



การพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เอกราช บุญเรือง*

อโนทัย ทหารสาร**

(วันรับบทความ: 17 เมษายน 2562/ วันแก้ไขบทความ: 17 กันยายน 2562/ วันตอบรับบทความ: 24 กันยายน 2562)

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเสนอแนะการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกสารเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ และการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติถูกนำมาใช้ในการศึกษาและการอภิปราย ด้วยวิธีการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบกับปัญหาการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น เจ้าหน้าที่มีจำนวนไม่เพียงพอ และขาดความเชี่ยวชาญด้านการป้องกันภัยพิบัติ นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นการจัดการภัยพิบัติในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นนโยบายที่สำคัญต่อประเทศชาติ ข้อเสนอแนะคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ควรจัดทำแผนและซ้อมรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ไม่ว่าจะเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือไม่ก็ตามในป็นั้น ๆ ควรสร้างเครือข่ายด้านการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงหรือที่มีสภาพปัญหาคล้ายกัน และควรให้ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติได้มีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ ผ่านทางการจัดเวทีเสวนา การให้เข้าร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็น ในการพิจารณาโครงการ และการให้มีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

คำสำคัญ: การพัฒนาศักยภาพ/ การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ/ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

** อาจารย์ประจำคณะบริหารธุรกิจและการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี



The Capacity Development for Natural Disaster Management of Local Administrative Organizations

Eakarat Boonreang^{*}

Anothai Harasarn^{**}

(Received Date: April 17, 2019, Revised Date: September 17, 2019, Accepted Date: September 24, 2019)

Abstract

The objective of this article is to analyze the natural disaster management of Local Administrative Organizations and to recommend the further development of their capacity for natural disaster management. Academic studies relevant to disaster management and capacity development of disaster management were read and analyzed through discussion and synthesis. The study revealed that Local Administrative Organizations face many problems with natural disaster management, for example insufficient staff and lack of expertise in disaster management. Local Administrative Organizations still emphasize the preventive disaster management approach over the proactive approach. Furthermore, policies related to natural disaster prevention were not determined as priority areas for the country's policy development. The recommendations provided by this study are that Local Administrative Organizations should recruit and select persons with knowledge, capabilities, and experience in natural disaster management and should establish and rehearse the natural disaster plan every year, regardless if natural disasters are predicted to happen that year or not. In addition, Local Administrative Organizations should create a network for natural disaster management with adjacent Local Administrative Organizations and communities that face similar problems. Moreover, villagers in the areas affected by natural disasters should participate in disaster management by holding discussions, listening to provided information, commenting on the projects being considered, and participating in the evaluation of projects.

Keywords: Capacity Development/ Natural Disaster Management/ Local Administrative Organization

^{*} Lecturer, Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University

^{**} Lecturer, Faculty of Business Administration and Management, Ubon Ratchathani Rajabhat University



บทนำ

ภัยพิบัติเป็นการขัดขวางที่นำวิกฤตต่อชุมชน และเกี่ยวข้องอย่างมากกับการสูญเสียของมนุษย์ สิ่งของ หรือสิ่งแวดล้อม และผลกระทบซึ่งเกินกว่าความสามารถและทรัพยากรในการจัดการของชุมชน (United Nations International Strategy for Disaster Reduction: UNISDR, 2009 p.9) และส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อมนุษย์ และการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (Zhang, Okada & Tatano, 2005, pp.115-116) ทั้งนี้ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นภัยที่เกิดจากสาเหตุทางธรรมชาติ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1.ภัยพิบัติที่เกี่ยวกับน้ำและสภาวะอากาศ (Hydro - meteorological) เช่น น้ำท่วม ลูกเห็บ และลมพายุ 2.ภัยพิบัติทางด้านภูมิศาสตร์ (Geological) เช่น ภูเขาไฟระเบิด สึนามิ และแผ่นดินไหวและ 3.ภัยพิบัติทางด้านชีวภาพ (Biological) เช่น การระบาดของโรคติดต่อ และการติดเชื้อของพืชหรือสัตว์ (United States Agency International Development: USAID, 2011, pp.25-26) ทั้งนี้ผลกระทบของภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ส่งผลที่ร้ายแรงต่อประชาชนและทรัพย์สินเช่น ความสูญเสียของชีวิต การบาดเจ็บ และความเสียหายของสิ่งก่อสร้าง (Carter, 1991, p.10)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจสำคัญคือการจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนในพื้นที่เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การรักษาพยาบาล และการจัดให้มีการศึกษา สำหรับหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นภารกิจหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญอย่างมากในปัจจุบัน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และเป็นหน่วยงานของรัฐหน่วยงานแรกที่ต้องเข้าไปช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่เมื่อเกิดภัยพิบัติมีบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบคือ การอำนวยความสะดวก ควบคุมปฏิบัติการเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การสนับสนุนช่วยเหลือแก่พื้นที่ติดต่อกับหรือใกล้เคียง และการประสานงานกับหน่วยราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่ทั้งนี้ ปัจจุบันพบว่าพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติต่างๆ มากขึ้น โดยเฉพาะภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น อุทกภัย ดินโคลนถล่มภัยแล้ง และวาตภัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ได้รับมอบอำนาจและหน้าที่ให้ดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (5) เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิงมาตรา 51 (8) เทศบาลตำบลอาจจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำและเทศบาลยังสามารถรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหการตามมาตรา 58 กล่าวคือถ้ามีกิจการใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการมีสภาพเป็นทบวงการเมืองและมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ในการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 (29) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561)



ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 20 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น เป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัด และผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย และมาตรา 21 ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น (1) การสั่งข้าราชการพลเรือน พนักงานส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานอาสาสมัคร และบุคคลใดๆ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย ให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและ (6) การจัดให้มีการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยโดยทั่วถึงและรวดเร็วนอกจากนี้มาตรา 23 ยังกำหนดว่าเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่ติดต่อ หรือใกล้เคียงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น ที่จะสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550, น.18)

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ของตน แต่ยังคงพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประสบปัญหาในการจัดการภัยพิบัติ เช่น ข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณและการบริหารที่กระจายอำนาจมาจากรัฐบาลส่วนกลาง (Wongpreedee & Sudhipongpracha, 2014, p.2) การมีการเมืองเข้าไปแทรกแซงในการบริหารจัดการ (อุทัย เลหาวิเชียร และสุวรรณี แสงมหาชัย, 2560, น.125) การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้าน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (รัชณี ดินเมือง, 2554, น.72) และยังคงขาดนโยบายในการ ดำเนินการที่ชัดเจนและไม่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากไม่เคยเกิดสาธารณภัยบางประเภท จึงยังไม่เห็น ความสำคัญของการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ อีกทั้งยังขาดการบูรณาการร่วมกับ หน่วยงานอื่นๆ (วิรัชยา พรหมชาติ, 2556, น.78)และถึงแม้จะมีการจัดทำแผนรองรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ แต่ไม่เคยจัดการฝึกซ้อมเพื่อเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติตามแผนที่จัดทำขึ้น ส่งผลให้ที่ผ่านมา การ บริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเพียงการแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้า (ชูวงศ์ อุบลี, 2557, น.52)

จากที่มาและปัญหาข้างต้น บทความวิชาการนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1.วิเคราะห์การจัดการ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และ 2.เสนอแนะการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบทความประกอบด้วยหัวข้อบทนำ แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ การอภิปรายผล ข้อเสนอแนะจากการศึกษา และบทสรุป



แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ มีดังนี้

1. การจัดการภัยพิบัติ

การจัดการภัยพิบัติมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ 1.การป้องกันความสูญเสียของชีวิต 2.การลดความทุกข์ทรมานของมนุษย์ 3.การให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงแก่สาธารณะและเจ้าหน้าที่ และ4.การลดความเสียหายแก่โครงสร้างพื้นฐานทรัพย์สิน และความสูญเสียของทรัพยากรทางเศรษฐกิจ (Ulum & Chaijaroenwatana, 2011, p.27) แม้ว่าภัยพิบัติเป็นสิ่งที่สร้างความเสียหายให้กับชีวิตและทรัพย์สิน ในระหว่างเกิดภัยพิบัติ แต่การจัดการภัยพิบัติในช่วงก่อนและหลังเกิดภัยพิบัติก็เป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น การจัดการการภัยพิบัติจึงไม่ใช่เพียงแค่กระบวนการจัดการระหว่างภัยพิบัติ แต่ยังเป็นการจัดการซึ่งเน้นกระบวนการทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ ดังเช่น Khan, Vasilescu, and Khan (2008, p.47) ได้สรุปกิจกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการของการจัดการภัยพิบัติ ดังนี้

1) ก่อนเกิดภัยพิบัติเป็นการลดความสูญเสียของมนุษย์และทรัพย์สิน เช่น การรณรงค์สร้างจิตสำนึก และการเตรียมความพร้อมของแผนการจัดการภัยพิบัติในระดับครัวเรือนและระดับชุมชน รวมทั้งการมีระบบเตือนภัยล่วงหน้า ซึ่งทำให้มั่นใจได้ว่าการอพยพของชุมชนเป็นไปอย่างทันเวลา (White & Rorick, 2010, p.9)

2) ระหว่างเกิดภัยพิบัติเป็นการจัดหาความต้องการให้แก่ผู้ประสบภัย และการทำให้ความทุกข์ลดน้อยลง ทั้งนี้กิจกรรมที่ดำเนินการภายใต้ขั้นตอนนี้ถูกเรียกว่ากิจกรรมการตอบสนองต่อเหตุฉุกเฉิน

3) หลังเกิดภัยพิบัติเป็นการฟื้นฟูในเบื้องต้น และการบูรณะชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างทันทีทันใดหลังจากประสบภัยพิบัติ ในขั้นตอนนี้ถูกเรียกว่ากิจกรรมการตอบสนองและการฟื้นฟู

นอกจากนี้ Coppola (2007, pp.9-10) ได้สรุปขั้นตอนที่สมบูรณ์ของกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ดังนี้

1) การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) เป็นการลดหรือการกำจัดความเป็นไปได้หรือผลกระทบของอันตรายโดยสิ่งสำคัญในขั้นตอนนี้คือ การประเมินความเสี่ยงซึ่งจะทำให้ทราบว่าเหตุการณ์ที่แต่ละบุคคล ชุมชน และประเทศต้องเผชิญกับความเสี่ยงมีอะไรบ้าง (Beach, 2010, p.5) การบรรเทาผลกระทบสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ ดังนั้นขั้นตอนนี้จึงสามารถเกิดขึ้นได้กับทุกขั้นตอนในกระบวนการจัดการ ภัยพิบัติ (Fernando, 2001 cited in Hossain, 2013, p.160) ทั้งนี้การบรรเทาผลกระทบและการป้องกันเป็นการเชื่อมต่อโดยตรงเพื่อนำไปสู่การวางแผนการพัฒนาด้านภัยพิบัติอย่างยั่งยืน (Vitoria, 2001, p.271) นอกจากนี้การบรรเทาผลกระทบยังต้องการความพยายามในการบูรณาการและการประสานงานเพื่อนำศักยภาพการจัดการภาวะฉุกเฉินที่มีอยู่ไปปฏิบัติ (Metri, 2006, p.622)



2) การเตรียมพร้อม (Preparedness) เป็นการจัดหาเครื่องมือและความรู้ให้กับประชาชนที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนสามารถอยู่รอด และเพื่อลดความสูญเสียและทรัพย์สินของประชาชน ทั้งนี้ความรู้ การตระหนักรู้ ทรัพยากร และกรอบการทำงานที่มีประสิทธิภาพเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของการเตรียมการของชุมชนต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Khan, 2008, p.663) ในขั้นตอนนี้ยังรวมถึงการมีแผนภัยพิบัติการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย การดูแลรักษาทรัพยากรมนุษย์ วัสดุอุปกรณ์ และการเงิน และการสร้างระบบการศึกษาและข้อมูลสาธารณะ รวมถึงการพยากรณ์และวิธีการเตรียมตัวก่อนล่วงหน้าต่อภัยคุกคามที่กำลังจะเกิดขึ้น (Kreps et al., 2006, p.19; Kadel, 2011, p.45) และหากประชาชนมีความคุ้นเคยกับวิธีการจัดการและวิธีการเตือนภัยล่วงหน้า ความเสียหายจากภัยพิบัติก็จะลดลงได้ (Abarquez & Murshed, 2004, p.17) ทั้งนี้การเตรียมการสำหรับการจัดการภัยพิบัติควรจะดำเนินการผ่านแนวทางการมีส่วนร่วม และควรเริ่มต้นด้วยกิจกรรมการเพิ่มความตระหนักรู้ การให้การศึกษา และการวิเคราะห์ความเสี่ยง (Jahangiri, Izadkhah & Tabibi, 2011, p.87) ซึ่งชุมชนที่มีการนำโครงการการเตรียมพร้อมไปปฏิบัติจะเป็นชุมชนที่สามารถฟื้นฟูได้อย่างรวดเร็ว (Waugh, Jr., 2013, p.300)

3) การตอบสนอง (Response) เป็นการลดหรือกำจัดผลกระทบของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และเพื่อป้องกันอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ขั้นตอนนี้เป็นการจัดการในภาวะฉุกเฉินและความเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในระหว่างเกิดภัยพิบัติ ทั้งนี้การจัดการภัยพิบัติในประเทศกำลังพัฒนามักให้ความสำคัญกับการตอบสนองในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งเป็นลักษณะของการจัดการภัยพิบัติในเชิงตั้งรับมากกว่าการให้ความสำคัญกับการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติที่เป็นลักษณะของการจัดการภัยพิบัติในเชิงรุก

4) การฟื้นฟู (Recovery) เป็นการนำผู้ประสบภัยกลับสู่สถานการณ์ปกติหลังจากได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทั้งนี้การฟื้นฟูมีทั้งการฟื้นฟูทางกายภาพ เช่น การซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างที่อยู่อาศัย และการฟื้นฟูทางจิตใจ เช่น การให้คำปรึกษาทางการแพทย์แก่ผู้ประสบภัย นอกจากนี้ยังรวมถึงการให้การศึกษาในเรื่องภัยพิบัติแก่ผู้ประสบภัย การทบทวนและปรับปรุงแผนป้องกันภัยพิบัติภายในชุมชน เพื่อให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติในอนาคตได้

ผู้เขียนสรุปว่ากระบวนการของการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีประสิทธิผล จะต้องเป็นการจัดการ ภัยพิบัติในเชิงรุก มีการบูรณาการ เป็นการจัดการในเชิงภาพรวมและให้ความสำคัญกับทุกขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ ทั้งนี้การจัดการภัยพิบัติตามแนวทางดังกล่าวจะช่วยลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์จากภัยพิบัติลงได้

2. การพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ

ศักยภาพเป็นความสามารถในการทำงานได้อย่างเหมาะสม เพื่อบรรลุสิ่งที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืน ทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม ชุมชน องค์กรหรือรัฐบาล (Antwi &



Analoui, 2008, p.506) และหมายถึงการตอบสนองของบุคคลหรือกลุ่ม เพื่อจัดการกับแรงกดดันภายนอกหรือฟื้นฟูวิถีชีวิต (Kelly & Adger, 2000, p.325) แนวคิดการพัฒนาศักยภาพหรือการเสริมสร้างศักยภาพ เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นแนวคิดสำหรับการเชื่อมต่อศักยภาพของบุคคล สถาบัน และระบบ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ผ่านแนวทางที่เกิดจากภายในอย่างครอบคลุม (Kühl, 2009, p.561) แนวคิดการพัฒนาศักยภาพถูกระบุว่าเป็นองค์ประกอบหลักในการบรรลุความยั่งยืน (Hartwig et al., 2008, p.204) ทั้งนี้การพัฒนาศักยภาพจะเป็นการปิดช่องว่างระหว่างผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงและผลการปฏิบัติที่เป็นที่พึงปรารถนา (Walters, 2007, p.2) นอกจากนี้ยังเป็นการปรับปรุงวิธีการจัดการกับความเปราะบางและความเสี่ยงที่ชุมชนท้องถิ่นต้องเผชิญ และเป็นการทำให้มั่นใจในการช่วยเหลือชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Sitko, 2012, p.11) การพัฒนา ศักยภาพยังรวมถึงการศึกษาและการฝึกอบรม การปฏิรูปกฎระเบียบและสถาบัน การช่วยเหลือทางการเงิน เทคโนโลยี และวิทยาศาสตร์ และการมีส่วนร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Ulum & Chaijaroenwatana, 2011, p.21)

การพัฒนาศักยภาพหรือการเสริมสร้างศักยภาพแบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับบุคคล องค์การ และสถาบันหรือระบบ (United National Development Programme: UNDP, 2008, pp.5-6; Adedeji, Odufuwa & Adebayo, 2012, p.51; Krishnaveni & Sujatha, 2013, p.18) ศักยภาพในระดับบุคคลสามารถถูกเสริมสร้างได้โดยการให้การศึกษาที่เป็นทางการ การฝึกอบรม การเรียนรู้จากประสบการณ์ การฝึกสอนและการให้คำแนะนำ และการสร้างเครือข่าย (Capacity for Disaster Reduction Initiative: CADRI, 2012, p.10) ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของบุคคลหรือชุมชนทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติสามารถลดความเสียหายจากภัยพิบัติได้อย่างมาก โดยเฉพาะชุมชนที่มีการจัดทำแผนที่ความเสี่ยง (Risk map) เนื่องจากแผนที่ความเสี่ยงเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์สำหรับการให้การศึกษาแก่ชุมชนในเรื่องความเสี่ยงของภัยพิบัติ ช่วยในการระบุดัง การป้องกันภัยพิบัติที่เหมาะสมและช่วยลดผลกระทบของภัยพิบัติ รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนเพื่อรับมือกับภัยพิบัติในอนาคต (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2008, p.42)

ในการพัฒนาศักยภาพระดับบุคคลนั้น การฝึกอบรมถือเป็นกลยุทธ์ที่เหมาะสมและได้รับการยอมรับสำหรับการพัฒนา ศักยภาพเพื่อการลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ และยังเป็นการทำ ความสามารถของชุมชนแข็งแกร่งขึ้น (White & Rorick, 2010, p.9) สำหรับการพัฒนา ศักยภาพในระดับองค์การ หมายถึงกระบวนการหรือวิธีการซึ่งรวมทั้งทรัพยากรมนุษย์ (ศักยภาพของบุคคลใน องค์การ) ทรัพยากรทางกายภาพ (อุปกรณ์การทำงาน และสิ่งอำนวยความสะดวก) ทรัพยากรในเชิงความรู้ (กลยุทธ์องค์การ การวางแผนกลยุทธ์ การจัดการ ความรู้ทางธุรกิจ เทคโนโลยีในการผลิต การจัดการโครงการ และการจัดการกระบวนการ) และการเชื่อมต่อเชิงสถาบัน (เครือข่าย และการ เป็นหุ้นส่วน) ดังนั้นศักยภาพในด้านนี้จึงเน้นที่ศักยภาพของผลการปฏิบัติงานและการจัดการของ



องค์การทั้งหมด (Adedeji et al., 2012, p.51) สุตท้ายการพัฒนาศักยภาพในระดับสถาบันหรือระบบ หมายถึงสิ่งแวดล้อมและเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับศักยภาพในระดับบุคคลและองค์การ ซึ่งเน้นที่การสร้างสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปได้ เช่น นโยบาย กฎระเบียบ และกรอบการทำงานที่มีความรับผิดชอบภายในการดำเนินงานขององค์การและบุคคล (Adedeji et al., 2012, p.51; CADRI, 2012, p.10) การพัฒนาศักยภาพในระดับนี้ได้รวมถึงระบบและกรอบแนวคิดที่จำเป็นสำหรับการกำหนดและการนำนโยบายและกลยุทธ์ไปปฏิบัติที่นอกเหนือไปจากระดับบุคคลหรือระดับองค์การทั้งนี้ยังครอบคลุมถึงประเด็นทางการเมือง เทคโนโลยี การคลัง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม และการบริหาร

อย่างไรก็ตามการพัฒนาศักยภาพต้องการมากกว่าการฝึกอบรมของแต่ละบุคคล ซึ่งเป็นแนวทางในระยะสั้น และไม่เกิดความยั่งยืน ดังนั้นเพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาศักยภาพ และทำให้เกิดความตระหนักในการพัฒนาศักยภาพในระดับต่างๆ จึงต้องให้ความสนใจกับประเด็นเรื่ององค์การและโครงสร้าง และการพัฒนาศักยภาพในระดับองค์การและสถาบันด้วย (Scott, Few, Leavy, Tarazona & Kelly, 2014 p.15) นอกจากนี้เครือข่ายหรือทุนทางสังคมยังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญสำหรับการพึ่งพาซึ่งกันและกัน กับศักยภาพทางความรู้ แรงจูงใจ เศรษฐกิจ และการปกครอง (Dzialek, Biernacki & Bokwa, 2013, p.2564) การพัฒนาศักยภาพยังเป็นหัวใจในการขับเคลื่อนให้ชุมชนสามารถเข้าใจสถานการณ์ความเสี่ยงของชุมชนและสร้างความตระหนัก โดยการเรียนรู้จากข้อผิดพลาดในอดีต และการค้นหาวิธีการในการลดความเปราะบางของชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถรับมือ ป้องกันหรือทำให้ความสูญเสียและความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมลดน้อยลง (Pribadi, Argo, Mariani & Parlan, 2011, p.2)

UNISDR (n.d. cited in International Labour Organization: ILO, 2005, p.7) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาศักยภาพในขอบเขตของการจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติไว้ว่า เป็นความพยายามที่มีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาทักษะของมนุษย์หรือโครงสร้างทางสังคมภายในชุมชน หรือความต้องการขององค์การในการลดระดับความเสี่ยง นอกจากนี้การพัฒนาศักยภาพยังเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการจัดการภัยพิบัติ เพราะมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งประกอบด้วยระดับท้องถิ่น จังหวัด ภูมิภาค ประเทศและนานาชาติ ทั้งนี้การพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติของรัฐบาลกลางแต่เพียงอย่างเดียว ยังไม่เพียงพอต่อการจัดการหรือการลดผลกระทบที่มีสาเหตุมาจากภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนซึ่งเป็นภาคส่วนแรกที่ต้องตอบสนองเมื่อเกิดภัยพิบัติ ดังนั้นการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติของชุมชนและรัฐบาลท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นวิธีที่มีประสิทธิผลมากขึ้น เพื่อการปรับปรุงการจัดการภัยพิบัติและรับมือกับภัยพิบัติได้ทันเวลาและมีประสิทธิผล (Japan International Cooperation Agency: JICA, 2008, p.4) นอกจากนี้การพัฒนาศักยภาพถูกคาดหวังให้ครอบคลุมทุกระบวนการของการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งรวมทั้งก่อนการวางแผนภัยพิบัติ การป้องกัน การบรรเทาผลกระทบการเตรียมการ การฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ และการสร้างสิ่งก่อสร้างขึ้นใหม่



สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ งานของ Archer and Dodman (2015, p.2) ที่พบว่าการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นและจังหวัดมีความยืดหยุ่น สามารถรับมือกับภัยพิบัติได้ และการพัฒนาศักยภาพยังนำไปสู่โอกาสในการเกิดความตระหนักต่อภัยพิบัติ ทั้งนี้การพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติควรต้องมีการบูรณาการกันทั้งในด้านประเภทของภัยพิบัติ (น้ำท่วมและน้ำแล้ง) และในด้านระดับการบริหาร (นโยบายและการปฏิบัติ) และการบูรณาการกันนั้นต้องให้ความสำคัญกับทุกขั้นตอนของวงจรการจัดการภัยพิบัติ ตั้งแต่การตอบสนองในระยะสั้น (ระหว่างเกิดภัยพิบัติ) และการป้องกันและเตรียมความพร้อมในระยะยาว (ก่อนเกิดภัยพิบัติ) (Grobicki, MacLeod & Pischke, 2015, p.193) อย่างไรก็ตามการบูรณาการการจัดการภัยพิบัติต้องให้ความสำคัญทั้งในระยะสั้น กลาง และยาว กล่าวคือระยะสั้นเป็นการเตรียมความพร้อมของบุคลากร การระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และการให้ความรู้ในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติแก่ประชาชนในท้องถิ่น ระยะกลางคือการจัดทำบันทึกข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกันเพื่อให้เกิดการบูรณาการในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติร่วมกันการจัดเวทีประชาคมและการเสวนาเพื่อหาทางออกในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติในท้องถิ่นอย่างยั่งยืน และการจัดเก็บข้อมูลสถิติการเกิดภัยต่างๆ เพื่อนำมาจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ และระยะยาวคือการนำแผนยุทธศาสตร์ที่ได้จากระยะกลางไปปฏิบัติให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (รัชนิ ดันเมือง, 2554, น.73) นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องมียุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัยระหว่างเกิดภัยและหลังเกิดภัยเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ (ไททัศน์ มาลา วลัยพร ชินศรี และวิไลลักษณ์ เรืองสม, 2558, น.176)

ชุมชนที่มีทีมงานในการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน และมีผู้นำที่มีทักษะ มีภาวะผู้นำการตัดสินใจ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ มีความมั่นคงต่อองค์กร และได้รับการยอมรับ ชุมชนนั้นจะมีการบูรณาการกันได้มากขึ้น (Carr, 2014, p.118) และส่งผลอย่างมากต่อประสิทธิผลของการจัดการภัยพิบัติ (Wongpreedee & Sudhipongpracha, 2014, p.27) รวมทั้งการมีส่วนร่วมของชุมชนและกลไกการตอบสนองในการจัดการภัยพิบัติ ได้ทำให้เกิดผลอย่างต่อเนื่องในการพัฒนา ซึ่งจะนำไปสู่ผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของชุมชน (Newport & Jawahar, 2003, p.36) ทั้งนี้การสร้างความตระหนักในการจัดการภัยพิบัติควรถูกสร้างขึ้นตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติและควรให้ความสำคัญทั้งการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างและที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง เพื่อให้เกิดแนวทางแบบภาพรวมในการลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ (Okazumi & Nakasu, 2015, p.205) นอกจากนี้งานวิจัยของ Ulum and Chaijaroenwatana (2011, pp.30-31) ได้พบว่าปัจจัยที่สนับสนุนการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมคือ ความผูกพันทางการเมืองของรัฐบาลทั้งเชิงนโยบายและเชิงกิจกรรม การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีผลต่อประสิทธิผลของการลดความเสี่ยงทางด้านน้ำท่วม และการเคลื่อนย้ายและ



การจัดสรรทรัพยากร ด้วยการวางแผนการใช้ทรัพยากรซึ่งจะเป็นตัวกำหนดการใช้ทรัพยากร เช่น บุคลากร วัสดุ และอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ในการทำกิจกรรม และการมีแนวทางที่มีการบูรณาการ เช่น แผนปฏิบัติการควรจะเกี่ยวข้องกับรัฐบาล ภาคเอกชน ประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

ผู้เขียนสรุปว่าการพัฒนาศักยภาพในขอบเขตของการจัดการภัยพิบัตินั้น หมายถึงวิธีการในการเพิ่มความรู้และทักษะของบุคคล และองค์การในการจัดการกับภัยพิบัติ รวมทั้งการมีเงื่อนไขเชิงระบบหรือสถาบันที่ส่งเสริมความรู้และทักษะดังกล่าว เพื่อให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติและการลดความเสียหายจากภัยพิบัติได้ ซึ่งการสรุปข้างต้นจะถูกใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา และการอภิปรายด้วยวิธีการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อการจัดกลุ่ม และแยกแยะการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติเป็น 3 ระดับ ดังการอภิปรายผลการศึกษาในหัวข้อต่อไป

การอภิปรายผล

จากแนวคิดการจัดการภัยพิบัติ และการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ ผู้เขียนได้อภิปรายผลการศึกษิตามระดับการพัฒนาศักยภาพ 3 ระดับได้แก่ ระดับบุคคล องค์การ และระบบหรือสถาบันดังนี้

1. ระดับบุคคล พบว่าเจ้าหน้าที่ด้านการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีจำนวนน้อย และยังขาดความเชี่ยวชาญด้านการป้องกันภัยพิบัตินอกจากนี้เจ้าหน้าที่ที่มาทำหน้าที่ด้านการป้องกันภัยพิบัติไม่ได้มีหน้าที่โดยตรง แต่ต้องมาช่วยงานด้านภัยพิบัติ เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ด้านป้องกันภัยพิบัติ ซึ่งการให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้มีความรู้ความสามารถโดยตรงมาปฏิบัติหน้าที่แทน จะส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้นจึงควรพัฒนาศักยภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วยการให้ความรู้และฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทางด้านการจัดการภัยพิบัติ ให้มีความรู้และทักษะมากขึ้น โดยเน้นการพัฒนาความรู้ในการป้องกัน หรือการลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ เช่น การจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติ การฝึกอบรมการป้องกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ White and Rorick (2010, p.9) ที่เสนอแนะว่าการฝึกอบรมถือเป็นกลยุทธ์ที่เหมาะสมและได้รับการยอมรับสำหรับการพัฒนาศักยภาพเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ และยังเป็นการทำให้ความสามารถของชุมชนแข็งแกร่งขึ้น

2. ระดับองค์การ พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังบริหารจัดการภัยพิบัติในเชิงตั้งรับมากกว่าเชิงรุกหรือเชิงป้องกันและไม่ได้มีทรัพยากรในการจัดการภัยพิบัติเป็นของตนเองอย่างครบถ้วน จึงทำให้ไม่สามารถเตรียมตัวรับมือหรือป้องกันก่อนเกิดภัยพิบัติได้ต้องรอให้ภัยพิบัติเกิดขึ้นถึงจะได้จัดการหรือแก้ไขปัญหาภัยพิบัติด้วยตนเอง หรือได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานราชการ



ส่วนกลาง ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นความเสียหายก็ได้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และอาจไม่สามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ทันท่วงที

ดังนั้นจึงควรพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการเริ่มต้นพัฒนาผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีภาวะผู้นำ โดยเฉพาะภาวะผู้นำในช่วงที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการนำพาให้คนในท้องถิ่นผ่านพ้นภัยพิบัติไปได้อย่างปลอดภัยทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ข้อเสนอแนะดังกล่าวมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ Carr (2014, p.118) และ Wongsreedee and Sudhipongpracha (2014, p.27) ที่พบว่าชุมชนที่มีทีมงานในการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน และมีผู้นำที่มีทักษะ มีภาวะผู้นำการตัดสินใจ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ มีความมั่นคงต่อองค์กร และได้รับการยอมรับ ชุมชนนั้นจะมีการบูรณาการได้มากขึ้นและส่งผลอย่างมากต่อประสิทธิภาพของการจัดการภัยพิบัติ และยังคงสอดคล้องกับงานของสายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ และชนิษฐา ชุสุข (2558, น.122) ที่มีข้อเสนอแนะว่าการพัฒนาภาวะผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นผู้ที่มีความสามารถความเสียสละ และให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ต้องมีการพัฒนาศักยภาพของผู้นำในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิด ทักษะในการทำงาน การมีความมุ่งมั่นและจิตสาธารณะ

นอกจากนี้ควรมีการสร้างความร่วมมือและเครือข่ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบภัยพิบัติประเภทเดียวกัน เพื่อเป็นการแบ่งปันทรัพยากรร่วมกัน ทั้งในเชิงความรู้ อุปกรณ์การปฏิบัติงาน และข้อมูลข่าวสารต่างๆซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2558, น.23) ที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการสร้างเครือข่าย และมีลักษณะการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ในเชิงความรู้ บุคลากร ทรัพยากร และการดำเนินงาน จะมีพลังต่อการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน และสอดคล้องกับงานวิจัยของเอกราช บุญเรือง กิ่งกาญจน์ สำนวนเย็น ขวัญณภิส รัชตะวรรณ และศิริพร จันทนสกุลวงศ์ (2560, น.36) ที่เสนอแนะว่าชุมชนควรมีการจัดทำข้อตกลงหรือความร่วมมืออย่างเป็นทางการกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ หรือหน่วยงานทางด้านการศึกษา ในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วม

3. ระดับระบบหรือสถาบัน พบว่านโยบายหรือกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยพิบัติยังไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นนโยบายที่สำคัญต่อประเทศชาติ เทียบเท่ากับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ หรือสังคม จึงทำให้ไม่มีการปรับปรุงหรือพัฒนาพระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยซึ่งได้ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ในกฎหมายดังกล่าวยังขาดการให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติในเชิงนโยบายชุมชนได้แค่เพียงรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐในฐานะผู้ประสบภัยพิบัติหรือในฐานะผู้ปฏิบัติงานเป็นอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน



ดังนั้นจึงควรพัฒนาศักยภาพของระบบหรือสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการให้ความสำคัญมากขึ้นกับนโยบายทางด้านภัยพิบัติธรรมชาติ ทั้งในเชิงกฎหมาย กิจกรรม และงบประมาณ เช่น การปรับปรุงกฎหมายที่ให้ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยพิบัติได้มีส่วนร่วมมากขึ้นในการจัดการภัยพิบัติ เพื่อที่จะทำให้การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความคล่องตัวมากขึ้นเกิดความรวดเร็วต่อการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และสามารถเตรียมความพร้อมได้ล่วงหน้าก่อนเกิดภัยพิบัติซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ สมคิด สมศรี ศรีปริยญา ฐปกระจ่าง และสุดาวรรณ สมใจ (2560, น.138) ที่พบว่านโยบายการป้องกันปัญหาอุทกภัยมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการป้องกันปัญหาอุทกภัยของเทศบาล และยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ Newport & Jawahar (2003, p.36) ที่พบว่าความร่วมมือของชุมชนและกลไกการตอบสนองในการจัดการภัยพิบัติ ได้ทำให้เกิดผลอย่างต่อเนื่องในการพัฒนา ซึ่งจะนำไปสู่ผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของชุมชน

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา จากการศึกษาและการอภิปรายผล ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการดังนี้

- 1) ควรดำเนินการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อที่บุคคลนั้นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ
- 2) ควรจัดทำแผนและซ้อมรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ไม่ว่าจะเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือไม่ก็ตามในปีนั้นๆ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความตระหนักต่อความสำคัญของการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ
- 3) ควรสร้างเครือข่ายด้านการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง หรือที่มีสภาพปัญหาคล้ายคลึงกัน เพื่อให้เกิดการแบ่งปันข้อมูลและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติร่วมกัน ซึ่งจะส่งผลต่อความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรเพื่อการป้องกันและรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ
- 4) ควรให้ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ ได้มีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มเสนอโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ ผ่านทางการจัดเวทีเสวนา การให้เข้าร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาโครงการ และการให้มีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ เพื่อที่จะได้นำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการปรับปรุงแผนป้องกันและรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ



2. ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1) ควรศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นตัวอย่างที่ดีในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อสรุปเป็นบทเรียนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เหมือนกัน เช่น อุทกภัย ภัยแล้ง และดินโคลนถล่ม เป็นต้น

2) ควรศึกษาผลที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนและหลังการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการเปรียบเทียบว่าเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการพัฒนาศักยภาพแล้ว ได้เกิดผลลัพธ์อย่างไรบ้างต่อการจัดการภัยพิบัติให้กับประชาชนในพื้นที่ประสบภัยพิบัติ

บทสรุป

การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังประสบกับปัญหาในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถโดยตรงในการจัดการภัยพิบัติ การมีอุปกรณ์ที่ไม่เพียงพอในการรับมือหรือป้องกันภัยพิบัติ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติยังมีจำนวนน้อย และนโยบายหรือกฎหมายการป้องกันภัยพิบัติยังไม่ได้ถูกให้ความสำคัญมากนัก และไม่มีการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป จากปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถรับมือหรือป้องกันภัยพิบัติได้อย่างล่วงหน้า ส่งผลให้เกิดความเสียหายจำนวนมากต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น จึงควรที่จะมีการพัฒนา ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดภัยพิบัติ เริ่มตั้งแต่ 1.ระดับบุคคล คือ การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้มีความรู้และทักษะในการจัดการภัยพิบัติที่มากขึ้น 2.ระดับ องค์กร คือ การพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแบ่งปันและ แลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ และเครื่องมือในการจัดการภัยพิบัติ และ 3.ระดับระบบหรือสถาบัน คือ การพัฒนากฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่ เปลี่ยนแปลงไป ผ่านทางการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติทางธรรมชาติได้เข้ามามีส่วน ร่วมในการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ของตนเองให้ได้มากที่สุด ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ความสามารถในการจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนได้อย่างทันท่วงที ตามศักยภาพที่มาก ขึ้นทั้งในระดับบุคคล องค์กร และระบบหรือสถาบัน



บรรณานุกรม

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2550). *พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และอนุบัญญัติ*. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.
- ชูวงศ์ อุบลี. (2557). การบริหารจัดการภัยพิบัติ: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี. *สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 7(2), 51-69.
- ไททัศน์ มาลา วลัยพร ชินศรี และวิไลลักษณ์ เรืองสม. (2558). บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานีกับการจัดการปัญหาอุทกภัย. *วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์*, 9(3), 173-183.
- รัชนี ดั้นเมือง. (2554). *การป้องกันและแก้ไขปัญหามหาภัยเชิงบูรณาการขององค์การบริหารส่วนตำบลบางหมาก อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง*. (รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วรัทยา พรหมชาติ. (2556, พฤษภาคม). ความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่. *การประชุมมหาดใหญ่วิชาการ ครั้งที่ 4 มหาวิทยาลัยมหาดใหญ่*. สงขลา.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2558). 9 กฎเหล็กสำหรับการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารสังคมศาสตร์*, 11(1), 5-27.
- สมคิด สมศรี ศรีปริญญา ฐประจ่าง และสุตาวรรณ สมใจ. (2560). ปัจจัยความสำเร็จในการป้องกันปัญหาอุทกภัยเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี*, 6(2), 138-156.
- สายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ และชนิษฐา ชูสุข. (2558). การจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายองค์กรชุมชน. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 8(4), 112-123.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2561). *พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542*. สืบค้น <http://www.local.moi.go.th/2009/pdf/aumnat2542.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2561). *พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496*. สืบค้นจาก <http://www.local.moi.go.th/2009/pdf/p.passaban2496.pdf>
- อุทัย เลาหิเชียร และสุวรรณี แสงมหาชัย. (2560). การบริหารการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาภัยในเขตกรุงเทพมหานคร. *วารสารเกษมบัณฑิต*, 18(2), 111-127.
- เอกราช บุญเรือง กิ่งกาญจน์ สำนวนเย็น ขวัญณภิส รัชตะวรรณ และศิริพร จันทนสกุลวงศ์. (2560). การจัดการปัญหาน้ำท่วมของเทศบาลเมืองวารินชำราบโดยชุมชนเป็นศูนย์กลาง: กรณีศึกษา 14 ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วม. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 10(4), 24-39.



- Abarquez, I., & Murshed, Z. (2004). *Field practitioners' handbook*. Bangkok: Asian Disaster Preparedness Center (ADPC).
- Adedeji, O. H., Odufuwa, B. O., & Adebayo, O. H. (2012). Building capabilities for flood disaster and hazard preparedness and risk reduction in Nigeria: Need for spatial planning and land management. *Journal of Sustainable Development in Africa*.14(1), 45-58.
- Antwi, K. B., & Analoui, F. (2008). Challenges in building the capacity of human resource development in decentralized local governments –Evidence from Ghana. *Management Research News*, 31(7), 504-517.
- Archer, D. & Dodman, D. (2015). *Making capacity building critical: Power and justice in building urban climate resilience in Indonesia and Thailand*. *Urban Climate*, 1-11.
- Beach, M. (2010). *Disaster preparedness and management*. F.A. Davis Company. Philadelphia.
- China: F.A. Davis. Capacity for Disaster Reduction Initiative. (2012). *Basics of capacity development for disaster risk reduction*. Retrieved from http://www.rootchange.org/about_us/resources/publications/CADRI_brochure%20final.pdf
- Carr, J. A. (2014). *Pre-disaster integration of community emergency response teams within local emergency management system*. (Master thesis). North Dakota State University, Fargo.
- North Dakota. Carter, W. N. (1991). *Disaster management: A disaster management's handbook*. Manila: ADB.
- Coppola, P. D. (2007). *Introduction to international disaster management*. United States of America: Butterworth Heinemann.
- Dzialek, J., Biernacki, W., & Bokwa, A. (2013). Challenges to social capacity building in flood-affected areas of Southern Poland. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 13, 2555–2566.
- Grobicki, A., MacLeod, F., & Pischke, F. (2015). Integrated policies and practices for flood and drought risk management. *Water Policy*, 17, 180-194.
- Hartwig, et al. (2008). Hospital management in the context of health sector reform: A planning model in Ethiopia. *International Journal of Health Planning and Management*, 23, 203–218.



- Hossain, A. (2013). Community participation in disaster management: Role of social work to enhance participation. *Journal of Anthropology*, 9(1), 159-171.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2008). *Public health guide for emergency*. Retrieved from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Forward.pdf>
- International Labour Organization. (2005). *Capacity building and training for disaster risk reduction in recovery management*. Retrieved from http://www.recoveryplatform.org/assets/meetings_trainings/sideevent_iatf_12/200511_ilo_dis.pdf
- Jahangiri, K., Izadkhah, Y. O., & Tabibi, S. J. (2011). A comparative study on community-based disaster management in selected countries and designing a model for Iran. *Disaster Prevention and Management*, 20(1), 82-94.
- Japan International Cooperation Agency. (2008). *Building disaster resilient societies*. Retrieved from http://www.jica.go.jp/english/our_work/thematic_issues/water/pdf/cooperation_01.pdf
- Kadel, M. (2011). *Community participation in disaster preparedness planning: A comparative study of Nepal and Japan (Final Report January to May 2011)*. Retrieved from http://www.adrc.asia/aboutus/vrdata/finalreport/maiya2011_fr.pdf
- Kelly, P. M., & Adger, W. N. (2000). Theory and practice in assessing vulnerability to climate change and facilitating adaptation. *Climate change*, 47(4), 325-352.
- Khan, H., Vasilescu, L., & Khan, A. (2008). *Disaster management cycle- A theoretical approach*. Retrieved from <http://www.mnmk.ro/documents/2008/2008-6.pdf>
- Khan, M. S. A. (2008). Disaster preparedness for sustainable development in Bangladesh. *Disaster Prevention and Management*, 17(5), 662-671.
- Kreps, G. A. et al. (2006). *Facing hazards and disasters: Understanding human dimensions*. Washington, D.C.: The National Academies Press.
- Krishnaveni, R., & Sujatha, R. (2013). Institutional capacity building: A systematic approach. *Journal of Indian Management*, October – December, 17-23.
- Kühl, S. (2009). Capacity development as the model for development aid organizations. *Development and Change*. Retrieved from <http://www.interscience.wiley.com/journal/122538177/abstract?CRETRY=1&SRETRY=0>.



- Metri, B. A. (2006). Disaster mitigation framework for India using quality circle approach. *Disaster Prevention and Management*, 15(4), 621 – 635.
- Newport, J. K., & Jawahar, G.G. P. (2003). Community participation and public awareness in disaster mitigation. *Disaster Prevention and Management*, 12(1), 33-36.
- Okazumi, T., & Nakasu, T. (2015). Lessons learned from two unprecedented disasters in 2011 – Great East Japan earthquake and tsunami in Japan and Chao Phraya River flood in Thailand. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13, 200-206.
- Pribadi, K. S., Argo, T., Mariani, A., & Parlan, H. (2011). Implementation of community based disaster risk management in Indonesia: Progress, issues and challenges. In R. Osti, & K. Miyake (Eds.), *Forms of community participation in disaster risk management practices*. New York: Nova Science. 1-15.
- Scott, Z., Few, R., Leavy, J., Tarazona, M., & Kelly, W. (2014). *Strategic research into national and local capacity building for disaster risk management*. Retrieved from http://www.preventionweb.net/files/39416_39416_opmifrcliterature_reviewv11.pdf
- Sitko, P. (2012). *A critical analysis of emergency capacity building: The work of the ECB project*. (Master thesis). UK: Oxford Brookes University.
- Ulum, M. C., & Chaijaroenwatana, B. (2011). Governance and capacity building of handling the flood issue in Bojonegoro Municipality, Indonesia. *Journal of Politics and Governance*, 3(1), 18-34.
- United National Development Programme. (2008). *Capacity development practice note*. Retrieved from http://www.unpcdc.org/media/8651/pn_capacity_development.pdf
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction. (2009). Terminology on disaster risk reduction. Retrieved, from http://www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf
- United States Agency International Development. (2011). *Introduction to disaster risk reduction*. Retrieved from http://www.preventionweb.net/files/26081_kp1concepdisasterrisk1.pdf



- Victoria, L. P. (2001). *Community based approaches to disaster mitigation*. Retrieved from <http://www.alnap.org/resource/7364>
- Walters, H. (2007). *Capacity development, institutional change and theory of change: What do we mean and where are the linkages*. Retrieved from http://portals.wi.wur.nl/files/docs/successfailuredevelopment/Walters_Capacity DevelopmentConceptPaperFIN.pdf
- Waugh, Jr., W. L. (2013). *Management capacity and rural community resilience*. In Kapucu, N., Hawkins, C. V., & Rivera, F. I. (Eds.), *Disaster resilience*. UK: Routledge. 291-307.
- White, B. A., & Rorick, M. M. (2010). *Cost-benefit analysis for community-based: Disaster risk reduction in Kailali, Nepal*. Retrieved from https://www.mercycorps.org/sites/default/files/mc-cba_report-final-2010-2.pdf
- Wongpreedee, A., & Sudhipongpracha, T. (2014). Disaster management that works: Flood management strategy and implementation in Nakorn Pakkred Municipality. *NIDA Case Research Journal*, 6(1), 1-32.
- Zhang, J., Okada, N., & Tatano, H. (2005). Integrated natural disaster risk management: Comprehensive and integrated model and Chinese strategy choice. *Proceedings of Fifth annual II ASA-DPRI forum on Integrated Disaster Risk Management*. Beijing, China.