในชุมชนอาสาสมัครและผู้เชี่ยวชาญ จะช่วยให้ทราบถึงรูปแบบการจัดการภัยพิบัติที่ผ่านมาซึ่งสามารถสนับสนุนการศึกษาครั้งนี้ได้

1.7 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ให้คำจำกัดความหรือให้คำนิยามเชิงปฏิบัติการ (Operational Definition) ของคำที่มีความสำคัญในการศึกษาเพื่อให้เกิดความเข้าใจและเป็นประโยชน์แก่การเก็บข้อมูลภาคสนาม ดังนี้

1.7.1 หน่วยวิเคราะห์ของการศึกษา ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบหลัก คือ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ เทศบาล (Municipality) องค์การบริหารส่วนตำบล (Sub District Administration Organization) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Provincial Administration Organization) และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (Bangkok Metropolitan Administration) และ เมืองพัทยา (Pataya City)

การศึกษานี้มีหน่วยวิเคราะห์ 2 ระดับ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการจะศึกษานั้น หมายถึง เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งจะทำการศึกษาเทศบาลนครปากเกร็ด ในช่วงเปลี่ยนผ่านที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบล เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ตามหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496⁷ ทั้งนี้ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2554 ตามลำดับ

ในส่วนของชุมชนท้องถิ่นนั้นหมายถึง ชุมชนท้องถิ่นในเขตการปกครองของเทศบาลนครปากเกร็ดที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและชุมชนโดยรอบซึ่งอยู่ทางทิศตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา ประกอบด้วย ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ ชุมชนบางพูดสามัคคี ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ และ ชุมชนบางตลาดพัฒนา โดยคำว่า “ชุมชนท้องถิ่น” หมายถึง ข้อมูลสภาพพื้นที่ หรือลักษณะทางกายภาพของชุมชน ข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญและความคิดเห็นของตัวแทนชาวบ้าน

1.7.2 ประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community – Based Disaster Risk Management: CBDRM) โดยศึกษาประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติผ่านมิติของการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของเทศบาลนครปากเกร็ดและชุมชนในการจัดการกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นโดยชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ตัดสินใจ กำหนดแนวทางแก้ปัญหาและบริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรและบุคลากรในชุมชน โดยศึกษาเปรียบเทียบการจัดการตั้งแต่ระยะก่อนเกิดอุทกภัย เช่น รู้จักประเมินความเสี่ยงจากการเผชิญกับภัย

⁷ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมในบทที่ 2

พิบัติ การเตรียมพร้อมต่างๆ ระบบเตือนภัย ช่วงระหว่างเกิดอุทกภัย เช่น การรับมือกับสถานการณ์ การอพยพผู้ประสบภัย และระยะหลังการเกิดอุทกภัย เช่นการช่วยเหลือ และฟื้นฟูผู้ประสบภัย รวมไปถึงผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 และปี พ.ศ. 2554 เช่น ขนาดพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ (จำนวนครัวเรือน) มูลค่าความเสียหาย ระดับน้ำ ระยะเวลาที่น้ำท่วมขัง เป็นต้น

1.7.3 การกระจายอำนาจ หมายถึง กระบวนการให้อำนาจในการตัดสินใจ ผ่านการถ่ายโอนภารกิจหรือมอบหมายให้ดำเนินงานตามขอบเขตกฎหมายกำหนด รวมทั้งการกระจายทรัพยากรทางการบริหารไปยังส่วนอื่นๆ เพื่อให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการศึกษาครั้งนี้ การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลหรือหน่วยงานส่วนกลางของรัฐ ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเทศบาลนครปากเกร็ดในการบริหารจัดการ การจัดเก็บภาษี หรือหารายได้ การบริหารบุคลากรของท้องถิ่นเอง ในการศึกษาครั้งนี้อาศัยกรอบการวัดผลกระบวนการการกระจายอำนาจในประเทศไทย จากข้อเสนอแนะโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกก.) และธนาคารโลก การวัดผลกระบวนการการกระจายอำนาจจะมีการจัดทำและจัดเตรียมรายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจ (Decentralization Status Report – DSR)⁸ ถือเป็นส่วนหนึ่งในการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศ โดยอาศัยหลักการออกแบบที่เป็นสากลเพื่อให้กระบวนการการกระจายอำนาจนั้นประสบความสำเร็จและมีความยั่งยืน ซึ่งการกระจายอำนาจในประเทศไทยได้ถูกวัดผลตามเกณฑ์ โดยพิจารณาจากโครงสร้างพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่น ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy) ซึ่งสอดคล้องกับการวัดผลการกระจายอำนาจ โดยพิจารณาจากประเด็นสำคัญอย่างน้อย 5 ประการ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554) ดังนี้

ประการที่ 1 การกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนอำนาจทางด้านภาษีซึ่งเป็นการจัดเก็บโดยท้องถิ่นเอง หากท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้เอง ท้องถิ่นก็จะมีรายได้ในการบริหารและบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นตามลำดับ

ประการที่ 2 การมีสัดส่วนรายได้ที่รัฐจัดสรรให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ซึ่งจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติให้รัฐจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นร้อยละ 35

⁸ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก มาริจเก้ ฮันนัม (2545)

ประการที่ 3 การมีกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Local Autonomy Law) ตัวอย่างของประเทศไทยคือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประการที่ 4 การมีอิสระในการบริหาร หมายถึง อิสระในการบริหารทรัพยากรด้านการบริหาร การกำหนดนโยบายการบริหาร (เน้นด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย / แผนต่างๆ / นครปากเกร็ดโมเดล ฯลฯ) การบริหารงาน การบริหารเงิน บริหารทรัพยากรบุคคลหรือบุคลากรของท้องถิ่น เป็นต้น

ประการที่ 5 การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร จากหน่วยงานรัฐส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น เช่น โครงสร้างพื้นฐาน (ถนน สะพาน คลอง) ในการศึกษา โครงสร้างพื้นฐานจะเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น แนวกันน้ำ เป็นต้น

โดยสรุป การวัดผลของการกระจายอำนาจในมิติที่หลากหลายสามารถพิจารณาจาก ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy) ในการบริหารทรัพยากรต่างๆ ทั้งในด้านการคลังท้องถิ่น ด้านบุคลากร รวมไปถึง หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ในกระบวนการหรือกิจกรรมต่างๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารทรัพยากรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน) และการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการกระจายอำนาจ ได้แก่ การรับถ่ายโอนภารกิจ การรับถ่ายโอนบุคลากร การบริหารการเงินการคลัง และงบประมาณของท้องถิ่น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่ได้รับมอบหมาย

1.7.4 การมีส่วนร่วม หมายถึง ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดในการจัดการกับอุทกภัย โดยอาศัยลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ เช่น เครือข่ายต่างๆ กลุ่มอาสาสมัคร และภาคเอกชน ในแต่ละระดับของ IAP2 ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552) ดังนี้

ระดับที่ 1: การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน (Inform) กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ดมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ด้านการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย เช่น การจัดทำสื่อ เว็บไซต์ การประชาสัมพันธ์ ฯลฯ

ระดับที่ 2: การปรึกษาหารือ (Consult) กล่าวคือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเท็จจริง แสดงความคิดเห็นในการจัดการภัยพิบัติ เช่น มีการสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ

ระดับที่ 3: การให้เข้ามามีบทบาท (Involve) กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การกำหนดนโยบาย วิธีการทำงานหรือแนวทางการจัดการภัยพิบัติ ยอมรับข้อเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชนมีการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกัน

ระดับที่ 4: การสร้างความร่วมมือ (Collaborate) กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ดเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจ

ระดับที่ 5: การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empower) กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ดให้ประชาชนตัดสินใจและแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการประชาคม โดยเทศบาลนครปากเกร็ด ทำหน้าที่สนับสนุนและดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของภารกิจ

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้ศึกษาหวังว่าการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ทั้งในด้านการนำไปปฏิบัติและประโยชน์ในด้านวิชาการ ดังนี้

1.8.1 ด้านการนำไปปฏิบัติ

- ภาครัฐ สามารถอาศัยข้อมูลพื้นฐานจากการศึกษานี้เป็นแนวทางในการจัดเตรียมมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายใต้แนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติอาศัยชุมชนเป็นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ สามารถอาศัยข้อมูลจากการศึกษานี้เป็นแนวทางในการจัดเตรียมความพร้อมเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดอุทกภัย ซึ่งเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทุกปีและเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ของประเทศไทย ทั้งนี้ การนำข้อมูลไปใช้เทียบเคียงจะต้องคำนึงถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ และพิจารณาลักษณะของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นตลอดจนสภาพภูมิประเทศของแต่ละพื้นที่ รวมไปถึงศักยภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร การสื่อสาร โครงสร้างองค์กร การสื่อสาร เครือข่ายและการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

- ประชาชนทั่วไปมีความรู้ ความเข้าใจและตระหนักต่อการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น เป็นการส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมด้านความปลอดภัยในสังคมไทย

1.8.2 ด้านวิชาการ

- การศึกษาในครั้งนี้ทำให้ทราบว่า การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดการตนเองนับเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมขีดความสามารถในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการสนับสนุนแนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น อีกทั้งข้อค้นพบดังกล่าวนับเป็นข้อค้นพบที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการภาครัฐและกระบวนทัศน์การบริหารองค์การ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวคือ จากการบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า หรือ OPM (Old Public Management) ซึ่งมีความนิยมการบริหารจัดการขององค์การรูปแบบระบบราชการในอุดมคติ (Ideal - type Bureaucracy) ของ Max Weber (ปรกรณ์ ศิริประกอบ, 2558) ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการรวมศูนย์อำนาจการปกครองของภาครัฐ ต่อมาเกิดการเปลี่ยนกระบวนทัศน์เป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ NPM (New Public Management) ซึ่งมีความนิยมการบริหารองค์การที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวมากขึ้น และเน้นการดำเนินภารกิจเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ดังเช่นความพยายามของภาครัฐในการปฏิรูประบบราชการ และมีการส่งเสริมแนวคิดที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการตนเองและดำเนินภารกิจต่างๆ ให้เหมาะสมกับท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระมากขึ้น นอกจากนี้ ในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานและลักษณะของการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นในการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่นยังสะท้อนให้เห็นค่านิยมของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ หรือ NPS (New Public Service)⁹ ซึ่งให้ความสำคัญ และส่งเสริมคุณค่าของความเป็นพลเมืองบนพื้นฐานของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เน้นประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก โดยภาครัฐมีบทบาทในการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน เช่น การกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ต้องตระหนักถึงความต้องการของพลเมืองเป็นหลัก

⁹อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก Denhardt and Denhardt (2000)

1.9 แผนการดำเนินการและระยะเวลาทำการศึกษา

ตารางที่ 1.1 แผนการดำเนินการและระยะเวลาทำการศึกษา

กิจกรรม	ปีการศึกษา 2557											
	12 เดือน											
	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.
1. ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	/	/	/	/	/							
2. ลงสำรวจพื้นที่เบื้องต้น			/	/	/	/						
3. สร้างเครื่องมือในการวิจัย				/	/	/						
4. ลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูล: สำรวจพื้นที่สังเกต สัมภาษณ์ และสนทนากลุ่ม				/	/	/	/	/				
5. วิเคราะห์ข้อมูล					/	/	/	/	/			
6. เขียนรายงาน สรุปผลและข้อเสนอแนะ							/	/	/	/		
7. เรียบเรียงรูปเล่ม									/	/	/	
8. จัดเสนอผลงาน/ บทความทางวิชาการ										/	/	
9. สอบและแก้ไขวิทยานิพนธ์										/	/	/
10. ส่งเล่มวิทยานิพนธ์ฉบับสมบูรณ์												/

1.10 ลำดับในการนำเสนอ

บทที่ 1 บทนำ เสนอความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา เนื่องด้วยความแตกต่างของลักษณะภูมิประเทศ ความหลากหลายของประชากร จำนวนประชากรที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและทรัพยากรต่างๆ ตลอดจนความต้องการของคนในสังคมมีรูปแบบที่ซับซ้อน การปกครองด้วยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางซึ่งทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการตัดสินใจในภารกิจต่างๆ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณสุขและบริหารงานภายใต้ระบบราชการแบบเดิมจึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ภาครัฐจึงต้องพัฒนาและปรับปรุงแนวทางการบริหารงานในการให้บริการประชาชนเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนในแต่ละด้านอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบราชการไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ปัญหาความไม่เป็นธรรม และความเหลื่อมล้ำทางสังคม (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2554) ซึ่งส่งผลให้ท้องถิ่นเผชิญกับปัญหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ดังเช่นกรณีของปัญหาอุทกภัยใน ปี พ.ศ. 2554 ดังนั้น เพื่อให้สามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการย่อมต้องอาศัย

กลไกหรือหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นๆ เกิดเป็นแนวคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจัดการแบบแนวตั้งหรือจากบนลงล่าง (Top - down Approach) ซึ่งเน้นรูปแบบของการสั่งการเช่นเดียวกับการใช้อำนาจรัฐแบบเดิมในระบบราชการเป็นการบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน (Bottom - up Approach) เพื่อแก้ไขปัญหาในแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติได้ทันทั่วทั้งการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะช่วยส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่นที่สามารถบริหารจัดการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก ท้องถิ่นจะมีความคล่องตัวในด้านการดำเนินงาน การตัดสินใจ ตลอดจนความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรการบริหารของท้องถิ่นนั้นๆ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยี ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่นที่สามารถเตรียมพร้อมในการเผชิญกับภัยพิบัติในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาว่า หากมีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้แนวคิดของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองและการที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติจะช่วยยกระดับความสามารถของท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community - Based Disaster Risk Management: CBDRM) ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยได้เสนอวัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา สมมติฐานของการศึกษา วิธีดำเนินการศึกษา ข้อจำกัดของการศึกษา คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ แผนการดำเนินการและระยะเวลาทำการศึกษา และลำดับในการนำเสนอผลการศึกษา

บทที่ 2 เสนอ แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย แนวคิดด้านการกระจายอำนาจ แนวคิดการมีส่วนร่วม และแนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน พร้อมทั้งทำการทบทวนและสรุปงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษา รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล รวมทั้งเสนอกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังแผนภาพที่ 2.3 เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

บทที่ 3 เสนอ วิธีดำเนินการศึกษา ประกอบด้วย รูปแบบการศึกษา ข้อมูลและแหล่งข้อมูล ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาและเนื่องจากในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ จึงให้ความหมายของกลุ่มตัวอย่างหรือหน่วยวิเคราะห์ซึ่งมีสองระดับ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่น เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลในการศึกษาภาคสนาม ได้แก่ แบบบันทึกการสำรวจพื้นที่ชุมชนเสี่ยงภัยและสัมภาษณ์ชาวบ้าน แบบบันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึก และแบบบันทึกประเด็นในการสนทนากลุ่ม

บทที่ 4 เสนอ สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลนครปากเกร็ด พร้อมทั้งสรุปสถานการณ์อุทกภัย ในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดที่เกิดขึ้นใน ปี พ.ศ. 2538 และอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 ไว้เพื่อเป็นสังเขป

บทที่ 5 เสนอ ผลการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาข้อมูลเอกสารเบื้องต้น และข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาในภาคสนามโดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม

บทที่ 6 เสนอ ผลสรุปของการศึกษา การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ในส่วนของภาคผนวกนั้น จะแบ่งออกเป็น 4 ส่วนหลักๆ ดังนี้

ภาคผนวก ก เสนอ เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบบันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึก ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบบบันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ และแบบบันทึกการสำรวจพื้นที่ในการศึกษาภาคสนามและสัมภาษณ์ชาวบ้าน เพื่อรวบรวมข้อคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการภัยพิบัติ ความเห็นด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน พร้อมทั้งปัญหาและอุปสรรคและข้อเสนอแนะอื่นๆ ต่อแนวทางการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาคผนวก ข เสนอ ประเด็นในการสนทนากลุ่ม โดยจัดทำแบบบันทึกการสนทนากลุ่มเพื่อรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และความสัมพันธ์ของชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ตลอดจนปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด

ภาคผนวก ค เสนอ รายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์เชิงลึก (Key Informants) และรายชื่อผู้ร่วมสนทนากลุ่ม (Participants)

ภาคผนวก ง เสนอ ภาพประกอบการศึกษาภาคสนาม การสำรวจพื้นที่โดยรอบเทศบาลนครปากเกร็ด บริเวณชุมชนริมน้ำซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี ได้แก่ ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ ชุมชนบางพุดสามัคคี ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ และชุมชนบางตลาดพัฒนา

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สาระสำคัญในบทที่ 2 นี้จะเป็นการนำเสนอแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและข้อสรุปที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการทบทวนวรรณกรรมจากแหล่งอ้างอิงต่างๆ ทั้งจากแนวคิด เอกสาร และงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทำการสัมภาษณ์ข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้เชี่ยวชาญเพื่อเป็นการตรวจสอบความสอดคล้องและความถูกต้องของข้อมูลทฤษฎีที่ได้ทำการรวบรวม และเรียบเรียงจากการทบทวนวรรณกรรมในเบื้องต้น สาระสำคัญที่ได้จากการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ประกอบด้วย แนวคิดด้านการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทย แนวคิดการมีส่วนร่วม และแนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework) การออกแบบเครื่องมือการวิจัย ตลอดจนใช้วิเคราะห์ผลการศึกษาลำดับ

2.1 แนวคิดด้านการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นของไทย

2.1.1 แนวคิดด้านการกระจายอำนาจ

ในการบริหารราชการแผ่นดินมีหลักการทั่วไปที่ใช้ในประเทศต่างๆ 3 หลัก ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2545) โดยรูปแบบการใช้อำนาจการปกครองทั้งสามรูปแบบนี้ ล้วนมีจุดแข็งจุดอ่อนที่แตกต่างกัน การพิจารณาว่าจะใช้อำนาจรูปแบบใดนั้นจึงขึ้นกับสถานการณ์ และบริบทของแต่ละประเทศ ทั้งในด้านขีดความสามารถและความพร้อมของประชาชน ซึ่งหลักการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจการปกครองนั้น มีลักษณะสำคัญ จุดแข็ง และจุดอ่อน ที่แตกต่างกัน โดยสังเขปดังนี้

การรวมอำนาจการปกครองมีลักษณะสำคัญ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552) คือ มีการรวมกำลังทหารและตำรวจ รวมอำนาจการวินิจฉัยไว้ที่ส่วนกลาง มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาลดหลั่นกันไป ทำให้อำนาจรัฐมีความมั่นคง อำนาจบริการและเกิดประโยชน์โดยเสมอหน้า ต้นทุนในการบริหารประหยัคกว่าการกระจายอำนาจการปกครอง มีเอกภาพในการปกครองและการบริหารงาน แต่ในขณะเดียวกันการรวมอำนาจการปกครองอาจไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทุกอย่างให้เกิดผลดีทุกท้องที่อย่างทั่วถึง เนื่องจากระเบียบแบบแผนมีมากมายหลายขั้นตอน ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากไม่กระจายอำนาจให้ประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

การแบ่งอำนาจการปกครองมีลักษณะสำคัญ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552) คือ มีรัฐบาลบริหารราชการส่วนกลาง มีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนส่วนกลาง ออกไปปฏิบัติหน้าที่ ส่วนกลางแบ่งหรือมอบอำนาจในการบริหารงานบางส่วน โดยมีได้ตัดอำนาจจากส่วนกลางอย่างเด็ดขาด นับเป็นก้าวแรกสู่การกระจายอำนาจการปกครอง ทำให้การปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับการรวมอำนาจการปกครองหากส่วนกลางแบ่งอำนาจให้น้อยการบริหารก็จะยิ่งล่าช้า มีการประสานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นที่ดีขึ้น มีประโยชน์สำหรับประเทศที่ประชาชนยังไม่มีความพร้อมอย่างเต็มที่ แต่การส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางออกไปในแต่ละพื้นที่สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่น

การกระจายอำนาจมีลักษณะสำคัญ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552) คือ มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายกำหนด มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของท้องถิ่นซึ่งจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี สามารถแบ่งภาระของส่วนกลางได้และส่งเสริมรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนมีส่วนร่วม และตระหนักรู้ถึงความรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น แต่ความแตกต่างของแต่ละท้องถิ่นที่อาจลดความเป็นเอกภาพทางการปกครองได้ ในบางกรณีประชาชนพึงเล็งประโยชน์ของท้องถิ่นมากกว่าส่วนรวม อาจมีการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งกับคู่แข่งหรือพรรคตรงข้าม ทำให้เกิดความสับสนและมิตันทุนในการบริหารท้องถิ่นที่สูงกว่ารูปแบบอื่นๆ

โดยสรุป การกระจายอำนาจการปกครองเป็นกระบวนการผ่องถ่ายอำนาจในการตัดสินใจจากรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการถ่ายโอนภารกิจหรือมอบหมายให้องค์กรในระดับท้องถิ่นดำเนินงานตามขอบเขตกฎหมายกำหนด ซึ่งในที่นี้ หมายรวมถึง การบริหารจัดการ การเมือง หรือการจัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น การคลังหรือการกระจายทรัพยากรทางการบริหารไปยังส่วนอื่นๆ เพื่อให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทยจากรูปแบบการใช้อำนาจการปกครองข้างต้น พบว่า ได้ใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองทั้ง 3 รูปแบบผสมผสานกัน กล่าวคือ การรวมอำนาจการปกครองในราชการบริหารส่วนกลาง การแบ่งอำนาจการปกครองในราชการบริหารส่วนภูมิภาค และการกระจายอำนาจการปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในที่นี้จะขอสรุปลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ช่วง (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550) ดังนี้

ช่วงแรก ตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการสมัยรัชการที่ 5 จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ช่วงนี้รัฐยังรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ การแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค และกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นยังมีน้อย ในส่วนกลางมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่วนภูมิภาคมีการจัดตั้งแขวง อำเภอ เมือง มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ในปี พ.ศ.2440 และออกพระราชกำหนดสุขาภิบาล ร.ศ.116 เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำไม่ใช่อำเภอปกครองตนเองระดับท้องถิ่น ทำหน้าที่กำจัดขยะมูลฝอย จัดทำส้วม พ.ศ.2448 จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม จ.สมุทรสาคร เนื่องจากตลาดท่าฉลอมสกปรกมาก พ.ศ.2451 มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 รองรับการจัดตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองต่างๆ

ช่วงที่สอง ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2540 เป็นช่วง 65 ปีที่มีพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจมากขึ้น เริ่มจากการจัดตั้งการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น “เทศบาล” ในปี พ.ศ. 2476 สุขาภิบาลในปี พ.ศ. 2495 องค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ.2499 เป็นการเริ่มให้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นนอกเขตเมือง “เทศบาล” เขตกิ่งเมือง “สุขาภิบาล” แม้จะมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นแต่ผู้บริหารของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมาจากข้าราชการประจำและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากกำนัน ไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ เริ่มมีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2518 เมืองพัทยาในปี พ.ศ. 2521 ต่อมาก็ได้มีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น พ.ร.บ. กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ช่วงที่สาม ปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไว้ชัดเจนขึ้น โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เพิ่มเติมหน้าที่เกี่ยวกับการทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีท้องถิ่น และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมีกฎหมายรองรับให้มีเป้าหมายในการกระจายอำนาจที่ชัดเจน เช่น ให้ท้องถิ่นมีรายได้เป็นร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 และร้อยละ 35 ภายในปี พ.ศ. 2549 ดำเนินการถ่ายโอนในช่วงแรกให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี (พ.ศ.2544-2547) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่เหลือ (พ.ศ. 2548 - 2553) นับเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริการส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์การสร้างความพร้อมในการรับรองการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณ รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และจัดตั้ง

องค์กรรองรับเพื่อให้การกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างจริงจัง เป็นรูปธรรม ภายใต้กรอบเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบฉบับต่างๆ

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยสรุปจากกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น¹⁰ มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 ซึ่งมีการระบุถึงราชการส่วนท้องถิ่นเป็นครั้งแรก มีสาระสำคัญ คือ จัดระเบียบบริหารราชการเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดท้องถิ่นเพิ่มขึ้นใหม่คือ เทศบาล

2. พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 กำหนดให้มีเทศบาล 3 ระดับคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยมีโครงสร้างองค์กรคือ สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ มีอำนาจอิสระ ที่จะปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ตนเอง ตามที่กฎหมายบัญญัติมีองค์การปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า "เทศบาล" เป็นครั้งแรก

3. พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 จัดตั้ง "สุขาภิบาล" เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นนอกเขตเมือง บริหารในรูปแบบคณะกรรมการ ไม่มีสภา โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งไว้ 2 ข้อ คือเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ ชุมชนใหญ่มีตลาดการค้าอย่างน้อย 100 ห้าง ราษฎรอย่างน้อย 1,500 คน มีพื้นที่ 1-4 ตารางกิโลเมตร เกิดสุขาภิบาลรูปแบบใหม่ โดยผสมผสานรูปแบบของเทศบาลกับสุขาภิบาลหัวเมืองเดิม ตาม พ.ร.บ. สุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 เพื่อเตรียมความพร้อมยกฐานะเป็นเทศบาลต่อไป

4. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ให้มีความเหมาะสม ในเรื่องเกณฑ์การจัดตั้ง ส่วนโครงสร้างประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี เช่นเดิมปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลและกำหนดเกณฑ์การแบ่งระดับของเทศบาล

5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีการปรับปรุงการใช้อำนาจและแบ่งอำนาจระหว่างกันอย่างชัดเจน มีการระบุหน้าที่ส่วนราชการ กำหนดระบบการมอบอำนาจลดหลั่นกัน ในส่วนท้องถิ่นได้แบ่งเป็น อบจ./เทศบาล/และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนด

¹⁰ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (2557)

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 เป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย โดยบัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนในหลายประเด็น

ด้านองค์กร ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานของตนเอง ตามความต้องการของประชาชน มีองค์ประกอบทั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ด้านการบริหาร ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน สามารถกำหนดนโยบายของตนเอง มีอิสระทั้งด้านการเงิน การคลัง และการบริหารบุคคล

ด้านอำนาจหน้าที่ กำหนดหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นและท้องถิ่นด้วยกัน โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะ การจัดสรรรายได้จากภาษีอากร ให้มีคณะกรรมการไตรภาคีทบทวนทุก 5 ปี

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมในการรักษา การบำรุง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และควบคุมมลพิษจากสิ่งแวดล้อม ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้ององค์กรปกครองท้องถิ่น ในการกระทำหรือละเว้นการกระทำของท้องถิ่นหรือพนักงานของท้องถิ่น ประชาชน 3 ใน 4 มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อขอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ ประชาชนกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิสามารถเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น และกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนในการกระจายอำนาจหน้าที่ งบประมาณให้กับท้องถิ่นมาก และชัดเจนยิ่งขึ้น

7. พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เปลี่ยนสุขาภิบาล 980 แห่งเป็นเทศบาลตำบล มีผลตั้งแต่ 25 พ.ค. พ.ศ. 2542 กรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งเปลี่ยนเป็นสมาชิกสภาเทศบาล เลือกเพิ่มอีก 3 คน เป็น 12 คน เลือกกันเองเป็นนายกเทศมนตรี และประธานสภา ยกเลิกสุขาภิบาลทั้งหมดยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

8. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยสมบูรณ์ ทั้งผู้ว่าฯ และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครล้วนมาจากการเลือกตั้ง มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น แต่ในช่วง 10 ปีแรก ให้ผู้ว่าฯมาจากการแต่งตั้งไปก่อน ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่อาจก้าวก้าวอำนาจหน้าที่ระหว่างกันได้ เกิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นองค์กรแรก

9. พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2542 แก้ไขวาระของสมาชิกสภาเทศบาลจาก 5 ปี เหลือ 4 ปี เพิ่มเติมลักษณะของสภาเทศบาล การพัน

สมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาล การถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน (สำนักที่ปรึกษา กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2556) ดังนี้

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รัฐต้องกระจายอำนาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาท และภารกิจของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งเพิ่มบทบาทให้ส่วน ท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค รับผิดชอบในภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย และด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การ สนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหาร จัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้ มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วม ดำเนินการ และติดตามตรวจสอบ

อลิสซาเบ็ท ยูเลียณี (Elizabeth Linda Yuliani, 2004) (อ้างถึงในปธาน สุวรรณมงคล, 2554) ได้สรุปความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า “การกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนย้ายอำนาจจาก รัฐบาลกลางลงไปสู่ระดับล่างในแง่ของ การเมือง การบริหาร และพื้นที่ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการเปิดให้ ประชาชนมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจจึงครอบคลุมการโอนย้ายอำนาจการตัดสินใจสำคัญจาก รัฐบาลกลางไปยังเทศบาล หรือการปกครองท้องถิ่น” ดังนั้น การกระจายอำนาจในความหมายโดย กว้างจึงหมายถึง การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจอันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดด้านการกระจายอำนาจผู้ศึกษาทำการทบทวน วรรณกรรมดังกล่าว เพื่อทำความเข้าใจหลักการในการบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวม เข้าใจ รูปแบบของการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนบริบทและพัฒนาการในการบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมา

ของไทย ทั้งนี้ เพื่อทำความเข้าใจความหมายและหลักของการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ให้ลึกซึ้ง เพื่อนำไปสู่การให้นิยามเชิงปฏิบัติการ (Operational Definition) ในการศึกษาครั้งนี้ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการเก็บข้อมูลภาคสนามต่อไป

2.1.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

การที่แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจมีพลวัตอย่างต่อเนื่องทำให้ความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจนั้นเปลี่ยนไปด้วย จากเดิมการนิยามความหมายขององค์การสหประชาชาติให้นัยของการกระจายอำนาจเพียง 2 นัย (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555) กล่าวคือ

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การที่อำนาจการตัดสินใจถูกแบ่งให้กับหน่วยงานหรือส่วนราชการของรัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ โดยให้ข้าราชการหรือตัวแทนของรัฐที่ปฏิบัติงานอยู่那儿สามารถตัดสินใจได้ภายใต้กรอบนโยบายของส่วนกลาง ซึ่งบางครั้งการกระจายอำนาจรูปแบบนี้ เรียกว่า การกระจายอำนาจภายในระบบราชการ (Bureaucratic decentralization)

2. การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจได้รับการถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระ โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ตัวแทนของประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง สามารถตัดสินใจเพื่อดำเนินกิจการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ซึ่งบางครั้งการกระจายรูปแบบนี้ เรียกได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจในทางการเมือง (Political decentralization)

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากอิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ส่งผลให้ความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจมีความแตกต่างหลากหลายออกไป ดังที่ R.A.W Rhodes ได้สรุปว่าการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นคำที่มีความหมายกว้าง และอาจสร้างความเข้าใจได้หลายทาง อย่างไรก็ตาม โดยหลักใหญ่จะหมายถึง กระบวนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองในระดับพื้นที่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับรองๆ ลงไปให้มีอำนาจมากยิ่งขึ้น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555) รูปแบบของการกระจายอำนาจจึงมีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบ สามารถแจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ (Manor, 1999) ได้แก่

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by Default) เกิดจากสถานการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ไม่อาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจในพื้นที่ที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสถานะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตนเองโดยที่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียกรวมการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administration Decentralization) แอนดริว พาร์คเกอร์ (Andrew N. Parker, 1995) (อ้างถึงในนครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546)

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจเน้นในเชิงภารกิจหน้าที่ มีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ถือเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสภาวะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชนหรือท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งมักเป็นองค์กรปกครองในระดับท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองที่มีตัวแทนจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในพื้นที่มีอำนาจในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย รวมถึงมีอำนาจในการตรากฎหมายหรือบอกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ท้องถิ่นของตนได้อย่างเป็นอิสระ โดยส่วนกลางจะไม่เข้ามาบีบบังคับหรือแทรกแซง หรือแทรกแซงอย่างจำกัด ดังนั้น จึงมีการเรียกรวมการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจในทางการเมือง หรือการกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย (Political or Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏมีอยู่ด้วยกันใน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการเมืองปกครอง (Administration Devolution) สอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (Local-self Government) เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของตนเอง และบริหารเองเพื่อสาธารณประโยชน์ในท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างสูงในการดูแลชีวิต

ความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้ง ยังมีอำนาจในการปกครองตนเองตามวิถีทางการเมือง (ประทานคงฤทธิศึกษากร, 2525) เช่น จัดการเลือกตั้ง การกำหนดนโยบายตามกระบวนการทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในท้ายสุดนั่นเอง

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal System) (Heywood, 2002) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่งๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจสามารถจัดการเลือกตั้ง หรือการกำหนดรูปแบบในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันที่เป็นของตนเอง

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 5 ลักษณะ เมื่อพิจารณาในประเด็นการศึกษาการปกครองท้องถิ่นของไทยจากความหมายและขอบข่ายโดยกว้างจึงครอบคลุมลักษณะการกระจายอำนาจแบบที่ 5 คือ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนอำนาจทั้งในด้านการกิจและการปกครอง สามารถตัดสินใจและกำหนดนโยบาย รวมถึงมีอำนาจในการตรากฎหมายหรือบอกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่นของตนได้อย่างเป็นอิสระ โดยการศึกษาในครั้งนี้จะศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนัยของการถ่ายโอนอำนาจเพื่อบริหารจัดการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจทางการปกครองนั้นอาจเป็นไปในลักษณะของการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามเขตพื้นที่ (Territory) เช่น การกระจายอำนาจไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น หรือเป็นไปในลักษณะของการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองทำตามเฉพาะกิจกรรมหรือหน้าที่ (Function) เช่นการกระจายอำนาจไปให้การประปา การไฟฟ้า การโทรศัพท์และการเดินรถ เป็นต้น นอกจากนี้ การกระจายอำนาจยังสะท้อนคุณค่าของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามที่ แอนดรูว์ ฮีย์วูด (Andrew Heywood) (อ้างถึงในบุญขจร ยีหมะ, 2550) เช่น ความสำคัญในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของท้องถิ่นหรือชุมชน การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะพื้นที่และเข้าถึงประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกันก็ส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งในแง่ของการตรวจสอบจากภาคประชาชนด้วย

2.1.3 การตรวจสอบหรือการวัดผลกระบวนการกระจายอำนาจ (Monitoring and Evaluation)

จากข้อเสนอแนะโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) และธนาคารโลก การวัดผลกระบวนการกระจายอำนาจจะมีการจัดทำและจัดเตรียมรายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจ (Decentralization Status Report) หรือ DSR¹¹ ถือเป็นส่วนหนึ่งในการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศ โดยอาศัยหลักการออกแบบที่เป็นสากลเพื่อให้กระบวนการกระจายอำนาจนั้นประสบความสำเร็จและมีความยั่งยืน ซึ่งการกระจายอำนาจในประเทศไทยถูกวัดผลตามเกณฑ์พิจารณาจากโครงสร้างพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่น (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558) และความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) (มาริจเก้ ฮันนัม, 2545) ที่มีรายละเอียดในด้านต่อไปนี้

1. การจัดสรรและการกระจายงบประมาณ ภาครัฐจะต้องมีการกำหนดรายจ่ายในระดับต่างๆ ของรัฐ โดยระบุภาระด้านรายจ่ายให้ชัดเจน มีความเหมาะสม เป็นที่เข้าใจของหน่วยงานรัฐในทุกระดับ และหน่วยงานในท้องถิ่นต้องมีอำนาจที่จะกำหนดลำดับความสำคัญของงบประมาณและการตัดสินใจต่อการจัดสรรงบประมาณและให้บริการในท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระตามกรอบของกฎหมาย รวมไปถึงมีความสามารถในการกู้ยืม โดยความต้องการด้านงบประมาณกับแหล่งงบประมาณต้องสอดคล้องกัน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับงบประมาณในระดับที่มากพอ เมื่อมีการกระจายอำนาจแล้วจะต้องพิจารณาในเรื่องแหล่งเงินทุน ได้แก่ รายได้งบประมาณและการกู้ยืม ซึ่งรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มา จากการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเอง เงินภาษีที่ได้รับจัดสรรมา งบประมาณหรือเงินอุดหนุน และการกู้ยืม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจเพียงพอที่จะกำหนดภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้เพียงพอเพื่อที่จะสามารถจัดกิจกรรมหรือบริการต่างๆ ให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ โดยมีการจัดเก็บอย่างเท่าเทียมกันในแต่ละบุคคล สามารถจัดเก็บได้อย่างต่อเนื่องมีความสม่ำเสมอในแต่ละปี มีความมั่นคงโดยไม่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจ และมีความสะดวกในการจัดการ

2. การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการกระจายอำนาจต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลอย่างทั่วถึง มีประสิทธิภาพ และโปร่งใส โดยประชาชนสามารถขอข้อมูลเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นได้โดยสะดวก (Convenience) เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับภาษี ค่าธรรมเนียม การจัดสรรทรัพยากร และหน้าที่ความรับผิดชอบในการให้บริการ โดยข้อมูลต้องเป็นกลาง ไม่ถูกบิดเบือน

¹¹ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก มาริจเก้ ฮันนัม (2545)

(Accuracy) ประชาชนต้องสามารถเข้าดูได้เป็นประจำ เป็นข้อมูลที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจ โดยเผยแพร่ผ่านทางเครื่องมือต่างๆ เช่น การเผยแพร่ทางเว็บไซต์ หรือสื่ออื่นๆ ของท้องถิ่น

3. การสร้างความรับผิดชอบและการติดตามผล เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่น นอกเหนือจากการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (ในข้อ 2) ประชาชนมีโอกาสนในการเสนอความคิดเห็น และสิ่งที่ต้องการได้หลายช่องทาง มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือพบปะกับผู้กำหนดนโยบายโดยตรง ตลอดจนการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างเหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐ จากการศึกษาของ เอกลักษณ์ อุปริรัตน์ (2552) ได้แก่ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การเสนอความคิดเห็น การเข้าร่วมในเวทีประชุมปรึกษาหารือ การเข้าร่วมจัดกิจกรรม และการเข้าร่วมตรวจสอบการดำเนินงาน ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในแนวคิดด้านการมีส่วนร่วม

4. ความสอดคล้องระหว่างการให้บริการของรัฐกับเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีแผนการพัฒนาระบบข้าราชการพลเรือนในท้องถิ่น มีการกำหนดประเภทของบุคลากรที่ต้องการในการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการจัดการและเทคนิคต่างๆ มีการดำเนินงานให้เจ้าหน้าที่ได้รับการฝึกอบรมให้มีทักษะในด้านการจัดการ การบริหารและเทคนิคต่างๆ ตรงตามภารกิจที่ตนรับผิดชอบ ตลอดจนการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานแก่เจ้าหน้าที่

เมื่อพิจารณากรอบการวัดผลการกระจายอำนาจดังกล่าว พบว่า สอดคล้องกับสาระสำคัญของ การกระจายอำนาจอย่างน้อย 5 ประการ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554) ได้แก่

ประการแรก การกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนอำนาจทางด้านภาษีซึ่งเป็นการจัดเก็บโดยท้องถิ่นเอง หากท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้เอง ท้องถิ่นก็จะมีรายได้ในการบริหารและบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นตามลำดับ

ประการที่สอง การมีสัดส่วนรายได้ที่รัฐจัดสรรให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ซึ่งจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้รัฐจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นร้อยละ 35

ประการที่สาม การมีกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Local Autonomy Law) ตัวอย่างของประเทศไทยคือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประการที่สี่ การมีอิสระในการบริหาร หมายถึง อิสระในการบริหารทรัพยากรด้านการบริหาร การกำหนดนโยบายการบริหาร เช่น แผนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การบริหารงาน การบริหารเงิน บริหารทรัพยากรบุคคล เป็นต้น

ประการที่ห้า การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร จากหน่วยงานรัฐส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น เช่น โครงสร้างพื้นฐาน ถนน สะพาน คลอง หรือโครงสร้างพื้นฐานจะเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องกับการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น แนวกันน้ำ เป็นต้น

ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า ผลสำเร็จของการกระจายอำนาจนั้นสามารถพิจารณาได้ในมิติที่ หลากหลายจากความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Autonomy) ในการบริหาร ทรัพยากรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งในด้านการถ่ายโอน ภารกิจ การคลังท้องถิ่น ด้านบุคลากร ความพร้อมทางด้านกฎหมายและโครงสร้างขององค์กร รวมไปถึงการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการกระจายอำนาจ ซึ่งนำมาสร้างเป็นกรอบ แนวคิดในการศึกษา ได้แก่ การถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร การบริหารการเงินการคลังและ งบประมาณของท้องถิ่น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและโครงสร้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนการมีส่วนร่วมใน กระบวนการหรือกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านการจัดการ ภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการตรวจสอบหรือการวัดผลกระบวนการกระจาย อำนาจ ผู้ศึกษาทำการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว เพื่อทำความเข้าใจมิติด้านต่างๆ ของการศึกษา เรื่องการกระจายอำนาจ และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นคำสำคัญใน การศึกษาครั้งนี้ (keyword) นำไปสู่การสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework) และการให้นิยามเชิงปฏิบัติการ (Operational Definition) ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการเก็บข้อมูล ภาคนามต่อไป

2.1.4 การปกครองท้องถิ่นของไทย

- ความหมายของการปกครองท้องถิ่น (Local Government)

นักวิชาการได้ให้ความหมายหรือคำนิยามของ “การปกครองท้องถิ่น” ไว้เป็นอันมาก ส่วนใหญ่ แล้วต่างมีหลักการสำคัญที่คล้ายคลึงกัน (โกวิท พวงงาม, 2543) ดังนี้

เดเนียล วิท (Wit, 1967) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

อุทัย หิรัญโต (2523) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้ มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

วินเลียม เอ. ร็อบสัน (Robson, 1953) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมียุทธศาสตร์ที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

ตามแนวคิดของ แอริส จี. มงตาญู (Montagu, 1984) (อ้างถึงในอุทัย หิรัญโต, 2523) แบ่งการปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. Local State หมายถึงการปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้หน่วยการปกครองของรัฐใดหน่วยหนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นด้วยหรือทำทั้ง 2 ฐานะ คือ เป็นหน่วยการปกครองที่ได้รับอำนาจตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในฐานะการปกครองท้องถิ่นด้วย

2. Local Self Government หมายถึงการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่ง มีอำนาจปกครองตนเอง เพื่อตนเอง ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐ มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และต้องทำหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด

จากคำจำกัดความในข้างต้น จะเห็นได้ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย แยกจากรัฐบาลกลาง มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน แต่ไม่มีอำนาจอธิปไตย

2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีอิสระในการบริหารงาน สามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมและเป็นไปในแนวทางเดียวกับรัฐ

3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องมีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อใช้ในการทำนุบำรุงท้องถิ่น

4. คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation) และเมื่อได้รับการจัดตั้งแล้วจะยังคงอยู่ในความรับผิดชอบหรือการกำกับของภาครัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ และประชาชนส่วนรวม

5. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่นได้ ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นของรัฐ

ดังนั้น ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น (Local Government) คือ การที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจไปยังหน่วยการปกครองหรือองค์การในระดับท้องถิ่นให้มีอำนาจในการตัดสินใจและสามารถบริหารงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้อย่างเป็นอิสระ มีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ มีสิทธิที่จะกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ และประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นนั้นอาจมีหลายรูปแบบแตกต่างกันตามขนาดของพื้นที่ ความเจริญ และจำนวนประชากร เป็นต้น

การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการเมืองการปกครองในระดับชาติ (Smith, 1985: 19-30; Wilson and Game, 1998: 29-39) (อ้างถึงในบุญขันธ์ ยีหะ, 2550) กล่าวคือ

1. การปกครองท้องถิ่นส่งเสริมการศึกษาและการฝึกฝนทางการเมือง (Providing Political Education and Training) การปกครองท้องถิ่นนับเป็นรูปแบบของการศึกษาเรียนรู้ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรยากาศของการเลือกตั้งท้องถิ่นซึ่งประชาชนสามารถสัมผัสได้โดยตรงและมีความใกล้ชิดเป็นอย่างมาก เช่น การให้ข้อมูลข่าวสารของตัวผู้สมัคร ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย การ

ปราศรัยหาเสียง และการรายงานข่าวผ่านสื่อต่างๆ ย่อมทำให้เกิดความสนใจ การเรียนรู้ การถกเถียง การแสดงความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่

2. การส่งเสริมความเป็นพลเมืองและการมีส่วนร่วม (Promoting Citizenship and Participation) การปกครองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างแนบแน่น เป็นการส่งเสริมประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ต่างจากการเมืองระดับชาติ เนื่องจากประชาชนรู้สึกห่างไกลจากตนเอง อีกทั้ง ยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักถึงความเป็นพลเมือง กล่าวคือ ประชาชนตระหนักถึงสิทธิประโยชน์และความสำคัญของตนในทางการเมือง ซึ่งความเป็นพลเมืองทางการเมืองของการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะช่วยยกระดับและขยายความเข้มแข็งไปสู่การเมืองระดับชาติต่อไป

3. ความเท่าเทียมทางการเมือง (Political Equality) เมื่อเทียบกับการเมืองในระดับชาติ การปกครองท้องถิ่นสร้างความเท่าเทียมทางการเมืองให้กับประชาชนมากกว่า เนื่องจากประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างทั่วถึงและกว้างขวาง

4. เสถียรภาพทางการเมือง (Political Stability) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีโอกาสเลือกผู้นำที่ตนไว้วางใจ ซึ่งความไว้วางใจถือเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับความมีเสถียรภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

5. ความรับผิดชอบ (Accountability) การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดความรับผิดชอบ สร้างการตรวจสอบและถ่วงดุลของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. การตอบสนอง (Responsiveness) การปกครองท้องถิ่นที่คำนึงถึงความแตกต่างของท้องถิ่นแต่ละแห่ง การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาต่างๆ จึงต้องสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ มีการตอบสนองของระบบการเมืองต่อข้อเรียกร้อง สอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ระบบการเมืองต้องคำนึงถึงปัจจัยนำเข้าหรือข้อเรียกร้องของกลุ่มต่างๆ (Input) ซึ่งจะผ่านการบริหารจัดการเป็นปัจจัยนำออก (Output) หรือนโยบาย/บริการสาธารณะที่มีความสอดคล้องกับข้อเรียกร้องหรือความต้องการของท้องถิ่นนั้น

การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ มีประโยชน์ทั้งในแง่ของการบริหาร กล่าวคือ เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลทั้งในด้านภารกิจ การเงิน บุคลากรตลอดจนระยะเวลาในการดำเนินการด้านบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่นส่งผลต่อการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็น

การสนับสนุนต่อหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและความเป็นพลเมือง กล่าวคือ ส่งเสริมบทบาทหรือการมีส่วนร่วมทางการเมือง การตรวจสอบและถ่วงดุลจากประชาชน เป็นต้น

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทย ทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจความหมายและความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการทำความเข้าใจแนวคิดการกระจายอำนาจ ตลอดจนทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจบริบทการปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการเชื่อมโยงและวิเคราะห์ประเด็นการปกครองท้องถิ่นของไทยและทิศทางการกระจายอำนาจของไทย

2.1.5 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ใน หมวด 9 รวม 9 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งมีสาระสำคัญกล่าวคือ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารการบริการงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยที่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจมีรูปแบบ อยู่ 2 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

1. รูปแบบทั่วไป เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. รูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา

ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ทั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ไว้ โดยกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและกำหนดไว้โดยละเอียด ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ จะมีผลอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านการปกครอง การบริหาร การเงิน การตัดสินใจอย่างอิสระ และการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นโดยปราศจากการแทรกแซงและอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับดูแลของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น

ฉะนั้นแล้วจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลง บทบาทและภารกิจของตน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ จะต้องดำเนินการกิจเพิ่มขึ้น กว่าเดิม เนื่องจากมีภารกิจจำนวนหนึ่งซึ่งราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอน หรือ มอบหมายให้ดำเนินการ ถ้าพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ไม่ ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พบว่า การกำหนดบทบาทและ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ มักจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ใน ลักษณะที่กว้าง เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 กำหนดว่า อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 ยังได้กำหนดว่าเทศบาลแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ที่ ต้องดำเนินการแตกต่างกันโดยเทศบาลนครจะมีอำนาจหน้าที่มากที่สุด และยังได้มีการกำหนดว่ามีบาง ภารกิจหน้าที่ที่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการก็ได้

ดังตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น จะเห็นว่าด้วยลักษณะของการกำหนดขอกกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เป็นการกำหนดไว้ กว้างๆ และเป็นกำหนดในลักษณะที่ท้องถิ่นอาจจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้จึงส่งผล ให้ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นได้รับการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อม ความสามารถและแผนการปฏิบัติงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะดำเนินการหรือไม่

กรณีศึกษาในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษารณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ ของเทศบาลนคร ซึ่งเทศบาลจัดเป็นองค์การระดับท้องถิ่นที่มีฐานการปกครองเป็นชุมชนเมือง (Urban areas) กล่าวคือ เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญ และใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก โดยรูปแบบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลเป็นรูปแบบ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน โดยในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการ ตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาล เป็นองค์การบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบ เทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเอง ของเทศบาล และในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้แทน กฎหมายเก่าทั้งหมด และได้มีการใช้กฎหมาย พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 โดยแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เป็น ระยะเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การจัดตั้ง เทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบด้วย จำนวนและความหนาแน่นของ

ประชากรในท้องถิ่นนั้น ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นและความสำคัญ ทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้ รวดเร็วมากน้อยเพียงใด จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท (ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, 2528) ดังนี้

1. เทศบาลตำบล มีความเจริญน้อยที่สุดโดยเปรียบเทียบกับระดับอื่นๆ ซึ่ง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้างๆ กล่าวคือ เทศบาลตำบลจะต้องมีรายได้ จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป มีประชากรอาศัย ในพื้นที่ตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไปและได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น ในกรณีที่มีความ จำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การ พัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมี ความเหมาะสม สมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้

2. เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง กล่าวคือ ท้องที่ซึ่งเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ ส่วนท้องที่ที่มีใช่เป็นที่ตั้ง ศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้อง ทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3. เทศบาลนคร นับเป็นเขตการปกครองที่มีความเจริญมากที่สุดจากใน 3 ระดับ มีหลักเกณฑ์ การจัดตั้ง กล่าวคือ ต้องมีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ประชากรที่อาศัยในพื้นที่มีความหนาแน่น เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร และเทศบาลนครจะต้องมีรายได้ในระดับที่พอจะปฏิบัติ ภารกิจได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

สำหรับการบริหารงานของเทศบาลจะประกอบด้วย สภาเทศบาล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่ ตราเทศบัญญัติและควบคุมการทำงานของคณะเทศมนตรี คณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ กำหนดนโยบาย แนวทางการปฏิบัติงานในการพัฒนาท้องถิ่น และรับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไป ตามแผน และมีพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานประจำในเทศบาล (โกวิทย์ พวงงาม, 2543) ในส่วนของภาระหน้าที่ของเทศบาลนั้น พระราชบัญญัติเทศบาลกำหนดภาระหน้าที่ของ

เทศบาลประเภทต่างๆ¹² ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด โดยมีรายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 2.1 และ 2.2 ตามลำดับ ดังนี้

ตารางที่ 2.1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ แบ่งตามฐานะของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ 3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล 4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่ง 7. กระทบวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีก ดังนี้ 1.ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา 4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 5.ให้มีและบำรุงส่วนสาธารณะ 6.ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง และมีหน้าที่เพิ่มอีก ดังนี้ 1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 2. กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

¹² อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

ตารางที่ 2.2 อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้น้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงพยาบาล 3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำเทศบาลนิคม 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณสุข 7. จัดทำกิจกรรม ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศบาลนิคม 	<p>มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-12</p>

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ ที่กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ เช่น

- พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พุทธศักราช 2464
- พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
- พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พุทธศักราช 2490
- พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
- พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498
- พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523
- พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
- พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฯลฯ

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย ผู้ศึกษาทำการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว เพื่อทำความเข้าใจรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย ทำความเข้าใจพัฒนาการ การเติบโตและขอบเขตของหน่วยวิเคราะห์ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) หรือเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการเก็บข้อมูลภาคสนามและการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

2.1.6 การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นองค์การระดับท้องถิ่นที่ผสมผสานภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางการเมืองเข้าด้วยกัน มีภารกิจหลากหลายด้าน (Multi - function model of elected local government) เป็นเสมือนกลไกประสานเชื่อมโยงการบริหารงานภาครัฐกับชุมชนท้องถิ่น รวมไปถึงการดำเนินนโยบายแต่ละด้านให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความจำเป็นในแต่ละพื้นที่ ซึ่งภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภท¹³ ดังต่อไปนี้

1. ภารกิจที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้จริง (Local Owned Function) ภารกิจหน้าที่ประเภทนี้ ไม่ควรจะมีมากเกินไปและควรกำหนดตามสภาพความเป็นจริง ซึ่งอาจจะมีการเปลี่ยนแปลง หรือมีการทบทวนทุก 5-6 ปี เมื่อได้มีการกำหนดให้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การกำกับดูแลจากส่วนกลางควรมีน้อยมากแต่ใช้กระบวนการทางศาลมากำกับดูแลให้มากขึ้น รวมทั้งควรกระตุ้นให้ประชาชนทราบว่า “สิทธิ” ที่จะได้รับบริการใดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ้าง และเมื่อไม่ได้รับ หรือได้รับแล้วแต่ไม่เป็นที่น่าพึงพอใจ ประชาชนควรจะทำอย่างไร ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบว่าบริการที่ได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องมีค่าธรรมเนียมและภาษีบางประเภทซึ่งประชาชนมีหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องเสียให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนด้วย

2. ภารกิจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการแทน (Delegated Function) ภารกิจประเภทนี้ เป็นสิ่งที่รัฐบาลถ่ายโอนและมอบหมายให้ท้องถิ่นกระทำซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายจำนวนหนึ่งที่รัฐบาลมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งมีการกำกับดูแลจากรัฐบาลอย่างเข้มงวด และมีมาตรฐานตามที่รัฐบาลกำหนด

3. ภารกิจหน้าที่ที่ทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (Shared Function) เนื่องจากภารกิจในส่วนนี้เป็นการทำงานร่วมกันจึงต้องมีการจัดสรรงาน เงิน กำลังคน และความรับผิดชอบร่วมกันให้เกิดความเหมาะสม เช่น การบริหารกำลังคนและอาคารเป็นของรัฐบาล แต่การบริหารทั่วไป และการบริหารหลักสูตรการเรียนสอนควรเป็นของท้องถิ่น เป็นต้น การทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีการยืมตัวบุคลากร มีการปรึกษาหารือ มีการวางแผนร่วมกันหรือการประเมินผลงานร่วมกันได้ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่าจะทำงานในแบบต่างคนต่างทำ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมุ่งที่ผลสัมฤทธิ์ของงานตอบสนองความพึงพอใจของประชาชน รวมทั้งเน้นประสิทธิภาพและมีหลักธรรมาภิบาล

¹³อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจึงเป็นไปตามสาระสำคัญของ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543¹⁴ ซึ่งได้ระบุถึงกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจโดยยึดหลักการ 3 ด้าน คือ ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้ และด้านประสิทธิภาพการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น หรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการ มีความโปร่งใส และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น โดยจะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งระบุวิธีปฏิบัติในการถ่ายโอนและการรับถ่ายโอน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พร้อมกำหนดระยะเวลาการถ่ายโอน นอกจากนี้จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจหรือมีการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นเพื่อดำเนินการบริการสาธารณะ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จะต้องปรับบทบาทและภารกิจเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการของการกระจายอำนาจซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ วุฒิสภา ต้นไชย (2544) กล่าวคือ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคควรมีบทบาทด้านการถ่ายทอดองค์ความรู้ (Knowhow) การวิจัยและพัฒนา (Research & Development) บทบาทด้านงานอำนวยความสะดวก การเป็นศูนย์กลางหรือระบบฐานข้อมูลและกลไกการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนการกำกับดูแลและตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากวิธีการปฏิบัติที่เกิดขึ้นในการถ่ายโอนภารกิจที่กล่าวมานั้น มีข้อสังเกตอย่างน้อย 2 ประการ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558) ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Service devolution) มาจากฐานคิดแบบ Residuality Principle ซึ่งมองว่าภารกิจใดจะมอบหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้จะต้องมีกฎหมายกำหนดเอาไว้หรือให้อำนาจไว้ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถคิดริเริ่มเองได้อย่างอิสระโดยปราศจากซึ่งข้อบัญญัติของกฎหมาย ประการต่อมา คือ การกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจเป็นการดำเนินการในรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ กล่าวคือ หากเป็นเทศบาลเหมือนกัน ก็จะต้องได้รับการถ่ายโอนภารกิจเช่นเดียวกัน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเทศบาลแต่ละแห่งอาจมีศักยภาพแตกต่างกัน และมีความต้องการรับหรือไม่ต้องการรับการถ่ายโอนภารกิจบางประเภท ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบริบทและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้น กรณีที่เกิดขึ้นนี้จึงเรียกว่าเป็นการกระจายอำนาจแบบสมมาตร (Symmetric devolution) ซึ่งนักวิชาการจำนวนหนึ่งเห็นว่าแนวปฏิบัติเช่นนี้

¹⁴ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551)

แม้จะมีผลดีในระยะต้น แต่ในระยะยาวอาจก่อให้เกิดข้อจำกัดในการผลักดันการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจไม่มากนัก

ในขณะที่นักวิชาการอีกส่วนหนึ่งได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจแบบไม่สมมาตร (Asymmetric devolution) เช่น Larsen and Selim (2009) ซึ่งเสนอว่า การดำเนินการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่จำเป็นที่รัฐจะต้องกระจายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในลักษณะเดียวกันหรือเหมือนกันทั้งหมด หากชุมชนท้องถิ่นใดมีคุณลักษณะหรือมีความจำเป็นเฉพาะ ก็อาจกระจายให้อำนาจหน้าที่และทรัพยากรมากกว่าหรือน้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ หรืออาจมีรูปแบบโครงสร้างทางการเมืองการปกครองเฉพาะของตนเองที่ให้โอกาสหรือเปิดพื้นที่ให้แก่คนในชุมชนในการมีส่วนร่วมปกครองตนเองก็เป็นได้ โดยให้คำนึงถึงคุณลักษณะที่เหมาะสมกับอัตลักษณ์ (Identity) สภาพบริบทพื้นฐาน และความต้องการของประชาชนในแต่ละชุมชน (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558) ซึ่งสอดคล้องกับหลัก Subsidiarity หรือ The Principle of Subsidiarity¹⁵ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2553) หลักการข้างต้นนี้ เป็นหลักการสำคัญของระบบกฎหมายแห่งสหภาพยุโรป โดยในปี ค.ศ. 1985 ได้มีการจัดตั้งสภายุโรป (Council of Europe) สภานี้ได้จัดทำกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (European Charter of Local Self – Government) เป็นหลักการที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างในเชิงองค์กรและในเชิงอำนาจการตัดสินใจซึ่งมีความพยายามที่จะกระจายอำนาจการตัดสินใจให้มีหลายระดับไม่กระจุกตัวอยู่ในระดับบนเป็นมาตรการต่อต้านการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2551) โดยหลักการนี้ถือว่าการตัดสินใจและการกระทำใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะจะต้องเกิดขึ้นภายใต้กลไกที่อยู่ใกล้ชิดกับพลเมืองในชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด เว้นเสียแต่กิจการดังกล่าวเกินศักยภาพและความสามารถของโลกในระดับท้องถิ่นก็ให้กลุ่มองค์กรในระดับที่อยู่สูงกว่าดำเนินกิจการแทน หลักการดังกล่าวกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดมีอำนาจตัดสินใจดำเนินภารกิจตอบสนองต่อปัญหา จัดบริหารกิจการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก นอกจากนี้ แต่ละท้องถิ่นต่างก็มีสภาพปัญหาและความต้องการในด้านต่างๆ มากน้อยแตกต่างกัน การจัดบริการสาธารณะแต่ละด้านในแต่ละท้องถิ่นก็ต้องมีขอบเขตปริมาณงาน ตลอดจนต้นทุนการจัดบริการด้านต่างๆ มากน้อยแตกต่างกันไปด้วย

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้จัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ดังนี้

¹⁵ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก สัญญามาสทริคท์ (Treaty of Maastricht) the 1992 Treaty of Maastricht และ the 1989 European Charter of Local Self-Government และ Slack (2004)

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งมีเนื้อหาของงานเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง เช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน การดูแล จัดตั้งสถานีขนส่ง การจัดการจราจรในเขตพื้นที่ การบำรุงรักษาทางน้ำ การก่อสร้างและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ) ด้านสาธารณสุขโรค สาธารณูปการ การผังเมืองและการควบคุมอาคาร จากงานทั้งหมดที่อยู่ภายใต้กรอบงานด้าน โครงสร้างพื้นฐานข้างต้น

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต เช่น การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม การสังคม สงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส งานนันทนาการ เช่น การส่งเสริมการ กีฬา การจัดทำมีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การจัดการศึกษาทั้งในและนอกระบบ การสาธารณสุข การ ปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ การส่งเสริม ประชาธิปไตยความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การพัฒนาท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและความ ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อาทิ การทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชน และงานจัด ทะเบียนสัตว์พาหนะ

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ได้แก่ การวาง แผนพัฒนาท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการ จัดระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน ด้านการพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชยกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว

5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อม และมลพิษ การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นการจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการชุด ดังกล่าวพิจารณาและให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนทั้งสิ้น 244 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง ทั้งนี้ พบว่า อำนาจหน้าที่ในการ จัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตกว้างกว่าเดิม คือ มีการกำหนดให้ถ่าย โอนงานบริการสาธารณะที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ

ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือภารกิจที่เป็นการค้าดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล ภารกิจทั้งหมดนี้ต้องถ่ายโอนภายใน 4 ปี (พ.ศ. 2544 - 2547) และอาจให้แตกต่างกันได้แต่ไม่เกิน 10 ปี (พ.ศ. 2553)

กล่าวโดยสรุป หลักการดังกล่าวกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดมีอำนาจตัดสินใจดำเนินการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในท้องถิ่นเป็นอันดับแรก ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชีวิตของประชาชนแทบทั้งหมด เป็นภารกิจที่รัฐควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทในฐานะผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะที่รัฐต้องจัดทำให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น นับตั้งแต่การตัดสินใจว่าในท้องถิ่นนั้นๆ ควรจะจัดทำบริการสาธารณะด้านใดบ้าง ควรมีวิธีการบริหารจัดการอย่างไร และควรจัดบริการขอบเขตปริมาณมากน้อยเพียงใด รวมถึงการตัดสินใจกำหนดว่าใครบ้างที่จะต้องเป็นคนจ่ายค่าบริการและจะจ่ายในราคาเท่าใด ซึ่งหลักการดังกล่าวมีข้อยกเว้นสำหรับภารกิจบางประเภทที่รัฐบาลต้องสงวนไว้ เพราะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศ อาทิ การป้องกันประเทศ การรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย การต่างประเทศ รวมถึงการรักษาความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงควรพิจารณาภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมต่อการทำงาน ศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่น รวมทั้งความเหมาะสมต่อการกำกับและสนับสนุนให้ประชาชนได้ใช้ “สิทธิ” ของตนในการทวงถามถึงการให้บริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาทำการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว เพื่อทำความเข้าใจมิติของการกระจายอำนาจด้านการถ่ายโอนภารกิจ หลักการของการถ่ายโอนภารกิจ และภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นประโยชน์ในการทำความเข้าใจ วิเคราะห์และอภิปรายผลการศึกษาการกระจายอำนาจหรือความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติของการถ่ายโอนภารกิจ ตลอดจนเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government)

2.1.7 การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น¹⁶ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546) หมายถึง กระบวนการวางนโยบาย ระเบียบและกรรมวิธีในการดำเนินการเกี่ยวกับระบบและตัวบุคคลที่

¹⁶อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546)

ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ได้กลไกของระบบและตัวบุคคลที่เหมาะสม และวิธีการบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพและมีปริมาณเพียงพอตามกำลังงบประมาณที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามภารกิจและเป้าหมายโดยไม่จำเป็นต้องยึดถือรูปแบบการบริหารงานบุคคลของฝ่ายราชการพลเรือน ซึ่งประกอบด้วย การวางแผนกำลังคน โครงสร้างการจัดองค์กร / อัตรากำลัง การกำหนดตำแหน่ง การสรรหา/ เลือกรับ/ บรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่น โครงสร้างเงินเดือน/ ค่าจ้าง/ ค่าตอบแทน/ สิทธิประโยชน์ การพัฒนาคน วินัย อุทธรณ์ ร้องทุกข์ ตลอดจนการพ้นจากตำแหน่ง

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” และมาตรา 288 บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากบทบัญญัติข้างต้นจึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปและแนวทางการบริหารงานบุคคล (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546) เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นมีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากส่วนราชการ ท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานและแนวทางการบริหารบุคคล

หลักการการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดหลักการไว้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558) ดังนี้

1. การถ่ายโอนบุคลากรต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจทั้งในด้านรูปแบบ วิธีการ พื้นที่ ช่วงเวลา ฯลฯ
2. การถ่ายโอนบุคลากรต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายด้านบุคคลอันจะเกิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. กระบวนการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่นต้องราบรื่น คล่องตัว ยืดหยุ่น และจงใจให้ข้าราชการไปทำงานในท้องถิ่น

4. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องยึดถือระบบคุณธรรม มีกลไกดูแลความเป็นธรรม มีหลักประกันความก้าวหน้า ค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นๆ

ในการกำหนดค่าใช้จ่ายด้านกำลังคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะสูงกว่าร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ ดังนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับการถ่ายโอนเพิ่มมากขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในฐานะหน่วยรับผิดชอบงานในราชการของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จึงมีหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้จำเป็นต้องมีระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นมาตรฐาน ยึดถือหลักคุณภาพ สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพเพื่อการทำงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและควรมีระบบบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นอิสระสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งบุคคลในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประกอบด้วย

1. ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น
2. ฝ่ายบริหารได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งในการบริหารหรืออาจเรียกได้ว่าฝ่ายการเมือง เช่น นายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และ
3. เจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้กำหนดหลักการบริหารงานบุคคลเพื่อรองรับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการบริหารจัดการและอำนาจในการบริหารงานบุคคลที่พึงประสงค์และมีประสิทธิภาพประสิทธิผล รวมถึงมีบทกำหนดกติกา กำกับดูแลและสร้างหลักประกันว่าการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจะสอดคล้องกับหลักคุณธรรมซึ่งไทยรับแนวคิดเรื่องระบบคุณธรรมมาจากทั้งอังกฤษและสหรัฐอเมริกา (วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, 2549) ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องสอดคล้องกับหลักคุณธรรม ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการเตรียมความพร้อมและการพัฒนาทักษะฝีมือให้แก่บุคลากรอย่างมีระบบแบบแผน ทัวถึง และเพียงพอ มีมาตรการสร้างขวัญกำลังใจของพนักงานท้องถิ่น มีระบบการตรวจสอบประเมินผลและมาตรการดำเนินการทางวินัยที่เชื่อถือได้และเป็นธรรมโดยสมดุลระหว่างประโยชน์ของทางราชการเป็นส่วนรวมกับประโยชน์ของข้าราชการเป็นส่วนบุคคล (ประวีณ

ณ นคร, 2556) ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง พนักงานมีขวัญกำลังใจที่ดีและได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมเสมอภาคกัน โดยการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม (Merit system)¹⁷ นี้เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการบุคลากรของหน่วยงานโดยการสร้างสิ่งจูงใจและตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานได้ประโยชน์สูงสุด ประหยัด และข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยยึดหลักความสามารถเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกคนเข้าทำงาน (Competence) หลักความเสมอภาคในโอกาส (Equality of opportunity) หลักความมั่นคงในอาชีพการงาน (Security on tenure) และหลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) กล่าวคือ การสรรหาหรือคัดเลือก การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง ยึดความรู้ความสามารถของบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งมาปฏิบัติงาน เปิดโอกาสให้ผู้มีคุณสมบัติทุกคนสมัครเข้าทำงาน (Open to all) ตลอดจนการจ่ายค่าตอบแทนในตำแหน่งเดียวกันอย่างเท่าเทียมกัน (Equal pay for equal work) และได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากันด้วยระเบียบของมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลเดียวกัน มีความมั่นคงในชีวิตทั้งในเรื่องเงินเดือน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่นๆ และข้าราชการประจำต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มความสามารถ ต้องไม่กระทำให้ตกอยู่ภายใต้อาณัติหรืออิทธิพลของพรรคการเมือง

ระบบการบริหารงานบุคคลของเทศบาลจึงเป็นระบบที่ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในระดับชาติของรัฐบาลเป็นผู้วางแผนและควบคุมการดำเนินงานต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ทั้งนี้ ระบบการบริหารงานบุคคลและการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ภารกิจ และการใช้จ่ายงบประมาณด้านบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และท้องถิ่นต้องมีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการวางแผนกำลังคน โครงสร้างอัตรากำลัง การบรรจุแต่งตั้งบุคลากรท้องถิ่นอย่างเหมาะสมโดยเฉพาะในด้านของผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในภารกิจงาน การวางแผนพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรับโอนบุคลากรท้องถิ่น การจัดสวัสดิการและมาตรการสร้างขวัญกำลังใจ แนวนโยบายในการดำเนินการทางวินัย ช่องทางอุทธรณ์ร้องทุกข์ โดยอำนาจในการจัดการด้านบุคลากรจะเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดการเองเป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง (Local self-government) โดยสรุปการจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการตามนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนพร้อมทั้งสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

¹⁷ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2557)

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาทำการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว เพื่อทำความเข้าใจมิติของการกระจายอำนาจด้านการถ่ายโอนบุคลากร หลักการของระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นประโยชน์ในการทำความเข้าใจ วิเคราะห์และอภิปรายผลการศึกษาด้านการกระจายอำนาจหรือความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติของการถ่ายโอนบุคลากร ตลอดจนเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government)

2.1.8 การกระจายอำนาจทางการคลัง

การจัดสรรทรัพยากรโดยการกระจายอำนาจทางการคลังไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวคิดที่พัฒนาจาก Musgrave and Musgrave (1959) และ Oates (1972)¹⁸ เนื่องด้วย การที่ทรัพยากรของภาครัฐมีอยู่อย่างจำกัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนจึงทราบความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ดังนั้น จึงควรตัดสินใจกระจายอำนาจทางการคลังหรือถ่ายโอนงบประมาณรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อที่จะสามารถจัดการกับทรัพยากรตัดสินใจและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้ โดยการจัดบริการสาธารณะนั้นจะต้องสอดคล้องกับต้นทุนและทรัพยากรของท้องถิ่นที่มีอยู่จริง อีกทั้ง การกระจายอำนาจทางการคลังยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละที่ นำมาซึ่งประสิทธิภาพโดยรวมทั้งในด้านการจัดสรรทรัพยากร การหารายได้ และการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากการถ่ายโอนงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การกระจายอำนาจทางการคลังยังหมายรวมถึง การที่ท้องถิ่นสามารถหารายได้ด้วยการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและรายได้ประเภทต่างๆ โดยสามารถกำหนดชนิดและอัตราที่ต้องการจะจัดเก็บ ทั้งนี้ โดยพิจารณาตามหลัก Subsidiarity หลักความมีประสิทธิภาพและตระหนักถึงข้อจำกัดทางด้านเศรษฐศาสตร์และการบริหารระดับท้องถิ่น กล่าวคือ ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการหารายได้อย่างเป็นอิสระ ยกเว้นแต่มีการบิดเบือนหรือผลทางลบต่อท้องถิ่นอื่นๆ จึงค่อยมอบหมายให้รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าหรือมีศักยภาพในการจัดการที่ดีกว่าทำหน้าที่แทน รวมไปถึงการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภารกิจหรือหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้นต้องสอดคล้องกัน (Finance Follow Functions)¹⁹ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นว่าในการกำหนดรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องเป็นไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบของท้องถิ่นที่ต้องจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือกำกับการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

¹⁸ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2556)

¹⁹ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก Bahl and Johannes (1992)

จากแนวคิดข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้นั้นสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางในการพิจารณาขององค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ OECD (Organization for Economic Co - operation and Development) ที่ได้กำหนดระดับของความเป็นอิสระทางการคลัง โดยพิจารณาจากลักษณะของการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 3 ลักษณะ (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2556) ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการการเงินการคลังได้เต็มที่ ซึ่งหมายถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตรา ฐานการจัดเก็บได้เองทั้งหมด
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามขอบเขตที่รัฐบาลกำหนด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราการจัดเก็บภายใต้กรอบที่รัฐบาลกำหนดให้ โดยรัฐบาลอาจกำหนดเป็นช่วงอัตราหรืออัตราสูงสุดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เองและอาจได้รับการแบ่งสรรรายได้จากรัฐบาล
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจทางการคลังของตนเอง หรืออาศัยรายได้จากการจัดสรรของรัฐบาลเท่านั้น โดยรัฐบาลเป็นผู้กำหนดวิธีการแบ่งให้

จากลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นความสำคัญด้านความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าถึงแหล่งรายได้และจัดเก็บรายได้เพื่อสนับสนุนการใช้จ่ายตามแผนงานและโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นซึ่งต้องดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยังสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพของการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาที่พบว่า การกระจายอำนาจทางการคลังนั้นส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิดในทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choices Theory) โดยเชื่อว่าหากมีการกระจายอำนาจทางการคลังที่เพิ่มขึ้นแล้วจะทำให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและความต้องการของตนเองได้เต็มที่และให้ความสนใจการทำงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งผลต่อความรับผิดชอบ (Accountability) ที่เพิ่มขึ้นด้วย

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลัง ผู้ศึกษาทำการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว เพื่อทำความเข้าใจมิติของการกระจายอำนาจด้านการคลัง หลักการบริหารการคลังท้องถิ่น ซึ่งเป็นประโยชน์ในการทำความเข้าใจ วิเคราะห์และอภิปรายผลการศึกษาด้านการกระจายอำนาจหรือความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติของการบริหารการเงินการคลัง ตลอดจนสามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.9 กฎหมายกับการบริหารงานท้องถิ่น

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในบริบทของประเทศไทย เป็นการกระจายอำนาจทางการปกครอง ซึ่งเป็นแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจทางการปกครองภายในรัฐเดี่ยวถือเป็นรูปแบบการจัดการปกครองของรัฐแบบสมัยใหม่ คือ การกระจายอำนาจลงไปยังท้องถิ่นในเรื่องความเป็นอิสระเฉพาะด้านการบริหารปกครอง ในขณะที่อำนาจทางการเมืองยังคงอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ได้เป็นอำนาจของท้องถิ่นแต่อย่างใด ท้องถิ่นเพียงรับอำนาจมาบริหารตามที่ได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลาง และมีเพียงอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารที่เรียกว่าข้อบัญญัติของท้องถิ่นเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น (Public Services) การออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นในประเทศไทยจึงอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ หรือกฎหมายอื่นๆ

อย่างไรก็ดี การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ มิได้ปรากฏเป็นเพียงหลักการเท่านั้น แต่การจะบังคับใช้ให้มีผลจริงจางอย่างเป็นรูปธรรมจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสมควร ในด้านแรก การกระจายอำนาจเกิดขึ้นได้จากการมีกฎหมายแม่บทและแผนกำหนดระยะเวลาดำเนินการในด้านต่อมาจำเป็นต้องมีกฎหมายหลักเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการตราขึ้นใหม่/การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองอื่นๆ ซึ่งในเบื้องต้นได้มีการวิเคราะห์ศึกษาและกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนการกระจายอำนาจ

การศึกษาครั้งนี้พิจารณาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยด้านกฎหมายของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยพิจารณาจากความก้าวหน้าในการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขหรือตรากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจหรือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการกระจายอำนาจ ปัญหาและอุปสรรค รวมถึงการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการทางนิติบัญญัติ และการบังคับใช้กฎหมายแม่บทต่างๆ

2.1.10 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) และการกำกับดูแล

- โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่กำหนดระดับและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper - tier) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower - tier) หรือมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบชั้นเดียว หรือรูปแบบทั่วไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รวมถึงกำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศนั้นๆ จะมีความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างไร เช่น มีความสัมพันธ์ในลักษณะของความร่วมมือกันเพื่อบริหารกิจการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกัน เป็นต้น การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยที่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารกิจการสาธารณะด้านต่างๆ แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบรรลุประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดนั้นส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า ลักษณะการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอธิบายได้จากหลักการสำคัญอย่างน้อย 5 หลักการ²⁰ ดังนี้

1. หลักการกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดมีอำนาจตัดสินใจดำเนินการกิจการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในท้องถิ่นเป็นอันดับแรก (Subsidiarity principle and local responsiveness) เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด

2. หลักการประหยัดจากขนาดหรือขอบเขตการจัดทำบริหารที่กว้างขวางมากขึ้น (Economies of scale) มีสาระสำคัญ คือ เมื่อจัดทำบริการสาธารณะในขอบเขตที่กว้างขึ้นจะมีต้นทุนต่อหน่วยในการจัดบริการต่ำลงหรือสามารถลดต้นทุนในการดำเนินการได้ ใช้งบประมาณน้อยลงโดยคำนึงถึงบริบทและความต้องการของประชาชนในพื้นที่และจัดบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการมากที่สุด

3. หลักการผลกระทบภายนอกเชิงบวกและผลกระทบภายนอกเชิงลบจากการจัดบริการสาธารณะ (Externalities) มีสาระสำคัญคือ การจัดบริการสาธารณะบางประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆ จะก่อให้เกิดผลประโยชน์หรือผลกระทบไม่จำกัดเฉพาะประชาชนในพื้นที่เท่านั้น หากแต่ประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ที่อยู่ข้างเคียงสามารถได้รับประโยชน์หรือผลกระทบตามไปด้วย

4. หลักความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนต่างพื้นที่ (Equity) แม้ว่าแต่ละพื้นที่จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ในความเป็นจริงแล้วสภาพความแตกต่างของพื้นที่และศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ฐานะทางการคลัง อาจส่งผลต่อการให้บริการสาธารณะที่ต่างกัน จึงอาจต้องมีการควรวรมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกันให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น

²⁰ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก Slack (2004)

เดียวกัน (Consolidation) เพื่อส่งเสริมศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กให้สามารถบริหารจัดการและให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง

5. หลักการเข้าถึงและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Access and accountability) มีสาระสำคัญคือ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขนาดที่เหมาะสมต่อการสร้างกลไกในการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการดำเนินงานของท้องถิ่นได้อย่างสะดวก มีช่องทางหรือกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสามารถกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เช่น การจัดเวทีสาธารณะ การทำประชาพิจารณ์ (Public hearing) เป็นต้น

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยตามกฎหมายนั้นแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ กล่าวคือการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด ในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง²¹ โดยโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นนั้นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285 ซึ่งมุ่งให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546) โดยในการศึกษาครั้งนี้จะกล่าวถึงการจัดโครงสร้างองค์การของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเป็นหลัก

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้การบริหารเมืองเป็นหลัก โดยเทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ตามเกณฑ์รายได้ของท้องถิ่น จำนวนประชากรและความหนาแน่นที่ได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อที่ 2.1.5 สำหรับการจัดโครงสร้างองค์การของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 กำหนดโครงสร้างเทศบาลให้มีองค์ประกอบออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร มีสาระสำคัญ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546) ดังนี้

²¹ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2543)

1.สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วยประธานสภาหนึ่งคน รองประธานสภาหนึ่งคน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี โดยจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลจะขึ้นอยู่กับฐานะหรือประเภทของเทศบาล ได้แก่

- สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน
- สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน
- สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร (คณะเทศมนตรี) เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจของระบบรัฐสภา กล่าวคือ

- อำนาจในการตราเทศบัญญัติโดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติซึ่งเป็นกฎข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้นๆ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

- อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

1. การตั้งกระทู้ถาม
2. การเปิดอภิปราย

3. การอนุมัติงบประมาณประจำปี สำหรับการพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ถือว่าเป็นการใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุม ถ้าหากร่างดังกล่าวไม่ได้รับการเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว นั้นหมายถึงว่า คณะเทศมนตรีสิ้นสุดในหน้าที่ เพราะการไม่เห็นด้วยของเทศบาลมีนัยหมายถึงการไม่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นด้วยโดยมีเงื่อนไขที่น่าสังเกตว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเห็นชอบด้วย หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าจะดำเนินการอย่างไร ส่วนการตราข้อบัญญัติทั่วไปจะมีหลักการคล้ายกันต่างกันตรงที่ร่างดังกล่าวจะได้รับการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย

2. คณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี

คณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารประกอบด้วย นายกเทศมนตรีหนึ่งคนมีที่มา 2 แบบ คือ จากความเห็นชอบของสภาเทศบาลและมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ระบุว่า วันที่ 1 มกราคม 2550 เป็นต้นไป จัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทุกแห่งหรือจะใช้โครงสร้างแบบให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกคณะเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยการลงประชามติ การลงประชามติดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้น ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้จัดให้มีการลงประชามติ ทั้งนี้ การยื่นคำร้องดังกล่าวต้องดำเนินการภายใน 360 วัน ก่อนครบวาระของสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ขณะนั้น และจะกระทำในวาระของสภาเทศบาลนั้นได้เพียงครั้งเดียว นายกเทศมนตรีมีวาระ 4 ปีและจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ นายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ตามจำนวน ดังนี้

- เทศบาลตำบล แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน
- เทศบาลเมือง แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน
- เทศบาลนคร แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน และกฎหมายได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีอีกด้วย

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย
- สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
- แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี
- วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
- ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

- การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ ดังจะเห็นได้จาก การกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 280-290 เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ความเป็นอิสระของท้องถิ่นดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของความเป็นกลไกหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องกำกับดูแล ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหาร กิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปด้วยความถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยทั่วไป รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำกับดูแลท้องถิ่น โดยผ่านการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นตัวแทนและกลไกที่สำคัญของรัฐบาลในการกำกับดูแลท้องถิ่นซึ่งจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้

1. การกระทำเท่าที่จำเป็น
2. กระทำตามที่กฎหมายบัญญัติ
3. ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศชาติและ
4. จะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้

นอกจากกลไกการกำกับดูแลท้องถิ่นจากการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น เช่น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนจะมีการดำเนินงานในโครงการต่างๆ ผ่านการทำประชาพิจารณ์ ตลอดจนการตรวจสอบระหว่างและหลังการดำเนินกิจการต่างๆ นอกจากนี้ ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของสภาฯ และคณะกรรมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการติดตามการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน แล้วเสนอความคิดเห็นต่อสาธารณะ โดยเสนอในนามของกลุ่ม/ ชมรม หรือองค์กรชุมชนในท้องถิ่นผ่านสื่อของชุมชน เช่น หอกระจายข่าว สื่อมวลชนท้องถิ่น หรือโดยวิธีการตั้งข้อสังเกต การหารือกันในชุมชน หรือผ่านผู้แทนของตนที่ได้เลือกไป รวมทั้งการร้องเรียนผ่านผู้บริหารของหน่วยงาน ที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือประชาชนต้องสามารถเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณเองเป็นเจ้าของพื้นที่และรู้สึกรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนเองด้วย

ลักษณะการควบคุมกำกับดูแล

ปัจจุบันการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะการควบคุมกำกับดูแลตามกฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ โดยรูปแบบในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่ามี 2 รูปแบบที่สำคัญ ดังนี้

1. รูปแบบการกำกับเหนือการกระทำกิจกรรมต่างๆ เช่น การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับทั่วไปของท้องถิ่น การออกคำสั่งวินิจฉัย การกระทำสัญญาทางการปกครองและการปฏิบัติการอื่นๆ
2. รูปแบบการกำกับเหนือบุคคลและเหนือองค์กร เช่น การยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การออกคำสั่งนักการปฏิบัติงาน หรือการไล่ออกจากตำแหน่ง

ทั้งนี้ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ระดับจังหวัด และระดับตำบล มีลักษณะเฉพาะในแต่ละด้าน ส่วนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนั้นเป็นการกำกับดูแลการกระทำของเทศบาล การกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กรของเทศบาลจากภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และการกำกับดูแลการกระทำของเทศบาลจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มี 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การใช้มาตรฐานทั่วไป ได้แก่ การอนุมัติ การเพิกถอน หรือการระงับการกระทำ การชี้แจงแนะนำ การตักเตือน โดยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
2. การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ระเบียบข้อบังคับและประกาศ
 - กฎหมายที่กำหนดให้ส่วนกลางต้องดำเนินการ เช่น การยกฐานะเทศบาลหรือระเบียบของพนักงานเทศบาล เป็นต้น
 - กฎหมายให้ส่วนกลางออกเป็นระเบียบ เช่น ข้อบังคับการประชุม การทำงานประมาณ เป็นต้น
 - กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลางประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ
3. การใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สินและการปฏิบัติงานทางปกครองของเทศบาล

การกำกับดูแลตัวบุคคลากรและองค์กรของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาเทศบาลได้ มีอำนาจให้สมาชิกสภาเทศบาล หรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ ในกรณีที่มีความประพฤติเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือเสื่อมเสียแก่เทศบาลหรือราชการ อาจกล่าวได้ว่า การกำกับดูแลและตรวจสอบหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเน้นที่บทบาทของภาครัฐโดยเฉพาะจากส่วนกลางเพื่อให้อยู่ในทิศทางและมาตรฐานที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีพัฒนาการและการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยโดยให้ภาคประชาชน (Civil society) เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบและกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐทั้งในระดับชาติและองค์กรในระดับท้องถิ่นมากขึ้นซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วม

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำกับดูแล ผู้ศึกษาทำการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว เนื่องจากโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนความพร้อม และการเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารองค์การ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการทำความเข้าใจ วิเคราะห์และอภิปรายผลการศึกษาด้านการกระจายอำนาจหรือความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารองค์การหรือการกำหนดรูปแบบโครงสร้างของหน่วยงานเพื่อรองรับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน หรือบุคลากรที่ได้รับการถ่ายโอนย้ายมาจากส่วนกลางหรือท้องถิ่นอื่นๆ นอกจากนี้ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำกับดูแลท้องถิ่น ยังสะท้อนลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ด้วย

2.2 แนวคิดการมีส่วนร่วม

ในการจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้น นอกจากบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนหรือในท้องถิ่นนั้นเพื่อส่งเสริมให้การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแนวคิดการมีส่วนร่วมมีสาระสำคัญดังนี้

2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามของการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) อาทิ อาร์นสไตน์ (Arnstein, 1969) (อ้างถึงในวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558) กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชน ซึ่งเดิมทีนั้นพวกเขาไม่เคยเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจและอำนาจการตัดสินใจของรัฐ ได้เข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจว่าเป้าหมายและนโยบายสาธารณะควรมีลักษณะเช่นใด จะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและข้อคิดเห็นต่างๆ

กันอย่างไร มีการกระจายภาระภาษีอากรกันเช่นใด จะร่วมมือกันดำเนินโครงการต่างๆ กันอย่างไร และจะกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนากันเช่นใดเพื่อนำไปสู่การสร้างสรรค์สังคมที่ดีร่วมกัน”

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (2546) ได้ระบุว่า การมีส่วนร่วม มีความหมาย 2 ลักษณะ คือ การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา กล่าวคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การระบุปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากร การบริหารจัดการ สามารถควบคุม ติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการต่างๆ ของท้องถิ่นได้ และการมีส่วนร่วมในทางการเมือง กล่าวคือ การส่งเสริมสิทธิและอำนาจของพลเมืองในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการกระจายทรัพยากรและการใช้ทรัพยากรต่างๆ ของชุมชน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาจากบทบาทหลักโดยภาครัฐมาเป็นการพัฒนาโดยภาคประชาชน จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ก็คือ กระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ และภาคอื่นๆ นอกจากภาครัฐ เช่น ธุรกิจเอกชน ประชาชน ชุมชน และองค์กรต่างๆ ให้ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การตัดสินใจ เพราะการพัฒนาที่ทรงพลังและยั่งยืนในสังคมประชาธิปไตยเกิดจากการพัฒนาที่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมแรงร่วมใจในการดำเนินการ และร่วมรับประโยชน์จากการพัฒนา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของท้องถิ่น ตั้งแต่ขั้นการวางแผน การจัดทำงบประมาณ การร่วมเป็นคณะกรรมการฯ คณะทำงานกับผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญๆ ของชุมชนท้องถิ่น และการติดตามประเมินผลการทำงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งช่องทางการมีส่วนร่วมในแต่ละรูปแบบจะมีลักษณะและระดับที่แตกต่างกันไป²² แต่ในทุกรูปแบบต่างมีวัตถุประสงค์ตรงกัน คือ เพื่อต้องการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อตอบสนองความต้องการของภาคประชาชนซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองตนเอง

ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่างๆ และในแต่ละพื้นที่จึงมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ ในภาพรวมจึงเป็นการศึกษาลักษณะของความข้องเกี่ยวกันระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการเมือง เช่น การใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการติดตามข้อมูลข่าวสาร และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนการสะท้อนประเด็นปัญหา การให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหา และความต้องการ

²² Arnstein (1969) ได้แบ่งระดับความเข้มข้นในการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 8 ระดับ หรือเรียกว่า Ladder of Participation ซึ่งประกอบไปด้วยรูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับอ่อนจนไปถึงระดับเข้มข้นดังนี้ Manipulation → Therapy → Informing → Consultation → Placation → Partnership → Delegated Power → Citizen Control

เร่งด่วนของประชาชนในท้องถิ่น การร่วมมือกันดำเนินงาน การตัดสินใจร่วมกันในนโยบายหรือกิจการสาธารณะต่างๆ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับความหมาย James L. Creighton แปลและเรียบเรียงโดย วันชัย วัฒนศัพท์ (2543) ที่ว่า กระบวนการมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกๆ คน

อาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการเรียกร้องหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมหรือท้องถิ่นของตนเอง ผ่านกระบวนการการแสดงความคิดเห็น การแลกเปลี่ยนข้อมูล การสื่อสารและร่วมมือกันเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ การกำหนดนโยบายสาธารณะ ตลอดจนการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดการมีส่วนร่วม ผู้ศึกษาทำการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว เพื่อทำความเข้าใจความหมาย และหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการศึกษาและนำไปสู่การให้นิยามเชิงปฏิบัติการ (Operational Definition) ในการศึกษาซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการเก็บข้อมูลภาคสนามต่อไป

2.2.2 หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)

จากบทเรียนของความล้มเหลวในการพัฒนาชุมชนที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและการพัฒนาแบบยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงกลายเป็นแนวคิดการขับเคลื่อนการพัฒนาในยุคหลังๆ ทั้งกระแสของนักวิชาการในประเทศและในระดับสากลที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาชุมชน สำหรับประเทศไทยแนวคิดดังกล่าวได้ถูกกล่าวถึงและมีการกำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เป็นต้นมา ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาถือเป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคอื่นๆ นอกจากภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552) เช่น ภาคธุรกิจ เอกชน ประชาชน ชุมชน และองค์กรอื่นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การตัดสินใจ ซึ่งสอดคล้องกับหลักของการพัฒนาที่ยั่งยืนในสังคมประชาธิปไตยที่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมแรงร่วมใจในการดำเนินการ และร่วมรับประโยชน์จากการพัฒนา สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมมาสู่การบริหารภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล โดยการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมนั้นจะเป็นการบริหารภาครัฐเพื่อประชาชน โดยมีแนวคิดการให้บริการสาธารณะที่ผู้บริหารระดับสูงหรือผู้บริหารมืออาชีพเป็นผู้กำหนดแผนงาน นโยบาย จัดสรร

ทรัพยากร และผลักดันลงไปยังผู้บริหารระดับกลาง และผู้ปฏิบัติงานรับนโยบายไปดำเนินงาน ให้บริการกับประชาชนและกลุ่มเป้าหมายหลักซึ่งเป็นผู้รับผลประโยชน์จากการทำงาน ต่อมาแนวคิด ในการบริหารภาครัฐเปลี่ยนแปลงไปโดยเป็นการบริหารภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่ง R. A. W. Rhodes (1996) ชี้ให้เห็นว่า ธรรมาภิบาล (Governance) สามารถ จำแนกความหมายได้ใน 6 มิติ²³ ได้แก่ 1) การลดบทบาทของรัฐ (Minimal state) 2) บรรษัทภิบาล (Corporate governance) 3) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management) 4) ธรรมาภิบาล (Good governance) 5) ระบบการจักระเบียบการกับดูแลตนเองของสังคม (Socio-cybernetic system) และ 6) เครือข่ายที่มีการจัดระบบระเบียบในตัวเอง (Self-organizing networks) การศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับ Bowornwathana (2007) ที่ได้อธิบายถึงความหมาย ของ Governance ในสังคมไทยออกเป็น 6 แนวทาง²⁴ ได้แก่ 1) ประชาธิปไตยแนวใหม่ หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบประชาธิปไตย 2) ธรรมาภิบาล 3) มุมมองเรื่องประสิทธิภาพ 4) หลักทศพิศราชธรรมของพระมหากษัตริย์ 5) ระบอบทักษิณ และ 6) ประเด็นทางจริยธรรม ซึ่งแต่ละแนวทาง นั้นก่อให้เกิดตัวแบบการปฏิรูปที่หลากหลายมีการถกเถียงและเกิดเป็นรูปแบบผสมผสานภายใต้ ความหมายของแต่ละแนวทาง จะเห็นได้ว่า การบริหารภาครัฐแนวใหม่ให้ความสำคัญกับการ ให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพ โดยจัดให้มีบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมาย คำนึงถึงความต้องการของประชาชนซึ่งจะเชื่อมโยงเข้ามาสู่แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม การลดบทบาทของภาครัฐ เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม โดยผู้บริหารระดับสูงกำหนด ยุทธศาสตร์ จัดสรรทรัพยากร กำกับผลงาน และให้ผลตอบแทนที่เป็นธรรม แล้วผลักดันยุทธศาสตร์สู่ ผู้บริหารระดับกลางเพื่อแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) จึงเป็นการบริหารราชการที่ นำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ การ ดำเนินงาน และการประเมินผล โดยมีการจัดระบบงาน/วิธีการทำงาน การจัดโครงสร้าง และการ สร้างวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วน เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการหรือขั้นตอนต่างๆ ของ การบริหาร ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลการปฏิบัติงาน การร่วมแสดงความคิดเห็น การร่วมเสนอปัญหาและ ความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น การร่วมคิดแนวทางการแก้ไขปัญหา การร่วมในกระบวนการ ตัดสินใจ การร่วมในการดำเนินการ และการร่วมติดตามประเมินผล รวมทั้งการร่วมรับผลประโยชน์ จากการพัฒนา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549) นอกจากนี้ IAP2²⁵ ยังได้เสนอ

²³ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก R. A. W. Rhodes (1996)

²⁴ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก Bowornwathana (2007)

²⁵ สมาคมนานาชาติเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association for Public Participation หรือ IAP2)

แนวคิดที่ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นการลงทุนเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะบานปลายในอนาคต ซึ่งถือเป็นมิติใหม่ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเน้นความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า การลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ เน้นประสิทธิผลของการทำงาน ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เป็นองค์การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ (Accessibility) ในหลายช่องทางการสื่อสาร เช่น ตู้ไปรษณีย์ เว็บไซต์ หรือฝ่ายประชาสัมพันธ์ เน้นการสื่อสารสองทางกับประชาชน (Two ways communications) ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างองค์กรกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในกิจการหรือโครงการต่างๆ มีการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน มีการให้ข้อมูล ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชนเพื่อสร้างความเชื่อถือและไว้วางใจกับหน่วยงานและนำข้อคิดเห็นจากประชาชนมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจ พร้อมอธิบายเหตุผลหรือชี้แจงให้ประชาชนทราบหากไม่ปฏิบัติตามข้อคิดเห็นหรือคำแนะนำของประชาชน

จากแนวคิดข้างต้นจึงทำให้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมกลายมาเป็นภารกิจโดยตรงของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่ปฏิบัติงานตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่กำหนดว่า การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของภาครัฐ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้หน่วยงานราชการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่ดีโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความโปร่งใสในการทำงาน มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า มีการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการประเมินผลการทำงาน และมีการลดขั้นตอนการทำงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) จึงเป็นการส่งเสริมให้ส่วนราชการทุกระดับ ตลอดจนหลายๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐมีการปรับเปลี่ยน ปรับปรุง พัฒนาการจัดการองค์การสู่กระบวนการบริหารราชการในมิติใหม่ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) จึงเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสแสดงความคิดเห็น และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของภาครัฐ เนื่องจากในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกันทั้งหมด การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเปรียบเสมือนการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร

ทรัพยากร และการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ผู้ศึกษาทำการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว เพื่อทำความเข้าใจความหมาย หลักการและลักษณะการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการศึกษาและนำไปสู่การให้นิยามเชิงปฏิบัติการ (Operational Definition) ในการศึกษาซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการเก็บข้อมูลภาคสนามต่อไป

2.2.3 ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้เสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่นำไปสู่การพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วย 5 ขั้นตอน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552) ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในการรับรู้ สามารถให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
2. การมีส่วนร่วมในการเลือกและเสนอแนวทางเพื่อตัดสินใจ
3. การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
4. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานติดตามตรวจสอบ
5. การมีส่วนร่วมรับประโยชน์ และเป็นเจ้าของนโยบายสาธารณะ

แนวทางการมีส่วนร่วมข้างต้นนั้นสอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จากข้อเสนอขององค์กรสากลที่ส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนของสหรัฐอเมริกา หรือ International Association for Public Participation (IAP2) ซึ่งมีสมาชิกจากหลายประเทศทั่วโลกมาร่วมเป็นกรรมการบริหาร ได้ทำการศึกษาและกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เพื่อที่หน่วยงานภาครัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเลือกตัดสินใจออกแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจากระดับการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ ตั้งแต่ระดับการเข้ามามีส่วนร่วมที่น้อยที่สุด ถึงระดับการเข้ามามีส่วนร่วมที่มากขึ้น ทั้งนี้ IAP2 ได้กำหนดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Spectrum) ประกอบด้วย 5 ระดับ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552) ดังนี้

ระดับที่ 1: การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ (To Inform) เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นน้อยสุด นับเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของภาครัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้

ระดับที่ 2: การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการ/การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ อย่างอิสระและเป็นระบบ โดยหน่วยงานภาครัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ (To Consult) ทั้งในระดับที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น ในประเด็นที่ประชาชนเป็นห่วงไปเป็นแนวทางการปรับปรุงนโยบาย การตัดสินใจ และพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน

ระดับที่ 3: เป็นระดับที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผนงานโครงการ และวิธีการทำงาน โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบ อำนาจความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน (To Involve) การมีส่วนร่วมระดับนี้มักดำเนินการในรูปแบบกรรมกรที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วม

ระดับที่ 4: การที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีบทบาทเป็นหุ้นส่วนหรือภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ (To Collaborate) ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน

ระดับที่ 5: การเสริมอำนาจประชาชน (To Empower) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทเต็มที่ในการตัดสินใจ การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมใดๆ เพื่อเข้ามาทดแทนการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้เน้นให้ประชาชนเป็นเจ้าของกิจการ ดำเนินภารกิจและภาครัฐมีหน้าที่ในการสนับสนุนเท่านั้น

การศึกษาครั้งนี้อาศัยระดับการมีส่วนร่วมข้างต้นเป็นแนวทางในการศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ดังแผนภาพที่ 2.1 ซึ่งจะเห็นได้ว่าลักษณะของการมีส่วนร่วมสามารถวิเคราะห์บทบาทของภาครัฐ หรือในที่นี้คือ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลนครปากเกร็ด) ในการกระตุ้นหรือสร้างบรรยากาศเพื่อส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วม และบทบาทของประชาชนหรือภาคส่วนอื่นๆ เช่น เครือข่ายต่างๆ กลุ่มอาสาสมัคร และภาคเอกชน กล่าวคือ เป็นมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งมีลักษณะการมีส่วนร่วม ดังนี้

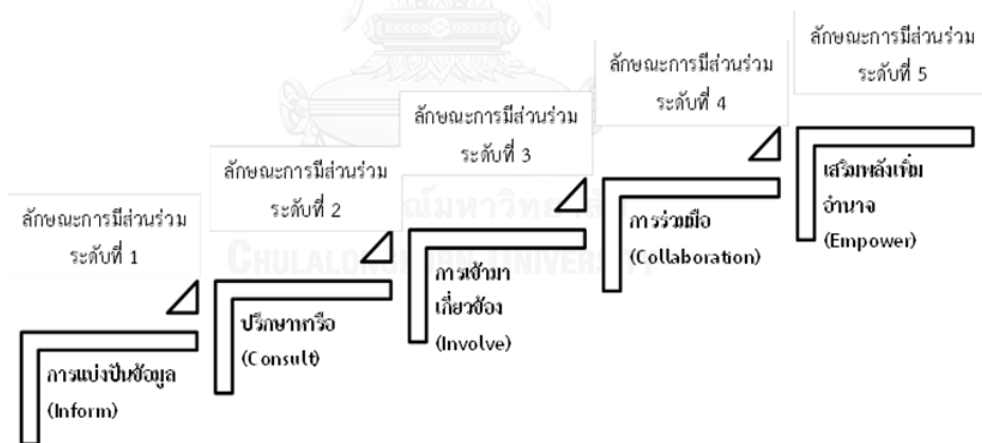
ลักษณะการมีส่วนร่วมในระดับที่ 1: การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ดมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ด้านการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย เช่น การจัดทำสื่อ เว็บไซต์ การประชาสัมพันธ์ ฯลฯ

ลักษณะการมีส่วนร่วมในระดับที่ 2: การปรึกษาหารือ กล่าวคือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเท็จจริง แสดงความคิดเห็นในการจัดการภัยพิบัติ เช่น มีการสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ

ลักษณะการมีส่วนร่วมในระดับที่ 3: การให้เข้ามามีบทบาท กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การกำหนดนโยบาย วิธีการทำงานหรือแนวทางการจัดการภัยพิบัติ ยอมรับข้อเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชนมีการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกัน

ลักษณะการมีส่วนร่วมในระดับที่ 4: การสร้างความร่วมมือ กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ดเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจ

ลักษณะการมีส่วนร่วมในระดับที่ 5: การให้อำนาจแก่ประชาชน กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ดให้ประชาชนตัดสินใจและแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการประชาคม โดยเทศบาลนครปากเกร็ดทำหน้าที่สนับสนุนและดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของภารกิจ



แผนภาพที่ 2.1 ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา: Spectrum of Public Participation ((IAP2), 2007)

เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กล่าวมานั้นสอดคล้องกับ บทบาทของความเป็นพลเมืองตามข้อเสนอของ IBM Center for The Business of Government (2014) ซึ่งประกอบด้วย บทบาทความเป็นพลเมือง 4 บทบาท ดังนี้

1. บทบาทพลเมืองในฐานะของผู้ให้ข้อมูล (Explorer) โดยสามารถระบุถึงปัญหาต่างๆ ได้ ช่วยสำรวจความเป็นไปและปัญหาต่างๆ และสามารถสื่อสารหรือส่งเสียงให้ปัญหานั้นได้รับทราบเพื่อนำไปสู่การแก้ไข เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ย่อมมีความเข้าใจบริบทของท้องถิ่นเป็นอย่างดี
2. บทบาทพลเมืองในฐานะของผู้ให้แนวคิด (Ideator) โดยสามารถเสนอแนวคิดหรือข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์เพื่อปรับปรุงบริการสาธารณะหรือเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้
3. บทบาทความเป็นพลเมืองในฐานะของผู้ออกแบบ (Designer) โดยสามารถออกแบบ หรือพัฒนาแนวทางในการแก้ปัญหาจากข้อคิดเห็นเพื่อนำไปแก้ปัญหาให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และ
4. บทบาทความเป็นพลเมืองในฐานะของผู้เผยแพร่ (Diffuser) โดยสามารถแนะนำหรือเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากบริการต่างๆ ของท้องถิ่นหรือแนวทางในการแก้ปัญหาของท้องถิ่น เพื่อกระตุ้นให้พลเมืองในท้องถิ่นเกิดการรับรู้ขยายเป็นวงกว้าง

บทบาทข้างต้นมีความสอดคล้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา โดย เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527) (อ้างถึงในสิริพัฒน์ ลากิจิตร, 2550) ซึ่งมีขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการพัฒนาค้นปัญหา และสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุน ร่วมกันตัดสินใจ และปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถือเป็นหลักการสำคัญเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย

โดยสรุปในการศึกษาครั้งนี้ การมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติจะพิจารณาจากลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การเสนอความคิดเห็น การเข้าร่วมในเวทีประชุมปรึกษาหารือ การเข้าร่วมจัดกิจกรรม และการเข้าร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Citizenship) ความเป็นชุมชนหรือประชาสังคม (Models of Community and Civil Society) การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centered governance) และการ

บริหารภาครัฐในสังคมสมัยใหม่ซึ่งชุมชนหรือท้องถิ่น (Local Community) สามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการต่างๆ ตลอดจนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อจัดการและแก้ไขปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่นของตนเองได้

2.3 แนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

2.3.1 กฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในด้านการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและวาตภัย เทศบาลนครปากเกร็ด, 2554) ดังนี้

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาล และอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 – 2543 เป็นแผนที่กำหนดกรอบ เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจ เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุเจตนารมณ์ ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยยึดหลัก การมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

- พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการ จึงถือได้ว่าการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นภารกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องเตรียมความพร้อม และพัฒนาขีดความสามารถเพื่อเผชิญเหตุและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ทันที

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานด้านการเงินเป็นแนวทางเดียวกัน เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน

- ระเบียบมหาดไทยว่าด้วยกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2553

- ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ผู้ศึกษาทำการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว เพื่อทำความเข้าใจความหมายหลักการ ขอบเขตอำนาจ และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาอุทกภัย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการเก็บข้อมูลภาคสนามและการวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาต่อไป

2.3.2 สาเหตุของปัญหาอุทกภัย

ตามการให้ความหมายของพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2550 “ภัยพิบัติ” หรือ “สาธารณภัย”²⁶ หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดในสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใดซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชนหรือความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐและให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและวินาศกรรมด้วย

เมื่อพิจารณาภัยพิบัติในรูปแบบของอุทกภัย อาจกล่าวได้ว่า อุทกภัยมีสาเหตุหลักมาจากธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์ สาเหตุจากธรรมชาติ เช่น ฝนตกหนัก มีพายุฝนฟ้าคะนองติดต่อกันเป็นระยะเวลาานาน หรือจากพายุหมุนเขตร้อน ฝนตกหนักบนภูเขา หรือน้ำทะเลหนุน ส่วนสาเหตุจากมนุษย์นั้น เช่น การตัดไม้ทำลายป่า การขยายเขตเมืองเข้าไปในพื้นที่ลุ่มต่ำ การสร้างที่อยู่อาศัยไปขวางทางน้ำตามธรรมชาติ และการออกแบบการระบายน้ำของถนนไม่เพียงพอ เป็นต้น

ประเทศไทยประสบกับอุทกภัยอย่างต่อเนื่อง เช่น ในปี พ.ศ. 2460 และปี พ.ศ. 2485 ได้ประสบกับอุทกภัยครั้งร้ายแรง ซึ่งในระยะหลังมีปรากฏการณ์ของการเกิดอุทกภัยและความเสียหายที่รุนแรงขึ้นมาก เช่น อุทกภัยในปี พ.ศ.2544 เกิดความเสียหาย 3,666 ล้านบาท และอุทกภัยในปี พ.ศ. 2548 เกิดความเสียหาย 4,700 ล้านบาท เป็นต้น ปัญหาอุทกภัยจึงนับเป็นอุปสรรคของการเติบโตทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศด้วย

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหาอุทกภัย ผู้ศึกษาทำการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว เพื่อทำความเข้าใจที่มาและสภาพปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเฉพาะปัญหาอุทกภัยซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ต้องการจะทำการศึกษาและนำไปสู่การให้นิยามเชิงปฏิบัติการ (Operational Definition) ในการเก็บข้อมูลภาคสนามต่อไป

²⁶อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2550

2.3.3 ที่มาของแนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติ

ในปี พ.ศ. 2532 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ทศวรรษ 1990 เป็นทศวรรษแห่งการลดภัยพิบัติจากธรรมชาติ (International Decade for Natural Disaster Reduction) สมัชชาสหประชาชาติได้มีข้อมติที่ 44/236 ว่าด้วยทศวรรษสากลแห่งการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (International Decade for Natural Disaster Reduction - IDNDR, 1990-2000) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สินและความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและให้คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific - UNESCAP) ร่วมกับ United Nations Disaster Relief Coordinator (UNDRO) และ IDNDR Secretariat ด้วยเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่น จัดการประชุม Regional Symposium for the International Decade for Natural Disaster Reduction in Asia and Pacific ระหว่างวันที่ 11-15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และในปี พ.ศ. 2537 องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมระดับโลกว่าด้วยการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (World Conference on Natural Disaster Reduction) ณ เมืองโยโกฮามา และได้รับรองแผนปฏิบัติการ Yokohama Strategy เพื่อกำหนดให้การป้องกันภัยพิบัติเป็นส่วนสำคัญของนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ภัยพิบัติหรือสาธารณภัย นับเป็นเรื่องใกล้ตัว และส่งผลกระทบต่อความเสียหายในวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเกิดภัยพิบัติจากคลื่นสึนามิ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ในหลายประเทศของแถบเอเชีย แปซิฟิก และแอฟริกา จึงมีการศึกษาถึงภัยจากคลื่นสึนามิและตระหนักถึงภัยธรรมชาติอื่นๆ เป็นอย่างมาก เช่น ภัยจากความแห้งแล้งและภัยจากน้ำท่วม ที่สร้างความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน อีกทั้งยังสร้างความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศจนมิอาจประมาณค่าได้ นานาประเทศจึงได้มีการประชุมเพื่อการลดภัยพิบัติระดับโลกขึ้น ณ เมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น (World Conference on Disaster Reduction) ระหว่างวันที่ 18 - 22 มกราคม พ.ศ. 2548 โดยที่ประชุมประกอบด้วย 168 ประเทศ ได้มีมติให้จัดทำมาตรการลดภัยพิบัติอย่างยั่งยืน ภายใต้กรอบดำเนินงานเฮียวโก²⁷ ค.ศ. 2005 - 2015 (Hyogo Framework for Action: HFA 2005 - 2015) หลังจากนั้นได้มีการประชุมที่ กรุงปักกิ่ง ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (Beijing Action for Disaster Reduction in Asia) เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2548 ซึ่งที่ประชุมได้รับหลักการตามกรอบดำเนินงานเฮียวโก (HFA 2005 - 2015) ให้ประเทศต่างๆ ในเอเชียจัดทำแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ให้เป็นแผนปฏิบัติการในการสร้างสมรรถนะระดับชาติและระดับชุมชน ในการจัดการระบบหน้าที่และระบบโครงสร้างต่าง ๆ สำหรับการแก้ไขปัญหาจากภัย

²⁷ จังหวัดเฮียวโก หรือ เฮียวโงะ

พิบัติให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ โดยมุ่งลดความสูญเสียต่อชีวิต เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมไปเป็นไปตามกรอบดำเนินงานเฮียวโก (Hyogo Framework Action 2005 – 2015) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้²⁸

- กรอบการดำเนินงานเฮียวโก ปี พ.ศ. 2548-2558

รัฐบาลของ 168 ประเทศ ได้ตกลงรับรองแผนที่มีระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2548 – 2558) เพื่อสร้างความพร้อมเผชิญภัยของชุมชนและของประเทศ ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2548 และเพื่อส่งเสริมให้โลกมีความปลอดภัยเพิ่มขึ้นจากภัยธรรมชาติ ในการประชุมของโลกว่าด้วยการลดภัย จัดขึ้น ณ เมืองโกเบ จังหวัดเฮียวโก ประเทศญี่ปุ่น กรอบการดำเนินงานเฮียวโกเป็นพิมพ์เขียวของโลกในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในทศวรรษหน้า มีเป้าหมายเพื่อลดภัยทั้งหมดที่จะมีผลกระทบต่อชีวิต เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของชุมชนและของประเทศ กรอบดำเนินงานดังกล่าว นำเสนอหลักการปฏิบัติการตามลำดับความสำคัญและวิธีการดำเนินการเพื่อบรรลุผลในการเตรียมพร้อมเผชิญให้แก่ชุมชนที่จะได้รับผลกระทบ

- ผลที่คาดว่าจะได้รับ

การลดความสูญเสียจากภัยพิบัติอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในชีวิตและทรัพย์สินของชุมชนและของประเทศ ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

- เป้าหมายยุทธศาสตร์

1. การบูรณาการลดความเสี่ยงภัยสู่นโยบายและแผนการพัฒนาที่ยั่งยืน
2. การพัฒนาและสร้างเสริมองค์กร กลไก และศักยภาพในการสร้างความพร้อมเผชิญภัย
3. การจัดทำแนวทางการลดความเสี่ยงอย่างเป็นระบบลงสู่การปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินภายใต้โครงการเตรียมพร้อมเผชิญภัยและการฟื้นฟู

- การจัดลำดับความสำคัญของการปฏิบัติการในกรอบการดำเนินงานเฮียวโก สำหรับรัฐ องค์กร และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ในทุกระดับ เพื่อจัดทำแนวทางในการลดภัย

1. ให้ความสำคัญแก่การลดภัยเป็นลำดับแรก (Disaster Risk Reduction is a national and a local priority with strong institution basis for implementation) เพื่อให้มั่นใจว่าการลดภัยมีความสำคัญเป็นลำดับแรกบนพื้นฐานที่สำคัญของการปฏิบัติการขององค์กรของรัฐ คำมั่นสัญญาทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการปกป้องชีวิตและความเป็นอยู่ที่ถูกคุกคามโดยภัยธรรมชาติ กระบวนการตัดสินใจของภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องให้ความสำคัญต่อภัยธรรมชาติ

²⁸ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR) (2005)

เช่นเดียวกันกับการให้ความสำคัญต่อการประเมินสิ่งแวดล้อมและสังคม รัฐจึงจำเป็นต้องพัฒนาหรือปรับปรุงนโยบาย กฎหมาย และการจัดองค์กร เช่นเดียวกันกับแผนงานโครงการและโครงการให้ครอบคลุมการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และจะต้องจัดให้มีทรัพยากรที่พอเพียงเพื่อสนับสนุนและค้ำจุนแผนงานโครงการเหล่านี้ด้วย ได้แก่ จัดให้มีหน่วยงานแบบองค์รวมที่มีประสิทธิภาพ เพื่อนำเสนอ นโยบายและประสานงานในกิจกรรมต่างๆ จัดให้มีนโยบายและแผนโดยบูรณาการการลดความเสี่ยงภัย เช่น ยุทธศาสตร์ในการลดความยากจนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เพื่อสนองความต้องการในระดับพื้นที่

2. รู้จักความเสี่ยงและการดำเนินการจำแนก ประเมิน และติดตามความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติและส่งเสริมการเตือนภัยล่วงหน้า (Identify, assess and monitor disaster risk and enhance early warning) เพื่อลดความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ประเทศและชุมชนจะต้องรู้จักความเสี่ยงที่กำลังเผชิญอยู่และดำเนินการบนพื้นฐานของความรู้ การที่จะเข้าใจความเสี่ยงจะต้องมีความรู้ในด้านวิทยาศาสตร์ เทคนิควิธี และความสามารถขององค์กร ที่จะสังเกต บันทึก วิจัย วิเคราะห์ ใช้รูปแบบในการพยากรณ์และจัดทำแผนที่ภัยที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติ การพัฒนาเครื่องมือและการให้ความรู้ที่มีความสำคัญ ได้แก่ ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับภัยที่เกิดขึ้น แผนที่เสี่ยงภัย ความเสียหายจากภัย และตัวชี้วัดความเสี่ยงที่สำคัญที่สุด ประเทศต่างๆ จำเป็นต้องใช้องค์ความรู้ในการพัฒนาระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมต่อสถานการณ์ของประชาชนที่มีความเสี่ยงการเตือนภัยล่วงหน้าเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการลดความเสี่ยงจากภัย การปกป้องชีวิตของคนหลายพันคนจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีระบบการเตือนภัยล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับภัยที่จะมีผลเสียหายต่อประชาชนและมีแผนปฏิบัติการที่พร้อมจะดำเนินการได้ทันที

3. การสร้างความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึกการใช้ความรู้ ความคิดประดิษฐ์สิ่งใหม่ๆ และการศึกษาช่วยสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยและความพร้อมเผชิญภัยในทุกกระดับ (Use knowledge innovation and education to build a culture of safety and resilience at all levels) ภัยพิบัติสามารถลดลงได้อย่างมากหากประชาชนได้รับการแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติเพื่อลดความเสียหาย และถ้าได้รับแรงจูงใจให้ปฏิบัติตามกิจกรรมสำคัญที่จะเพิ่มจิตสำนึกในการป้องกันภัยพิบัติซึ่งประกอบด้วย

3.1 การจัดให้มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับความเสี่ยงภัยและวิธีการป้องกันภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประชากรในพื้นที่เสี่ยงภัยสูง

3.2 เสริมสร้างเครือข่ายและการหารือและการร่วมมือระหว่างผู้เชี่ยวชาญด้านภัยพิบัติ ด้านเทคนิค และวิชาการ นักวางแผน และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ

3.3 บรรจुरื่องราวการลดภัยพิบัติในกิจกรรมต่างๆ ทั้งที่เป็นทางการ ไม่เป็นทางการ และ การศึกษานอกโรงเรียน รวมทั้งการฝึกอบรมต่างๆ

3.4 พัฒนาและส่งเสริมโครงการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยในชุมชน

3.5 ทำงานกับสื่อในกิจกรรมสร้างจิตสำนึกในการลดความเสี่ยงภัย

4. การลดความเสี่ยง (Reduce the underlying risk factor) การลดปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสียหาย ความเสียหายที่ได้รับจากภัยธรรมชาติจะเพิ่มขึ้นได้ในหลายกรณี ได้แก่

4.1 การตั้งบ้านเรือนชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัย เช่น ภัยน้ำท่วม

4.2 การตัดไม้และทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำที่ลดความสามารถของสิ่งแวดล้อมที่รองรับภัย

4.3 ก่อสร้างอาคารสถานที่และบ้านเรือนที่ไม่สามารถทนทานต่อภัยได้

4.4 ไม่มีความปลอดภัยทางด้านสังคม และการเงินเพียงพอที่จะรองรับความปลอดภัย

ประเทศต่างๆ สามารถสร้างความพร้อมเผชิญภัยโดยการทำให้มีวิธีปฏิบัติต่างๆ เพื่อลดความเสี่ยงและความเสียหาย ภัยพิบัติสามารถลดลงได้โดยการก่อสร้างที่ได้มาตรฐานเพื่อป้องกันโครงสร้างสำคัญ ได้แก่ โรงเรียน โรงพยาบาล และบ้านเรือน อาคารที่ได้รับความเสียหาย สามารถปรับปรุงให้มีความปลอดภัยสูงขึ้นได้ การป้องกันระบบนิเวศ ได้แก่ ปะการัง และป่าชายเลนจะช่วยให้ระบบนิเวศเหล่านี้ช่วยป้องกันคลื่นลมตามธรรมชาติ การประกันภัยและแหล่งเงินทุนขนาดเล็ก จะสามารถช่วยลดความเสี่ยงและมีทรัพยากรเพิ่มขึ้น

5. การเตรียมตัวและพร้อมที่จะปฏิบัติเมื่อมีภัย เสริมศักยภาพในการเตรียมพร้อมเพื่อการเผชิญภัยที่มีประสิทธิภาพในทุกกระดับ (Strengthen disaster preparedness for effective response at all levels) การเตรียมพร้อมด้วยการประเมินความเสี่ยงก่อนการพัฒนาในทุกระดับของสังคม จะช่วยให้ประชาชนมีความสามารถที่จะเผชิญภัยธรรมชาติได้ดีขึ้น การเตรียมพร้อมเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

5.1 การพัฒนาและการทดสอบแผนสำรอง

5.2 การจัดตั้งกองทุนฉุกเฉินเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการเตรียมพร้อมเผชิญภัยและการฟื้นฟู

5.3 การพัฒนาแนวทางการประสานงานในภูมิภาค เพื่อการเผชิญภัยที่มีประสิทธิภาพและ

5.4 การหารือระหว่างหน่วยงานเผชิญภัย นักวางแผน และผู้กำหนดนโยบาย รวมทั้งองค์กรในการพัฒนา

5.5 การฝึกซ้อมเพื่อเตรียมพร้อมเป็นประจำ รวมทั้งการฝึกแผนอพยพจะเป็นกุญแจสำคัญในการรองรับการเผชิญภัยที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แผนการเตรียมพร้อมและองค์กรที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้สามารถจัดการกับภัยพิบัติขนาดเล็กและขนาดกลางที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในหลายชุมชนได้ เราไม่สามารถป้องกันภัยธรรมชาติได้ แต่เราสามารถลดผลกระทบโดยบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนได้

ในส่วนของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ก็ได้มีการเตรียมการจากหน่วยงานภาครัฐ โดยความร่วมมือของศูนย์เตรียมพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (Asian Disaster Preparedness Center: ADPC) และได้รับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการจากองค์การยุทธศาสตร์นานาชาติเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction: UNISDR) เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์สำหรับประเทศไทย พ.ศ.2553 – 2562 (Strategic National Action Plan (SNAP) on Disaster Risk Reduction 2010 – 2019)²⁹ นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติได้จัดประชุมระดับโลกขึ้นที่เจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ระหว่างวันที่ 5 – 7 มิถุนายน พ.ศ. 2550 เพื่อรับรองการใช้กรอบดำเนินงานเฮียวโก (Hyogo Framework) โดยรัฐบาลแต่ละประเทศ และใช้ Global Platform ต่อจาก Inter-Agency Task Force for Disaster Reduction ซึ่งวาระการประชุมมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. Raise Awareness on reducing disaster risk

- การเฝ้าระวังเพื่อลดความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ เพิ่มบทบาทในการลดความสูญเสียในเรื่องของการพัฒนา และการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ และเป็นเรื่องของทุกคนที่จะต้องร่วมปฏิบัติโดยมีรัฐบาลเป็นแกนกลาง ต่อย้ำข้อตกลงในการใช้กรอบดำเนินงานเฮียวโก

2 Share national and local experiences and good practices in disaster risk reduction

- เรียนรู้จากการฝึกที่ดีที่ใช้การเรียนรู้สำหรับประเทศและชุมชนเพื่อลดความเสี่ยง

3 Assess progress in implementing the Hyogo Framework and guide the ISDR system

- ประเมินความก้าวหน้าในการใช้กรอบดำเนินงานเฮียวโก เพื่อใช้เป็นการกระตุ้นหรือเร่งให้เกิดการปฏิบัติงานระดับประเทศและระดับท้องถิ่นรวดเร็วขึ้น ส่งเสริมการร่วมมือกัน และประสานงานระหว่างประเทศในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของประเทศ และระดับท้องถิ่น ในการลดความเสี่ยง

²⁹ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (2553)

ต่อภัยพิบัติ รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญสำหรับกลยุทธ์ระหว่างประเทศสำหรับการลดภัยพิบัติ (ISDR)³⁰ สำหรับช่วง ค.ศ. 2008 – 2009 (พ.ศ. 2551 – 2552)

การจัดการภัยพิบัตินั้นเป็นเรื่องที่หลายประเทศทั่วโลกต่างให้ความสำคัญ จึงมีความพยายามที่จะหาแนวทางในการปฏิบัติร่วมกันเพื่อลดความเสียหายและเตรียมพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติ โดยเน้นให้ทุกภาคส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนหรือท้องถิ่นนั้นๆ ในแต่ละประเทศ เป็นศูนย์กลางของการจัดการภัยพิบัติ

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดการจัดการภัยพิบัติ ผู้ศึกษาทำการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว เพื่อตระหนักถึงที่มาและความสำคัญในการจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งหลักการและแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญของการศึกษาและนำไปสู่การให้นิยามเชิงปฏิบัติการ (Operational Definition) ซึ่งจะประกอบเป็นประโยชน์ในการเก็บข้อมูลภาคสนามต่อไป

2.3.4 การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community - Based Disaster Risk Management: CBDRM)

การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานเป็นแนวคิดที่มาจากการประชุมในระดับนานาชาติเพื่อการจัดการภัยพิบัติ ตามกรอบปฏิบัติการ HYOGO สำหรับปฏิบัติในปี พ.ศ. 2548 – 2558 หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า HFA (The Hyogo Framework for Action 2005 – 2015: Building the Resilience of Nations and Communities) ที่เกิดจากการลงนามร่วมกัน 168 ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ระหว่างการประชุมวันที่ 18 -22 มกราคม พ.ศ. 2548 ณ เมืองโกเบ (Kobe) ญี่ปุ่น ประเทศญี่ปุ่น กรอบแนวคิดดังกล่าวให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชน กล่าวคือ การให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการป้องกัน แก้ไข บรรเทา ฟื้นฟูความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ตัดสินใจ กำหนดแนวทาง แก้ไขปัญหาและบริหารจัดการภัย โดยใช้ทรัพยากรและบุคลากรในชุมชน โดยมีจุดมุ่งหมาย 2 ประการ กล่าวคือ เพื่อลดความเสี่ยงภัยของชุมชน (Risk Reduction) และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ (Capacity) ให้คนในชุมชนจัดการกับภัยได้ ก่อนที่หน่วยงานภายนอกจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือ

กรอบการดำเนินงานดังกล่าวนำไปสู่แนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Base Disaster Risk Management (CBDRM)) (พรเทพ ศิริวนารังสรรค์, 2554) แนวคิดนี้เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 ซึ่งหมายถึง การใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการป้องกัน แก้ไข บรรเทา และฟื้นฟูภัยพิบัติ โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ตัดสินใจใน

³⁰ International Strategy for Disaster Reduction (ISDR) มีวัตถุประสงค์หลักคือ การสร้างความร่วมมือในระดับนานาชาติเพื่อการป้องกันและการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติร่วมกัน

ทุกขั้นตอน โดยใช้บุคลากรและทรัพยากรในชุมชน มีจุดมุ่งหมายเพื่อลดความเสี่ยงภัยของชุมชนและเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการกับภัยพิบัติต่างๆ ให้กับคนในชุมชน เนื่องจากชุมชนเป็นผู้เสี่ยงภัยและรับผลกระทบโดยตรงจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น

องค์การแรกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่นำแนวคิดในการมีส่วนร่วมของชุมชนเข้ามาเผยแพร่ในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ คือ ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย หรือ Asian Disaster Preparedness Center (ADPC) โดยเชื่อว่าแนวคิดดังกล่าวจะปลูกฝังการสร้างวัฒนธรรมการป้องกัน (Cultural prevention) ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงและจะนำไปสู่การสร้างความปลอดภัยให้แก่ชุมชน ต่อมากรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) เห็นความสำคัญของการประชุมและแนวคิดดังกล่าวจึงเริ่มต้นปรับกลยุทธ์และกระบวนการเพื่อปรับใช้กับการทำงานด้านการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานจึงเป็นแนวคิดที่ใช้ดำเนินการในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่แพร่หลายมากในปัจจุบัน และเป็นที่มาของโครงการศึกษา “แนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนามในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย” อันเกิดจากความร่วมมือระหว่างสถาบันส่งเสริมทางวิชาการประเทศเยอรมนี (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)) ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (Asian Disaster Preparedness Center - ADPC) และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย โดยมีการนำร่องใช้ CBDRM ใน 2 จังหวัด คือ จังหวัดพังงา และจังหวัดตราด จากสถานการณ์ความเสียหายจากสึนามิ นิลูบล สู่พานิช (2549) กล่าวว่า “สาระสำคัญดังกล่าวส่งผลกระทบต่อให้ทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทยหันมาปรับแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติในรูปแบบเดิมที่เน้นการจัดการในภาวะฉุกเฉิน โดยเน้นที่การรับมือ บรรเทา และการฟื้นฟูหลังเกิดภัยมาเป็นการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนเกิดภัยเพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติซึ่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติหมายถึง กระบวนการบริหารจัดการที่เป็นระบบครบวงจร ประกอบด้วยกระบวนการบริหารปัจจัย ควบคุมทรัพยากร กิจกรรมและกระบวนการในการดำเนินงานต่างๆ ในชุมชนโดยลดสาเหตุของโอกาสที่ชุมชนจะได้รับความเสียหาย”

การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานประกอบด้วย 7 ขั้นตอน³¹ ดังนี้

1. เลือกชุมชนและพื้นที่ดำเนินการ
2. มวลชนสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจกับชุมชน
3. ประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยการมีส่วนร่วม
4. จัดองค์กรชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ

³¹อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก นิลูบล สู่พานิช (2549)

5. จัดทำแผนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ
6. เสริมสร้างขีดความสามารถให้แก่ชุมชน
7. ติดตามการทำงานการรายงานผลการปรับปรุงแก้ไข

จะเห็นได้ว่า การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน มีการพัฒนาการดำเนินการผ่านโปรแกรมสำคัญ 2 โปรแกรม คือ โปรแกรมเตรียมการชุมชนเพื่อความพร้อมรับพิบัติภัย (Community Preparedness Programs) และ โปรแกรมการเตรียมชุมชนเพื่อความพร้อมในการเผชิญและฟื้นฟูจากพิบัติภัย (Community – Based Disaster Resilience Programs) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. โปรแกรมการเตรียมชุมชนเพื่อพร้อมรับภัยพิบัติ (Community Preparedness Programs) มีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่

- การเพิ่มความตระหนักของสาธารณชนและทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในพื้นที่เพื่อลดความรุนแรงและเตรียมความพร้อม
- จัดหาระบบเตือนภัยที่มั่นคง เป็นไปได้และมีประสิทธิภาพ
- พัฒนาระบบส่งข้อมูลข่าวสารที่มีประสิทธิภาพที่เข้าใจได้ง่ายในการตอบสนองของชุมชนเพื่อบรรเทาความรุนแรง เตรียมการให้พร้อมและสื่อสารแจ้งเตือน

ประสิทธิภาพของโปรแกรมการเตรียมพร้อมของชุมชนนั้น หมายถึง การประเมินภาวะอันตรายและกลุ่มที่มีความเปราะบาง อ่อนแอ ปฏิบัติการที่ยั่งยืนจะลดหรือขจัดความเสี่ยงในระยะยาวต่อชีวิตและทรัพย์สิน โดยอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง การดำเนินการเหล่านี้รวมถึงการวางแผนการกำหนดพื้นที่เพื่อการพัฒนาการจัดการให้มีความเหมาะสมกับภัยธรรมชาติ การก่อสร้างที่ต้านภาวะอากาศและปกป้องโครงสร้างพื้นฐานและสถานที่สำคัญ การดำเนินการเหล่านี้จะเป็นฐานไปสู่โปรแกรมการเตรียมชุมชนเพื่อความพร้อมในการเผชิญและฟื้นฟูจากพิบัติภัย (Community - Based Disaster Resilience Program)

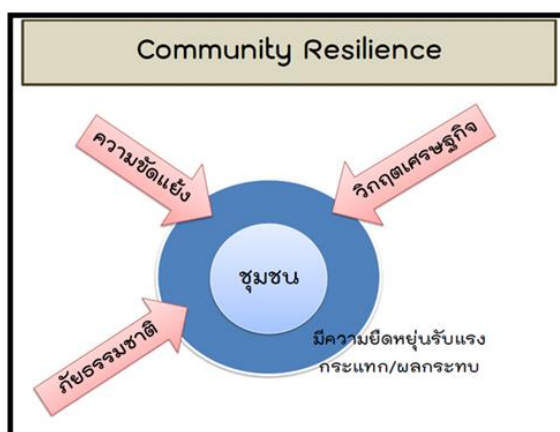
2. โปรแกรมการเตรียมชุมชนเพื่อความพร้อมในการเผชิญและฟื้นฟูจากพิบัติภัย (Community - Based Disaster Resilience Programs) จะส่งเสริมการเตรียมพร้อมภัยอันตราย โดยการประสานความร่วมมือระดับชาติ ระดับจังหวัด และหน่วยบริหารภาวะฉุกเฉินในพื้นที่และชุมชน โดยชุมชนที่มีความพร้อมรับและฟื้นคืนสภาพ คือ ชุมชนที่มีความสามารถในการบรรเทาอันตรายและลดความเสี่ยงซึ่งต้องอาศัยกระบวนการที่สำคัญ (Processes of Community Resilience) ดังนี้

- การสื่อสารและการประสานงาน (Communication and Coordination)

- การรับการเตือนภัย (Warning Reception)
- การกระจายคำเตือนภัย (Warning Dissemination)
- การเตรียมชุมชนให้พร้อม (Community Preparedness)
- การจัดการ (Administration)

โปรแกรมดังกล่าวสะท้อนความหมายของ Resilience หรือ ความสามารถในการปรับและฟื้นตัวกลับมาใช้ชีวิตตามปกติภายหลังการเผชิญวิกฤตและผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยการปรับและฟื้นตัวนี้อาจใช้วิธีการยับยั้ง ยืดหยุ่น หรือเปลี่ยนแปลงเพื่อเอาชนะผลกระทบจากวิกฤตนั้น (นิลกุล สู่พานิช, 2549) ชุมชนเข้มแข็งที่มีความยืดหยุ่น (Community Resilience) (Fran H. Harris, 2008) ดังแผนภาพที่ 2.2 ชุมชนจะต้องมีความพร้อมรับการจัดการกับสถานการณ์ภัยพิบัติต่างๆ พร้อมทั้งจะปรับตัวไม่ว่าจะเกิดความกดดันเมื่อเผชิญกับภัยพิบัติ หรือเมื่อทรัพยากรของชุมชนเกิดการเปลี่ยนแปลง และฟื้นคืนสภาพหรือมีความสามารถในการบรรเทาอันตรายและลดความเสี่ยง ทั้งนี้ชุมชนที่จะสามารถคืนสู่สภาพเดิมนั้นมีองค์ประกอบ ดังนี้

- จัดทำแนวทางคำแนะนำพื้นฐานสำหรับชุมชนให้ดำเนินการเพื่อให้มีความยืดหยุ่นและปรับเข้าสู่สภาพเดิมได้ (Resilient)
- กระตุ้นให้มีการจัดทำสื่อการศึกษาที่ตอบสนองระหว่างชุมชนและระบบฉุกเฉินแห่งชาติ ให้การยอมรับชุมชนที่ปรับใช้ (Community resilience guideline)
- เพิ่มความตระหนักและความเข้าใจของชุมชนต่อสภาวะอากาศที่เลวร้ายและภัยต่างๆ
- พัฒนาแผนชุมชนเพื่อรองรับผลกระทบจากพิบัติภัย



แผนภาพที่ 2.2 ชุมชนที่มีความยืดหยุ่น (Community Resilience)

ที่มา: ดัดแปลงจาก Community Resilience (Fran H. Harris, 2008)

ความยืดหยุ่นของชุมชน (Community Resilience) จึงเป็นเสมือนกระบวนการในการเชื่อมต่อเครือข่ายต่างๆ ที่มีศักยภาพเพื่อจะจัดการกับความวุ่นวายในภาวะฉุกเฉิน เช่น การสื่อสารระหว่างผู้จัดการภาวะฉุกเฉินกับนักวิจัย ทำให้เกิดการให้ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณะที่ดี ส่งเสริมการเตรียมความพร้อมเมื่อประสบภัย สะท้อนให้เห็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของวิชาชีพที่ถูกนำมาเพื่อการจัดการภัยพิบัติต่างๆ ดังนั้น การจะปรับตัวหรือรับแรงกระแทกตามแนวคิดนี้ได้จะต้องอาศัยศักยภาพของชุมชนที่จะพัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาทุนทางสังคม ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร ความมั่นคงของโครงสร้างพื้นฐานในการสนับสนุนความตระหนักของชุมชน และความร่วมมือภายในชุมชนให้เกิดประโยชน์ อีกทั้งยังสามารถจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ผ่านการสร้างคุณค่าร่วมหรือวัฒนธรรมร่วมกันของชุมชน ให้ชาวบ้านตระหนักถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก Community Resilience จึงเป็นกระบวนการที่สะท้อนให้เห็นว่าชุมชนมีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ผู้ศึกษาทำการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าวเพื่อทำความเข้าใจพัฒนาการและที่มาของแนวคิดทำความเข้าใจกรอบการดำเนินงาน ขั้นตอนและหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ทั้งนี้ สะท้อนถึงความสำคัญในการจัดการกับภัยพิบัติโดยอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วน ซึ่งเป็นแนวคิดหลักในการศึกษาและนำไปสู่การให้นิยามเชิงปฏิบัติการ (Operational Definition) การเก็บข้อมูลภาคสนามและการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

2.3.5. แนวคิดการจัดการภัยพิบัติตามวงจรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก (Proactive Approach in Disaster Management)

แนวทางในการประเมินการบริหารจัดการสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพลักษณะ (อิสระ สุวรรณบล, 2540) ดังต่อไปนี้³²

1. มีนโยบายและแผนสาธารณภัยในระดับต่างๆ และมีการปฏิบัติตามนโยบายและแผนนั้น เพื่อให้มีความพร้อมรับสาธารณภัยรวมถึงการป้องกันอุบัติเหตุต่างๆ
2. การบริหารจัดการโดยระดมความร่วมมือในด้านทรัพยากร และการประสานงานในลักษณะของเครือข่ายของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนอย่างเป็นระบบโดยใช้นโยบายและแผนเป็นต้นนำ
3. มีการเตรียมความพร้อมและป้องกันบรรเทาสาธารณภัยทั้งในด้านสถาบันและด้านกายภาพ กล่าวคือ องค์การบริหาร กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ นโยบายและแผน ตลอดจนทรัพยากรการ

³²อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก อิสระ สุวรรณบล (2540)

จัดการ ระบบข่าวสารข้อมูล มีการสร้างระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพและคู่มือปฏิบัติการในระดับท้องถิ่น เป็นต้น

4. มีการควบคุมสถานการณ์และการกักกัน โดยมีเอกภาพและความฉับไวในการสั่งการและอำนาจการ มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operations Center) มีกำลังทหารในยามฉุกเฉิน พร้อมทั้งการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วน

5. มีการบรรเทาทุกข์ให้กับผู้ประสบภัย เช่น การช่วยเหลือทางการแพทย์ การช่วยเหลือด้านประชากรสงเคราะห์ให้สามารถดำรงชีวิตในยามฉุกเฉินต่อไปได้ เช่น การช่วยเหลือปัจจัยในการดำรงชีวิต การเจรจากับนายจ้างเกี่ยวกับเงินชดเชย การจัดหางาน การบริการข่าวสารผู้ประสบภัย เป็นต้น

6. มีการฟื้นฟูบูรณะและการพัฒนาชุมชนหลังจากเกิดภัยพิบัติให้กลับคืนสู่สภาพปกติ พร้อมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ประสบภัยอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภัยพิบัติตามวงจรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก (Proactive Approach in Disaster Management) เพื่อส่งเสริมการจัดการสาธารณภัยหรือภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นแนวคิดการจัดการภัยพิบัติแนวใหม่ เน้นการป้องกันและลดความเสี่ยงและผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติ ซึ่งสามารถอธิบายวงจรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก โดยแบ่งออกเป็นระยะก่อนเกิดภัยพิบัติ (Before Impact) ระหว่างเกิดภัยพิบัติ (During Impact) และหลังเกิดภัยพิบัติ (After Impact) ในการศึกษาครั้งนี้สามารถศึกษาสภาพความเป็นจริงในช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ (Before Impact) และหลังการเกิดภัยพิบัติ (After Impact) ตามวงจรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก (Proactive Approach in Disaster Management) กล่าวคือ ในช่วงก่อนเกิดภัยพิบัตินั้น กระบวนการจะเน้นการป้องกันและลดผลกระทบ (Prevention and Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ได้แก่ การลดภัยพิบัติและการลดความเสี่ยง การประเมินความเสี่ยงและผลกระทบ การป้องกันและลดผลกระทบของภัย การเตรียมความพร้อม ส่วนขั้นตอนหลังจากเกิดภัยพิบัตินั้นกระบวนการจะเน้นการช่วยเหลือและบรรเทาภัย (Rescue and Relief) การประเมินความเสียหายและความต้องการ รวมถึงการฟื้นฟูและบูรณะความเสียหายจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น (Rehabilitation and Reconstruction)

โดยสรุปการจัดการภัยพิบัติโดยเน้นการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนเป็นเจ้าของกิจกรรม หรือเรียกว่า การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management: CBDRM) เป็นแนวคิดที่ปรับเปลี่ยนมาจากการจัดการภัยพิบัติแบบเดิม ดังตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ของแนวคิดการจัดการภัยพิบัติ
(Disaster Management: A Paradigmatic Shift)

การจัดการภัยพิบัติรูปแบบเก่า	การจัดการภัยพิบัติรูปแบบใหม่
- ผู้ประสบภัยต้องมีคนช่วยเหลือ	- ผู้ประสบภัยตระหนักถึงขีดความสามารถในการแก้ปัญหาด้วยตนเอง
- การช่วยเหลือคือหน้าที่ของหน่วยงานที่อยู่เหนือรัฐ หรือองค์การระหว่างประเทศ	- ภาครัฐกระจายความรับผิดชอบไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน
- อำนาจในการสั่งการอยู่ที่หน่วยงานภายนอก เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานที่แก้ปัญหาอย่างเร่งด่วน	- ชุมชนจะต้องทำงานเป็นองค์กรเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย เพื่อประสานการบริหารจัดการ เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของสมาชิกทุกภาคส่วน
- การจัดการต้องรวมศูนย์ เครื่องมือในการเผชิญเหตุอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐ	- เพิ่มประสิทธิภาพการสื่อสารที่ทันท่วงทีและถูกต้องในการเผชิญเหตุเพื่อให้สามารถช่วยคนจำนวนมากได้
- เป็นการช่วยเหลือจากปัจเจกบุคคล (Individual aid)	- เป็นการช่วยเหลือแบบร่วมมือของระบบสังคม (Social System)
- ผู้ประสบภัยเป็นผู้รับความช่วยเหลือ (Victims as receivers)	- ผู้ประสบภัยเป็นผู้แก้ไขปัญหา หรือเป็นตัวแสดงหลัก (Victims as actors)
- ให้ความสำคัญที่การบริจาคเงินหรือระดมเงินช่วยเหลือ	- ให้ความสำคัญของปัญหาที่ตัวผู้ประสบภัยโดยตรง

ที่มา: ดัดแปลงจาก Asian Disaster Preparedness Centre, United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, and European Commission Humanitarian Aid Office, Third Disaster Management Practitioners' Workshop for Southeast Asia Proceedings, Bangkok, 2004. With permission.³³

แนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติรูปแบบเก่า เป็นมุมมองจากภาครัฐมาสู่ชุมชนในท้องถิ่นหรือเป็นลักษณะการสั่งการ (Top – down Approach) ประชาชนเป็นผู้รับความช่วยเหลือ (victims as a receiver) การคิด การวางแผนจัดการ และดำเนินการ และการแก้ไขปัญหา เป็นการแก้ไขจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละจุดมากกว่าจะเป็นในลักษณะของการประสานงาน หรือการอาศัยเครือข่ายอย่างเป็นระบบมาเป็นการมองแบบองค์รวมโดยรัฐให้คุณค่าของความเป็นพลเมืองหรือเห็น

³³ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก Medury (2008)

ว่าประชาชนเป็นเจ้าของพื้นที่ สามารถเรียนรู้ เข้าใจดำเนินการและแก้ไขปัญหาเองได้ โดยรัฐทำการสนับสนุนเป็นการเปลี่ยนจากมุมมองจากรัฐมาเป็นการคิดวางแผน และตัดสินใจ โดยชุมชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน (Bottom up/ Participation) ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน และเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ (Self-reliance) สอดคล้องกับแนวคิดของการกระจายอำนาจไปยังการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นในการจัดการกับภัยพิบัติจึงควรให้ชุมชนและชาวบ้านในชุมชนเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจให้มากที่สุด

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดการจัดการภัยพิบัติตามวงจรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก ผู้ศึกษาทำการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว เพื่อทำความเข้าใจบริบทของแนวคิด การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ของแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติ และเชื่อมโยงแนวคิดดังกล่าวกับแนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานซึ่งเป็นแนวคิดหลักของการศึกษา ทั้งนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของหน่วยวิเคราะห์ระดับชุมชนในการจัดการกับภัยพิบัติ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการเก็บข้อมูลภาคสนามและการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

จะเห็นได้ว่า การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้ การจัดตั้งงบประมาณประจำปี การถ่ายโอนบุคลากร และการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่เป็นไปตามเป้าหมายของแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีรายละเอียด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551) ดังนี้

1. ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมให้ดำเนินการภายใน 4 ปี สำหรับที่ยังไม่พร้อมภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการภายใน 10 ปี
2. กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจและหน้าที่อย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในปี พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35
3. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. จัดระบบการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ
5. ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่

แม้ว่าในแต่ละประเทศจะมีลักษณะการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกันแต่เมื่อพิจารณาแล้ว จะพบว่า ลักษณะการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลักการสำคัญ กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดนั้นต้องมีอำนาจตัดสินใจดำเนินการกิจตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในท้องถิ่นเป็นอันดับแรก (Subsidiarity principle and local responsiveness) โดยการดำเนินการกิจหรือบริการสาธารณะนั้นต้องสอดคล้องกับหลักการประหยัดจากขนาดหรือขอบเขตการจัดทำบริการที่กว้างขวางมากขึ้น (Economies of scale) มีความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนต่างพื้นที่ (equity) ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะด้วย (access and accountability)

นอกจากการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทั้งในด้านการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร การบริหารการคลัง การบังคับใช้กฎหมายและการปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานแล้ว ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนนั้นถือเป็นมิติสำคัญในการจัดการภัยพิบัติด้วย

2.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.4.1 อรพันธ์ อนันต์ธนากร (2548) ทำการศึกษาเรื่อง “การบริหารเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรณีศึกษา กรุงเทพมหานคร” เพื่อศึกษาการบริหารของหน่วยงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยศึกษาถึงปัญหาและข้อจำกัดต่อการปฏิบัติงาน เพื่อเสนอแนวทางการบริหารเครือข่ายฯ ที่มีประสิทธิผล

ผลการศึกษา พบว่า ภาครัฐเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงควรใช้วิธีการสร้างเครือข่ายการทำงานให้เกิดการประสานงานทั้งจากภายในหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชนและภาคประชาชนให้ดำเนินงานร่วมกันในทุกขั้นตอนของภารกิจ จึงควรมีการพิจารณาให้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร การบริหารทรัพยากรมนุษย์ งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์

2.4.2 ธัญลักษณ์ นันทมนตรี (2550) ทำการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณี เทศบาลนครปากเกร็ด” เพื่อศึกษาเกณฑ์การตรวจประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษาปัจจัยที่ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีและศึกษาว่ามีปัญหาหรืออุปสรรคใดในการปฏิบัติงาน

ผลการศึกษา พบว่า ในการบริหารจัดการที่ดี ผู้บริหารต้องมีการกำหนดขั้นตอนของการทำงานที่ชัดเจน กล่าวคือ กำหนดเป้าหมาย ศึกษาแนวทางการดำเนินงาน มอบหมายหน้าที่ที่มีการสรุปผลการทำงานเป็นระยะและต้องมีการศึกษาเกณฑ์การตรวจประเมินซึ่งพบว่า คณะกรรมการการตรวจ

ประเมินให้ความสนใจเฉพาะการดำเนินงานในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพหรือความคุ้มค่าในการดำเนินงาน นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุดในการดำเนินงาน

2.4.3 ศิรินันต์ สุวรรณโมลี (2552) ทำการศึกษาเรื่อง “การศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม : กรณีศึกษา ชุมชนบ้านน้ำเค็ม ต.บางม่วง อ.ตะกั่วป่า จ.พังงา” เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐานจากบทเรียนความร่วมมือกันในภาคประชาสังคมของชุมชนบ้านน้ำเค็มและเพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรค พร้อมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน

ผลการศึกษาพบว่า การจัดการความเสี่ยงภัยโดยภาคประชาสังคมมีปัญหาด้านการมีส่วนร่วมด้านงบประมาณ ด้านความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ในการดำเนินงานและด้านการประสานงานระหว่างองค์กร ดังนั้นแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานคือ ภาคชุมชนควรมีการรวมกลุ่มและการจัดการองค์กรชุมชน (Organization Building) ซึ่งเป็นหัวใจของกระบวนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นฐาน ตั้งแต่ช่วงต้นของการฟื้นฟูชุมชน ส่วนภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนควรประสานการดำเนินงานร่วมกัน โดยด้านการมีส่วนร่วมนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถช่วยทำงานเชิงลี้กวางรากฐานการจัดการตนเองให้กับชุมชนได้ ด้านงบประมาณและอุปกรณ์ ในช่วงต้นนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถจัดหาให้กับชุมชนได้คล่องตัวกว่าภาครัฐ ส่วนภาครัฐสนับสนุนการสานต่อการดำเนินงานให้กับในระยะยาวควบคู่ไปกับให้ความรู้และสร้างความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ในการดำเนินงานที่ถูกต้องแก่ชุมชน

2.4.4 อำนาจ ธนันทชัย (2552) ทำการศึกษาเรื่อง “บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านที่อยู่อาศัยตามนโยบายการกระจายอำนาจ กรณีศึกษา เทศบาลนครสมุทรสาคร” เพื่อศึกษาบทบาทของเทศบาลในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยตามนโยบายการกระจายอำนาจ และบทบาทในการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยในปัจจุบันเพื่อหาข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาบทบาทของเทศบาลในการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

ผลการศึกษาพบว่า หลังจกามีนโยบายการกระจายอำนาจมากกว่าทศวรรษ เทศบาลนครสมุทรสาครดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยใน 3 ลักษณะ คือ 1) การดำเนินงานปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคภายในชุมชน 2) การเป็นผู้ประสานจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และ 3) การรับแนวทางหรือนโยบายการพัฒนาจากองค์กรส่วนกลาง ซึ่งการดำเนินการกิจยังคงเป็นไปในรูปแบบของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไม่ได้พิจารณาในเรื่องของมาตรการในการวางแผนรองรับความต้องการและป้องกันปัญหาในอนาคต

2.4.5 เอกลักษณ์ อุปริรัตน์ (2552) ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยที่มีผลต่อลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนและแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผู้ศึกษาทำการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลท่าศาลา จังหวัดลพบุรี และเทศบาลเมืองสิงห์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี โดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการรวบรวมข้อมูล มีการสำรวจพื้นที่ การสังเกตการณ์และการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลการศึกษาพบว่า 1) ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 5 ลักษณะ ได้แก่ การรับทราบข้อมูลข่าวสาร การเสนอข้อมูล การเข้าร่วมการประชุม การเข้าร่วมดำเนินงาน และการเข้าร่วมตรวจสอบการดำเนินงาน 2) ปัจจัยที่มีผลต่อลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วย ปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยภายนอก ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ ทศนคติของประชาชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ ทศนคติของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสะดวกเรื่องเวลาของประชาชน การเป็นคนในพื้นที่ ความจำเป็นในการพึ่งพาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและศักยภาพของประชาชน ส่วนปัจจัยภายนอกของประชาชน ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นเรื่องใกล้ตัวของประชาชน ลักษณะของสื่อที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ การมีสิ่งตอบแทนที่เป็นรูปธรรมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีปัญหาความต้องการในชุมชน การรวมตัวกันในชุมชนและสภาพดินฟ้าอากาศ 3) แนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เน้นไปที่ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ หน่วยงานหรือองค์กรภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแนวทางในการส่งเสริมจะต่างกันไปตามลักษณะของการมีส่วนร่วม

2.4.6 อรทัย ไชยวงศ์ (2553) ทำการศึกษาเรื่อง “การประเมินประสิทธิภาพการจัดการความเสี่ยงจากอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน กรณีศึกษาในอำเภอเขาสมิง จ.ตราด” เพื่อศึกษาวิธีการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (CBDRM) และเพื่อประเมินประสิทธิภาพของแนวทางข้างต้น รวมทั้งวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อเสนอเป็นข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาพบว่า ในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (CBDRM) ชุมชนที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นคือ ชุมชนทุ่งกระบอก โดยพิจารณาจากมีการดำเนินการตามกระบวนการ CBDRM อย่างเต็มรูปแบบ ครบทุกขั้นตอน มีการตรวจสอบและติดตามอย่างต่อเนื่อง กอปรกับชุมชนมีความเข้มแข็ง ในขณะที่ชุมชนที่ไม่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้แก่ ชุมชนตักตักและชุมชนวงศ์พัฒนา

2.4.7 จุลนี เทียนไทย (2554) จัดทำโครงการวิจัยเรื่อง “การสร้างความเข้าใจและถอดบทเรียนการฝ่าวิกฤตกรณีมหาอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 จากประสบการณ์ของภาคประชาชนผู้ประสบภัย” เพื่อศึกษาความคิด ความต้องการของผู้ประสบภัยช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเหตุการณ์น้ำท่วม โดยจำแนกตามสถานภาพ เพศสภาพ วัย และเขตพื้นที่อยู่อาศัยของผู้ประสบภัย รวมทั้งความกังวลและความรู้สึกในการประเมินความเสียหายจากมหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554

ผลการวิจัยพบว่า จากกรณี มหาอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ได้ส่งผลกระทบต่อความเสียหายในหลายด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านการบริหารจัดการ ด้านการจัดระเบียบทางสังคม ด้านการคมนาคม และการประกอบอาชีพของประชาชนในระดับชุมชน ซึ่งเสี่ยงสะท้อนจากภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ชี้ให้เห็นว่าผลกระทบจากเหตุการณ์ในครั้งนั้น ส่งผลต่อความแตกต่างในด้านความคิด การแบ่งงานกันทำ และการรับมือกับอุทกภัยของในระดับชุมชน รวมถึงยังมีความแตกต่างทางเพศสภาพ วัย พื้นที่สังคมเมืองและสังคมชนบท การจัดการภัยพิบัติจึงไม่ได้เป็นสูตรสำเร็จหรือสูตรเดียวกันในการรับมือกับภัยพิบัติแต่ละครั้ง ดังนั้น การจัดการภัยพิบัติจึงควรคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ อาทิ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจสังคม ความมั่นคงทางการเมือง โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม ดังปรากฏในรายงานการวิจัย

2.4.8 ชมพูนุท ทองสุโชติ (2555) ทำการศึกษาเรื่อง “การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษา การกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด รวมทั้งตัวแสดงหลักในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่าย 2) บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด 3) เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของสองเทศบาล

ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของสองเทศบาลแตกต่างกันในด้านขั้นตอน กล่าวคือ กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรีจะเริ่มด้วยการทำประชาคมเมือง จากนั้นจึงเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ โดยในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณขึ้นกับฝ่ายบริหาร ส่วนเทศบาลนครปากเกร็ด เริ่มด้วยการอบรมจัดทำแผน จากนั้นจึงทำแผนชุมชนและประชาคมเมือง สมาชิกสภาทั้งสองเทศบาลในการกำหนดงบประมาณเหมือนกัน คือ สมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองเทศบาลไม่แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่มีการประชุมรอบเพื่อต่อรองงบประมาณ แต่ตัวแสดงหลักที่มีอำนาจในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของทั้งสองเทศบาลจะขึ้นกับฝ่ายบริหารเหมือนกัน

2.4.9 ไททัศน์ มาลา สุนทรชัย ขอบยศ และพิศาล พรหมพิทักษ์กุล (2555) ได้จัดทำโครงการวิจัยเรื่อง “แนวทางในการจัดการอุทกภัย : กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี” ซึ่งได้รับการสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ประจำปีงบประมาณ 2555 โดยมีวัตถุประสงค์การศึกษา 3 ประการ กล่าวคือ เพื่อศึกษาปัจจัยความสำเร็จในการจัดการน้ำของเทศบาลนครนนทบุรี เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัย และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน โดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพได้แก่ การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) การสัมภาษณ์หรือสอบถามความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง (In – depth Interview) และการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) กับผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครนนทบุรี สมาชิกสภาเทศบาล ตัวแทนประชาชน องค์กรภาคเอกชนที่มีส่วนในการจัดการอุทกภัยร่วมกับท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี ประกอบด้วย 1) มีการป้องกันและลดผลกระทบ โดยการประเมินความเสี่ยง การสร้างความรู้ความเข้าใจและการตระหนักถึงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2) มีการเตรียมความพร้อมของเทศบาลและประชาชนแก่กลุ่มน้ำเจ้าพระยาให้อยู่กับน้ำได้ มีแผนการจัดการน้ำท่วม มีการฝึกซ้อมตามแผน การเตรียมพร้อมบุคลากรเพื่อรับมือกับน้ำท่วม 3) มีการจัดการในภาวะฉุกเฉินโดยอาศัยความร่วมมือ ระบบการสื่อสาร การจัดตั้งศูนย์บัญชาการฉุกเฉินและศูนย์พักพิงชั่วคราว 4) มีการจัดการหลังการเกิดภัย มีการเยียวยา การจ่ายค่าชดเชย และฟื้นฟูจิตใจประชาชน

ด้านปัญหาและอุปสรรคพบว่า มีปัญหาในการบริหารจัดการงบประมาณขณะเกิดภัย เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาล ปัญหาขยะมูลฝอย ปัญหาด้านกำลังคนและวัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอ ปัญหาแนวคันกันน้ำเกิดจุดแตกกรั่ว ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เนื่องจากประชาชนห่วงทรัพย์สินมากกว่าชีวิต และปัญหาการจ่ายเงินชดเชย

2.4.10 พรเทพ พัฒนานุรักษ์และคณะ (2555) ได้จัดทำโครงการวิจัยเรื่อง “การสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อการให้บริการของเทศบาลนครปากเกร็ด ประจำปี 2555” เพื่อศึกษาความพึงพอใจ 5 ด้านได้แก่ 1) ความพึงพอใจด้านกระบวนการขั้นตอนการให้บริการ 2) ความพึงพอใจด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ 3) ความพึงพอใจด้านสิ่งอำนวยความสะดวก 4) ความพึงพอใจด้านคุณภาพของงานบริการ และ 5) ความพึงพอใจด้านการประชาสัมพันธ์ของผู้รับบริการต่อการให้บริการของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ในการให้บริการ 3 งาน ได้แก่ 1) การจัดประสบการณ์การเรียนรู้ระดับอนุบาลของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครปากเกร็ด 2) งานป้องกันและช่วยเหลือบรรเทาอุทกภัย ประจำปี 2554 และ 3) โครงการรับชำระภาษีป้ายนอกสถานที่ประจำปี 2555

ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของเทศบาลนครปากเกร็ดโดยเฉลี่ยร้อยละ 79.60-81.86 ซึ่งผ่านเกณฑ์การประเมินของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทุกงานบริการและทุกด้าน โดยความพึงพอใจสูงสุดคือ ความพึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ และพึงพอใจต่อการจัดประสบการณ์เรียนรู้ระดับอนุบาลของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครปากเกร็ด สูงกว่างานอื่นๆ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาผลการวิจัยในด้านงานป้องกันและช่วยเหลือบรรเทาอุทกภัยประจำปี 2554 ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านคุณภาพของงานบริการ ด้านการประชาสัมพันธ์ ด้านกระบวนการขั้นตอนการให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกตามลำดับ

2.4.11 วีณา ปาระมี (2556) ทำการศึกษาเรื่อง “การจัดการเพื่อลดความเสียหายจากปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน” เพื่อศึกษารูปแบบการจัดการเพื่อลดความเสียหายจากปัญหาอุทกภัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการเพื่อลดความเสียหายจากปัญหาอุทกภัย ในปี พ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด รวมทั้งศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการลดความเสียหายในกรณีดังกล่าว

ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดใช้รูปแบบ “นครปากเกร็ด โมเดล” เป็นแนวทางในการจัดการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ โดยเน้นบทบาทและภารกิจตามโครงสร้างการทำงานของสำนัก กองต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย 8 ภารกิจสำคัญ คือ 1) หน่วยเฝ้าระวัง 2) หน่วยประชาสัมพันธ์ 3) หน่วยสนับสนุนวัสดุ 4) หน่วยบรรเทาทุกข์ 5) ศูนย์ฟื้นฟู 6) หน่วยบรรเทาภัยฉุกเฉิน 7) หน่วยส่วนร่วมชุมชน วัด จิตอาสา และ 8) หน่วยติดตามประเมินสถานการณ์ โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าศูนย์อำนวยการและศูนย์ย่อยในพื้นที่ริมน้ำ ทั้งนี้ เทศบาลนครปากเกร็ดได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการให้ผู้นำชุมชน ประชาชน เข้าร่วมรับรู้ข่าวสาร ร่วมคิด และตัดสินใจ จึงทำให้เกิดความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของพื้นที่ที่อยู่อาศัย อีกทั้งยังพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากพลังศรัทธาในตัวบุคคลและความไว้วางใจที่มีต่อเจ้าอาวาสวัดหงส์ทอง ตำบลบางพูด ในด้านปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการเพื่อลดความเสียหายจากปัญหาอุทกภัยนั้น ได้แก่ 1) งบประมาณ 2) ทีมงาน ผู้บริหาร และบุคลากร และ 3) ขวัญและกำลังใจที่คณะผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาของเทศบาลนครปากเกร็ดมีให้แก่ระดับปฏิบัติการ

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาพบว่า การจัดการภัยพิบัติเป็นประเด็นที่มีผู้ให้ความสนใจในวงกว้าง มีการศึกษาวิจัยทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยมีมิติของการศึกษาที่แตกต่างกัน เช่น ด้านนโยบายสาธารณะ ด้านโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบการบริหาร ด้านการบริหารงานคลัง ด้านความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ด้านความพึงพอใจ และภาวะผู้นำ เป็นต้น ประเด็นของการศึกษาด้านการจัดการ

ภัยพิบัตินี้ มีพัฒนาการและเริ่มให้ความสำคัญกับภาคส่วนอื่นๆ นอกจากหน่วยงานของภาครัฐ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของแนวทางการศึกษา และการปฏิรูปการบริหารราชการ ส่งผลให้ภาคประชาชนและชุมชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการภัยพิบัติมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยต้องประสบกับอุทกภัยที่มีความร้ายแรงมากขึ้น ประเด็นของการจัดการภัยพิบัติจึงเป็นที่สนใจต่อการศึกษาวิจัยมากขึ้น อีกทั้ง การศึกษาด้านการจัดการภัยพิบัติที่เป็นสากลเปลี่ยนแปลงมาสู่รูปแบบของการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานและให้ความสำคัญกับผู้ประสบภัยในฐานะของพลเมืองที่มีความกระตือรือร้น (Active citizen) มากกว่าจะมองว่าผู้ประสบภัยเป็นผู้ต้องรอคอยความช่วยเหลือจากภาครัฐเพียงเท่านั้น

ประเด็นของการศึกษาประสิทธิภาพด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน จึงไม่ควรมองข้ามการศึกษาทั้งหน่วยงานที่เป็นทางการหรือหน่วยงานที่เป็นเสมือนตัวแทนของภาครัฐในการจัดการปัญหาของท้องถิ่นอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของชุมชน หรือองค์การที่ไม่เป็นทางการ ดังนั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการศึกษาในหัวข้อ การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้ต้นนโยบายการกระจายอำนาจ: กรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ดในครั้งนี้ จึงได้อาศัยแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย แนวคิดการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดด้านการมีส่วนร่วม และแนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (CBDRM) เพื่อสะท้อนให้เห็นลักษณะพิเศษของการมีส่วนร่วมและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน และเพื่อให้ชุมชนจัดการกับภัยพิบัติได้ โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (CBDRM) จากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 และอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวสะท้อนการเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต่างกัน กล่าวคือ ในช่วงที่เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2538 นั้น เป็นช่วงเวลาคาบเกี่ยวที่เทศบาลตำบลปากเกร็ดกำลังจะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง และในช่วงที่เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 เทศบาลเมืองปากเกร็ดมีการเติบโตและมีการยกฐานะจากเทศบาลเมืองให้เป็นเทศบาลนคร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 โดยจะพิจารณาจากทั้งกระบวนการและผลของการจัดการภัยพิบัติ กล่าวคือ ด้านกระบวนการจัดการภัยพิบัติตามวงจรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก (Proactive Approach in Disaster Management) ตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย (Before Impact) เช่น การเตรียมพร้อมเพื่อลดความรุนแรงที่จะเกิดขึ้น การเตือนภัย ช่วงระหว่างเกิดภัยพิบัติ (During Impact) เช่น การอพยพผู้ได้รับผลกระทบและการส่งข้อมูลข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพ และหลังจากเกิดภัยพิบัติ (After Impact) เช่น การฟื้นฟูและบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นต้น ในส่วนของผลของการจัดการภัยพิบัติ เช่น ระดับความรุนแรงของสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ (ครัวเรือน) ระยะเวลาที่น้ำท่วมขัง มูลค่าความเสียหายตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ในการฟื้นฟูภัยพิบัติที่เกิดขึ้น

2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาสามารถประมวลขึ้นเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังแผนภาพที่ 2.3 ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาวิจัยตามกรอบแนวคิดดังกล่าว โดยการศึกษาครั้งนี้มีตัวแปรที่ต้องการจะศึกษาคือ ประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติตามแนวคิดการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ซึ่งศึกษาในมิติของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Autonomy) ภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ (Oates, 1972) ในการบริหารทรัพยากรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือ การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน และการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการกระจายอำนาจ ทั้งในด้านการรับถ่ายโอนภารกิจ การรับถ่ายโอนบุคลากร การบริหารการเงินการคลังและงบประมาณของท้องถิ่น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ดจากรูปแบบ “นครปากเกร็ดโมเดล” และศึกษาในมิติลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยดัดแปลงจากระดับการมีส่วนร่วมของของ IAP2 ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ระดับ³⁴ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552) ได้แก่ ระดับที่ 1 มีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน (Inform) ระดับที่ 2 มีการปรึกษาหารือ (Consult) ระดับที่ 3 มีการให้เข้ามามีส่วนร่วม (Involve) ระดับที่ 4 มีการสร้างความร่วมมือ (Collaborate) และระดับที่ 5 มีการให้อำนาจหรือเสริมพลังแก่ประชาชน (Empower) ซึ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมนี้สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง หรือ Citizen-centered governance (Andrews, Matthew, & Shah, 2005) ทั้งนี้ จะศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการจัดการภัยพิบัติในแต่ละระดับ ผ่านการสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึกประชาชน ชุมชน และการสนทนากลุ่มตัวแทนของชุมชนที่ได้รับผลกระทบและตัวแทนเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ด

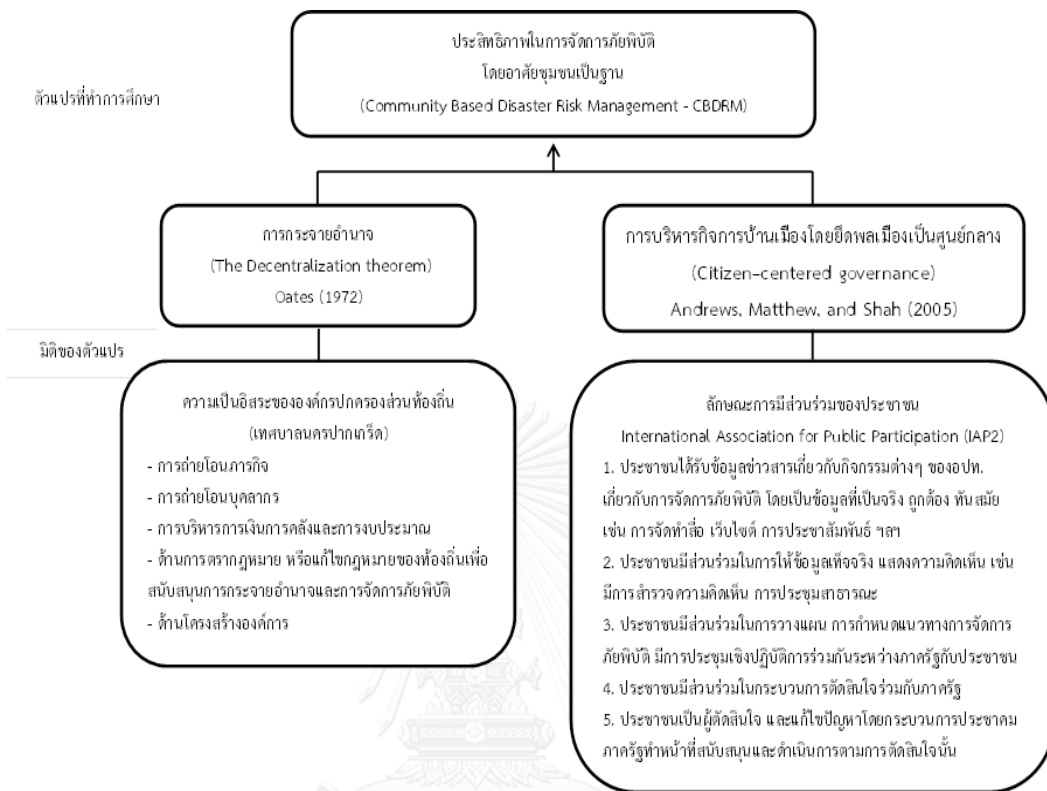
การศึกษานี้จะประกอบด้วยหน่วยวิเคราะห์ย่อยสองระดับ ได้แก่ ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) และระดับชุมชนท้องถิ่น (Local Community) เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดของการกระจายอำนาจ ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะช่วยยกระดับความสามารถของท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community – Based Disaster Risk Management: CBDRM) ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น พร้อมกันนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของชุมชนท้องถิ่นก็จะช่วยส่งเสริมการจัดการภัย

³⁴ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติม ในหัวข้อที่ 1.7 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา และการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2

พิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานแบบเชิงรุกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาจึงอาศัยกรอบแนวคิดซึ่งได้จากการทบทวนวรรณกรรม โดยมุ่งแสดงให้เห็นประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (CBDRM) ที่ต่างกันจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 และอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวสะท้อนการเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและลักษณะของความเป็นอิสระที่ต่างกัน กล่าวคือ ในช่วงที่เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2538 นั้น เป็นช่วงเวลาคาบเกี่ยวที่เทศบาลตำบลปากเกร็ดกำลังจะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง และในช่วงที่เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 เทศบาลเมืองปากเกร็ดได้รับการยกฐานะจากเทศบาลเมืองให้เป็นเทศบาลนครตั้งแต่วันที่ พ.ศ. 2543 โดยการศึกษาความแตกต่างครั้งนี้ จะพิจารณาจากทั้งกระบวนการและผลของการจัดการภัยพิบัติ กล่าวคือ ด้านกระบวนการจัดการภัยพิบัติตามวงจรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก (Proactive Approach in Disaster Management) ตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย (Before Impact) เช่น การเตรียมพร้อมเพื่อลดความรุนแรงที่จะเกิดขึ้น การเตือนภัย ช่วงระหว่างเกิดภัยพิบัติ (During Impact) เช่น การอพยพผู้ได้รับผลกระทบและการส่งข้อมูลข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพ และหลังจากเกิดภัยพิบัติ (After Impact) เช่น การฟื้นฟูและบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นต้น ในส่วนของผลของการจัดการภัยพิบัติ เช่น ระดับความรุนแรงของสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ (ครัวเรือน) ระยะเวลาที่น้ำท่วมขัง มูลค่าความเสียหายตลอดจนระยะเวลาในการฟื้นฟูภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการกระจายอำนาจและขีดความสามารถของท้องถิ่นในระดับที่ต่างกัน เพื่อนำไปสู่การระบุปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน พร้อมทั้งเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพ

จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 ผู้ศึกษาได้ทำการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับ แนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย 3 แนวคิดหลัก ได้แก่ แนวคิดด้านการกระจายอำนาจ แนวคิดด้านการมีส่วนร่วม และแนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งการศึกษาริบทและสภาพปัญหาของปรากฏการณ์ที่ต้องการจะศึกษา ซึ่งแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ รวมทั้งข้อมูลต่างๆ ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมนี้ ถือเป็นกรอบในการศึกษา และสามารถนำไปใช้ในการเก็บข้อมูลภาคสนาม การวิเคราะห์ผลการศึกษาและการสรุปข้อค้นพบของการศึกษาต่อไป สำหรับบทที่ 3 ผู้ศึกษาจะทำการนำเสนอวิธีดำเนินการวิจัยหรือระเบียบวิธีวิจัยในการเก็บข้อมูลภาคสนามซึ่งจะแสดงรายละเอียดในลำดับต่อไป

แผนภาพที่ 2.3 กรอบแนวคิด (Conceptual Framework)



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา: The Decentralization theorem (Oates, 1972), Citizen – centered governance (Andrews et al., 2005) และ Public Participation Spectrum ((IAP2), 2007)

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 ทำให้ผู้ศึกษาสามารถพิจารณาถึงตัวแปรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การสร้างกรอบแนวคิดและระเบียบวิธีวิจัย ในการออกแบบเครื่องมือเพื่อรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ อย่างเป็นระบบและครอบคลุมประเด็นที่ต้องการจะศึกษา ในบทที่ 3 นี้ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอวิธีดำเนินการศึกษาซึ่งประกอบด้วยรูปแบบของการศึกษาวิจัย ข้อมูลและแหล่งข้อมูลในการศึกษา ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล วิธีการตรวจสอบข้อมูล วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลและรูปแบบการนำเสนอผลการศึกษาลำดับ ดังต่อไปนี้

3.1 รูปแบบการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้จะอาศัยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) หรือเป็นสถานการณ์ที่ดำรงอยู่และเป็นไปตามธรรมชาติ (Natural Setting)³⁵ ซึ่งอาจหมายถึงรวมถึงพฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ที่ผู้วิจัยต้องการจะทำการศึกษา โดยในการศึกษานี้จะเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพที่เป็นกรณีศึกษาเฉพาะ (Case Study Research Method) เรื่องการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้ต้นนโยบายการกระจายอำนาจ: กรณีศึกษาเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งจะอธิบายปรากฏการณ์และความสัมพันธ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นช่วงหนึ่ง โดยไม่ลืมที่จะพิจารณาบริบทหรือสภาพแวดล้อมของปรากฏการณ์นั้นๆ ทั้งนี้ การศึกษาแบบกรณีศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับลักษณะการศึกษาแบบหน่วยวิเคราะห์ย่อย (Embedded case studies)³⁶ เนื่องจากมีหน่วยวิเคราะห์ภายในกรณีศึกษาเดียวกัน 2 ระดับ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลนครปากเกร็ด) และชุมชนต่างๆ ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดซึ่งจะช่วยให้ผู้ศึกษาเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านของบทบาทด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน และลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชาวบ้านที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักจากเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น ดังที่ Cresswell (1998) มองวิธีการศึกษาเฉพาะกรณีในฐานะเป็นวิธีการวิจัยที่ออกแบบมาเพื่อศึกษา “กรณีที่มีขอบเขตชัดเจน” ทั้งในแง่ของเนื้อหา เวลา และสถานที่หรือบริบท Yin (1993) เน้นบริบทของกรณีศึกษาโดยเห็นว่า “ปรากฏการณ์หรือกรณีศึกษา (Case) ที่เลือกมาศึกษานั้นเป็นสิ่งที่แยกไม่ออกจากบริบทของมัน และที่นักวิจัยเลือกกรณีนั้นมาศึกษาก็เพราะมันเป็นสิ่งที่แยกไม่ออกจากบริบทนั่นเอง” (ชาย โปริลิตา, 2552)

³⁵ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก ชาย โปริลิตา (2552)

³⁶ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก Yin (1994)

3.2 ข้อมูลและแหล่งข้อมูลในการศึกษา

ในการนี้ผู้ศึกษาได้ดำเนินการการศึกษาวิจัย 2 แบบ ดังนี้

3.2.1 การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research)

การศึกษานี้จะเริ่มต้นด้วยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นจากรายงานของเทศบาลนครปากเกร็ด แผนพัฒนาสามปี บันทึกราชการ และเอกสารอื่นๆ จากนั้นจึงทบทวนวรรณกรรมเพื่อวิเคราะห์แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ แนวคิดด้านการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทย แนวคิดการมีส่วนร่วมและแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้อาศัยแนวทางการศึกษาจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การสร้ากรอบแนวคิดในการศึกษาและเครื่องมือในการวิจัยภาคสนามในลำดับต่อไป

3.2.2 การศึกษาข้อมูลจากภาคสนาม (Field Research)

ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยอาศัยการสังเกตโดยตรง (Direct Observation) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) และทำการบันทึกสิ่งที่ได้จากการสังเกตการกระทำ กิจกรรมหรือแบบแผนการกระทำ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษา เพื่อตรวจสอบปรากฏการณ์จากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นและครอบคลุมประเด็นที่ต้องการจะศึกษา นอกจากนี้ ผู้ศึกษาอาศัยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกและรอบด้านมากยิ่งขึ้น

ในการสัมภาษณ์เชิงลึกจะมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 12 ท่าน โดยทำการเลือกแบบเจาะจง (Purposive sampling) แบ่งการสัมภาษณ์ออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกเป็นการสัมภาษณ์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ดที่เกี่ยวข้องกับการดูแลงานด้านการจัดการภัยพิบัติ และสัมภาษณ์ประธานชุมชนซึ่งเป็นชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและชุมชนโดยรอบ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

กลุ่มที่ 1: ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 ท่าน ได้แก่

- 1) นายวิรัตน์ บรรดาศักดิ์ รองนายกเทศมนตรี เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี
- 2) นายจิรวัดน์ สว่างเนตร ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี
- 3) นางสาวเพชรดา เวชศรี ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน
- 4) นายพันธศักดิ์ เรืองเรือ ตำแหน่ง วิศวกรเครื่องกล 5
- 5) นางสาวจันทร์จิรา ถนอมวงศ์ ตำแหน่ง บุคลากร 5

กลุ่มที่ 2: ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากชุมชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด จำนวน 7 ท่าน ได้แก่

- 1) นางปยุตธภา ไทเฉื่อย ประธานเครือข่ายบางตลาดพัฒนา 1
- 2) นางบุษยมาส ด้วงแก้ว ประธานชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ 2
- 3) นางอารีย์ จินตนิวิศิษฐ์ ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 3
- 4) นางสุวรรณี อุดมทรัพย์ รองประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 4
- 5) นางบุญทึง ทองมา ประธานชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ 4
- 6) นายอุดม ศรีปัดดา ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1
- 7) นายสุเทพ แก้วพลอย ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3

ส่วนที่ 2 จะเป็นการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญซึ่งไม่ใช่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อเป็นการตรวจสอบข้อมูล และเสนอมุมมองจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ปราศจากอคติ โดยในการศึกษารั้งนี้ได้รับเกียรติจากผู้เชี่ยวชาญด้านอุทกภัย ท่านศาสตราจารย์ ดร.ธนวัฒน์ จารูพงษ์สกุล อาจารย์ประจำภาควิชาธรณีวิทยา และหัวหน้าหน่วยศึกษากัยพิบัติ และข้อเสนอเสนอเทศเชิงพื้นที่ คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาจะอาศัยการสุ่มตัวอย่างแบบสโนว์บอลหรือแบบลูกโซ่ (Snowball or Chain Sampling Technique) ซึ่งเป็นการแนะนำหรืออ้างอิงปากต่อปากจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่เจาะจง มีคุณลักษณะตรงตามต้องการ เป็นการเลือกตัวอย่างแบบต่อเนื่องที่ได้จากการชี้แนะไปยังแหล่งข้อมูลหรือผู้มีบทบาทคนอื่นๆ

ในการสนทนากลุ่มหรือการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) จัดขึ้นเพื่อรวบรวมข้อคิดเห็นและมุมมองต่างๆ จากผู้ร่วมสนทนากลุ่ม กล่าวคือ สมาชิกในวงสนทนาจะประกอบด้วย ตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ด และชาวบ้านจากชุมชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด จำนวน 5-7 ท่าน ทั้งนี้ สมาชิกในวงสนทนาจะเป็นคนละกลุ่มกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อสะท้อนความคิดเห็นและความรู้สึกนึกคิดเกี่ยวกับปัญหาหรืออุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด และนำไปสู่การเปิดประเด็นที่นำเสนอจากวงสนทนา นำไปสู่ข้อเสนอที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการจัดการกับภัยพิบัติต่อไป จะเห็นได้ว่า การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มนั้นมีจุดมุ่งหมายที่ต่างกัน และมีขั้นตอนในการรวบรวมข้อมูลที่ต่างกัน เนื่องจากการสัมภาษณ์เชิงลึกรายบุคคลกับการสนทนากลุ่มนั้น มีสภาพแวดล้อมที่ต่างกัน ขณะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึกจะไม่ถูกควบคุมหรือไม่ได้รับอิทธิพลจากผู้ร่วมวงสนทนาซึ่งอาจทำให้คล้อยตามความเห็นของกลุ่มในการสนทนากลุ่ม แต่ในขณะเดียวกันการสนทนา

กลุ่มเองจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่รอบด้าน เนื่องจากหากประเด็นใดที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญไม่ได้กล่าวถึงอาจมีผู้ร่วมวงสนทนากระตุ้นให้ย้อนนึกไปแล้วสะท้อนความคิดเดิมออกมาได้ ซึ่งช่วยให้การรวบรวมประเด็นครอบคลุม มีความหลากหลายและรอบด้านมากยิ่งขึ้น จากวิธีการและเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล และผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ต่างกันนี้ยังสอดคล้องกับการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation)³⁷ ซึ่งทำให้ข้อมูลที่ได้มีความน่าเชื่อถือและเที่ยงตรงมากขึ้น

3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา

เนื่องจากการศึกษารั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ประชากรหรือกลุ่มตัวอย่างในที่นี้ จึงหมายถึง หน่วยวิเคราะห์ ซึ่งประกอบด้วย เทศบาลนครปากเกร็ดและชุมชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด โดยทำการศึกษาประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติ จากการศึกษาข้อมูลเอกสารและการศึกษาข้อมูลจากภาคสนาม โดยรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแต่ละกลุ่ม (Key Informants) โดยเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจง (Purposive sampling) จะเน้นสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย (Stakeholders) ได้แก่ ชาวบ้าน และตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ จำนวน 12 ท่าน และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดยมีผู้ร่วมสนทนา (Participants) จำนวน 8 ท่าน³⁸ ร่วมวงสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นหลัก คือ การมีส่วนร่วมระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่มีความลึกซึ้งและรอบด้าน สามารถมองเห็นภาพรวมของปรากฏการณ์ ตลอดจนสะท้อนทัศนคติเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติ

3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

การศึกษานี้จะเริ่มต้นด้วยการรวบรวมและวิเคราะห์แนวคิดที่เกี่ยวข้องจากเอกสาร บันทึกราชการ หนังสือ งานวิจัยต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างด้านการกระจายอำนาจกับการจัดการภัยพิบัติ ที่เกิดขึ้นก่อนและหลังพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ และอาศัยกรอบแนวคิดในการสังเกตประเด็นต่างๆ โดยผู้ศึกษาอาศัยการสังเกตโดยตรง (Direct Observation) จากการกระทำ กิจกรรมหรือแบบแผนการกระทำ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษาและอาศัยการสังเกตแบบมีส่วนร่วมควบคู่กันไป (Participant Observation) ขณะที่ทำการเก็บข้อมูลวิจัยภาคสนาม นอกจากนี้ จะอาศัยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In -

³⁷ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก สุภางค์ จันทวานิช (2552)

³⁸ ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกท้ายเล่ม

depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อรวบรวมความคิดเห็น ซึ่งสะท้อนความรู้สึกรู้สึกนึกคิดของผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแต่ละประเด็นที่เกี่ยวข้อง โดยในการสัมภาษณ์จะใช้แบบสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการด้วยคำถามปลายเปิดและสร้างประเด็นคำถามที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการจัดสนทนากลุ่ม³⁹ ซึ่งมีประเด็นหลัก ดังนี้

3.4.1 แบบบันทึกการสังเกต

ในการศึกษาครั้งนี้ การสังเกตโดยตรงหรือการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Direct Observation) ควบคู่กับการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) ซึ่งการสังเกตนับกระบวนการแรกหรือเครื่องมือเบื้องต้นของผู้ศึกษาเพื่อรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยภาคสนาม โดยการสังเกตที่เกิดขึ้นเป็นการเฝ้าดูสิ่งที่เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษาอย่างใกล้ชิด เพื่อวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ของสิ่งที่เกิดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดการศึกษาอย่างเป็นระบบ

ในขณะที่ทำการสังเกต ผู้ศึกษาจะจดจำ และทำการจดบันทึกสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้น (Field – note Taking)⁴⁰ ซึ่งประกอบด้วย วัน เวลา สถานที่ เหตุการณ์ การกระทำ หรือกิจกรรมที่เกิดขึ้น ลักษณะของการให้ข้อมูล ข้อคิดเห็นหรือคำบอกเล่าซึ่งสะท้อนให้เห็นทัศนคติของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เป็นการสังเกตแบบมีโครงสร้าง (Structured Observation) โดยผู้ศึกษาทราบวัตถุประสงค์ของการสังเกตการณ์ จึงมีการเตรียมการสังเกต อาทิ ประเด็น หัวข้อ คำโครง ว่างล่วงหน้า (จุมพล หนีมพานิช, 2551) สำหรับการสังเกตแบบมีส่วนร่วม ผู้ศึกษาพยายามเข้าไปในพื้นที่ สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชาวบ้านและเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความคุ้นเคย เกิดความเข้าใจปรากฏการณ์และสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น บางครั้งในการสังเกตแบบมีส่วนร่วมผู้ศึกษาสามารถสังเกตการณ์และได้มาซึ่งข้อค้นพบในลักษณะที่ไม่ได้เตรียมการว่างล่วงหน้า เนื่องจากการศึกษาพฤติกรรมจริงตามธรรมชาติของบุคคลนั้นๆ จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นการสังเกตแบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Observation) นั่นเอง

3.4.2 แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้ศึกษาอาศัยแบบสัมภาษณ์เชิงลึกโดยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในส่วนที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านต่างๆ ของเทศบาลนครปากเกร็ด และประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาลนครปากเกร็ดโดยจะเป็นการวัดการกระจายอำนาจในมิติต่างๆ ได้แก่ ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy) ทั้งในด้านการถ่ายโอนภารกิจรับในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การคลังท้องถิ่น ด้านบุคลากร ด้านกฎหมายและโครงสร้างองค์การ รวมไปถึงหลักการมีส่วนร่วมและความเป็นพลเมือง (Participation and Citizenship) และทำการสัมภาษณ์เชิงลึกชาวบ้านในชุมชนที่ได้รับ

³⁹ ข้อมูลเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกท้ายเล่ม

⁴⁰ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก จุมพล หนีมพานิช (2551)

ผลกระทบและชุมชนใกล้เคียงโดยสัมภาษณ์ตัวแทนจากชุมชนนั้นๆ เพื่อตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ นอกจากนี้ ยังอาศัยแบบสัมภาษณ์เพิ่มเติมสำหรับการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติซึ่งเป็นบุคคลภายนอกชุมชนเพื่อให้ครอบคลุมประเด็นที่จะทำการศึกษามากยิ่งขึ้น

3.4.3 แบบบันทึกการสนทนากลุ่ม

ในการสนทนากลุ่มเพื่อรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดและชุมชนต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและชุมชนโดยรอบ รวมไปถึงปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะต่างๆ ผู้ศึกษาได้จัดการสนทนากลุ่มซึ่งมีผู้ร่วมสนทนาจำนวน 8 ท่าน ประกอบด้วย ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชาวบ้าน โดยมีประเด็นหลักในการสนทนากลุ่ม ดังนี้

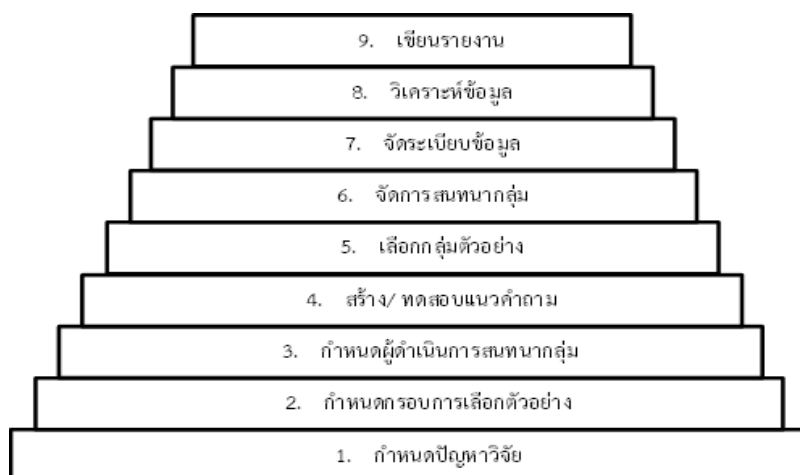
1. คุณค่าและความหมายของการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน
2. การกระจายอำนาจ และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน
3. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการกับอุทกภัย
4. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชน
5. แนวทางการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดจากอดีตจนถึงปัจจุบัน
6. ปัจจัยที่ส่งเสริมประสิทธิภาพด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (อุทกภัย)
7. ปัญหาหรืออุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดและแนวทางในการแก้ไข
8. ประเด็นหรือมิติอื่นๆ ที่ยังไม่ได้กล่าวถึงในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล (Data collection) จะแบ่งเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

- 1) การศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ผู้ศึกษาจะศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลทางวิชาการ (Documentary Research) ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก่อนการเก็บข้อมูลภาคสนาม เพื่อนำข้อมูลที่ได้เบื้องต้นพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดและเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ

2) การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการสังเกต การสำรวจพื้นที่จริง และการสอบถามหรือการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องโดยตรงโดยผู้ศึกษาเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสำรวจ การสังเกต และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดยใช้คำถามแบบปลายเปิด (Open - end Questions) ซึ่งอาศัยข้อมูลจากเอกสาร และแนวคิดต่างๆ มาสร้างแนวคำถาม (Interview guide)



แผนภาพที่ 3.1 ขั้นตอนการดำเนินการวิจัยแบบสนทนากลุ่ม

ที่มา: ปรับจาก Stewart and Shamdasni (1990: 20) (ชาย โพธิสิตา, 2552)

โดยทั่วไปการสนทนากลุ่มนั้นมีขั้นตอนการดำเนินการไม่ต่างจากวิธีการอื่นๆ โดย Stewart and Shamdasani (1990) ได้เสนอขั้นตอนของการวิจัยแบบการสนทนากลุ่มไว้ 9 ขั้นตอน ดังแสดงในแผนภาพที่ 3.1 ซึ่งสอดคล้องกับการเสนอของ ชาย โพธิสิตา (2552) โดยสรุปจะมีขั้นตอนหลักๆ ดังนี้

1. การกำหนดปัญหาหรือหัวข้อ รวมทั้งคำถามและวัตถุประสงค์ของการวิจัย
2. กำหนดประชากรเป้าหมายให้เหมาะสมกับประเด็นคำถามและวัตถุประสงค์
3. สร้างแนวคำถามในการสนทนา (guidelines) กำหนดผู้ทำหน้าที่ดำเนินการสนทนา (moderator) และมีผู้บันทึกการสนทนา (note taker) ใช้เครื่องบันทึก และตัวผู้ศึกษาเองจะอาศัยการสังเกตร่วมด้วย
4. จัดการสนทนากลุ่ม
5. จัดการข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลและเขียนรายงาน

3.6 การตรวจสอบข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้อาศัยการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) (สุภางค์ จันทวานิช, 2552) โดยเป็นการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) ซึ่งหมายถึง การพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ได้นั้นมีความถูกต้องหรือไม่ โดยตรวจสอบจาก แหล่งที่มาของข้อมูล กล่าวคือ อาศัยข้อมูลที่ได้อีกในช่วงเวลาที่ต่างกัน ต่างสถานที่และจากบุคคลผู้ให้ข้อมูลที่ต่างกัน ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ชาวบ้านทั้งในชุมชนที่ได้รับผลกระทบ และชุมชนโดยรอบ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในการจัดการภัยพิบัติ และสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ในประเด็นร่วมที่สำคัญคือ การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน โดยรวบรวมข้อมูลในช่วงเวลาที่ต่างกัน คือ แม้ว่าจะสัมภาษณ์ช่วงเวลาใด ข้อมูลจะยังคงเดิม เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าในช่วงเวลาที่ต่างกันนั้นจะไม่ส่งผลต่อข้อมูล หรือข้อมูลนั้นมีความเที่ยง ประกอบกับการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน ด้วยวิธีที่แตกต่างกัน โดยในการศึกษาครั้งนี้อาศัยวิธีการสังเกตควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม พร้อมกับการศึกษาข้อมูลจากแหล่งเอกสารประกอบด้วย เพื่อให้ข้อค้นพบที่ได้เป็นไปตามความจริงที่เกิดขึ้นมากที่สุด จากนั้นจึงจะทำการวิเคราะห์ข้อมูล และทำการแก้ไขเป็นรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อไป

3.7 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ กล่าวคือ การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนที่เป็นศาสตร์ คือ เรื่องของหลักการ มีระเบียบวิธีตามหลักวิธีวิทยา ในส่วนที่เป็นศิลป์คือเรื่องของการตีความ ซึ่งจะไม่ได้ยึดโยงหรือผูกติดอยู่กับระเบียบวิธีเพียงอย่างเดียว แต่จะต้องอาศัยความเข้าใจเชิงทฤษฎี ควบคู่กับบริบทของข้อมูล ตลอดจนความคิดสร้างสรรค์และประสบการณ์ของตัวนักวิจัยเอง โดยสรุปแล้วการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจึงหมายถึง กระบวนการการจัดข้อมูลเพื่อให้ข้อมูลนั้นมีความหมายเป็นการตีความและหาคำอธิบายเชิงทฤษฎีขึ้นมาจากข้อมูลนั่นเอง (ชาย โปธิสิตา, 2552)

จากข้อมูลที่เป็นเอกสารและข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยในภาคสนามผู้ศึกษาจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้โดยอาศัยกรอบแนวคิดทฤษฎีประกอบกับสามัญสำนึกหรือประสบการณ์ของผู้ศึกษาจำแนกข้อมูลตามความเหมาะสมกับข้อมูลที่ได้จากการเข้าไปศึกษาปรากฏการณ์นั้นในสภาพความเป็นจริง ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพนั้นเป็นกระบวนการซึ่งประกอบด้วย การจำแนกข้อมูล การจัดระบบข้อมูล จากนั้นทำการแจกแจงประเด็นจากข้อมูลที่ทำกรรวบรวม เพื่อทำการวิเคราะห์ตามประเด็นโดยอาศัยแนวคิดหลักในบทที่ 2 แล้วจึงนำข้อมูลที่แตกเป็นประเด็นกลับมาร้อยเรียงใหม่ หรือการนำข้อมูลกลับมารวมกันเข้าใหม่ (Resassembling data) เพื่อจัดกลุ่ม (Clustering) ตามความสัมพันธ์หรือเพื่อเป็นประโยชน์ในการตอบคำถามการวิจัย วัตถุประสงค์ของการศึกษาและหา

ข้อสรุปของข้อค้นพบจากการศึกษา⁴¹ โดยการศึกษาครั้งนี้แบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 2 ส่วนหลักๆ ดังนี้

ส่วนที่ 1: การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมเอกสารและงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นวิเคราะห์ในเชิงของเนื้อหา โดยอธิบายถึงข้อมูลสถิติเชิงพรรณนา ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและกรณีศึกษาด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด รวมไปถึงปัญหา และข้อเสนอแนะ จากนั้นจะวิเคราะห์โดยอาศัยแนวคิดทฤษฎีที่ปรากฏในบทที่ 2 ซึ่งประกอบด้วย แนวคิดด้านการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทย แนวคิดด้านการมีส่วนร่วมและแนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เพื่อพิจารณาว่าข้อมูลที่ได้สอดคล้องกับแนวคิดหรือไม่ อย่างไร

ส่วนที่ 2: การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยในภาคสนาม

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยในภาคสนามนั้น กระบวนการวิเคราะห์จะเริ่มจากการจัดระเบียบข้อมูลด้วยการถอดเทปจากการสัมภาษณ์ การเลือกประเด็นจากการสัมภาษณ์โดยอาศัยขอบเขตเนื้อหาของการวิจัย วิเคราะห์และตีความจากเนื้อหาแล้วจึงทำการสรุปประเด็นสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม จากนั้นจึงนำข้อค้นพบที่ได้มาตรวจสอบและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารอีกครั้ง การวิเคราะห์ข้อมูลจึงเป็นการสร้างข้อสรุปและวิเคราะห์ในลักษณะของคำบรรยาย (Descriptive) ที่ได้จากการวิเคราะห์ระดับความเห็นหรือทัศนคติของผู้ให้สัมภาษณ์ (Opinion based analysis) และวิเคราะห์ระดับพฤติกรรม (Behavior – level analysis) จากการสังเกตในช่วงเวลานั้นๆ ซึ่งข้อมูลส่วนใหญ่ที่ได้จากการจดบันทึก การสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึกด้วยคำถามปลายเปิดและการสนทนากลุ่มเป็นลักษณะของการพรรณนา (Descriptive) นำมาจำแนกประเภทของข้อมูลแล้วจึงจะนำมาวิเคราะห์ หาข้อสรุปเชิงเหตุผลเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นกรณีศึกษา โดยจัดแบ่งตามมิติหรือองค์ประกอบของตัวแปรที่ทำการศึกษา ได้แก่ มิติในเรื่องของการกระจายอำนาจหรือความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมิติในเรื่องของลักษณะการมีส่วนร่วม จะเห็นได้ว่า การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพจะเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการรวบรวมข้อมูล มีการสร้างข้อสรุปหรือประเด็นเป็นระยะๆ การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยในภาคสนามสะท้อนให้เห็นทัศนคติและคุณค่าอื่นๆ เช่น กระบวนการตัดสินใจ ความสัมพันธ์ วัฒนธรรม ชีวิตความเป็นอยู่ สภาพปัญหาภายใต้สถานการณ์ต่างๆ และข้อเสนอแนะบางประการ

⁴¹ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก ชาย โพธิ์สิตา (2552)

ดังนั้น การวิเคราะห์ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษาจึงต้องทำการศึกษา กลุ่มบุคคลหรือปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษาโดยละเอียดทุกด้านอย่างเจาะลึก อาศัยวิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการในการเก็บรวบรวมข้อมูล การจำแนกตามประเภทของข้อมูล (Typological Analysis) เป็นข้อมูลจากการศึกษาเอกสารต่างๆ และข้อมูลที่เป็นข้อคิดเห็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม และทำการเปรียบเทียบข้อมูล (Constant Comparison) จากทั้งสองประเภท จะสะท้อนให้เห็นปรากฏการณ์อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากเอกสารและการวิจัยภาคสนามยังครอบคลุมการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นเอง เนื่องจากการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารส่วนมากจะเป็นข้อมูลที่ได้จากเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งเป็นประโยชน์ในเชิงของข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตาม การศึกษาข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลจากภาคสนามต้องอาศัยแนวทางการวิเคราะห์ชุมชน เช่น สภาพความเป็นมาของชุมชน การดำรงอยู่ของชุมชน แบบแผนการกระทำ ระบบความคิดหรือวิถีชีวิต และสภาพปัญหาของชุมชน ซึ่งจะช่วยอธิบายสภาพแวดล้อมหรือบริบทของปรากฏการณ์ได้ลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาวิจัยจึงอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยในภาคสนาม การสำรวจพื้นที่จริง การสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มเพื่อเป็นการตรวจสอบข้อมูลตามสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น และจึงอภิปรายผลเพื่อนำไปสู่ข้อสรุป และข้อเสนอแนะของการศึกษาต่อไป

3.8 การนำเสนอผลการศึกษา

การนำเสนอผลการศึกษามีการจัดข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลจะเป็นการนำเสนอในรูปแบบของกรณีศึกษา (One Case Study) โดยจะเรียบเรียงประเด็นที่ได้จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการมาสรุปเป็นหมวดหมู่ และนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม มาจำแนกประเภท แล้วจึงจะนำมาสรุปและวิเคราะห์ข้อมูลรวมตามแนวความคิดของผู้ศึกษาเอง ทั้งนี้จะต้องมีความสอดคล้องกับกรอบแนวความคิดที่ได้เสนอไว้ ซึ่งจะนำไปสู่การตอบคำถามวิจัยวัตถุประสงค์ในการศึกษา อภิปรายผล และสรุป กล่าวคือ ผู้ศึกษาจะอธิบายถึงประสบการณ์ของผู้ศึกษาเองเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่ทำการศึกษา หรืออธิบายถึงความเป็นมาของเรื่องที่ได้ไปศึกษา หลังจากนั้นจึงทบทวนข้อความที่ได้สัมภาษณ์หรือศึกษามา โดยตัดเนื้อความที่ไม่เกี่ยวข้องออก จากนั้นจึงจำแนก เรียบเรียงเนื้อหาในเรื่องเดียวกันให้เป็นหมวดหมู่และเชื่อมโยงเรื่องราวหรือเหตุการณ์ โดยอาศัยมุมมองที่หลากหลายในการเสนอข้อมูล

จากวิธีดำเนินการวิจัยในบทที่ 3 ผู้ศึกษาได้ทำสร้างเครื่องมือ และทำการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และสรุปข้อค้นพบของการศึกษา นอกจากนี้ เพื่อให้เก็บข้อมูลภาคสนามและการศึกษาเชิงคุณภาพสามารถอธิบายปรากฏการณ์ในเชิงลึกได้ ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาและรวบรวมข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับบริบทและสภาพแวดล้อมของหน่วยวิเคราะห์ใน

การศึกษาซึ่งประกอบด้วยสภาพทั่วไป ข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลนครปากเกร็ด และสรุปสถานการณ์อุทกภัยครั้งร้ายแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด ในปี พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2554 ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในบทที่ 4



บทที่ 4

สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลนครปากเกร็ด

ในการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยภาคสนาม สิ่งสำคัญอย่างยิ่ง คือ การศึกษาบริบทของหน่วยวิเคราะห์ เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ มีหน่วยวิเคราะห์สองระดับคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาลนครปากเกร็ดและชุมชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดตั้งที่ได้ระบุไว้ในขอบเขตของการศึกษา เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้ง และให้ได้ซึ่งข้อมูลเชิงลึกเพื่อใช้วิเคราะห์ผลการศึกษา ในบทที่ 4 นี้ ผู้ศึกษาจึงได้ทำการรวบรวมและสรุปข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยวิเคราะห์โดยเรียงเรียงและสรุปสาระสำคัญจากเอกสารต่างๆ ประกอบกับการสำรวจพื้นที่ชุมชนของเทศบาลนครปากเกร็ดที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและยังเป็นการตรวจสอบสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่ประกอบความเข้าใจจากการรวบรวมข้อมูลเอกสาร

ในส่วนของสภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลนครปากเกร็ดนั้นจะอาศัยข้อมูลจาก งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผน เทศบาลนครปากเกร็ด (2554) ซึ่งจัดทำขึ้นตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 อีกทั้ง แผนพัฒนาสามปีฉบับดังกล่าวสอดคล้องกับช่วงเวลาของการเกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ด้วย โดยในบทที่ 4 นี้แบ่งสาระสำคัญออกเป็น 3 ส่วนหลักๆ กล่าวคือ ส่วนที่ 1 คือ สภาพทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนที่ 2 ข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในส่วนที่ 3 จะเป็นข้อมูลโดยสังเขปเกี่ยวกับสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นกับเทศบาลนครปากเกร็ดในปีพ.ศ. 2538 และพ.ศ. 2554 ซึ่งรวบรวมจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ทั้งจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

4.1 สภาพทั่วไปของเทศบาลนครปากเกร็ด

4.1.1 ลักษณะที่ตั้ง

เทศบาลนครปากเกร็ด (Pak kret Municipality) ตั้งอยู่ในอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ด้านฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาห่างจากจังหวัดนนทบุรี 10 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 20 กิโลเมตร

4.1.2 อาณาเขต และพื้นที่

เทศบาลนครปากเกร็ดมีอาณาเขตติดต่อซึ่งแสดงในแผนภาพที่ 4.1 ดังนี้

- ทิศเหนือ ติดต่อกับ อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี และเขตเทศบาลตำบลบ้านใหม่ มีคลองบ้านใหม่ (คลองวัดโพธิ์ทองบน) เป็นเส้นแบ่งเขต
- ทิศใต้ ติดต่อกับ เทศบาลนครนนทบุรี อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี มีคลองบางตลาด เป็นเส้นแบ่งเขต
- ทิศตะวันออก ติดต่อกับ เขตดอนเมือง และเขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร มีคลองประปาเป็นเส้นแบ่งเขต
- ทิศตะวันตก ติดต่อกับ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะเกร็ด เขตองค์การบริหารส่วนตำบลบางตะไนย์ (อำเภopakเกร็ด) เขตเทศบาลเมืองบางคูวัดและเขตเทศบาลตำบลบางชะแยง (อำเภอเมืองปทุมธานี) มีแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำลัดเกร็ดเป็นเส้นแบ่งเขต



แผนภาพที่ 4.1 แผนที่เทศบาลนครปากเกร็ด

ที่มา: เทศบาลนครปากเกร็ด

เทศบาลนครปากเกร็ดมีพื้นที่ทั้งสิ้น 36.04 ตารางกิโลเมตรหรือ 22,525 ไร่ ครอบคลุม 5 ตำบล 34 หมู่บ้าน ได้แก่ ตำบลปากเกร็ด ตำบลบางพูด ตำบลบ้านใหม่ ตำบลคลองเกลือ และตำบลบางตลาด ประกอบด้วย 63 ชุมชน⁴² มีพื้นที่ติดริมแม่น้ำเจ้าพระยาวาว 10 กิโลเมตร ล้อมรอบไปด้วยคูคลอง ด้านที่ติดแม่น้ำเจ้าพระยาวาวตลอดตั้งแต่แนวคลองบ้านใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้าน

⁴²อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครปากเกร็ด (2553)

ใหม่ จังหวัดปทุมธานี มาถึงแนวคลองบางตลาด ติดกับเทศบาลนครนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี โดยคลองบางตลาดเข้ามาถึงคลองส่งน้ำของการประปา ส่วนคลองบ้านใหม่ คลองบางตลาด และคลองประปา เป็นแนวเชื่อมจากคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ตลอดแนวที่ส่งน้ำมาจากวัดสำแล จังหวัดปทุมธานี มาถึงสามเสน ผ่านเขตเทศบาลนครปากเกร็ด โดยความยาวจากแนวคลองรังสิตประยูรศักดิ์ถึงแนวคลองตลาดมีระยะทางเกือบ 17 กิโลเมตร

4.1.3 ทะเบียนราษฎร

จากข้อมูลด้านทะเบียนราษฎรของเทศบาลนครปากเกร็ดซึ่งรับผิดชอบพื้นที่ปกครอง 5 ตำบล (34 หมู่บ้าน) มีจำนวนบ้านรวม 116,772 หลัง และจำนวนครัวเรือนรวม 51,357 ครัวเรือน โดยแสดงรายละเอียดจำแนกตามตำบลในตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 จำนวนหมู่บ้าน จำนวนบ้าน และจำนวนครัวเรือนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด

ตำบล	จำนวนหมู่บ้าน	จำนวนบ้าน	จำนวนครัวเรือน
ตำบลปากเกร็ด	5	19,606	9,616
ตำบลบางพูด	9	42,100	19,338
ตำบลบ้านใหม่	6	27,263	8,496
ตำบลบางตลาด	10	20,121	11,335
ตำบลคลองเกลือ	4	7,682	2,572
รวม	34	116,772	51,357

(ข้อมูล ณ วันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2557)

ที่มา: งานวิเคราะห์นโยบายและแผน ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ กองวิชาการและแผน เทศบาลนครปากเกร็ด (2557)

ปัจจุบันเทศบาลนครปากเกร็ดมีประชากรตามข้อมูลของสำนักงานทะเบียนราษฎรจำนวนทั้งสิ้น 182,960 คน มีประชากรเพศชาย 85,178 คน และเพศหญิง 97,417 คน ความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ยต่อพื้นที่ของเทศบาลเท่ากับ 5,077 คนต่อตารางกิโลเมตร ทั้งนี้พบว่า จำนวนประชากรของเทศบาลนครปากเกร็ดมีแนวโน้มสูงขึ้นตั้งแต่ปีพ.ศ. 2554 - 2557 กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2554 มีประชากรทั้งสิ้น 179,626 คน เพิ่มขึ้นเป็น 179,899 คน 181,351 คน และ 182,960 คน ตามลำดับ (ข้อมูล ณ วันที่ 30 เมษายน ของแต่ละปี) ยังไม่รวมกลุ่มประชากรแฝงที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โดยไม่ปรากฏข้อมูลในระบบทะเบียนราษฎร ซึ่งนับว่าเป็นเขตการปกครองที่มีประชากรมากเป็น

อันดับสองของประเทศไทย (รองจากเทศบาลนครนนทบุรี) ได้รับงบประมาณปีละ 900 ล้านบาท ถึง 1,000 ล้านบาท

4.1.4 ลักษณะภูมิประเทศ และภูมิอากาศ

- ลักษณะภูมิประเทศ

เทศบาลนครปากเกร็ดมีสภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยามีชุมชนตั้งอยู่หนาแน่น เหมาะแก่การเกษตร เช่น การทำสวนผลไม้ ได้แก่ ทุเรียน ส้มโอ มังคุด กัลยน้ำว่า แต่เนื่องจากเทศบาลนครปากเกร็ดมีอาณาเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานคร และมีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกสามารถเดินทางได้ทั้งทางบกและทางน้ำ พื้นที่เกือบทั้งหมดจึงแปรสภาพจากการเกษตรไปเป็นการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจ และการลงทุน โดยเฉพาะกิจการบ้านจัดสรรและอาคารสำนักงาน สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่ยังคงมีคลองสาธารณะหลายสายเชื่อมต่อในพื้นที่และเป็นจุดระบายน้ำจากพื้นที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ดังแผนภาพที่ 4.2 แต่เนื่องจากสภาพพื้นที่เป็นที่ลุ่มและคลองสาธารณะที่ตื้นเขินและถูกรุกล้ำบางจุดทำให้ประสบปัญหาน้ำท่วมและน้ำท่วมขังเป็นประจำทุกปีในช่วงฤดูฝนและฤดูน้ำหลาก



แผนภาพที่ 4.2 แผนที่เขตเทศบาลนครปากเกร็ดแสดงคลองสายสำคัญและที่ตั้งของสถานีสูบน้ำ

ที่มา: งานผังเมือง สำนักงานการช่าง เทศบาลนครปากเกร็ด

ในเขตเทศบาลมีคลองสายหลักที่ระบายน้ำจากฝั่งตะวันออกลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาจำนวน 10 สาย ได้แก่ คลองบ้านใหม่ คลองบ้านเก่า คลองทองกลาง คลองแฉะ คลองวัดช่องลม คลองกลางเกร็ด คลองบางพัง คลองบางพูด คลองบางตลาด คลองบางตลาดน้อย และมีคลองที่ไหลเวียนในแนวทิศเหนือใต้ จำนวน 7 สาย ได้แก่ คลองเกลือระบายน้ำลงคลองบางพูด คลองโพธิ์ระบายน้ำลงคลองบางพัง คลองส่วย คลองหนองตาเกิ้น คลองดงตาล คลองหัวสิงห์ และคลองขี้เหล็ก (ระบายน้ำลงคลองบางตลาด)

- ลักษณะภูมิอากาศ

จัดได้ว่าเป็นบริเวณที่ชุ่มชื้น มีฝนตกในฤดูฝน และมักจะเกิดอุทกภัยอยู่เสมอ ในฤดูแล้ง สภาพของพื้นที่ไม่แห้งแล้ง เพราะพื้นที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยไม้ยืนต้น ทำให้สามารถเก็บความชุ่มชื้นได้ตลอดไป อุณหภูมิโดยเฉลี่ยตลอดทั้งปีอยู่ระหว่าง 25 - 35 องศาเซลเซียส

4.1.5 สภาพโครงสร้างพื้นฐาน

ด้านการคมนาคมในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดมีการคมนาคมขนส่งที่สำคัญ 2 เส้นทาง คือทางบกและทางน้ำ ดังนี้

- การคมนาคมทางบก มีเส้นทางหลัก คือ ถนนติวานนท์ และ ถนนแจ้งวัฒนะ เส้นทางลัดและสายรองที่ใช้เป็นเส้นทางเชื่อมระหว่างถนนสายต่างๆ ได้แก่ ถนนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงชนบท จำนวน 1 สาย คือ ถนนเลี้ยวเมืองปากเกร็ด ถนนที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครปากเกร็ด จำนวน 8 สาย ได้แก่ ถนนสุขาประชาสรรค์ 1 ถนนสุขาประชาสรรค์ 2 ถนนสุขาประชาสรรค์ 3 ถนนซอยต้นสน ถนนภูมิเวท ถนนศรีสมาน ถนนซอยวัดพระแม่มหากาญจน์ และถนนใต้ทางด่วนเมืองทองธานี

- การคมนาคมทางน้ำ ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดมีการก่อสร้างท่าเทียบเรือโดยสารสาธารณะในแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณหัวถนนแจ้งวัฒนะ จำนวน 1 แห่ง คือ ท่าเทียบเรือเทศบาลนครปากเกร็ด เป็นท่าเทียบเรือหลักในพื้นที่ นอกจากนั้น ยังมีท่าเทียบเรือเอกชนและท่าเทียบเรือวัดสนามเหนือและวัดกลางเกร็ดที่ใช้เป็นท่าเรือเดินทางไปเกาะเกร็ดซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ

ด้านการประปาและการไฟฟ้า ประชากรในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดใช้บริการน้ำประปา จากสำนักงานประปาสาขาขนทบุรี และใช้บริการไฟฟ้า จากสำนักงานไฟฟ้านครหลวงเขตขนทบุรี

ด้านการสื่อสารโทรคมนาคม ในเขตพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดมีที่ทำการไปรษณีย์ จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ บริเวณห้าแยกปากเกร็ด ซอยสุขาประชาสรรค์ 2 และอาคารชาเลนเจอร์ เมืองทองธานี นอกจากนี้ ยังมีเอกชนที่เปิดบริการรับ - ส่ง ไปรษณีย์ตามแหล่งชุมชนและศูนย์การค้าอีกหลายแห่ง

4.1.6 สภาพทางเศรษฐกิจ

- การเกษตรกรรม

เนื่องจากสภาพภูมิประเทศในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด โดยทั่วไปเป็นพื้นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำสายใหญ่ตัดผ่าน (แม่น้ำเจ้าพระยา) และคลองหลายสายเชื่อมโยงกัน อีกทั้งยังได้รับอิทธิพลจากลมมรสุม จึงทำให้มีน้ำอุดมสมบูรณ์ เหมาะในการที่จะประกอบอาชีพในการเพาะปลูก เช่น การทำนา ซึ่งประชาชนบางส่วนในเขตจังหวัดนนทบุรีสามารถทำนาได้ปีละ 2 ครั้ง คือ นาปีและนาปรัง เนื่องจากพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มดินดี มีการทำสวนผลไม้ที่สำคัญ ได้แก่ ทุเรียน มะม่วง มะพร้าว มะนาว ส้มโอ ฯลฯ นอกจากการทำสวนผลไม้แล้ว ยังมีการทำสวนไม้ดอกไม้ประดับ ซึ่งในปัจจุบันมีการเพาะพันธุ์ไม้ดอกไม้ประดับที่ทำกันมาก ได้แก่ กุหลาบ เยอบีร่า เบญจมาศ เฟื่องฟ้า มะลิ หน้าวัว เข็ม โกศล และว่าน ชนิดต่างๆ แต่พื้นที่ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดยังมีเพียงการทำสวนอยู่เฉพาะบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยา ช่วงถนนสุขาประชาสรรค์ 2 เท่านั้น

- การอุตสาหกรรม

ในเขตพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดมีโรงงานอุตสาหกรรมประมาณ 223 แห่ง ประกอบด้วย โรงงานขนาดเล็ก จำนวน 185 แห่ง ขนาดกลาง จำนวน 31 แห่ง และขนาดใหญ่ จำนวน 7 แห่ง โรงงานที่สำคัญ ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรมประเภททอผ้าและตัดเย็บเสื้อผ้า โรงงานผลิตอุปกรณ์และเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ โรงงานไม้อัดและไม้แปรรูป โรงงานกระดาษ โรงงานซ่อมและผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ โรงงานผลิตอาหารและโรงสีข้าว เป็นต้น

- พาณิชยกรรม

ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด ประกอบด้วยสถานประกอบการและธุรกิจที่สำคัญ ได้แก่ ตลาดสด จำนวน 4 แห่ง ห้างสรรพสินค้า จำนวน 3 แห่ง โรงแรม จำนวน 5 แห่ง สถานธนาบาลเทศบาลนครปากเกร็ด (โรงรับจำนำ) 1 แห่ง ร้านอาหารและแผงลอย (ตามทะเบียน) จำนวน 1,290 แห่ง และสถานประกอบการเสริมสวย (ตามทะเบียน) จำนวน 550 แห่ง

- การธนาคาร

ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดมีธนาคารทั้งหมด 13 ธนาคาร ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารกสิกรไทย จำกัด ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด ธนาคารกรุงไทย จำกัด ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารทหารไทย จำกัด ธนาคารศรีนคร จำกัด ธนาคารดีบีเอสไทยทุน จำกัด ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์ตเตอร์นครธน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร นอกจากธนาคารต่างๆ แล้ว ยังมีสถาบันการเงินชุมชน

ปากเกร็ดร่วมใจ 2 ซึ่งให้บริการด้านการเงินแก่ประชาชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดโดยได้รับการยกฐานะจากกองทุนชุมชนเมืองปากเกร็ดร่วมใจ 2 เป็นสถาบันการเงินชุมชนอยู่ภายใต้การดูแลของธนาคารออมสินเมื่อปี พ.ศ. 2549

- การปศุสัตว์และการประมง

ด้านการปศุสัตว์มีการเลี้ยงโคนม โคเนื้อ ในเขตตำบลบางตลาดเป็นส่วนใหญ่ และมีการทำประมงการเลี้ยงปลา แต่เป็นจำนวนน้อย ส่วนใหญ่จะเลี้ยงปลาในร่องสวน ปลาที่นิยมเพาะเลี้ยง ได้แก่ ปลานิล ปลาตะเพียน ปลายี่สก ปลาสรวย

4.1.7 สถานที่ท่องเที่ยว

1. สวนสมเด็จพระศรีนครินทร์ เป็นสวนสาธารณะที่สร้างขึ้นเพื่อเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี ในมหามงคลสมัยที่ทรงพระเจริญอายุครบ 80 พรรษา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2523 โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับจังหวัดและภาคเอกชนจัดสร้างขึ้นในเขตการศึกษาละ 1 แห่ง รวม 12 แห่ง ทั่วประเทศ เพื่อเป็นมงคลอนุสรณ์สถานเฉลิมพระเกียรติน้อมนำใจชาวไทยให้สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณในใต้ฝ่าละอองพระบาทที่ได้อุทิศพระวรกายเพื่อปวงชนชาวไทยตลอดมา สวนสมเด็จพระศรีนครินทร์ นนทบุรี ได้ดำเนินการจัดสร้างเป็นแห่งที่ 9 ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 เป็นลักษณะของสวนน้ำมีเนื้อที่ทั้งหมด 102 ไร่ เป็นพื้นน้ำ 69 ไร่ พื้นที่ดิน 33 ไร่ ตั้งอยู่บริเวณหนองปรือ ต.บ้านใหม่ อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรีซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดห่างจากที่ว่าการอำเภอปากเกร็ดประมาณ 6 กิโลเมตร ตามเส้นทางถนนติวานนท์ - ปทุมธานี ได้ดำเนินการจัดสร้างเป็นสวนน้ำ ภายในประกอบด้วยศาลาริมน้ำและศาลาเอนกประสงค์ สระน้ำ สวนหย่อม ลานดอกไม้บานาพันธุ์และพันธุ์ไม้บานาชนิด

2. วัดชลประทานรังสฤษฎ์ สร้างขึ้นในปี พ.ศ. 2502 โดยกรมชลประทานสร้างขึ้นเพื่อทดแทนวัดโบราณซึ่งถูกเวนคืนที่ดินเพื่อให้เป็นสถานที่ทำงานของกรมชลประทาน คือ วัดเชิงท่าและวัดหน้าโบสถ์ มีพระวิสุทธิเมธี (ปัญญานนทภิกขุ) เป็นเจ้าอาวาส ตั้งอยู่ที่ ต.บางตลาด อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี เป็นสถานที่เผยแพร่พระธรรม มีสถานปฏิบัติธรรมที่ร่มรื่น ภายใต้ร่มไม้ที่มีอยู่ทั่วบริเวณวัด มีการบรรยายธรรมะทุกวันอาทิตย์ มีห้องสมุด และหนังสือธรรมะสำหรับประชาชนทั่วไป เน้นความเรียบง่ายนับเป็นวัดต้นแบบของการบำเพ็ญกุศลของชาวพุทธ

3. วัดกู่ เดิมชื่อวัด ท่าสอน เป็นวัดเก่าตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ต.บางพูด อ. ปากเกร็ด จ.นนทบุรี เส้นทางถนนสุขาประชาสรรค์ 2 ประมาณ 3 ก.ม. จากถนนแจ้งวัฒนะ เป็นบริเวณที่เรือพระที่นั่งของสมเด็จพระนางเจ้าสุนันทากุมารีรัตน์ พระมเหสี ในรัชกาลที่ 5 ได้ประสบอุบัติเหตุเรือล่มสิ้นพระชนม์และได้กู่ชากเรือเก็บไว้ที่วัดนี้ สิ่งสำคัญของวัดคือ พระพุทธ

ไสยาสน์ที่มีพระพักตร์ตรงงาม พระนอนที่มีขนาดยาว 22 วา โบสถ์ทรงรามัญ สถาปัตยกรรมฝอยหรือ
ภูฏาคาร ภาพจิตรกรรมฝาผนัง

4. วัดเกาะพญาเจ่ง เดิมเรียกว่า วัดเกาะบางพูด หรือวัดเกาะรามัญ สร้างขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 3
ตั้งอยู่ใกล้ปากคลองบางพูด ต่อมาหลวงบริณัยจรรยาราษฎร์ (มณฑล ขชเสนี) ได้ขออนุญาติกรมศาสนา
เปลี่ยนชื่อเป็น วัดเกาะพญาเจ่งเพื่อเป็นอนุสรณ์ถึงเจ้าพระยามหาโยธา (เจ่ง) ต้นสกุลคชเสนี ภายใน
วัดมีอุโบสถที่ก่อสร้างด้วยวิธีสร้างฐานรากแบบโบราณที่เรียกว่า แกงแนง⁴³ มีโบสถ์ลักษณะทรงรามัญ
ขนาดใหญ่ มีภาพจิตรกรรมฝาผนังทั้งดงามวิจิตรตระการตา และอนุสรณ์สถานสมเด็จพระนางเจ้า
สุนันทากุมารีรัตน์ (พระตำหนักพระนางเรือล่ม) ซึ่งจะมีการบำเพ็ญกุศลอุทิศถวายในวันที่ 31
พฤษภาคมเป็นประจำทุกปี

5. สวนทิพย์ เป็นสถานที่ท่องเที่ยวของเอกชน ตั้งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาในเขต ต.บางพูด อ.ปาก
เกร็ด จ.นนทบุรี มีลักษณะเป็นสวนดอกไม้ในวรรณคดี และมีต้นไม้ใหญ่นานาพันธุ์จำนวนมาก
นอกจากนี้ ยังมีห้องพักที่เป็นธรรมชาติและห้องพักรับอากาศในตัวอาคารแบบศิลปกรรมไทยเดิม
ด้วย

6. แหล่งเครื่องปั้นดินเผา เครื่องปั้นดินเผา ต. เกาะเกร็ด อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี เป็น
เครื่องปั้นดินเผาแบบรามัญ ซึ่งชาวรามัญที่อพยพมาจากเมืองพะสิม ในสมัยพระเจ้าตากสินมหาราชได้
นำวิชาชีพิตติตัวมาด้วย เป็นเครื่องปั้นดินเผาที่มีจุดเด่นเป็นของตัวเอง คือปั้นด้วยดินแดง ไม่เคลือบ
และแกะสลักลวดลายทุกชิ้นจนได้รับการยกย่องให้นำมาเป็นสัญลักษณ์ของจังหวัด คือ รูปหม้อน้ำลาย
จิตร ปัจจุบันมีการจัดแสดงให้ชมและจำหน่ายที่ศูนย์แสดงเครื่องปั้นดินเผา (กวานอามาน) ที่เกาะ
เกร็ด

7. วัดกลางเกร็ด ต.ปากเกร็ด อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี วัดกลางเกร็ดเป็นวัดริมแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่ง
ได้รับความเลื่อมใสศรัทธาจากชาวปากเกร็ดโดยเฉพะพ่อค้าแม่ค้าทางเรือซึ่งจะแวะเวียนมา
สักการะหลวงพ่อโตวัดกลางเกร็ด ปะพรมน้ำมนต์ให้เกิดสิริมงคลค้าขายรุ่งเรือง

8. วัดศรีรัตนาราม เดิมชื่อวัดบางพัง เนื่องจากตลิ่งจะถูกกระแสน้ำกัดเซาะพังอยู่ตลอดเวลา
สร้างตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย ตั้งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา หมู่ที่ 2 ต.บางพูด อ.ปากเกร็ด
จ.นนทบุรี ภายในวัดมีอุโบสถขนาดเล็ก ฐานอุโบสถอ่อนแบบฐานสำเภา มีภาพจิตรกรรมฝาผนังเขียน
ภาพอดีตตามพระพุทธเจ้าตามคติความเชื่อแบบมอญ ริมฝั่งแม่น้ำมีปลาน้ำจืดจำนวนมาก จนได้ชื่อว่า
เป็นวังมัจฉา

⁴³ วิธีการก่อสร้างฐานรากแบบแกงแนง เป็นการขุดที่ดินเป็นบ่อและใช้ไม้ซุงจำนวนมากวางเป็นแพซ้อนสลับกันหลายชั้น และใช้ไถงดิน
เผาคว่ำเรียงเต็มพื้นที่ฐานอุโบสถ มีลักษณะที่แปลกตาและมีความคงทน

9. วัดปรมัยยิกาวาส ตั้งอยู่ ต.เกาะเกร็ด อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี กล่าวกันว่าสร้างโดยชาวมอญที่อพยพมาในสมัยพระเจ้าตากสินมหาราช เมื่อ พ.ศ. 2317 ต่อมารัชกาลที่ 5 ทรงปฏิสังขรณ์ขึ้นแล้ว พระราชทานนามว่า วัดปรมัยยิกาวาส ภายในบริเวณวัดมีพระอุโบสถที่มีภาพวาดฝาผนังภายในแบบไทยประยุกต์ บานประตู หน้าต่างประดับลายปูนปั้นเขียนสี ด้านหลังอุโบสถเป็นพระบรมสารีริกธาตุแบบรามัญที่รัชกาลที่ 5 ทรงเสด็จพระราชดำเนินบรรจุด้วยพระองค์เอง เมื่อ พ.ศ. 2427 พระวิหารภายในประดิษฐานพระพุทธรูปไสยาสน์ พระพุทธรูปหินอ่อน และพระนันทมุนีมีพระประจำเมืองนนทบุรี นอกจากนี้ ทางวัดยังได้รวบรวมเครื่องใช้ส่วนพระองค์ของรัชกาลที่ 5 รวมทั้งพระไตรปิฎกอักษรรามัญเก็บไว้ในพิพิธภัณฑ์ของวัดอีกด้วย

10. ตลาดเก่าริมน้ำปากเกร็ด เป็นพื้นที่ชุมชนดั้งเดิมบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาจากทำน้ำปากเกร็ดไปจนถึงวัดสนามเหนือ วิถีชีวิตริมน้ำเจ้าพระยา ยังคงมีให้เห็นทั้งฝั่งซ้ายและขวาของแม่น้ำ สามารถล่องเรือเพื่อพักผ่อนหย่อนใจ มีร้านจำหน่ายสินค้า ร้านอาหาร ร้านกาแฟ มีโรงจิวและโรงละคร ฯลฯ เป็นชุมชนที่มีคนหลากหลายเชื้อสายอยู่ร่วมกันทั้งไทย จีน และมอญ สามารถล่องเรือชมทัศนียภาพอันงดงามของริมแม่น้ำเจ้าพระยาสัมผัสกับวิถีความเป็นอยู่อันเรียบง่ายและการใช้ชีวิตอย่างเข้าใจธรรมชาติของชาวปากเกร็ด

4.1.8 ด้านการสาธารณสุข

การสาธารณสุข ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด สามารถแยกได้เป็นโรงพยาบาลของรัฐ โรงพยาบาลเอกชน สถานีนอนามัยในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ศูนย์บริการสาธารณสุขเทศบาลนครปากเกร็ด นอกเหนือจากการรักษาพยาบาล คือ งานอนามัยแม่และเด็ก งานส่งเสริมสุขภาพ งานควบคุมและป้องกันโรคติดต่อ และงานสุขภาพจิตรักษาความสะอาด

4.1.9 ด้านศาสนา วัฒนธรรมและประเพณี

ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด ประกอบด้วยวัด/สถานที่ประกอบพิธีกรรมของศาสนาต่างๆ ได้แก่ วัด จำนวน 16 แห่ง โบสถ์ 2 แห่ง มัสยิด 2 แห่ง และศาลเจ้า 4 แห่ง สะท้อนให้เห็นการนับถือศาสนาของประชาชนในพื้นที่ที่มีความหลากหลาย ในด้านวัฒนธรรมและประเพณี เทศบาลนครปากเกร็ด ยังคงอนุรักษ์ไว้ซึ่งวัฒนธรรมและประเพณีที่สำคัญของชาวไทยและชาวไทยเชื้อสายมอญ ได้แก่ ประเพณีทำบุญตักบาตรพระสงฆ์ทางเรือซึ่งเป็นประเพณีและวิถีชีวิตของชาวไทยและชาวไทยเชื้อสายมอญที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา โดยจัดขึ้นในช่วงวันออกพรรษาของทุกปี นอกจากนี้ ยังมีประเพณีลอยกระทง ประเพณีสงกรานต์ ประเพณีหล่อเทียนพรรษา เป็นต้น

4.2 ข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลนครปากเกร็ด

4.2.1 พัฒนาการของเทศบาลนครปากเกร็ดและลักษณะพื้นที่เขตปกครอง

การยกฐานะหรือยกระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พิจารณาจากความสำคัญของท้องถิ่น จำนวนราษฎร ความหนาแน่นของราษฎร ตลอดจนรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้ตามกฎหมาย ด้วยความเจริญที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดและด้วยปัจจัยด้านการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เนื่องจากเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นปริมณฑลรอบกรุงเทพมหานคร พื้นที่ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดจึงได้รับการพัฒนาจากพื้นที่การเกษตรกรรม การปศุสัตว์และการประมงมาเป็นย่านที่อยู่อาศัย การอุตสาหกรรม การธนาคารและการพาณิชย์กรรมที่สำคัญ ส่งผลให้จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ตลอดจนรายได้ในท้องถิ่นสูงขึ้น ด้วยศักยภาพและการเติบโตของเทศบาลนครปากเกร็ดที่มีความพร้อมในการที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะ ประกอบกับนโยบายของจังหวัดนนทบุรี ช่วงปี พ.ศ. 2535 เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทยจากเดิมที่มีฐานะเป็นสุขาภิบาล เรียกว่า สุขาภิบาลปากเกร็ด จัดตั้งขึ้นโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2498 สุขาภิบาลปากเกร็ดจึงได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลปากเกร็ดไปเป็นเทศบาลตำบลปากเกร็ด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลตำบลปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี (ชมพูนุท ทองสุโชติ, 2555) ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 108 ตอนที่ 245 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2534 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2535 รวมเวลาการเป็นสุขาภิบาล 36 ปี 4 เดือน

หลังจากนั้นเทศบาลตำบลได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลเมืองปากเกร็ดตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 112 ตอนที่ 32 ก. ลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2538 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 และได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร (ชมพูนุท ทองสุโชติ, 2555) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 117 ตอนที่ 10 ก. ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2543 ตามลำดับ

ปัจจุบันพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดมีความหนาแน่นมากกว่าบางเขตของกรุงเทพมหานคร มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่ครบครันและทันสมัย อาทิ หน่วยงานราชการต่างๆ ศูนย์การค้า โรงภาพยนตร์ ศูนย์การประชุม นิทรรศการ และแสดงสินค้าอิมแพคเมืองทองธานี มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โรงเรียนนานาชาติหลากหลายโรงเรียน ที่พักอาศัยประเภทคอนโดมิเนียม บ้านจัดสรร ถนนบอนด์สตรีทซึ่งจำลองมาจากต่างประเทศ สวนสมเด็จพระศรีนครินทร์สำหรับพักผ่อนหย่อนใจ จากที่กล่าวมาสะท้อนให้เห็นว่าตลอดระยะเวลากว่า 60 ปี ตามนโยบายการกระจายอำนาจของภาครัฐ เทศบาลนคร

ปากเกร็ดนับเป็นองค์กรที่มีความพร้อมในฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ มีการเติบโตและเป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุดแห่งหนึ่ง

4.2.2 ด้านโครงสร้างทางการเมืองและการบริหารของเทศบาลนครปากเกร็ด

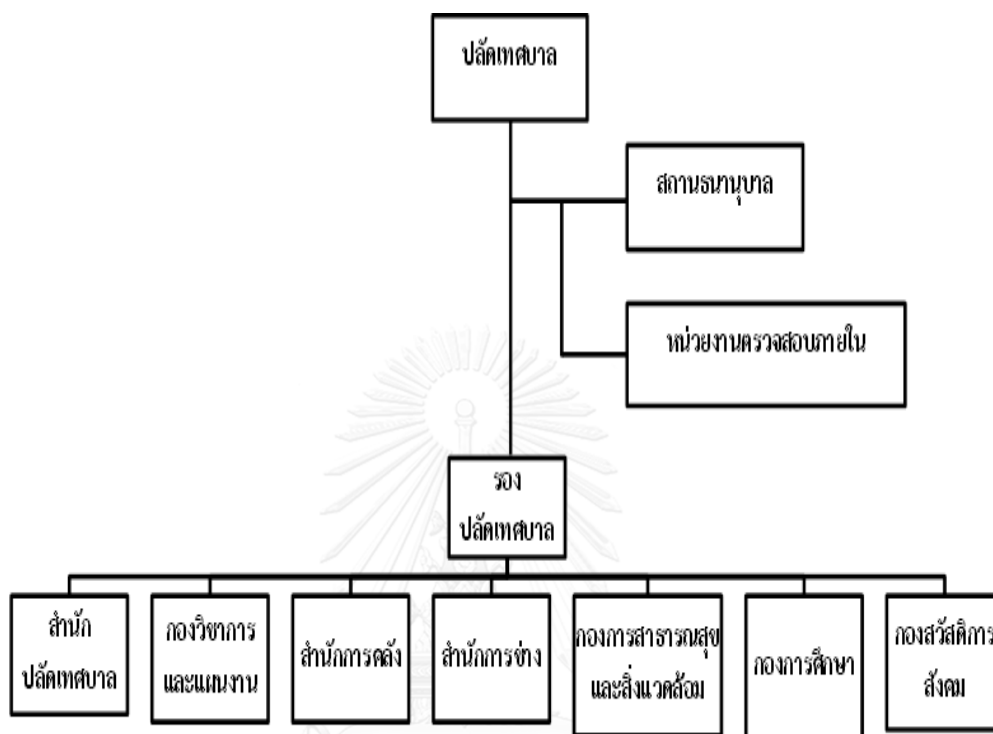
ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์การเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ ในทางการเมืองเทศบาลนครปากเกร็ด ประกอบด้วยฝ่ายบริหารมีหน้าที่บริหารงานตามนโยบาย ภายใต้ภารกิจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ นายกเทศมนตรี 1 คน รองนายกเทศมนตรี จำนวนไม่เกิน 4 คน ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 4 คน เลขานุการนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน และฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ตรวจสอบข้อกฎหมายและการทำงานของฝ่ายบริหารผ่านสภาเทศบาลซึ่งมีสมาชิกจำนวน 24 คน

ในส่วนของพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นข้าราชการประจำมี “ปลัดเทศบาล” เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ทำหน้าที่บริหารงานภายในเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้รับจากรัฐบาลและฝ่ายบริหารของเทศบาลและควบคุมการดำเนินงานกิจการของเทศบาล

ด้านโครงสร้างการบริการงานของเทศบาลนครปากเกร็ด ประกอบด้วยส่วนราชการ 3 สำนัก 4 กอง ดังแผนภาพที่ 4.2 ดังนี้

- สำนักปลัดเทศบาลให้บริการรับ – ส่งหนังสือ รับเรื่องร้องเรียน งานประชุม งานธุรการ งานเทศกิจ งานเจ้าหน้าที่และงานการท่องเที่ยว
- สำนักการคลังให้บริการ การชำระภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ จัดทำแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สิน งานพัสดุของหน่วยงาน
- สำนักการช่างให้บริการตรวจสอบอาคาร ตรวจสอบซ่อมแซมไฟฟ้าสาธารณะ ก่อสร้างปรับปรุงถนน ท่อระบายน้ำ ขุดลอกท่อระบายน้ำ การอนุญาตปลูกสร้างอาคาร
- กองวิชาการและแผนงานให้บริการด้านแผนงานและโครงการต่างๆ งานกฎหมาย งานงบประมาณ งานประชาสัมพันธ์ ศูนย์บริการข้อมูล และแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน
- กองการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมให้บริการด้านจัดเก็บขยะมูลฝอย ด้านการอนามัยสาธารณสุข ตรวจสอบและควบคุมกิจการที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ
- กองการศึกษาให้บริการ งานศึกษาทั้งในและนอกระบบ งานอบรมเยาวชน งานประเพณี และกิจกรรมนันทนาการ

- กองสวัสดิการสังคมให้บริการด้านชุมชนในเขตเทศบาล งานช่วยเหลือการให้บริการชุมชนและ
ฝึกอาชีพ งานเบี้ยยังชีพ ดูแลผู้ด้อยโอกาส



แผนภาพที่ 4.3 โครงสร้างส่วนราชการของเทศบาลนครปากเกร็ด

ที่มา: งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผน เทศบาลนครปากเกร็ด (2554)

จากโครงสร้างส่วนราชการ จำนวน 3 สำนัก 4 กอง และหน่วยงานตรวจสอบภายในของเทศบาลนครปากเกร็ด ประกอบด้วยอัตรากำลังพนักงาน ลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างและพนักงานครูเทศบาล ดังตารางที่ 4.2 (ข้อมูล ณ วันที่ 8 พฤษภาคม 2557)

ตารางที่ 4.2 อัตรากำลังพนักงาน ลูกจ้าง พนักงานจ้าง และพนักงานครูเทศบาลนครปากเกร็ด

สำนัก/กอง	พนักงานเทศบาล	ลูกจ้างประจำ	พนักงานจ้าง	รวม
สำนักปลัดเทศบาล	45	9	114	168
สำนักการคลัง	29	6	84	119
สำนักการช่าง	34	14	137	185
กองการสาธารณสุข	25	30	359	414
กองวิชาการและแผนงาน	16	1	16	33
กองการศึกษา	11	1	86	98
กองสวัสดิการสังคม	11	-	9	20
หน่วยตรวจสอบภายใน	2	-	1	3
รวม	173	61	806	1,040

(ข้อมูล ณ วันที่ 8 พฤษภาคม 2557)

ที่มา: งานวิเคราะห์นโยบายและแผน ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ กองวิชาการและแผน เทศบาลนครปากเกร็ด (2557)

จากตารางที่ 4.2 พบว่า พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนของเทศบาลนครปากเกร็ดหรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย พนักงานเทศบาลซึ่งเป็นข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น จำนวน 173 คน ลูกจ้างประจำซึ่งไม่สามารถโอนย้ายได้ จำนวน 61 คนและพนักงานจ้างตามภารกิจซึ่งแบ่งเป็นพนักงานจ้างตามสัญญาไม่เกิน 4 ปี และพนักงานจ้างทั่วไปสัญญาจ้างไม่เกิน 1 ปี หรือปีต่อปีซึ่งไม่สามารถโอนย้ายได้ จำนวน 806 คน รวมทั้งสิ้นมีอัตรากำลัง 1,040 คน ในส่วนของพนักงานเทศบาลที่มีมีการโอนย้าย การรับโอนภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และเป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ท.จ.) ทั้งนี้ การถ่ายโอนบุคลากรสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลนครปากเกร็ด ต้องปฏิบัติตามระเบียบและมีการประชุมที่ต้องผ่านมติคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และนายกฯ ออกคำสั่งให้แต่งตั้ง รับถ่ายโอนหรือย้ายบุคลากรจากส่วนกลางหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันจะต้องได้รับการเห็นชอบจากท้องถิ่นที่ทำการโอนย้ายและรับการโอนย้าย ในด้านอัตรากำลังของภารกิจการงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลนครปากเกร็ดได้กำหนดประเภทบุคลากรซึ่งสอดคล้องกับภารกิจต่างๆ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักการช่าง

เจ้าหน้าที่จากกระทรวงสาธารณสุข เช่น นักวิชาการ ส่งเสริมสุขภาพ พยาบาลวิชาชีพ ซึ่งเป็นข้าราชการที่สามารถโอนย้ายได้จากส่วนกลาง หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ในตำแหน่งเดียวกัน หรือเป็นไปในลักษณะเกื้อกูลกัน

4.2.3 ข้อมูลสถานะทางการคลังของเทศบาลนครปากเกร็ด

แหล่งรายได้ของเทศบาลนั้นมาจากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่⁴⁴ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล และรายได้การจัดสรรภาษีบางประเภทจากการจัดเก็บของภาครัฐ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน รวมทั้งเงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาเมืองในด้านต่างๆ ส่วนรายจ่ายของเทศบาลนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ รายจ่ายงบกลาง รายจ่ายประจำ และรายจ่ายเพื่อการลงทุนซึ่งจะต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ สำหรับสถานะทางการคลังของเทศบาลนครปากเกร็ดจะพิจารณาจากหมวดรายรับและหมวดรายจ่าย ของเทศบาลนครปากเกร็ดซึ่งผู้ศึกษาสรุปจากแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลนครปากเกร็ด ดังตารางที่ 4.3 แสดงงบประมาณหมวดรายรับและหมวดรายจ่ายของเทศบาลนครปากเกร็ด ในช่วงปีงบประมาณ 2554 – 2556 ตามลำดับ ดังนี้

**ตารางที่ 4.3 แสดงงบประมาณหมวดรายรับและหมวดรายจ่ายของเทศบาลนครปากเกร็ด
ในปีงบประมาณ 2554 - พ.ศ. 2556
หมวดรายรับ**

หมวดรายรับ	ปี 2554 (รายรับจริง)	ปี 2555 (รายรับจริง)	ปี 2556 (รายรับจริง)
- หมวดภาษีอากร	172,830,814.50	143,944,706.17	172,926,571.95
- หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	32,513,805.90	33,110,218.28	35,132,518.75
- หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	4,922,675.00	19,407,553.66	17,872,623.10
- หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์	2,363,826.84	2,654,898.28	2,922,955.76
- หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	27,095,072.50	2,038,112.64	2,275,760.67
- หมวดรายได้จากทุน	-	-	-
- หมวดภาษีจัดสรร	645,717,183.76	740,524,781.02	1,025,058,246.31
- หมวดเงินอุดหนุน	184,625,474.00	176,234,649.00	241,481,104.00
รวมรายรับทั้งสิ้น	1,070,068,852.50	1,117,914,919.05	1,497,669,780.54

⁴⁴อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

หมวดรายจ่าย

หมวดรายจ่าย	ปี 2554 (รายจ่ายจริง)	ปี 2555 (รายจ่ายจริง)	ปี 2556 (รายจ่ายจริง)
- งบกลาง	25,677,929.89	27,845,387.09	36,121,106.62
- งบบุคลากร	136,758,395.50	156,853,550.94	192,213,071.92
- งบดำเนินการ	370,387,594.32	391,285,975.19	414,265,016.45
- งบลงทุน	211,156,186.28	214,099,717.70	561,097,196.31
- งบรายจ่ายอื่น	800,000.00	10,855,000.00	1,700,000.00
- งบเงินอุดหนุน	31,861,956.00	32,713,060.00	32,928,855.00
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	776,642,061.99	833,652,690.92	1,238,325,246.30

ที่มา: งานวิเคราะห์นโยบายและแผน ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ กองวิชาการและแผน เทศบาลนครปากเกร็ด (2557)

เทศบาลนครปากเกร็ดมีเงินสะสม ณ วันที่ 30 กันยายน 2553 จำนวน 648,324,395.57 บาท อยู่ที่เทศบาลนครปากเกร็ด 581,701,139.43 บาท และอยู่ที่สำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) 66,623,256.14 บาท ทั้งนี้ เทศบาลนครปากเกร็ด ไม่ได้นำเงินสะสมดังกล่าวมาใช้จ่ายแต่อย่างใด ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ระยะเวลาหกเดือนแรก เทศบาลนครปากเกร็ด มีรายรับ 555,172,087.31 บาท ซึ่งสูงกว่ารายรับจริงในปีที่แล้วมาในระยะเวลาเดียวกัน 59,165,266.60 บาท ในด้านรายจ่ายเทศบาลได้จ่ายเงินในระยะเวลาหกเดือนแรก เป็นเงิน 262,799,123.19 บาท สูงกว่ารายจ่ายจริงในปีที่แล้วมาในระยะเวลาเดียวกัน เป็นเงิน 22,056,834.89 บาท

จากตารางที่ 4.3 เมื่อพิจารณาหมวดรายรับในปีงบประมาณ 2554 - 2556 พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดมีรายได้ที่จัดเก็บเอง รายได้จากภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐเพิ่มขึ้นในแต่ละปี นอกจากนี้ พบว่าประมาณการรายรับในปีงบประมาณประจำปี 2557 เทศบาลนครปากเกร็ด จะมีรายได้จากการจัดเก็บเองมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยรายได้ประมาณการจากการจัดเก็บเองคิดเป็น 198,192,000 บาท ในขณะที่ประมาณการภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนที่ได้จากรัฐเป็นจำนวน 682,000,000 บาท และ 250,000,000 บาท ตามลำดับ ซึ่งประมาณการไว้ใกล้เคียงกับการจัดสรรที่ได้จากรัฐในปีก่อนๆ รวมประมาณการรายรับทั้งสิ้นคิดเป็น 1,130,192,000 บาท

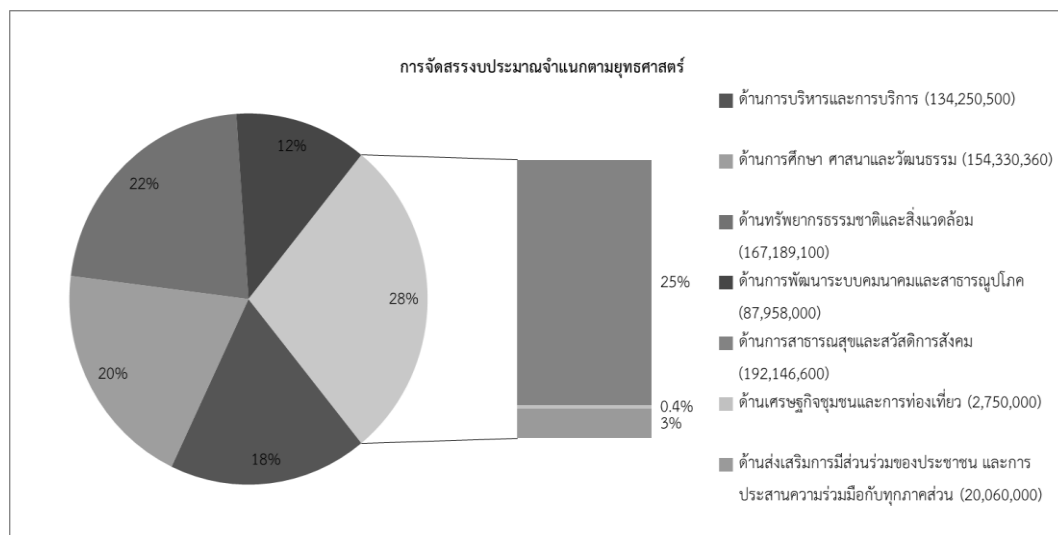
เมื่อพิจารณาหมวดรายจ่ายในปีงบประมาณ 2554 - 2556 พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดมีการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีเช่นเดียวกับรายรับ นอกจากนี้ ประมาณการรายจ่ายในปีงบประมาณประจำปี 2557 มีแนวโน้มสูงขึ้น ในส่วนของงบกลาง 46,369,400 บาท งบบุคลากร 248,890,740

บาท งบดำเนินการ 453,509,300 บาท และงบเงินอุดหนุนคิดเป็น 38,690,260 บาท สูงขึ้นกว่า งบประมาณปี 2556 ในขณะที่งบลงทุนคาดว่าจะลดลงโดยคิดเป็น 331,659,700 บาท รวมรายจ่าย ทั้งสิ้นคิดเป็น 1,125,119,400 บาท ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลภายใต้พระราชบัญญัติ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่เพิ่มขึ้นนั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณ รายจ่ายประจำปี จะพบว่าประมาณการรายรับในงบประมาณปี 2557 จะสูงกว่าประมาณการรายจ่าย 5,072,600 บาท อีกทั้งจะพบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในยุทธศาสตร์ ต่างๆ ดังแผนภาพที่ 4.4 กล่าวคือ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาระบบคมนาคมและสาธารณูปโภค 87,958,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 12 ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารและการบริการ 134,250,500 บาท ร้อยละ 18 ยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 154,330,360 บาท คิดเป็นร้อยละ 20 ยุทธศาสตร์ด้านส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วน 20,060,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 3 ยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีการใช้จ่าย 167,189,100 บาท คิดเป็นร้อยละ 22 ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจชุมชนและการท่องเที่ยว 2,750,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 0.4 ของงบประมาณทั้งหมดซึ่งเป็นการใช้จ่ายที่น้อยที่สุด ในขณะที่ยุทธศาสตร์ด้าน สาธารณสุขและสวัสดิการสังคม 192,146,600 บาท คิดเป็นร้อยละ 25 ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่มีการใช้ จ่ายสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับยุทธศาสตร์อื่นๆ ซึ่งการใช้จ่ายในยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ นี้จัดอยู่ในส่วน ของงบดำเนินการและงบลงทุนคิดเป็นเงินทั้งสิ้น 755,934,560.00 บาท ซึ่งน้อยกว่าค่าใช้จ่ายในส่วน ของงบดำเนินการและงบลงทุนที่ประมาณการไว้ในปีงบประมาณ 2557 (785,169,000 บาท)

ในส่วนของการจัดการภัยพิบัตินั้นจะไม่รวมในงบประมาณประจำปี เนื่องจากต้องรอการประกาศ จากจังหวัดจึงจะสามารถเบิกงบประมาณออกมาใช้จ่ายได้ ซึ่งเทศบาลนครปากเกร็ด ใช้เงินที่จัดเก็บได้ เอง อีกทั้ง หากพิจารณาจากการจัดสรรงบประมาณในยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ จะพบว่าค่าใช้จ่ายที่ เกี่ยวเนื่องกับการจัดการภัยพิบัตินั้นจัดอยู่ในยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย พบว่า ในช่วงปี 2554 – 2557 มีการดำเนินโครงการทั้งสิ้น 167 โครงการ (งานวิเคราะห์นโยบายและ แผน ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ กองวิชาการและแผน เทศบาลนครปากเกร็ด, 2557) สำหรับการ แก้ไขปัญหาน้ำท่วมในปี 2554 เทศบาลนครปากเกร็ดพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและจำนวน พื้นที่ที่ประสบภัยริมน้ำระยะทางยาวกว่า 10 กิโลเมตร โดยพบพื้นที่ประสบภัยเพียงร้อยละ 3 ของ จำนวนพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาลนครปากเกร็ด ทั้งนี้ เทศบาลนครปากเกร็ด ดำเนินการก่อสร้างเขื่อน กั้นน้ำเขาชะริมแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณสะพานพระรามสี่ถึงวัดสนามเหนือ ส่วนพื้นที่ริมน้ำในส่วนที่ เหลือดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองโดยขอเงินจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลเพื่อก่อสร้าง เขื่อนกั้นน้ำเขาชะริมแม่น้ำเจ้าพระยา นอกจากนี้ เทศบาลยังได้ดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมขังใน พื้นที่ โดยดำเนินการก่อสร้างและปรับปรุงสถานีสูบน้ำ ดำเนินการลอกท่อระบายน้ำ ขุดลอกคลอง และลำรางที่ตื้นเขินอย่างต่อเนื่อง โดยทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำในปี พ.ศ. 2554

(เทศบาลนครปากเกร็ด, 2555) เทศบาลนครปากเกร็ดมีรายได้ 900 - 1,000 ล้านบาท นำมาใช้ในการป้องกันน้ำท่วม 150 ล้านบาท มีจำนวนบุคลากร จิตอาสา รวม 6,000 คน สมาชิกเครือข่าย 4,500 คน รถยนต์ในการปฏิบัติงาน 58 คัน เครื่องผลักดันน้ำ 5 เครื่อง เครื่องสูบน้ำ 60 เครื่อง เรือปฏิบัติการ 12 ลำ สถานีสูบน้ำ 17 สถานี บ่อสูบน้ำ 23 บ่อ ที่สามารถควบคุมระดับน้ำในคลองสาธารณะในพื้นที่ที่เป็นแนวต่อจากแม่น้ำเจ้าพระยามีแนวโครงข่ายการจราจร ซอยสุขาประชาสรรค์ 1 และสุขาประชาสรรค์ 2 (ซอยวัดกุ) มีระดับสูงพอที่จะป้องกันน้ำไม่ให้ไหลมายังถนนติวานนท์ ในระดับ 1-2 เมตร ประกอบกับการสร้างสะพานพระราม 4 ได้ยกระดับทำน้ำปากเกร็ดให้สูงขึ้นเทศบาลนครปากเกร็ด จึงมีแนวกันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาในระดับ 2-2.50 เมตร โดยไม่ต้องเสริมแนวคันกันน้ำ กระทบทราย 2,500,000 ใบ ทราย 93,000 ลบ.ม. ดิน/หินคลุก 104,000 ลบ.ม. ถุงยังชีพ 13,230 ถุง และไม้สำหรับสร้างสะพาน 25,000 แผ่น

โดยสรุปจากงบประมาณปี 2554 - 2556 พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดได้รับการจัดสรรภาษีบางประเภทจากส่วนกลางซึ่งถือเป็นรายได้ส่วนใหญ่ของเทศบาล รวมทั้งเงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาเมืองในด้านต่างๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าส่วนกลางมีการจัดสรรงบประมาณเป็นการกระจายทรัพยากรมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอและเพิ่มขึ้นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเทศบาลนครปากเกร็ด สามารถจัดเก็บภาษีได้เอง เมื่อพิจารณาจะเห็นว่ารายรับและรายจ่ายของเทศบาลนครปากเกร็ดมีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ มีการรักษาสมดุลระหว่างรายรับจ่าย มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายอย่างเพียงพอ โดยเทศบาลนครปากเกร็ด มีความเป็นอิสระในการลำดับความสำคัญของงานและจัดสรรงบประมาณตามความเหมาะสมและความเร่งด่วน มีการชี้แจงถึงความรับผิดชอบเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายด้านต่างๆ ให้เป็นที่เข้าใจในทุกๆระดับ นอกจากนี้ มีการจัดระบบงบประมาณล่วงหน้า มีการชี้แจงความรับผิดชอบเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายให้เป็นที่เข้าใจในองค์กรและมีการเปิดเผยข้อมูลในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงได้ หรือสามารถร้องขอเพื่อทราบข้อมูลตามที่ต้องการได้



แผนภาพที่ 4.4 การจัดสรรงบประมาณปี 2557 จำแนกตามยุทธศาสตร์

ที่มา: เทศบาลนครปากเกร็ด

4.2.4 ข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เทศบาลนครปากเกร็ดไม่มีทรัพยากรด้านป่าไม้ สำหรับแหล่งน้ำธรรมชาติ เทศบาลนครปากเกร็ดมีแหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญ คือ แม่น้ำเจ้าพระยา และคูคลองสาธารณะ ที่สำคัญ คือ คลองบางพูด คลองบ้านใหม่ คลองบางตลาด คลองส่วย คลองบางพัง จากการที่เทศบาลนครปากเกร็ด มีการขยายตัวทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วในระยะเวลาที่ผ่านมา ส่งผลกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และก่อปัญหาให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้

ปัญหาขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด ทั้งนี้พบว่า มีปริมาณขยะเกิดขึ้นเฉลี่ยประมาณวันละ 180 ตัน ซึ่งเทศบาลได้ทำการเก็บขนขยะจำนวน 2 เที่ยวต่อวัน ในด้านการกำจัดขยะมูลฝอยขยะมูลฝอยทั้งหมดที่เกิดขึ้นจะถูกนำไปกำจัดบริเวณสถานที่กำจัดมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี ที่ตำบลคลองขวาง อำเภอไทรน้อย โดยวิธีการเทกอง (Open Dump)⁴⁵ เป็นการนำขยะไปเทกองกลางแจ้ง หรือการนำขยะไปทิ้งไว้ตามธรรมชาติ พบเห็นได้ในหลายพื้นที่ เนื่องจากเป็นวิธีการกำจัดขยะที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการฝังกลบ แต่วิธีดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาหามลพิษทางอากาศ เรื่องกลิ่นรบกวนรุนแรงผู้ที่อาศัยใกล้เคียง และก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับทัศนียภาพ การแพร่กระจาย

⁴⁵อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า (2557)

ของเชื้อโรค สัตว์แมลงต่าง ๆ อีกทั้ง ยังพบปัญหาน้ำชะจากกองขยะ เกิดความเน่าเสียแก่น้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน ซึ่งปัจจุบันพื้นที่ถูกใช้จนเต็ม จนมีสภาพเป็นภูเขาขยะขนาดใหญ่ และได้ส่งผลให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนในพื้นที่โดยเฉพาะชาวคลองขวางเป็นอย่างมาก

ปัญหาน้ำเสียซึ่งนับเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและมีผลกระทบอย่างมากต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดและชาวจังหวัดนนทบุรี เนื่องจากทางทิศตะวันตกของเขตเทศบาลนครปากเกร็ดติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งเป็นแม่น้ำสายหลัก นอกจากแม่น้ำเจ้าพระยาแล้ว ในเขตเทศบาลยังมีลำคลอง สาธารณะซึ่งเป็นแหล่งรองรับน้ำอีกหลายสาย ซึ่งขณะนี้แม่น้ำลำคลองประสบปัญหาเกี่ยวกับสภาพน้ำเน่าเสีย สำหรับแหล่งกำเนิดน้ำเสียที่สำคัญของจังหวัด คือ น้ำเสียจากชุมชน แหล่งที่อยู่อาศัย และน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีแนวโน้มของปริมาณน้ำเสียที่จะมากขึ้นในอนาคต

4.2.5 นโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการจัดการภัยพิบัติ

เทศบาลนครปากเกร็ดมีวิสัยทัศน์ คือ เป็นแหล่งการศึกษาชั้นดี ที่อยู่อาศัยชั้นนำ ถิ่นวัฒนธรรมดั้งเดิม ประชาชนร่วมเสริมการพัฒนา และมีพันธกิจหลักในแต่ละด้านซึ่งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์การพัฒนาเทศบาลตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลพ.ศ.2553-2556 ดังนี้

1. พันธกิจด้านการจัดการศึกษา บำรุงรักษาศาสนา จารีตประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น
2. พันธกิจด้านการจัดการปรับปรุงบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พื้นที่สาธารณะและถิ่นที่อยู่อาศัย
3. พันธกิจด้านการพัฒนาปรับปรุง บำรุงรักษาเส้นทางคมนาคมทางบกและทางน้ำ การจรรยาบรรณการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในพื้นที่
4. พันธกิจด้านจัดบริการและการส่งเสริมการสาธารณสุข การส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการสังคมสงเคราะห์
5. พันธกิจด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน ส่งเสริมการประกอบอาชีพ และพัฒนาการท่องเที่ยว
6. พันธกิจด้านส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนาท้องถิ่น
7. พันธกิจด้านการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ บุคลากรและอาคารสถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

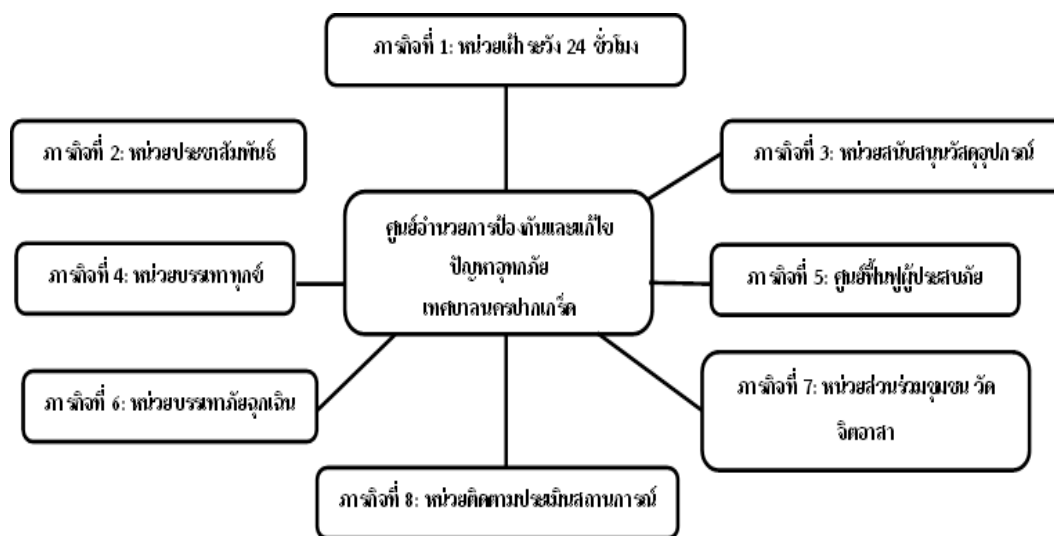
นอกจากนี้ยังมียุทธศาสตร์การพัฒนาอีก 6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
2. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3. ด้านการพัฒนาาระบบการคมนาคมและสาธารณูปโภค
4. ด้านการสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม
5. ด้านเศรษฐกิจชุมชนและการท่องเที่ยว
6. ด้านส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประสานความร่วมมือกัน

เมื่อพิจารณาจะพบว่าการพัฒนาาระบบป้องกันน้ำท่วม ลดพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้นสอดคล้องกับพันธกิจและยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พื้นที่สาธารณะและถิ่นที่อยู่อาศัย อีกทั้ง ในด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และประสานความร่วมมืออันดีระหว่างกันสะท้อนให้เห็นแนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ที่ให้ความสำคัญกับชุมชนและความเป็นพลเมืองของชุมชนเป็นหลัก (Citizenship) และเน้นความร่วมมือภาครัฐ เอกชน และประชาชน (Public Private Partnership) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

เทศบาลนครปากเกร็ดมีนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการจัดการภัยพิบัติ โดยอาศัยแผนฉุกเฉิน นครปากเกร็ดโมเดลแก้ปัญหาภัยน้ำท่วมปากเกร็ดในช่วงฤดูน้ำหลาก ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนกรกฎาคมของทุกปี โดยในปีพ.ศ.2554 มีการดำเนินการจัดตั้งคณะทำงาน และชุดเฉพาะกิจครอบคลุมทุกด้านในการป้องกันภัยพิบัติ ดังนี้

การบริหารจัดการอุทกภัยของศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหาดูทกภัยเทศบาลนครปากเกร็ดอาศัยการบริหารจัดการผ่านกลุ่มภารกิจต่างๆ ของเทศบาลเป็นหลัก ภายใต้รูปแบบที่เรียกว่า นครปากเกร็ดโมเดล ดังแผนภาพที่ 4.3 ซึ่งประกอบด้วย 8 กลุ่มภารกิจ (เทศบาลนครปากเกร็ด, 2554) ดังนี้



แผนภาพที่ 4.5 แผนป้องกันน้ำท่วม นครปากเกร็ดโมเดล (Pakkret Model)

ที่มา: เทศบาลนครปากเกร็ด

ภารกิจที่ 1: หน่วยเฝ้าระวัง 24 ชั่วโมง

หน่วยเฝ้าระวังทำหน้าที่เฝ้าระวังภัย ตั้งแนวคันกันน้ำและตรวจสอบพื้นที่ตลอด 24 ชั่วโมง จุดไหนรั่ว จุดไหนซึม เป็น"หน่วยเคลื่อนที่เร็ว" มีการจัดกำลังเจ้าหน้าที่และวัสดุอุปกรณ์ โดยดำเนินการในพื้นที่เสี่ยงภัยบริเวณชุมชนริมน้ำเจ้าพระยา ระยะทาง 9 กิโลเมตร แยกการปฏิบัติงานเป็น 2 ชุด คือ

ชุดที่ 1 เป็นความรับผิดชอบของงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักปลัดเทศบาล บริเวณพื้นที่ตำบลปากเกร็ดและตำบลบางตลาด ได้แก่คลองบางตลาด กรมชลประทาน ปากด่าน วัดกลางเกร็ด วัดสนามเหนือ วัดบ่อ ตลาดเก่าริมน้ำปากเกร็ด ซอยคานเรือ ศาลาหมู่ 3 ถึงวัดเก่าพระยาแจ้ง

ชุดที่ 2 เป็นความรับผิดชอบของสำนักการช่าง บริเวณพื้นที่ตำบลบางพูด และตำบลบ้านใหม่ ได้แก่ วัดบางพูดนอก ชุมชนเตาอิฐ วัดกู่ วัดโพธิ์บ้านอ่อน วัดหงส์ทอง วัดบางพัง วัดสลักเหนือ วัดช่องลม ชุมชนเชิงสะพานนวลฉวี วัดโพธิ์ทองบนถึงคลองบ้านใหม่

โดยดำเนินการตรวจสอบข้อมูลน้ำจากภาพถ่ายดาวเทียม ติดตามสถานการณ์น้ำ วางแผนการวางกระสอบทราย ยกระดับคันดินโดยพิจารณาสภาพพื้นที่และแรงดันของน้ำ ตรวจสอบประตูน้ำและเครื่องสูบน้ำให้พร้อมใช้งาน จะเห็นได้ว่ามีหน่วยเฝ้าระวังทำหน้าที่ทั้งเฝ้าระวัง ตรวจสอบรายงานสถานการณ์น้ำอย่างต่อเนื่อง ตลอด 24 ชั่วโมงและแก้ไขสถานการณ์ เป็นลักษณะของการทำงานใน

เชิงรุก (Aggressiveness) ที่เน้นทั้งมิติภายนอก คือ คอยระวังระดับน้ำที่สูงขึ้น และมิติภายใน คือ คอยแก้ไขสถานการณ์ยกคันกันน้ำ และตรวจพื้นที่ตลอด 24 ชั่วโมง

ภารกิจที่ 2: หน่วยประชาสัมพันธ์

มีการจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานป้องกันภัยน้ำท่วม” ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนอุทกภัยประสานงานด้านข้อมูลที่ชัดเจน โดยคนในพื้นที่จะคอยเป็นผู้แจ้งเตือน รายงานสถานการณ์ผ่านการโทรศัพท์ เครือข่ายชุมชนและผู้นำชุมชน เสียงตามสายโดยเลือกใช้วิธีเปิดเพลงแทนการให้โฆษกประกาศเรียกระดมคนแบบทั่วไปเพื่อไม่ให้ผู้เฒ่าผู้แก่ หรือ คนป่วยที่สุขภาพอ่อนแอตื่นตกใจ ซึ่งเป็นแนวคิดของคณะกรรมการชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3 ที่มีการเลือกใช้สัญญาณเพลงโดยเปิดเพลงของพุ่มพวง ดวงจันทร์ เช่น เพลงนักร้องบ้านนอก ซึ่งเพลงนี้จะเปิดในขณะที่ชุมชนเกิดวิกฤต เป็นที่มาของคำว่า “พุ่มพวงระดมพล” ให้ชาวบ้านมารวมตัวกันเพื่อช่วยกันกรอกกระสอบทราย แต่ผู้เฒ่าผู้แก่ที่ไม่ทราบ เมื่อได้ยินเสียงเพลงซ้ำๆ เพลงลูกทุ่งเพราะๆ จะไม่กังวล และไม่ทราบว่าเป็นวิกฤต เป็นการส่งสัญญาณไปยังชาวบ้านที่ทราบและลดความวิตกกังวลไปด้วยในขณะเดียวกัน แต่หากเป็นเพลงของเบิร์ด ธงไชย แมคอินไตย์ จะหมายถึงเหตุการณ์ปกติ เช่น ให้มารับคูป้องกันหรือถุงยังชีพ ซึ่งลักษณะการสื่อสารนี้แต่ละชุมชนจะมีเทคนิควิธีต่างกัน นอกจากนี้ จะมีการสื่อสารผ่านเว็บไซต์ของเทศบาล เฟซบุ๊ก (Facebook) ข้อความแจ้งเตือน (SMS) โทรศัพท์สายด่วน รถประชาสัมพันธ์ เสียงตามสาย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการรับมือกับสถานการณ์ และป้ายประชาสัมพันธ์ของทางเทศบาลที่ติดทั่วทุกพื้นที่ โดยเนื้อหาในป้ายจะเน้นการขอร้องให้ประชาชนมีจิตอาสาในการกรอกกระสอบทราย เรียงกระสอบทราย ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นการปกป้องพื้นที่นครปากเกร็ดไม่ให้น้ำท่วมแล้วยังเป็นการปกป้องบ้านตัวเองจากน้ำท่วมด้วย สะท้อนให้เห็นว่า หากชุมชนหรือเทศบาลนครรอดพ้นจากมวลน้ำขนาดใหญ่ได้ บ้านทุกหลัง ชาวบ้านทุกคนก็จะรอดไปด้วย คำนิยมขององค์กรจึงเกิดจากค่านิยมร่วมของปัจเจกบุคคลที่อยากจะทำบ้านของตนไว้นั่นเอง

ภารกิจที่ 3: หน่วยสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์

มีการจัดตั้งหน่วยควบคุม และหน่วยจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ ในการเตรียมป้องกันน้ำท่วม เช่น ทราย กระสอบ ดิน ถู เรือ รถ น้ำมัน เชื้อเพลิง เครื่องจักร จัดเตรียมเสบียง การปฐมพยาบาล และปัจจัยด้านแรงงานคน เช่น จิตอาสา อาสาสมัครชุมชน เพื่อทำการช่วยเหลือเป็นหน่วยสนับสนุนทั้งในและนอกพื้นที่คอยรับบริจาคเงินและสิ่งของ เป็นหน่วยในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ให้กระจายทั่วถึง หน่วยสนับสนุนนี้จะทำงานกันเป็นทีม และเน้นการเสริมสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นภายในชุมชน โดยหน่วยวัสดุอุปกรณ์นี้จะอยู่ที่วัดและโรงเรียนเป็นหลัก รับผิดชอบโดยสำนักการคลัง สำนักปลัดเทศบาล

ภารกิจที่ 4: หน่วยบรรเทาทุกข์

มีการจัดหน่วยกองสวัสดิการสังคม สํารวจครัวเรือนรึมน้ำที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยง จัดทำทางเดินเท้า สร้างสะพานอํานวยความสะดวกในพื้นที่ที่บ้านนั้นถูกรึมน้ำท่วมเพื่อให้ประชาชนผู้ประสบภัยเดินทางได้สะดวกยิ่งขึ้น แจกถุงยังชีพ จัดหาเรือ จัดตั้งหน่วยสาธารณสุขเชิงรุก และเป็นหน่วยกู้ชีพ สํารวจพื้นที่ ตรวจสอบสภาพพื้นที่น้ำท่วมขัง ปรับสภาพน้ำและดูแลเรื่องโรคติดต่อทางน้ำโดยกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการอนุมัติค่าซ่อมแซมบ้านให้ผู้ประสบภัย ครัวเรือนละ 2,000 บาท โดยทางเทศบาลจะให้เงินดังกล่าวก่อนได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลโดยมอบเงินหลังจากที่น้ำได้เข้าท่วมบ้านเรือนแล้วเป็นเวลา 7 วัน และดูแลต่อเนื่องจนสู่ภาวะปกติ ส่วนบ้านเรือนประชาชนที่อยู่ลึกเข้าไปนั้นก็จะมอบเรือและซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้สามารถอาศัยได้ในขณะที่น้ำท่วม สะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลดูแลเรื่องพื้นที่และบรรเทาทุกข์ของชาวบ้านไปพร้อมกัน และดูแลครอบคลุม คือพื้นที่ที่น้ำยังไม่ท่วมไม่ให้ น้ำท่วมและบรรเทาทุกข์ของชาวบ้านที่ยอมเสียสละด้วย

ภารกิจที่ 5: ศูนย์ฟื้นฟูผู้ประสบภัย

จัดตั้งหน่วยเตรียมการในกรณีที่ต้องดำเนินการอพยพประชาชนในพื้นที่กรณีฉุกเฉินโดยมอบกองการศึกษาพิจารณาประสานงานใช้พื้นที่สถานศึกษา ได้แก่ โรงเรียนปากเกร็ด โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัยนนทบุรี และโรงเรียนหอวังนนทบุรี เพื่อเตรียมการเป็นศูนย์ฟื้นฟู และที่พักพิงของผู้ประสบภัยทั้งในและนอกพื้นที่เทศบาล พร้อมทั้งจัดกิจกรรมฟื้นฟูจิตใจให้กับผู้พักพิง โดยครูอาจารย์และบุคลากรจากโรงพยาบาลใกล้เคียง โรงเรียนจึงเปรียบเสมือนที่พักพิงชั่วคราวให้ผู้ประสบภัยมีลักษณะเช่นเดียวกับหน่วยบรรเทาทุกข์ และเป็นศูนย์รวมจิตใจของชาวบ้านเช่นเดียวกับวัด

ภารกิจที่ 6: หน่วยบรรเทาภัยฉุกเฉิน

หน่วยบรรเทาภัยฉุกเฉินจะทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วตามสถานการณ์ เช่น หน่วยเฝ้าระวังพบเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้น กรณีชอยวัดกู่ จากการตั้งรับนานทำให้เกิดน้ำรั่วซึม คันกั้นน้ำพังและน้ำทะลักออกมาอย่างรวดเร็ว หน่วยบรรเทาภัยฉุกเฉินจะต้องเร่งทำความเข้าใจต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นว่าเกิดเพราะเหตุใดและรีบขอความช่วยเหลือไปยังชุมชนเพื่อแก้ไขสถานการณ์อย่างเร่งด่วน เช่น การเร่งสูบน้ำ การใช้ถุงบิ๊กแบ็กกัน (Bigbag) หน่วยกำลังคนฉุกเฉิน เครื่องจักร ทราย ดิน รวมทั้งการสั่งการที่ชัดเจน เป็นลักษณะการทำงานในเชิงรุกเช่นเดียวกับหน่วยเฝ้าระวัง มีการติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดตลอด 24 ชั่วโมงและเน้นการแก้ไขสถานการณ์ให้ตรงจุดอย่างเร่งด่วน

ภารกิจที่ 7: หน่วยส่วนร่วมชุมชน วัด จิตอาสา

หน่วยส่วนร่วมชุมชน วัด จิตอาสา จะทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือทุกพื้นที่ทั้งชุมชนนอกคันกั้นน้ำและชุมชนภายในคันกั้นน้ำ โดยชุมชนนอกคันกั้นน้ำที่ประสบภัยจะได้รับการเยียวยา

และช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง ส่วนชุมชนในคันกันน้ำจะวางเครื่องสูบน้ำ ตรวจสอบระดับน้ำ รวมทั้งเฝ้าระวังแนวเขื่อนให้มั่นคงแข็งแรง มีอาสาสมัครราว 400-500 คน ที่ทำงานกันคล้ายกับกองทัพมด โดยให้วัดเป็นศูนย์กลางประสานชุมชน ร่วมกันกรอกทราย ช่วยกันขนและเรียงกระสอบทราย คอยดูแลคันกันน้ำ ช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย กระจายข่าวและทำความเข้าใจกับชาวบ้านต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อสร้างความมั่นใจในการป้องกันน้ำท่วมร่วมกัน สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยส่วนร่วมชุมชนฯ โดยมีวัดเป็นศูนย์กลาง เปรียบได้กับชั้นในสุดของโมเดล มีความสำคัญในแง่ของการสื่อสาร การกระจายข่าวสาร สร้างความแน่นชดต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ลดความขัดแย้ง และยังเป็นจุดประสานงานให้ทุกส่วนร่วมมือเป็นหนึ่งเดียวกัน มุ่งสู่ภารกิจหรือเป้าหมายเป็นสำคัญ

ภารกิจที่ 8: หน่วยติดตามประเมินสถานการณ์

หน่วยติดตามประเมินสถานการณ์ โดยศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำหน้าที่ติดตามข่าวสารข้อมูลสถานการณ์น้ำอย่างต่อเนื่อง เสริมคันกันน้ำ และคอยประเมินสถานการณ์ ตรวจสอบข้อมูลก่อนแจ้งขอความร่วมมือประชาชนอย่างต่อเนื่อง สะท้อนลักษณะของการอาศัยข้อมูลที่ชัดเจนและรวดเร็วเพื่อทำการป้องกันพื้นที่

นอกจากการดำเนินการภายใต้รูปแบบของนครปากเกร็ดโมเดลนี้ เทศบาลนครปากเกร็ด ได้ทำการฟื้นฟูสภาพน้ำ การจัดพื้นที่จ่อจรด การจัดศูนย์ฟื้นฟู การตั้งศูนย์ประสานงานในการให้ข้อมูลข่าวสารอำนวยความสะดวกแก่คนนอกพื้นที่ด้วย จึงเป็นการบูรณาการทั้งงานท้องถิ่น และอาศัยความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่เพื่อให้พร้อมรับกับการเกิดอุทกภัยและยังช่วยเหลือพื้นที่ใกล้เคียงด้วย

4.3 สรุปสถานการณ์อุทกภัย ในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด ปี พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2554

- สถานการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2538

อุทกภัยปี พ.ศ. 2538 จัดเป็นเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ครั้งหนึ่งในประเทศไทยซึ่งขณะนั้นนายบรรหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยเหตุการณ์อุทกภัยดังกล่าวเกิดขึ้นตั้งแต่เดือนพฤษภาคม เนื่องจากพายุหลายลูกพัดกระหน่ำเข้าสู่ประเทศไทย โดยเฉพาะพายุโอลิสส่งผลให้เกิดฝนตกหนักและน้ำท่วมทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ทั้งนี้ มีฝนตกในภาคเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมีสภาพฝนตกหนักในช่วงเดือนสิงหาคมถึงตุลาคม ทำให้ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยามีระดับสูงถึง 2.27 เมตร ซึ่งสูงสุดเป็นประวัติการณ์ จากนั้นน้ำเหนือโดยเฉพาะจากแม่น้ำน่านและแม่น้ำยมไหลบ่าลงมาสู่ที่ราบภาคกลาง ทำให้น้ำล้นคันป้องกันน้ำท่วมริมสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา เข้าท่วมพื้นที่ริมแม่น้ำในระดับสูงถึง 50 - 100 เซนติเมตร บริเวณถนนจรลสนิทวงศ์ เขตบางพลัด บางกอกน้อย และถนนเจริญกรุง เขตคลองสาน รวมระยะเวลาที่น้ำท่วมประมาณ 2 เดือนสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนและความสูญเสียทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

จากสถานที่ตั้ง ลักษณะภูมิประเทศ ประกอบกับสภาพภูมิอากาศทำให้พื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดมีปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะช่วงฤดูน้ำหลากจากอดีตเมื่อปี พ.ศ. 2526 ได้เกิดน้ำท่วมใหญ่ซึ่งขณะนั้นปากเกร็ดมีฐานะเป็นสุขาภิบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 มีการยกฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล จากนั้นเกิดน้ำท่วมใหญ่ขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2538 ก่อนจะมีการยกฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองปากเกร็ด ดังนั้น ผู้บริหารของเทศบาลนครปากเกร็ดจึงพยายามย้อนคิดถึงสภาพน้ำท่วมใหญ่ และมองว่าน่าจะสร้างถนนหรือทางเดินเท้าเพื่อขยายพื้นที่ริมน้ำ โดยสร้างให้มีระดับความสูงกว่าถนนติวานนท์ เพื่อป้องกันน้ำไม่ให้ไหลเข้ามา จึงได้มีการก่อสร้างถนนสุขาประชาสรรค์ 2 (ซอยวัดกุ) โดยมีระยะทางตั้งแต่ทำน้ำปากเกร็ด หัวถนนแจ้งวัฒนะ ผ่านวัดกุไปประมาณ 5 กิโลเมตรจนถึงวัดสลักเหนือ ระหว่างก่อสร้างเกิดความไม่พอใจของชาวบ้านเนื่องจากทางเดินมีระดับค่อนข้างสูง ทำให้ไม่สามารถขับรถเข้าบ้านลำบาก แต่ปลายปี พ.ศ. 2538 เมื่อน้ำเหนือหลากเข้ามาเทศบาลนครปากเกร็ด สามารถกันพื้นที่ไว้ได้บางส่วน โดยน้ำท่วมชุมชนในระดับ 1 - 2 เมตร ตั้งแต่แนวคลองบ้านใหม่จนถึงคลองบางตลาด และชุมชนหลังแนวถนนติวานนท์ถึงริมน้ำตั้งแต่หมู่บ้านมิตรประชาจนถึงคลองบ้านใหม่รวมแล้วมีพื้นที่เสียหายร้อยละ 30 - 40 หลังจากเหตุการณ์ครั้งนั้น ชาวบ้านมีความเข้าใจต่อการก่อสร้างและเรื่องความสูงของถนนมากขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากปี พ.ศ. 2538 น้ำท่วมเข้ามาในพื้นที่มาก วัดระดับจากริมตลิ่งขึ้นมาประมาณ 2 - 8 เมตร ทำให้เทศบาลพบจุดอ่อนและจุดแข็งของพื้นที่ ซึ่งความเข้าใจในธรรมชาติของพื้นที่นี้เป็นข้อมูลสำคัญในการป้องกันเมืองจากน้ำท่วม ต่อมาเทศบาลนครปากเกร็ดจึงมีการนำประสบการณ์และข้อมูลต่างๆ ที่ได้จากอุทกภัยครั้งก่อนมาวางแผนเพื่อจะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงถนน คูคลองและระบบระบายน้ำ ยกกระดับถนนสุขาประชาสรรค์ 1 และ ถนนสุขาประชาสรรค์ 2 เป็นแนวคันกันน้ำ ตลอดจนการสร้างเขื่อนริมน้ำโดยกรมโยธาธิการ

นับตั้งแต่เกิดวิกฤตปัญหาน้ำท่วมปี พ.ศ. 2538 เทศบาลนครปากเกร็ดได้เริ่มดำเนินการป้องกันริมน้ำเจ้าพระยาโดยประสานกรมโยธาธิการและผังเมืองในการป้องกันน้ำเหนือ จัดทำโครงการป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำฝั่งตะวันออกแม่น้ำเจ้าพระยา ด้วยการก่อสร้างแนวคันกันน้ำริมแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่คลองบ้านใหม่จนถึงทำน้ำปากเกร็ด โครงการแล้วเสร็จประมาณปี พ.ศ. 2545 ซึ่งถือเป็นแนวคันกันน้ำสำคัญในการแบ่งเบาภาระน้ำท่วมในพื้นที่ริมน้ำปากเกร็ด และช่วยกระชับพื้นที่น้ำท่วมในปากเกร็ด แต่เทศบาลยังคงต้องวางแผนแนวคันกันน้ำและปรับปรุงระบบระบายน้ำในพื้นที่ให้เหมาะสมในกรณีฉุกเฉินจึงจะป้องกันน้ำได้ นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ที่สำคัญควบคู่กับโครงสร้างพื้นฐาน คือการก่อสร้างปรับปรุงถนนและระบบระบายน้ำ โดยถนนทุกเส้นจะต้องยกระดับ ปรับผิวจราจรเป็นคอนกรีตเสริมเหล็ก และมีท่อระบายน้ำ ขนาด 0.60 - 1.00 เมตร และต้องมีระบบต่อเชื่อมกับถนนสายหลัก หรือแนวคลองสาธารณะ จัดทำโครงการระบบระบายน้ำในคลองสายสำคัญ ซึ่งทางเทศบาลนครปากเกร็ดได้มีการสำรวจระดับพื้นที่ก่อนทำแผนและปรับปรุงระบบระบายน้ำอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลระดับสูงต่ำของ

พื้นที่จึงเป็นข้อมูลสำคัญในการออกแบบระบบระบายน้ำในชุมชน เทศบาลนครปากเกร็ดได้ดำเนินการสำรวจข้อมูลถนนสายหลัก สายรอง คูคลองสาธารณะในพื้นที่เพื่อเป็นที่รองรับน้ำฝนในเมืองกรณีน้ำขัง หรือกรณีน้ำหลากมีประตูน้ำในส่วนไหนบ้าง และจะจัดการควบคุมได้อย่างไร

- สถานการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2554

สถานการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2554 เริ่มจากปริมาณน้ำจากภาคเหนือแล้วค่อยๆ ขยายลงมาตามแม่น้ำเจ้าพระยา ผ่านเข้าสู่ที่ราบภาคกลาง โดยปกติในแต่ละปีช่วงเดือนตุลาคม - พฤศจิกายน จะเป็นระยะเวลาที่น้ำจะมาถึงเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งเทศบาลนครปากเกร็ด จะสามารถป้องกันแนวริมแม่น้ำเจ้าพระยาได้ในระดับ 1.5 - 2 เมตร (รทก.)⁴⁶ แต่ในปี พ.ศ. 2554 มีสาเหตุจากฝนที่ตกหนักเป็นบริเวณกว้างและสะสมต่อเนื่องตลอดทั้งฤดูฝนจากอิทธิพลของมรสุมและพายุ “ไหหมา” และพายุ “นกเตน” ทำให้ฝนตกหนักอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เขื่อนเก็บน้ำยังมีปริมาณน้ำมากจนไม่สามารถเก็บกักน้ำเพิ่มได้ ทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันในพื้นที่หลายจังหวัด ตั้งแต่จังหวัดพิษณุโลก นครสวรรค์ลงมาตามลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาเท่ากับปริมาณน้ำที่เขื่อนต่างๆ จะเก็บกักไว้ ซึ่งคาดว่าจะมีน้ำปริมาณสูงกว่า 16,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ที่จะต้องเร่งระบายลงสู่อ่าวไทย จากสถานการณ์น้ำในครั้งนั้นคาดว่าน้ำที่ระบายผ่านทางแม่น้ำเจ้าพระยาจะมีระดับสูงในระดับสูงสุดถึง 3 - 4 เมตร (รทก.) จากระดับแนวตลิ่งซึ่งเทศบาลรับได้ 2 - 2.5 เมตร ข้อมูลสถานการณ์น้ำเช่นนี้ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดจะต้องเสริมแนวคันริมน้ำเจ้าพระยาสูงขึ้นจากเดิมอีกในระดับ 1 - 2 เมตรซึ่งเป็นแนวคันกั้นน้ำชั้นที่สอง นอกจากนั้น การตรวจสอบข้อมูลปริมาณน้ำ ทิศทางไหลของน้ำและแนวทางการบริหารน้ำของในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ถือเป็นข้อมูลสำคัญในการบริหารจัดการน้ำ เนื่องจากน้ำที่มาจากแม่น้ำเจ้าพระยาได้ไหลเข้าท่วมพื้นที่ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา ได้แก่ ตำบลบางตะไนย์ ผ่านไปทางอำเภอบางบัวทอง อำเภอบางใหญ่ เพื่อระบายไปทางจังหวัดนครปฐม น้ำส่วนหนึ่งจึงบรรเทาแรงปะทะจากแนวริมน้ำลงได้บ้าง ส่วนน้ำทางด้านทิศเหนือของกรุงเทพมหานครที่ระบายผ่านทางคลองรังสิต และจะระบายออกทางฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานคร เกิดปัญหาในการบริหารจัดการน้ำทำให้น้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่นคร และหมู่บ้านเมืองเอก ซึ่งมีผลทำให้น้ำปริมาณมากไหลลามทุ่งมาทางคลองรังสิตและคลองประปา ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมทางด้านคลองบ้านใหม่และคลองประปาซึ่งถือเป็นสถานการณ์ที่เทศบาลนครปากเกร็ดต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยงานรอบพื้นที่ในการบริหารจัดการเพื่อไม่ให้ น้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่

⁴⁶ รทก. ย่อมาจากคำว่า “ระดับน้ำทะเลปานกลาง” เป็นการอ้างถึงความสูงของพื้นที่ต่างๆ โดยใช้ระดับน้ำทะเลเป็นเกณฑ์ แต่เนื่องจากน้ำทะเลมีขึ้นมีลง จึงตกลงใช้ค่าตรงกลาง ด้วยการเอาค่าระดับสูงสุดกับค่าระดับต่ำสุดของวันมาบวกกันแล้วหารสองนั่นเอง สำหรับประเทศไทยใช้ระดับน้ำทะเลปานกลาง ที่เกาะหลัก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์เป็นมาตรฐาน เรียบเรียงข้อมูลจาก กรมอุตุนิยมวิทยา (2558)

ในแต่ละปีเทศบาลนครปากเกร็ดจะจัดทำแผนเฉพาะป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัย โดยกำหนดรายละเอียด หน่วยปฏิบัติ แนวทางในการป้องกันและให้ความช่วยเหลือ ซึ่งระยะเวลาที่จัดทำ จะอยู่ในช่วงน้ำเหนือหลากประมาณเดือนกรกฎาคม ถึง ธันวาคม โดยเทศบาลจะตั้งงบประมาณ และเตรียมงบฉุกเฉินไว้สำหรับแผนฉุกเฉินเป็นประจำทุกปี จากการประเมินสถานการณ์ในปี พ.ศ. 2554 ตั้งแต่ น้ำท่วมจังหวัดนครสวรรค์ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดเพิ่มความระวังมากเป็นพิเศษ จากแผนฉุกเฉินปกติที่เน้นแต่พื้นที่ริมน้ำ และแจกถุงยังชีพ จึงวางแผนเพื่อแนวคันกันน้ำชั้นสองโดยอาศัยซอย วัดกู่ ถนนติวานนท์ และถนนศรีสมานเป็นแนวรับต่อจากแนวคันริมน้ำ ซึ่งเทศบาลนครปากเกร็ดมี ยุทธศาสตร์สำคัญในการป้องกันน้ำท่วม ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านโครงสร้างพื้นฐานและยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. โครงการก่อสร้างปรับปรุงถนนและระบบระบายน้ำ โดยถนนทุกเส้นจะต้องยกระดับ ปรับผิวจราจรเป็นคอนกรีตเสริมเหล็ก และมีท่อระบายน้ำ ขนาด 0.60 -1.00 เมตรและต้องมีระบบต่อเชื่อมกับถนนสายหลักหรือแนวคลองสาธารณะ พร้อมมีสถานีสูบน้ำ ควบคุมในจุดพื้นที่ต่ำ จัดทำโครงการระบบระบายในคลองสายสำคัญ สสำรวจระดับสูงต่ำของพื้นที่ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญในการออกแบบระบบระบายน้ำในชุมชน สสำรวจข้อมูลถนนสายหลักสายรอง คูคลองสาธารณะในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด ปรับปรุงถนนและระบบระบายน้ำก่อนการทำแผนต่อเนื่อง โดยเสริมซอยย่อยเชื่อมหมู่บ้าน จัดสรรให้แข็งแรงเป็นที่รองรับน้ำในเมืองทั้งกรณีน้ำฝน และกรณีน้ำหลากโดยใช้ข้อมูลภูมิประเทศเป็นหลัก มีข้อมูลแนวท่อระบายน้ำของโรงงาน และหมู่บ้านขนาดต่างๆ

2. โครงการปรับคูคลองและระบบระบายน้ำ ประกอบด้วยโครงการสำคัญคือ การก่อสร้างเชื่อมแนวคลองสาธารณะในพื้นที่เพื่อป้องกันการรुक้ำคูคลอง ติดตั้งประตูสถานีสูบน้ำ และบ่อสูบน้ำตามแนวคลองสำคัญ รวมทั้งจัดทำโครงการระบบระบายในคลองสายสำคัญรวมทั้งการปรับสภาพน้ำซึ่งปัจจุบันเทศบาลมีสถานีสูบน้ำ จำนวน 17 แห่ง บ่อสูบน้ำจำนวน 23 บ่อ ที่สามารถควบคุมระดับน้ำในคลองสาธารณะในพื้นที่ที่เป็นแนวต่อจากแม่น้ำเจ้าพระยา มีแนวโครงการจราจร ซอยสุขาประชาสรรค์ 1 และ สุขาประชาสรรค์ 2 (ซอยวัดกู่) มีระดับสูงพอที่จะป้องกันน้ำไม่ให้ไหลมายังพื้นที่ถนนติวานนท์ ในระดับ 1.00 – 2.00 เมตร ประกอบกับการก่อสร้างสะพานพระราม 4 ได้มีการยกระดับทำน้ำปากเกร็ดให้สูงขึ้น จึงทำให้เทศบาลมีแนวกันน้ำที่สามารถกันน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาในระดับ 2.00 – 2.50 เมตรได้โดยไม่ต้องเสริมแนวคันกันน้ำ

สรุปความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 โดยจาก 68 จังหวัด 585 อำเภอ มีผู้ได้รับความเดือดร้อนประมาณ 4,500,000 คน เสียชีวิต 260 คน มูลค่าความเสียหายไม่รวมถึงสาธารณูปโภคกว่าหกพันล้านบาท ในขณะที่ในปี พ.ศ. 2554 มีมูลค่าความเสียหายจากรายงานผลกระทบของมหาอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 (ที่มิวิเคราะห์สนเทศธุรกิจ ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2554) พบว่า อุทกภัยเริ่มตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม 2554 ในพื้นที่ภาคเหนือ และแผ่วงกว้างครอบคลุมพื้นที่ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวมทั้งสิ้น 64 จังหวัด โดยสถานการณ์รุนแรงขึ้นตามลำดับ จนเข้าสู่จุดสูงสุดในเดือนตุลาคม อุทกภัยครั้งนั้นได้สร้างความเสียหายให้กับนิคมอุตสาหกรรมครั้งแรกในประวัติศาสตร์จำนวน 7 แห่งในจังหวัดอยุธยาและปทุมธานี โดยมีการประเมินว่าความเสียหายของโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมจะอยู่ที่ 2.4 แสนล้านบาท และโรงงานนอกนิคมอุตสาหกรรมอยู่ที่ 2.4 แสนล้านบาท ส่วนพื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหายประมาณ 11.4 ล้านไร่ ส่งผลต่อการประเมินเศรษฐกิจไทยในไตรมาสที่ 4 ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยคาดว่าจะหดตัวลงมาก และทั้งปี พ.ศ. 2554 เศรษฐกิจขยายตัวลดลงจากร้อยละ 2.6 เหลือเพียงร้อยละ 1.8 (ประมาณการ ณ 30 พฤศจิกายน 2554) สอดคล้องกับการเปิดเผยข้อมูลโดย แอนเน็ต ดิกซอน ผู้อำนวยการธนาคารโลกประจำประเทศไทย ที่ระบุว่าอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ก่อให้เกิดความเสียหายด้านเศรษฐกิจรวมประมาณ 1.4 ล้านล้านบาท แบ่งเป็นความเสียหายจากทรัพย์สินคงที่ เช่น บ้าน โรงงาน มูลค่าประมาณ 6.6 แสนล้านบาท และความสูญเสียจากค่าเสียโอกาส เช่น การผลิต อีกประมาณ 7 แสนล้านบาท พร้อมกันนี้ธนาคารโลกยังได้ประเมินว่าอุทกภัยที่เกิดขึ้นจะส่งผลให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของประเทศไทย (Gross Domestic Product - GDP) ลดลงร้อยละ 1.2 จากเดิมที่คาดการณ์ไว้ร้อยละ 3.6 อยู่ที่ร้อยละ 2.4

จะเห็นได้ว่า หากไม่มีการเตรียมการล่วงหน้า ไม่มีการประเมินข้อมูลน้ำ ไม่มีการวางโครงสร้างระบบ ไม่มีการจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำที่ชัดเจน รวมทั้งไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่ เครื่องมือเครื่องจักรในการบริหารจัดการก็ไม่อาจควบคุมสถานการณ์น้ำในปี พ.ศ. 2554 ได้ ซึ่งการเกิดอุทกภัยที่กล่าวมาแล้วนั้นล้วนนำมาซึ่งความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก รวมไปถึงความเสียหายทางสังคม และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อประสิทธิภาพในการจัดการกับภัยพิบัติในแต่ละพื้นที่

ผู้ศึกษาได้ทำการรวบรวมข้อค้นพบที่ได้จากทั้งการศึกษาเอกสารและการวิจัยภาคสนาม พร้อมทั้ง วิเคราะห์ผลการศึกษาโดยแบ่งเป็นข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในระดับชุมชน และข้อค้นพบที่ได้ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งเป็นข้อค้นพบด้านการกระจายอำนาจ ข้อค้นพบด้านการมีส่วนร่วม และสรุปผลการวิเคราะห์แนวทางการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะแสดงรายละเอียด ในลำดับต่อไป

บทที่ 5

ผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล

จากการศึกษาเรื่อง การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ: กรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ด ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม และวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยภาคสนามด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพตามกรอบแนวคิดการศึกษา ได้แก่ การสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้จัดแบ่งข้อค้นพบออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ข้อค้นพบด้านการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อค้นพบด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ข้อค้นพบด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด และข้อค้นพบจากการวิจัยภาคสนามชุมชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด ตามลำดับ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 ข้อค้นพบด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลนครปากเกร็ด

ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากการสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มในประเด็นด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาในมิติของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความเป็นอิสระด้านการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติ ด้านการบริหารบุคลากร ด้านการบริหารการเงินการคลัง ด้านการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ และด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามลำดับ ซึ่งสามารถสรุปข้อค้นพบด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลนครปากเกร็ดในมิติต่างๆ ได้ดังนี้

5.1.1 ด้านการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการปฏิรูปทางการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา โดยเริ่มจากการถ่ายโอนภารกิจซึ่งนับเป็นการขับเคลื่อนลำดับแรกของการกระจายอำนาจเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็จะมีการถ่ายโอนบุคลากร การจัดสรรเงินภาษีและแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานหรือภารกิจต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดมาตรฐานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยมีหลักการว่า “การจัดบริการสาธารณะเป็นภารกิจ

สำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการทั้งตามอำนาจหน้าที่และตามที่ได้รับถ่ายโอนจาก ส่วนราชการต่างๆ โดยมีหลักการงานที่จะต้องยึดถือ กล่าวคือ การจัดบริการสาธารณะให้แก่ ประชาชนนั้น จะต้องดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน มีการบริหารจัดการที่มีความ โปร่งใส มีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการที่มากขึ้น(สำนักงานคณะกรรมการการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545) นอกจากนี้ ยังมีแนวทางการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใน 4 ปี หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ที่ไม่สามารถรับการ ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี โดยได้กำหนด ลักษณะการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น, 2545) ได้แก่ ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ภารกิจที่ให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ และภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ ไม่ได้ถ่ายโอนแต่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจาก ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ
6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจัดเป็นภารกิจด้านอื่นๆ ของเทศบาลนครตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล นครในการจัดบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย⁴⁷ โดยการ ถ่ายโอนภารกิจและการรับโอนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของท้องถิ่นเป็นไปใน ลักษณะของการถ่ายโอนด้านโครงสร้างพื้นฐานจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วน ภูมิภาค เช่น งานก่อสร้าง งานดูแลรักษา ซ่อมแซมบำรุงเครื่องสูบน้ำ ขุดลอกแหล่งน้ำคูคลอง เป็นต้น

⁴⁷ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก ตำรารงค์ วัฒนา และคณะ (2547)

ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ดและจากการสนทนากลุ่มในประเด็นการถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการจัดการกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ พบว่า การรับโอนและการถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความชัดเจน ภารกิจส่วนมากขึ้นอยู่กับหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นไปในลักษณะของการสั่งการมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปฏิบัติไปตามแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ

“การถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัตินั้น ไม่มีการถ่ายโอนภารกิจโดยตรง แต่ให้จัดทำเอง ทั้งนี้ จะต้องรอประกาศพื้นที่ฉุกเฉินจากจังหวัดก่อนจึงจะสามารถดำเนินการต่างๆ ได้ซึ่งอาจไม่ทันการณ์” (วิรัตน์ บรรดาศักดิ์, 2558)

จากข้อค้นพบดังกล่าว ผู้ศึกษาตั้งข้อสังเกตในประเด็นการถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการจัดการภัยพิบัติซึ่งยังขาดการถ่ายโอนภารกิจที่ชัดเจนและต่อเนื่อง แม้ว่าจะมีแนวทางและแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลานาน ทั้งนี้ เนื่องด้วยเหตุผลหลัก 3 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 การไม่มีกฎหมายโดยตรงรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้กับท้องถิ่นโดยตรง เนื่องด้วยภารกิจดังกล่าวจัดเป็นภารกิจที่เทศบาลนครสามารถเลือกทำได้ด้วยความสมัครใจ ไม่ใช่ภารกิจที่จะต้องปฏิบัติ เป็นภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้พบว่า การจัดการอุทกภัยนั้นต้องทำอย่างต่อเนื่องและเป็นปัญหาที่มีความแตกต่างกันในระดับพื้นที่ การป้องกันและการแก้ปัญหาจึงต้องศึกษาและทำความเข้าใจบริบทของแต่ละพื้นที่จึงยากแก่การถ่ายโอนภารกิจแบบเดียวกันหมด ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ามี ความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะศึกษาพื้นที่เสี่ยงภัยอย่างจริงจัง และกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจ หรือกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เสี่ยงภัยและทำการแก้ไขกฎหมายโดยให้อำนาจหรืออิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการกับภัยพิบัติหรืออุทกภัยที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นๆ หรือถ่ายโอนภารกิจให้มีความชัดเจนเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เนื่องจากอุทกภัยก่อให้เกิดผลกระทบที่เชื่อมโยงกันในระดับพื้นที่ การช่วยเหลือหรือร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าถึงต้นตอของปัญหา และสถานการณ์ได้ดีกว่าหน่วยงานระดับกำหนดนโยบายของส่วนกลาง

ประการที่ 2 ปัญหาความขัดแย้งในการกระจายอำนาจ อันเนื่องมาจากรูปแบบโครงสร้างการปกครองของไทยและความสัมพันธ์ของการจัดระเบียบการปกครอง ทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจและทรัพยากรทางการบริหาร จึงไม่เอื้อให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหา Hamilton's Paradox อันเนื่องมาจากการพยายามแย่งชิงทรัพยากรจากส่วนกลางไป

ยังพื้นที่ต่างๆ (Common – pool resource) (จรัส สุวรรณมาลา, 2554) ส่งผลให้ท้องถิ่นพึ่งพาทรัพยากรส่วนกลางมากเกินไป และขาดแรงจูงใจในการเก็บภาษีเพื่อพัฒนาพื้นที่หรือพึ่งพาฐานเศรษฐกิจของตนเอง อีกทั้ง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคมีหน้าที่โดยตรง กล่าวคือ เป็นหน่วยงานหลักโดยมีภารกิจในการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันบรรเทาและฟื้นฟูจากสาธารณภัย โดยกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกัน เตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผล เพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในการปฏิบัติภารกิจที่เคยเข้าช้อนอยู่ในหน่วยงานอื่นๆ ให้เป็นระบบ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, 2553) ดังนั้นท้องถิ่นจะดำเนินการต่างๆ เมื่อเกิดภัยพิบัติได้จะต้องมีการประกาศเป็นพื้นที่เขตภัยพิบัติฉุกเฉินจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดก่อนจึงจะดำเนินการต่างๆ ได้

ประการที่ 3 ปัญหาโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เป็นอุปสรรคต่อการถ่ายโอนภารกิจในการจัดการกับอุทกภัยซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของหลายหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจำนวนมากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ดังตารางที่ 5.1 ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนรวมทั้งสิ้น 7,853 แห่ง ซึ่งแบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2,440 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบล 2,234 แห่ง เทศบาลเมือง 176 แห่ง และเทศบาลนคร 30 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,335 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) อีก 2 แห่ง จากข้อมูลจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังตารางที่ 5.1 พบข้อสังเกตว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ของไทยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower tier) มีฐานเศรษฐกิจขนาดเล็ก⁴⁸ สะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ของไทยมีข้อจำกัดในด้านการบริหารจัดการ ทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณ เป็นข้อจำกัดด้านทรัพยากรทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจึงมีศักยภาพไม่เพียงพอที่จะสามารถจัดการกับอุทกภัยในระดับรุนแรงได้ จึงทำให้ไม่สามารถรับการถ่ายโอนภารกิจขนาดใหญ่ที่เกินเขตพื้นที่การปกครองได้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานงานระหว่างประชาชนในพื้นที่ กับหน่วยงานจากส่วนกลางได้ ข้อจำกัดข้างต้นจึงกลายมาเป็นข้ออ้างของภาครัฐส่วนกลางในการจะไม่ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการในท้องถิ่นเองก็เกิดความไม่มั่นใจในศักยภาพของท้องถิ่น และปฏิเสธที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยราชการ ทำที่สุดแล้ว การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้

⁴⁸ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก จรัส สุวรรณมาลา (2554)

โครงสร้างเช่นนี้จึงทำได้เฉพาะกิจกรรมขนาดเล็กๆ จำนวนไม่กี่ประเภทเท่านั้น จึงมีนักวิชาการเสนอแนวคิดที่จะควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีจำนวนน้อยลง และยกระดับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้น ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐและมีศักยภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ขอบเขตภารกิจของงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่จำกัดเฉพาะเรื่องอุทกภัยเท่านั้น⁴⁹ จึงเกินขอบเขตการดำเนินงานของท้องถิ่น ภาครัฐจึงไม่เห็นความสำคัญของการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว อีกทั้ง ยังเป็นการป้องกันไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำงบประมาณไปบริหารจัดการโดยอ้อมเหตุฉุกเฉิน และขาดการตรวจสอบ

ตารางที่ 5.1 ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76 แห่ง
2. เทศบาล	2,440 แห่ง
เทศบาลตำบล	2,234 แห่ง
เทศบาลเมือง	176 แห่ง
เทศบาลนคร	30 แห่ง
3. องค์การบริหารส่วนตำบล	5,335 แห่ง
4. องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)	2 แห่ง
รวมทั้งสิ้น	7,853 แห่ง

ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2557 รวบรวมโดย ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2557)

ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นตัวสะท้อนถึงระดับของการกระจายอำนาจ และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจอย่างกว้างขวาง ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงระดับการกระจายอำนาจที่มีสูง เช่นเดียวกับความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากรัฐส่วนกลางเข้าไปแทรกแซงน้อยหรือเพียงกำกับควบคุม ดูแลแต่เพียงกว้าง ก็สะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเป็นอิสระสูง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552) อีกทั้ง ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นปัจจัยกำหนดแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคล การบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น และกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

⁴⁹ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก กลุ่มงานกฎหมาย สำนักมาตรการป้องกันสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (ป.ก.) (2550)

กล่าวโดยสรุป จากพัฒนาการของการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาในการถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่า การถ่ายโอนภารกิจยังขาดความชัดเจน และขาดความต่อเนื่อง พบเพียงการถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น แนวกันน้ำ งานก่อสร้าง งานดูแลรักษาซ่อมแซมบำรุงเครื่องสูบน้ำ ชุดลอกแหล่งน้ำคูคลอง เป็นต้น แต่ภารกิจหลักด้านการจัดการภัยพิบัติยังอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานส่วนกลาง นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์ผลการศึกษารายงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจัดเป็นงานบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองประชาชนในพื้นที่ได้รวดเร็วกว่าหน่วยงานของส่วนกลาง เนื่องจากมีความใกล้ชิดประชาชนเข้าใจพื้นที่และวิถีชีวิตของประชาชนมากกว่า ทั้งยังสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพหากร่วมมือกันในระดับท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่งที่ไม่มีฐานภาษี และรายได้ที่เพียงพอแก่การบริหารงาน ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ ไม่ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถจะไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้เมื่อเกิดภัยพิบัติการร่วมมือกันจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งและจัดการกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นได้ ในขณะที่หน่วยงานส่วนกลางของภาครัฐสามารถส่งเสริมหรือสนับสนุนในเรื่องของข้อมูลในภาพรวม การบริหารจัดการน้ำ และงบประมาณรวมถึงบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ และควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามแบบแผนปฏิบัติโดยยึดเป้าหมายของภารกิจเป็นหลัก สำหรับเทศบาลนครปากเกร็ดแม้จะมีอุปสรรคด้านการถ่ายโอนภารกิจ แต่พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่มีการเก็บรายได้จากฐานภาษีของท้องถิ่นในอัตราที่สูงเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ซึ่งจะกล่าวต่อไปในส่วนของการบริหารการเงินการคลังของท้องถิ่น พร้อมทั้งความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ เจ้าหน้าที่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และหน่วยงานภาคเอกชน ความพร้อมและประสบการณ์จึงส่งเสริมขีดความสามารถของเทศบาลนครปากเกร็ดในการจัดการกับภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งจะกล่าวถึงข้อค้นพบจากการศึกษาด้านอื่นๆ ในลำดับต่อไป

5.1.2 ด้านการบริหารบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเอง ที่ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนฝ่ายละเท่ากัน ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนได้โดยตรง จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลสำหรับท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้น เพื่อให้การกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม และให้มีองค์กรซึ่งทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้

เรียกว่า คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เพื่อรับผิดชอบงานในราชการของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติ ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 กล่าวคือ มาตรา 23 ให้นายกเทศมนตรี เป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเทศบาล แต่งตั้งพนักงานป้องกันภัยบังคับบัญชา พนักงานป้องกันภัยในเขตเทศบาล กับมีหน้าที่สนับสนุนผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และมาตรา 30 ในการเตรียมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. สำรวจสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะของทางราชการฝ่ายพลเรือน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน เพื่อใช้ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนได้ตามความจำเป็น
2. จัดให้มีวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ และมีที่หลบภัยสาธารณะในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนได้ตามความจำเป็น
3. จัดให้มีการอบรมและดำเนินการฝึกซ้อมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
4. เตรียมการอื่นตามความจำเป็น

ทั้งนี้ จากข้อค้นพบ 5.1.1 ด้านการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งพบว่า การถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังขาดความชัดเจนและความต่อเนื่อง ดังนั้น การถ่ายโอนบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรงมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่ได้รับการถ่ายโอนอย่างเต็มที่ ขาดความชัดเจนเช่นเดียวกับการถ่ายโอนภารกิจ หน้าที่ความรับผิดชอบหลักยังคงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดซึ่งเป็นบุคลากรของส่วนกลาง จะเห็นได้ว่า การให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ นั้น มีเงื่อนไขในการใช้อำนาจในทางบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมไว้เป็นมาตราหนึ่ง เป็นการเฉพาะกล่าวคือมาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน และการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การขึ้นเงินเดือน การลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ฉะนั้น บทบัญญัติเช่นนี้อาจส่งผลต่อความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่บุคลากรของเทศบาลนครปากเกร็ด พบว่า บุคลากรของเทศบาลนครปากเกร็ดสามารถแบ่งประเภทออกเป็น 3 ประเภทหลักๆ ได้แก่

1. พนักงานเทศบาล มีสถานภาพเป็นข้าราชการสามารถโอนย้ายได้
2. ลูกจ้างประจำ คล้ายกับพนักงานเทศบาลแต่ไม่สามารถโอนย้ายได้
3. พนักงานจ้างตามภารกิจ แบ่งเป็น พนักงานจ้างที่มีสัญญาไม่เกิน 4 ปี และพนักงานจ้างทั่วไป สัญญาจ้างไม่เกิน 1 ปี หรือ ปีต่อปีไม่สามารถโอนย้ายได้

ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ด้านบุคลากรของเทศบาลนครปากเกร็ดเกี่ยวกับหลักการด้านการบริหารบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า “การบริหารบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ มีการจัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ มีการเลื่อนขั้น ปรับเงินเดือนตามระเบียบกฎหมาย และมีการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองแต่ยังขาดการตรวจสอบจากบุคคลภายนอกหรือประชาชน” (จันทร์จิรา ถนอมวงศ์, 2558)

ข้อค้นพบด้านการถ่ายโอนและการรับโอนบุคลากรมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า มีการโอนย้ายระหว่างเทศบาลหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน สามารถดำเนินการได้โดยถ่ายโอนและรับโอนในตำแหน่งเดียวกัน และการรับโอนเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง เช่น เจ้าหน้าที่จากกระทรวงสาธารณสุขซึ่งมีการรับโอนเป็นจำนวนมาก ได้แก่ นักวิชาการ นักส่งเสริมสุขภาพ พยาบาลวิชาชีพ ซึ่งมีสถานภาพเป็นข้าราชการที่สามารถโอนย้ายได้ตามปกติ ทั้งนี้ จะต้องได้รับความยินยอมจากทั้งหน่วยงานที่ทำการถ่ายโอนบุคลากรและรับการถ่ายโอนบุคลากร

“เทศบาลนครปากเกร็ดมีแนวทางและมาตรการด้านการรับโอนและถ่ายโอนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ บริหารจัดการตามที่มีกฎหมายและระเบียบรองรับ โดยมีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (กทจ.) ดูแลให้เทศบาลปฏิบัติตามระเบียบที่ระบุนมา ทั้งนี้ จะมีการประชุมซึ่งต้องผ่านมติ กทจ. และนายกเทศมนตรีออกคำสั่งให้แต่งตั้ง หรือการรับโอน โดยต้องได้รับการเห็นชอบจากท้องถิ่นที่ทำการโอนย้ายและรับการโอนย้ายให้ทั้งสองที่เห็นชอบ” (จันทร์จิรา ถนอมวงศ์, 2558)

“การโอนย้ายเป็นการโอนย้ายด้วยความสมัครใจ ได้รับการอนุญาตจากผู้บังคับบัญชา และมีความเหมาะสม ส่วนมากการโอนย้ายข้าราชการนั้น จะเป็นการโอนย้ายให้คนในพื้นที่ได้กลับมำทำงานในพื้นที่ของตัวเอง รู้จักท้องถิ่นที่ดี กลับจะช่วยสนับสนุนคนในท้องถิ่นมากขึ้น” (เพชรดา เวชศรี, 2558)

ด้านความสอดคล้องระหว่างการบริหารบุคลากรกับภารกิจต่างๆ พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดได้กำหนดประเภทของบุคลากรให้มีความสอดคล้อง ชัดเจนและตรงกับความต้องการในการปฏิบัติภารกิจต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“เราตระหนักว่าตำแหน่งทุกตำแหน่งมีความสำคัญกับท้องถิ่น จึงมีการกำหนดให้สอดคล้องการให้บริการประชาชนเพื่อเป็นประโยชน์แก่ประชาชน เช่น งานทะเบียน งานดับเพลิง เจ้าหน้าที่เทศกิจ ดูแลเรื่องความสะอาด และตรวจสอบไม่ให้เกิดการทำผิดตามพระราชบัญญัติเทศบาล” (จันทร์จิรา ถนอมวงศ์, 2558)

ข้อค้นพบเกี่ยวกับโครงสร้างอัตรากำลังของบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า มีการบริหารจัดการบุคลากรด้านการจัดการภัยพิบัติในปี พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2554 ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2538 หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเมื่อเกิดอุทกภัย คือ เจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และเจ้าหน้าที่สำนักการช่างของเทศบาลนครปากเกร็ด ในขณะที่อุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 บุคลากรของเทศบาลนครปากเกร็ดทุกฝ่ายมีหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายร่วมกับอาสาสมัครกว่า 5,000 คน (นิรันดร์ เปิดชั้น, 2558) เช่น หน่วยปฏิบัติการ หน่วยสื่อสารและประชาสัมพันธ์ หน่วยรักษาความสงบเรียบร้อยและปิดกั้นการจราจร หน่วยช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์จากอุทกภัย หน่วยขนย้ายและรักษาทรัพย์สินของผู้ประสบภัย หน่วยสงเคราะห์และบรรเทาทุกข์ หน่วยรักษาพยาบาลและป้องกันโรคระบาด หน่วยสมทบซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือและรับมือตามจุดต่างๆ ที่เกิดอุทกภัยตามที่อยู่อาศัยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เทศบาลนครปากเกร็ดมอบหมาย

“ช่างมีไม่มากนัก แต่ความสำคัญคือ ประสบการณ์ เช่นการวางถุงทราย การใช้วัสดุ บางที่ใช้ถุงทรายบางที่ใช้ดิน บางที่ใช้เครื่องสูบน้ำ คนที่รู้คือคนที่มีประสบการณ์และรู้พื้นที่” (เพชรดา เวชศรี, 2558)

“ขณะที่เกิดอุทกภัยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานหลักจะมีส่วนในการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายซึ่งจะประกอบด้วย พนักงานและลูกจ้างสำนักงานช่างเทศบาลนครปากเกร็ดทุกคน พนักงานและลูกจ้างกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมทุกคน พนักงานและลูกจ้างงานประชาสัมพันธ์ กองวิชาการและแผนงานทุกคน และ พนักงานและลูกจ้างงานป้องกันฯ สำนักปลัดเทศบาลทุกคน” (จันทร์จิรา ถนอมวงศ์, 2558)

อาจกล่าวได้ว่า ในขณะที่เกิดอุทกภัยนอกจากเจ้าหน้าที่ของสำนักการช่าง ก็จะมีอัตรากำลังสมทบ ประกอบด้วย พนักงานและลูกจ้างเทศบาลนครปากเกร็ดทุกกอง/ ฝ่าย/งาน รวมถึงสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เทศบาลนครปากเกร็ดร่วมมือกันในการป้องกันและบรรเทาสา

ธารณภัยที่เกิดขึ้น แม้ว่าบุคลากรของเทศบาลนครปากเกร็ดที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการจัดการภัยพิบัติโดยตรงนั้นยังไม่เพียงพอ แต่ไม่เป็นปัญหาในการจัดการภัยพิบัติเนื่องจากในช่วงที่เกิดอุทกภัยเทศบาลนครปากเกร็ดได้รับกำลังคนซึ่งเป็นอาสาสมัครจากทั้งในและนอกพื้นที่จำนวนมาก พร้อมทั้งมีการบูรณาการหลายๆ หน่วยงานตามภารกิจของนครปากเกร็ดโมเดล (Pakkret Model) จึงทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถจัดการกับอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่เกิดขึ้นได้

ด้านอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงบประมาณด้านบุคลากร พบว่าเนื่องจากเทศบาลนครปากเกร็ดมีการจัดเก็บรายได้ซึ่งพอเพียงในการบริหารบุคลากรเพียงพอ และมีเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง มีอำนาจในการจ้างบุคลากรที่จำเป็นได้อย่างเป็นอิสระ แต่ยังคงขาดแรงงานที่มีความเชี่ยวชาญ เนื่องจากรายได้หรือค่าแรงไม่มากนัก อีกทั้งเป็นงานที่ต้องใช้แรงงานและมีความเสี่ยงในเรื่องของความปลอดภัย นอกจากนี้ ยังพบว่าระเบียบกฎหมายว่าด้วยค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรกำหนดไม่ให้เกินร้อยละ 40 เนื่องจากการใช้งบประมาณด้านบุคลากรที่เกินความจำเป็นนั้นจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กขาดงบประมาณเพื่อการลงทุน หรือการพัฒนาในพื้นที่นั้นๆ ประชาชนจะไม่ได้รับผลประโยชน์เท่าที่ควร แต่สำหรับเทศบาลหรือท้องถิ่นขนาดใหญ่ซึ่งจัดเก็บภาษีและมีงบประมาณด้านการพัฒนาท้องถิ่นจะไม่ค่อยประสบกับปัญหาดังกล่าว

ในด้านการปรับบัญชีเงินเดือนหรือค่าตอบแทนแยกตามประเภทบุคลากรข้างต้นนั้น มีการทำตามระเบียบและขั้นตอน กล่าวคือ ช่วงเดือนเมษายนกับตุลาคมจะมีเลื่อนขึ้นเงินเดือนจะพิจารณาความดีความชอบตามแบบประเมินความดีความชอบของบุคลากรแต่ละประเภท ประเมินวันที่ 1 เมษายนกับวันที่ 1 ตุลาคม ผู้อำนวยการกองจะเป็นผู้ประเมินและรายงานมายังนายกเทศมนตรี เป็นการตรวจสอบประเมินภายใน ซึ่งแต่ละกอง หัวหน้างานจะเป็นผู้ประเมิน จากนั้นเสนอมายังผู้อำนวยการกอง หากไม่เห็นชอบ ก็จะมีการแก้ไข แล้วจึงส่งเรื่องมายังปลัด และนายกเทศมนตรีเพื่อทำการเลื่อนขึ้นเงินเดือน

ในส่วนของการพัฒนาบุคลากรเทศบาลมีแผนพัฒนาระบบบุคลากรในบางส่วน กล่าวคือ จะมีการส่งเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ด ให้เข้าร่วมอบรมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งจะพิจารณาให้สอดคล้องกับภารกิจงาน และมีการจัดฝึกอบรมด้านต่างๆ เช่น ด้านอัคคีภัย แต่ในส่วนของการป้องกันอุทกภัยยังไม่มีการพัฒนาบุคลากรหรือการฝึกอบรม เป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เป็นหลัก

“การพัฒนาบุคลากรหากบุคลากรท่านไหนต้องการไปอบรมกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดเทศบาลเองจัดอบรมตามตำแหน่ง แต่ในด้านการป้องกันภัยพิบัติหรือในการจัดการน้ำท่วม ไม่ได้มีส่งไปอบรม แต่ทำ และเรียนรู้ด้วยประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญของช่าง และการเรียนรู้ของชาวบ้าน เช่น การวางกระสอบทราย การทำคันดิน ความเสียหายของชาวบ้านที่อาศัยอยู่ริมน้ำ เทศบาลทำการ

เยียวยา และการความร่วมมือแรงร่วมใจของชาวบ้าน ความเข้าใจธรรมชาติของน้ำและเข้าใจพื้นที่ของตนเองเป็นอย่างดี” (วิรัตน์ บรรดาศักดิ์, 2558)

“มีการจัดอบรมทุกปีแต่เน้นเรื่องไฟ เรื่องน้ำไม่ค่อยมีการอบรม เพราะอาศัยความชำนาญแล้วสอนกันเอง เพราะไม่ต้องเรียนรู้เทคโนโลยียากๆ เรียนรู้ในสิ่งที่ฝึกทักษะได้ อย่างการวางเรียงถูทราย รายละเอียดไม่เยอะ ไม่ซับซ้อน แล้วเราก็มีคู่มือในการสอนง่ายๆ เป็นการสร้างองค์ความรู้ เช่น ต้องรู้ว่าถ้าพื้นที่ตรงนี้ต้องการจะวางกระสอบทรายสูงกี่เมตร ต้องมีฐานสูงกี่เมตร เราถอดองค์ความรู้พวกนี้มาจากคนที่มีประสบการณ์ และรู้ว่าถูทรายอิมๆ น้ำจะรั่วแล้วต้องเร่งแก้ไข เพราะถูทรายโดนน้ำกระแทกทุกวัน เรียกว่า อาศัยประสบการณ์เป็นหลักกับงานที่ไม่ยากเกินไปใครทำก็ได้ แต่ต้องใช้เทคนิคบ้างเล็กน้อย อาศัยการเฝ้าสังเกต และการเฝ้าระวัง” (เพชรดา เวชศรี, 2558)

ด้านการประเมินและเปิดโอกาสให้มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การประเมินเจ้าหน้าที่ของเทศบาลจะเป็นการตรวจสอบภายในของเทศบาลเอง ยังขาดการตรวจสอบโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง (People’s Audit) แต่จะเป็นการให้ประชาชนทำการประเมินความพึงพอใจจากการให้บริหารด้านการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ดซึ่งสะท้อนให้เห็นการบริหารบุคลากรของเทศบาลว่า มีความสอดคล้องกับภารกิจและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้หรือไม่ พร้อมทั้งสะท้อนให้เห็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในชุมชนท้องถิ่น ความต้องการของประชาชน และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะเบื้องต้นแก่ประชาชนด้วย

“ในส่วนของการทำงานด้านน้ำท่วมเราเปิดให้ประชาชนแสดงความเห็นและความพึงพอใจในการทำงานของเรา และเปิดโอกาสให้ประชาชนนำเสนอปัญหา การประเมินผลของปากเกร็ดเราประเมินความพึงพอใจบริการต่างๆ ถามหน่วยงานภายในว่าฝ่ายใดต้องการให้ประเมินแล้วเราจ้างสถาบันการศึกษามาช่วยประเมินความพึงพอใจ เช่น เรื่องการเก็บเงินค่าจัดเก็บขยะ และการจัดเก็บขยะเพื่อปรับปรุงการจัดเก็บขยะ เราใช้วิธีนี้เพื่อสำรวจความพึงพอใจในการให้บริการ สำรวจความต้องการและแก้ไขปัญหาด้วยเพราะแต่ละพื้นที่ต้องการให้เก็บขยะแตกต่างกัน น้ำท่วมก็เช่นกัน เราทำประเมินความต้องการเรารู้ว่า ถูยังซีฟไม่ใช้สิ่งที่ชาวบ้านต้องการ มากไปจะเป็นภาระในการขน การแจก การจัดเก็บแล้วชาวบ้านต้องมานั่งรอรับถูยังซีฟ ใหม่ๆ ที่บ้านน้ำท่วมเค้าก็หุงบ้าน เค้าอยากได้ การดูแลตามพื้นที่มากกว่าซึ่งเป็นประโยชน์กับเค้า” (เพชรดา เวชศรี, 2558)

เมื่อพิจารณาตามกระบวนการตั้งแต่ การสรรหา การพัฒนา การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย ตลอดจนการพ้นสภาพ ตามระบบบริหารงานบุคคลตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน จะพบว่า ทุกกระบวนการในทางบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นการสรรหาโดยวิธีการสอบหรือคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การโอน การโยกย้าย การกำหนดอัตราเงินเดือน การ

เลื่อนขึ้นเงินเดือน การลงโทษและแม้แต่การกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเข้ามาทำงานในระบบราชการ ทุกกระบวนการกระทบกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้อำนาจเพื่อสรรหา บรรจุบุคลากรตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญและกฎหมายบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น อำนาจอิสระในทางบริหารงานบุคคลนี้ถูกกำหนดให้เป็นของท้องถิ่นและของภาครัฐ ซึ่งถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญให้ทำได้เพียงที่บัญญัติไว้ในมาตรา 288 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อกฎหมายแม่อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ ได้วางข้อจำกัดในทางบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นไว้แล้วจึงเป็นไปได้ยากที่จะออกกฎหมายในทางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในทางบริหารงานบุคคลอย่างเต็มที่

จากที่กล่าวมา สามารถสรุปข้อค้นพบด้านการบริหารบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ว่าการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระด้านการบริหารบุคลากรที่จำกัดภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการบริหารบุคลากรซึ่งระบุไว้ในแผนอัตรากำลังสามปี ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคลากรการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีภาระค่าใช้จ่าย หรือค่าตอบแทนของบุคลากรได้ไม่เกินร้อยละ 40 เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านอื่นๆ การบริหารงานบุคคลจึงมีลักษณะเป็นระบบผสม (Mixed System) ระหว่างระบบพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กับระบบพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติภายใต้มาตรฐานของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

5.1.3 ด้านการบริหารการเงินการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการกระจายอำนาจด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจได้บัญญัติให้มีการจัดสรรสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลกลาง ตามความต้องการ และความจำเป็น โดยกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาล และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล ภายในปีงบประมาณ 2549 โดยเริ่มมีผลบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 ซึ่งพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้รวมต่อรายได้ของรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้นแต่สัดส่วนยังเป็นสัดส่วนที่ไม่มากนักเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว นอกจากนี้ ปรากฏว่ามีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจโดยการขยายระยะเวลาในการจัดสรรสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ออกไป และมีการชะลอการถ่ายโอนภารกิจบางด้านให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546)

ในส่วนของจังหวัดนนทบุรีซึ่งพบข้อมูลว่า ประชากรของจังหวัดนนทบุรีมีรายได้เฉลี่ยต่อหัว (GPP per capita) ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ แต่เสียภาษีฯ สูงถึงร้อยละ 18 ของรายได้เฉลี่ยต่อหัว ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยทั้งประเทศถึง 6 เท่าตัว (จรัส สุวรรณมาลา, 2554) สอดคล้องกับการจัดเก็บรายของเทศบาลนครปากเกร็ด⁵⁰ เนื่องจากเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานเศรษฐกิจขนาดใหญ่ สามารถกำหนดและจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆ ได้เพียงพอและมีการจัดเก็บอย่างสม่ำเสมอเพื่อนำมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ดในด้านการจัดสรรและการกระจายงบประมาณด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด พบว่า เงินที่ใช้ดำเนินการด้านการจัดการภัยพิบัติเป็นเงินที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นเองซึ่งได้จากการเก็บภาษี ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ และอากรการฆ่าสัตว์ ในขณะที่รายได้จากส่วนกลางหรือภาครัฐมีเพียงเงินที่ใช้สำหรับการเยียวยาให้กับผู้ประสบภัยครัวเรือนละ 5,000 บาท จากอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 แต่ในปี 2540 หรืออุทกภัยก่อนหน้านั้นไม่ปรากฏข้อมูล ทั้งนี้ ในการจัดการด้านภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเบิกจ่ายงบประมาณมาใช้ได้นั้น ต้องได้รับการประกาศจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนนทบุรี ให้เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินแล้วเท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ภาครัฐไม่ได้สนับสนุนกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์เร่งด่วนในด้านงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เหมาะสมแก่หน่วยงานท้องถิ่น

“ความเป็นอิสระทางด้านการคลัง เรามีอิสระที่เราสามารถจัดเก็บรายได้เองมาก และน้ำท่วมกลับสร้างศักยภาพให้เรา มีกลุ่มธุรกิจเอกชนมาลงทุนเพราะเชื่อมั่นในศักยภาพของท้องถิ่น เช่น การปลูกสร้างคอนโดมิเนียมและยังช่วยสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ คือ รายได้ของท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล และยังช่วยลดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับเทศบาลนครปากเกร็ดด้วย เราใช้เงินของเราเองรัฐบาลจะอุดหนุนให้บ้านแต่ละหลัง แต่แทนที่จะให้แบบนั้นให้เป็นงบฯ กับท้องถิ่นกันทั้งเมืองดีกว่า” (เพชรดา เวชศรี, 2558)

“งบหลักเป็นรายได้ของท้องถิ่นจากการจัดเก็บภาษี รวมแล้วใช้ 120 ล้านบาทของเทศบาลที่ใช้ไปในปี 2554 ในการป้องกันภัยพิบัติ ผมคิดว่าคุ้มค่า เนื่องจากหากเปรียบเป็นรายครัวเรือน บาง

⁵⁰ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมในหัวข้อที่ 4.2.3

ครัวเรือนนั้นเสียหายเป็นหมื่นหรือแสนบาท ทั้งหมดเจ็ดหมื่นครัวเรือนและยังไม่รวมส่วนที่เสียหายจากโรงงานอุตสาหกรรม”(วิรัตน์ บรรดาศักดิ์, 2558)

ในด้านความเป็นอิสระในการบริหารการเงิน การคลัง และงบประมาณของเทศบาลนครปากเกร็ด จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดมีอิสระในการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นเอง กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ดมีอำนาจในการการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจต่างๆ การกำหนดนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจเพื่อการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับมาจากภาครัฐ โดยเทศบาลนครปากเกร็ดจะพิจารณาจากสภาพปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนและเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง และหลักความคุ้มค่า ตามลำดับ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากการจัดสรรงบประมาณในยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ของเทศบาลนครปากเกร็ด พบว่า ยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีการใช้จ่าย 167,189,100 บาท คิดเป็นร้อยละ 22 และยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม 192,146,600 บาท คิดเป็นร้อยละ 25 ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่มีการใช้จ่ายสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับยุทธศาสตร์อื่นๆ โปรดดูแผนภาพที่ 4.4 ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ด

“คณะผู้บริหารจัดลำดับความสำคัญจากสภาพปัญหาที่ต้องได้รับการดูแลมากที่สุดก่อน คือ เรื่องของปัญหาสภาพแวดล้อม ได้แก่ คลองต่างๆ ในชุมชน คลองมีค่าใช้จ่ายสูงมากเป็นร้อยล้าน น้ำเน่าเสีย คลองตื้นเขิน เพราะส่งผลกระทบมากที่สุด คลองจะช่วยให้ในหลายๆ อย่าง ซึ่งแต่เดิมตอนเป็นเทศบาลใหม่ๆ จะเน้นเรื่องของการทำถนนก่อนยกถนนสูงให้เป็นแนวป้องกันน้ำท่วม แต่เมื่อถนนเสร็จเรียบร้อยก็มาดูแลเรื่องคลองเป็นหลัก และพิจารณาเรื่องความคุ้มค่า เช่น การสร้างสถานีสูบน้ำในระยะยาวตามจุดเสี่ยงต่างๆ มีสัดส่วนเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตอื่นๆ งบประมาณถ้าดูจากแผนจะไม่มาก แต่จริงๆ แล้วถ้าดูงบประมาณที่แทรกในรายจ่ายประจำ จะเป็นสัดส่วนที่สูงมาก คือรวมๆ แล้วร้อยละ 70” (เพชรดา เวชศรี, 2558)

ด้านอำนาจในการจัดเก็บภาษี และกำหนดค่าธรรมเนียมต่างๆ พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจากประชาชนอย่างเท่าเทียมและต่อเนื่องภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เทศบาลนครปากเกร็ดจึงมีรายได้ที่มั่นคงและเพียงพอที่จะรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง ทั้งจากการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ และอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมสำหรับผู้ใช้บริการและรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางอย่างสม่ำเสมอตามหลักเกณฑ์ร้อยละ 35 ซึ่งควรมีการปรับปรุงเกณฑ์ในการอุดหนุนให้เหมาะสมกับภารกิจและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

ด้านการตรวจสอบและความรับผิดชอบในการบริหารการคลังและงบประมาณของเทศบาลนครปากเกร็ด จากการศึกษาพบว่า มีกลไกการตรวจสอบจากทั้งหน่วยงานภายในเทศบาลและหน่วยงานภายนอก กล่าวคือ จะมีข้าราชการของเทศบาลและคณะกรรมการตามอำนาจผู้บริหาร ตรวจสอบการดำเนินงานหรือการใช้จ่ายตามยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ นอกจากนี้ จะมีการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการจัดเก็บรายได้แผ่นดิน การป้องกัน ป้องปราม ขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนเป็นกลไกในการกำกับควบคุมให้การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุ่มค่า ตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และเพื่อเสริมสร้างเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจเงินแผ่นดินอย่างบูรณาการ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาลนครปากเกร็ดยังไม่มีตรวจสอบจากภาคประชาชนโดยตรง แต่ประชาชนสามารถสอบถามหรือขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายของเทศบาลได้ เทศบาลจะต้องการมีการระบุรายจ่ายหรือกำหนดรายละเอียดของการใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณากระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครปากเกร็ด พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยเริ่มจากการอบรมจัดทำแผนจากนั้นจึงทำแผนชุมชนและประชาคมเมือง แต่ตัวแสดงหลักที่มีอำนาจในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนั้นยังขึ้นกับฝ่ายบริหารของท้องถิ่น จากที่กล่าวมานี้ สะท้อนให้เห็นความรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของเทศบาลนครปากเกร็ดซึ่งมีการระบุความรับผิดชอบในหน้าที่และค่าใช้จ่ายแต่ละด้านอย่างชัดเจน มีการเปิดเผยให้ตรวจสอบได้อย่างโปร่งใสและประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้

“ชาวบ้าน ไม่มีการตรวจสอบเรื่องเงินเพราะค่อนข้างละเอียด แต่ชาวบ้านจะมาขอดูก็ได้ เพราะเป็นข้อมูลที่เราต้องเปิดเผยอยู่แล้วว่าเราใช้จ่ายอะไรบ้าง นอกจากนี้ เทศบาลมีการทำประชาคม การประชุมหรือประจำเดือนและเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินนโยบายต่างๆ” (เพชรดา เวชศรี, 2558)

เทศบาลนครปากเกร็ดจึงสามารถบริหารการเงินการคลังได้อย่างเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เทศบาลมีความสมดุลของรายรับ - รายจ่าย กล่าวคือ สามารถจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ของท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่อง มีรายรับที่มั่นคงทั้งจากการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ และอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมสำหรับผู้ใช้บริการและรายได้จากการจัดสรรของภาครัฐ เทศบาลมีรายได้เพียงพอที่จะ

รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณสุขในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น สำหรับเทศบาลนครปากเกร็ด ทรัพยากรซึ่งเป็นตัวเงินจึงไม่ใช่ปัญหาในการจัดการกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากความขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์ เนื่องจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อในหลายพื้นที่ เทศบาลนครปากเกร็ดจึงต้องอาศัยความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการและเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันในการเข้าถึงทรัพยากรจึงจะสามารถจัดการกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นได้

“หน้าน้ำทุกปีเราจะต้องใช้กระสอบทราย ทราย รถดิน และดิน เราขนส่งมาจากพื้นที่อื่น เช่น อยุธยา ปทุมธานี นครปฐม แต่วิ่งทางรถไม่ได้ เลยขนส่งมาทางเรือ แต่ตอนหลังเรือวิ่งไม่ได้ เพราะน้ำขึ้นสูง จึงอาศัย connection” (วิรัตน์ บรรดาศักดิ์, 2558)

กล่าวโดยสรุป เทศบาลนครปากเกร็ดมีอำนาจเพียงพอในการกำหนดภาษี และค่าธรรมเนียมต่างๆ ของท้องถิ่น สามารถหารายได้จากการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ โดยจัดเก็บอย่างมีความเท่าเทียมในแต่ละบุคคล และจัดเก็บได้ต่อเนื่อง เพียงพอที่จะรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณสุขตามภารกิจหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถจัดลำดับความสำคัญในการใช้จ่ายได้อย่างเป็นอิสระ มีการระบายรายจ่ายหรือกำหนดรายละเอียดของการใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาของท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากภาครัฐที่ชัดเจน และประชาชนสามารถร้องขอเพื่อทราบข้อมูลเกี่ยวกับรายรับรายจ่าย การบริหารการเงิน การคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการได้

5.1.4 ด้านการแก้ไขกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ

จากข้อค้นพบด้านการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อจัดการภัยพิบัติ จะเห็นได้ว่าการดำเนินการต่างๆ ต้องคำนึงถึงข้อบังคับ ระเบียบของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่นเพื่อดำเนินการด้านการจัดการภัยพิบัติได้ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ สามารถดำเนินการต่างๆ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบแบบแผนหรือแนวทางต่างๆ ให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเห็นถึงความสำคัญของแนวทางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงได้จัดทำแผนการ

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ขึ้น โดยอาศัยแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 เป็นพื้นฐาน ซึ่งแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบและทิศทางให้หน่วยงานทุกภาคส่วน ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศสามารถปฏิบัติงานด้านการป้องกันและแก้ไขสาธารณภัยร่วมกันได้โดยมีทิศทางเดียวกัน และเสริมกำลังกันแบบบูรณาการอย่างเป็นระบบ มีการเตรียมความพร้อมทรัพยากรทุกด้านตามลักษณะความเสี่ยงภัย มีการพัฒนาขีดความสามารถอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ไว้ครอบคลุมตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ระยะเกิดภัย และระยะหลังเกิดภัย อย่างชัดเจนสำหรับสาธารณภัยทุกประเภท ทั้งภัยธรรมชาติ ภัยที่เกิดจากมนุษย์ และภัยที่เกี่ยวกับความมั่นคง ครอบคลุมสาธารณภัย 14 ประเภท แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553 - 2557 มีสาระสำคัญประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก⁵¹ ได้แก่ หลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระบวนการป้องกันและบรรเทาภัยด้านสาธารณภัย และกระบวนการป้องกันและบรรเทาภัยด้านความมั่นคงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจัดทำร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และหน่วยงานภาคเอกชน มีสาระสำคัญตามที่กำหนด ดังนี้

- แนวทางมาตรการ งบประมาณ ในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
- แนวทางวิธีการในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ
- แนวทางในการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ และจัดระบบการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการฝึกอบรมบุคลากร และประชาชน
- แนวทางในการซ่อมแซม บูรณะ และฟื้นฟู

ในด้านการแก้ปัญหาอุทกภัยและการบริหารจัดการน้ำของเทศบาลนครปากเกร็ด นอกจากจะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องดังที่ระบุไว้ในภารกิจและยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลนครปากเกร็ดแล้ว เทศบาลนครปากเกร็ดได้มีการจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำ และแผนเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขอุทกภัยและวาตภัยเพื่อกำหนดรายละเอียดหน่วยปฏิบัติ เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน แนวทางในการป้องกันและให้ความช่วยเหลือ อีกทั้ง ยังเป็นการประเมินและปรับปรุงภารกิจต่างๆ ในจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด สำหรับภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด พบว่า แนวทางการจัดการภัยพิบัติดังกล่าวสอดคล้องกับแนว

⁵¹ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2556)

ทางการของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและเป็นไปตามวัฏจักรการบริหารจัดการสาธารณภัย (Disaster Management Cycle) และแนวคิดการจัดการภัยพิบัติตามวงจรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก (Proactive Approach in Disaster Management)⁵² ซึ่งประกอบด้วย ช่วงก่อนเกิดภัย ได้แก่ การป้องกันภัยและลดผลกระทบ (Prevention and mitigation) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) ระหว่างเกิดภัย ได้แก่ การตอบโต้และบรรเทาทุกข์ หรือการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Response and Relief or Emergency management) และหลังเกิดภัย ได้แก่ การฟื้นฟูและสร้างใหม่ (Rehabilitation and Reconstruction) ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อที่ 5.3.1 ข้อค้นพบด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานและและการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก ในลำดับต่อไป

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแทนเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ดด้านกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า มีการปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจบางประเภท และมีการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ เทศบาลนครปากเกร็ดจะสามารถนำงบประมาณมาใช้เพื่อจัดการกับภัยพิบัติได้นั้นต้องมีการประกาศพื้นที่ภัยพิบัติจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรีเสียก่อน ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความล่าช้าได้

“หากไม่ประกาศก็ทำอะไรไม่ได้ เพียงแต่เรามีไม้เกา วัสดุ อุปกรณ์เก่าๆ เนื่องจากขึ้นอยู่กับดุลพินิจ ไม่ทราบหลักเกณฑ์ว่ารัฐบาลแต่ละชุด แต่ละปี จะมองอย่างไร แล้วส่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย มาจังหวัดต่อไป เพราะการประกาศโดยที่ไม่ฉุกเฉินจริงๆ อาจทำให้เกิดการใช้เงินที่ไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับทัศนคติของผู้บริหารไม่ใช่ปัญหาของกฎระเบียบ” (วิรัตน์ บรรดาศักดิ์, 2558)

จะเห็นได้ว่าในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การแก้ปัญหาอุทกภัยตลอดจนการบริหารจัดการน้ำ ต้องมีการปรับปรุงหรือแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายให้สอดคล้องกับภารกิจ และยุทธศาสตร์ เพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆ สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายเปิดโอกาส นอกจากนี้ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนและทุกภาคส่วนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้วย ซึ่งปัจจุบันพบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดมีการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอต่างๆ เพื่อแก้ไขกฎหมายแต่ยังไม่มีการกำหนดโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่

“พรบ.อาคาร พรบ.สาธารณสุข พรบ.เทศบาล แต่ใช้ในบริบทที่ต่างกัน มีสภาพบังคับ เช่น เทตบัญญัติเรื่องการประกอบกิจการอันเป็นที่น่ารังเกียจ เช่นการสร้างโรงแรม หรือสร้างอะไรที่จะ

⁵² อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมในหัวข้อที่ 2.3.5

ก่อให้เกิดมลพิษเราก็มีกฎให้สร้างได้ยากขึ้นเพื่อให้สร้างมลพิษได้น้อยลง และเราควบคุมไม่ให้สร้างอาคารที่มีผลกับการสร้างเขื่อนริมน้ำ” (เพชรดา เวชศรี, 2558)

5.1.5 ด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันที่เป็นแบบ 2 ชั้น (Two - tiers system) โดยโครงสร้างชั้นบน (Upper - tier) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และโครงสร้างชั้นล่าง (Lower - tier) ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษาพบข้อสังเกตว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในโครงสร้างส่วนบนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในโครงสร้างส่วนล่างมีความสัมพันธ์กันไม่มากนัก นอกจากนี้พบว่า มีการปรับรูปแบบการบริหารการปกครองภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ผู้ศึกษาพบข้อสังเกตว่า ฝ่ายบริหารท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าฝ่ายสภาท้องถิ่น เนื่องจากฝ่ายสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร (คณะเทศมนตรี) เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจของระบบรัฐสภา แต่ในการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ หรือในการจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้น ฝ่ายบริหารท้องถิ่นจะมีบทบาท มีความใกล้ชิดและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นผู้นำของนายกเทศมนตรี ดังนั้น การที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา ผลจากความเข้มแข็งของระบบการเลือกตั้งทางตรงในระดับท้องถิ่นและได้รับความไว้วางใจจากประชาชน อาจส่งผลต่อการถ่วงดุลและการตรวจสอบผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นยังมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและรับผิดชอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงอำนาจสูงสุดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจในการจัดทำงบประมาณและอำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งหมายถึงอำนาจในการจัดสรรหรือกระจายผลประโยชน์ อำนาจในการบริหารงานบุคคล อำนาจในการพิจารณาความดีความชอบข้าราชการประจำและอำนาจที่ไม่เป็นทางการในลักษณะของบารมีของผู้นำท้องถิ่น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552) ดังนั้น จึงต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจและเป็นไปตามธรรมาภิบาลที่ดีในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาลักษณะโครงสร้างของเทศบาลนครปากเกร็ดด้านการจัดการอุทกภัย พบว่า ในการจัดการอุทกภัยนั้นมีการกระจายความรับผิดชอบตามภารกิจ มีการจัดการภัยพิบัติร่วมกันของชุมชนผ่านการดำเนินงานในรูปแบบของคณะกรรมการชุมชน ประธานชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีการตรวจสอบผ่านการประเมินผลการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ โครงสร้างองค์การและแนวทางในการจัดการอุทกภัยข้างต้นของเทศบาลนครปากเกร็ดจึงเอื้อต่อการจัดการภัยพิบัติเกิด

ประสิทธิภาพ กล่าวคือ นอกจากเทศบาลนครปากเกร็ดจะมีความใกล้ชิดกับประชาชน ได้รับความต้องการ เข้าใจสภาพปัญหาและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ ในการจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้น ในปี พ.ศ. 2554 เทศบาลนครปากเกร็ดมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย และวาตภัย ที่สำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด และมีศูนย์ย่อยที่วัดหงส์ทอง ต.บางพูด และวัดช่องลม ต.บ้านใหม่ ร่วมมือกับทุกหน่วยงาน ทุกฝ่ายของเทศบาลนครปากเกร็ด ประชาชนและอาสาสมัครทั้งในและนอกพื้นที่ โดยมีการประสานงานผ่านคณะกรรมการชุมชนและประธานชุมชน ดำเนินการภายใต้แนวทางในการปฏิบัติด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่สอดคล้องกันของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย โดยหลังจากประเมินสถานการณ์ เทศบาลมีการจัดทำแผนฉุกเฉิน และมอบหมายงานตามภารกิจด้านต่างๆ ในการจัดการอุทกภัยสะท้อนให้เห็นผ่านแผนฉุกเฉินนครโมเดลปากเกร็ด (Pakkret Model) ซึ่งมีการจัดตั้งคณะทำงานและชุดเฉพาะกิจครอบคลุมภารกิจทุกด้าน ประกอบด้วย 8 กลุ่มภารกิจ ดังรายละเอียดในหัวข้อที่ 4.2.5 ได้แก่

- ภารกิจที่ 1: หน่วยเฝ้าระวัง 24 ชั่วโมง ทำหน้าที่เฝ้าระวังภัย ตั้งแนวคันกันน้ำและตรวจสอบพื้นที่ตลอด 24 ชั่วโมง
- ภารกิจที่ 2: หน่วยประชาสัมพันธ์ มีการจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานป้องกันภัยน้ำท่วม” ทำหน้าที่ประสานงานด้านข้อมูลที่ชัดเจน
- ภารกิจที่ 3: หน่วยสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ทำหน้าที่จัดหาวัสดุอุปกรณ์ ทราบ กระจาย ดิน เครื่องจักร และปัจจัยด้านแรงงานคน เช่น จิตอาสา อาสาสมัครชุมชน เพื่อทำการช่วยเหลือเป็นหน่วยสนับสนุนทั้งในและนอกพื้นที่คอยบริจาคเงินและสิ่งของ เป็นหน่วยในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ให้กระจายทั่วถึง
- ภารกิจที่ 4: หน่วยบรรเทาทุกข์ มีการจัดหน่วยกองสวัสดิการสังคม
- ภารกิจที่ 5: ศูนย์ฟื้นฟูผู้ประสบภัย จัดตั้งหน่วยเตรียมการในกรณีที่ต้องดำเนินการอพยพประชาชนในพื้นที่กรณีฉุกเฉินโดยมอบกองการศึกษาพิจารณาประสานงานใช้พื้นที่สถานศึกษา
- ภารกิจที่ 6: หน่วยบรรเทาภัยฉุกเฉิน จะทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วตามสถานการณ์
- ภารกิจที่ 7: หน่วยส่วนร่วมชุมชน วัด จิตอาสา
- ภารกิจที่ 8: หน่วยติดตามประเมินสถานการณ์ โดยศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

จากลักษณะโครงสร้างองค์การ และ 8 กลุ่มภารกิจของนครปากเกร็ดโมเดล มีข้อสังเกตว่า นครปากเกร็ดโมเดลมีลักษณะโครงสร้างที่ยืดหยุ่น มีความไม่เป็นทางการสูง ประชาชนสามารถเข้าถึงเทศบาลได้ทันทีและเจ้าหน้าที่ของเทศบาลมีความใกล้ชิดกับประชาชน ยึดเป้าหมายในการดำเนินงาน มีรูปแบบการประสานงานและสื่อสารในระดับเดียวกันมากกว่าการสั่งการ เน้นการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนทั้งที่อาศัยในคันกันน้ำและนอกคันกันน้ำ อาสาสมัครทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ มีวัดเป็นศูนย์กลางในการประสานความเข้าใจ และขอความร่วมมือจากทุกส่วน นครปากเกร็ดโมเดลจึงเป็นรูปแบบของการบูรณาการงานท้องถิ่น และอาศัยความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ เมื่อพิจารณาจะพบลักษณะเด่นของแต่ละกลุ่มภารกิจ และแต่ละกลุ่มภารกิจมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ทั้งนี้พบว่ากลุ่มภารกิจที่เป็นเสมือนแกนหลักของนครปากเกร็ดโมเดล คือ ความร่วมมือของ เทศบาล วัด บ้าน (ชาวบ้าน) จึงอาจกล่าวได้ว่า นครปากเกร็ดโมเดลเป็นนวัตกรรมท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อแก้ปัญหาทุกภัย ซึ่งเน้นการดำเนินงานตามเป้าหมายและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยกระบวนการสื่อสารทั้งในพื้นที่ระหว่างเทศบาลนครปากเกร็ด กับชาวบ้านและการสื่อสารกับพื้นที่ใกล้เคียงกับเทศบาลนครปากเกร็ดรับข่าวสารและตรวจสอบสถานการณ์น้ำก่อนจะกระจายข่าวให้กับประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ ทำให้เกิดความผูกพันกันอย่างเหนียวแน่นในพื้นที่และเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับพื้นที่โดยรอบ เช่น มีการอาศัยรูปแบบความสัมพันธ์ในระดับที่ไม่เป็นทางการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อาศัยการมีส่วนร่วมและความยินยอมของประชาชนด้วยการทำข้อตกลงกันระหว่างชาวบ้านนอกคันกันน้ำและในคันกันน้ำ อาศัยตัวแทนของสถาบันที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ วัดซึ่งเป็นศูนย์กลาง โดยมีเจ้าอาวาสทำหน้าที่เสมือนผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งและประสานความเข้าใจอันดีให้เกิดขึ้นในพื้นที่เมื่อเกิดการแย่งชิงทรัพยากร เช่น กรณีความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับเทศบาล เนื่องจากชาวบ้านต้องการนำกระสอบทรายที่เตรียมเอาไว้ป้องกันพื้นที่ส่วนรวมนำไปป้องกันบ้านตัวเองเพียงจุดเดียว หากเป็นเช่นนั้นน้ำจะทะลักเข้าท่วมชุมชนทั้งหมด จึงต้องมีการสร้างความเข้าใจให้ชาวบ้านยอมรับและร่วมมือกับทางเทศบาล และการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมตัดสินใจ ยึดผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก รวมไปถึงการติดตามสถานการณ์ต่างๆ ความเข้าใจสภาพธรรมชาติของน้ำ การเข้าใจสภาพแวดล้อมที่รายล้อมพื้นที่ เทศบาลนครปากเกร็ดจึงทำให้เทศบาลสามารถต่อสู้กับมวลน้ำและผ่านภัยพิบัติครั้งนั้นไปได้ นอกจากนี้ พบว่านครปากเกร็ดโมเดลมีคุณลักษณะสอดคล้องกับนวัตกรรมท้องถิ่นของไทย ซึ่งมีคุณลักษณะร่วมกันอย่างน้อย 5 ประการ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548) ดังนี้

ประการที่ 1: การกระจายอำนาจทำให้เกิด “เจ้าภาพ” และ “เวทีการตัดสินใจของพลเมือง” เจ้าภาพคือ หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ มีภารกิจบทบาทและมีทรัพยากรหรือเป็นตัวแสดงหลัก ซึ่งจะทำหน้าที่กระตุ้นให้เกิดการอภิปราย การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การระดมความคิด การ

มีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจของท้องถิ่น สะท้อนรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การตัดสินใจร่วมกัน (Collective decision)

ประการที่ 2: นวัตกรรมท้องถิ่นแต่ละประเภทมีจุดเริ่มต้นและคุณลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น นวัตกรรมในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เกิดจากปัญหาและความตื่นตัวของชุมชน ความแตกต่างนั้นขึ้นอยู่กับบริบทของสังคม/ ชุมชน หรือปัญหาของชุมชน

ประการที่ 3: นวัตกรรมท้องถิ่นที่เกิดขึ้นต่างพื้นที่ อาจมีความคล้ายคลึงในเชิงวิธีการ ข้อเสนอคือ ปรับใช้ได้ เรียนรู้ ถ่ายทอด เรียนรู้จากกันและกัน (Knowledge management) การจัดการความรู้ของท้องถิ่นให้เป็นระบบจะเป็นประโยชน์

ประการที่ 4: นวัตกรรมท้องถิ่นบางประเภทมีลักษณะเฉพาะตามเงื่อนไขบริบทแวดล้อม ดังนั้น การศึกษาแลกเปลี่ยนจะต้องทำด้วยความเข้าใจและระมัดระวัง ต้องเข้าใจตัวแปรของแต่ละชุมชน บริบทของชุมชน

ประการที่ 5: นวัตกรรมท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นเป็นลูกโซ่ กระบวนการต่อเนื่อง ลักษณะเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เช่น กระบวนการต่อเนื่องจากนวัตกรรมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เชื่อมโยงกับนวัตกรรมด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะ น้ำเสีย การจัดการด้านทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม

โดยสรุปลักษณะโครงสร้างของเทศบาลนครปากเกร็ดในการจัดการอุทกภัยผ่านการศึกษา รูปแบบของนครปากเกร็ดโมเดลสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ของโครงสร้างที่ไม่เป็นทาง บูรณาการทุกหน่วยงานตามภารกิจ มีการวางแผนและดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยเทคโนโลยีการสื่อสาร ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนทางความคิดอย่างสร้างสรรค์นำไปสู่การเสนอแนวทาง และการร่วมมือกันของชุมชน อาสาสมัคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการกับภัยพิบัติ โดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

สรุปข้อค้นพบด้านการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด โดยพิจารณาในมิติของความเป็นอิสระด้านการถ่ายโอนภารกิจและการรับโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร การบริหารบุคลากรของท้องถิ่น การบริหารการคลังและงบประมาณของเทศบาลนครปากเกร็ด การแก้ไขกฎหมายและลักษณะโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเพียงปัจจัยเกื้อหนุนเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการจัดการกับภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระภายใต้ข้อจำกัดในแต่ละด้าน ทั้งนี้พบว่า หน่วยวิเคราะห์

ระดับชุมชน หรือประชาชนในพื้นที่จะให้ความสำคัญในมิติอื่นๆ ได้แก่ ความเข้าใจธรรมชาติของพื้นที่ การมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ อาสาสมัคร เทศบาลและภาคเอกชน ความเสียสละของชุมชนซึ่งเป็นพื้นที่นอกคั่นกันน้ำ ประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่และประชาชนในการจัดการอุทกภัย การสื่อสาร การประชาสัมพันธ์ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ดที่สะท้อนผ่านนครปากเกร็ดโมเดล ในขณะที่หน่วยวิเคราะห์ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมองเห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจมากกว่าหน่วยวิเคราะห์ในระดับชุมชน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองเห็นข้อจำกัดต่างๆ ภายใต้ระเบียบข้อบังคับ และกฎหมายที่จำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของเทศบาลมีความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่หน่วยวิเคราะห์ทั้งในระดับชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การจัดการกับอุทกภัยจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมในลักษณะของเครือข่าย ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ แรงงานคนจากอาสาสมัคร และประชาชนในการสอดส่อง สังเกตการณ์ ระดมทรัพยากร สิ่งของจำเป็น ได้แก่ วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ พร้อมกันนั้นควรแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการในภาวะฉุกเฉินให้ทันกับสถานการณ์

5.1.6 สรุปปัญหาด้านการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อมีการปฏิรูปการเมืองในปี พ. ศ.2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน มาตรา 78 และมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ. ศ. 2542 โดยสรุปกฎหมายทั้งสองฉบับมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การจัดบริการสาธารณะ การถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนบุคลากรและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น การพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของผู้บริหารและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถ และยังเป็นแนวทางในการเตรียมการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ โดยสรุปแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้ความสำคัญเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและให้ความสำคัญเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง กล่าวคือ มีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มหน้าที่ มีการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร ตลอดจนการกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และการจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น การเพิ่มศักยภาพทางการคลังท้องถิ่นโดยการกำหนดสัดส่วนของรายได้ที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาลภายใน

ปีงบประมาณ 2549 เพื่อเป็นเครื่องมือในการปกครองตนเองแก่ท้องถิ่น แต่กระนั้น จากการศึกษาสภาพความเป็นจริงดังกรณีศึกษาด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและอิสระในการปกครองตนเองภายใต้ข้อจำกัดบางประการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหาการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ดังนี้

ปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ขาดการสนับสนุนจากภาครัฐ เนื่องด้วยภาครัฐเห็นว่า เป็นภารกิจที่เทศบาลสามารถจะเลือกทำได้ ซึ่งหากเทศบาลมีศักยภาพเพียงพอก็สามารถบริหารจัดการได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วหากพิจารณาบริบทของปัญหาจะพบว่า อุทกภัยเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในหลายๆ พื้นที่และเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและการประสานในหลายหน่วยงาน ภาครัฐควรถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรผู้เชี่ยวชาญให้ท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบ หรือเป็นพื้นที่เสี่ยงภัย นอกจากนี้ พบว่าการถ่ายโอนภารกิจที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นการถ่ายโอนด้านโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น แนวกันน้ำ งานก่อสร้างงานดูแลรักษา ซ่อมแซมบำรุงเครื่องสูบน้ำ ชุดลอกแหล่งน้ำคูคลอง เป็นต้น แต่ภารกิจหลักด้านการจัดการภัยพิบัติยังถูกควบคุมโดยหน่วยงานส่วนกลางของภาครัฐ

จากการวิเคราะห์ผลการศึกษา พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถตอบสนองประชาชนขณะที่เกิดภัยพิบัติในพื้นที่ได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพกว่าหน่วยงานของส่วนกลาง เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชน เข้าใจพื้นที่และวิถีชีวิตของประชาชนมากกว่า ทั้งยังสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยความร่วมมือกันในชุมชน และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากขณะที่เกิดอุทกภัยต้องอาศัยวัสดุ อุปกรณ์จากท้องถิ่นอื่น ต้องมีการอำนวยความสะดวกในการขนส่งและประสานงานของท้องถิ่นอื่น การร่วมมือกันจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและจัดการกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่หน่วยงานส่วนกลางของภาครัฐสามารถส่งเสริมหรือสนับสนุนในเรื่องของข้อมูลสถานการณ์น้ำในภาพรวม การบริหารจัดการน้ำ และงบประมาณ รวมไปถึงบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ การแก้ไขหลักเกณฑ์ในการประกาศพื้นที่ภัยพิบัติฉุกเฉินเพื่อให้อิสระแก่ท้องถิ่นเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาในภาวะฉุกเฉินได้อย่างรวดเร็ว โดยภาครัฐสามารถควบคุมและตรวจสอบให้เป็นไปตามแบบแผนปฏิบัติโดยยึดเป้าหมายของภารกิจเป็นหลัก

“จากมุมมองของคนทำงานการปกครองส่วนท้องถิ่น ตอนปี พ.ศ. 2542 เราตื่นเต้นมากเมื่อรู้ว่า จะมีการกระจายอำนาจมายังท้องถิ่น แต่แล้วพบว่า ไม่ต่างจากเดิม มีแผนฯ มีคู่มือ แต่ไม่ได้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง การถ่ายโอนภารกิจก็คือกักไว้ บางอันกระจายบางอันไม่กระจายทั้งที่ควรจะให้ เพราะอาจจะไม่ยากให้งบบ่า หรือเวลาทำแล้วไม่ยกให้ท้องถิ่นดูแลมีความทับซ้อน เราคาดหวัง

ว่าจะออกกฎหมายลูกมา แต่ก็ไม่ออกเพราะอาจจะเสียผลประโยชน์ เสนออะไรไปเรื่องการกระจายอำนาจก็ไม่เห็นปรากฏ มีการประชุมเสียเงินมากมายในหลายพื้นที่ แต่ไม่มีผลปรากฏจริง” (เพชรดา เวชศรี, 2558)

ปัญหาด้านการถ่ายโอนบุคลากรและการบริหารบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าเทศบาลนครปากเกร็ดขาดเจ้าหน้าที่และผู้เชี่ยวชาญในงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครปากเกร็ดมีพื้นที่บริเวณกว้าง และความต้องการของประชาชนมีความหลากหลาย จึงส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในบางครั้ง แต่ในช่วงที่เกิดอุทกภัยเทศบาลได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชน และอาสาสมัครที่มาช่วยเหลือ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ชาวบ้านเข้าใจสถานการณ์ เข้าใจการทำงานของเทศบาลนครปากเกร็ด และข้อจำกัดในการบริหารของเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นอย่างดี เนื่องจากเทศบาลและประชาชนมีความใกล้ชิดกัน อีกทั้ง เทศบาลยังเปิดโอกาสให้ประชาชนแลกเปลี่ยนข้อมูล และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ประชาชนจึงเข้าใจสภาพปัญหาและการดำเนินงานของเทศบาล

ปัญหาด้านการบริหารการเงิน การคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าเทศบาลนครปากเกร็ดจะมีฐานภาษีขนาดใหญ่ สามารถจัดเก็บรายได้และมีเงินสะสมเพียงพอ แต่การเบิกงบประมาณจะสามารถดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือการประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นเขตภัยพิบัติ ซึ่งการเบิกจ่ายงบประมาณ หรือการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเบิกจ่ายไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553⁵³ นอกจากนี้ การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออาจเรียกว่า เงินสะสม ของท้องถิ่นเองก็มีความสำคัญเพราะกว่าจะรอเบิกจ่ายนั้นก็อาจไม่ทันการณ์ นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่า ตัวเงินไม่ใช่ปัจจัยหลักในการจัดการอุทกภัย แต่สิ่งจำเป็น คือ วัสดุ อุปกรณ์ ซึ่งพบว่าขณะที่เกิดอุทกภัยในหลายพื้นที่ทำให้ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการป้องกันอุทกภัย

“ไม่ได้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพราะเวลาน้ำท่วมหรือภาวะฉุกเฉิน เทศบาลก็จะตัดสินใจทำอะไรต้องถามจังหวัด ในสภาวะฉุกเฉินคุณต้องปลดล็อกให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการหรือประสานงานกันได้เองจะในท้องที่ใดก็ตาม แต่นี่คือ ไม่กระจายจริงๆ ต้องมีกรณียกเว้น” (เพชรดา เวชศรี, 2558)

⁵³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553, (2553).

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร การบริหารการเงินการคลัง ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาด้านการแก้ไขกฎหมายและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม แม้ว่ากฎหมายจะมีการให้อำนาจและอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ แต่ในความเป็นจริงแล้วยังไม่สามารถกระจายอำนาจได้ตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากหน่วยงานราชการซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือทำการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ยินยอมที่จะถ่ายโอน ในขณะที่เดียวกันท้องถิ่นบางแห่งก็ขาดความพร้อม ฉะนั้นแล้ว การปฏิบัติที่เกิดขึ้นจึงยังไม่สอดคล้องกับแนวทางในการปฏิบัติที่ได้กำหนดไว้ ท้องถิ่นจึงต้องอาศัยความร่วมมือรูปแบบอื่นๆ เช่น ความร่วมมือกันของประชาชน อาสาสมัคร ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ นอกเหนือจากการสนับสนุนของภาครัฐเพราะในภาวะฉุกเฉินที่ต้องการการตัดสินใจ การตอบสนองต่อสถานการณ์ และการให้ความช่วยเหลือประชาชนอย่างเร่งด่วน ไม่สามารถดำเนินการได้หากอยู่ภายใต้ข้อบังคับของราชการส่วนกลาง กฎหมายและข้อบังคับที่ใช้อยู่จึงควรได้รับการแก้ไข และดำเนินการกระจายอำนาจให้มีความชัดเจนมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป ภาครัฐดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่ชัดเจน ส่วนราชการจำนวนมากพยายามจะขอชะลอการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบ่อยครั้งที่พบว่า การถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการมิได้กระทำด้วยความตั้งใจ เช่น มีการถ่ายโอนอุปกรณ์หรือเครื่องมือที่ชำรุดเสียหายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน เช่น ภาครัฐมอบถุงยังชีพให้กับผู้ประสบภัยในพื้นที่แต่ที่จริงแล้วผู้ประสบภัยต้องการและขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ในการป้องกันอุทกภัย นอกจากนี้พบว่า บุคลากรและงบประมาณอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนกลาง สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการอุทกภัยในพื้นที่ได้อย่างเป็นอิสระ

5.2 ข้อค้นพบด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากการสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มโดยมีผู้ร่วมวงสนทนาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนและตัวแทนของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครปากเกร็ดทั้งหมด 8 ท่าน ในประเด็นหลักเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ซึ่งสามารถสรุปข้อค้นพบ ตลอดจนปัญหา และข้อเสนอแนะตามลำดับ ดังนี้

5.2.1 ข้อค้นพบด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้และการสนทนากลุ่มด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานโดยอาศัยลักษณะการมีส่วนร่วมในแต่ละระดับของ IAP2 หรือ Public

Participation Spectrum ดังแผนภาพที่ 2.1 พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการอุทกภัย มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับลักษณะการมีส่วนร่วม ดังนี้

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 1 กล่าวคือ มีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน (Inform) โดยในภาพรวมเทศบาลนครปากเกร็ดมีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจ การคลังท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบอย่างทั่วถึงในแผนพัฒนา 3 ปี ของเทศบาลนครปากเกร็ด

สำหรับด้านการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลนครปากเกร็ดมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ โดยเป็นข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย อีกทั้งยังสามารถสื่อสารและให้ข้อมูลกับประชาชนได้ในหลายช่องทาง เช่น การจัดทำสื่อ เว็บไซต์ ป้ายประชาสัมพันธ์ เสียงตามสาย การส่งข้อความสั้น (SMS) รถเคลื่อนที่ นอกจากนี้ ยังมีการให้ข้อมูลข่าวสารผ่านตัวแทนของชุมชนโดยตรง

“ประชาชนก็ได้รับข่าวสารจากประธานชุมชน (หอกระจายข่าว) เราเข้าไปติดต่อโดยตรงได้เลย” ผู้ร่วมสนทนากลุ่ม (ตัวแทนชาวบ้าน)

“ส่วนมากใช้เสียงตามสาย แต่บางชุมชนคิดเองว่าจะแจ้งกับคนในชุมชนอย่างไร จะใช้เสียงตามสาย เสียงเพลง ไซรด์ ใช้ป้ายประชาสัมพันธ์ สายด่วน” (เพชรดา เวชศรี, 2558)

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 2 กล่าวคือ มีการปรึกษาหารือ (Consult) ระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน เช่น มีการสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ

ในด้านการจัดการอุทกภัย พบว่า ประชาชนมีส่วนในการติดตามและรายงานสถานการณ์ให้กับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลได้ทราบ อีกทั้งยังพบว่า ประชาชนมีความเข้าใจในสภาพพื้นที่ของชุมชนเป็นอย่างดี เมื่อจุดใดมีความเสี่ยงหรือเป็นจุดที่เกิดน้ำท่วมทะเลาะ ประชาชนจะรีบแจ้ง และแนะนำให้เจ้าหน้าที่เข้าไปทำการซ่อมแซมได้ถูกจุด นอกจากนี้ การสื่อสารระหว่างประชาชนในชุมชนเป็นเสมือนกระบอกเสียงในการระดมกำลังพลเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

“ปี 38 ยังไม่มีระบบ เราใช้วิธีสังเกตแล้วแจ้งกับชุมชน ชุมชนก็จะประสานงานกับเจ้าหน้าที่ สท. ผู้นำของเทศบาล เช่น โทรคุยโดยตรงกับนายกฯ เพราะพื้นที่เราเป็นจุดเสี่ยง และเป็นพื้นที่สถานสงเคราะห์ ประชาสัมพันธ์แบบปากต่อปาก เป็นการบอกต่อกันเป็นทอดๆ” ผู้ร่วมสนทนากลุ่ม (ตัวแทนชาวบ้าน)

“ปกติทุกเดือนจะได้รับแจ้งปัญหาจากชาวบ้านเวลาประชุม แต่เมื่อมีน้ำท่วมเราเปลี่ยนไปประชุมริมน้ำให้เห็นสภาพจริง สิ่งการในพื้นที่และทำให้เกิดความอยากจะเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็น ชาวบ้านรู้และเข้าใจ เห็นสภาพจริงก็จะเกิดผลในส่วนรวมจะสื่อสารแค่เทศบาลกับตัวแทนชุมชนไม่ได้ และเรามีสายด่วนให้ชาวบ้านแจ้งข้อมูลและสอบถามข้อมูลเป็นการสื่อสารสองทาง เป็นการตรวจสอบข้อมูลซึ่งกันและกันลดความสับสนจากข้อมูลที่มาจากหลายช่องทาง เป็นข้อมูลที่ไม่แน่นอนและสร้างความตื่นตระหนกให้กับชาวบ้าน” (เพชรดา เวชศรี, 2558)

“การประชุมหัวหน้าส่วน และหัวหน้าส่วนออกสำรวจ เป็นการกระจายอำนาจให้แต่ละส่วน คนที่มีประสบการณ์ ไปดูที่เกิดเหตุ ซึ่งชาวบ้านคือ คนชี้จุด รู้พื้นที่ดีที่สุด หัวหน้าสั่งงานและให้อำนาจหัวหน้าฝ่าย ชาวบ้านช่วยชี้จุดล่อแหลม ชาวบ้านรู้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ เพราะเจ้าหน้าที่ไม่ใช่คนในปากเกร็ด ร่วมกันแจ้งข่าวไม่ใช่รับข่าวสารแต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นการแลกเปลี่ยน แจ้งข่าวกัน การรายงานโดยตรงใช้สายด่วน รวมทั้งปากต่อปาก” (นิรันดร์ เปิดชั้น, 2558)

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 3 กล่าวคือ ให้เข้ามามีบทบาท (Involve) โดยเทศบาลนครปากเกร็ดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การกำหนดนโยบาย กำหนดวิธีการทำงานหรือแนวทางการจัดการภัยพิบัติ มีการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกัน เทศบาลยอมรับข้อเสนอแนะ และมีการตัดสินใจร่วมกันกับภาคประชาชน เช่น การจัดทำแผนชุมชน การทำประชาคม

“ชาวบ้านช่วยเหลือกัน คนที่ไม่ท่วมก็มีจิตอาสา ลงแรงทำกับข้าวมา มากรอกกระสอบทราย ลงเงิน เรี่ยไรเงินมาช่วย ภาพที่ผมเห็นคือการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่ได้ค่าตอบแทนนั้นดีมาก ช่วยเรื่องน้ำท่วมได้มากจริงๆ ช่วงก่อนน้ำท่วม ก็มีการประชุม ทางเทศบาลจะมีสมาชิกเทศบาล และตัวแทนจากชุมชน 63 ชุมชนมีสิทธิ์เสนอความเห็นในที่ประชุม มีตำรวจ ทหาร องค์กรโทรศัพท สาธารณูปโภคทุกภาคส่วน มาประชุมเดือนละครั้งทำให้เราทราบความต้องการของชาวบ้าน ช่วงที่เกิดน้ำท่วม ร่วมกันระดมวิทยากรกรอกกระสอบทราย ทำอาหาร ความร่วมมือคือไม่ได้แยกส่วน มองว่าประชาชนไม่ใช่คนร้องเรียน แต่เป็นคนเสนอ ในสิ่งที่เรามองไม่เห็น เค้ามมีส่วนร่วมมีไอเดีย ถ้าเราทำได้ และงบบฯ พอเพียงเราก็จะทำ เช่น เรื่องถนนหนทางที่เราไม่ได้ทำ แต่เมื่อเค้ามเสนอเราทำได้ เราก็ไปทำให้เค้า” (วิรัตน์ บรรดาศักดิ์, 2558)

“เนื่องจากช่วงระยะเวลาในปี 2538 มีน้อยมาก ส่วนในปี 2554 ก็มีการสั่งการเป็นหลัก เพราะไม่ทันการณ์เป็นการสั่งการเฉพาะหน้าเลย แต่ภายหลังให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและเอาข้อมูลไปใส่ในแผนชุมชน ชุมชนเข้ามาทำแผนพัฒนากับเทศบาลนครปากเกร็ด เพราะชุมชนจะทราบว่าพื้นที่ไหนโดนน้ำท่วมก็เอาไปใส่ในแผนพัฒนาของเทศบาล การจัดทำแผนชุมชน มีการทำประชาคม” (เพชรดา เวชศรี, 2558)

“การประชุมร่วมกับชุมชน และเจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุขภาค ถ้าใครมีเรื่องร้องเรียนเราก็รับเรื่องไว้จัดการ เมื่อทราบปัญหาก็ดำเนินการแก้ไข”(นิรันดร์ เปิดชั้น, 2558)

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 4 กล่าวคือ มีการสร้างความร่วมมือ (Collaborate) เป็นการมีส่วนร่วมในระดับสูง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนทำงานร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจ ทั้งนี้พบว่า ในการตัดสินใจจะเป็นไปในลักษณะของการรับฟังความคิดเห็นมากกว่าการตัดสินใจผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายโดยตรง เนื่องจากเทศบาลนครปากเกร็ด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีพื้นที่กว้างและมีประชากรที่หลากหลาย ดังนั้นการตัดสินใจร่วมกันโดยตรงจึงเกิดขึ้นได้ยาก แต่เป็นไปในลักษณะของการขอความเห็นชอบและพยายามสร้างความร่วมมือด้วยการสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจ

“ท้องถิ่นหรือเทศบาลนั้นดูแลผลประโยชน์ของคนในท้องถิ่นเอง ดังนั้น แน่ใจว่าเราต้องตอบสนองความต้องการของชาวบ้านให้ได้มากขึ้น เช่น เดิมฝนตกน้ำท่วม สามวันน้ำลด แต่ตอนนี้สามชั่วโมงน้ำต้องลด ไฟดับครึ่งวันเดิมไม่เป็นไร แต่ตอนนี้หนึ่งชั่วโมงทนไม่ได้แล้ว เพราะชาวบ้านเองก็มีความต้องการมากขึ้น ปัจจัยที่ต้องการไม่ใช่แค่ปัจจัย 4 เราต้องตอบโจทย์ชาวบ้านให้ได้ และยึดหลักการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน” (วิรัตน์ บรรดาศักดิ์, 2558)

“ในกระบวนการตัดสินใจเรามีตัวแทนจากชุมชนมาเป็นคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลนครปากเกร็ด จะมีหน้าที่พิจารณาแผนพัฒนาเทศบาลนครปากเกร็ด และเงินที่จะได้รับเงินในการพัฒนาเทศบาล” (เพชรดา เวชศรี, 2558)

“การตัดสินใจนั้นคือ เราทำในสิ่งที่ชาวบ้านยอมรับ เช่น การสร้างบ่อสูบน้ำเราต้องได้รับความเห็นชอบ ศึกษาผลกระทบต่างๆ ถ้าชาวบ้านไม่ยินยอมเราก็ทำไม่ได้ เราไม่ใช่ผู้ตัดสินใจในทุกกรณี เพราะชาวบ้านรู้พื้นที่มากกว่าเรา บางจุดเราไปแก้ปัญหา แต่เราไม่รู้เรื่องน้ำไหลวน ชาวบ้านบอกเรา และเราทำตาม แบบนี้คือ ชาวบ้านคือ เจ้าของพื้นที่จริงๆ เนื่องจากเราไม่มีข้อมูลเลยในปี 38 แต่ชาวบ้านเท่านั้นที่จะทราบว่า บล็อกน้ำจุดนี้น้ำจะไปไหน ชาวบ้านชี้จุด และสั่งเราทำเลย ตรงนี้คุณต้องทำ ตรงนี้” (นิรันดร์ เปิดชั้น, 2558)

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 5 กล่าวคือ ให้อำนาจหรือเสริมพลังแก่ประชาชน (Empower) เพื่อให้ประชาชนสามารถตัดสินใจและแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการประชาคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของภารกิจ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่สนับสนุน ทั้งนี้พบว่า มีการทำประชาคมเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนในการตัดสินใจทางอ้อม แต่ยังไม่มีการมอบอำนาจหรือให้ประชาชนเป็นเจ้าของภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่นโดยตรง

“ต้องอาศัยเรื่องของความพร้อมและความกล้า ซึ่งก็ยังไม่ชัดเจนในส่วนนี้ อาจจะมีโครงการ SML หรือกองทุนที่ใกล้เคียงแต่ยังไม่ได้ empower ที่แท้จริง” (วิรัตน์ บรรดาศักดิ์, 2558)

“ในส่วนที่จะให้ชาวบ้านทำเอง จะว่าเค้าไม่มีบทบาทก็คงไม่ได้ เรามีการทำประชาคม และชาวบ้านไม่เห็นด้วยทำให้โครงการหยุดไปหรือบางครั้งโครงการก็ถูกเปลี่ยนรูปแบบ เรายอมรับในอำนาจของประชาชนแต่ต้องยอมรับว่าโครงการจะดำเนินต่อไปไม่ได้ เป็นทางสองแพร่ง (dilemma) ชาวบ้านไม่ยอมได้ แต่รัฐบาลหรือท้องถิ่นยอมได้ แต่เราทำตามความต้องการของชาวบ้านเป็นการกลับมาทบทวนหรือเปลี่ยนแปลงโครงการ ดังนั้น เราต้องกลับมาพิจารณาว่าเราจะได้อะไรจากกระบวนการตัดสินใจของชาวบ้าน และค่อนข้างยุ่งยาก” (เพชรดา เวชศรี, 2558)

เมื่อพิจารณาแล้ว พบว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กล่าวมานั้นสะท้อนให้เห็นบทบาทของความเป็นพลเมืองตามข้อเสนอของ IBM Center for The Business of Government (2014) กล่าวคือ ประชาชนในชุมชนเขตเทศบาลนครปากเกร็ด มีความเข้าใจบริบทของท้องถิ่น รับทราบ มีความกังวลและเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาอุทกภัยและปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตน ทั้งนี้ ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นประโยชน์เพื่อปรับปรุงบริการสาธารณะหรือเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้และสะท้อนระดับความพึงพอใจเกี่ยวกับการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนพัฒนาแนวทางในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่แก้ปัญหาให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การพัฒนาแนวคิดและรูปแบบการสื่อสารด้วยสัญญาณเพลงในขณะที่เกิดอุทกภัยของชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3 อีกทั้ง ยังพบว่า ประชาชนมีส่วนอย่างมากในการกระตุ้นให้คนในชุมชนเกิดการรับรู้ เข้าใจปัญหาต่างๆ และร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่น ผ่านการทำประชาคมให้เกิดการรับรู้ขยายเป็นวงกว้าง จะเห็นได้ว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการระบุปัญหา ค้นหาสาเหตุ ร่วมกันวางแผน ร่วมกันตัดสินใจ และปฏิบัติงานและมีส่วนในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในการแก้ปัญหาเหล่านั้น

นอกจากข้อค้นพบด้านการมีส่วนร่วมข้างต้น พบว่า การมีส่วนร่วมทั่วไปของเทศบาลนครปากเกร็ดสอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้กำหนดสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน⁵⁴ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกล.), 2556) โดยสรุป ดังนี้

- ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้วางหลักทั่วไปไว้ว่า ประชาชนสามารถ รับรู้ รับทราบ และเข้าตรวจสอบเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอื่นของทางราชการได้เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็น และใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างมี

⁵⁴อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกล.) (2556)

ประสิทธิภาพ ดังนั้น ประชาชนในท้องถิ่นย่อมสามารถตรวจสอบ รับทราบข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

- ประชาชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ดังนั้น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้สมตามเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนได้ ประชาชนจึงต้องมีส่วนร่วมด้วย หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำองค์กรภาคเอกชน หรือองค์กรภาคประชาชน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนา ตลอดจนการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและติดตามประเมินผล

- สิทธิการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชน ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543) มีข้อที่สนับสนุนการดำเนินการเศรษฐกิจในชุมชนภายใต้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนสามารถรวมกลุ่มทางอาชีพ และเสนอโครงการเพื่อขอยืมเงินทุนโดยผ่านคณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา

- การใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปกป้องสิทธิของตนเองโดยใช้อำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าเป็นไปโดยชอบหรือไม่

- การใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน สิทธิในการตรวจสอบงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากการมีส่วนร่วมในการซื้อและการจ้างประชาชนย่อมต้องได้รับสิทธิในการตรวจสอบกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานที่กำหนดไว้ในแผนงาน สำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่ายที่แสดงในรูปตัวเลข จำนวนเงิน ดังนั้น เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด ทั้งงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการหรือสำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนทราบ

จากข้อค้นพบลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนของเทศบาลนครปากเกร็ด ผู้ศึกษามีข้อสังเกต 3 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 มีความแตกต่างจากลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 เนื่องจากในปี พ.ศ. 2538 ประชาชนยังไม่เข้าใจสถานการณ์ จึงเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างประชาชนด้วยกันและประชาชนกับเทศบาล เนื่องจากประชาชนพยายามนำกระสอบทรายมาป้องกันน้ำบ้านตัวเองก่อนที่จะร่วมมือกันป้องกันพื้นที่ส่วนรวม แต่ในช่วงที่เกิดมหาอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ประชาชนเข้าใจความรุนแรงของสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น มีความเสียสละร่วมแรงร่วมใจกันป้องกันไม่ให้น้ำท่วมถนนหลัก เพื่อสามารถที่จะสัญจรไปมาได้ อีกทั้ง เทศบาลมีความพร้อมในการจัดการอุทกภัย มีประสบการณ์ มีความเข้าใจในการสื่อสาร ทูมเทเพื่อสร้างความไว้วางใจกับประชาชนจึงทำให้ได้รับความร่วมมือที่ดีขึ้นเช่นกัน

ประการที่ 2 การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นไม่จำกัดเฉพาะการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนกับเทศบาลเท่านั้น แต่ยังพบว่า เกิดความร่วมมือในหลายระดับ เช่น ความร่วมมือกันในระดับชุมชนท้องถิ่น และชุมชนโดยรอบ ดังจะเห็นได้จากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความเสียสละและช่วยเหลือกัน ความร่วมมือกันภายในชุมชน และผ่านรูปแบบคณะกรรมการชุมชน หรือประธานชุมชน ความร่วมมือจากอาสาสมัครทั้งในและนอกพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด ความร่วมมือของหน่วยงานภาคเอกชน ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ ห้างสรรพสินค้า หมู่บ้านจัดสรร รวมไปถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งความร่วมมือลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับ เครือข่าย (Network) โดย วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) ให้ความหมายว่า เป็นลักษณะการจัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานจำนวนหลายแห่งในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยกันและกัน โดยที่มิได้มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจควบคุมหรืออำนาจสั่งการเหนือกว่าองค์กรอื่นๆ ซึ่งจากการมีส่วนร่วมด้านการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ดจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นมีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Reciprocal relationship) โครงสร้างความสัมพันธ์มีลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเกิดปฏิสัมพันธ์ในแนวระนาบ (Horizontal) เป็นการร่วมมือ ช่วยเหลือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันมากกว่าการสั่งการ ทั้งนี้ การทำงานแบบเครือข่ายมีเงื่อนไขหลักสองประการที่ต้องพิจารณา ได้แก่

1. ระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Civic involvement) สะท้อนถึงการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนหรือชุมชนเข้ามาจัดการ/แก้ไขปัญหาท้องถิ่นอย่างน้อยเพียงใด
2. ระดับการกระจายตัวของข้อมูล ทรัพยากร และความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จ (Sharing of information, resources, and responsibility)

ประการที่ 3 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมต้องพิจารณาถึงข้อจำกัดระดับปัจเจกบุคคลของประชาชน เนื่องจากเทศบาลนครปากเกร็ดมีชุมชนอยู่ถึง 63 ชุมชน ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ มี

ประชากรรวมทั้งสิ้น 182,960 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 เมษายน 2557) และประชาชนมีความหลากหลาย หากต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกๆ ด้าน หรือต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วมในทุกๆ ระดับจึงอาจเป็นไปได้ยาก หากประชาชนไม่มีความเข้าใจในเรื่องสิทธิของตน ขาดข้อเท็จจริงในด้านที่ต้องมีส่วนร่วม หรือขาดศักยภาพที่จะเข้าร่วมในด้านต่างๆ ดังนั้น จึงควรส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิของความเป็นพลเมือง ให้ความรู้ และข้อมูลด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพัฒนาให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในฐานะพลเมือง (Citizenship) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง

5.2.2 ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมและข้อเสนอแนะ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบข้อจำกัดด้านการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน กล่าวคือ การมีส่วนร่วมระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องมีการพิจารณา และตัดสินใจอย่างเหมาะสม เป็นธรรม ได้รับการยอมรับ และเกิดประโยชน์สูงสุดกับท้องถิ่น เช่น การส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยให้ชุมชนเสนอแผนชุมชน สมาชิกสภาเทศบาลเสนอโครงการต่างๆ ในกระบวนการตัดสินใจต้องพิจารณาทั้งในด้านความสำคัญ ความเร่งด่วน ความเหมาะสมของโครงการนั้นๆ และเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมทั้งสองฝ่าย ต้องพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างระมัดระวัง การทำข้อตกลงหรือต่อรองกัน บางครั้งเมื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากๆ โดยที่ประชาชนยังไม่พร้อม จึงเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนด้วยกันเอง เช่น การเรียกร้องจากกลุ่มผลประโยชน์ที่ต่างกัน จึงต้องอาศัยผู้มีอำนาจในการตัดสินใจหรือให้เทศบาลไปแก้ปัญหา ดังนั้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นจึงต้องคำนึงถึงความสมดุลของข้อเรียกร้องระหว่างกลุ่มต่างๆ อีกทั้ง ยังต้องระวังการผูกขาดอำนาจเฉพาะกลุ่ม เช่น การเป็นตัวแทนของชุมชน หรือตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาว ซึ่งอาจทำให้เกิดความยากลำบากในการตรวจสอบ เสี่ยงต่อการเกิดประโยชน์ทับซ้อน และเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่

5.3 ข้อค้นพบด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด

ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากการสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มในประเด็นด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดพบว่า แนวทางการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ดมีความสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานและแนวคิดการจัดการภัยพิบัติตามวงจรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก (Proactive Approach in Disaster Management) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

5.3.1 ข้อค้นพบด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานและการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก

จากการทบทวนข้อมูลเอกสารของ ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย และวาตภัย เทศบาลนครปากเกร็ด (2554) การสำรวจพื้นที่ การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม ผู้ศึกษาพบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดมีแนวทางการจัดการภัยพิบัติ ดังนี้

ในการพิจารณาสถานการณ์อุทกภัยเพื่อจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจะเริ่มจากการพิจารณาสาเหตุของอุทกภัย ซึ่งทั่วไปแล้วอุทกภัยที่เกิดขึ้นนั้น มีสาเหตุหลัก 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรกเกิดจากน้ำท่วมขังจากน้ำฝนซึ่งน้ำจะท่วมขังไม่นาน และประการที่สอง คือ เกิดพายุ น้ำท่วมจากน้ำเหนือ น้ำทะเลหนุนสูง ภาวะน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาล้นตลิ่งไหลเข้าสู่เขตเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของสถานการณ์อุทกภัยทั้งในปี พ.ศ. 2538 และปี พ.ศ. 2554

จากอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 กับ อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 พบว่า มีความแตกต่างกันทั้งในด้านผลกระทบ การบริหารจัดการและการช่วยเหลือเยียวยา กล่าวคือ จากประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด (นิรันดร์ เปิดชั้น, 2558) ขณะที่เกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 พื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมคือ พื้นที่เสียบริมแม่น้ำเจ้าพระยา จากวัดโพธิ์ทองบนจนถึงชลประทานปากเกร็ด คิดเป็นร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งหมด แม้ว่าปริมาณน้ำจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 จะมากกว่าอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 กล่าวคือ ปริมาณน้ำในปี พ.ศ. 2538 ประมาณ 2,000 ลบ. ม. ต่อวินาที ขณะที่ในปี พ.ศ. 2554 มีปริมาณน้ำประมาณ 3,800 ลบ. ม. ต่อวินาที ซึ่งขณะนั้นเทศบาลนครปากเกร็ดมีฐานะเป็นเทศบาลตำบล มีชุมชนเพียง 5 ชุมชน มีเครื่องมือและบุคลากรไม่พอเพียง กล่าวคือ มีบุคลากรเพียง 300-500 คน แต่ในปี พ.ศ. 2554 เกิดมหาอุทกภัย นายกเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่อาศัยประสบการณ์เข้ามาบริหารจัดการ และได้รับความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน มีบุคลากรจำนวนพันกว่าคน และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบต่างกัน กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2538 มีเพียงหน่วยงานหลักที่ดูแล ได้แก่ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักปลัดเทศบาล และสำนักการช่าง แต่ในปี พ.ศ. 2554 พบว่า นอกจากสองหน่วยงานหลักแล้วยังมีหน่วยงานอื่นๆ ของเทศบาลนครปากเกร็ด ได้แก่ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองสวัสดิการและสังคม กองวิชาการและแผนงาน มีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยที่ได้รับมอบหมายภารกิจตั้งที่ระบุไว้ในนครปากเกร็ดโมเดล ดังนั้น อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 จึงได้รับผลกระทบน้อยกว่า โดยพื้นที่ที่น้ำท่วมคิดเป็นร้อยละ 5 ของพื้นที่ทั้งหมด

ด้านแผนและนโยบายในภาพรวมของเทศบาลนครปากเกร็ด การจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่นนั้นจะจัดทำในหลักการเดียวกันทั้งประเทศ แต่จะแตกต่างกันไปในรายละเอียดของแต่ละพื้นที่แต่สามารถประสานงานภายในจังหวัดเดียวกันได้ มีโครงการต่างๆ ที่ระบุในแผน รวมทั้งแผนในการ

จัดการภัยพิบัติซึ่งอยู่ในด้านของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีการจัดทำแผนฉุกเฉิน มีการมอบหมายภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่บุคลากรด้านต่างๆ อย่างชัดเจน

ในด้านการจัดการอุทกภัยเทศบาลนครปากเกร็ดจะจัดทำแผนชุมชนโดยเฉพาะในพื้นที่ริมน้ำเจ้าภาพหลักคือ งานป้องกันและบรรเทาและสาธารณภัย โดยปกติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะเน้นด้านอัคคีภัย ซึ่งคนทั่วไปจะเรียกว่า “ดับเพลิง” จึงทำให้เข้าใจว่างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นเรื่องของดับเพลิงหรือป้องกันไฟไหม้เท่านั้น แต่จริงๆ แล้วงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้นครอบคลุมการจัดการสาธารณภัยหลายประเภททั้ง วาตภัย อัคคีภัย และอุทกภัย ทั้งนี้ ในด้านการจัดการอุทกภัยมีการแบ่งงานกันทำตามพื้นที่ต่างๆ ซึ่งหน่วยงานหลักของเทศบาล คือ สำนักการช่าง สำนักการช่างจะมีภารกิจหลักในการจัดทำข้อมูลระดับน้ำ รายงานสถานการณ์ จัดหาวัสดุอุปกรณ์ งานวิศวกรรมก่อสร้าง และการเข้าไปประเมินความเสียหายหลังเกิดอุทกภัยเมื่อพิจารณาตามวงจรการจัดการภัยพิบัติตามวงจรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก (Proactive Approach in Disaster Management) ซึ่งเป็นแนวคิดการจัดการภัยพิบัติแนวใหม่ ที่เน้นป้องกันและลดความเสี่ยงหรือผลกระทบที่จะเกิดจากภัยพิบัติ โดยวงจรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุกนี้ แบ่งออกเป็น 3 ช่วงหลักๆ กล่าวคือ ช่วงระยะก่อนเกิดภัยพิบัติ (Before Impact) ช่วงระหว่างเกิดภัยพิบัติ (During Impact) และหลังเกิดภัยพิบัติ (After Impact) สามารถสรุปภารกิจของสำนักการช่างได้ดังนี้

- ก่อนเกิดอุทกภัย

เจ้าหน้าที่จะออกสำรวจพื้นที่ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดทั้งในพื้นที่ซึ่งเคยเกิดอุทกภัยมาแล้ว และพื้นที่ซึ่งมีความเสี่ยง โดยก่อนเดือนตุลาคม มีการสังเกตการณ์ ดูระดับน้ำที่แม่น้ำ มีการประชุมกันระหว่างเทศบาลกับผู้นำชุมชน ทำการสำรวจสถานที่สำคัญต่างๆ สิ่งสาธารณประโยชน์ จำนวนอาคารบ้านเรือน จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในแต่ละพื้นที่ สำรวจท่อระบายน้ำไม่ให้เกิดการอุดตัน และริบดำเนินการขุดลอกท่อทางระบายน้ำและจัดเตรียมวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ต่างๆ ให้พร้อมเพื่อที่จะสามารถนำไปเตรียมรับสถานการณ์ ช่วยเหลือ หรือบรรเทาขณะที่เกิดอุทกภัยตลอดจนติดต่อประสานงานล่วงหน้าเกี่ยวกับเครื่องอุปโภคบริโภค ยารักษาโรค เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ทันทีเมื่อเกิดเหตุการณ์จริง มีการจัดตั้งหน่วยเตือนภัย เพื่อประสานงานกับหน่วยอาสาสมัครและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในการแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอุทกภัยและสาธารณภัยอื่นๆ เพื่อเตือนภัย และระดมเจ้าหน้าที่และกำลังอาสาสมัครโดยเร่งด่วนเมื่อเกิดภัยพิบัติ จัดตั้งหน่วยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดหาเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ ตลอดจนเครื่องมือสื่อสารไว้ให้พร้อม ซึ่งข้อมูลข้างต้นสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ของสำนักการช่าง (พันธศักดิ์ เรืองเรือ, 2557) ดังนี้

ภารกิจของสำนักการช่างในช่วงก่อนเกิดอุทกภัย:

1. การจัดทำข้อมูล เริ่มจากการรับฟังข่าวสาร หรือการรายงานระดับน้ำจากกรมอุทกนิยมหาวิทยาลัย ข้อมูลระดับน้ำปานกลาง จากกรมชลประทานซึ่งจะยึดจากเสาธงชาติของกรมชลประทานเป็นหลัก การศึกษาข้อมูลสถิติย้อนหลัง จากจุดนี้สะท้อนเห็นได้ว่า ข้อมูลและการจัดทำข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ตรวจสอบสถานีสูบน้ำและบ่อสูบน้ำ โดยเฉพาะในตำแหน่งของผมนั้นจะทำการศึกษาข้อมูลในเชิงสถิติและการรับเรื่องร้องเรียนจากชาวบ้านในจุดที่ล่อแหลมหรือมีความเสี่ยงเนื่องจากชาวบ้านย่อมมีวิถีชีวิตริมน้ำและรู้จักพื้นที่ของตนดีที่สุด

2. จากนั้นจึงจะทำการสำรวจพื้นที่ ทำการซ่อมแซมและออกแบบการป้องกันน้ำท่วม

3. เบิกจ่ายงบประมาณ เพื่อใช้ในการจัดหาวัสดุและการก่อสร้าง โดยหลักการก่อสร้างจะต้องศึกษาและคำนึงถึงลักษณะทางภูมิศาสตร์ประกอบกันไปด้วย เช่น การทำถนนวัดกู่และแนวทางกั้นน้ำไปตามคันแม่น้ำเจ้าพระยา

“เราได้รับการสนับสนุนเครื่องมือเครื่องใช้จากพื้นที่อื่นๆ ที่ท่านนายกฯ ติดต่อไป เช่น คันดินจากโรงเรียนขนส่งทหารบก และชาวบ้านในชุมชน จิตอาสาเข้ามาช่วยกัน จากปี 54 เรามีการเตรียมการตั้งแต่ตุลาคม ปี 53 เมื่อทราบข่าวพายุที่มาถึง จ.นครสวรรค์ พบว่าปริมาณน้ำเยอะ เราจึงรีบเตรียมการให้พร้อม” (นิรันดร์ เปิดชั้น, 2558)

- ขณะเกิดอุทกภัย

เมื่อเกิดอุทกภัยหรือน้ำท่วมฉับพลัน ระดับน้ำเพิ่มสูงขึ้นทำให้น้ำไหลเข้าพื้นที่ซึ่งต้องมีการขนย้ายของจากบ้านเรือนที่มีความเสียหาย แต่ขณะเกิดภัยพิบัตินั้นเส้นทางจราจรปกติไม่สามารถนำยานพาหนะเข้าไปได้ จึงจำเป็นต้องจัดหาอุปกรณ์ และเครื่องมือ เช่น เครื่องสูบน้ำ รถขุดตัก พร้อมเจ้าหน้าที่ให้ขุดลอกคูคลองทางระบายน้ำ จัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์สาธารณูปโภค ยานพาหนะ เช่น เรือท้องแบน เรือไม้ เรือยาง เพื่อเข้าช่วยเหลือในการขนย้ายสิ่งของ และอพยพผู้ประสบภัยออกจากอาคารบ้านเรือนไปยังพื้นที่ที่ปลอดภัย ขณะเดียวกันเทศบาลนครปากเกร็ด ได้จัดตั้งกองอำนวยการช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่แสดงในนครปากเกร็ดโมเดลเพื่อเตรียมส่งผู้ประสบภัยและจัดเตรียมเวชภัณฑ์ในการปฐมพยาบาล ยารักษาโรค เพื่อช่วยบรรเทาภัยแก่ผู้ประสบภัยที่ได้รับบาดเจ็บ

ขณะที่เกิดอุทกภัยเจ้าหน้าที่จะทำการสำรวจพื้นที่ สอดส่องดูแลทั้งในเวลากลางวันและกลางคืน นอกจากนี้ หากเกิดอุทกภัยหนักจะมีการระดมเจ้าหน้าที่ กำลังทหาร และอาสาสมัคร ช่วยกันซ่อมแซมคันกั้นน้ำ เสริมคันดินและแนวกระสอบทรายให้อยู่ในสภาพที่มั่นคงแข็งแรงพร้อมรับสถานการณ์ รวมไปถึงจะมีการเตรียมกำลังเสริมเพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือบรรเทาภัยจากหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้องและอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งข้อมูลข้างต้นสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการช่าง (พันธศักดิ์ เรืองเรือ, 2557) ดังนี้

ภารกิจหน้าที่ของสำนักงานการช่างระหว่างการเกิดอุทกภัย:

1. รวบรวมข้อมูลจากทางจังหวัดซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ในส่วนงานอื่นๆ
2. เบิกจ่ายงบประมาณ จัดหาวัสดุ
3. ตัดสินใจจากพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ/มีความเสี่ยงมาก ประกอบกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่
4. ทำการสูบน้ำ

- หลังเกิดอุทกภัย

เมื่อสถานการณ์อุทกภัยดีขึ้น ระดับน้ำลดลง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะทำการสำรวจความเสียหาย บำรุงซ่อมแซมสาธารณูปโภค เช่น ถนน สะพาน ระบบไฟฟ้าประปา โทรศัพท์ และอื่นๆ ให้กลับสู่สภาพพร้อมใช้งานได้ตามปกติ เก็บกวาด ทำความสะอาดถนนและสาธารณะประโยชน์ที่เต็มไปด้วยโคลนตม หรือสิ่งข่าวดเสียหายตามพื้นที่ต่างๆ ให้กลับสู่สภาพเดิม รวมทั้งรื้อถอนสิ่งปรักหักพัง ซ่อมแซมบ้านเรือนที่พังกาศัยที่ได้รับความเสียหาย จัดหาที่พักชั่วคราวให้กับผู้ประสบภัย นอกจากนี้เมื่อเกิดอุทกภัยจะพบซากสัตว์ที่ตายต้องรีบกำจัดโดยเร็วเพื่อไม่ให้เกิดการแพร่กระจายของเชื้อโรค หรือนำโรคติดต่อมาสู่ประชาชน อีกทั้งยังต้องสร้างขวัญกำลังใจฟื้นฟูสภาพจิตใจให้แก่ผู้ประสบภัย จะเห็นได้ว่า การฟื้นฟูและบรรเทาความเสียหายให้กับประชาชนนั้น เทศบาลจะฟื้นฟูทั้งในด้านทรัพย์สิน และสภาพจิตใจ เช่น มีการพูดคุยกัน ให้คำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญเพื่อฟื้นฟูด้านสภาพจิตใจ จากภาวะความเครียด ข้อมูลข้างต้นสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการช่าง (พันธศักดิ์ เรืองเรือ, 2557) ดังนี้

ภารกิจหน้าที่ของสำนักงานการช่างหลังเกิดอุทกภัย:

1. ทำการฟื้นฟูร่วมพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น สาธารณสุข พัฒนาชุมชน
2. เก็บกระสอบทรายและคันดิน ซ่อมแซมบ้านเรือนและความเสียหายต่างๆ
3. มีศูนย์ร้องเรียน

“การเยียวยา คนที่บ้านน้ำท่วมเรากันน้ำให้ไม่ได้ แต่เทศบาลช่วยเหลือเยียวยา ทั้งถุงยังชีพและสร้างสะพานไม้ จนบ้านที่อยู่นอกแนวกันน้ำมีความสามัคคี มาช่วยกันกระสอบทรายไม่ให้น้ำเข้าชั้นใน

แม้ว่าบ้านค้ำน้ำจะท่วมก็ตาม ประชาชนและข้าราชการก็ช่วยกัน ร่วมมือร่วมใจกัน” (นิรันดร์ เปิดชั้น , 2558)

โดยสรุป ภารกิจหลักของสำนักงานช่าง คือ การจัดทำข้อมูลระดับน้ำ รายงานสถานการณ์ จัดหาวัสดุ อุปกรณ์ งานวิศวกรรมก่อสร้าง และการเข้าไปประเมินความเสียหายหลังเกิดอุทกภัย นอกจากนี้พบว่า “การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน” สะท้อนคุณค่าและความสำคัญด้านการมีส่วนร่วม ความสามัคคีของคนในชุมชน และสะท้อนความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนท้องถิ่นนั้น ดังความคิดเห็นของผู้ร่วมสนทนากลุ่ม ดังนี้

“คิดว่าเป็นสิ่งสำคัญ เพราะชุมชนคน ผู้นำชุมชน เป็นผู้ส่งข่าวสารจากท้องถิ่นมายังชุมชน เพื่อประสานงานกับประชาชนในชุมชนของตนเอง ท้องถิ่นก็เข้าถึงชุมชนได้ง่ายและไวขึ้น ไม่ยืดเยื้อ จึงเป็นแนวคิดที่สำคัญและถูกต้องถ้าจะอาศัยชุมชนเป็นฐาน” ผู้ร่วมสนทนากลุ่ม (ตัวแทนชาวบ้าน)

“คุณค่าของแนวคิดนี้ คือ เรื่องของการมีส่วนร่วม การประสานงาน ร่วมมือกัน ทั้งคนของเทศบาลและชาวบ้าน นักการเมืองท้องถิ่น ชุมชนจะได้รู้ว่าท้องถิ่นทำอะไร ไม่ทอดทิ้งชาวบ้าน เช่น เรามีกองอำนวยการ ส่งข้อความ การใช้social network และประธานชุมชนแจ้งข่าวสาร การแจ้งเตือนให้อพยพ ที่ใกล้กับแต่ลำชุมชน 5 ตำบล โรงเรียนในแต่ละตำบลเป็นศูนย์พักพิง และมีนักจิตวิทยาเข้าไปช่วยเหลือเพื่อไม่ให้เกิดความเครียด เป็นการเยียวยาจิตใจ” (นิรันดร์ เปิดชั้น, 2558)

จากการจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบและเน้นการมีส่วนร่วม จากข้อค้นพบข้างต้นสอดคล้องกับข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม โดยผู้ศึกษาพบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถจัดการอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องมาจากปัจจัยหลัก 3 ลำดับแรก ได้แก่

1. การร่วมมือกันของทุกภาคส่วน ความสามัคคีระหว่างคนในชุมชนเดียวกันและชุมชนโดยรอบ ความเสียสละของชุมชนที่อยู่ริมน้ำ และจิตอาสาของอาสาสมัครทั้งในและนอกพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด
2. ความเข้าใจในสภาพพื้นที่และปัญหาของท้องถิ่นเป็นอย่างดี
3. การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การติดตามข้อมูลข่าวสาร และการใช้จิตวิทยาในการคลี่คลายสถานการณ์ความขัดแย้ง โดยอาศัยสถาบันที่ไม่เป็นทางการอย่างวัดและให้เจ้าอาวาสเป็นตัวแทนในการเจรจาแก้ไขความขัดแย้ง

“จิตอาสาและคนจากหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่หรือไม่ ไม่ได้นึกถึงความเหน็ดเหนื่อย” ผู้ร่วมสนทนากลุ่ม (ตัวแทนชาวบ้าน)

“สิ่งสำคัญในการจัดการภัยพิบัติจะต้องอาศัยการร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของเทศบาลกับชาวบ้าน เจ้าหน้าที่รู้ว่าจะทำอย่างไร รู้วิธีการ แต่ก็ต้องอาศัยแรงจากชาวบ้าน เพราะเจ้าหน้าที่คนจำกัด (อัตรากำลัง) ชาวบ้านช่วยเหลือกันทั้งกรอกทรายและช่วยกันสังเกตสถานการณ์เพราะคงไม่มีใครรู้จักพื้นที่ รู้จักน้ำดีเท่ากับชาวบ้านในพื้นที่แล้ว “เขารู้จักบ้านเขาดีที่สุด” ต้องขอบคุณความมีน้ำใจของคนในปากเกร็ด และจิตอาสา แล้วไม่ใช่แค่ช่วยกันเอง เราเองก็เอาไปช่วยเขตติดต่อน้ำท่วม เรามีกำลังพอ เราก็ไปช่วยเหลือเค้าด้วยแม้ว่าเราจะน้ำท่วมอยู่” (นิรันดร์ เปิดชั้น, 2558)

“เราใช้การเดินบอก ไปตามบ้าน มีสะพานไม้เป็นทางเดินเข้าไปหาชุมชนต่างๆ กระจายข่าวไปยังคณะกรรมการชุมชน ให้ส่งข่าวต่อไปยังชาวบ้าน ยังไม่มีระบบเตือนภัยล่วงหน้า (Early warning) สื่อตามสายไม่ทั่วถึง เราทำเรื่องขอเทศบาลแต่เทศบาลมีแผนจะทำเคเบิลทีวี แต่ตอนนี้ยังไม่มี นายกฯ มีการประสานงานกับกรมช่างตลอดให้คอยจุดต่างๆ มีอะไรก็ประสานงานตลอด” (นิรันดร์ เปิดชั้น, 2558) ซึ่งจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจในตัวเจ้าหน้าที่อย่างมาก สอดคล้องกับผลการสำรวจความพึงพอใจด้านงานป้องกันและช่วยเหลือบรรเทาอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 (พรเทพ พัฒนานุรักษ์และคณะ, 2555) กล่าวคือ ประชาชนมีความพึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่ของเทศบาลมากที่สุด รองมาคือ คุณภาพของงานบริการ การประชาสัมพันธ์ ขั้นตอนการให้บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวก ตามลำดับ

“ส่วนที่ผลักดันให้ประสบความสำเร็จ เราใช้หลายรูปแบบ จิตวิทยานั่นก็สำคัญ วาทศิลป์ ในการเจรจา โน้มน้าว เราใช้วิธีบอกต่อกันในทุกทาง” ผู้ร่วมสนทนากลุ่ม (ตัวแทนชาวบ้าน)

“เราได้และเสียอะไร จากภัยพิบัติ เราสูญเสียในหลายสิ่ง ทั้งทรัพย์สินและจิตใจ ข้าวของเสียหายได้รับการเยียวยา สิ่งสำคัญคือ เราต้องสรรเสริญคนที่เสียสละ แม้อันค้าน้ำท่วมเค้ายังออกมาช่วยกรอกทรายก็ดี ทำให้ประทับใจ ทั้งจากในชุมชนและเพื่อนต่างชุมชน คิดไม่ถึงว่าคนจะมาช่วยกัน ทั้งเงิน ข้าวของ แรงงาน มาร่วมกัน น้ำ อาหาร เรารู้เลยว่าในยามเกิดภัยพิบัติ เราไม่ได้โดดเดี่ยว ทุกวันนี้เวลาประชุมเรารู้เลยว่า ความสัมพันธ์หลังน้ำท่วมมันไปมาหาสู่กัน ช่วยเหลือกัน เข้าใจกันมากขึ้น อย่างบางตลาด มี 16 ชุมชน เราก็ไปมาหาสู่กันรู้จักกันเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันมากขึ้น” ผู้ร่วมสนทนากลุ่ม (ตัวแทนชาวบ้าน)

นอกจากปัจจัยหลักจากความคิดเห็นของผู้ร่วมสนทนา ผู้ศึกษาพบว่า มีปัจจัยอื่นๆ ที่ช่วยยกระดับขีดความสามารถให้เทศบาลนครปากเกร็ดจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- การเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลนครปากเกร็ด อันเนื่องมาจากการขยายตัวของประชากรและชุมชน ซึ่งการเติบโตของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลเพิ่มขึ้น ซึ่งงบประมาณที่ได้นั้น ส่วนหนึ่งเทศบาลใช้ในการดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการจัดการภัยพิบัติซึ่งเป็นประโยชน์ในระยะยาวเพื่อป้องกันอุทกภัย

- ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครปากเกร็ด มีความเข้าใจสภาพพื้นที่และปัญหาของท้องถิ่นเป็นอย่างดี มีประสบการณ์ในการจัดการอุทกภัย มีความกล้าตัดสินใจ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นอกจากนี้พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ เช่น ดิน ทราย หรือน้ำดื่ม การมีพันธมิตรทั้งภายในจังหวัดและรอบนอกจังหวัด ซึ่งพบว่ากรณีที่เทศบาลนครปากเกร็ดได้รับความร่วมมือที่ดี ส่วนหนึ่งนั้นเนื่องมาจากนายกเทศมนตรีได้รับความไว้วางใจ เชื่อใจ ความไว้วางใจ เพราะการขอความช่วยเหลือที่เกิดขึ้นเป็นลักษณะของ “สัญญาใจระหว่างกัน” เช่น เมื่อขอยืมทรายมาหนึ่งคันรถ ก็จะนำไปคืนหนึ่งคันรถ เป็นการแลกเปลี่ยนโดยใช้สิ่งของไม่ใช่ตัวเงินและทำตามคำสัญญาที่ให้ไว้

5.3.2 ปัญหาด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานและข้อเสนอแนะ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญในประเด็นด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ในภาพรวมของประเทศ พบว่า มีปัญหาในหลายประการ (ธนวัฒน์ จารุพงษ์สกุล, 2557) ดังนี้

- ในภาพรวมของประเทศยังขาดเกณฑ์มาตรฐานการประกาศพื้นที่ภัยพิบัติ และยังขาดผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติโดยเฉพาะในหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น หน่วยงานของภาครัฐซึ่งทำหน้าที่หลักทั้งในด้านนโยบาย แผนงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติและกำหนดแนวทางในการจัดการภัยพิบัติ จึงไม่เข้าใจระดับของพื้นที่ฉุกเฉินในการป้องกัน และการเตือนภัยที่ต้องอาศัยเทคนิคและความแม่นยำ ทำให้ไม่สามารถป้องกันภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่สามารถดำเนินงานด้านการช่วยเหลือและบรรเทาภัยเท่านั้น ส่วนการเตือนภัยนั้นควรเป็นหน้าที่ของผู้เชี่ยวชาญ

“กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ของกระทรวงมหาดไทยเองก็ไม่มีนักวิชาการที่เชี่ยวชาญ ดังนั้น เมื่อไม่มีผู้เชี่ยวชาญจึงยากที่จะเข้าใจภารกิจต่างๆ ในการป้องกัน หรือเตือนภัย แต่ปภ.จะมีหน้าที่หลักคือการฟื้นฟูหลังจากเกิดภัย หรือเข้าไปช่วยเหลืออพยพประชาชน แต่กลับออกมาทำหน้าที่เตือนภัยโดยอาศัยข้อมูลจากกรมอื่นๆ โดยไม่เข้าใจ ไม่มีความรู้ ไม่เข้าใจระดับ (level) ของความรุนแรงของภัยซึ่งมีเกณฑ์อยู่ แต่ประเทศไทยไม่มีเกณฑ์ ไม่เข้าใจตามหลักวิชาการ แต่กลับออกมากระจายข่าว ทำให้เกิดความตื่นตระหนก ปภ.ควรดูแลเรื่องการบริจาค หรือเรื่องมูลนิธิต่างๆ ที่เข้ามาช่วยเหลืออย่างถูกต้อง เป็นระบบ ไม่ใช่ทุจริตกัน กลายเป็นปัญหาของหน่วยงาน หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดูแลประชาชนในเรื่องนี้ จะเตือนภัย อพยพ และช่วยเหลือประชาชน”

- ปัญหาการจัดการภัยพิบัติที่อาศัยความรู้สึกมากกว่าข้อเท็จจริง สืบเนื่องจากปัญหาขาดข้อมูลขาดเกณฑ์มาตรฐานในการประกาศพื้นที่ภัยพิบัติ และยังขาดผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติ จึงทำให้ขาดการวิเคราะห์โดยอาศัยข้อมูลเป็นพื้นฐาน

“นักวิชาการเข้าไปวางระบบประเทศน้อยเกินไป ต่างคนต่างใช้ความรู้สึกในการบริหารจัดการมากกว่าข้อเท็จจริงเหตุการณ์จึงยิ่งแย่ เราสามารถนำ knowhow หรือระบบที่มีอยู่ก่อนแล้วมาใช้ได้ไม่จำเป็นต้องคิดเอง องค์กรความรู้มีอยู่”

- ปัญหาภัยพิบัติซึ่งเป็นผลพวงมาจากการพัฒนาเพียงด้านเดียว คือ เน้นการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ (GDP) เป็นการลงทุนที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับระบบในการจัดการกับภัยธรรมชาติ หรือสาธารณภัย

- ปัญหาการฉกฉวยผลประโยชน์ทางการเมืองขณะเกิดภัยพิบัติ โดยเฉพาะตามหนังสือต่างๆ

“นักการเมืองไม่ควรเข้าไปฉกฉวยประโยชน์ เช่น ลงไปแจกของหาเสียง ช่วงที่เกิดภัยพิบัติกลายเป็น corruption ในเชิงนโยบายต้องมีองค์การที่ทำงานในเชิงเทคนิคที่ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง เช่น องค์กรมหาชนหรือหน่วยงานที่ทำงานวิจัยต่อเนื่องนำ knowhow ไปใช้ รวมการบริหารภัยพิบัติ”

ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญมีข้อเสนอแนะต่อปัญหาด้านการจัดการภัยพิบัติ ดังนี้

- ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การประกาศภัยพิบัติให้ชัดเจนและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด พร้อมทั้งมีการตรวจสอบจากหลายหน่วยงาน และในระดับท้องถิ่นควรพิจารณาว่าท้องถิ่นมีศักยภาพหรือไม่

“เกณฑ์ของแต่ละประเทศนั้นไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับสถิติของแต่ละประเทศ ประเทศไทยนั้นยังไม่มี หากไม่มีการปฏิรูปทั้งระบบ และยังมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องเช่น เข้ามาฉกฉวยโอกาสจากความเดือดร้อนของประชาชน ลงพื้นที่ช่วยเหลือชาวบ้าน แจกถุงยังชีพ หาเสียง ควรมีหน่วยงานกลางลงไปทำ ไม่ใช่ให้นักการเมืองทำ กลายเป็นการทุจริตเชิงนโยบาย ผมคิดว่าต้องรู้ ต้องปฏิรูป ปรับปรุงทั้งระบบ ต้องมีกฎหมายประกาศให้ประชาชนอพยพออกให้หมด ห้ามคนไม่เกี่ยวข้องเข้าไปในพื้นที่อย่างเคร่งครัด เพื่อให้ง่ายต่อการจัดการ กฎหมายที่ออกมาควบคุมนั้นจะต้องมีระดับ มีมาตรการ เพราะบางอย่างท้องถิ่นก็ทำไม่ได้ ภัยพิบัติบางอย่างรุนแรงเกินกว่าที่ท้องถิ่นจะจัดการได้ ท้องถิ่นหรือชุมชนดูแลกันเองได้ระดับหนึ่ง แต่การเตือนภัยหลักๆ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการสั่งการและรับคำสั่งมาในระดับปฏิบัติการ”

- ควรมีมาตรการจัดเก็บภาษีน้ำท่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงประกันภัยน้ำท่วมทั้งระบบ เพื่อจัดตั้งกองทุนชดเชยน้ำท่วมที่มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม ปรับปรุงระบบเตือนภัย และระบบการบริหารจัดการน้ำ

นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญได้เสนอ “แนวทางแก้ไขน้ำท่วมแบบบูรณาการ 11 ประการ” (ธนวัฒน์ จารุพงษ์สกุล, 2554) ได้แก่

1. ปรับปรุงระบบระบายน้ำที่เสียหาย ขยายประตูเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการชะลอน้ำ เพิ่มทางด่วนพิเศษระบายน้ำ และการกักเก็บน้ำจะไม่ปล่อยน้ำลงทะเลทั้งหมด เช่น ตัวอย่างระบบทางด่วนพิเศษระบายน้ำท่วม (Super - express floodway) ในมิสซิสซิปปี (Mississippi)

2. การวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร และเมืองบริวาร

3. วางแผนแม่บทควบคุมการป้องกันน้ำท่วมโดยใช้สิ่งก่อสร้างในกลุ่มน้ำต่างๆ ปรับปรุงระบบระบายน้ำท่วมให้มีประสิทธิภาพทั้งระบบ เช่น ขยายประตูน้ำให้สอดคล้องกับขนาดคลอง วางระบบการดูแลคลองและขุดลอกสม่ำเสมอ ควบคุมการสร้างระบบถนนในอนาคตที่ปิดกั้นทางน้ำท่วมไหลหลาก ลดการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่และขนาดกลาง เพิ่มการสร้างฝายขนาดเล็กเพื่อชะลอน้ำ สร้างเขื่อนใต้ดินในชั้นน้ำบาดาล

4. ปรับปรุงระบบเตือนภัยล่วงหน้าและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำใหม่ทั้งระบบ

5. มาตรการจัดเก็บภาษีน้ำท่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม การประกันภัยเพื่อกองทุนชดเชยน้ำท่วม แบ่งเป็น ภาษีน้ำท่วมโดยตรงจากพื้นที่ที่มีระบบปิดล้อมป้องกันน้ำท่วม กับ ภาษีน้ำท่วมทางอ้อมเพื่อปกป้องพื้นที่แก้มลิงธรรมชาติ โดยเก็บภาษีสิ่งปลูกสร้างในอัตราสูงมาก

6. มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินและผังเมืองโดยใช้แผนที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม (Regional Planning)

7. มาตรการควบคุมการใช้น้ำบาดาลเพื่อลดปัญหาแผ่นดินทรุด ช่วยให้การระบายน้ำดีขึ้น

8. มาตรการจัดทำแผนแม่บทกำหนดระยะเวลาการเพาะปลูกในกลุ่มน้ำท่วมอย่างเป็นระบบให้สอดคล้องกับการแปรปรวนและผกผันของภูมิอากาศในอนาคต เพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดกับภาคเกษตรกรรมและการผลิตอาหารของประเทศทั้งระบบ

9. มาตรการอนุรักษ์และเพิ่มพื้นที่แก้มลิง ปกป้องพื้นที่แก้มลิงธรรมชาติให้สอดคล้องกับวิถีชุมชน ควบคุมระดับการถมที่ดินทั้งระบบและควบคุมการสร้างถนนในพื้นที่แก้มลิง

10. ควรเร่งพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการพิบัติภัยทั้งระบบและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการพิบัติภัยของภาครัฐ

11. ควรจัดตั้งหน่วยงานดูแลเรื่องพิบัติภัยและส่งเสริมงานวิจัยทั้งระบบอย่างจริงจัง เพื่อลดพิบัติภัยด้วยองค์ความรู้ทางวิชาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่

ในส่วนของจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน กล่าวคือ อุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 พบปัญหาด้านการสื่อสาร การจัดการข้อมูลต่างๆ ยังขาดการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการสื่อสารต่างจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 แต่เมื่อการสื่อสารพัฒนา ข้อมูลล้นไหล พบว่า เมื่อเกิดสถานการณ์ต่างๆ ข้อมูลบางอย่างไม่สอดคล้องกัน ขาดการตรวจสอบทำให้เกิดความตื่นตระหนก ดังนั้น เทศบาลจึงต้องเร่งทำความเข้าใจกับประชาชน ให้ยึดข่าวสารจากทางเทศบาลเป็นหลักเพื่อไม่ให้เกิดความวุ่นวาย

ปัญหาความขัดแย้งเนื่องจากประเด็นทางการเมืองที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการน้ำและการจัดการอุทกภัยโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2554 มีการทำลายความน่าเชื่อถือ (discredit) โดยนักการเมืองท้องถิ่นบางแห่ง ซึ่งเป็นผลจากความขัดแย้งทางการเมืองในภาพรวมของประเทศ (เพชรดา เวชศรี, 2558) และความขัดแย้งกับพื้นที่ใกล้เคียง เนื่องมาจากพื้นที่เขตดอนเมืองมีการรुक้ำพื้นที่ ไม่ขุดลอกคลอง น้ำตื้นเขิน ทำให้น้ำท่วมในที่สุด (นิรันดร์ เปิดชั้น, 2558) ทั้งนี้ เทศบาลนครปากเกร็ดได้แก้ไขปัญหาคความขัดแย้งดังกล่าวด้วยการให้ความช่วยเหลือในส่วนที่สามารถทำได้ เพื่อไม่ให้เกิดการเผชิญหน้ากัน

จากการวิเคราะห์ผลการศึกษา ดังปรากฏในบทที่ 5 ผู้ศึกษาจะทำการสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา อภิปรายผลการศึกษาโดยอาศัยแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากกรอบทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 พร้อมทั้งสรุปข้อเสนอแนะ ในลำดับต่อไป

5.4 ข้อค้นพบจากการสำรวจชุมชนริมแม่น้ำเจ้าพระยา และสัมภาษณ์เชิงลึกประธานชุมชนพื้นที่ประสบภัยและพื้นที่โดยรอบในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด

ชุมชนในเทศบาลนครปากเกร็ดสืบเชื้อสายมาจากหลายเชื้อชาติทั้งไทย จีน มอญ แยก โดยชาวไทยเชื้อสายมลายูและชาวไทยเชื้อสายมอญ อพยพมาอยู่ในจังหวัดนนทบุรีตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยกรุงธนบุรี ซึ่งปรากฏหลักฐานในหนังสืออักขรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย มีชาวไทยที่สืบเชื้อสายมาจากมอญอยู่มากแถวอำเภอปากเกร็ดตั้งแต่ปากคลองบางตลาดฝั่งเหนือลำแม่น้ำเจ้าพระยาด้านตะวันออกและตะวันตก ตำบลอ้อมเกร็ด เหนือคลองบางภูมิขึ้นไป รวมทั้งเกาะเกร็ดด้วย เดิมอำเภอปากเกร็ดตั้งที่ว่าการอำเภอที่วัดสนามไชย มีตำบล 10 ตำบล หมู่บ้าน 169 หมู่บ้าน พื้นที่ของอำเภอปากเกร็ดนั้นมีที่นามากกว่าที่สวน โดยสวนมีทุเรียนและสวนส้มเขียวหวาน เป็นไม้ยืนและมีผลไม้อื่น

เป็นไม้แซม นอกจากการทำนาทำสวนแล้วยังมีการทำหัตถกรรม และอุตสาหกรรมเครื่องดินเผาโดยชาวบ้านที่ประกอบอาชีพนี้เป็นคนไทยเชื้อสายมอญ การทำเครื่องปั้นดินเผานิยมสลักลวดลายอย่างสวยงามจนกลายเป็นสัญลักษณ์ของปากเกร็ด

จากการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลนครปากเกร็ดจากอดีตจวบจนปัจจุบัน ก่อให้เกิดการพัฒนาให้ชุมชนและประชาชนในเขตเทศบาลมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น กล่าวคือ การพัฒนาชุมชนย่อยในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดมีการจัดตั้งชุมชนอย่างต่อเนื่อง นับแต่ปี พ.ศ. 2538 กล่าวคือ มีการจัดตั้งชุมชนแรกเริ่ม จำนวน 5 ชุมชนตามจำนวนตำบลในปี พ.ศ. 2538 เพิ่มขึ้นเป็น 12 ชุมชนในปี พ.ศ. 2540 และจัดตั้งชุมชนแยกตามขนาดรวม 37 ชุมชนในปี พ.ศ. 2543 และมีการจัดตั้งเพิ่มในส่วนของตำบลบางพูด ตามแนวทางของการเคหะอีก 1 ชุมชน รวมเป็น 38 ชุมชน ในปี พ.ศ. 2546 ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาชุมชนครอบคลุมพื้นที่ได้มากที่สุดเขตเทศบาลนครปากเกร็ด จึงได้มีการจัดตั้งชุมชนเพิ่มขึ้นเป็น 63 ชุมชน พร้อมทั้งจัดทำระเบียบว่าด้วยการดำเนินงานชุมชน พ.ศ. 2553 เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนของเทศบาลนครปากเกร็ด การพัฒนาดังกล่าวส่งผลให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีการจัดตั้งกรรมการชุมชนเข้ามาร่วมกับเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น ชุมชนจึงกลายเป็นฐานรากในการพัฒนาต่างๆ โดยเฉพาะในด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานด้านการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ดด้วย

5.4.1 คณะกรรมการชุมชน (กช.) ตัวแทนและความเป็นผู้นำของประธานชุมชน

จากการสำรวจชุมชนและการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ศึกษาพบว่า ชุมชนท้องถิ่น มีความสำคัญอย่างยิ่งในการจัดการกับอุทกภัยที่เกิดขึ้น ซึ่งตัวแสดงที่มีความสำคัญในแต่ละชุมชน คือ คณะกรรมการชุมชน (กช.) เป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรชุมชนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และประธานชุมชน ซึ่งเป็นผู้นำการพัฒนาในพื้นที่ ดังนั้น การขยายตัวของชุมชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบันซึ่งมีชุมชนจำนวน 63 ชุมชน ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเสนอและเปลี่ยนความคิดเห็นในการจัดทำแผนชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อาศัยในพื้นที่โดยตรง และการมีส่วนร่วมผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย เป็นการส่งเสริมความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นกับเทศบาลผ่านตัวแทนของชุมชน ซึ่งในแต่ละชุมชนจะมีคณะกรรมการชุมชน จำนวน 9 คน ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในชุมชนดำเนินการประสานงานติดต่อระหว่างชุมชนและเทศบาล ตามรูปแบบการดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชน ซึ่งมีรายละเอียด (กองวิชาการและแผนงานเทศบาลนครปากเกร็ด, 2553) ดังนี้

- รูปแบบคณะกรรมการชุมชน

คณะกรรมการชุมชนชุดหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการชุมชน 1 คน และกรรมการชุมชนไม่เกิน 8 คน คณะกรรมการชุมชน อาจพิจารณาแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาได้ตามความเหมาะสม ประธานกรรมการชุมชน อาจพิจารณาคัดเลือกกรรมการ 1 คน ทำหน้าที่เลขานุการ

- บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชน

1. เสริมสร้างจิตสำนึก ความสามัคคี การมีส่วนร่วมในการพัฒนาของผู้อยู่อาศัยในชุมชนและของสังคม

2. เป็นผู้นำในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน เช่น กิจกรรมประเพณีท้องถิ่น กิจกรรมสาธารณสุข กิจกรรมพัฒนาอาชีพ และการปรับปรุงชุมชน

3. เป็นสื่อกลางในการรับฟัง รวบรวมความคิดเห็นและปัญหาของชุมชน รวมทั้งสะท้อนความต้องการและข้อเสนอของชุมชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ได้ทราบ

4. เป็นหน่วยในการประสานโครงการกิจกรรมต่างๆ ระหว่างกลุ่มทั้งหลายในชุมชนและระหว่างผู้อยู่อาศัยในชุมชนและองค์กรหรือหน่วยงานภายนอกทั้งภาครัฐและเอกชนรวมทั้งชุมชนแห่งอื่น

- คณะกรรมการชุมชนจะได้รับมอบหมายภารกิจจากประธานชุมชน โดยมีหน้าที่หลัก 7 ฝ่าย ดังนี้

1. ฝ่ายปกครอง มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุข ดูแลชุมชนให้เป็นไปโดยกฎหมาย ขนบธรรมเนียมประเพณี และนโยบายของชาติ ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เช่น ให้ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยแก่ประชาชน ประชาสัมพันธ์การเลือกตั้ง ส.ท. และ ส.ส ส่งเสริมให้ประชาชนสนใจในการปกครองท้องถิ่น เสริมสร้างความสามัคคีของส่วนรวม เช่น ไกล่เกลี่ยกรณีพิพาท หรือประนีประนอมข้อพิพาท เผยแพร่ข่าวสารของทางราชการในชุมชน ดูแลรักษาสาธารณสมบัติที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันในชุมชน

2. ฝ่ายป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย ดูแลความสงบเรียบร้อยในชุมชน จัดอาสาสมัครเวรยามป้องกันรักษาความสงบ ภายในชุมชน รณรงค์ลดอบายมุข ลดอาชญากรรม รณรงค์ป้องกันยาเสพติด ช่วยเหลือดูแลและระมัดระวังในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน

3. ฝ่ายการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการคลังและทรัพย์สินของชุมชน จัดทำบัญชีรายรับ - รายจ่าย และเอกสารการเงินของชุมชน จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์หรือ สหกรณ์ชุมชน จัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชน กระตุ้นเร่งเร้าให้ประชาชนเห็นถึงประโยชน์ของการเสียภาษี สรรวจข้อมูลที่ดิน โรงเรียน ป้ายและร้านค้าเพื่อการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล

4. ฝ่ายการศึกษา สํารวจข้อมูลเด็กและเยาวชนในชุมชน ร่วมสนับสนุนกิจกรรมวัฒนธรรม ประเพณี กีฬาในชุมชนและกิจกรรมวันสำคัญ ดูแลประสานงาน พัฒนาส่งเสริมกิจกรรมของ สถานศึกษา ศาสนสถาน กิจกรรมเด็กและเยาวชน

5. ฝ่ายสวัสดิการสังคมงานสวัสดิการสังคมของราษฎร สํารวจคนยากจนในชุมชน สํารวจและ จัดทำทะเบียนสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย สงเคราะห์ผู้ยากจนและผู้ประสบภัยพิบัติที่ไม่สามารถช่วย ตัวเองได้ จัดหาสนามเด็กเล่น จัดหาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในชุมชน

6. ฝ่ายสาธารณสุข เป็นแกนนำในการสํารวจข้อมูลสาธารณสุขมูลฐาน ดูแล/สํารวจด้านการรักษา ความสะอาดในชุมชน ปรับปรุงสภาพแวดล้อมภายในชุมชนให้สะอาดและถูกสุขลักษณะประสานด้าน การบริหารสาธารณสุข ประสานการดำเนินงานของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)

7. ฝ่ายพัฒนาวางแผนและจัดทำโครงการพัฒนาชุมชนและส่งเสริมอาชีพในชุมชน ขอความ ช่วยเหลือจากหน่วยราชการและเอกชนตามความเห็นสมควร แก้ไขปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องที่เกี่ยวกับ การพัฒนางานอื่นๆ ที่คณะกรรมการชุมชนมอบหมาย สํารวจข้อมูลเพื่อจัดทำแผนที่พัฒนาชุมชน สร้าง ช่อมแซม ปรับปรุงถนนภายในชุมชน จัดหาที่ประชุมชุมชน เช่น ที่ทำการชุมชน ศาลาประชาคม ส่งเสริมอาชีพหลักและอาชีพรอง เช่น จักสาน ทำดอกไม้จากกระดาษ และอื่นๆ ที่เหมาะสมกับชุมชน

- ขั้นตอนการทำงานของคณะกรรมการชุมชนย่อย

1. ศึกษาข้อมูลของชุมชน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและความต้องการที่จำเป็น
2. นำข้อมูลที่ได้จากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นมาจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
3. สรุปแนวทางในการแก้ไขปัญหที่ได้จากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
4. ปฏิบัติตามแนวทางที่ได้วางไว้ โดยมีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบตามความเหมาะสม
5. ติดตามผลการปฏิบัติงานเพื่อให้งานนั้นสำเร็จลุล่วงด้วยดี

ตารางที่ 5.2 แสดงจำนวนประชากรของชุมชนพื้นที่เสี่ยงภัย เทศบาลนครปากเกร็ด

ชุมชน	จำนวนครัวเรือน	จำนวนประชากร (คน)
บ้านใหม่สมานฉันท์ 2	1,102	2,677
บ้านใหม่สมานฉันท์ 4	957	2,911
บางพุดสามัคคี 1	1,117	3,404
บางพุดสามัคคี 2	686	2,876
บางพุดสามัคคี 3	550	1,749
บางพุดสามัคคี 4	274	1,069
บางพุดสามัคคี 5	746	1,953
ปากเกร็ดร่วมใจ 1	1,753	4,503
ปากเกร็ดร่วมใจ 2	676	1,485
ปากเกร็ดร่วมใจ 3	2,222	4,341
บางตลาดพัฒนา 1	723	8,408
จำนวนรวม	10,806	35,376

ที่มา: งานทะเบียนราษฎร ฝ่ายทะเบียนและบัตร สำนักปลัดเทศบาล เทศบาลนครปากเกร็ด

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า คณะกรรมการชุมชน (กช.) เป็นแกนกลางของชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีรูปแบบและภารกิจที่สอดคล้องกับนโยบายในการปรับปรุงชุมชนของเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งส่งเสริมกระบวนการสร้างความเป็นผู้นำขึ้นในชุมชนและสนับสนุนให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง สามารถพัฒนาและริเริ่มแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนได้ ดังนั้น นอกจากศึกษารูปแบบและการดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชนแล้ว ผู้ศึกษายังได้ทำการสำรวจพื้นที่ในชุมชนซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ดังตารางที่ 5.2 โดยทำการสัมภาษณ์เชิงลึกประธานชุมชนซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนของชาวบ้านในชุมชนพื้นที่เสี่ยงภัย ประกอบด้วย ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ ชุมชนบางพุดสามัคคี ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ และชุมชนบางตลาดพัฒนา ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกสามารถวิเคราะห์ประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

5.4.2 ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ 2 เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี

ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ 2 เป็นชุมชนดั้งเดิม ลักษณะพื้นที่ของชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ เป็นชุมชนที่อยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยามีประชากรอาศัยในพื้นที่จำนวน 2,677 คน (1,102 ครัวเรือน) จัดเป็นพื้นที่รับน้ำที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากอุทกภัย ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ 2 มีพื้นที่ติดต่อกับชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ 1 สถานที่สำคัญในชุมชน ได้แก่ วัดโพธิ์ทองบน วัดเทียน วัดช่องลม ซึ่งเป็นสถานที่กรอกกระสอบทรายและโรงเรียนหอวัง จ.นนทบุรี เป็นศูนย์อพยพยามเกิดภัยพิบัติ คลองสำคัญในชุมชน ได้แก่ คลองบ้านใหม่ และคลองบ้านเก่า

จากการสัมภาษณ์ประธานชุมชนฯ พบว่า ชาวบ้านในชุมชนส่วนมากประกอบอาชีพรับจ้าง เนื่องจากในพื้นที่เป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม และไม่มีพื้นที่ทำการเกษตร มีเพียงสวนผลไม้ เป็นสวนผสม เช่น สวนลูงนึม สวนอาจารย์ถนอม

“ป่าเป็นคนชุมชนดั้งเดิม แต่ปัจจุบันคนในพื้นที่ไม่ใช่คนดั้งเดิม เนื่องจากคนดั้งเดิมขายที่และขายบขยออกไปจึงมีคนต่างถิ่นเข้ามาปลูกบ้านและทำมาหากินอยู่ที่นี้” (บุษยมาส ด้วงแก้ว, 2557)

- ด้านการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด

ในด้านการบริหารจัดการของเทศบาลนครปากเกร็ด ในปี พ.ศ. 2538 กับ ปี พ.ศ. 2554 พบว่าการเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลนคร ส่งผลในการจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพขึ้นโดยเฉพาะในด้านการดูแลผู้ประสบภัย พื้นฟู และชดเชยความเสียหายในพื้นที่ เนื่องจากมีรายได้จากการจัดเก็บขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอ

“ถ้าเราโทรไปติดต่อไป เทศบาลก็มาช่วยทันทีแต่ของ/ อุปกรณ์ต่างๆ อาจจะไม่ค่อยมีในบางที่เป็นข้อจำกัดเรื่องระเบียบ เรื่องการเบิกของ การชดเชย เงิน แจกของบ้านที่ประสบภัย มีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเข้ามาดูแล แจกยาแก่น้ำกัดเท้า” (บุษยมาส ด้วงแก้ว, 2557)

- ลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชน

ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยทุกปี เนื่องจากเป็นพื้นที่ริมน้ำ ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 กับอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 พบว่า อุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 มีความรุนแรงมากกว่า แต่ความเสียหายในพื้นที่กลับน้อยกว่าอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 เนื่องจากมีการเตรียมความพร้อมที่แตกต่างกัน กล่าวคือ อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 มีการเตรียมกระสอบทราย การทำคันดิน รวมถึงการสร้างสะพานให้คนสัญจรไปมาและได้รับความร่วมมือของชาวบ้านทั้งในชุมชนและชุมชนรอบข้างเป็นอาสาสมัครในการกรอกกระสอบทราย นอกจากนี้ ยังได้รับความช่วยเหลือจากโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ใช้รถแมคโครมาลงดิน และนำถุงบิ๊กแบ็คมาถักน้ำ เพราะหากน้ำท่วมโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ก็จะได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน

“ตอนปี 38 นั้นไม่มีการกั้นน้ำเลย น้ำท่วมหมด น้ำไหลได้เรื่อยๆ น้ำท่วมเสมอภาค ต้องพายเรือเอา น้ำท่วมถนน แต่ปี 54 น้ำท่วมหนักกว่าปี 2538 แต่เราไม่เครียดเพราะเป็นพื้นที่ที่น้ำท่วมอยู่แล้วเราอยู่ริมน้ำ เราต้องทำใจ เทศบาลจะมีการเตรียมทราย ชาวบ้านก็ไปช่วยกันกรอก ทำสะพานให้ไปไหนมาไหนได้ กั้นได้ยากเพราะเราอยู่ติดริมน้ำ ยิ่งงัดก็ต้องท่วม ความมีส่วนร่วมของชาวบ้านในชุมชนและชุมชนรอบข้างช่วยได้มากอย่างตอนที่เขื่อนแตกก็มาช่วยกันกรอกทราย โรงงานต่างๆ ก็มาช่วยเอาบิ๊กแบ็ค และรถแมคโครมาลงดิน” (บุษยมาส ด้วงแก้ว, 2557)

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์พบว่าประเด็นปัญหาที่สร้างความกังวลใจให้กับชาวบ้านในชุมชน คือ ปัญหาน้ำเสีย ซึ่งเป็นปัญหาสืบเนื่องจากปัญหาน้ำท่วม และเป็นหนักกว่าปัญหาน้ำท่วมเนื่องจาก น้ำท่วมเป็นเรื่องปกติที่ชาวบ้านริมน้ำต้องพบเจอปีละครั้ง แต่ปัญหาน้ำเสียเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อตรงต่อการดำรงชีวิต ทั้งยังพบว่า ผลกระทบจากการจัดการภัยพิบัติซึ่งนับประเด็นสำคัญคือ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดกับสภาพชุมชน กล่าวคือ เมื่อชุมชนเติบโตมีการพัฒนามีลักษณะของความเป็นเมืองมากขึ้น ทำให้วิถีชีวิตริมน้ำเฉกเช่นในอดีตเปลี่ยนแปลงไป การสร้างสิ่งกีดขวางทางน้ำ การสร้างถนน ทำให้พื้นที่สูงขึ้นจึงไม่สามารถพายเรือสัญจรไปมาริมน้ำได้ วิถีชีวิตริมน้ำก็เปลี่ยนไปด้วยเช่นกัน

5.4.3 ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท 4 เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี

ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท 4 มีลักษณะพื้นที่ไม่ต่างจากชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท 2 มีคลองและสะพานที่สำคัญ ได้แก่ คลองวัดช่องลม คลองบางพัง และสะพานเลียบชายคลอง มีประชากรอาศัยในพื้นที่จำนวน 2,911 คน (957 ครัวเรือน) และมีประชากรแฝงซึ่งเข้ามาทำงานรับจ้างชั่วคราว

จากการสัมภาษณ์ประธานชุมชนฯ พบว่า ผลกระทบจากเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 นั้นแตกต่างจากผลกระทบของอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2538 บ้านเรือนได้รับความเสียหายมากกว่า เนื่องจากยังไม่มีมีการสำรวจพื้นที่หรือเตรียมความพร้อมเช่นเดียวกับปี พ.ศ. 2554

“ปี 38 นั้น ถนนยังไม่มีมีการก่อสร้างสูงแบบนี้ น้ำปล่อยตามสบาย น้ำจึงท่วมมากกว่าปี 54 ในแถบบ้านป่านะเนื่องจากปี 54 มีการป้องกันแต่ปี 38 ไม่มีมีการป้องกัน ไม่มีเขื่อนไม่มีประตูกัน มีการเข้ามาตรวจดูพื้นที่ อย่างนักการเมืองท้องถิ่นมาตรวจพื้นที่ เทศบาลสั่งทรายมากองไว้ที่วัด เรามีเสียงตามสายประชาสัมพันธ์เรียกว่า ทั้งชาวบ้าน ทั้งพระที่วัดก็มาช่วยกัน เหนื่อยหมด มีการเฝ้าระวังกันตลอด จนแน่ใจว่าน้ำไม่ท่วมแล้ว เราจึงนอนได้” (บุญทิ้ง ทองมา, 2557)

- ด้านการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด

ในด้านการบริหารจัดการของเทศบาลนครปากเกร็ด ในปี พ.ศ. 2538 กับ ปี 2554 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญในการจัดการกับภัยพิบัติ การเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลนครจึงส่งผลในการจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะในการเตรียมความพร้อม การดูแลผู้ประสบภัย พื้นฟู และชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นในพื้นที่

“ป้าว่าตอนนั้นปี 38 ยังไม่เป็นเทศบาลนคร เลยไม่มีมีการป้องกันหรือจัดการอย่างต่อเนื่อง ตอนที่เกิดภัยปี 38 ปล่อยตามธรรมชาติพื้นที่ในชุมชนนี้ท่วมทั้งหมด ท่วมประมาณเดือนหนึ่ง ดังนั้น ถ้าเรา

ไม่มีเทศบาลเราก็ลำบาก เพราะเราไม่มีวัสดุอุปกรณ์ เรามีแรงงานมาช่วยกันทำ เป็นการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลกับชาวบ้าน และนักการเมืองท้องถิ่นด้วย” (บุญทิ้ง ทองมา, 2557)

จากคำพูดของประธานชุมชนฯ สะท้อนให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงสถานะและการเติบโตของเทศบาลจากปี พ.ศ. 2538 (เทศบาลตำบล) ถึงปี พ.ศ. 2554 (เทศบาลนคร) เทศบาลนครปากเกร็ดมีการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังพบว่า เงินไม่ใช่ข้อจำกัดในการจัดการภัยพิบัติ เนื่องจากปัจจัยสำคัญในการจัดการอุทกภัย คือ ทรัพยากรของท้องถิ่น เช่น วัสดุ อุปกรณ์ และแรงงานซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะความร่วมมือจากอาสาสมัครทั้งที่อยู่ในพื้นที่และนอกพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด

“เราไม่ได้นึกถึงงบบฯ ที่จะได้ เพราะเราได้รับบริจาค ข้าวกล่อง อาหาร น้ำ และคนที่มาช่วยเรา ขนทรายซึ่งจำเป็นกว่าเงินมาก ชาวบ้าน ทหาร วิทยุในชุมชน ร่วมแรงร่วมใจกันดี ไม่มีทะเลาะอาหารการกินเพียบพร้อม ถ้าไม่ร่วมแรงร่วมใจกันต้องเดือดร้อนกันแน่ แต่นี้ป้ายยอมรับเลยว่า ดีมากๆ ออกเสียงตามสายไป ก็มีคนมาช่วย บริษัทเอกชนส่งทรายมา เราก็เอาชาวบ้านไปช่วย ไม่เกี่ยงกัน บางครั้งอาจจะต้องรอทราย รอของ เพราะทรายขนมาจากที่อื่น จ.ราชบุรี เราก็คงต้องรอ” (บุญทิ้ง ทองมา, 2557)

ด้านการชดเชยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด พบว่า เทศบาลจะส่งเจ้าหน้าที่ไปสำรวจพื้นที่ที่ประสบภัย หากมีครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบจะได้รับการชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งในฐานะประธานชุมชนก็จะไปเดินสำรวจ ตรวจสอบมูลค่าความเสียหาย พร้อมทั้งทำเรื่องขอไปยังเทศบาลนครปากเกร็ดให้มาช่วยเหลือชาวบ้าน ประธานชุมชนจึงเป็นเสมือนผู้ประสานระหว่างชาวบ้านในชุมชนกับเทศบาล นอกจากนี้ สิ่งสำคัญซึ่งสะท้อนให้เห็นในการจัดการภัยพิบัติคือ การทำความเข้าใจธรรมชาติของพื้นที่ และการสื่อสารทำความเข้าใจกันระหว่างพื้นที่นอกคันกันน้ำที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมโดยตรงกับพื้นที่ชั้นในที่น้ำไม่ท่วม ทั้งนี้ พื้นที่บ้านใหม่สมานฉันทเป็นพื้นที่ประสบภัยโดยตรง ดังที่ประธานชุมชนฯ กล่าวว่า “ภัยธรรมชาติ เราคงมาโทษกันไม่ได้ เราเข้าใจสภาพธรรมชาติและสภาพพื้นที่” (บุญทิ้ง ทองมา, 2557) เป็นการสะท้อนความเข้าใจต่อสถานการณ์และภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

- ลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชน

สำหรับประเด็นความท้าทายในการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด พบว่า การที่เทศบาลนครปากเกร็ดจะยังสามารถจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้ คือ การมีผู้นำ (นายกเทศมนตรี) ที่มีความสามารถและรู้จักพื้นที่เป็นอย่างดี ประธานชุมชนมีความเห็นว่า “ท้องถิ่นจะยังสามารถจัดการกับภัยพิบัติได้ แม้ว่าจะไม่มีนายกฯ วิชัย เพราะเจ้าหน้าที่ชุดที่จะเข้ามาดูแล เข้ามาทำงานก็เป็นคน

ของเทศบาลไม่ใช่คนนอก เป็นคนที่ต้องเข้าใจสภาพและเคยทำงานมาอยู่แล้ว” รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของชุมชน กล่าวคือ มีการประชุม การทำงานร่วมกันกับเทศบาล และการพูดคุยสื่อสารกันอย่างสม่ำเสมอ การใช้สื่อ เอกสาร แผ่นพับ การใช้เสียงตามสาย วิทยุเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ จากเทศบาลไปยังชุมชน “ตอนนี้ป่าทำด้วยใจ ทำด้วยประสบการณ์ ยังไม่มีการจัดทำศูนย์การเรียนรู้แต่เรายึดเทศบาลเป็นหลัก และการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นนอกเทศบาล เช่น ประชุมร่วมกับจังหวัด”(บุญทิ้ง ทองมา, 2557)

จากการสัมภาษณ์ประธานชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ 2 และชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ 4 สามารถสรุปความคิดเห็นได้ว่า มีความสอดคล้องกันเกี่ยวกับความเป็นอิสระของเทศบาลนครปากเกร็ดในการจัดการภัยพิบัติ และการมีส่วนร่วมของชุมชน กล่าวคือ การเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองมาเป็นเทศบาลนครนั้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดการกับภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากการทำงานด้านการป้องกันอุทกภัยที่มีความต่อเนื่องมาโดยตลอด และเมื่อเปรียบเทียบผลกระทบจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 แม้ว่าจะอุทกภัยจะมีความรุนแรงกว่าในอดีต แต่เทศบาลนครปากเกร็ด สามารถจะป้องกันพื้นที่ไว้ได้ ทำให้ได้รับความเสียหายน้อยกว่าในปี พ.ศ. 2538 เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรต่างๆ มีการประสานงาน และมีความสัมพันธ์ในลักษณะของเครือข่ายมากขึ้นส่งผลต่อการทำงานที่มีศักยภาพ นอกจากนี้พบว่า เทศบาลและชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันภัยพิบัติมากขึ้น มีการประสานงานกันผ่านประธานชุมชน และในประเด็นความท้าทายซึ่งเป็นความกังวลใจของชุมชนพบว่า ประชาชนในพื้นที่ที่มีความกังวลเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาขยะและน้ำเสียซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการดำรงชีวิตและนับเป็นความกังวลในหลายพื้นที่

5.4.4 ชุมชนบางพูดสามัคคี 3 - 4 เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี

ชุมชนบางพูดสามัคคีเป็นชุมชนดั้งเดิม โดยพื้นที่ในชุมชนแบ่งเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วยครัวเรือนพื้นที่ชายน้ำติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา และพื้นที่ชายบก มีประชากรอาศัยในพื้นที่ชุมชนบางพูดสามัคคี 3 และบางพูดสามัคคี 4 จำนวน 2,818 คน (824 ครัวเรือน) เดิมชาวบ้านในพื้นที่ทำเลี้ยงชีพด้วยการทำเกษตรกรรม มีการทำสวนผลไม้ เช่น กล้วย มะละกอ แต่ปัจจุบันเป็นการปลูกเพื่อบริโภคเองในครัวเรือน ประชาชนส่วนมากประกอบอาชีพรับจ้างในโรงงานไม้อัด สถานที่สำคัญในชุมชนได้แก่ วัดหงส์ วัดโพธิ์บ้านอ้อย วัดนอก วัดกุ้ว วัดบางพูดสอง วัดบางพูดนอก ซึ่งเป็นศูนย์อำนวยการในช่วงที่เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 โรงเรียนปากเกร็ดและโรงเรียนหอวังเป็นศูนย์อพยพ ซึ่งจากเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น พบว่า ชุมชนบางพูดสามัคคีนับเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดเป็นเสมือนป้อมปราการให้กับนครปากเกร็ด

- ด้านการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด

จากการสัมภาษณ์ประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 3 และรองประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 4 เกี่ยวกับสถานการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 กับ อุทกภัยปี 2554 ทั้งสองท่านมีความเห็นสอดคล้องกันว่าสถานการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 นั้นมีความรุนแรงน้อยกว่าในปี พ.ศ. 2554 เนื่องจากพื้นที่ชุมชนบางพูดสามัคคีอยู่นอกคันกั้นน้ำ เป็นพื้นที่รับน้ำ มีความเสี่ยงตลอดเวลา การบริหารจัดการในปี 2554 จึงไม่ได้ช่วยป้องกันน้ำในพื้นที่แต่อย่างใด ทั้งนี้พบว่า พื้นที่ของชุมชนที่ได้รับผลกระทบในปี พ.ศ. 2538 ประมาณ 300 ครัวเรือนหรือ ประมาณร้อยละ 30 ของพื้นที่น้ำท่วมซึ่งประมาณ 0.5 เมตร ระยะเวลา 1 ถึง 2 เดือน ในขณะที่อุทกภัยปี พ.ศ. 2554 พบว่า ความรุนแรงจากอุทกภัยส่งผลให้ กำแพงวัดพัง น้ำทะเลลักท่วมเกือบพื้นที่ทั้งหมดของชุมชนบางพูดสามัคคี และน้ำท่วมซึ่งประมาณ 1 เมตรเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 เดือน

“ปี 38 นั้นความรุนแรงไม่มากนัก เราชินกับการที่มีน้ำท่วม เนื่องจากพื้นที่เราท่วมอยู่แล้ว เราคอยดูตลอดเมื่อเข้าหน้าน้ำ แต่เมื่อ ปี 54 นั้น น้ำมาทีเดียว รุนแรง และน้ำทะเลลักไปยังส่วนที่ปกติไม่ท่วมด้วย ปี 54 จึงรุนแรงกว่า ปี 38 แต่เราก็พยายามกันไม่ให้น้ำทะเลลักไปอีกฝั่ง” (สุวรรณณี อุดมทรัพย์, 2557)

จากการสังเกตของผู้ศึกษา พบว่า ผลกระทบจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 และปี พ.ศ. 2554 มีความแตกต่างกันในหน่วยวิเคราะห์ระดับชุมชน กล่าวคือ ชุมชนที่อยู่นอกคันกั้นน้ำจะได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 มากกว่า อุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 ในขณะที่พื้นที่ชุมชนในคันกั้นน้ำจะได้รับผลกระทบในปี พ.ศ. 2554 น้อยกว่า เนื่องจากการจัดการของเทศบาลนครปากเกร็ด สะท้อนให้เห็นว่า ปัจจัยด้านการเติบโตหรือการเปลี่ยนฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ส่งผลด้านการทรัพยากรเพื่อการจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมหรือการป้องกันพื้นที่น้ำท่วมส่งผลต่างกันระหว่างพื้นที่ของแต่ละชุมชน ดังนั้นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดผลกระทบที่แตกต่างระหว่างพื้นที่ คือ ระดับน้ำ หรือความรุนแรงของอุทกภัยเป็นหลัก

แม้ว่าเทศบาลนครปากเกร็ดจะเตรียมการป้องกัน หรือสร้างคันกั้นน้ำ แต่เนื่องจากพื้นที่ของชุมชนบางพูดสามัคคีอยู่นอกคันกั้นน้ำจึงไม่ได้รับประโยชน์จากการป้องกันดังกล่าว แต่ชุมชนบางพูดสามัคคีจะได้รับการชดเชยค่าเสียหาย เยียวยาและฟื้นฟูในภายหลัง เมื่อเปรียบเทียบบทบาทของตัวแสดงที่มีความสำคัญในพื้นที่ พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดมีบทบาทสำคัญต่อชุมชนบางพูดสามัคคี ขณะเกิดอุทกภัยและภายหลังการเกิดอุทกภัย กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ด จะทำการช่วยเหลือฟื้นฟูและบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย ซึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ต่างจากการเตรียมการป้องกัน หรือการทำความเข้าใจก่อนเกิดภัยพิบัติในพื้นที่ซึ่งประธานชุมชนและชาวบ้านต้องทำความเข้าใจกันเอง ต้องอดทน คอยสอดส่องระดับน้ำและรายงาน

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ไปยงเทศบาลนครปากเกร็ด และพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งจะช่วยให้พื้นที่อื่นสามารถป้องกันน้ำได้ และยังสะท้อนให้เห็นความเสียหายของชาวบ้านในชุมชนด้วย

ด้านการเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลนครและมีความเป็นอิสระมากขึ้นนั้น พบว่า การเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลด้านการสื่อสาร การดูแลผู้ประสบภัย การฟื้นฟู และชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นในพื้นที่เท่านั้น ดังนั้น ปัจจัยสำคัญในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่บางพุดสามัคคีซึ่งเป็นจุดเสี่ยงภัยนอกคันกันน้ำ หรือพื้นที่รับน้ำ คือ ความเป็นผู้นำของประธานชุมชน การมีส่วนร่วมของชาวบ้านและอาสาสมัครในการตรวจสอบระดับ การเฝ้าระวังสถานการณ์น้ำ ในขณะที่เทศบาลนครปากเกร็ดจะมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวก การเยียวยา ชดเชยและฟื้นฟูความเสียหายให้กับผู้ประสบภัย

“ชุมชนบางพุดสามัคคีท่วมเยอะที่สุด เป็นเหมือนป้อมปราการให้กับปากเกร็ด เพราะเราอยู่นอกเขื่อน ในชุมชนที่ท่วมก็ท่วมไม่เท่ากัน เราต้องคอยดูว่าน้ำมาแค่ไหน ถ้าน้ำขึ้น ก็รีบแก้ไข เพราะกระทบกับทางเดิน แต่ถ้าน้ำเยอะขึ้นก็ต้องรีบติดต่อทางเทศบาล ชั้นแรกขอทรายมาอุดตามชายเขื่อนชาวบ้านและเจ้าหน้าที่เองก็ช่วยกันดูสถานการณ์น้ำ และขอทราย ขอแรง ออกเสียงตามสาย ชาวบ้านก็จะมาช่วย ชั้นแรกเราดูแลตัวเองก่อน และสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) ก็จะเข้ามาช่วย ประธานชุมชนคอยแจ้ง ถ้าเราไหวเราอุดน้ำเอง ถ้าไม่ไหวก็ให้เจ้าหน้าที่มาช่วย แต่ส่วนมากชาวบ้านลุยก่อนออกเสียงตามสาย ช่วยกันทำสะพาน เราไม่ได้รอเจ้าหน้าที่” (อารีย์ จินตวิศิษฐ์, 2557)

- ลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชน

ผู้ศึกษาพบว่า ชุมชนบางพุดสามัคคี เป็นชุมชนที่ตระหนักถึงขีดความสามารถในการแก้ปัญหาด้วยตนเอง กล่าวคือ ประธานชุมชนและชาวบ้านใช้ทรัพยากรและศักยภาพของตนเองในการจัดการกับภัยพิบัติโดยไม่ได้รื้อความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐ และเทศบาล ชุมชนท้องถิ่นทำงานเสมือนเครือข่ายอาสาสมัคร ประสานและรายงานสถานการณ์น้ำให้เทศบาลได้ทราบเพื่อป้องกันพื้นที่อื่นๆ สอดคล้องกับลักษณะของพลเมือง คือ ผู้ประสบภัยเป็นผู้แก้ไขปัญหา หรือเป็นตัวแสดงหลัก (Victims as actors) สอดคล้องกับการจัดการภัยพิบัติรูปแบบใหม่ นับเป็นจุดแข็งของชุมชนท้องถิ่นที่มีความสามัคคี ร่วมแรงร่วมใจกัน ซึ่งรองประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 4 กล่าวว่า “ไม่เฉพาะกับเรื่องน้ำท่วมเท่านั้น กิจกรรมเกี่ยวกับเด็กหรือผู้สูงอายุ ประธานชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) วัดและชาวบ้านในชุมชนจัดการกันเองก่อนร้องขอความช่วยเหลือ ชุมชนอาศัยประธานและกรรมการชุมชน เป็นศูนย์รับร้องทุกข์ เราทำเพราะเราคิดว่านี่คือ บ้านของเรา และนิสัยของเราทำอยู่หน้างานเราต้องให้บริการ ส่วนการช่วยเหลือ ฟื้นฟูจากเทศบาลนครปากเกร็ด เราแจ้งยอดไป เทศบาลนครปากเกร็ด ก็จะจัดสรรลงยังชีพมาซึ่งก็เพียงพอ แต่ที่เดือดร้อนคือ เรื่องห้องน้ำยัง

ไม่พอ ท่านเจ้าอาวาสก็หามาบริการให้ชุมชน เพราะห้องน้ำ (ส้วมลอยน้ำ) ที่สส.เอามาใช้นั้นใช้ลำบาก” (สุวรรณี อุดมทรัพย์, 2557)

แม้ว่าชาวบ้านในชุมชนจะเข้าใจสถานการณ์และสามารถรับมือกับอุทกภัยด้วยศักยภาพที่มีแล้ว แต่จากการสัมภาษณ์ พบประเด็นปัญหาหรืออุปสรรคซึ่งเป็นความกังวลใจด้านการจัดการน้ำในท้องที่ กล่าวคือ ความกังวลด้านมาตรฐานของเขื่อน ประตูน้ำซึ่งขณะนี้เทศบาลนครปากเกร็ดกำลังดำเนินการแก้ไขและการขุดลอกคูคลองที่ยังไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องใน ยามปกติ ปัญหาการเมืองและปัญหาน้ำเสียเช่นเดียวกับชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์

“ปี 38 น้ำสะอาดกว่าปี 54 เด็กๆ เล่นน้ำได้ พายเรือได้ น้ำท่วมยังมีความสุข สนุกสนาน แต่ตอนนี้ น้ำเป็นสีดำ สกปรกเหม็น และทำให้คัน วิถีชีวิตริมน้ำนั้นก็ต่างไปจากเดิม เขื่อนทำให้วิถีชีวิตเรา เปลี่ยน และชาวบ้านไม่บำบัดน้ำเสียจากโรงงานและร้านอาหาร ยิ่งน้ำท่วมมาก ยิ่งสกปรกมาก คู คลองตื้นเขินขึ้นมาก สิ่งปฏิญูมาก ตอนนี้ก็พยายามจะประชาสัมพันธ์ให้มีการคัดแยกขยะ ไม่เอามา ทิ้งในคลอง การเตรียมพร้อมที่ไม่ทันการณ์ การเมืองที่เปลี่ยนแปลงส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง และงาน หยุตชะงัก” (อารีย์ จินตนาวิศิษฐ์, 2557)

ประเด็นความท้าทายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในชุมชนนั้นเป็นประเด็นเรื่องการถ่ายทอด ประสบการณ์จากการเรียนรู้จากการทำงานของผู้นำชุมชนหรือประธานชุมชนฯ ผ่านพฤติกรรมหรือ การแสดงออกในแก้ไขสถานการณ์ขณะเกิดภัยพิบัติ (Learning by doing) และต้องตระหนักถึงความ ร่วมมือกันของชาวบ้านในชุมชนไม่ใช่เพียงการดำเนินการของเทศบาลนครปากเกร็ดเท่านั้น

“การถ่ายทอดความรู้ หรือประสบการณ์การบริหารจัดการน้ำในชุมชน เราถ่ายทอดด้วยการให้ เค้าเห็นจากพฤติกรรม ประธานชุมชนต้องลงมือก่อน ลูกบ้านเห็นถึงจะออกมาช่วยกัน แต่ถ้าไปบอก ไปพูดเค้าไม่ทำ สิ่งเหล่านี้เป็นจิตอาสา เกิดที่ใจ เราเองขอความร่วมมือ การมีส่วนร่วม เป็นไปใน ลักษณะของการขอความร่วมมือไม่ได้เป็นระบบ ต่อไปข้างหน้าถ้าหมดคนรุ่นนี้ก็ไม่วินิจฉัยว่าใครจะมาทำ เค้าไม่สนใจถ้าไม่เกิดเรื่อง เข้มแข็ง โมเดลปากเกร็ดเชื่อมั่นได้มัย ถ้าประชาชนร่วมด้วยก็เอาอยู่จริงแต่ ถ้าชาวบ้านไม่ร่วมด้วยก็เอาไม่อยู่แน่นอน” (สุวรรณี อุดมทรัพย์, 2557)

จากการสังเกตประธานชุมชนบางพูดสามัคคีมีความคิดเห็นที่ต่างกับชุมชนอื่นในประเด็นของการ เติบโตของเทศบาลกับการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน กล่าวคือ ยิ่งเมื่อเทศบาลเติบโตมาก ขึ้นกลับยิ่งทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งหรือพึ่งพาตนเองน้อยลง ประชาชนขาดความกระตือรือร้นที่จะ จัดการภัยพิบัติเอง เนื่องจากเชื่อว่าเทศบาลนครปากเกร็ด มีหน้าที่ในการป้องกันภัยพิบัติและมี ศักยภาพพอที่จะทำได้ จึงเกิดลักษณะของการพึ่งพาเทศบาลมากกว่าเดิมซึ่งสะท้อนจากความคิดเห็น ของประธานชุมชนฯ

“การที่เทศบาลนครปากเกร็ดเปลี่ยนสถานะ ทำให้ชาวบ้านไม่กระตือรือร้น รอเพราะคาดหวังมากขึ้น เพราะรู้สึกว่าการเทศบาลมาขอคะแนนเรา เลือกตั้งได้แล้วก็ต้องทำ ชาวบ้านรู้ข้อมูลเยอะขึ้นเรื่องการเมือง จุดนี้ทำให้คนคิดเปลี่ยน ถ้าไม่ได้อย่างที่ต้องการคนเริ่มไว รอคอยและร้องขอมากกว่าเดิมเริ่มไม่ช่วยตัวเอง”(อารีย์ จินตนิวิศิษฐ์, 2557)

การเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ใช่ปัจจัยหลักในการสนับสนุนหรือส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็ง หรือสามารถจัดการอุทกภัยเองได้ เนื่องจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโตขึ้นทำให้ชาวบ้านรู้สึกว่าการเทศบาลต้องเป็นผู้ให้มากขึ้น มีรายได้และเก็บภาษีมากขึ้นก็ต้องเอามาจัดการ โดยกล่าวอ้างว่า ภาษีเป็นของประชาชน ซึ่งหากพิจารณาจากข้อมูลการคลังท้องถิ่นจะพบว่ารายได้ของท้องถิ่นมีที่มาจากหลายแหล่ง⁵⁵ ซึ่งสัดส่วนที่มากที่สุด คือรายได้จากการจัดสรรของภาครัฐ ในขณะที่เงินภาษีหรือรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองไม่ได้ใช้ดำเนินการด้านการจัดการภัยพิบัติเพียงอย่างเดียว เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปีและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.4.5 ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1 เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี

ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1 มีประชากรอาศัยในพื้นที่จำนวน 4,503 คน (1,753 ครัวเรือน) ประชากรส่วนมากประกอบอาชีพรับจ้าง สถานที่สำคัญของชุมชน ได้แก่ วัดบางพูดใน วัดเกาะพญาเจ่ง และโรงเรียนปากเกร็ด เป็นศูนย์อพยพใกล้เคียงในพื้นที่ปากเกร็ดร่วมใจ 3 มีเครื่องสูบน้ำขนาดใหญ่ตรงคลองบางพูดนอก (เครื่องสูบน้ำเก่า) และเครื่องสูบน้ำใหม่ซึ่งดำเนินการสร้างในปี พ.ศ. 2555 แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2557

จากการสัมภาษณ์ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1 สถานการณ์ระหว่างอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 กับ อุทกภัยปี พ.ศ. 2554 พบว่า สถานการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 นั้นรุนแรงกว่า เนื่องจากระดับมากกว่าและระบบการบริหารจัดการน้ำในภาพรวมของประเทศไม่มีประสิทธิภาพแต่การจัดการกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นนั้น เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถป้องกันน้ำจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเทศบาลมีทรัพยากรที่เพียงพอจะเตรียมการป้องกัน รวมไปถึงประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่และความตื่นตัวของประชาชนต่อข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น อีกทั้ง การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ดังสะท้อนให้เห็นจากคำกล่าวของประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1

“ผมอยู่มาตั้งแต่ปี 2531 เมื่อเทียบอุทกภัยปี 38 กับปี 54 ปี 38 ท่วมทั่วถึง ประมาณ 1 เดือน ท่วมเกือบทุกพื้นที่ของปากเกร็ด ท่วมประมาณ 0.5-1 เมตร แต่ปี 54 นั้น หนักกว่าเยอะ ท่วมอยู่

⁵⁵ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก 4.2.3 ข้อมูลสถานะทางการคลังของเทศบาลนครปากเกร็ด

ประมาณ 3 เดือน (ตุลาคม-ธันวาคม) ท่วมประมาณ 2 เมตรกว่า เนื่องจากระบบกั้นน้ำไม่ดีพอ จึงมีการปล่อยน้ำเข้าไปในพื้นที่ แต่หลังๆ มีการป้องกันที่ดีขึ้น เราเอาอยู่ เนื่องจากเทศบาลเองก็มีงบประมาณมากขึ้น ชุมชนและชาวบ้านเองก็มีประสบการณ์มากขึ้น ชุมชนมีการทำประชาคม ให้คนในชุมชนตื่นตัวตลอดยามมีภัยพิบัติ เพราะเรามีบทเรียนมาแล้ว มีการเรียกคนในชุมชนมาประชุม บางคนมา บางคนไม่มา แต่เราก็ให้บอกต่อกันในเรื่องสำคัญที่เราต้องร่วมกันป้องกัน” (อุดม ศรีปัดถา, 2557)

ด้านการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด ประธานชุมชนฯ เห็นว่า การจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเป็นไปในลักษณะของความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลและชุมชน มีการเตรียมการล่วงหน้าเป็นระยะเวลานาน มีการประสานงาน แจ้งข้อมูลข่าวสาร และสื่อสารให้เกิดความเข้าใจในเป้าหมายเดียวกัน นอกจากนี้ การเรียนรู้และประสบการณ์ของประชาชน รวมทั้งความเป็นผู้นำของนายกเทศมนตรีเป็นปัจจัยที่ทำให้การจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ดมีประสิทธิภาพ

“แต่ผมมองว่าการที่บอกว่า เอาอยู่นั้น ก็เกือบจะเอาไม่อยู่เหมือนกัน แต่นายกเทศมนตรี ไปเอาดินมาถมไว้ตลอดแนว คันดินสูงเท่าหัว ตีที่มีดินไม่ถมเอาไม่อยู่ บางวันน้ำก็ทะลักเข้ามากก็ต้องช่วยกันกัน ดูกันทั้งวันทั้งคืน นอนไม่ได้ คนที่บ้านน้ำท่วมไม่เครียดเท่ากับคนที่บ้านน้ำยังไม่ท่วม เพราะเค้าไม่ชิน ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาล ชุมชน ชาวบ้าน บทเรียนจากปี 53 ทำให้เราเตรียมพร้อมในปี 54 ชุมชนมีคณะกรรมการช่วยเหลือคนในชุมชน ในเรื่องภัยพิบัติต่างๆ ประธานรับเรื่องมาจากเทศบาล มีการประชุมเดิมทุกเดือน ตอนหลังเปลี่ยนเป็น 2 เดือนครั้ง ทุกครั้งก็มีการประชุมรับทราบแผนงานจากเทศบาล ชุมชนก็จะรับมาปฏิบัติ ชุมชนเองไม่ได้มีข้อมูลหรือศูนย์เรียนรู้ในการจัดการน้ำ” (อุดม ศรีปัดถา, 2557)

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ในประเด็นปัญหาและอุปสรรค ประธานชุมชนฯ มีความเห็นว่า ควรมีศูนย์การเรียนรู้ด้านการบริหารจัดการน้ำโดยตรง ควรมีการปรับปรุงหรือแก้ไขด้านกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สอดคล้องและส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติและทำตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดในการบังคับหรือกำกับดูแลสภาพแวดล้อม เช่น การบำบัดน้ำเสียในชุมชน เนื่องจากปัญหาน้ำเสียเป็นปัญหาสืบเนื่องกันกับการเกิดภัยพิบัติ และอาจกล่าวได้ว่าปัญหาน้ำเสียเป็นประเด็นปัญหาที่ทุกชุมชนเห็นพ้องกันว่าเป็นปัญหาสำคัญของเทศบาลนครปากเกร็ดที่จะต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

“กฎหมายยังทำอะไรไม่ได้ เช่น กฎหมายที่จะต้องบังคับให้ชุมชนบำบัดน้ำเสียก่อนจะปล่อยลงคลอง ชุมชนเมืองที่มีร้านอาหาร จากเมืองปล่อยมาคลองบางพูด น้ำเสีย น้ำจากอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ขนาดกลาง และน้ำเสียจากครัวเรือน ปล่อยลงแม่น้ำ ภัยพิบัติ เกิดจาก การเมือง ภัยธรรมชาติ และจิตสำนึกของคนในการบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยลงสู่คูคลอง หรือเรื่องของการแยกขยะ แม้จะมีการ

ทำประชาคม การตัดไผ่ การรักษาคูคลอง พุด ประชุมเสร็จ แต่เมื่อถึงเวลาทำจริงกลับไม่ทำ ขาดจิตสำนึก” (อุดม ศรีปัดถา, 2557)

จากการสัมภาษณ์จะเห็นได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถป้องกันอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 ได้นั้น คือ การระดมทรัพยากรของเทศบาลในการจัดการกับอุทกภัยและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน นอกจากนี้ ความกังวลหรือปัญหาที่ประชาชนต้องการให้เทศบาลเร่งแก้ไขเนื่องจากส่งผลในระยะยาว คือ ความเสียหายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและแหล่งเสื่อมโทรม เช่น ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาการตัดแยกขยะและกำจัดขยะซึ่งเป็นปัญหาสืบเนื่องกับปัญหาอุทกภัยและยังเป็นปัญหาอันเกิดจากการเติบโตของความเป็นเมือง หรือกระบวนการของความเป็นเมือง (Urbanization)⁵⁶ เนื่องจากประชากรขยายตัวเพิ่มมากขึ้นจากการอพยพของประชากรเข้าสู่เขตเมืองและการขยายตัวของเขตที่อยู่อาศัย การทิ้งขยะและปล่อยน้ำเสียจากครัวเรือนและร้านอาหารซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิตและคุณภาพชีวิตโดยตรงของประชาชนในพื้นที่

5.4.6 ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3 เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี

ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3 มีประชากรอาศัยอยู่จำนวน 4,341 คน (2,222 ครัวเรือน) แหล่งรายได้ของคนในชุมชนหลักๆ ส่วนหนึ่งคือ ข้าราชการและอาชีพรับจ้างในโรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดเล็ก ปัจจุบันมีโรงงานใหญ่เพียง 2 แห่ง ส่งออกเครื่องปั้นดินเผาทั้งในประเทศและต่างประเทศพบว่า เครื่องปั้นดินเผาทำน้อยลง เนื่องจากคนในชุมชนมีการศึกษาที่สูงขึ้น รุ่นลูกรุ่นหลานจึงนิยมไปประกอบอาชีพอื่น การทำอุตสาหกรรมจึงเป็นเพียงอุตสาหกรรมครัวเรือนซึ่งอุตสาหกรรมมีชื่อในชุมชนคือ อุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผาซึ่งทำตั้งแต่รุ่นปู่ตายาย เครื่องปั้นดินเผาของปากเกร็ดจะมีความแตกต่างจากเครื่องปั้นดินเผาของเกาะเกร็ด เนื่องจากในชุมชนมีวัตถุดิบที่ดีคือ ดินเหนียว ที่มีความเหมาะสมแต่เครื่องปั้นดินเผาของเกาะเกร็ดนั้นปัจจุบันซื้อดินมาจากอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี ข้อสังเกต คือ ปัจจุบันเกาะเกร็ดจะรับเครื่องปั้นดินเผาทำโชว์นัทท่องเที่ยวมากกว่าการทำเป็นอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผาส่งออกแบบในปากเกร็ด ซึ่งข้อได้เปรียบของปากเกร็ดคือ การคมนาคมสามารถเดินทางมายังนครปากเกร็ดได้ทั้งทางบกและทางน้ำ ในขณะที่เกาะเกร็ดนั้นต้องสัญจรทางน้ำเท่านั้น

ทิศเหนือของชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3 ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา ทิศใต้ติดกับชุมชนใหญ่ปากเกร็ด ชุมชนใกล้เคียงคือชุมชนบางตลาดพัฒนา 1 ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 10 และมีถนนกั้นกลางปากเกร็ดร่วมใจ 6 สถานที่สำคัญของชุมชน ได้แก่ คลองวัดกลาง วัดสนามเหนือ และโรงเรียนปากเกร็ดซึ่งเป็นศูนย์อพยพในช่วงที่เกิดภัยพิบัติ ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์พบว่าคนในพื้นที่จะ

⁵⁶ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (2547)

ไม่ค่อยอพยพไปอยู่ที่ศูนย์อพยพ เนื่องจากยังสามารถสัญจรไปมาได้ และสามารถอาศัยในบ้านของตนเองได้เพราะส่วนมากเป็นบ้านสองชั้น หรือสามารถไปพักอาศัยอยู่กับญาติในพื้นที่ใกล้เคียง ดังนั้นผู้อพยพส่วนใหญ่จึงเป็นผู้ประสบภัยจากพื้นที่อื่นๆ

จากการสัมภาษณ์ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3 พบว่า ชุมชนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการจัดการภัยพิบัติและการมีส่วนร่วมของเทศบาลนครปากเกร็ดควบคู่กันไป ดังจะเห็นได้จาก นครปากเกร็ดโมเดล ซึ่งสะท้อนรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างประชาชนโดยมีประธานชุมชนและคณะกรรมการประสานงานกับเทศบาล

“ไม่ว่าจะเกิดภัยพิบัติครั้งใด พี่ต้องบอกเลยว่า ส่วนหนึ่งคือ ประชาชน ส่วนหนึ่งคือ เทศบาล ถ้ามองย้อนไปปี 38 จะไม่มีการร่วมมือกับเทศบาล เนื่องจากผู้นำชุมชน ไม่ได้ลงพื้นที่ให้ประชาชนเห็นว่าเป็นจริง แต่ปัจจุบันประธานชุมชนทำทุกอย่าง ขอความร่วมมือกับชุมชน ประชาชนก็ร่วมมือกันดีเป็นอย่างดี ก่อนที่จะเกิดภัยพิบัติ เราลงพื้นที่ ทำทุกอย่าง ทั้งภัยพิบัติ หรือโรคติดต่อ ประชาชนเห็นเราทำงาน เค้าก็จะให้ความร่วมมือกับเราเป็นอย่างดี ที่สำคัญคือ ท่วมบ้านได้แต่ห้ามท่วมถนน แต่ ปี 38 ประชาชน 2 ฝ่ายทะเลาะกัน ไม่ยอมให้น้ำท่วมบ้านตัวเอง เทศบาลเองก็ไม่ได้ปรึกษาพูดคุยกับผู้นำชุมชน การพูดคุยกันทำให้ชาวบ้านเข้าใจ และช่วยเหลือกัน เพื่อไม่ให้น้ำท่วมถนนและเราใช้ชีวิตได้ตามปกติ” (สุเทพ แก้วพลอย, 2557)

- ด้านการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด

จากการสัมภาษณ์ประธานชุมชนฯ พบว่า บทบาทสำคัญของเทศบาล คือ การฟื้นฟูภายหลังการเกิดอุทกภัย เทศบาลจะชดเชยค่าเสียหายให้กับครัวเรือนที่ประสบภัย นอกจากการชดเชยด้านกายภาพแล้วยังมีหน่วยงานจากสาธารณสุขมาดูแลสภาพจิตใจให้ประชาชน เนื่องจากภาวะวิกฤตอาจก่อให้เกิดความเครียดได้ แต่ที่สำคัญคือ การที่ชุมชนสามารถฟื้นฟูกลับสู่สภาพเดิมได้ด้วยการร่วมมือกันภายในชุมชน และความช่วยเหลือของอาสาสมัคร ที่นำเงินบริจาคและสิ่งของมาช่วยบรรเทาทุกข์ในชุมชน

“จริงๆ แล้วเทศบาลให้เงินชดเชยแต่ละหลังไม่พอกับการซ่อมแซมความเสียหาย แต่เทศบาลให้ไม่เกิน 20,000 - 30,000 บาท เพราะมีหลายชุมชนที่ได้รับผลกระทบ แต่ความเสียหายจริงที่เกิดขึ้นมากกว่านั้น หลังจากน้ำท่วมแล้วชุมชนของเรามีวิธีการฟื้นฟูชุมชนเอง เราออกเสียงตามสาย รวบรวมเงินและสิ่งของบริจาคจากคนในชุมชนของเราเพื่อไปซื้อแปรง แป้ง (ผงซักฟอก) มาล้างบ้าน และแจกบ้านคนน้ำท่วม (ฝั่งที่ไม่ท่วมช่วยฝั่งบ้านน้ำท่วม) ทั้งอาหารขนม นมเนย คนที่ทำงานตรงนี้ก็ได้อาหารได้อาหารแต่ไม่ได้เงิน เงินที่เค้าบริจาคมาก็เอามาซื้ออาหารให้กับอาสาสมัคร” (สุเทพ แก้วพลอย, 2557) อาจกล่าวได้ว่า ไม่ว่าเทศบาลจะเป็นอย่างไร สิ่งสำคัญ คือ ชุมชนจะต้องจัดการตนเอง

กล่าวคือ อาศัยความเป็นชุมชนและชาวบ้านในการป้องกันภัยพิบัติและฟื้นฟูสภาพที่อยู่อาศัยในชุมชน โดยมีเทศบาลทำหน้าที่ให้การสนับสนุน

- ลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชน

ความร่วมมือที่เกิดขึ้นในการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (reciprocal relationship) ทั้งจากเทศบาลและประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่ กล่าวคือ เทศบาลจะเป็นฝ่ายสนับสนุนอุปกรณ์ ดิน ทราย ไม้ รถ แต่จะอาศัยแรงงานจากชาวบ้านและอาสาสมัครเป็นกำลังสำคัญ หากขาดสิ่งหนึ่งสิ่งใดไปก็จะเป็นไปไม่ได้

นอกจากนี้ ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3 ได้กล่าวถึง ประเด็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน จะสร้างควมไว้วางใจนั้นจะต้องทำด้วยความเสมอภาค กล่าวคือ ไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เช่น เมื่อมีการประชุม ทหารเรือกัน หรือมีข่าวสารอะไรจะต้องกระจายข่าวให้ชาวบ้านในชุมชนทราบทั่วกัน และต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเมื่อมีการดำเนินการจะทำโครงการต่างๆ เช่น การทำประชาคม อีกทั้งหน้าที่สำคัญของประธานชุมชน คือ การเป็นจิตอาสาต้องทำด้วยใจ “ประธานชุมชนเปรียบเสมือนบันได” (สุเทพ แก้วพลอย, 2557) ให้ชาวบ้านเดินเข้าหาเทศบาล เป็นสะพานเชื่อมระหว่างเทศบาลกับชาวบ้าน นำข่าวสารจากเทศบาลมาแจ้งให้ประชาชนได้ทราบขณะเดียวกันก็ต้องทำให้เทศบาลรับรู้ความต้องการ ความเดือดร้อนของประชาชนด้วยจึงจะสามารถสร้างควมไว้วางใจให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

ผู้ศึกษาพบว่า ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3 มีลักษณะเด่นในด้านการสื่อสารกับประชาชนเมื่อเกิดอุทกภัย กล่าวคือ นอกจากจะมีการแจ้งข่าวสารให้ทราบและเข้าใจตรงกัน เพื่อลดความตื่นตระหนก และข้อมูลที่บิดเบือนแล้ว ยังมีรูปแบบการสื่อสารโดยอาศัยเสียงเพลง ซึ่งเป็นการใช้จิตวิทยาและให้ความสำคัญกับความรู้สึกของผู้ประสบภัยโดยเฉพาะผู้สูงอายุได้เป็นอย่างดี สะท้อนให้เห็นความใส่ใจรอบด้านไม่เฉพาะด้านกายภาพแต่ยังรวมถึงด้านจิตใจด้วย ทั้งนี้ ประธานชุมชนฯ เห็นว่าการใช้เสียงตามสายปกติของชุมชนในยามเกิดภัยพิบัตินั้น มีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ สามารถรับข่าวสารได้ทั่วถึงจริง แต่เสียงตามสายชุมชนนั้นเปิดไม่เป็นเวลา สารข่าวสารบางครั้งไม่ตรงกับความต้องการ และเสียงจากลำโพงอาจสร้างความรำคาญให้กับชาวบ้านตรงจุดที่ลำโพงหันไป ซึ่งรูปแบบการสื่อสารนี้แต่ละชุมชนจะมีเทคนิควิธีต่างกัน

“การรับข่าวสารที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง เกิดความวุ่นวาย เช่น วิกฤตอุทกภัยในปี 2554 ก็ได้รับโทรศัพท์เยอะมาก เราสื่อสารหรือโทรคุยได้เฉพาะบางครอบครัวเท่านั้น และชาวบ้านโดยเฉพาะผู้เฒ่าผู้แก่ตกใจจากข่าวหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ต่างๆ ที่รับมา เราจึงมาคิดกันว่า จะทำอย่างไร เรานั่ง

คุยกันและตลกอีกที่ว่า ต่อไปนี้ขอให้ชาวชุมชนของเราโปรดฟังและติดตามข่าวจากชุมชนและเทศบาล นครปากเกร็ด เพราะเป็นข่าวที่แน่นอน ชัดเจน เข้าใจตรงกัน ลดความวุ่นวายและไม่เป็นกังวล” (สุเทพ แก้วพลอย, 2557)

การเปิดเสียงเพลงของชุมชนปากเกร็ดร่วมใจนี้จึงกลายมาเป็นแนวคิดของคณะกรรมการชุมชน ในการประชาสัมพันธ์และสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือ “พุ่มพวงระดมพล” เป็นการประกาศ เรียกระดมคนแบบทั่วไปเพื่อไม่ให้ผู้เฒ่าผู้แก่ หรือ คนป่วยที่สุขภาพอ่อนแอตื่นตกใจ โดยเลือกใช้ สัญญาณเพลงของพุ่มพวง ดวงจันทร์ เช่น เพลง “นักร้องบ้านนอก” ซึ่งเพลงนี้จะเปิดในขณะที่ชุมชน เกิดวิกฤตให้ชาวบ้านมารวมตัวกันเพื่อช่วยกันกรอกกระสอบทราย เป็นการส่งสัญญาณไปยังชาวบ้าน ที่ทราบ แต่ผู้เฒ่าผู้แก่ไม่ทราบเมื่อได้ยินเสียงเพลงซำๆ เพลงลูกทุ่งเพราะๆ ก็จะไม่วิตกกังวล ดังนั้น การใช้สัญญาณเพลงดังกล่าวนี้เป็น การส่งสัญญาณขอให้ชาวบ้านมารวมตัวกันขณะเดียวกันก็ช่วยลด ความวิตกกังวลไปด้วย ขณะเดียวกันหากเป็นเพลงของเบิร์ด ธงไชย แมคอินไตย์ เช่น เพลง “too much so much very much” จะหมายถึงเหตุการณ์ปกติ เช่น ให้มารับคูบองหรือถุงยังชีพ เป็นต้น

ตัวอย่างเนื้อเพลง: นักร้องบ้านนอก

ศิลปิน: พุ่มพวง ดวงจันทร์

“เมื่อสุริยนย่ำสนธยา หมุ่นกาก็บินมาสู่รัง

ให้มาคิดถึงห้องทุ่งนาเสียจึ่ง ป่านฉะนี้คงคอยหวัง เมื่อไทร์จะกลับบ้านนา...”

ในส่วนของประเด็นปัญหาหรือข้อจำกัด จากการสัมภาษณ์ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3 พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดมีการบริหารจัดการทรัพยากรและมีศักยภาพในการจัดการกับอุทกภัยได้ ทั้งด้านงบประมาณ หรือบุคลากร แม้ว่าจะมีกำลังคนไม่เพียงพอในขณะที่เกิดภัยพิบัติแต่สามารถ อาศัยแรงงานจากประชาชน และอาสาสมัครทั้งในและนอกพื้นที่ได้ รวมไปถึงผู้นำหรือเจ้าหน้าที่ของ เทศบาลที่มีประสบการณ์ในการจัดการกับอุทกภัยดังนั้นจึงไม่เป็นประเด็นปัญหา แต่สิ่งสำคัญในการ ขอความร่วมมือจากประชาชน คือ เจ้าหน้าที่ หรือประธานชุมชนเองจะต้องเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ มี ความเข้าใจชุมชน ลงมือปฏิบัติจริงเพื่อสร้างความไว้วางใจจึงจะได้แรงสนับสนุนและความร่วมมือที่ดี จากประชาชน ทั้งนี้ ประธานชุมชนฯ เห็นว่า ประชาชน ถือเป็นจุดแข็งที่จะทำให้ชุมชนหรือเทศบาล นครปากเกร็ด จัดการกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นได้ ขณะเดียวกันหากประชาชนขาดความเข้าใจต่อ สถานการณ์ ขาดความเสียสละหรือขาดความร่วมมือที่ดีต่อกันก็จะกลายเป็นจุดอ่อนหรือปัญหาในการ จัดการอุทกภัย

“ความร่วมมือของประชาชนถ้าดี ก็เป็นจุดแข็ง ถ้าประชาชนไม่ร่วมมือก็เป็นจุดอ่อน ข้อจำกัด ของเทศบาลก็ไม่ใช้เรื่องเงินหรืองบประมาณแต่คือ การพัฒนาชุมชนและการเข้าถึงประชาชน จาก

ทั้งหมด 63 ชุมชน มีชุมชนที่เดือดร้อนประมาณ 15 ชุมชน ถ้าประธานชุมชนต่างๆ เข้าไปลงมือเอง ประชาชนก็จะไว้วางใจ” (สุเทพ แก้วพลอย, 2557)

สำหรับประเด็นความท้าทายในการจัดการภัยพิบัติประธานชุมชนฯ เห็นว่า การจัดการความรู้ในชุมชนนับเป็นความท้าทาย เนื่องจากปัจจุบันอาศัยการเรียนรู้จากคนที่มีประสบการณ์ในการแก้ปัญหา และทำงานป้องกันภัยพิบัติทำให้เข้าใจธรรมชาติของภัยพิบัติและเข้าใจพื้นที่เป็นอย่างดี

“ถ้าเราหมดวาระ ถ้ามีประธานคนอื่นมาขอคำแนะนำ เราบอกได้ แต่ถ้าเค้าไม่มาขอคำแนะนำก็คือ วิธีของเค้า เราคิดว่าเค้าสามารถจัดการได้ ถ้าเรารู้ว่าน้ำจะมา เราจะประกาศให้บ้านที่ติดริมน้ำทราบและให้เตรียมพร้อมเก็บทรัพย์สินขึ้นที่สูง เราคาดการณ์สถานการณ์และบอกชาวบ้าน และเทศบาลมีข้อมูลของแต่ละปีที่จะคาดการณ์มีข้อมูลที่รวบรวมไว้ เพราะนายกเทศมนตรีไม่ได้เพิ่งทำเค้าทำงานด้านนี้มานาน และรู้แนวภัยพิบัติว่าจะมาอย่างไร จะทำอย่างไรจึงจะเอาอยู่” (สุเทพ แก้วพลอย, 2557)

ประธานชุมชนฯ มีความเห็นว่า เทศบาลนครปากเกร็ดจะสามารถป้องกันอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ เนื่องจากมีการเตรียมพร้อมอย่างต่อเนื่อง มีการเฝ้าระวังโดยเฉพาะการสำรวจพื้นที่เสี่ยงภัยจุดต่างๆ มีกระบวนการจัดการอย่างเป็นระบบและทุกภาคส่วนร่วมมือกันเป็นอย่างดีเมื่อเกิดอุทกภัย

“พีคิดว่ารับน้ำได้สบาย ยกเว้นว่าจะมาหนักกว่าปี 54 นี้ อาจจะไม่สบายหน่อย แต่ถ้าน้อยกว่าก็รับน้ำได้สบาย เราเตรียมการดี ความช่วยเหลือก็รวดเร็ว เนื่องจากมีการเตรียมพร้อมในจุดเสี่ยง จุดล่อแหลมต่างๆ เป็นอย่างดี เมื่อเกิดวิกฤต เราโทรบอกเทศบาลว่า น้ำมาตรงจุดใด จุดใดที่เปราะบาง เรายืนยันแจ้งเทศบาล” (สุเทพ แก้วพลอย, 2557)

5.4.7 ชุมชนบางตลาดพัฒนา 1 เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี

ชุมชนบางตลาดพัฒนา 1 มีประชากรอาศัยอยู่ในพื้นที่จำนวน 8,408 คน (723 ครัวเรือน) เดิมเรียกบริเวณชุมชนบางตลาดนี้ว่า “ปากด่าน” เนื่องจากเคยเป็นที่ตั้งฐานทัพ เป็นด่านเก็บเงินขาเข้าขาออกของคนสมัยก่อน หรือเรียกกันว่า “สนามบินเล็ก” ชุมชนมีพื้นที่ติดต่อกับ โรงพยาบาลชลประทาน ทิศเหนือติดต่อกับชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3 ทิศตะวันออกติดกับ ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 9 ทิศใต้ติดกับชุมชนบางตลาดพัฒนา 2 และทิศตะวันตกติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา โดยรอบมีสถานสงเคราะห์หลายแห่ง ดังนั้น การป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่นี้จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง สถานที่สำคัญของชุมชน ได้แก่ วัดกลางเกล็ด เป็นวัดซึ่งเป็นศูนย์กลางของชุมชน วัดสนามเหนือ คลองบางตลาดน้อย คลองทدن้าบางตลาด 1 ประชาชนประกอบอาชีพรับจ้างซึ่งในชุมชนมีอุตสาหกรรมครัวเรือน เช่น ทำแข่งปลาทุ ประชากรมีความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ทั้ง มอญ พม่า และประชากรแฝง มีการนับถือศาสนาที่หลากหลาย ส่วนมากนับถือศาสนาพุทธ นอกจากนี้มีชาวมุสลิมและมีโรงเรียนสอนศาสนา

ประเพณีสำคัญในชุมชน คือ งานแห่เทียนพรรษา งานทำบุญสี่แยก และงานแห่น้ำหวานในวันสงกรานต์ซึ่งเป็นประเพณีสำคัญของชุมชน

- ด้านการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกประธานชุมชนบางตลาดพัฒนา 1 ด้านการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด เมื่อเปรียบเทียบอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2554 พบว่า ในปี พ.ศ. 2538 นั้นมีการจัดการและดูแลเรื่องอุทกภัยอยู่ก่อนแล้วในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ กล่าวคือ ชุมชนริเริ่มและจัดทำกันเอง ขณะนั้นยังไม่มี การสนับสนุนอย่างเป็นทางการจากเทศบาลหรือหน่วยงานของเทศบาล แต่ในปี พ.ศ. 2554 นายกเทศมนตรีมีคำสั่งหน่วยงานและบุคลากรของเทศบาลเข้ามาเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันอุทกภัย และชุมชนจะทำหน้าที่ในเรื่องของงานจิตอาสา ทั้งนี้พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลและชุมชนเป็นไปในลักษณะของการช่วยเหลือและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เช่น เทศบาลมีวัสดุ อุปกรณ์ ในขณะที่คนในชุมชนและอาสาสมัครเป็นแรงงานร่วมมือกันในการกิจที่ได้รับมอบหมายเพื่อเป้าหมายเดียวกันคือ การจัดการกับอุทกภัย ผู้ศึกษาพบว่า องค์การที่มีความยืดหยุ่นสูงเหมาะกับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกับช่วงที่เกิดอุทกภัยนี้ องค์การชั่วคราวที่มีการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ และดำรงอยู่ชั่วคราวตามภารกิจเพื่อป้องกันภัยพิบัตินี้ สอดคล้ององค์การเฉพาะกิจ (Adhocracy)⁵⁷ ของ Mintzberg (1979) นับเป็นปัจจัยสำคัญที่สะท้อนให้เห็นการมีส่วนร่วมของชุมชนทำให้สามารถจัดการกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นในขณะนั้นได้ นอกจากนี้ ประธานชุมชนฯ ได้สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ของชุมชนบางตลาดพัฒนา 1 กับชุมชนใกล้เคียงที่เปลี่ยนแปลงไปหลังจากเกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ดังคำกล่าวของประธานชุมชนฯ

“ระยะเตรียมการ เทศบาลจะเป็นตัวแสดงหลัก เมื่อน้ำมา ชาวบ้าน จิตอาสาและหน่วยป้องกันเจ้าหน้าที่ของเทศบาล รวมทั้ง ส.ท. จิตอาสาจากสถานสงเคราะห์โดยรอบชุมชน และจิตอาสาที่มาจากต่างถิ่น อาสาสมัครบางคนไม่ได้อยู่ในชุมชน แต่เค้ามีใจจะมาช่วยร่วมมือกันหมด ระยะฟื้นฟูเทศบาลเป็นฝ่ายช่วยเหลือและประสานไปยังจังหวัด พี่นุ่ทั้งด้านกายภาพให้เงินช่วยเหลือและด้านจิตใจ มีหน่วยงานจากโรงพยาบาลกรมชลมาช่วยดูแลเรื่องสุขภาพ ภาวะความเครียดต่างๆ ชุมชนทำหน้าที่ในการระดมทุน สิ่งของ และอาหาร ปัจจัยต่างๆ ซึ่งส่วนมากมาจากเงินของคนในชุมชน มาจากน้ำใจเกื้อกูลกันและที่สำคัญคือ แรง กำลังของจิตอาสา นิสิตนักศึกษา เราร่วมมือกับ ส.ท. (สมาชิกสภาเทศบาล) น้ำจะซิ่งน้ำใจ ส.ท. มากๆ ส.ท. ยุทธนา จิตบรรเทาและส.ท. สมบัติ ยิ่งเจริญ หมู่บ้านโดยรอบก็มาช่วย เช่น หมู่บ้านกฤษฏา ความสัมพันธ์หลังจากวันนั้น ระหว่างชุมชนเรากับชุมชนข้างเคียงหลังจากน้ำท่วม คือ ความสัมพันธ์เราดีขึ้น ไม่ใช่แค่เจอกันก็สวัสดีทักทาย แต่ชุมชนเราเป็นที่

⁵⁷ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก Robbins (1990)

ต้อนรับของชุมชนโดยรอบ มีการทำกิจกรรมร่วมกัน ไปมาหาสู่กันตลอดจากที่ต่างคนต่างอยู่ ความสัมพันธ์ดีขึ้นมากๆ” (ปุณณภา โห้เฉื่อย, 2557)

- ลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชน

จากการสัมภาษณ์ประธานชุมชนฯ ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติของชุมชนบางตลาด พัฒนา พบว่า มีแนวทางในการสร้างความร่วมมือในชุมชน ดังนี้ (ปุณณภา โห้เฉื่อย, 2557)

1. การปลูกจิตสำนึกในระยะยาวของของชุมชน โดยเฉพาะเด็กและเยาวชน เนื่องจากการปลูกจิตสำนึกสาธารณะและการสร้างความมีส่วนร่วมกันนั้นต้องใช้เวลา เช่น การปลูกจิตสำนึกในการปรับภูมิทัศน์ โดยให้เยาวชนมาช่วยกันเก็บกวาดขยะและมีรางวัลให้ เราต้องสร้างความเข้าใจว่า เราใช้สถานที่ร่วมกัน เช่น ถนนภูมิเวท เป็นถนนสาธารณะ และเป็นพื้นที่ในชุมชนเราเอง “ตราบใดที่เราจะต้องให้คนอื่นมาทำให้หน้าบ้านเราสะอาด เราคงทำอย่างอื่นไม่ได้แล้ว” ประธานชุมชนฯ กล่าว

2. การปฏิบัติให้เห็นเป็นแบบอย่าง คือ ประธานชุมชนหรือผู้นำเริ่มลงมือทำก่อนแล้วจึงให้ชาวบ้านทำตาม จากนั้นชาวบ้านจะให้ความร่วมมือ

3. ความต่อเนื่อง กล่าวคือ การร่วมมือกันต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง โดยคณะกรรมการและประธานชุมชนฯ มีการเคลื่อนไหวตลอด คิดทำกิจกรรมต่างๆ ไม่หยุดนิ่ง เช่น โครงการธรรมะเพื่อสุขภาพ มีพระมาเทศน์เสียงตามสาย เพราะเราเห็นความสำคัญของคนทุกวัย ทำให้คนสามวัยมารวมกันได้ เราจัดกิจกรรมให้คนสามวัยมีพื้นที่ร่วมกันโดยอาศัยพื้นที่วัดกลางเกล็ดซึ่งวัดถือเป็นศูนย์กลางของชุมชน

4. ร่วมมือมากกว่าแข่งขัน “เราอยากให้คนในชุมชนทำด้วยจิตอาสา ความร่วมมือของชุมชนเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ชุมชนผ่านวิกฤตอุทกภัยไปได้ ต้องทำเพื่อชุมชนมากกว่าแข่งขันชิงดีชิงเด่นกัน ทุกฝ่ายน้ำบอกละเอียด ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน โดยเฉพาะในยามที่เกิดอุทกภัยปี 2554” (ปุณณภา โห้เฉื่อย, 2557) ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนนับเป็นปัจจัยที่ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถจัดการภัยพิบัติได้

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ศึกษาพบว่า ชุมชนมีข้อจำกัดในการป้องกันภัยพิบัติ กล่าวคือ ชุมชนยังขาดงบประมาณในการป้องกันภัยพิบัติ แต่เนื่องจากเทศบาลนครปากเกร็ด ทำการป้องกันอยู่แล้ว ชุมชนจึงดำเนินการในลักษณะของจิตอาสามากกว่า อีกทั้ง ที่ผ่านมามีการบริหารจัดการงบประมาณของชุมชนยังขาดความชัดเจน แม้ว่าเทศบาลจะให้เงินแต่ละชุมชนแต่บางชุมชนไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

“เดิมการใช้จ่ายของชุมชนไม่ชัดเจน เป็นการใช้จ่ายเพื่อซื้อสิ่งของให้กับของชุมชน เช่น โต๊ะปิงปอง เครื่องเสียง ซึ่งจะเสื่อมโทรมไปตามสภาพ และสิ่งของเหล่านี้จะอยู่ในบ้านของประธานชุมชน เนื่องจากแต่เดิมยังไม่มีที่ทำการของชุมชน และเทศบาลไม่ได้กำหนดว่าเงินที่ให้ชุมชนหนึ่งแสนบาทนั้น ชุมชนว่าต้องใช้ทำอะไรบ้าง การตัดสินใจขึ้นอยู่กับประธานชุมชนทั้งสิ้น” (ปยุตต์ ภัทธีเยย, 2557)

ประเด็นความท้าทายในความเห็นของประธานชุมชนฯ คือ การถ่ายทอดประสบการณ์ในการป้องกันอุทกภัย ทั้งนี้ ประธานชุมชนฯ เห็นว่าควรมีการจัดทำศูนย์เรียนรู้เรื่องการบริหารจัดการน้ำ เนื่องจากตอนนี้ยังขาดผู้เชี่ยวชาญหรือบุคลากรที่จะมาให้ความรู้การจัดการน้ำให้คนในชุมชน

กล่าวโดยสรุป ข้อค้นพบจากการสำรวจชุมชนริมแม่น้ำเจ้าพระยา และการสัมภาษณ์เชิงลึกประธานชุมชนพื้นที่ประสบภัยและพื้นที่โดยรอบในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด ผู้ศึกษาพบว่า แม้ว่าหน่วยวิเคราะห์ระดับชุมชนจะมีลักษณะทางกายภาพใกล้เคียงกัน แต่กลับพบว่า ประธานชุมชนบางพื้นที่ มีความคิดเห็นที่แตกต่างต่อการบริหารจัดการน้ำของเทศบาลนครปากเกร็ด อันเนื่องมาจากหน่วยวิเคราะห์ระดับชุมชนได้รับผลจากอุทกภัยในระดับที่ต่างกันจะเห็นได้จากประเด็นเปรียบเทียบการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด ในปี พ.ศ. 2538 และ ปี พ.ศ. 2554 โดยชุมชนบางพูดสามัคคีมีความเห็นต่อการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด ต่างจากชุมชนอื่นๆ กล่าวคือชุมชนบางพูดสามัคคีเป็นพื้นที่รับน้ำซึ่งอยู่นอกคันกั้นน้ำจะได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 มากกว่า อุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 ในขณะที่พื้นที่ชุมชนในคันกั้นน้ำจะได้รับผลกระทบในปี พ.ศ. 2554 น้อยกว่า เนื่องจากการจัดการของเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นไปในลักษณะของการเตรียมความพร้อมหรือการป้องกันพื้นที่การป้องกันพื้นที่ส่วนใหญ่โดยสร้างคันกั้นน้ำ สร้างเขื่อน และสร้างสะพานเป็นทางสัญจรไปมาระหว่างพื้นที่ประสบภัยกับพื้นที่อื่นๆ ทำให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นอกคันกั้นน้ำสามารถเดินทางมายังพื้นที่อื่นได้ และเทศบาลจะทำการจากการชดเชยค่าเสียหาย เยียวยาและฟื้นฟูให้กับบ้านเรือนในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบ ดังนั้น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างของหน่วยวิเคราะห์ระดับชุมชน คือ ลักษณะพื้นที่ของชุมชน และระดับน้ำหรือความรุนแรงของอุทกภัยที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง

จากการสังเกตของผู้ศึกษา พบว่า ชาวบ้านส่วนใหญ่ในชุมชนมีความเข้าใจต่อธรรมชาติของสภาพพื้นที่รับน้ำ ประชาชนจึงคุ้นเคยกับน้ำ และผลกระทบจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ความเข้าใจสภาพความเป็นจริง เข้าใจพื้นที่ของตนเป็นอย่างดี และศักยภาพของชุมชนในการรับมือกับอุทกภัยจึงนับเป็นจุดแข็งของชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ดในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน สามารถปรับตัว เตรียมพร้อมกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ ยังพบว่าเมื่อเกิดอุทกภัยชาวบ้านสามารถให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ด ในการชี้จุดเสี่ยง ฝักระวัง

ตามจุดเสี่ยงและรายงานสถานการณ์ ตลอดจนแก้ปัญหาในการซ่อมแซมที่อยากจะเข้าถึงในบางพื้นที่ อีกทั้ง การมีวัดวาอารามและชุมชนดั้งเดิมจำนวนหนึ่งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้ชาวบ้านในชุมชนมี จุฑรรวมพล หรือศูนย์อำนวยการในการบริหารจัดการเมื่อเกิดอุทกภัย

ด้านการเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลนครซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลนครปากเกร็ด ย่อมมีอำนาจหน้าที่ มีภารกิจ มีงบประมาณ และมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองมากขึ้นนั้น พบว่า การเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลด้านประสิทธิภาพของการสื่อสาร การดูแลผู้ประสบภัย การฟื้นฟู และลดหย่อนความเสียหายที่เกิดขึ้นในพื้นที่เป็นหลัก นอกจากนี้ การจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ดอาศัยความเป็นผู้นำของนายกเทศมนตรี ความเป็นผู้นำของคณะกรรมการชุมชน (กช.) และประธานชุมชน การยอมรับและความไว้วางใจของประชาชน รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน อาสาสมัครและเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ด พร้อมทั้งความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งจากการสังเกตของผู้ศึกษา พบว่า เมื่อมีการกระจายอำนาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ หรือเกิดความเป็นอิสระในระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ จะช่วยส่งเสริมให้ชุมชนมีความเป็นอิสระมากขึ้นด้วย สังเกตจากการที่ประธานชุมชนมีบทบาทสำคัญ ในการประสานงาน การสื่อสาร การสร้างความเข้าใจในชุมชน และประธานชุมชนยังเป็นตัวแสดงในการดำเนินกิจการในหลายๆ ด้านของชุมชนไม่เฉพาะเรื่องภัยพิบัติเท่านั้น เช่น ประธานชุมชนจะทำหน้าที่เป็นประธานเครือข่ายบริหารจัดการน้ำ เป็นประธานการคลังของชุมชน ประธานโครงการ พัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ประธานพัฒนาบทบาทสตรี เป็นต้น ดังนั้น หน้าที่หลักของประธานชุมชน คือ การช่วยเหลือชาวบ้านในชุมชน ติดต่อสื่อสารระหว่างเทศบาลกับประชาชนในพื้นที่ของตน

สำหรับประเด็นปัญหาหรือสิ่งที่เป็นข้อจำกัดของการบริหารจัดการในระดับชุมชน ผู้ศึกษาพบว่า แต่ละชุมชนนั้นไม่มีที่ทำการชุมชนถาวร เนื่องจากเป็นองค์การอาสาสมัคร ไม่มีกฎหมายรองรับ ดังนั้น โดยทั่วไปจะอาศัยที่พักอาศัยของประธานชุมชน หรือ วัดเป็นที่ทำการ เพื่อจัดประชุม หรือจัดกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน ยกเว้นที่ทำการของชุมชนบางตลาดพัฒนา 1 ดังที่ปรากฏในภาคผนวก ง เนื่องจากได้รับพื้นที่มาใช้สาธารณประโยชน์ในการจัดตั้งที่ทำการของชุมชน อีกทั้ง ขาดงบประมาณในการดำเนินการเพื่อป้องกันน้ำท่วมเนื่องจากเทศบาลนครปากเกร็ด จะเป็นผู้ดำเนินการในการป้องกันน้ำท่วมเป็นหลัก งบประมาณที่ได้จากเทศบาลจำนวนหนึ่งแสนบาทนั้น จึงถูกนำมาใช้ในการดำเนิน กิจการทั่วไปของชุมชน และที่ผ่านมาพบว่าบางชุมชนนำงบประมาณที่ได้จากเทศบาลไปใช้จ่ายอย่าง ไม่ระมัดระวัง ตอบสนองความต้องการไม่ถูกจุด ขาดการจัดการที่เป็นระบบและไม่สามารถตรวจสอบ ได้ เนื่องจากกิจการต่างๆ ของชุมชนเป็นไปในลักษณะขององค์การอาสาสมัคร

จากข้อค้นพบด้านการกระจายอำนาจซึ่งศึกษาในมิติของความเป็นอิสระ ดังหัวข้อที่ 5.1.1 – 5.1.6 ข้อค้นพบด้านการมีส่วนร่วม ดังหัวข้อที่ 5.2.1 – 5.2.2 ข้อค้นพบด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด ดังหัวข้อที่ 5.3.1 – 5.3.2 และข้อค้นพบจากการวิจัยภาคสนามระดับชุมชนท้องถิ่น ดังหัวข้อที่ 5.4.1 – 5.4.7 ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์และสรุปประเด็นต่างๆ เพื่อให้เห็นความแตกต่างของหน่วยวิเคราะห์ในระดับชุมชนและระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังตารางที่ 5.3 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 5.3 สรุปข้อค้นพบ

ประเด็นที่ทำการศึกษา	หน่วยวิเคราะห์	
	ชุมชน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
<p>- มิติของการกระจายอำนาจ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่ช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ โดยอาศัยชุมชนเป็นฐานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>หน่วยวิเคราะห์ระดับชุมชนมีความคิดเห็นที่แตกต่างจากหน่วยวิเคราะห์ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการอุทกภัย กล่าวคือ การกระจายอำนาจมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในด้านต่างๆ มากขึ้น แต่ไม่ได้ส่งผลในด้านการจัดการอุทกภัย โดยเห็นว่าการจัดการอุทกภัยนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยการมีส่วนร่วมจากชุมชนและอาสาสมัครในการดำเนินการในภาวะเร่งด่วน อาศัยประสบการณ์ การเรียนรู้และความผิดพลาดจากอุทกภัยในแต่ละครั้งมากกว่าที่จะเป็นผลสำเร็จจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้ง มีความแตกต่างของพื้นที่และผลกระทบจากอุทกภัยที่แต่ละชุมชนได้รับจึงส่งผลต่อความคิดเห็นที่มีต่อบทบาทในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ดที่ต่างกัน</p> <p>ข้อสังเกต: ประชาชนไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการกระจาย</p>	<p>หน่วยวิเคราะห์ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นว่า หากท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และมีความเป็นอิสระในการจัดการตนเอง สามารถบริหารจัดการ และสามารถใช้อดุลพินิจ (Discretion) ตัดสินใจในภาวะฉุกเฉิน แก้ปัญหาเฉพาะจุดได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถจะตอบสนองและแก้ไขปัญหาอุทกภัยได้ทันการณ์ จะช่วยให้การจัดการอุทกภัยมีประสิทธิภาพมากขึ้น</p> <p>ข้อสังเกต: ผลจากการกระจายอำนาจทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง อาจเป็นอุปสรรคต่อการตรวจสอบและถ่วงดุลในการบริหารจัดการ</p>

	อำนาจหรือความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเทศบาลไม่ได้ให้ข้อมูลด้านการกระจายอำนาจมากเท่าที่ควร ขณะเดียวกันสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมากกว่าการเมืองระดับชาติ	
- ปัญหาด้านการกระจายอำนาจ	การกระจายอำนาจมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งและมีศักยภาพ ยิ่งทำให้เกิดการพึ่งพาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพึ่งพาผู้นำชุมชนมากกว่าจะแก้ปัญหาในระดับปัจเจกบุคคลในฐานะพลเมืองของท้องถิ่น (active citizen)	การกระจายอำนาจจากส่วนกลางด้านการจัดการภัยพิบัติยังไม่ชัดเจน ทั้งด้านภารกิจ แนวทางการดำเนินการ และทรัพยากรในการบริหารยังอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานราชการส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนอื่นๆ ในการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากข้อจำกัดของการกระจายอำนาจ
- มิติด้านการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้การจัดการอุทกภัยมีประสิทธิภาพ	หน่วยวิเคราะห์ทั้งสองระดับเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน อาสาสมัคร หน่วยงานภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทำให้การจัดการภัยพิบัติมีประสิทธิภาพ หากรอการช่วยเหลือจากภาครัฐจะไม่ทันการณ์ อันเนื่องมาจาก ข้อจำกัดและอุปสรรคด้านกฎหมายทำให้เกิดความล่าช้า และทรัพยากรที่จำกัด ดังนั้น การสร้างความร่วมมือในลักษณะของเครือข่ายทั้งในระดับที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในหลายๆ ระดับ และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถจัดการอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ	
- ปัญหาด้านการมีส่วนร่วม	เทศบาลนครปากเกร็ดขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับสูง หรือการให้อำนาจแก่ประชาชนคิดริเริ่มภารกิจ ดำเนินการเอง และเป็นเจ้าของทรัพยากร โดยท้องถิ่นทำหน้าที่สนับสนุนชุมชน (Empowering) ทั้งนี้เนื่องจาก ชุมชนแต่ละแห่งมีศักยภาพที่ต่างกันและมีความต้องการที่หลากหลายจึงต้องอาศัยการตัดสินใจและการจัดการของเทศบาลนครปาก	

	<p>เกร็ดเป็นหลัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็งได้ แต่จะต้องอาศัยความเข้าใจ และระยะเวลา เนื่องจากแต่ละชุมชนมีศักยภาพที่ต่างกันและได้รับผลกระทบจากอุทกภัยที่ต่างกัน การจัดการภัยพิบัติและการพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็งจึงนับเป็นความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย</p>
--	--

จากความคิดเห็นที่แตกต่างระหว่างหน่วยวิเคราะห์ระดับชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองมากขึ้น แต่ยังพบข้อจำกัดทั้งในด้านภารกิจ อัตรากำลัง บุคลากรผู้เชี่ยวชาญ และข้อมูลในภาพรวมของสถานการณ์อุทกภัย แต่กระนั้น เทศบาลนครปากเกร็ดได้อาศัยการมีส่วนร่วมในทุกระดับช่วยให้สามารถจัดการอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่า การกระจายอำนาจไม่จำกัดผลเฉพาะในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังส่งผลทางอ้อมในระดับชุมชนท้องถิ่น กล่าวคือทำให้เกิดการขยายตัวของชุมชน ได้รับทรัพยากร สามารถเสนอแนวทางในการแก้ปัญหา และมีส่วนร่วมกับท้องถิ่นมากขึ้น โดยที่ชุมชนเองไม่ได้ตระหนักถึงการกระจายอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ผลการศึกษาและข้อค้นพบภายใต้กรอบแนวคิดของการศึกษา ในลำดับต่อไป ผู้ศึกษาจะทำการสรุปผลการศึกษา อภิปรายผล พร้อมเสนอแนะแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ซึ่งผู้ศึกษาคาดว่าจะเป็นประโยชน์แก่ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคคลทั่วไปที่สนใจต่อไป

6.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษา เรื่องการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ: กรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งมีสมมติฐานในการศึกษา กล่าวคือ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองตามแนวคิดของการกระจายอำนาจ และการที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติจะช่วยยกระดับความสามารถของท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community – Based Disaster Risk Management: CBDRM) ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

6.1.1 สรุปผลการศึกษาด้านความเป็นอิสระของเทศบาลนครปากเกร็ด

จากการศึกษาค้นคว้า และวิเคราะห์ผลการศึกษาที่ได้จากข้อมูลเอกสารและข้อมูลภาคสนามด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพภายใต้กรอบแนวคิดของการศึกษา สามารถสรุปผลการศึกษาประเด็นความเป็นอิสระของเทศบาลกับการจัดการภัยพิบัติได้ว่า การกระจายอำนาจจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและศักยภาพในการระดมทรัพยากรเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองจะช่วยยกระดับความสามารถในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งผู้ศึกษาได้สรุปข้อมูลและแสดงผลในตารางที่ 6.1 โดยเปรียบเทียบประเด็นต่างๆ จากอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2554 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 6.1 เปรียบเทียบอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 กับอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554

มิติในการเปรียบเทียบ	อุทกภัยปี 2538	อุทกภัยปี 2554	ข้อสังเกต
1. สาเหตุการเกิดอุทกภัย	เป็นผลกระทบจากธรรมชาติและผลจากการจัดการของมนุษย์ (สัดส่วน) 80 : 20	เป็นผลกระทบจากธรรมชาติและผลจากการจัดการของมนุษย์ (สัดส่วน) 40 : 60	อุทกภัยเป็นผลจากธรรมชาติ ได้แก่ พายุและน้ำเหนือและจากการกระทำของมนุษย์ ทั้งนี้พบว่า ในปี พ.ศ. 2554 ส่วนมากเป็นปัญหาด้านการบริหารจัดการน้ำและความขัดแย้งทางการเมือง
2. ความรุนแรง			ภาพรวมของประเทศอุทกภัยในปี 2554 สร้างความเสียหายมากกว่าอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 แต่สำหรับเทศบาลนครปากเกร็ด แม้ว่าอุทกภัยในปี 2554 จะมีความรุนแรงมากกว่า แต่เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถป้องกันพื้นที่ไว้ได้ดังข้อ 2.3 ทำให้พื้นที่ได้รับผลกระทบน้อยกว่าในปี 2538
2.1 ระดับน้ำ (Volume)	2.27 เมตร	3 – 5 เมตร	
2.2 ระยะเวลาที่น้ำท่วมขัง	1-2 เดือน	2-3 เดือน	
2.3 พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ	ไม่ระบุ (N/A) คิดเป็นร้อยละ 30-40 ของพื้นที่ทั้งหมด	จาก 80,000 ครัวเรือนได้รับผลกระทบ 2,000 ครัวเรือนคิดเป็นร้อยละ 2.5 ของพื้นที่ทั้งหมด	
2.4 มูลค่าความเสียหาย	ความเสียหายที่เกิดขึ้นในภาพรวมของประเทศ โดยสรุปทั้งสิ้นจาก 68 จังหวัด 585 อำเภอ มีผู้ได้รับความเดือดร้อนประมาณ 4,500,000 ล้านคน เสียชีวิต 260 คน มูลค่าความเสียหายไม่รวมสิ่งสาธารณูปโภคกว่า หก พันล้านบาท	ข้อมูลจากผู้อำนวยการธนาคารโลกประจำประเทศไทย ระบุว่าอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ก่อให้เกิดความเสียหายด้านเศรษฐกิจรวมประมาณ 1.4 ล้านล้านบาท ทั้งนี้ ธนาคารโลกยังได้ประเมินว่าอุทกภัยที่เกิดขึ้นจะส่งผลให้จีดีพีของไทยลดลงประมาณร้อยละ 1.2 เหลือจากที่คาดการณ์ไว้ร้อยละ 3.6 เป็นร้อยละ 2.4	

3. หน่วยงานที่รับผิดชอบ	2 หน่วยงานหลัก - งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) สำนักปลัดเทศบาล - สำนักการช่าง	2 หน่วยงานหลักในปี 2538 และ 3 กอง ได้แก่ - กองการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม - กองสวัสดิการและสังคม - กองวิชาการและแผน ทุกหน่วยงานร่วมมือกัน	ในปี 2554 ทุกหน่วยงานร่วมมือกันดังจะเห็นได้จาก การมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานต่างๆ ร่วมมือกันภายใต้นครปากเกร็ด โมเดล เนื่องจากอุทกภัยมีความรุนแรงจึงต้องอาศัยความร่วมมือของทุกหน่วยงาน
4. จำนวนบุคลากร	200 – 300 คน	ประมาณ 5000 คน รวมอาสาสมัคร	ร่วมมือกันทั้งจากประชาชนในชุมชนอาสาสมัคร เทศบาลนครปากเกร็ด ภาคเอกชน และท้องถิ่นอื่นๆ
5. จำนวนเงินที่ใช้	ไม่ระบุ (N/A)	150 ล้านบาท	
6. แนวทางในการจัดการภัยพิบัติ	รูปแบบการจัดการภัยพิบัติแนวเก่า	รูปแบบการจัดการภัยพิบัติแนวใหม่ เน้นการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน การบูรณาการและการมีส่วนร่วม	
7. ลักษณะของการมีส่วนร่วมหรือความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน	ชาวบ้านบางส่วนไม่เข้าใจสถานการณ์ เกิดความขัดแย้งในชุมชน ไม่ยอมให้น้ำท่วมบ้านตัวเอง	ชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ชาวบ้านร่วมมือ ป้องกันเมืองก่อนบ้านตัวเอง	

จากตารางที่ 6.1 เมื่อเปรียบเทียบอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 กับอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 สามารถสรุปประเด็นความแตกต่างได้ ดังนี้

- สาเหตุหลักของการเกิดอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดนั้นมีความคล้ายคลึงกันในแต่ละครั้ง กล่าวคือ เกิดจากสภาพภูมิอากาศ การตัดไม้ทำลายป่า ฝนตกหนักติดต่อกันทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน ท่อระบายน้ำอุดตันและน้ำท่วมขังในพื้นที่ ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 กับอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 พบว่า มีสาเหตุหลักไม่ต่างกัน แต่ความรุนแรงในปี พ.ศ. 2554 รุนแรงมากกว่าเนื่องจากเกิดพายุและฝนตกติดต่อกันอย่างต่อเนื่อง จึงส่งผลต่อภาวะน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาและน้ำล้นตลิ่งไหลเข้าสู่เขตเทศบาลนครปากเกร็ด แต่กลับพบว่าเทศบาลนครปากเกร็ดสามารถ

ป้องกันพื้นที่ได้มากกว่าและได้รับผลกระทบน้อยกว่าในปี พ.ศ. 2538 อีกทั้ง ในปี พ.ศ. 2554 พบปัญหาการบริหารจัดการน้ำในภาพรวมของประเทศซึ่งส่งผลต่อระดับน้ำในหลายพื้นที่อย่างรุนแรง แม้ว่าระดับน้ำในปี พ.ศ. 2538 กับ ปี พ.ศ. 2554 มีความแตกต่างกันไม่มากนัก แต่จังหวะของน้ำนั้นต่างกัน กล่าวคือ ธรรมชาติของน้ำจะไหลจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำ ซึ่งเมื่อมนุษย์ไปทำลายระบบของธรรมชาติไปขวางกั้นทางน้ำยิ่งทำให้สถานการณ์แย่ง การกักน้ำ ชะลอน้ำไหลทำให้ไม่ได้จังหวะของน้ำจึงเกิดการรวมตัวของมวลน้ำขนาดใหญ่ และไม่สามารถควบคุมสถานการณ์น้ำได้ในที่สุด โดยสรุปภาพรวมปี 2554 จะรุนแรงกว่าต้องดูในแต่ละพื้นที่ แต่การบริหารจัดการที่ผิดพลาดยิ่งทำให้สถานการณ์แย่ง นอกจากนี้ การอาศัยข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียม หรือยึดข้อมูลจากภาพถ่ายดาวเทียมมากเกินไปจะกลายเป็นดาบสองคม เนื่องจากภาพถ่ายดาวเทียมมีข้อจำกัดในเรื่องของพื้นที่ซึ่งพื้นที่บางจุดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือเป็นที่น้ำก็นามวิเคราะห์ไม่ถูกจุด ทำให้แปลความหมายจากภาพถ่ายผิดพลาดเกิดความคลาดเคลื่อนได้

- ความรุนแรงและผลกระทบจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 กับ ปี พ.ศ. 2554 ซึ่งพิจารณาจากระดับน้ำ ระยะเวลาที่น้ำท่วมขัง พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและมูลค่าความเสียหาย ตามลำดับ พบว่า มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ระดับน้ำจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 สูงกว่าระดับน้ำจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 ทำให้ระยะเวลาที่น้ำท่วมขังยาวนานกว่า และมีพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและความเสียหายมากกว่า ทั้งนี้ แม้ว่าภาพรวมของประเทศ อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 จะมีความรุนแรงมากกว่าอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 แต่เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถป้องกันพื้นที่ได้มากกว่ามหาอุทกภัย ปี 2554 โดยพบว่ามีคร้วเรือนในพื้นที่เขตเทศบาลนครปากเกร็ดถูกน้ำท่วมประมาณร้อยละ 2.5 ของพื้นที่ทั้งหมดหรือรวมทั้งสิ้นประมาณ 2,000 คร้วเรือน จากทั้งหมด 80,000 คร้วเรือน มีพื้นที่ชุมชนประสบอุทกภัยริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ที่จะต้องบรรเทาช่วยเหลือ ตั้งแต่คลองบางตลาดจนถึงคลองบ้านใหม่เป็นระยะทางประมาณ 9 กิโลเมตร

- หน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการจัดการภัยพิบัติ พบว่า หน่วยงานหลักหรือตัวแสดงหลักในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 คือ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) และสำนักงานช่าง ขณะที่ในอุทกภัยที่เกิดขึ้นใน ปี พ.ศ. 2554 พบว่า มีการร่วมมือกันในหลายหน่วยงาน ได้แก่ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) สำนักงานช่าง กองการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองสวัสดิการและสังคม และกองวิชาการและแผน เนื่องจากภัยพิบัติมีความรุนแรงดังที่ระบุในข้อ 6.1.2 ทุกหน่วยงานของเทศบาลนครปากเกร็ดจึงได้รับมอบหมายภารกิจตั้งสะท้อนให้เห็นจากนครปากเกร็ดโมเดล ทั้งนี้พบว่า มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ซึ่งประกอบด้วย พนักงานและลูกจ้างสำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ดทุกคน พนักงานและลูกจ้างกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมทุกคน พนักงานและลูกจ้างงานประชาสัมพันธ์ กองวิชาการและแผนงานทุกคน และพนักงานและลูกจ้างงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักปลัดเทศบาลทุกคน รวมทั้งมีอัตรากำลังสมทบ ประกอบด้วย พนักงานและลูกจ้าง

เทศบาลนครปากเกร็ดทุกกอง/ ฝ่าย/งาน และสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เทศบาลนครปากเกร็ด

- ด้านทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการอุทกภัย พบว่า การจัดการอุทกภัยต้องอาศัยทรัพยากรต่างๆ ที่มีความจำเป็น ทั้งวัสดุ อุปกรณ์ รวมไปถึงสิ่งของหรือเงินในการเยียวยาผู้ประสบภัย โดยพบว่า ในปี พ.ศ. 2554 เทศบาลนครปากเกร็ดมีรายได้ 900 - 1,000 ล้านบาท นำมาใช้ในการป้องกันน้ำท่วม 150 ล้านบาท มีจำนวนบุคลากร จิตอาสา รวม 5,000 คน รถยนต์ในการปฏิบัติงาน 58 คัน เครื่องผลักดันน้ำ 5 เครื่อง เครื่องสูบน้ำ 60 เครื่อง เรือปฏิบัติการ 12 ลำ สถานีสูบน้ำ 17 สถานี บ่อสูบน้ำ 23 บ่อ แต่จากการสัมภาษณ์และสืบค้นข้อมูลย้อนหลังไม่พบรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ดในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นข้อจำกัดในด้านข้อมูล เนื่องจากขณะนั้นยังเทคโนโลยีที่นำมาใช้ยังไม่ทันสมัยเช่นในปัจจุบัน เมื่อผ่านระยะเวลาอันยาวนานจึงไม่พบการบันทึกข้อมูลไว้ อีกทั้ง เมื่อเทศบาลได้รับการยกฐานะ มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานข้อมูลบางส่วนจึงสูญหาย

- ด้านแนวทางในการจัดการภัยพิบัติ พบว่า แนวทางในการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ดสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตามกระบวนทัศน์ของแนวทางในการจัดการภัยพิบัติจากการจัดการภัยพิบัติแนวเก่าเป็นการจัดการภัยพิบัติแนวใหม่ ดังตารางที่ 2.3 โดยพบว่า ในอุทกภัยปี พ.ศ. 2538 มีลักษณะการจัดการภัยพิบัติในรูปแบบเก่า กล่าวคือ ผู้ประสบภัยเป็นผู้รอรับความช่วยเหลือ (Victims as receivers) รอคอยความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐ หน่วยงานที่อยู่เหนือรัฐ หรือองค์การระหว่างประเทศมากกว่าท้องถิ่น ในลักษณะของการบริจาคเงินหรือระดมเงินช่วยเหลือ จากภavnน้ำท่วมหนักในปี พ.ศ. 2538 นั้นชี้ให้เห็นว่ายังขาดการจัดการปัญหาในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน ขาดการศึกษาและวางแผนอย่างเป็นระบบในระยะยาว ซึ่งจากปัญหาเมื่อปี พ.ศ. 2538 ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดพบจุดอ่อน และจุดแข็งของพื้นที่ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญในการป้องกันเมืองจากน้ำท่วมในระยะเวลาต่อมา

สำหรับการจัดการอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 พบว่า ผู้ประสบภัยตระหนักถึงขีดความสามารถในการแก้ปัญหาด้วยตนเอง ผู้ประสบภัยเป็นผู้แก้ไขปัญหา หรือเป็นตัวแสดงหลัก (Victims as actors) แม้ว่าจะเป็นผู้ประสบภัยแต่เป็นทั้งจิตอาสาและยังร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติ ชุมชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการเชื่อมโยงประชาชน เทศบาลกับภาคส่วนอื่นๆ ร่วมมือกันในลักษณะของเครือข่าย เป็นการช่วยเหลือแบบร่วมมือของระบบสังคม (Social System) อีกทั้งยังพบว่า ภาครัฐกระจายความรับผิดชอบไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนมากขึ้น เทศบาลมีการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบมากขึ้น มีการจัดทำแผนป้องกันปัญหาอุทกภัย ซึ่งเป็นแผนที่มีการปฏิบัติงานทั้งก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ นอกจากนี้พบว่า มาตรการป้องกันอุทกภัย

นั้นมีทั้งการสร้างเขื่อนป้องกันน้ำ (Structural Measure) ผสมผสานกับการจัดการวางแผนระยะยาว (Non- Structural Measure) เช่น มาตรการการจัดการด้านการใช้ที่ดิน โดยวางแผนและควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้สอดคล้องกับธรรมชาติ มาตรการจัดทำแผนที่น้ำท่วม โดยการกำหนดพื้นที่ป้องกันและพื้นที่เสี่ยงภัย

- ลักษณะการมีส่วนร่วมหรือความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น พบว่า มีความแตกต่างกันเนื่องจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 ประชาชนขาดความเข้าใจในสถานการณ์ มีความขัดแย้งเกิดขึ้นในพื้นที่ เทศบาลและประชาชนไม่ได้ร่วมมือกันอย่างเช่นอุทกภัยใน ปี พ.ศ. 2554 ทั้งนี้ การสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับเทศบาล ต้องอาศัยระยะเวลา สร้างความเข้าใจกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และแสดงให้ประชาชนเห็นว่าเทศบาลมีความตั้งใจจริงในการแก้ปัญหาอุทกภัยจากอดีตถึงปัจจุบัน จึงจะทำให้ได้รับความไว้วางใจและความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดี

จากประเด็นความแตกต่างระหว่างอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 กับอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 สามารถวิเคราะห์ได้ว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองมากขึ้นภายใต้การกระจายอำนาจจากส่วนกลาง และการเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งช่วยยกระดับความสามารถในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลสืบเนื่องให้เกิดการกระจายอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังระดับชุมชน พร้อมกันนี้ยังทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานได้อย่างเป็นระบบภายใต้รูปแบบ “นครปากเกร็ดโมเดล” ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 กับอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 จะพบว่า เทศบาลมีฐานะที่ต่างกัน กล่าวคือ ในช่วงที่เกิดอุทกภัย พ.ศ. 2538 เป็นช่วงเวลาที่เทศบาลมีการเติบโตจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ซึ่งนับเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านและปรับตัวของเทศบาล จึงส่งผลให้เทศบาลขาดความพร้อมในบางด้าน ขาดความพร้อมในการวางแผนและบริหารจัดการ แต่จากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 เทศบาลมีการพัฒนา ได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลนคร และได้รับการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถระดมทรัพยากรเพื่อเตรียมพร้อมและป้องกันอุทกภัยที่เกิดขึ้น มีศักยภาพและมีความพร้อมในการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง กอปรกับประสบการณ์จากการจัดการกับอุทกภัยในอดีตของเทศบาลนครปากเกร็ด จึงทำให้สามารถจัดการกับอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาสามารถสรุปประเด็นปัญหา และข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระของเทศบาลนครปากเกร็ดในการจัดการภัยพิบัติ กล่าวคือ การถ่ายโอนภารกิจที่เกิดขึ้น ส่วนใหญ่เป็นการถ่ายโอนด้านโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น แนวกันน้ำ งานก่อสร้าง งานดูแลรักษา ซ่อมแซมบำรุงเครื่องสูบน้ำ ขุดลอกแหล่งน้ำคูคลอง เป็นต้น

แต่ภารกิจหลักด้านการจัดการภัยพิบัติยังอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานส่วนราชการกลาง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ภาครัฐยังคงรวมอำนาจด้านการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ที่ส่วนกลาง ขาดการถ่ายโอนภารกิจที่ชัดเจนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งภาครัฐเห็นว่าภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่เทศบาลสามารถเลือกทำได้หรือไม่ก็ได้ ซึ่งหากเทศบาลมีศักยภาพเพียงพอก็สามารถบริหารจัดการได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วจะพบว่า ปัญหาอุทกภัยเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลายพื้นที่ และเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและการประสานความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน แม้เทศบาลจะมีศักยภาพในการจัดการกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นเฉพาะในพื้นที่ของตน แต่ภาครัฐควรถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรผู้เชี่ยวชาญให้ท้องถิ่นอย่างชัดเจนหรือให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพเพื่อเป็นต้นแบบในการจัดการอุทกภัย

ประเด็นปัญหาด้านการถ่ายโอนบุคลากรและการบริหารบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดขาดเจ้าหน้าที่และผู้เชี่ยวชาญในงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แม้ว่าเทศบาลนครปากเกร็ดจะมีอิสระในการบริหารบุคลากร มีอำนาจในการจ้างเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งที่สำคัญหรือมีความจำเป็น แต่เนื่องด้วยพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครปากเกร็ดมีบริเวณกว้าง และความต้องการของประชาชนมีความหลากหลาย จึงส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการปฏิบัติงาน แต่เนื่องด้วยมีการวางแผนและเตรียมความพร้อม การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของประชาชน จึงทำให้ประชาชนเข้าใจสถานการณ์ และพร้อมที่จะช่วยเหลือและร่วมมือกับเทศบาล ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า ความสัมพันธ์ใกล้ชิดที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ดทำให้ประชาชนเข้าใจปัญหา และเข้าใจรูปแบบการดำเนินงานของเทศบาลดียิ่งขึ้น

ประเด็นปัญหาด้านความเป็นอิสระในการบริหารการเงิน การคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดมีอิสระในการบริหารการเงินการคลังของท้องถิ่น และมีรายรับเพียงพอในการจัดบริการสาธารณะตอบสนองประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้พบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดมีฐานภาษีขนาดใหญ่ มีการจัดเก็บรายได้และมีเงินสะสมเพียงพอ แต่การเบียดงบประมาณเพื่อใช้จ่ายด้านการจัดการอุทกภัยหรือภัยพิบัติแต่ละครั้ง จะสามารถดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีการประกาศให้เป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือการประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นเขตภัยพิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเบิกจ่ายไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553⁵⁸ จากที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร การบริหารการเงินการคลังล้วนมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาด้านการแก้ไขกฎหมายและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁵⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553, (2553).

ในภาพรวม แม้ว่ากฎหมายจะมีการให้อำนาจและอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงแล้วยังไม่สามารถกระจายอำนาจได้อย่างแท้จริง

การปฏิบัติที่เกิดขึ้นยังไม่สอดคล้องกับแนวทางในการปฏิบัติที่ได้กำหนดไว้ ท้องถิ่นจึงต้องอาศัยความร่วมมือรูปแบบอื่นๆ เพื่อจัดการกับปัญหาให้ทันท่วงทีและก้าวข้ามข้อจำกัดของกฎหมาย เช่น อาศัยความร่วมมือของประชาชน อาสาสมัคร ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพราะในภาวะฉุกเฉินต้องอาศัยการตัดสินใจที่เร่งด่วนเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ และการให้ความช่วยเหลือประชาชนให้ทันท่วงที ไม่สามารถดำเนินการได้หากอยู่ภายใต้ข้อบังคับของราชการส่วนกลาง กฎหมายและข้อบังคับเดิมที่ใช้อยู่ ดังนั้น ในการขจัดปัญหาและอุปสรรคด้านความเป็นอิสระเพื่อสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่นควรปรับปรุงแก้ไขทั้งในระดับโครงสร้าง คือ กฎหมายและโครงสร้างองค์การ ตลอดจนดำเนินการถ่ายโอนให้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจให้มีความชัดเจนมากขึ้น

6.1.2 สรุปผลการศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากลักษณะการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน สามารถสรุปได้ว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นของประชาชน อาสาสมัคร เจ้าหน้าที่ของเทศบาล หน่วยงานภาคเอกชน และท้องถิ่นอื่นๆ เป็นปัจจัยซึ่งทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดประสบความสำเร็จในการจัดการอุทกภัย กล่าวคือ การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นเกิดขึ้นในหลายระดับ สะท้อนให้เห็น บทบาทของความเป็นพลเมืองและความรู้สึกเป็นเจ้าของของท้องถิ่นนั้น (Sense of ownership) กล่าวคือ ประชาชนในชุมชนเขตเทศบาลนครปากเกร็ด มีความเข้าใจบริบทของท้องถิ่น รับทราบ มีความกังวลและเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาอุทกภัยและปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตน ซึ่งประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอแนวทางแก้ไขที่เป็นประโยชน์ จากระดับความพึงพอใจของการให้บริการของเทศบาลนครปากเกร็ดในการจัดการอุทกภัยและสามารถพัฒนาแนวทางในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่แก้ปัญหาให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การพัฒนาแนวคิดและรูปแบบการสื่อสารด้วยสัญญาณเพลงในขณะที่เกิดอุทกภัยของชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3 อีกทั้งยังพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมากในการกระตุ้นให้คนในชุมชนเกิดการรับรู้ เข้าใจปัญหาต่างๆ และร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่น ผ่านการทำประชาคมให้เกิดการรับรู้ ขยายเป็นวงกว้าง จะเห็นได้ว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการระบупัญญา ค้นหาสาเหตุ ร่วมกันวางแผน ร่วมกันตัดสินใจ และปฏิบัติงานและมีส่วนในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในการแก้ปัญหา

จากการสังเกตของผู้ศึกษา ยังพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนมีความเข้าใจต่อธรรมชาติของสภาพพื้นที่ริมน้ำ มีความคุ้นเคยกับวิถีชีวิตริมน้ำ และเผชิญกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

ทัศนคติของประชาชนสะท้อนให้เห็นความเข้าใจสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเป็นอย่างดี และยังสามารถสะท้อนให้เห็นศักยภาพของชุมชนในการรับมือกับอุทกภัย สามารถปรับตัว เตรียมพร้อมกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งนับเป็นจุดแข็งของชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ดในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน นอกจากนี้ ยังพบว่าเมื่อเกิดอุทกภัยชาวบ้านสามารถให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ด ในการชี้จุดเสี่ยง เฝ้าระวังตามจุดเสี่ยงและรายงานสถานการณ์ ตลอดจนแก้ปัญหาในการซ่อมแซมที่ยากจะเข้าถึงในบางพื้นที่ อีกทั้ง การมีวัดวาอารามและชุมชนดั้งเดิมจำนวนหนึ่งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้ชาวบ้านในชุมชนมีจุดรวมพล หรือศูนย์อำนวยความสะดวกในการบริหารจัดการเมื่อเกิดอุทกภัย

จากการสรุปผลการศึกษาด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด พบว่า มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาเรื่อง “การจัดการเพื่อลดความเสียหายจากปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี” (วิณา ปาระมี, 2556) โดยพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด คือ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ประชาชน จิตอาสาของอาสาสมัครทั้งในและนอกพื้นที่ เจ้าหน้าที่ ภาคเอกชนและท้องถิ่นอื่นๆ ความเข้าใจในสภาพพื้นที่และปัญหาของท้องถิ่นเป็นอย่างดี พร้อมทั้งการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การติดตามข้อมูลข่าวสาร และการใช้จิตวิทยาในการคลี่คลายสถานการณ์ความขัดแย้ง โดยอาศัยสถาบันที่ไม่เป็นทางการอย่างวัดและให้เจ้าอาวาสเป็นตัวแทนในการเจรจาแก้ไขความขัดแย้ง

สำหรับข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วม พบว่า ประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น และยังขาดการสนับสนุนอำนาจของประชาชนในระดับการตัดสินใจโดยตรง และการเป็นเจ้าของภารกิจในการจัดการภัยพิบัติของชุมชนซึ่งเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง กล่าวคือ การให้อำนาจหรือเสริมพลังแก่ประชาชน (Empowering) แม้จะมีการทำประชาคมเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนในการตัดสินใจทางอ้อม และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวงกว้าง แต่ยังไม่มีการมอบอำนาจหรือให้ประชาชนเป็นเจ้าของภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนี้ ยังพบข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งต้องพิจารณา และตัดสินใจอย่างเหมาะสม เป็นธรรม ได้รับการยอมรับและเกิดประโยชน์สูงสุดกับท้องถิ่น ดังนั้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นจึงต้องคำนึงถึงความสมดุล อีกทั้ง ยังต้องระวังการผูกขาดอำนาจเฉพาะกลุ่ม เช่น การเป็นตัวแทนของชุมชน หรือตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาว เสี่ยงต่อการเกิดประโยชน์ทับซ้อน และเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งอาจทำให้เกิดความยากลำบากในการบริหารให้เป็นไปตามหลักการตรวจสอบ และถ่วงดุล

6.1.3 สรุปผลการศึกษาด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด

จากการศึกษาด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดภายใต้รูปแบบ “นครปากเกร็ดโมเดล” พบว่า เป็นการจัดการภัยพิบัติร่วมกันทั้งในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน กล่าวคือ ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเทศบาลนครปากเกร็ดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจ และมอบหมายภารกิจให้ทุกหน่วยงาน ดำเนินงานให้สอดคล้องกับวงจรการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก ในระดับชุมชน เป็นเหมือนหน่วยสนับสนุนเทศบาลนครปากเกร็ด และดูแลกันเองภายในชุมชนก่อนเป็นขั้นแรก สะท้อนให้เห็นว่า ชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งมีความยืดหยุ่น (Community Resilience) (Fran H. Harris, 2008) ดังแผนภาพที่ 2.2 ชุมชนสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ หรือเปลี่ยนแปลงเพื่อเอาชนะผลกระทบจากวิกฤต และสามารถฟื้นตัวภายหลังการเผชิญวิกฤตและผลกระทบจากภัยพิบัติ ดังนั้น ความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือกันทั้งในระดับการปกครองท้องถิ่นและระดับชุมชน ซึ่งผู้ศึกษาสามารถสรุปปัจจัยความสำเร็จได้ 5 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 การเติบโตของท้องถิ่นไม่ใช่ปัจจัยที่สนับสนุนโดยตรงที่ทำให้การจัดการภัยพิบัติเปลี่ยนแปลงไป แต่การเติบโตของท้องถิ่นส่งผลต่อการพัฒนาชุมชน มีการขยายตัวของชุมชน และมีความเข้มแข็ง ชุมชนก็มีศักยภาพ จึงสะท้อนให้เห็นว่าการกระจายอำนาจส่งผลให้ท้องถิ่นเติบโต มีการพัฒนา ความเป็นอิสระในภาพรวมและเป็นผลทางอ้อมให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ

ประการที่ 2 การร่วมมือกันของทุกภาคส่วนโดยอาศัยความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ และลักษณะของเครือข่าย พร้อมทั้งความเสียสละของชุมชนริมน้ำ ความสามัคคีระหว่างคนในชุมชนเดียวกันและต่างชุมชน จิตอาสาของอาสาสมัครทั้งในและนอกพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด

ประการที่ 3 ความเข้าใจในสภาพพื้นที่และปัญหาของท้องถิ่นเป็นอย่างดี ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ด และชุมชนสามารถวางแผนป้องกันอุทกภัยในระยะยาวได้

ประการที่ 4 การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การติดตามข้อมูลข่าวสาร และการใช้จิตวิทยาในการคลี่คลายสถานการณ์ความขัดแย้ง โดยอาศัยสถาบันในระดับที่ไม่เป็นทางการ เช่น วัด และให้เจ้าอาวาสเป็นตัวแทนในการเจรจาแก้ไขความขัดแย้ง

ประการที่ 5 ภาวะผู้นำของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาวะผู้นำของประธานชุมชน ประสพการณ์ของผู้นำ และเจ้าหน้าที่ทำให้สามารถวิเคราะห์และตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลจากศูนย์ข้อมูลข่าวสารน้ำท่วมได้อย่างถูกต้อง แล้วจึงทำการกระจายข่าวสาร ข้อมูล ให้ประชาชนทราบ

โดยผ่านทางประธานชุมชน เสียงตามสาย เฟซบุ๊ก (Facebook) ข้อความแจ้งเตือน (SMS) โทรศัพท์ สายด่วน รถประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

ผู้ศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดประสบความสำเร็จในการจัดการภัยพิบัติ สอดคล้องกับการศึกษาของ ธัญลักษณ์ นันทมนตรี (2550) เรื่อง “ปัจจัยนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณี เทศบาลนครปากเกร็ด” อีกทั้งยังพบว่า ปัจจัยด้านภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการดำเนินงานด้านการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด โดยผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า ภาวะผู้นำที่เกิดขึ้นไม่จำกัดเฉพาะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังหมายรวมถึงภาวะผู้นำของผู้นำชุมชน ผู้ซึ่งทำหน้าที่เสมือนสะพานในการเชื่อมโยงระหว่างชาวบ้าน ในชุมชนกับเทศบาล ผ่านการสื่อสาร การมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ ซึ่งประธานชุมชนจะเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเป็นที่ยิ่งแรกของชาวบ้านในยามคับขัน

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาพบความแตกต่างของหน่วยวิเคราะห์ในระดับชุมชน ระหว่างพื้นที่ชุมชนนอก คันกันน้ำซึ่งเป็นพื้นที่รับน้ำกับพื้นที่ในคันกันน้ำต่อการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เนื่องจาก ธรรมชาติและลักษณะพื้นที่ต่างกันจึงได้รับผลกระทบที่ต่างกัน โดยพบว่า พื้นที่ชุมชนนอก คันกันน้ำมีความเข้มแข็ง และต้องปรับตัว รู้จักจัดการตนเองมากกว่าพื้นที่ชุมชนในคันกันน้ำ อีกทั้งยังพบว่า เทศบาลแสดงบทบาทหลักที่ต่างกันสอดคล้องกับปัญหาของแต่ละพื้นที่ กล่าวคือ เทศบาลจะ ทำหน้าที่ป้องกันชุมชนในคันกันน้ำด้วยการเตรียมวางแผนคันกันน้ำ และทำหน้าที่เตือนภัย ในขณะที่ แสดงบทบาทหลักในการฟื้นฟู ชดเชย เยียวยาผู้ประสบภัยในชุมชนนอกคันกันน้ำ จากบทบาทที่ ต่างกันนี้จึงส่งผลต่อความรู้สึกของชาวบ้านนอกคันกันน้ำที่มีต่อเทศบาล และความคิดเห็นเกี่ยวกับ ประเด็นความเป็นอิสระจากการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะไม่ว่าเทศบาลจะมีอิสระ หรือได้รับการยกฐานะจากเดิม ชุมชนนอกคันกันน้ำย่อมได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมเป็นปกติ ทุกปีซึ่งจะได้รับผลกระทบมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับระดับน้ำ หรือสถานการณ์ความรุนแรงของ อุทกภัยที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นอีกความท้าทายหนึ่งของเทศบาลในการจะขยาย พื้นที่การป้องกันอุทกภัยในอนาคต จากการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนคร ปากเกร็ด

จากผลสรุปที่ได้จากการศึกษา เป็นข้อยืนยันว่า ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลจากการเติบโตของท้องถิ่นภายใต้การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดขึ้นในหลายระดับ ส่วนมากเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหารือ และการเข้ามามี บทบาททั้งที่เป็นทางการจากตำแหน่งหน้าที่ ภารกิจที่ได้รับมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนด และความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการ ระหว่างประชาชนกับประชาชน ประชาชนกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เป็นปัจจัยที่เพิ่มขีด

ความสามารถในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังพบปัจจัยสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น และประธานชุมชน จาก การสรุปผลการศึกษา ทำให้ผู้ศึกษาสามารถทบทวนประเด็นอภิปรายที่เกี่ยวข้องภายใต้กรอบแนวคิดของการศึกษา และงานวิจัยต่างๆ ทั้งในด้านการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ซึ่งมีรายละเอียด ในลำดับต่อไป

6.2 การอภิปรายผล

ผู้ศึกษาได้พิจารณาและทำการอภิปรายประเด็นที่เกี่ยวข้องภายใต้กรอบแนวคิดของการศึกษาดังนี้

6.2.1 ประเด็นอภิปรายด้านความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

ในมิติด้านความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาจากการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร การบริหารการเงินการคลังของท้องถิ่น การแก้ไขกฎหมาย และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้แนวคิดด้านการกระจายอำนาจ พบว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยมีรูปแบบตามหลักการโอนอำนาจ (Devolution) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนอำนาจทั้งในด้านภารกิจและการปกครอง สามารถตัดสินใจและกำหนดนโยบาย รวมถึงมีอำนาจในการตรากฎหมายหรือออกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่นของตนได้อย่างเป็นอิสระ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารจัดการให้สอดคล้องกับความต้องการ และความเหมาะสมของท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถดำเนินกิจกรรมหรือการให้บริการสาธารณะต่างๆ ค่อนข้างกว้าง ลักษณะของภารกิจตามกฎหมายแบ่งได้ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง และภารกิจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้กับท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้หากท้องถิ่นมีความพร้อมและมีศักยภาพเพียงพอ เช่น ภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติ ดังนั้น จำนวนภารกิจที่ท้องถิ่นดำเนินการได้จะเป็นตัวสะท้อนถึงระดับของการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ส่วนกลางจะเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมกำกับดูแลเพียงเพื่อให้เป็นไปโดยชอบธรรมตามกฎหมายเท่านั้น

สำหรับความเป็นอิสระในการจัดการตนเองของเทศบาลนครปากเกร็ดในภาพรวม พบว่าเทศบาลนครปากเกร็ดมีความเป็นอิสระภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ. ศ. 2542 โดยได้รับการกระจายอำนาจผ่านการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร สามารถบริหารทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับภารกิจต่างๆ ของท้องถิ่น สามารถจัดหารายได้ บริหารการเงินการคลัง จัดลำดับความสำคัญในการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามยุทธศาสตร์ และแผนพัฒนาของท้องถิ่นเอง ตลอดจนสามารถบริหารการปกครองท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด แต่จากการศึกษาด้านการจัดการภัยพิบัติในสภาพความเป็นจริง พบว่า การจัดการภัยพิบัติเป็นภารกิจซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบหลักของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กล่าวคือ เป็นการกระจายอำนาจที่เน้นในเชิงภารกิจหน้าที่ ทำตามเฉพาะกิจกรรมหรือหน้าที่ (Function) หรือกระจายอำนาจให้ตามเขตพื้นที่ (Territory) ดังนั้น การจัดการภัยพิบัติยังคงเป็นหน้าที่หลักของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัดซึ่งสามารถที่จะสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามแนวทางของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินงานด้านการจัดการภัยพิบัติเช่นเดียวกันหมดภายใต้กฎหมายเดียวกัน หรือ Residuality Principle ซึ่งมองว่าจะต้องมีกฎหมายกำหนดหรือให้อำนาจเอาไว้จึงจะสามารถมอบหมายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถคิดริเริ่มเองได้อย่างอิสระโดยปราศจากซึ่งข้อบัญญัติของกฎหมายและเป็นการจัดการในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งนี้ หากพิจารณาแล้วจะพบว่า ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีลักษณะพื้นที่ ความเสี่ยงภัย และศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติที่ต่างกัน การกระจายอำนาจแบบสมมาตร (Symmetric devolution) จึงไม่สามารถตอบสนองต่อการจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น จึงไม่จำเป็นที่รัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบด้านการจัดการภัยพิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในลักษณะเดียวกัน หากชุมชนท้องถิ่นใดมีคุณลักษณะหรือมีความจำเป็นเฉพาะ ก็อาจกระจายให้มีอำนาจหน้าที่และทรัพยากรมากกว่าหรือน้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ หรืออาจมีรูปแบบโครงสร้างทางการเมืองการปกครองเฉพาะของตนเองที่ให้โอกาสหรือเปิดพื้นที่ให้แก่คนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการตามความต้องการของประชาชนในแต่ละชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับ The Principle of Subsidiarity นั้นเอง

แม้ว่า การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการภัยพิบัติจะมีข้อจำกัดทั้งในด้านกฎหมาย และงบประมาณ การให้บริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจึงประสบปัญหาความล่าช้า ดังเช่นกรณีของการจัดการอุทกภัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรอการประกาศจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยก่อนจึงจะสามารถนำงบประมาณออกมาใช้ได้ แต่การกระจายอำนาจหรือความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงเป็นกลไกเบื้องหลังการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่น กล่าวคือ การกระจายอำนาจทำให้เทศบาลสามารถพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการป้องกันภัยในระยะยาว มีการจัดสรรรายได้ของรัฐในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น

และยังทำให้เทศบาลสามารถจัดเก็บรายได้มาใช้ในยามคับขันได้ ผลของการกระจายอำนาจจึงไม่ได้ปรากฏแก่สายตาประชาชนในพื้นที่โดยตรงในการจัดการอุทกภัยในท้องถิ่น แต่ปรากฏผ่านการเตรียมการและการดำเนินงานในระยะยาวของเทศบาลนครปากเกร็ด เช่น โครงสร้างพื้นฐาน หรือ บริการสาธารณะเช่น การขุดลอกคลอง การสร้างบ่อสูบน้ำ สถานีสูบน้ำ ซึ่งเป็นองค์ประกอบด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย นอกจากนี้ การจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้น งบประมาณได้ถูกเปลี่ยนเป็นวัสดุ อุปกรณ์ในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยให้กับประชาชน ประชาชนในระดับชุมชนจึงมองว่าการกระจายอำนาจหรือความเป็นอิสระของท้องถิ่นอาจไม่ใช่ปัจจัยหลักที่ทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดการอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ความเข้าใจในธรรมชาติของพื้นที่ และลักษณะของภัยพิบัติ รวมทั้งความเป็นผู้นำซึ่งสะท้อนจากภาพการดำเนินกิจกรรมต่างๆ มาเป็นระยะเวลานานและความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเป็นปัจจัยที่สำคัญกว่าการกระจายอำนาจ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้าใจและใกล้ชิดกับการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเข้าใจประเด็นของการกระจายอำนาจ มองเห็นความจำเป็นที่เทศบาลต้องมีอิสระในการบริหารท้องถิ่นจึงจะส่งเสริมขีดความสามารถในการจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นได้ในระยะยาว

6.2.2 ประเด็นอภิปรายลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

จากแนวทางการมีส่วนร่วมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งสอดคล้องกับระดับการมีส่วนร่วม (Public Participation Spectrum) ของ IAP2 ((IAP2), 2007) พบว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ดสะท้อนให้เห็นบทบาทความเป็นพลเมือง ดังข้อเสนอของ IBM Center for The Business of Government (2014) ดังนี้

- ด้านการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน

เทศบาลนครปากเกร็ดมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งข้อมูลต้องถูกต้อง เป็นจริง ทันสมัย และประชาชนสามารถรับข้อมูลได้ในหลายช่องทาง เช่น ป้ายประชาสัมพันธ์ เว็บไซต์ ข้อความสั้นเสียงตามสาย ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของประชาชนว่าได้รับทราบข่าวสารของเทศบาลในด้านต่างๆ เป็นอย่างดี และสามารถสื่อสารกับเทศบาลได้ในหลายช่องทาง อีกทั้ง ยังมีประธานชุมชนเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละชุมชนเพื่อรับข่าวสารจากทางเทศบาลและแจ้งให้ประชาชนในชุมชนของตนได้ทราบ เป็นการสื่อสารได้ทั้งทางตรงคือ ประชาชนสื่อสารกับเทศบาลได้โดยตรงด้วยตนเอง หรือสื่อสารผ่านตัวแทนของชุมชน

- ด้านการปรึกษาหารือ

ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทั้งในระดับที่เป็นทางการ เช่น มีการสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะและไม่เป็นทางการคือ การโทรไปแจ้งกับเจ้าหน้าที่ การบอกโดยตรงกับตัวแทนชุมชน การหารือปากต่อปาก จากการศึกษาพบว่า เมื่อเกิดอุทกภัยประชาชนจะมีความกระตือรือร้นในการให้ข้อมูลต่างๆ กับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเป็นอย่างดี เช่น การชี้จุดเสี่ยงภัย การเฝ้าระวังสถานการณ์ เนื่องจากคนในชุมชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของพื้นที่ “ชุมชน คือบ้าน” เนื่องจากส่วนมากชาวบ้านเป็นคนดั้งเดิมที่อาศัยในชุมชนมาเป็นระยะเวลาานาน ทั้งนี้ สะท้อนให้เห็นบทบาทพลเมืองในฐานะของผู้ให้ข้อมูล (Explorer) โดยสามารถระบุถึงปัญหาต่างๆ ได้ ช่วยสำรวจความเป็นไปและสามารถสื่อสารหรือส่งเสียงให้ปัญหานั้นได้รับทราบเพื่อนำไปสู่การแก้ไข เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ย่อมมีความเข้าใจบริบทของท้องถิ่นเป็นอย่างดีต่างจากเจ้าหน้าที่ของเทศบาล เพราะแม้จะทำงานให้กับเทศบาลนครปากเกร็ด แต่บางคนไม่ได้อาศัยในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดจึงไม่ทราบข้อมูลเท่ากับชาวบ้าน อีกทั้ง ยังมีการโยกย้ายตำแหน่งหรือถ่ายโอนไปยังหน่วยงานอื่นจึงไม่ได้ทำงานในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

- ด้านการเข้ามามีบทบาท

การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การกำหนดนโยบาย กระบวนการหรือแนวทางการจัดการภัยพิบัติ ยอมรับข้อเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชนมีการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกัน จากการศึกษาพบว่า ประชาชนและเทศบาลมีบทบาทร่วมกันในการจัดการภัยพิบัติ เนื่องจากเทศบาลมีข้อจำกัดด้านอัตรากำลังแต่จะมีกำลังสมทบจากอาสาสมัครและประชาชนในพื้นที่คอยช่วยเหลือ ในขณะที่ประชาชนขาดวัสดุ อุปกรณ์ และสิ่งของจำเป็นอื่นๆ ก็ต้องอาศัยเทศบาลในการจัดหา และแจกจ่ายทรัพยากรต่างๆ ให้กับชุมชน นอกจากนี้ แต่ละชุมชนสามารถที่จะสื่อสารทำความเข้าใจกับคนในชุมชนหรือพัฒนาแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมได้ด้วยตนเอง โดยสามารถออกแบบ หรือพัฒนาแนวทางที่เหมาะสมกับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน เช่น รูปแบบการสื่อสารโดยใช้เสียงเพลงที่เรียกว่า “พุ่มพวงระดมพล” ของชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3 เป็นการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ สร้างสรรค์ เข้าถึงประชาชนในพื้นที่ และกลายมาเป็นต้นแบบให้กับชุมชนอื่น ซึ่งสะท้อนให้เห็นบทบาทของพลเมืองในฐานะผู้ให้แนวคิด (Ideator) โดยเสนอข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์เพื่อปรับปรุงบริการสาธารณะ และบทบาทความเป็นพลเมืองในฐานะของผู้ออกแบบ (Designer)

- ด้านการสร้างความร่วมมือ

การเปิดโอกาสให้ประชาชนทำงานร่วมกันกับภาครัฐในกระบวนการตัดสินใจ สำหรับการตัดสินใจด้านการจัดการอุทกภัย เทศบาลดำเนินตามแนวทางของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

เป็นหลัก และมีการจัดทำ “นครปากเกร็ดโมเดล” ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการจัดการภัยพิบัติตามวงจรกิจกรรมการภัยพิบัติเชิงรุก และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ คือการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ จะต้องได้รับการยินยอมจากประชาชนก่อนที่จะดำเนินการ เช่น การสร้างบ่อสูบน้ำ พร้อมทั้งต้องมีการศึกษาผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม หากชาวบ้านไม่ยินยอมเทศบาลก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ถือเป็นกรณีมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายต่างๆ และประชาชนสามารถเสนอข้อเรียกร้องให้เทศบาลพิจารณาได้

- ด้านการให้อำนาจแก่ประชาชน

การให้ประชาชนตัดสินใจและแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการประชาคม ประชาชนเป็นเจ้าของภารกิจ โดยท้องถิ่นทำหน้าที่สนับสนุนเท่านั้น ซึ่งลักษณะการมีส่วนร่วมในระดับที่ 5 นี้ พบว่า ยังไม่สามารถผลักดันให้เกิดขึ้นจริงได้ เทศบาลนครปากเกร็ดอาจสนับสนุนให้ประชาชนตัดสินใจและแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการประชาคมแต่ยังไม่ได้มีการมอบหมายให้ประชาชนเป็นเจ้าของภารกิจหรือทรัพยากรในการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้เอง แต่จะเป็นการดำเนินการร่วมกันโดยเทศบาลนครปากเกร็ดทำหน้าที่หลักและขอความร่วมมือด้านต่างๆ จากประชาชนสะท้อนให้เห็นบทบาทความเป็นพลเมืองในฐานะของผู้เผยแพร่ (Diffuser) โดยสามารถแนะนำหรือเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากบริการต่างๆ ของท้องถิ่นหรือแนวทางในการแก้ปัญหาของท้องถิ่นเพื่อกระตุ้นให้พลเมืองในท้องถิ่นเกิดการรับรู้ขยายเป็นวงกว้าง สามารถกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นในหลายระดับ และเป็นกรณีมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน ไม่จำกัดแค่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนกับภาคเอกชนในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากอุทกภัยเท่านั้น แต่เกิดการมีส่วนร่วมในวงกว้างจากอาสาสมัคร และชุมชนโดยรอบในการจัดการอุทกภัย โดยลักษณะการมีส่วนร่วมที่พบมาก คือ การมีส่วนร่วมในระดับต้น เป็นการรับทราบและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหารือ และเข้ามามีบทบาทในการฟื้นฟูและบรรเทาสาธารณภัย

แม้ว่า ผลการศึกษาด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด จะพบว่าหน่วยงานส่วนกลางของภาครัฐยังคงเป็นหน่วยงานหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่นเดียวกับท้องถิ่นอื่นๆ สอดคล้องกับการศึกษาของ อرنันท์ อนันต์ธนกร (2548) เรื่อง การบริหารเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรณีศึกษา กรุงเทพมหานคร แต่เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถจัดการอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยวิธีการสร้างเครือข่ายแบบไม่เป็นทางการมีความสัมพันธ์ในแนวระนาบแบบพึ่งพาอาศัยกัน (Reciprocal Relationship) ทำให้เกิดการประสานงาน การแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น ข้อมูลต่างๆ สนับสนุนแรงงาน และทรัพยากร เช่น วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ทั้งจากภายในหน่วยงานของท้องถิ่น หน่วยงานเอกชน ภาคประชาชนและท้องถิ่นอื่น ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขการทำงานแบบเครือข่าย กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Civic involvement) โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนหรือชุมชนเข้ามาแก้ไขปัญหาท้องถิ่น พร้อมทั้งมีการ

กระจายตัวของข้อมูล ทรัพยากร และความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จ (Sharing of information, resources, and responsibility)

จะเห็นได้ว่า เทศบาลนครปากเกร็ด มีความพยายามในการกระตุ้นและสร้างบรรยากาศเพื่อส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centered governance) (Andrews, Matthew, & Shah, 2005) มีการกำหนดนโยบายโดยรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (Bottom - up) โดยให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะพลเมืองที่เป็นผู้ปกครอง ผู้เสียภาษี และเป็นผู้รับบริการสาธารณะ สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานและตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ฉะนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีพันธะสัญญาต่อพลเมือง ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยทั้งในระดับท้องถิ่นเป็นการปฏิรูปการกระจายอำนาจอย่างมีส่วนร่วม (Participatory Decentralization) และการเมืองระดับชาติที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย

6.2.3 ประเด็นอภิปรายอื่นๆ

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์จุดแข็งซึ่งเป็นลักษณะเด่นของเทศบาลนครปากเกร็ด ตลอดจนปัญหาอุปสรรค และความท้าทายในการจัดการอุทกภัย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

- จุดแข็งและจุดอ่อนของชุมชนและเทศบาลนครปากเกร็ดในการจัดการอุทกภัย

ผู้ศึกษาพบว่า ชุมชนและเทศบาลนครปากสามารถจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากลักษณะพิเศษของชุมชนและเทศบาลซึ่งกลายเป็นจุดแข็งในการจัดการกับอุทกภัย กล่าวคือ การวางแผนป้องกันมหาอุทกภัย “นครปากเกร็ดโมเดล” (Pakkret Model) ซึ่งมีการนำเสนอผ่านสื่อสาธารณะ ทั้งนี้ จากการศึกษาภารกิจ และรูปแบบการดำเนินงานของนครปากเกร็ดโมเดล พบข้อสังเกตว่า นครปากเกร็ดโมเดลเป็นเสมือนนวัตกรรมท้องถิ่น เนื่องจากสะท้อนวัฒนธรรมและคุณค่าในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด กล่าวคือ นครปากเกร็ดโมเดลสะท้อนให้เห็นการวางแผนอย่างเป็นระบบ อาศัยเทคโนโลยีการสื่อสารก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนทางความคิดอย่างสร้างสรรค์นำไปสู่การเสนอแนวทางและการร่วมมือกันของชุมชน อาสาสมัคร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนอื่นๆ ในจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน อีกทั้ง ยังสะท้อนให้เห็นคุณค่าของทุนทางสังคม เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่น และความไว้วางใจระหว่างกัน สอดคล้องกับความหมายของ ทุนทางสังคม โดย เจมส์ โคลแมน (Coleman, 1988) ที่กล่าวว่า ทุนทางสังคม

หมายถึง ชุดความสัมพันธ์ที่อยู่บนความคาดหวังและค่านิยมร่วมกัน และมีมิติอื่นๆ เช่น การมีเครือข่ายสถาบัน นโยบาย จารีต มีระบบ กระบวนการที่เอื้อต่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ทางสังคมที่อยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจกันและกัน ซึ่งจะเห็นว่า เทศบาลนครปากเกร็ดและชุมชนสามารถปรับตัวตามสถานการณ์ต่างๆ มีความสามารถในการจัดการกับมลพิษน้ำโดยอาศัยระบบเตือนภัย อาศัยการสื่อสาร และความร่วมมือภายในชุมชนให้เกิดประโยชน์ อีกทั้ง ยังสามารถขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ผ่านการสร้างคุณค่าร่วมหรือวัฒนธรรมร่วมกันของชุมชน คือ ความเสียสละตระหนักถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก โดยการรักษาพื้นที่ทางเศรษฐกิจเอาไว้ ตระหนักถึงเป้าหมายของภารกิจหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย นอกจากนี้ พบข้อสังเกตว่าเทศบาลนครปากเกร็ดเปรียบเสมือนไข่มุกแห่งเมืองนคร เป็นศูนย์กลางในการดำเนินการ คอยช่วยเหลือสนับสนุนชุมชน กระจายข้อมูลข่าวสารและทรัพยากร วัสดุ อุปกรณ์ สิ่งของที่เป็นจำเป็นในการจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งชดเชยค่าเสียหายให้กับชุมชนพื้นที่ประสบภัย ในขณะที่ชาวบ้านในชุมชนจะเป็นแรงสนับสนุน คอยสังเกตการณ์และชี้จุดที่เสี่ยงภัยให้กับเจ้าหน้าที่

แม้ว่า เทศบาลนครปากเกร็ดจะสามารถจัดการกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่จากการศึกษาพบว่า มีข้อจำกัดบางประการซึ่งอาจกลายเป็นจุดอ่อนหรือเป็นอุปสรรคในการจัดการกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นได้ กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ดขาดบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ และแรงงานในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งขณะที่เกิดอุทกภัยนั้นขาดแคลนวัสดุสิ่งของจำเป็นต่างๆ เช่น กระสอบทราย ไม้ วัสดุ อุปกรณ์ไม่พอเพียง เนื่องจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 เป็นอุทกภัยครั้งใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อหลายพื้นที่ของประเทศ เทศบาลจึงอาศัยความสัมพันธ์แบบเครือข่ายและอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อขจัดอุปสรรคและก้าวข้ามข้อจำกัดด้านการจัดการอุทกภัยดังที่ได้อภิปรายไว้

- ประเด็นความท้าทายในการจัดการอุทกภัยในอนาคต

ผู้ศึกษาพบว่า เทศบาลนครปากเกร็ดอาจต้องเผชิญกับความท้าทายในการจัดการอุทกภัยในอนาคต ได้แก่ ประเด็นความท้าทายในการบริหารจัดการน้ำ และประเด็นความท้าทายเกี่ยวกับความเข้มแข็งของชุมชน กล่าวคือ การเติบโตทางเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การขยายตัวของเมืองไปยังพื้นที่น้ำท่วมถึง การสร้างสาธารณูปโภค เช่น ถนน ทางรถไฟ ซึ่งส่งผลกระทบต่อารเปลี่ยนแปลงกับสภาพแวดล้อม และทางอุทกวิทยาของแม่น้ำ⁵⁹ เนื่องจากสาธารณูปโภคต่างๆ มักจะสร้างขวางลำน้ำ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศ ทำให้สถานการณ์ของภัยพิบัติมีความไม่แน่นอนและรุนแรงมากขึ้น เช่น การเพิ่มขึ้นของอัตราการเกิดน้ำ

⁵⁹ อุทกวิทยา (hydrology) เป็นการศึกษาการเคลื่อนที่ การกระจาย และคุณภาพของน้ำ รวมถึงวัฏจักรของน้ำ (water cycle) หรือ วัฏจักรของอุทกวิทยา (hydrologic cycle) อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (2512)

ท่วมฉับพลัน การเกิดลมมรสุม การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล เป็นต้น และปัญหาที่อยู่อาศัยซึ่งเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยและส่งผลต่อการจัดการภัยพิบัติที่ยากขึ้นในอนาคต

การบริหารจัดการน้ำ และอุทกภัยในภาพรวมของประเทศ เนื่องจากภาพรวมระบบนิเวศเป็นหน่วยเดียวกัน จึงเป็นความท้าทายในการบริหารจัดการ ดังนั้น เทศบาลนครปากเกร็ด ต้องเร่งดำเนินการในการวางระบบวิเคราะห์ข้อมูล และการทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ พร้อมทั้งการสร้างมาตรการต่างๆ เพื่อควบคุมหรือป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัยต้องประยุกต์การบริหารจัดการอุทกภัยเชิงรวม (Integrated Flood Management) ได้แก่ การจัดการวัฏจักรน้ำทั้งระบบ การจัดการแบบองค์รวมของดินและน้ำ การผสมผสานมาตรการต่างๆ แผนปฏิบัติการ แผนฉุกเฉิน ทั้งระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น มีการประสานงานกันทั้งภายในและภายนอกและภายในพื้นที่ คู่มือปฏิบัติและแผนทั้งหมดต้องมีความสอดคล้องกัน พร้อมทั้งพัฒนาเครื่องมือเทคโนโลยี ระบบเตือนภัยและวิเคราะห์ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น

ประเด็นความท้าทายเกี่ยวกับความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งความเข้มแข็งของแต่ละชุมชนนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับความเป็นผู้นำของประธานชุมชน ชาวบ้านจะยึดประธานชุมชนเป็นหลัก คือพึ่งพาการตัดสินใจของประธานชุมชนในทุกๆ เรื่อง ดังนั้น ความกังวลที่สะท้อนจากการพูดคุยกับสัมภาษณ์ประธานชุมชน คือ หากเปลี่ยนตัวประธาน หรือไม่มีประธาน ชาวบ้านก็ไม่สามารถจัดการเรื่องต่างๆ ได้ด้วยตนเอง เป็นความเข้มแข็งที่ยังต้องพึ่งพาอาศัยประธานชุมชน เป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะตัวแทนมากกว่าที่ปัจเจกบุคคลจะตระหนักถึงความเป็นพลเมืองที่แท้จริง (Active Citizen) หากประมาทและมองข้ามสิ่งเหล่านี้ อาจกลายเป็นปัญหาต่อไปในอนาคต

6.3 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้ต้นนโยบายการกระจายอำนาจ กรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ด เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนและประชาชนทั่วไป ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

6.3.1 ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของภาครัฐ

สำหรับหน่วยงานหลักของภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีบทบาทภารกิจสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษา แนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่และโครงสร้างส่วน

ราชการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ในฐานะผู้กำหนดแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรคำนึงความสำคัญด้านการจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น แม้ว่าจะมีการดำเนินงานตามนโยบายจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ แต่ปัญหาของภัยพิบัติเป็นปัญหาที่มีระดับความรุนแรงในแต่ละพื้นที่ต่างกัน ดังนั้น จึงควรสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถพิจารณาและจัดการกับภัยพิบัติเฉพาะพื้นที่ได้ด้วยตนเอง

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ ภาครัฐควรถ่ายโอนภารกิจ ถ่ายโอนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ พร้อมทั้งงบประมาณและทรัพยากรด้านการจัดการอุทกภัยให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มจากท้องถิ่นที่มีศักยภาพ หรือท้องถิ่นซึ่งเป็นต้นแบบในด้านการจัดการภัยพิบัติ อีกทั้งยังเป็นการค่อยๆ ลดบทบาท และภาระของส่วนกลางในภารกิจที่ท้องถิ่นมีความสามารถในการดำเนินงานเองได้ ทั้งนี้ ส่วนกลางควรให้การสนับสนุนและพัฒนาด้านข้อมูลในภาพรวมของสถานการณ์อุทกภัย ระดับน้ำมีความแม่นยำ และพัฒนาระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการประสานงานเชื่อมโยงกันในทุกภาคส่วน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะแก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานของภาครัฐด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 ควรพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยถ่ายโอนภารกิจที่ท้องถิ่นเห็นชอบ ลดความซ้ำซ้อนของภารกิจ และควรถ่ายโอนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญไปยังท้องถิ่นหรือเน้นการพัฒนาอบรมให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมีความเชี่ยวชาญ ทั้งนี้ การจะถ่ายโอนภารกิจ และทรัพยากรต่างๆ ให้ท้องถิ่นจัดการด้านภัยพิบัติ ต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน เนื่องจากหากถ่ายโอนแล้วท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการได้จะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ และเป็นภาระของท้องถิ่นด้วย โดยในการถ่ายโอนอาจค่อยๆ ทำทีละขั้นพิจารณาว่าพื้นที่ใดที่มีความเสี่ยงมากต้องรีบดำเนินการ หรือดำเนินการเป็นขั้นๆ (Stage) นอกจากนี้ ส่วนกลางจะต้องมีหน่วยงานเฉพาะด้านเทคนิคที่ทำการศึกษาวิจัยอย่างจริงจังและต่อเนื่องปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองไม่ใช่แค่การทำตามกระแสเฉพาะช่วงที่เกิดภัยพิบัติหรือได้รับการสั่งการเป็นกรณีเร่งด่วนเท่านั้น

ประการที่ 2 ควรเสนอให้เกิดการปรับปรุงกฎหมายหรือข้อบังคับให้สอดคล้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินให้ท้องถิ่นหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่นสามารถประสานงานเพื่อช่วยเหลือกันเองได้โดยไม่ผิดระเบียบ เน้นการตอบสนองต่อสถานการณ์ แก่ไขกฎหมายประกาศพื้นที่ภัยพิบัติฉุกเฉิน หรือมีข้อยกเว้นในบางพื้นที่ซึ่งต้องเผชิญภัยพิบัติหรือเป็นพื้นที่เสี่ยงภัย ผู้นำท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจใน

การตัดสินใจดำเนินการได้โดยไม่ต้องรอประกาศ ทั้งนี้ ควรมีเกณฑ์มาตรฐานซึ่งมาจากการศึกษาวิจัย ดึงข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญ หรือส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบขณะที่เกิดภัยพิบัติ

ประการที่ 3 การบริหารจัดการภัยพิบัติไม่ควรวิเคราะห์แยกส่วนระหว่างวิทยาศาสตร์หรือ สังคมศาสตร์ เนื่องจากในการเกิดภัยพิบัติดังเช่นอุทกภัยที่เกิดขึ้นนั้น มีผลกระทบในหลายมิติทั้ง ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการ การวางแผน หรือการแก้ไขปัญหาจึงควรดำเนินการในลักษณะของการบูรณาการความรู้และเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่าง ผู้เชี่ยวชาญหลายๆ ฝ่าย เช่น การแก้ไขปัญหาอุทกภัยโดยอาศัยเทคนิควิธีทางวิทยาศาสตร์ การศึกษา เรื่องผังเมือง เช่น ศึกษามาตรการควบคุมการใช้ที่ดินและผังเมือง โดยใช้พื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมในการ ควบคุมปัญหาน้ำท่วมแบบไม่ต้องใช้โครงสร้าง ศึกษาความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เช่น การ เปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ การเกิดภาวะเรือนกระจก (Green House Effect) การเติบโตของความ เป็นเมืองและอาศัยการออกกฎหมายและนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกัน เป็นต้น การศึกษาเฉพาะด้าน ใดด้านหนึ่งและสื่อสารอาจให้เกิดความเข้าใจผิดต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้

ประการที่ 4 ควรสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสาร และรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อสถานการณ์ภัยพิบัติในภาพรวมของประเทศอย่างจริงจัง พัฒนาระบบ การเตือนภัยให้มีความแม่นยำและมีข้อมูลระยะยาว ทั้งในภาวะน้ำท่วม น้ำแล้งหรือภัยพิบัติอื่นๆ

ประการที่ 5 ภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนเข้าใจ รูปแบบของการกระจายอำนาจ และตระหนักถึงความสำคัญในการที่ท้องถิ่นจะสามารถดำเนินกิจการ ต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพใต้การกระจายอำนาจ

6.3.2 ข้อเสนอแนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นหน่วยงานซึ่งนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความ ใกล้ชิดกับประชาชน มีหน้าที่หลักในการสร้างความมั่นคงให้กับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และ อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยย่อมเข้าใจบริบทและลักษณะพื้นที่เป็นอย่างดี ควรอาศัยข้อมูลต่างๆ ในการเตรียม ความพร้อม นอกเหนือไปจากการดำเนินการตามปกติในแต่ละปีตามแนวทางของกรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย นอกจากนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการจัดการ ภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน 3 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 ปรับปรุงโครงสร้างองค์การที่มีความชำนาญเฉพาะด้านหรือความเชี่ยวชาญ เช่น ศูนย์ข้อมูล หรือศูนย์วิจัย ศูนย์ฝึกอบรม เป็นการเตรียมความพร้อมเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ และ บุคลากรจากส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง กฎหมาย/ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประการที่ 2 กระบวนการบริหารงานภายในและการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตนั้น จะทวีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อันเนื่องมาจากการขยายบทบาทภารกิจของท้องถิ่นจากการถ่ายโอนหน้าที่ และการขยายบทบาทอันเกิดจากปัญหาและความต้องการใหม่ๆ ของสังคม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำให้ระบบบริหารงานของท้องถิ่นมีความสามารถด้านการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ บุคลากรของท้องถิ่นเองจะต้องพัฒนาไปสู่ “ความเป็นวิชาชีพ” ที่เน้นหนักความชำนาญเฉพาะด้านมากขึ้น อาทิ ความเชี่ยวชาญด้านการจัดการศึกษา ด้านสวัสดิการสังคม ด้านการคลัง ด้านการจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น ดังนั้น หากท้องถิ่นไม่อาจจะดำเนินภารกิจด้วยตนเองเนื่องจากขาดความเชี่ยวชาญก็ต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแสวงหาแนวทางในการจัดทำหรือจัดหาบริการสาธารณะได้ เช่น การว่าจ้างเอกชน (Contracting out) การร่วมมือกับภาคเอกชน (Public Private Partnership) หรือแม้แต่การร่วมมือกับราชการส่วนการในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

ประการที่ 3 จากการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในด้านการจัดการภัยพิบัติของประชาชนเทศบาลนครปากเกร็ด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมีความร่วมมือที่หลากหลายในระดับทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ซึ่งจากลักษณะการมีส่วนร่วมทั้ง 5 ระดับ ของ IAP2 มีข้อสังเกตว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมในระดับที่ 5 หรือการเสริมพลังประชาชนให้มีความเข้มแข็งและมีความเป็นเจ้าของทรัพยากรชุมชนท้องถิ่นและตระหนักถึงความเป็นพลเมืองอย่างแท้จริงนั้นยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในลักษณะดังกล่าว และขยายผลไปยังด้านอื่นๆ นอกเหนือจากการจัดการด้านภัยพิบัติ ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการสร้างความร่วมมือในรูปแบบสมัชชาพลเมือง (วุฒิสาร ตันไชย, 2544) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เปิดกว้าง เป็นเวทีของคนทุกภาคส่วนทั้งในระดับชุมชน และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะที่ยืดหยุ่น เกิดจากการรวมตัวโดยสมัครใจ ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ สมัชชาพลเมืองจะมีตัวแทนเชิงประเด็น ทำหน้าที่ตรวจสอบให้คำปรึกษา ให้ข้อคิดเห็นและร่วมแก้ปัญหากับผู้บริหารท้องถิ่นได้ ซึ่งจะพบว่า สมัชชาพลเมืองจะเน้นความสัมพันธ์ในแนวระนาบ และมีคุณค่าความหมายในเชิงของความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันจึงเป็นการให้อำนาจกับประชาชนในท้องถิ่นจริงๆ ไม่ใช่ให้อำนาจกับผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็น “ความรับผิดชอบ” ต่อกิจกรรมสาธารณะในระดับท้องถิ่นด้วย การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือการเสริมพลังให้ชุมชน (empowerment) เป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยเวลา ควรพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไปให้ประชาชนตระหนักถึงความเป็นเจ้าของ เกิดความไว้วางใจและเกิดสำนึกร่วมของความเป็นพลเมืองมิใช่เป็นเพียงการตั้งเป้าหมายของหน่วยงานภาครัฐว่า ประชาชนหรือพลเมืองต้องเข้าร่วมในทุกกระบวนการของการดำเนินนโยบายสาธารณะ แต่ในความเป็นจริงแล้วพลเมืองหรือประชาชนเองก็มีขอบเขตความสามารถหรือศักยภาพจำกัดในด้านการมีส่วนร่วม บางนโยบายต้องอาศัยหลักการและ

ผู้เชี่ยวชาญ การมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละกระบวนการจึงต้องพิจารณาให้รอบคอบและรอบด้าน ทั้งในด้านของความเป็นไปได้และผลของการมีส่วนร่วม เช่น การให้อำนาจการตัดสินใจเป็นสิทธิ์ขาดแก่ประชาชนอาจไม่สามารถรับรองผลหรือคาดว่านโยบายนั้นจะดำเนินการต่อไปได้ การเพิ่มบทบาทภาคประชาชนจึงไม่ใช่เป็นเพียงการลดบทบาทภาครัฐ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมที่จะทำให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างแท้จริง

6.3.3 ข้อเสนอแนะต่อชุมชนและประชาชนทั่วไป

ผู้ศึกษามีความเห็นเห็นว่า นอกจากประชาชนต้องตระหนักถึงการมีส่วนร่วม เช่น การสอดส่องดูแลระวังภัย ความเสียสละและการให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ในฐานะพลเมืองของชุมชนท้องถิ่นควรตระหนัก และมีจิตสำนึกด้านความปลอดภัย (Safety Mind) เป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมวัฒนธรรมความปลอดภัยให้เกิดขึ้นในสังคมไทย เช่น ตื่นตัวสนใจและกลั่นกรองข่าวสาร ให้ความสำคัญกับการรับข่าวสาร ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงมากกว่าการตัดสินด้วยอารมณ์ การเข้าถึงข้อเท็จจริงอย่างระมัดระวัง มีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้อง การสื่อสารแจ้งข่าวไม่เฉพาะเรื่องน้ำท่วม แต่ยังรวมถึงภัยพิบัติอื่นๆ ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้สะท้อนทัศนคติเกี่ยวกับวัฒนธรรมด้านความปลอดภัย โดยลักษณะของวัฒนธรรมด้านความปลอดภัย (Characteristic of Safety Culture) แบ่งออกเป็น 3 ระดับ⁶⁰ ได้แก่ ระดับรูปธรรม (Artifact level) หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นจากการกระทำของคน สามารถสังเกตเห็นได้ เช่น สถาปัตยกรรม การแต่งตัว ระดับหลักการสนับสนุน (Espoused value level) หรือค่านิยมของสังคม หรือองค์การ เช่น ยุทธวิธี การกำหนดจุดมุ่งหมาย และระดับสามัญสำนึก (Basic assumption level) หรือความคิดพื้นฐานที่ให้ความสำคัญกับเวลา (Time focus) มุมมองในเรื่องความผิดพลาด (View of mistakes) บทบาทของผู้บริหาร (Role of managers) และทัศนคติของบุคลากร (View of People) โดยการพัฒนาวัฒนธรรมด้านความปลอดภัยต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎระเบียบและการควบคุม (Safety is based on rules and regulations) ถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายองค์การ (Safety is considered an organizational goal) และความปลอดภัยขององค์กรสามารถพัฒนาหรือปรับปรุงได้อยู่เสมอ (Safety can always be improved)

6.3.4 ข้อเสนอแนะอื่นๆ สำหรับผู้ศึกษาวิจัย

สำหรับผู้ที่มีความสนใจในการศึกษาวิจัยด้านการจัดการภัยพิบัติสามารถทำการศึกษาในมิติของวัฒนธรรมองค์การ ค่านิยมร่วมขององค์การในเชิงลึก การศึกษาทุนทางสังคมหรือระดับความไว้วางใจของประชาชนในการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าทุนทาง

⁶⁰ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก ดวงพร เอ็งวงษ์ตระกูล

สังคมหรือเครือข่ายของชุมชนมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่นอย่างไร เช่น แนวคิดของ โรเบิร์ต พูทนาม (Putnam, 1993) ได้ชี้ให้เห็นว่า ระดับความเจริญทางเศรษฐกิจและคุณภาพของสถาบันมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับระดับความน่าเชื่อถือ ความไว้วางใจ และการเกื้อกูลกัน (Norm of trust and reciprocity) และเครือข่ายชุมชน (Civic engagement) ซึ่งสะท้อนความหมายและคุณค่าของทุนทางสังคม หรือศึกษาในมิติอื่นๆ เช่น การศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับประเทศซึ่งเป็นต้นแบบในการจัดการภัยพิบัติ เช่น วัฒนธรรมความปลอดภัยในการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น ศึกษาการพัฒนาเทคโนโลยีและรูปแบบการสื่อสารในการจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น



รายการอ้างอิง

- (IAP2), I. A. f. P. P. (2007). Spectrum of Public Participation. In A. I. S. a. C. Values (Ed.).
- Andrew N. Parker. (1995). "Decentralization: The Way Forward for the Rural Development," *World Bank Policy Research Working Paper # 1475*. Washington D.C.: World Bank.
- Andrews, Matthew, & Shah, A. (2005). "Citizen-Centered Governance: A New Approach to Public Sector Reform." *Public Expenditure Analysis*. Washington, DC.: World Bank.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *American Institution of Planning Journal*, 35(7), 216-224.
- Bahl, R., & Johannes, L. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries* (Vol. 1): World Bank.
- Bowornwathana, B. (2007). "Importing Governance into the Thai Polity: Competing Hybrids and Reform Consequences". *International Public Management Review*, 8(2), 1-13.
- Coleman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*. Vol. 94, S95 - S120.
- Cresswell, J. W. (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). "The New Public Service: Serving Rather than Steering." *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6 (November/December 2006), pp. 549-558.
- Fran H. Harris, S. P. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness *Am J Community Psychol*, 127-150
- Heywood, A. (2002). *Politics*. New York: Palgrave.
- Holloway, W. V. (1951). *State and Local Government in the United States*. New York: McGraw Hill Book Company, Inc.
- IBM Center for The Business of Government. (2014). Engaging Citizens in Co-Creation in Public Services : Lessons Learned And Best Practices.
- James L. Creighton แปลและเรียบเรียงโดย วันชัย วัฒนศัพท์. (2543). คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน (*A guide book for involving citizens in community decision making*). กรุงเทพฯ: ศูนย์สันติวิธีเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า.

- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C: The World Bank.
- Medury, U. (2008). Toward Disaster Resilient Communities: A New Approach for South Asia and Africa. In J. Pinkowski (Ed.), *Disaster Management Handbook* (pp. 337-354). Boca Raton, FL: CRP Press Taylor & Francis Group.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations : a synthesis of the research /*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Montagu, H. G. (1984). *Comparative Local Government*. Great Britain: Bredon & Son.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. (1959). *Public Finance: in Theory and Practices*. New York: McGraw - Hill.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Putnam, R. D., Leonardi, R. and Nanetti, R.Y. (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- R. A. W. Rhodes. (1996). "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies XLIV*, 652-667.
- Robbins, S. P. (1990). *Organization theory : Structure, Design, and Applications* (3 ed.). Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.
- Robson, W. A. (1953). "Local Government" in *Encyclopedia of Social Science*. Vol. X New York: The Macmillan Company.
- Slack, E. (2004). "Models of Government Structure at the Local Level," Kingston: Institute of Intergovernmental Relations (IIGR), Queen's University.
- Stewart, D. W., & Shamdasani, P. N. (1990). *Focus Groups: Theory and Practice*. Newbury Park, CA: Sage.
- The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). (2005). World Conference on Disaster Reduction 18-22 January 2005, Kobe, Hyogo, Japan Hyogo Framework for Action 2005-2015: The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR).
- Wit, D. (1967). *A Comparative Survey of Local Government and Administration*. Bangkok: Kurusapha Press.
- Yin, R. K. (1993). *Applications of Case Study Research*. Newbury Park, CA: Sage.
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (2553). แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ.2553 - 2562 (*Strategic National Action Plan (SNAP) on Disaster Risk Reduction 2010 – 2019*).
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2557). ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- กรมอุตุฯ มหาวิทยาลัย. (2558). from www.tmd.go.th

- พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 (2550).
- กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครปากเกร็ด. (2553). คู่มือคณะกรรมการชุมชน เทศบาลนครปากเกร็ด.
- กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครปากเกร็ด. (2555). แผนบริหารจัดการน้ำ ประจำปี 2555. จังหวัดนนทบุรี: เทศบาลนครปากเกร็ด.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2543). การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- ไกรยุทธ ธีรตยาศินันท์. (2528). แนวทางปฏิรูปการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. (2512). วัฏจักรของอุทกวิทยา สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน เล่มที่ 15. กรุงเทพฯ: บริษัทด้านสุทธาการพิมพ์.
- งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผน เทศบาลนครปากเกร็ด. (2554). แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2554 - 2556). นนทบุรี: เทศบาลนครปากเกร็ด.
- งานวิเคราะห์นโยบายและแผน ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ กองวิชาการและแผน เทศบาลนครปากเกร็ด. (2557). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (พ.ศ. 2558 - 2561) เทศบาลนครปากเกร็ด. จ. นนทบุรี: เทศบาลนครปากเกร็ด.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2554). ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจสู่จังหวัดจัดการตนเอง. In จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ (Ed.), ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย (pp. 1-23). กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Center for Local Innovations and Governance: CLIG).
- จันทร์จิรา ถนอมวงศ์. (2558, 17 มีนาคม) สัมภาษณ์. บุคลากร 5.
- จันทิมา เจริญผล. (2555). มูลค่าความเสียหายจากน้ำท่วม พ.ศ.2534 ถึง พ.ศ. 2554. Retrieved 20 มีนาคม, 2557, from <http://www.flood.rmutt.ac.th/?p=819>
- จุมพล หนีพพานิช. (2551). การวิจัยเชิงคุณภาพในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จูลณี เทียนไทย. (2554). “การสร้างความเข้าใจและถอดบทเรียนการฝ่าวิกฤต กรณีมหาอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 จากประสบการณ์ของภาคประชาชนผู้ประสบภัย”. กรุงเทพฯ โครงการ "การจัดการน้ำท่วมในมุมมองสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ คลัสเตอร์สังคม การศึกษา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชมพูท หองสุโชติ. (2555). การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษา การกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และ เทศบาลนครปากเกร็ด. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2554). 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ: บริษัท พี. เพรส จำกัด.

- ชาย โพธิ์ลีตา. (2552). ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2545). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: พิชฌเนศ พริ้นท์ติ้งเซ็นเตอร์.
- ดำรงค์ วัฒนา และคณะ. (2547). การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนและความเหมาะสมของภารกิจที่จะถ่ายโอน : รายงานการศึกษาระดับสมบูรณ์ (Final report) โครงการการศึกษาวิจัยเรื่องนโยบายและแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ต้นนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ชุดที่ 2. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ; ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ตระกูล มีชัย. (2553). การเมืองกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. Paper presented at the สัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “การเมืองกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” เนื่องในโอกาสการจัดงานนิทรรศการราชภัฏเฉลิมพระเกียรติ, ณ ห้องบัวพิสุทธิ์ 2 ชั้น 5 คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี.
<http://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1286220703.news>
- ดวงพร เอ็งวงศ์ตระกูล. วัฒนธรรมด้านความปลอดภัย (Safety Culture). บทความสมาคมนิวเคลียร์แห่งประเทศไทย (Nuclear Society of Thailand Articles).
- ทีมิวิเคราะห์สนเทศธุรกิจ ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2554). มหาอุทกภัย 2554 ผลกระทบและแนวโน้มการฟื้นตัว จากการสำรวจผู้ประกอบการ. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- เทศบาลนครปากเกร็ด. (2554). นครปากเกร็ดโมเดล. from http://www.pakkretcity.go.th/main_model.php
- แผนป้องกันน้ำท่วม นครปากเกร็ดโมเดล (2555).
- ไททัศน์ มาลา สุนทรชัย ซอব্যศ และพิศาล พรหมพิทักษ์กุล. (2555). แนวทางในการจัดการอุทกภัย: กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี (Guidelines for Flood Management: case study from Nonthaburi Municipality) รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กองทุนสนับสนุนการวิจัย
- ชนวัฒน์ จารุพงษ์สกุล. (2554). 11 มาตรการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมแบบหลายมิติ : ซุปเปอร์เอกซ์เพรสพลัดเวย์ หนทางฟื้นความเชื่อมั่นประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชนวัฒน์ จารุพงษ์สกุล. (2557, 8 กันยายน) สัมภาษณ์. อาจารย์ประจำภาควิชาธรณีวิทยา และหัวหน้าหน่วยศึกษายักษ์พิบัติ และข้อเสนอเสนอเทศเชิงพื้นที่ คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ธนศวรร์ เจริญเมือง. (2550). 100ปี การปกครองท้องถิ่นไทย: พ.ศ.2440 - 2540. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ธนศวรร์ เจริญเมือง. (2551). ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น ภาคแรก. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

- ัญญลักษณ์ นันทมนตรี. (2550). ปัจจัยนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ศึกษารณีย์ เทศบาลนครปากเกร็ด. (รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.
กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). การพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ:
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานฉบับสมบูรณ์ รายงานผลการศึกษาคำว่าหน้า
ของการกระจายอำนาจในประเทศไทย และข้อเสนอ โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น.
กรุงเทพฯ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2553). รายงานการวิจัย "โครงการวิจัยเรื่องการปรับเปลี่ยนกลไก
เชิงสถาบันเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น".
กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น.
- นิรันดร์ เป็ดขันธ์. (2558, 10 กุมภาพันธ์) สนทนากลุ่ม. หัวหน้าฝ่ายป้องกันและรักษาความสงบ.
- นิลบล สู่พานิช. (2549). แนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนามในการจัดการความ
เสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย (Guidelines for Field
Practitioners to implement the Community-Based Disaster Risk Management
in Thailand: CBDRM). กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
กระทรวงมหาดไทย.
- บุญทิ้ง ทองมา. (2557, 1 ธันวาคม) สัมภาษณ์. ประธานชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ 4.
- บุษยามาส ด้วงแก้ว. (2557, 3 ธันวาคม) สัมภาษณ์. ประธานชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ 2.
- บุญอริ ยีหะมะ. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปกรณ์ ศิริประกอบ. (2558). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไป
ปฏิบัติจริง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพฯ
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2525). ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ประวีณ ฒ นคร. (2556). การคุ้มครองระบบคุณธรรม เอกสารประกอบการสัมมนาสำนักพิทักษ์ระบบ
คุณธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ระหว่างวันที่ 28 - 30 มีนาคม 2556. กรุงเทพฯ:
คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. (2529). ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาล
ไทย. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์.
- ปรีชา คุณินทร์พันธุ์. (2547). สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

- บุญญา โห้ฉื่อย. (2557, 19 ธันวาคม) สัมภาษณ์. ประธานชุมชนบางตลาดพัฒนา 1.
 พรเทพ พัฒนานุรักษ์และคณะ. (2555). “การสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อการให้บริการ
 ของเทศบาลนครปากเกร็ด ประจำปี 2555”. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- พรเทพ ศิริวนารังสรรค์. (2554). การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน
 (Community Base Disaster Risk Management (CBDRM)). วารสารสมาคมเวชศาสตร์
 ป้องกันแห่งประเทศไทย, 236-241.
- พันธ์ศักดิ์ เรืองเรือ. (2557, 20 มกราคม) สัมภาษณ์. วิศวกรเครื่องกล 5.
 เพชรดา เวชศรี. (2558, 30 มกราคม) สัมภาษณ์. ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน.
 มาริณี อ้นน้อม. (2545). ข้อเสนอแนะ: การติดตามตรวจสอบ การประเมินผลกระทบ และการวัดผล
 กระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และธนาคารโลก.
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535
 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2553, (2553).
- ลิขิต อีร์เวคิน. (2527). เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 5 การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมใน
 การพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิรัตน์ บรรดาศักดิ์. (2558, 15 มกราคม) สัมภาษณ์. รองนายกเทศมนตรี (ดูแลสำนักงานช่างและ
 ได้รับมอบหมายให้ดูแลเรื่องภัยพิบัติ).
- วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์. (2549). คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา หลักแนวคิด
 นโยบาย และทิศทางการบริหารคน. กรุงเทพฯ: บริษัท แอร์บอร์น พรินต์ จำกัด.
- วิภา ปารมี. (2556). การจัดการเพื่อลดความเสียหายจากปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด
 อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 , กรุงเทพฯ.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2548). ข้อค้นพบจากนวัตกรรมท้องถิ่นไทย. วารสารประชาคมวิจัย ฉบับที่ 60
 เดือนมีนาคม – เมษายน 2548, 15 – 25.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: บท
 วิเคราะห์ว่าด้วยการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแนวระนาบ เพื่อการเพิ่ม
 ชีตความสามารถในการปฏิบัติงานและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
 กองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2558). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย: สรุปผลการวิจัยและ
 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โครงการวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของ
 ไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Center for Local
 Innovations and Governance: CLIG).
- วุฒิสาร ตันไชย. (2544). การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ศิรินันต์ สุวรรณโมลี. (2552). การศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐาน จากภาคประชาสังคม : กรณีศึกษา ชุมชนบ้านน้ำเค็ม ต.บางม่วง อ.ตะกั่วป่า จ.พังงา กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและวาตภัย เทศบาลนครปากเกร็ด. (2554). แผนเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและวาตภัย. นนทบุรี.
- สกนธ์ วัลญญวัฒนา. (2556). การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและการปฏิบัติกรณีศึกษาประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า. (2557). สถานการณ์ขยะของไทย วิฤตติขยะ 26 ล้านตัน กำจัดได้อย่างถูกต้องแค่ 7.2 ล้านตัน. Retrieved 1 พ.ค., 2558, from <http://thaipublica.org/2014/09/thailands-garbage-crisis/>
- สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. (2546). คู่มือการดำเนินงานสำหรับผู้สนับสนุน [Press release]
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2545). แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกก.). (2556). คู่มือการกระจายอำนาจภาคประชาชน. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2557). ระบบคุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคล. from http://www.ocsc.go.th/ocsc/th./index.php?option=com_kunena&func=view&catid=26&id=1980&Itemid=228
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2549). การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2550 กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2551). การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. from http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=2&content_id=299
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552). หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance). Retrieved from: http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=708

- สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (2557). สรุปสำหรับผู้บริหาร เรื่อง การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย. from <http://www.local.moi.go.th/webst/decon.htm>
- สำนักที่ปรึกษา กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2556). สารสำคัญของ แผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543. from <http://advisor.anamai.moph.go.th/main.php?filename=decen04>
- สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2556). แผนการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557. กรุงเทพฯ.
- สิริพัฒน์ ลากจิตร. (2550). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี (*Factors Affecting Citizen's Decision to Participation in Tambol Administration Organizations in Warinchumrab District, Ubonratchathani Province*). (รัฐ ประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- สุเทพ แก้วพลอย. (2557, 23 ธันวาคม) สัมภาษณ์. ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3
- สุภางค์ จันทวานิช. (2552). วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ: บริษัทด้านสุขภาพการพิมพ์ จำกัด.
- สุวรรณีย์ อุดมทรัพย์. (2557, 28 ธันวาคม) สัมภาษณ์. รองประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 4.
- อรรถชัย ไชยวงศ์. (2553). การประเมินประสิทธิภาพการจัดการความเสี่ยงจากอุทกภัยโดยอาศัยชุมชน เป็นฐาน กรณีศึกษาในอำเภอเขาสมิง จ.ตราด. (รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรนันท อำนวยธนกร. (2548). การบริหารเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรณีศึกษา กรุงเทพมหานคร. (รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อารีย์ จินตนาวิศิษฐ์. (2557, 28 ธันวาคม) สัมภาษณ์. ประธานชุมชนบางพูดสามัคคี 3.
- อำนาจ ธนันทชัย. (2552). บทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้านที่อยู่อาศัยตามนโยบายการ กระจายอำนาจ: กรณีศึกษา เทศบาลนครสมุทรสาคร (เคหะพัฒนาศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อิสระ สุวรรณบล. (2540). การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.).
- อุดม ศรีปัดดา. (2557, 22 ธันวาคม) สัมภาษณ์. ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1.
- อุทัย หิรัญโต. (2523). การปกครองท้องถิ่น. วังบูรพา กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไอเดียนส์โตร์.
- เอกลักษณ์ อุปริรัตน์. (2552). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น. (รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.





**แบบบันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี**

ว/ด/ป.....เวลา.....

แบบบันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกนี้จัดทำขึ้นเพื่อรวบรวมข้อมูลต่างๆ จากตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี เพื่อประกอบการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ : กรณีศึกษาเทศบาลนครปากเกร็ด” ทั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้แบ่งเนื้อหาการสัมภาษณ์ออกเป็น 4 ส่วน โดยข้อมูลในส่วนแรกจะเป็นข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ส่วนที่สองเป็นความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการภัยพิบัติ พร้อมทั้งปัญหาและอุปสรรคและแนวทางแก้ไข ส่วนที่สามคือความคิดเห็นด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและส่วนที่สี่ คือ ข้อเสนอแนะอื่นๆ ต่อแนวทางการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แบบบันทึกนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำไปวิเคราะห์ข้อเท็จจริงรวมถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ด้วยความเคารพอย่างสูง
เพิ่มพร รวเมฆ
ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มกราคม 2558

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1.1 ชื่อ.....นามสกุล.....อายุ.....ปีเพศ.....

1.2 ตำแหน่ง.....

1.3 แนวคิดหรือหลักคิดในการทำงาน

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 2 ข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการภัยพิบัติ

ประเด็นด้านการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: เทศบาลนครปากเกร็ดมีแนวทางและมาตรการด้านต่างๆ ในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลนครปากเกร็ดอย่างไร

2.1 การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- หน่วยงานท้องถิ่นของท่านมีแนวทางและมาตรการเตรียมความพร้อมอย่างไรเพื่อรับถ่ายโอนภารกิจ เช่น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย การจัดหาผู้เชี่ยวชาญ การให้ความรู้บุคลากร การสนับสนุนด้านงบประมาณ เป็นต้น
- ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติที่ได้รับการถ่ายโอนมีรูปแบบใดบ้าง จำนวนกี่ภารกิจ และได้ดำเนินการตามภารกิจหรือไม่ อย่างไร พบปัญหาหรือไม่ อย่างไร

2.2 การถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น

ลักษณะโครงสร้างอัตรากำลังของภารกิจงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

- หน่วยงานท้องถิ่นของท่านมีการบริหารจัดการบุคลากรของท้องถิ่นอย่างไร
- หน่วยงานท้องถิ่นของท่านมีอำนาจในการจ้างบุคลากรที่จำเป็นในการปฏิบัติภารกิจต่างๆ ด้านการ

จัดการภัยพิบัติของท้องถิ่น อย่างไร

- หน่วยงานท้องถิ่นของท่านได้กำหนดประเภทของบุคลากรให้มีความสอดคล้อง ชัดเจนและตรงกับความต้องการในการปฏิบัติภารกิจต่างๆ ของท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร
- หน่วยงานท้องถิ่นของท่านมีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญในงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพียงพอหรือไม่ อย่างไร

การพัฒนาบุคลากร

- หน่วยงานท้องถิ่นของท่านมีแผนการพัฒนาระบบข้าราชการพลเรือนในท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร
- หน่วยงานของท่านมีการเตรียมความพร้อมและการบริหารจัดการบุคลากรอย่างไร เช่น มีการจัดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและมีการอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรที่ได้รับการถ่ายโอนอย่างไร
- หน่วยงานของท่านมีบุคลากรเฉพาะด้านในการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่นอย่างพอเพียงและสอดคล้องกับภารกิจต่างๆ หรือไม่ อย่างไร

การตรวจสอบและความรับผิดชอบ

- หน่วยงานท้องถิ่นของท่านเปิดโอกาสให้มีการติดตามผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

2.3 การบริหารการเงินการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้านการจัดสรรและการกระจายงบประมาณการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

- เทศบาลนครปากเกร็ด มีรายได้หลักจากแหล่งใดบ้าง (รายได้จากท้องถิ่น, เงินภาษีที่ได้รับจัดสรร, งบประมาณ และเงินอุดหนุน, การกู้ยืม)
- ท่านคิดว่าภาครัฐให้การสนับสนุนในด้านงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเหมาะสมแก่หน่วยงานท้องถิ่นของท่านหรือไม่ อย่างไร

ความเป็นอิสระทางการคลัง

- หน่วยงานท้องถิ่นของท่านมีอำนาจเพียงพอในการกำหนดภาษี และค่าธรรมเนียมต่างๆ ของท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร
- หน่วยงานท้องถิ่นของท่านสามารถหารายได้จากการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ เพียงพอที่จะใช้ในการจัดบริการหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร
(การจัดเก็บมีความเท่าเทียมในแต่ละบุคคลหรือไม่อย่างไร, สามารถจัดเก็บได้ต่อเนื่องเพียงพอและมั่นคงหรือไม่ อย่างไร, มีการบริหารจัดการหรือหลักเกณฑ์ในการจัดสรรซับซ้อนหรือไม่ อย่างไร)
- ในการใช้จ่ายของเทศบาลนครปากเกร็ด มีการระบุนายจ่ายหรือกำหนดรายละเอียดของการใช้จ่ายไว้ชัดเจนหรือไม่ อย่างไร

การตรวจสอบและความรับผิดชอบ

- หน่วยงานท้องถิ่นของท่านกำหนดหรือจัดลำดับความสำคัญของภารกิจต่างๆ หรือ การตัดสินใจต่อการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับมายังท้องถิ่นของท่านอย่างไร

การตอบสนองความต้องการของประชาชน

- หน่วยงานท้องถิ่นของท่านมีการระบุนโยบายหรือความรับผิดชอบในหน้าที่และค่าใช้จ่ายอย่างชัดเจน เข้าใจง่ายสำหรับหน่วยงานทุกระดับหรือไม่ อย่างไร
- หน่วยงานท้องถิ่นของท่านมีความสามารถในการตอบสนองความต้องการหรือให้บริการประชาชนในด้านต่างๆ เพียงพอ หรือไม่ อย่างไร
- หน่วยงานท้องถิ่นของท่านมีปัญหาหรืออุปสรรคในด้านการจัดสรรและการกระจายงบประมาณหรือไม่ อย่างไร (การคลังท้องถิ่นมีความสมดุลหรือไม่ อย่างไร: ปัญหา Fiscal Gap หรือ ความสมดุลของรายรับ-รายจ่าย)
- หน่วยงานท้องถิ่นของท่านสามารถบริหารการเงินการคลังอย่างเป็นอิสระ มีรายได้เพียงพอที่จะรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ มีรายได้ และสามารถการจัดเก็บภาษี ให้เพียงพอที่จะจัดบริการสาธารณะตามภารกิจหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนหรือไม่ อย่างไร

2.4 ด้านการตรากฎหมาย หรือแก้ไขกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและการจัดการภัยพิบัติ

- มีกฎหมายใดบ้าง กฎหมายนั้นมีการบังคับใช้กฎหมาย (สภาพบังคับ) หรือไม่ เนื้อหาของกฎหมายสอดคล้องกับภารกิจหรือไม่
- ท่านคิดว่ากฎหมายและข้อบังคับต่างๆ เป็นปัญหาหรืออุปสรรคในการบริหารจัดการของท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร (ยกตัวอย่างประกอบ)

2.5 ด้านโครงสร้างองค์การ

- เทศบาลมีหน่วยงานเฉพาะเพื่อรับผิดชอบด้านการป้องกันภัยพิบัติฯ หรือไม่ และมีแนวทางการปฏิบัติงานอย่างไร

2.6 เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลหรือการเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเทศบาลตำบล เป็นเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ทั้งในด้านการถ่าย

โอนภารกิจ การจัดสรรบุคลากรการคลังท้องถิ่น การคลัง กฎหมายและโครงสร้างขององค์การของเทศบาลนครปากเกร็ด ทำให้การจัดการภัยพิบัติมีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

2.7. ท่านคิดว่าหน่วยงานของท่านสามารถดำเนินภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

2.8 “การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมให้อปท. นั้นมีความเป็นอิสระและสามารถยกระดับขีดความสามารถในการจัดการกับภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพ” ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อข้อความในข้างต้น

2.9 ในความคิดเห็นของท่านสิ่งสำคัญที่ได้จากการเกิดอุทกภัยในอดีตคืออะไร (บทเรียนจากภัยพิบัติ)

2.10 จากประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท่านพบปัญหาหรืออุปสรรคหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างไร

ส่วนที่ 3 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประสบการณ์ด้านการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ดและการมีส่วนร่วมของประชาชน (ชุมชน) จากสถานการณ์อุทกภัยในอดีต

3.1 เปรียบเทียบสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 และ ปี พ.ศ. 2554 ในมิติต่างๆ (ตัวอย่างตารางเปรียบเทียบท้ายแบบสัมภาษณ์ฯ) ดังต่อไปนี้

- สาเหตุ
- สรุปสถานการณ์และลักษณะของการจัดการอุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 และปี พ.ศ. 2554
- ผลกระทบ

3.2 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อแนวคิดการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (CBDRM)

3.3 ด้านลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ เช่น เครือข่ายต่างๆ กลุ่มอาสาสมัคร ประชาสังคมและภาคเอกชน สะท้อนการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลางในแต่ละระดับของ IAP2 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552)

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน (Inform) กล่าวคือ มีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของอปท. โดยเฉพาะในด้านการจัดการภัยพิบัติ โดยเป็นข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย เช่น การจัดทำสื่อ เว็บไซต์ การประชาสัมพันธ์ ฯลฯ หน่วยงานท้องถิ่นของท่านมีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจ การคลังท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบอย่างทั่วถึงหรือไม่ อย่างไร (ช่องทางใดบ้าง, เข้าถึงสะดวกหรือไม่)

ระดับที่ 2 การปรึกษาหารือ (Consult) กล่าวคือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเท็จจริง แสดงความคิดเห็น เช่น มีการสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ หน่วยงานท้องถิ่นของท่านได้รับฟังข้อเสนอ หรือความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

ระดับที่ 3 การให้เข้ามามีบทบาท (Involve) กล่าวคือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การกำหนดนโยบาย วิธีการทำงานหรือแนวทางการจัดการภัยพิบัติ ยอมรับข้อเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชนมีการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกัน

ระดับที่ 4 การสร้างความร่วมมือ (Collaborate) กล่าวคือ มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐทำงานร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจ

ระดับที่ 5 การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empower) กล่าวคือ ให้ประชาชนตัดสินใจและแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการประชาคม โดยรัฐดำเนินการตามการตัดสินใจนั้น ประชาชนเป็นเจ้าของภารกิจ โดยรัฐทำหน้าที่สนับสนุนเท่านั้น

- หน่วยงานของท่านสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ ด้านใดบ้างอย่างไร

3.4 ท่านคิดว่าสิ่งใดคืออุปสรรคหรือข้อจำกัดของการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับภัยพิบัติระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะอื่นๆ ต่อแนวทางการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด มีปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่ อย่างไร

4.2 จากปัญหาหรืออุปสรรคที่พบในข้างต้น ท่านมีแนวทางในการแก้ไขอย่างไร

4.3 ท่านคิดว่าอะไรคือความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติในอนาคต และ หน่วยงานของท่านมีแนวทางในการเตรียมความพร้อมเพื่อจัดการกับความท้าทายนั้นอย่างไร

4.4 ท่านมีข้อเสนอแนะอื่นๆ ต่อแนวทางในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

แบบบันทึกการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ

ว/ด/ป.....เวลา.....

แบบบันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกนี้จัดทำขึ้นเพื่อรวบรวมข้อมูลต่างๆ จากผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติ เพื่อประกอบการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ : กรณีศึกษาเทศบาลนครปากเกร็ด” ทั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้แบ่งเนื้อหาการสัมภาษณ์ออกเป็น 3 ส่วน โดยข้อมูลในส่วนแรกจะเป็นข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ส่วนที่สองเป็นความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการภัยพิบัติ และส่วนที่สามเป็นความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคพร้อมทั้งแนวทางแก้ไข

แบบบันทึกนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำไปวิเคราะห์ข้อเท็จจริงรวมถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในด้านการจัดการภัยพิบัติ

ด้วยความเคารพอย่างสูง

เพิ่มพร รอมเมฆ

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มกราคม 2558

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ศาสตราจารย์ ดร.ธนวัฒน์ จารุพงษ์สกุล อาจารย์ประจำภาควิชาธรณีวิทยา และหัวหน้าหน่วยศึกษาภัยพิบัติ และข้อเสนอสนเทศเชิงพื้นที่ คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการภัยพิบัติ

2.1 คำจำกัดความและความแตกต่างของคำว่า “ภัยพิบัติ” “สาธารณภัย” และ “อุทกภัย”

.....

2.2 ภัยธรรมชาติที่พบบ่อยในประเทศไทยมีอะไรบ้าง

.....

2.3 สาเหตุหลักของปัญหาภัยพิบัติฯ ในประเทศไทยส่วนมากเกิดจาก (ภัยธรรมชาติ/ภัยมนุษย์)

.....

2.4 เกณฑ์ในการวัดความรุนแรงของภัยพิบัติในแต่ละครั้งนั้นวัดจากอะไรหรือใช้เกณฑ์อะไร

.....

2.5 สรุปสถานการณ์และการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยปี พ.ศ. 2538 กับปี พ.ศ. 2554

(เล่าสถานการณ์โดยสังเขป)

2.6 ท่านคิดเห็นอย่างไรต่อประเด็นการกระจายอำนาจไปยังอปท.เพื่อส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

2.7 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อแนวคิดการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (CBDRM)

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นต่อประเด็นปัญหา หรืออุปสรรค และข้อเสนอแนะอื่นๆ

3.1 ปัญหา/อุปสรรคหรือข้อจำกัดของประเทศไทยในการจัดการภัยพิบัติ (อุทกภัย) เช่น การจัดทำแผนฯ ระบบการเตือนภัย การเตรียมความพร้อม การอพยพ การฟื้นฟู ตลอดจนการจัดการในด้านอื่นๆ

3.2 ข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหามหาภัยอื่นๆ นอกเหนือจาก “11 มาตรการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมแบบหลายมิติ : ซุปเปอร์เอกซ์เพรสฟลัดเวย์ หนทางฟื้นความเชื่อมั่นประเทศไทย”⁶¹ (ธนวัฒน์ จารุพงษ์สกุล, 2554) ดังนี้

- 1) ระบบทางด่วนพิเศษระบายน้ำท่วม" หรือ super-express floodway
- 2) การวางแผนพัฒนากรุงเทพฯ และเมืองบริวาร
- 3) วางแผนแม่บทควบคุมการป้องกันน้ำท่วมโดยใช้สิ่งก่อสร้างในกลุ่มน้ำต่างๆ ปรับปรุงระบบระบายน้ำท่วมให้มีประสิทธิภาพทั้งระบบ เช่น ขยายประตูน้ำให้สอดคล้องกับขนาดคลอง วางระบบการดูแลคูคลองและขุดลอกสม่ำเสมอ ควบคุมการสร้างระบบถนนในอนาคตที่ปิดกั้นทางน้ำท่วมไหลหลาก
- 4) ปรับปรุงระบบเตือนภัยล่วงหน้าและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำใหม่ทั้งระบบ
- 5) มาตรการจัดเก็บภาษีน้ำท่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม การประกันภัยเพื่อกองทุนชดเชยน้ำท่วม แบ่งเป็น ภาษีน้ำท่วมโดยตรงจากพื้นที่ที่มีระบบปิดล้อมป้องกันน้ำท่วม กับ ภาษีน้ำท่วมทางอ้อม เพื่อปกป้องพื้นที่แก้มลิงธรรมชาติ โดยเก็บภาษีสิ่งปลูกสร้างในอัตราสูงมาก
- 6) มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินและผังเมืองโดยใช้แผนที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม
- 7) มาตรการควบคุมการใช้น้ำบาดาลเพื่อลดปัญหาแผ่นดินทรุด ช่วยให้การระบายน้ำดีขึ้น

⁶¹ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก ธนวัฒน์ จารุพงษ์สกุล (2554)

- 8) มาตรการจัดทำแผนแม่บทกำหนดระยะเวลาการเพาะปลูกในลุ่มน้ำท่วมอย่างเป็นระบบ ให้สอดคล้องกับการแปรปรวนและผกผันของภูมิอากาศในอนาคต เพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดกับภาคเกษตรกรรมและการผลิตอาหารของประเทศทั้งระบบ
- 9) มาตรการอนุรักษ์และเพิ่มพื้นที่แก้มลิง ปกป้องพื้นที่แก้มลิงธรรมชาติให้สอดคล้องกับวิถีชุมชน ควบคุมระดับการถมที่ดินทั้งระบบและควบคุมการสร้างถนนในพื้นที่แก้มลิง
- 10) ควรเร่งพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการพิบัติภัยทั้งระบบและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการพิบัติภัยของภาครัฐ
- 11) ควรจัดตั้งหน่วยงานดูแลเรื่องพิบัติภัยและส่งเสริมงานวิจัยทั้งระบบอย่างจริงจังเพื่อลดพิบัติภัยด้วยองค์ความรู้ทางวิชาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่

.....

.....

.....

.....

3.3 แหล่งข้อมูล หรือแหล่งสืบค้นข้อมูลเชิงลึกอื่นๆ:


.....



**แบบบันทึกการสำรวจพื้นที่ชุมชนเสี่ยงภัยและสัมภาษณ์ประธานชุมชน
เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี**

ครั้งที่ สถานที่..... วัน/เดือน/ปี/เวลา.....

ผู้ให้ข้อมูล.....ตำแหน่ง.....

ประเด็นคำถาม	รายละเอียด (Field Note)	ข้อสังเกตเพิ่มเติม (Observation Note)
1. ข้อมูลพื้นฐานของชุมชน - ลักษณะพื้นที่และเขตติดต่อ - ขนาดพื้นที่ - จำนวนประชากร - ที่ตั้งสำคัญ (ศูนย์อพยพ) - โครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ - ทรัพยากรที่สำคัญ - เศรษฐกิจชุมชน - อาชีพ วิถีชีวิต และวัฒนธรรม		
2. ผลกระทบจากอุทกภัยปี พ.ศ. 2538 และ ปี พ.ศ. 2554		
3. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ		
4. ความเชื่อมั่นของชาวบ้านต่อการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด		
5. จุดแข็ง จุดอ่อน ความท้าทาย ความเสี่ยงภัยในอนาคต		
6. ความพึงพอใจต่อการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ทั้งระยะก่อนเกิดอุทกภัยภัย (เตรียมพร้อม) ขณะเกิดอุทกภัย และภายหลังการเกิดอุทกภัย		

7. ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและชุมชนโดยรอบ (ความขัดแย้ง/ ความร่วมมือ/ การช่วยเหลือ)		
8. ประเด็นเพิ่มเติมอื่นๆ		





**แบบบันทึกการสนทนากลุ่มตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน
เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี**

ว/ด/ป.....เวลา.....

แบบบันทึกการสนทนากลุ่มนี้จัดทำขึ้นเพื่อรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และความสัมพันธ์ของชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ตลอดจนปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ด เพื่อประกอบการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ : กรณีศึกษาเทศบาลนครปากเกร็ด” โดยผู้ร่วมวงสนทนาจะเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประกอบด้วยตัวแทนชาวบ้านและตัวแทนจากเทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี จำนวน 5-7 คน ทั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้กำหนดประเด็นในการสนทนากลุ่มขึ้นเพื่อให้ครอบคลุมและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในครั้งนี้

แบบบันทึกนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำไปวิเคราะห์ข้อเท็จจริงรวมถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

ด้วยความเคารพอย่างสูง

เพิ่มพร รอมเมฆ

(ผู้บันทึกและสังเกตการสนทนา)

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มกราคม 2558

ประเด็นในการสนทนา

1. ประสบการณ์จากอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 กับ พ.ศ. 2554
2. การให้ความหมายและคุณค่าต่อ “การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน”
3. การให้คุณค่าและความหมายต่อการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน
4. มุมมองของชาวบ้านและตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับลักษณะของการมีส่วนร่วมในการจัดการกับอุทกภัยแต่ละครั้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของเทศบาลนครปากเกร็ด ทั้งช่วงก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัยและหลังเกิดอุทกภัย

5. จากลักษณะการมีส่วนร่วมทั้ง 5 ระดับ เทศบาลนครปากเกร็ดมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมหรือสร้างบรรยากาศของการมีส่วนร่วมในแต่ละระดับอย่างไร และประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างไรในด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน (Inform) กล่าวคือ มีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการจัดการภัยพิบัติ โดยเป็นข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย เช่น การจัดทำสื่อ เว็บไซต์ การประชาสัมพันธ์ ฯลฯ

ระดับที่ 2 การปรึกษาหารือ (Consult) กล่าวคือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเท็จจริง แสดงความคิดเห็น เช่น มีการสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ

ระดับที่ 3 การให้เข้ามามีบทบาท (Involve) กล่าวคือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การกำหนดนโยบาย วิธีการทำงานหรือแนวทางการจัดการภัยพิบัติ ยอมรับข้อเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชนมีการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกัน

ระดับที่ 4 การสร้างความร่วมมือ (Collaborate) กล่าวคือ มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐทำงานร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจ

ระดับที่ 5 การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empower) กล่าวคือ ให้ประชาชนตัดสินใจและแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการประชาคม โดยรัฐดำเนินการตามการตัดสินใจนั้น ประชาชนเป็นเจ้าของภารกิจ โดยรัฐทำหน้าที่สนับสนุนเท่านั้น

6. สรุปปัจจัยสำคัญที่ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดประสบความสำเร็จในการจัดการภัยพิบัติด้านอุทกภัย

7. ปัญหาหรืออุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของเทศบาลนครปากเกร็ด และแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรค

8. ความท้าทายในอนาคตในด้านการจัดการภัยพิบัติ

9. ข้อเสนออื่นๆ ในประเด็นหรือมิติอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน



รายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์เชิงลึก (Key Informants)

ลำดับที่	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง (ตัวแทน)	หมายเลขติดต่อ
1	นายวิรัตน์ บรรดาศักดิ์	รองนายกเทศมนตรีฯ	02-960-9704 081-909-9440
2	นายจิวัฒน์ สว่างเนตร	ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีฯ	081-513-2222
3	นางสาวเพชรดา เวชศรี	ผู้อำนวยการกองวิชาการและ แผนงาน	02-960-9704 ต่อ 601 081-341-6754
4	นายพันธศักดิ์ เรืองเรือ	วิศวกรเครื่องกล 5	085-262-6539
5	นางสาวจันทร์จิรา ถนอมวงศ์	บุคลากร 5	02-960-9704 ต่อ 415 081-825-4698
6	นางปณณภา โห้เฉื่อย (น้ำแหม่ม)	ประธานเครือข่ายบางตลาด พัฒนา 1	089-180-9755
7	นางบุษยมาส ด้วงแก้ว (น้ำอ้อย)	ประธานชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ 2	081-605-3763
8	นางอารีย์ จินตนาวิศิษฐ์ (ป้าเต็ม)	ประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 3	089-514-5600
9	นางสุวรรณี อุดมทรัพย์ (คุณณี)	รองประธานชุมชนบางพุดสามัคคี 4	084-667-1338
10	นางบุญทิ่ง ทองมา (ป้าทิ่ง)	ประธานชุมชนบ้านใหม่ สมานฉันท์ 4	086-085-2838
11	นายอุดม ศรีปัดถา (ลุงอุดม)	ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 1	080-775-8181
12	นายสุเทพ แก้วพลอย (พี่กบ)	ประธานชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3	081-945-3955

รายชื่อผู้ร่วมสนทนากลุ่ม (Participants)

ลำดับที่	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง (ตัวแทน)	หมายเลขติดต่อ
1	นายสิทธิชัย โตทอง (ลุงอ้อ)	ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2	083-4456907
2	นายกิตติ แซ่อึ้ง (ลุงฮะ)	ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3	086-9908082
3	นายกัมพล มานะสุข (ลุงต่าย)	ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3	085-9355667
4	นางสมคิด อิศราชีวะ (พี่ไก่)	ชุมชนบางพูดสามัคคี 4	087-4979064
5	นางปยุตญา ให้อื้อย (น้ำเหม่ม)	ชุมชนบางตลาด 1	089-1809755
6	นายบุญเลิศ เล็กแซ (ลุงตี)	ชุมชนบางตลาด 1	089-1809755
7	นายสุวิน สัมบาง (พี่แดง)	ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันท์ 2	095-7927763
8	นายนิรันดร์ เป็ดชั้น (พี่นิรันดร์)	หัวหน้าฝ่ายป้องกันและรักษาความสงบ	081-4057671



สำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด



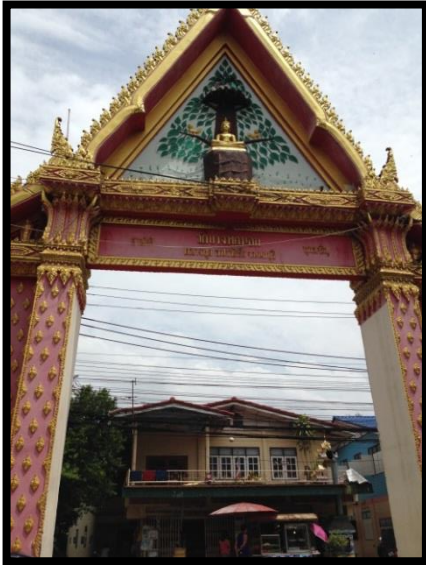
รางวัลจากสถาบันพระปกเกล้า
ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความमानฉันท ปี พ.ศ. 2553



ที่ทำการชุมชนบางตลาดพัฒนา 1



วัดบางพูดนอก ชุมชนบางพูดสามัคคี



ชุมชนบ้านใหม่สมาณฉันท 4



ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันทน์ 4

ชุมชนอยู่หลังโรงงานอุตสาหกรรมช่วงที่เกิดน้ำท่วมโรงงานฯ ก็ออกมาพร้อมกับ



ชุมชนบ้านใหม่สมานฉันทน์ 2



ตัวอย่างภาพ: ปัญหาที่ทุกชุมชนมีความวิตกกังวล คือ ปัญหาน้ำเน่าเสีย

ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3



ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวพิมพ์พร รววมเมฆ เกิดวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2530 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จ การศึกษารัฐศาสตรบัณฑิต สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2552 เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐ ประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2555 และสำเร็จการศึกษา ในปี พ.ศ. 2558

