

การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย

พ.ศ.2553 - 2554

นางสาวศิริรักษ์ สิงหเสม



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)

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์

are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Institutional Analysis of Flood Disaster Management in Thailand, 2010-2011

Miss Siriruk Sinhasema



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2016

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติ

อุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ.2553 - 2554

โดย

นางสาวศิริรักษ์ สิงหเสม

สาขาวิชา

รัฐศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์)

..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ชนิตา จิตตรุทธะ)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทวีดา กมลเวชช)

ศิริรักษ์ สิงหเสม : การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ.2553 - 2554 (Institutional Analysis of Flood Disaster Management in Thailand, 2010-2011) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร. พิชญ์พงษ์สวัสดิ์, 4 หน้า.

การบริหารจัดการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 ได้สะท้อนข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพของนโยบายในการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับสังคมในสถานการณ์ จึงนำมาสู่คำถามของการศึกษาที่ว่า “การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยควรมีลักษณะสถาบันและองค์ประกอบเชิงสถาบันอย่างไร เพื่อนำไปสู่การเป็นสถาบันแห่งความร่วมมือในการบริหารจัดการ” โดยคำถามของการศึกษามีนัยสำคัญต่อการสร้างประสิทธิผลทางการบริหารจัดการปัญหา การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ชีตความสามารถของตัวแสดงในการตอบสนองสถานการณ์ และความยั่งยืนของสถาบันการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย งานชิ้นนี้จึงออกแบบกรอบการศึกษาวิจัยจากแนวคิดระบบราชการ แนวคิดธรรมาภิบาล และแนวคิดเชิงสถาบันเพื่อวางเป็นฐานในการวิเคราะห์ความร่วมมือระหว่างรัฐกับสังคม โดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ เป็นเครื่องมือในเก็บข้อมูลสำหรับการถอดบทเรียนเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และอภิปรายผลการศึกษาและตอบคำถามของการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาพบว่าสถาบันหรือกติกาเชิงนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยยังคงลักษณะของความเป็นระบบราชการอย่างเข้มแข็งที่ถูกหล่อหลอมด้วยกรอบธรรมาภิบาลอยู่ เรียกเป็น “สถาบันแบบระบบราชการใหม่” ส่งผลให้เกิดรูปแบบสถาบันในเชิงโครงสร้างการบริหารจัดการในระดับพื้นที่กรณีศึกษาแตกต่างกัน เทศบาลนครหาดใหญ่ยอมรับแนวปฏิบัติการใช้ในพื้นที่และเกิดสถาบันที่มีความโดดเด่นของการประสานงานกันระหว่างรัฐส่วนกลาง-จังหวัด-องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการตระหนักถึงผลกระทบของปัญหาต่อเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของสังคมพื้นที่ ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนยอมรับแนวปฏิบัติจากโครงสร้างพื้นที่ด้วยความต้องการทรัพยากร และทำหน้าที่ในฐานะสถาบันปลายทางของจังหวัดซึ่งการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงอาศัยความเป็นระบบราชการนำการดำเนินความสัมพันธ์ สำหรับเทศบาลนครปากเกร็ดมีการปฏิเสธแนวทางการปฏิบัติของโครงสร้างแนวตั้งเนื่องจากขาดความสัมพันธ์เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล เทศบาลหันมาสร้างความร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่จัดการปัญหาร่วมกัน ในส่วนของกรณีการบริหารจัดการภัยพิบัติสามประเทศ ได้แก่ การบริหารจัดการภัยพิบัติสึนามิของญี่ปุ่น การบริหารจัดการภัยพิบัติจากพายุเฮอริเคนคาทริน่าของสหรัฐอเมริกา และการบริหารจัดการพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนของฟิลิปปินส์ ได้สะท้อนประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการเชิงสถาบันจากขีดความสามารถของโครงสร้างอำนาจที่สามารถสร้างความร่วมมือให้กับตัวแสดงจากความยืดหยุ่นของโครงสร้างการบริหารจัดการและการผลักดันศักยภาพของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของรัฐ การพัฒนาประสิทธิภาพของสถาบันในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยให้กับประเทศไทยของการศึกษานี้จึงเสนอการพัฒนาให้โครงสร้างเผชิญเหตุส่วนกลางโดยรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมเน้นความร่วมมือเชิงหุ้นส่วนพันธมิตร ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนของสถาบันทางการบริหารจัดการต่อไป

สาขาวิชา รัฐศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2559

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 5581212924 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORDS: การวิเคราะห์เชิงสถาบัน, การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย , สถาบันแบบความร่วมมือ  
/ INSTITUTIONAL ANALYSIS,FLOOD DISASTER MANAGEMENT, COLLABORATIVE  
INSTITUTION

SIRIRUK SINHASEMA: Institutional Analysis of Flood Disaster Management in  
Thailand, 2010-2011. ADVISOR: ASST. PROF. PITCH PONGSAWAT, Ph.D., 4 pp.

This study's question is significant to create effectiveness of problem management, to create relation between state and society, to create capacity of actors to respond the situations, and to create sustainability of Flood disaster management institution of Thai state. The study is based on qualitative research with documentary research, interview, and observation as tools for collecting data which is a basis of analysis, discussion, and answering the research questions.

The study found that institution or policy agreement on disaster management of Thailand still remained rigid bureaucracy with covering of good governance. It is called New Bureaucratic Institution which leads to be structural management institution depending on area studies. The study found that Hat Yai city municipality accepted the approach to practice and established institution which their cooperation between central-provincial-local governments was outstanding because they recognized the effects on political and economic stability. At the meantime, Khao Samor Khon subdistrict administrative organisation accepted the approach based on resource requirements and performed as an end-point of Provincial institution which actor interactions were control and command as bureaucracy relation. For Pak Kret city municipality declined hierarchy approach because of lacking information exchange. The municipality cooperated with local people to handle with disaster problem together. In case of model countries, composing of Tsunami in Japan, Katrina Hurricane in U.S., and Typhoon Haiyan in Philippines, reflected on the efficiency of institutional management which the flexibility of structural power could afford cooperation among actors, also the capacity of the power to support public sector to involve in public management.

To develop institutional capability on flood disaster management, this study proposes to develop the primary structure of crisis confrontation to be the upstream of resourceful institution, and determine the cooperation to be structural management with concerning to public need in order that the structural management and public need come along the same way, which the interaction between state and society focus on cooperative partnership so that the actors can exchange their resources. Moreover, it suggests to push on the disaster study to be part of public awareness which is the whole supportive mechanism must begin at local government as a main actor because they are the area actor of interest to push their local people to be citizen in dealing with their problems. All suggestions are to carry out the efficiency for flood disaster management as a new public problem, and for public management of Thai State is to be effectiveness to sustainability of management institution.

Field of Study: Political Science

Student's Signature .....

Academic Year: 2016

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาจากความคาดหวังที่จะตอบคำถามสำคัญเรื่องการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยที่ผู้ศึกษาได้ทิ้งท้ายไว้ในงานวิจัยระดับปริญญาโทของผู้ศึกษาให้แล้วเสร็จ หากแต่จะสำเร็จไม่ได้หากขาดความเมตตาทางวิชาการและการบ่มเพาะความเป็นนิสิตระดับปริญญาเอกจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัครเดช ไชยเพิ่ม ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย และรองศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา จิตตรุทธะ

ขอบคุณ ครอบครัวสิงหเสม สำหรับทุกกำลังใจและแรงสนับสนุนทุกรูปแบบที่ผลักดันให้ผู้ศึกษาสามารถทำความคาดหวังครั้งนี้จนสำเร็จ ขอขอบคุณทุกมิตรภาพจากเพื่อนพี่น้องทุกสถาบันที่คอยร่วมทุกข์ร่วมสุขกันมาตลอดการศึกษาและการทำวิทยานิพนธ์

ท้ายที่สุด ขอคุณ ปริญ นิทัศน์เอก ที่เข้ามาเป็นแสงสว่างให้กับชีวิตผู้ศึกษาตลอดไป

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.1 บทนำของการศึกษา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	14
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	15
1.4 รูปแบบวิธีการวิจัยการศึกษา.....	16
1.5 ประโยชน์การวิจัย .....	17
1.6 ความคาดหวังในการวิจัย.....	17
1.7 คำสำคัญของการวิจัย.....	18
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม .....	19
2.1 กรอบแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะ .....	20
2.1.1 กรอบการวิเคราะห์สถาบันแบบระบบราชการ (Weberian Institution/ Bureaucracy)	
20	
2.1.1.1 ลักษณะสถาบันแบบระบบราชการ .....	21
2.1.1.2 สถาบันแบบระบบราชการกับการบริหารจัดการของรัฐไทย .....	25
2.1.1.3 งานวิจัยด้านภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับแนววิเคราะห์เชิงสถาบันแบบระบบราชการ .....	27
2.1.2 กรอบการวิเคราะห์แบบธรรมาภิบาล (Governance Institution) .....	29
2.1.2.1 ลักษณะสถาบันแบบธรรมาภิบาล .....	29
2.1.2.2 สถาบันแบบธรรมาภิบาลกับการบริหารรัฐไทย .....	34
2.1.2.3 งานวิจัยด้านภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับแนววิเคราะห์เชิงสถาบันแบบธรรมาภิบาล .....	35

2.1.3	กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันและการพัฒนา/สถาบันแบบพัฒนาความร่วมมือ (Ostromian Institution/Institutional Analysis and Development Approach) .....	37
2.1.3.1	ลักษณะสถาบันแบบพัฒนาความร่วมมือ .....	37
2.1.3.2	สถาบันแบบพัฒนาความร่วมมือกับข้อเสนอในการสร้างการบริหารจัดการ สาธารณะของรัฐไทย .....	45
2.2	หลักการบริหารจัดการภัยพิบัติ: จากการบริหารจัดการภัยพิบัติสู่ธรรมาภิบาลภัยพิบัติ .....	47
2.2.1	กรอบกลยุทธ์โยโกฮาม่าและแผนปฏิบัติการเพื่อโลกที่ปลอดภัยกว่า 1994 (Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World 1994) .....	48
2.2.2	กรอบเฮียวโกะเพื่อปฏิบัติการ 2005-2015 (Hyogo Framework for Action 2005- 2015).....	50
2.2.3	กรอบเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ 2015-2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030).....	51
2.3	กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันที่ใช้ในการศึกษา .....	51
(1)	การวิเคราะห์สถาบันเชิงกฎระเบียบ กติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ.....	53
(2)	การวิเคราะห์สถาบันเชิงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยน ทรัพยากร .....	54
(3)	การวิเคราะห์สถาบันเชิงการแบ่งปันการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงและกลยุทธ์ ทางการบริหารจัดการ .....	55
2.4	กรอบการศึกษา เรื่อง การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของ ประเทศไทย พ.ศ.2553-2554 .....	55
บทที่ 3	วิเคราะห์ผลการศึกษาดอบทเรียนสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ต่างประเทศ.....	60
3.1	องค์ประกอบเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติประเทศญี่ปุ่น กรณีภัยพิบัติจาก แผ่นดินไหวโทโฮกุและสึนามิ 2011 .....	60
3.1.1	กฎระเบียบกติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ .....	60



3.1.1.1 พัฒนาการของกฎระเบียบกติกากของการบริหารจัดการภัยพิบัติประเทศญี่ปุ่น.....	60
3.1.1.2 โครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ.....	61
3.1.1.3 หน่วยงานหลักทางการบริหารจัดการ.....	66
3.1.2 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากร.....	67
3.1.2.1 ปัญหาภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวโทโฮกุและสึนามิ 2011.....	67
3.1.2.2 รูปแบบการบริหารจัดการในสถานการณ์.....	68
3.1.2.3 เกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดง.....	70
3.1.3 การแบ่งปันการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ.....	71
3.1.3.1 การตระหนักรู้ของตัวแสดงในสถานการณ์.....	71
3.1.3.2 กลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ.....	72
3.2 องค์ประกอบเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติประเทศสหรัฐอเมริกา กรณีภัยพิบัติจากพายุเฮอริเคนคาร์ทรีน่า 2005.....	73
3.2.1 กฎระเบียบกติกาก และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ.....	73
3.2.1.1 พัฒนาการของกฎระเบียบกติกากของการบริหารจัดการภัยพิบัติประเทศสหรัฐอเมริกา.....	73
3.2.1.2 โครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ.....	74
3.2.1.3 หน่วยงานหลักทางการบริหารจัดการและการทำหน้าที่กำกับและแทรกแซง.....	78
3.2.2 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากร.....	80
3.2.2.1 ปัญหาภัยพิบัติจากพายุเฮอริเคนคาร์ทรีน่า 2005.....	80
3.2.2.2 รูปแบบการบริหารจัดการในสถานการณ์กรณีภัยพิบัติ.....	80
3.2.2.3 เกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดง.....	81
3.2.3 การแบ่งปันการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ.....	83
3.2.3.1 การตระหนักรู้ของตัวแสดงในสถานการณ์.....	83
3.2.3.2 กลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ.....	83

3.3 องค์ประกอบเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติประเทศฟิลิปปินส์ กรณีภัยพิบัติจาก พายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013.....	84
3.3.1 กฎระเบียบกติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ .....	84
3.3.1.1 พัฒนาการของกฎระเบียบกติกาของการบริหารจัดการภัยพิบัติประเทศฟิลิปปินส์..	84
3.3.1.2 โครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ .....	85
3.3.1.3 หน่วยงานหลักทางการบริหารจัดการและการทำหน้าที่กำกับและแทรกแซง.....	90
3.3.2 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากร .....	91
3.3.2.1 ปัญหาภัยพิบัติจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013 .....	91
3.3.2.2 รูปแบบการบริหารจัดการในสถานการณ์ .....	91
3.3.2.3 เกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดง .....	93
3.3.3 การแบ่งปันการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ .....	94
3.3.3.1 การตระหนักรู้ของตัวแสดงในสถานการณ์ .....	94
3.3.3.2 กลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ.....	95
3.4 บทวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติต่างประเทศ .....	96
3.4.1 สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่น: กรณีเหตุการณ์แผ่นดินไหวและสึนามิ 3.11..	96
3.4.1.1 ลักษณะของสถาบัน.....	98
3.4.1.2 ความเป็นสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่น .....	98
3.4.1.3 กลยุทธ์การสร้างความร่วมมือการบริหารจัดการภัยพิบัติในเหตุการณ์ 3.11 ของ ญี่ปุ่น .....	100
3.4.2 สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของสหรัฐอเมริกากรณีพายุเฮอริเคนคาทรีน่า 2005.....	102
3.4.2.1 ลักษณะของสถาบัน.....	103
3.4.2.2 ความเป็นสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกา .....	105

3.4.2.3 กลยุทธ์การสร้างความร่วมมือการบริหารจัดการภัยพิบัติในเหตุการณ์เฮอริเคนคาทรีน่า 2005 .....	106
3.4.3 สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์กรณีพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013.....	108
3.4.3.1 ลักษณะของสถาบันบริหารจัดการภัยพิบัติ .....	110
3.4.3.2 ความเป็นสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์ .....	111
3.4.3.3 กลยุทธ์การสร้างความร่วมมือการบริหารจัดการภัยพิบัติในเหตุการณ์พายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013 .....	113
3.5 วิเคราะห์เทียบเคียงองค์ประกอบเชิงสถาบันจากบทเรียนต้นแบบของการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับสากล: ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์.....	115
2.รูป 123	
แบบความ .....	123
สัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลก .....	123
เปลี่ยนทรัพยากร .....	123
3.การแบ่งปันการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ .....	127
3.5.1 องค์ประกอบเชิงสถาบันด้านกฎระเบียบ กติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ.....	129
3.5.2 องค์ประกอบเชิงสถาบันด้านรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากร.....	132
3.5.3 องค์ประกอบเชิงสถาบันด้านการแบ่งปันการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ.....	135
บทที่ 4 กฎ กติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2554.....	137
4.1 พัฒนาการของกฎกติกการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย .....	137
4.1.1 ปัญหาภัยพิบัติและพัฒนนาการของการบริหารจัดการของประเทศไทย.....	137

4.1.1.1	ข้อจำกัดของพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 กับการ ตอบสนองปัญหาภัยพิบัติ .....	143
4.1.1.2	ปัญหาภัยพิบัติของประเทศไทยกับความต้องการบูรณาการ.....	145
4.1.1.3	การยกระดับความสำคัญของปัญหาภัยพิบัติผ่านการก่อตั้งหน่วยงานตาม การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2545 .....	145
4.1.1.4	กระบวนการกำหนดนโยบายและผู้กำหนดนโยบายในพระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 .....	149
4.2	ลักษณะของกติกาในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย พ.ศ.2553-2554 .....	151
4.2.1	กติการัฐธรรมนูญ (Constitutional Rule) ของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติ อุทกภัยของประเทศไทย: พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.....	151
4.2.1.1	โครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ.....	151
4.2.1.2	ความต่อเนื่องทางนโยบายการบริหารจัดการ.....	152
4.2.1.3	ทางเลือกของกติกาในการบริหารจัดการ.....	154
4.2.2	กติการวมหมู่ (Collective-Choice Rule) ของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติ อุทกภัยของประเทศไทย: แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557.....	157
4.2.2.1	โครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ.....	157
4.2.2.2	ความต่อเนื่องทางนโยบายการบริหารจัดการ.....	158
4.2.2.3	การให้ทางเลือกของกติกาในการบริหารจัดการ .....	160
4.2.2.4	กติการวมหมู่ย่อยของสถาบันการบริหารจัดการ: แผนการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 หมวดการบริหารจัดการ อุทกภัย วาตภัย โคลนถล่ม .....	161
4.2.3	กติกาในการปฏิบัติการ (Operational Rule) การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของ ประเทศไทย พ.ศ.2553-2554 .....	162

4.2.3.1 กติกาและโครงสร้างการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน ในสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554.....	163
4.2.3.2 กฎกติกาและโครงสร้างการบริหารจัดการของเทศบาลนครหาดใหญ่ใน สถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553.....	168
4.2.3.3 กฎกติกาและโครงสร้างการบริหารจัดการของเทศบาลนครปากเกร็ดใน สถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554.....	177
4.4 การวิเคราะห์เชิงสถาบันผ่านนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย.....	185
4.4.1 กรอบกติกา โครงสร้างอำนาจของการบริหารจัดการ และการกำกับและแทรกแซง..	188
4.4.2 กรอบรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และเกมการเปลี่ยนทรัพยากรในการ บริหารจัดการ.....	192
4.4.3 กรอบผู้นำ และกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ.....	194
บทที่ 5 รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการบริหาร จัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554.....	196
5.1 ปัญหาและทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการ.....	196
5.1.2 กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่: ปัญหาและทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการภัย พิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553.....	205
5.1.3 กรณีเทศบาลนครปากเกร็ด: ปัญหาและทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการภัย พิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553.....	212
5.2 กติกาการปฏิบัติการเพื่อตอบสนองสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554.....	219
5.2.1 กรณีศึกษากติกาการปฏิบัติการเพื่อตอบสนองสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2554 ของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน จ.ลพบุรี.....	219
5.2.1.1 ผลกระทบของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ส่งผลต่อการทำงานของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และแผนการปฏิบัติการ.....	219
5.2.1.2 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 กับการ เป็นทางเลือกให้กับตัวแสดงในการปฏิบัติ.....	220

5.2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนปฏิบัติการตอบสนองสถานการณ์กับแผนการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 .....	222
5.2.2 กรณีศึกษาการปฏิบัติการเพื่อตอบสนองสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553 ของพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.หาดใหญ่ .....	222
5.2.2.1 ผลกระทบของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ส่งผลต่อการทำงานของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และแผนการปฏิบัติการในสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ.2553.....	222
5.2.2.2 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 กับการ เป็นทางเลือกให้กับตัวแสดงในการปฏิบัติ.....	224
5.2.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนปฏิบัติการตอบสนองสถานการณ์กับแผนการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557.....	225
5.2.3 กรณีศึกษาการปฏิบัติการเพื่อตอบสนองสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2554 ของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี.....	226
5.2.3.1 ผลกระทบของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ส่งผลต่อการทำงานของแผนการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และแผนการปฏิบัติการในสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ.2554.....	226
5.2.3.2 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 กับการ เป็นทางเลือกให้กับตัวแสดงในการปฏิบัติ.....	227
5.2.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจริงเพื่อตอบสนอง สถานการณ์กับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 .....	228
5.3 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร .....	230
5.3.1 กรณีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ของสถาบันบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล เขาสมอคอน.....	230

5.3.2 กรณีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ .....	233
5.3.3 กรณีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด .....	235
5.4 การตัดสินใจของตัวแสดงหลักในการตอบสนองสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยพ.ศ.2553- 2554 .....	237
5.4.1 การตัดสินใจขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนในการตอบสนอง สถานการณ์ .....	238
5.4.1.1 ความคาดหวังต่อประโยชน์ในการให้ความร่วมมือของตัวแสดง .....	238
5.4.1.2 ความคาดหวังต่อต้นทุนในการให้ความร่วมมือของตัวแสดง .....	240
5.4.1.3 บรรทัดฐานภายในและโอกาสในมุมมองของตัวแสดง .....	245
5.4.2 การตัดสินใจของเทศบาลนครหาดใหญ่ในการตอบสนองสถานการณ์ .....	247
5.4.2.1 ความคาดหวังต่อประโยชน์ในการให้ความร่วมมือของตัวแสดง .....	247
5.4.2.2 ความคาดหวังต่อต้นทุนในการให้ความร่วมมือของตัวแสดง .....	249
5.4.2.3 บรรทัดฐานภายในและโอกาสในมุมมองของตัวแสดง .....	252
5.4.3 การตัดสินใจของเทศบาลนครปากเกร็ดในการตอบสนองสถานการณ์ .....	255
5.4.3.1 ความคาดหวังต่อประโยชน์ในการให้ความร่วมมือของตัวแสดง .....	255
5.4.3.2 ความคาดหวังต่อต้นทุนในการให้ความร่วมมือของตัวแสดง .....	259
5.4.3.3 บรรทัดฐานภายในและโอกาสในมุมมองของตัวแสดง .....	265
5.5 บทวิเคราะห์รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรใน การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 - 2554: องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอ คอน เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครปากเกร็ด .....	269
บทที่ 6 ผู้นำและกลยุทธ์การรักษาความเป็นสถาบันกับการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงใน การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 .....	280
6.1 ภาวะผู้นำในการบริหารจัดการสถานการณ์ .....	281

6.1.1	ภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน .....	281
6.1.2	ภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหาดใหญ่ .....	283
6.1.3	ภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเทศบาลนครปากเกร็ด.....	285
6.2	กลยุทธ์การรักษาสถาบันในสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 .....	287
6.2.1	กลยุทธ์การรักษาสถาบันในสถานการณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน .	287
6.2.2	กลยุทธ์การรักษาสถาบันในสถานการณ์ของเทศบาลนครหาดใหญ่.....	292
6.2.3	กลยุทธ์การรักษาสถาบันในสถานการณ์ของเทศบาลนครปากเกร็ด.....	294
6.3	บทวิเคราะห์ผู้นำและกลยุทธ์การรักษาความเป็นสถาบันกับการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่าง ตัวแสดงในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554.....	299
บทที่ 7	การวิเคราะห์เชิงสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย พ.ศ.2553 และ 2554.....	305
7.1	นัยสำคัญและพัฒนาการของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย.....	308
7.1.1	พัฒนาการของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย.....	309
7.1.2.1	การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย .....	314
7.1.2.2	หลักการกำหนดอำนาจและขอบเขตการปกครอง.....	315
7.1.2.3	การใช้ตำแหน่งกำหนดหน้าที่.....	316
7.1.2.4	ความสัมพันธ์ทางการปกครองแบบการจัดวางอำนาจหน้าที่ .....	317
7.1.3	ความเป็นสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย.....	317
7.1.3.1	การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นทางนโยบายภัยพิบัติเข้ากับ ประเด็นทางความมั่นคงและการพัฒนาของรัฐ .....	317
7.1.3.2	การยกระดับตัวแสดงหลักในโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ .....	318
7.1.3.3	แนวทางการตัดสินใจภายใต้ทางเลือกของสถาบัน.....	320
7.1.4	วิเคราะห์สถาบันแบบระบบราชการใหม่ผ่านการพิจารณาองค์ประกอบเชิงสถาบัน ในแง่กฎ กติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ .....	321



7.1.4.1 องค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่กฎ กติกา และโครงสร้างอำนาจทางการ บริหารจัดการ .....	321
7.1.4.2 องค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่กฎ กติกา และโครงสร้างอำนาจทางการ บริหารจัดการ กับการสร้างรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและ เกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในระดับพื้นที่ .....	322
7.2 ลักษณะและองค์ประกอบเชิงสถาบันการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยในกรณีการ บริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553 และ พ.ศ.2554 กรณีองค์การบริหารส่วน ตำบลเขาสมอคอน จ.ลพบุรี, เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา, เทศบาลนครปากเกร็ด จ. นนทบุรี.....	324
7.2.1 วิเคราะห์ลักษณะสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในเหตุการณ์ภัยพิบัติ อุทกภัย พ.ศ.2553 - 2554 .....	325
7.2.1.1 สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่องค์การบริหารส่วน ตำบลเขาสมอคอนในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554: ลักษณะ สถาบันแบบระบบราชการ .....	325
7.2.1.2 สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติเทศบาลนครหาดใหญ่ในเหตุการณ์ภัย พิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553: ลักษณะสถาบันแบบบูรณาการตามอำนาจหน้าที่ 326	
7.2.1.3 สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติเทศบาลนครปากเกร็ดในเหตุการณ์ภัย พิบัติอุทกภัย .....	328
7.2.2 การคำนวณทางเลือกของตัวแสดงในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน จ.ลพบุรี, เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา, เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี.....	330
7.2.2.1 ด้านประโยชน์ที่คาดหวัง (Benefit Expected).....	332
7.2.2.2 ด้านต้นทุนที่คาดหวัง (Cost Expected).....	334
7.2.2.3 ด้านบรรทัดฐานภายใน (Internal Norm).....	336

7.2.3 การเทียบเคียงองค์ประกอบเชิงสถาบันในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553-2554 กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน จ.ลพบุรี, เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา, เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี.....	337
7.2.2.1 องค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่ของกฎ กติกาและโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ .....	345
7.2.2.2 องค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่ของรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากร .....	351
7.2.2.3 องค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่ของการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงภาวะผู้นำ และความเป็นสถาบันขององค์การ.....	354
7.2.2.4 ลักษณะและองค์ประกอบเชิงสถาบันในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 -2554 กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน จ.ลพบุรี, เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา, เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี .....	359
7.3 ความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในเชิงสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยใน พ.ศ. 2553 – 2554 กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน จ.ลพบุรี, เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา, เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี.....	362
7.3.1 โครงสร้างการบริหารจัดการกับการสร้างความร่วมมือระหว่างตัวแสดง.....	363
7.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมกับการจัดการความร่วมมือ .....	365
7.4 การพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย .....	367
7.4.1 การวิเคราะห์เชิงสถาบันเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทย มองผ่านกรณีศึกษาการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554.....	368
7.4.2 ถอดบทวิเคราะห์สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติสากลเพื่อพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย .....	375
บทที่ 8 ข้อเสนอต่อการพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย.....	379
8.1 บทสรุปการศึกษา การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ.2553 - 2554.....	379
8.2 ข้อเสนอของการพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย .....	382

8.3 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป.....	386
รายการอ้างอิง .....	394
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	396



## บทที่ 1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

### 1.1 บทนำของการศึกษา

#### 1.1.1 ปัญหาภัยพิบัติในฐานะปัญหาสาธารณะ

ภัยพิบัติถือเป็นปัญหาสาธารณะรูปแบบหนึ่งที่มีรูปแบบของปัญหาที่สลับซับซ้อนและเป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่กับประชาชนจำนวนมาก<sup>1</sup> ความสลับซับซ้อนของปัญหาดังกล่าวเชื่อมโยงกับรูปแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติในแต่ละครั้งซึ่งเกิดขึ้นในลักษณะที่แตกต่างกันตามสภาพปัญหา มากกว่าที่จะอาศัยรูปแบบการบริหารจัดการในลักษณะตายตัว ด้วยเหตุนี้ปัญหาภัยพิบัติจึงเป็นตัวแทนของปัญหาสาธารณะใหม่ที่สลับซับซ้อนทั้งในด้านการก่อตัวของปัญหา ด้านผลกระทบต่อสังคมรวมถึงด้านการพัฒนาแนวทางเพื่อการบริหารจัดการ (ทวิดา กมลเวชช, 2554, น. 20-39) ปัญหาภัยพิบัติจึงมีความผูกโยงกับนโยบายสาธารณะในแง่ของเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคม และรัฐได้ให้ความสำคัญและกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างในฐานะที่รัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ในการจัดบริการพื้นฐานด้านความมั่นคงปลอดภัยให้กับสังคม

#### 1.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ

กล่าวได้ว่ารัฐเป็นตัวแสดงหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติเพราะการบริหารจัดการดังกล่าวถือเป็นบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐในแง่ของการรักษาความสงบเรียบร้อยให้กับสังคม เนื่องจากปัญหาภัยพิบัติอาจนำไปสู่ความขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากรกันระหว่างตัวแสดงในสังคม ด้วยเหตุนี้รัฐจึงได้รับความชอบธรรมให้มีสิทธิอำนาจในการบริหารจัดการภัยพิบัติเพื่อให้เกิดความทั่วถึงและความเท่าเทียมในการดูแลจัดสรรและกระจายทรัพยากรเพื่อบริหารจัดการปัญหาดังกล่าว เช่น ในขั้นตอนของการฟื้นฟูบูรณะได้กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่แต่ละระดับเช่น หน่วยงานในพื้นที่ของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553b, น.83)

---

<sup>1</sup> เช่นในปี 2549 มีประชาชนได้รับบาดเจ็บจำนวน 1,462 คน เสียชีวิตจำนวน 446 คน มีมูลค่าความเสียหายกว่า 9,627.41 ล้านบาท และตั้งแต่ปี พ.ศ.2547-2551 และในช่วงระยะปี พ.ศ.2547-2551 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557. หน้า 3-16. รัฐโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทำเรื่องขอเงินอุดหนุนจากราชการ งบกลางเพื่อจ่ายเงินอุดหนุนจากราชการสำหรับช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากอุทกภัยกรณีฉุกเฉิน ประจำปี 2554 จำนวน 8,416,365,853.08 บาท. เอกสารการขออนุมัติเงินงบกลางจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อขอใช้เงินอุดหนุนจากราชการในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554 แยกตามประเภทภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน. สืบค้นจากเว็บไซต์ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. [http://122.155.1.145/inner.help-4.49/download/inner\\_1241](http://122.155.1.145/inner.help-4.49/download/inner_1241). วันที่ 23 พฤศจิกายน 2559.

รัฐกับการบริหารจัดการภัยพิบัติยังมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นกล่าวคือการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นตัวสนับสนุนการใช้อำนาจของรัฐบาลในการสร้างเสถียรภาพและความชอบธรรมให้แก่ตนในการทำหน้าที่รักษาความมั่นคงปลอดภัยให้กับประชาชน ขณะเดียวกันสภาพปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากการปฏิสัมพันธ์กันของสาเหตุปัญหาที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนจึงต้องการทรัพยากรที่หลากหลายเพียงพอต่อการบริหารจัดการกับปัญหา เหตุผลทั้งหมดนี้ทำให้รัฐต้องเป็นตัวแสดงหลักในการระดมทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการและจำต้องอาศัยอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารจัดการกับสังคมเพื่อตอบสนองกับปัญหาโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

### 1.1.3 รัฐไทยกับภัยพิบัติอุทกภัย

เนื่องด้วยลักษณะทางกายภาพส่งผลให้รัฐไทยต้องประสบกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยบ่อยครั้ง ภัยพิบัติอุทกภัยซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากน้ำ อันมีสาเหตุมาจากฝนตก น้ำล้นตลิ่ง การหนุนของน้ำทะเล และการไหลบ่าของน้ำเหนือ เป็นต้น สภาพภัยพิบัติจะเกิดขึ้นจากการผสมผสานกันระหว่างความตึงเครียดของสถานการณ์และความไร้ขีดความสามารถของมาตรการในการจัดการปัญหาจนส่งผลให้เกิดความสูญเสียทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นวงกว้าง

พัฒนาการของปัญหาภัยพิบัติและแนวทางการบริหารจัดการของรัฐไทยตามแผนภาพที่ 1.1 สะท้อนให้เห็นนัยสำคัญของการปรับทิศทางการบริหารจัดการตามปัญหาที่เกิดขึ้น แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยจึงอยู่ที่การปรับและจัดวางโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยให้สามารถสร้างความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในการบริหารจัดการปัญหาในสถานการณ์จริงได้ ผู้ศึกษาเรียกปรากฏการณ์ภาพรวมดังกล่าวเป็น “การเปลี่ยนผ่านทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทย (Transition of flood disaster management in Thailand)”<sup>2</sup> โดยแบ่งได้เป็นสี่ช่วงการบริหารจัดการ

ช่วงที่ 1 การบริหารจัดการแบบระบบราชการ พ.ศ.2457-2540 (Bureaucratic administration 1914-1997) การจัดการสาธารณภัยของรัฐไทยรวมถึงปัญหาอุทกภัยอยู่ในภารกิจด้านความมั่นคงภายในของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย การบริหารจัดการในช่วงเวลานี้มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการบริหารและใช้กลไกของหน่วยงานเดียวในการบริหารจัดการสาธารณภัย

ช่วงที่ 2 ระบบราชการถูกห่อหุ้มด้วยแนวคิดธรรมาภิบาลที่ดี พ.ศ.2540-2553 (bureaucracy is wrapped by good governance 1997-2010) หลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ รัฐไทย

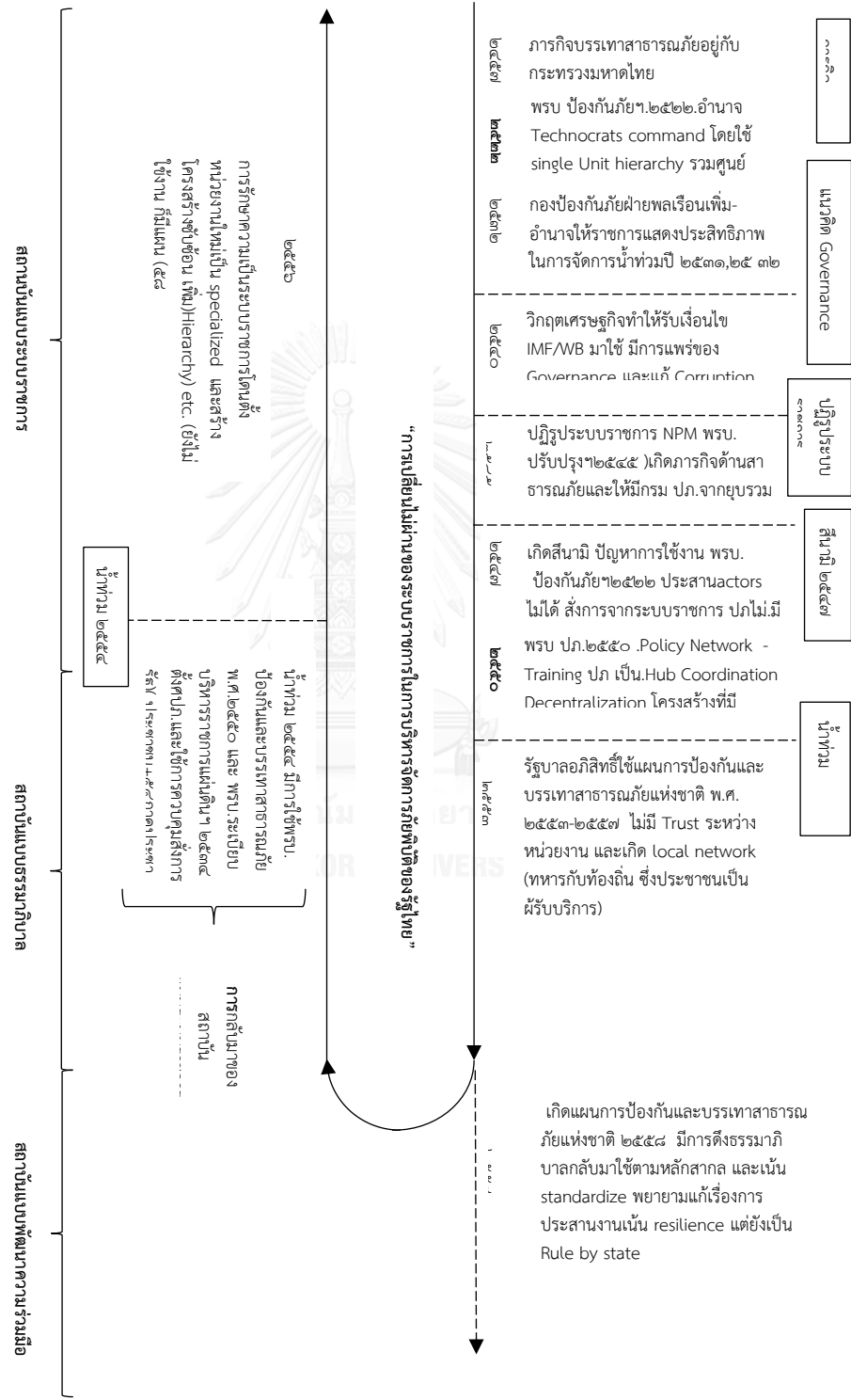
<sup>2</sup> การศึกษาพัฒนาการการบริหารจัดการภัยพิบัติในฐานะการเปลี่ยนผ่านทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยนี้ ผู้ศึกษาได้รับแรงบันดาลใจและความสนใจในส่วนนี้จากบทความวิชาการของ พิทยา บวรวัฒนา(๒๐๐๕) ที่ได้นำเสนอการเปลี่ยนผ่านของการพัฒนาระบบราชการไทยและแบ่งการอธิบายการเมืองและการบริหารราชการของไทยออกเป็นช่วงเวลา Bowornwathana, B. (๒๐๐๕). Administrative reform and tidal waves from regime shifts: Tsunamis in Thailand's political and administrative history. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, ๒๗(๑), ๓๗-๕๒.

ถูกกดดันโดยเงื่อนไขจากองค์ระหว่างประเทศทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการขึ้นในปี 2545 การเปลี่ยนแปลงนี้มีนัยสำคัญกับการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยด้วยการก่อตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อเป็นตัวแสดงหลักในการกิจดังกล่าว และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการปรับปรุงกฎหมายด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยจากพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ไปสู่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 โดยมีสาระสำคัญอยู่ที่การเน้นการบูรณาการทางนโยบายเพื่อนำไปสู่การประสานทรัพยากรระหว่างตัวแสดงในทางปฏิบัติและการเพิ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเป็นตัวแสดงหลักในพื้นที่บริหารจัดการ

ช่วงที่ 3 การกลับมาของระบบราชการ พ.ศ.2554-2557 (bureaucracy throwback 2011-2014) ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยใหญ่ในปี พ.ศ.2554 สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารสถานการณ์แบบระบบราชการได้กลับมาเป็นหลักปฏิบัติของการบริหารจัดการอีกครั้ง ดังจะเห็นได้จากกรณีที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตัดสินใจใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ตั้ง ศปภ. ขึ้นเป็นหน่วยบัญชาการและใช้อำนาจตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ในการควบคุมสั่งการ โดยหลังจากสถานการณ์สิ้นสุดลงรัฐบาลได้พยายามรักษาความเป็นระบบราชการให้กับการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยด้วยการออกแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย ซึ่งแผนได้เพิ่มโครงสร้างราชการอีกสายหนึ่งในการบริหารจัดการทำให้โครงสร้างและลำดับขั้นของการปฏิบัติการจึงยิ่งซับซ้อนขึ้น

ช่วงที่ 4 การแพร่เข้ามาของแนวคิดธรรมาภิบาลการบริหารจัดการภัยพิบัติใน พ.ศ.2558-ปัจจุบัน(Disaster Risk Governance 2015) ประเทศไทยได้ผลักดันแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ซึ่งเป็นแผนที่จัดทำขึ้นบนฐานคิดจากมาตรฐานสากล ได้แก่ ปฏิญญาเซนได (Sendai Declaration) ซึ่งนัยสำคัญของแผนฉบับนี้อยู่ที่การสร้างวัฒนธรรมธรรมาภิบาลความร่วมมือในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตามยังคงเกิดข้อจำกัดในการขับเคลื่อนอยู่เนื่องจากช่องว่างทางการบริหารจัดการปัญหาที่เปลี่ยนไม่ผ่านจากระบบราชการไปสู่การเป็นธรรมาภิบาล การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยรวมถึงยังขาดกลไกในการเชื่อมโยงรัฐกับสังคมเข้าร่วมเป็นเนื้อเดียวกันทางการบริหารจัดการ

แผนภาพที่ 1.1 พัฒนาการของปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยและแนวทางการบริหารจัดการของประเทศไทย



#### 1.1.4 ปัญหาการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในมุมมองเชิงสถาบัน

หากพิจารณาการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ด้วยมุมมองสถาบัน ผ่านประเด็นการตอบสนองปัญหา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ชัดความสามารถทางการบริหารจัดการของตัวแสดง และความยั่งยืนของการบริหารจัดการ (Ostrom, 1990) จะพบความลักลั่นกันระหว่างสองแนวคิดพื้นฐานทางการบริหารจัดการปัญหา คือ แนวคิดระบบราชการ และแนวคิดธรรมาภิบาล ซึ่งทั้งสองแนวคิดต่างถูกนำมาใช้ในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยในฐานะพัฒนาการเชิงประสิทธิผลทางการบริหารจัดการปัญหาของกันและกันอยู่ โดยในการศึกษานี้จะมุ่งเน้นอธิบายปัญหาความลักลั่นดังกล่าวผ่านการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยปี พ.ศ.2553 และ 2554 ดังนี้

(1) การตอบสนองปัญหา รัฐไทยเริ่มต้นสร้างการบริหารจัดการกับปัญหาดังกล่าวภายใต้กรอบแนวคิดแบบระบบราชการ (Bureaucracy) จากกรอบคิดแบบเวเบอร์เรียน (Weberian Approach) โดยแนวทางการบริหารจัดการแบบระบบราชการมุ่งเน้นการกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อคาดหวังให้สถานการณ์เกิดความเป็นระบบระเบียบและนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาคัดเจนได้ การทำงานของระบบราชการมีลักษณะการใช้อำนาจการบริหารจัดการแบบควบคุมและมุ่งสร้างความเป็นทางการให้กับองค์การที่เกี่ยวข้องกับปัญหา เพื่อที่รัฐจะสามารถแก้ไขปัญหาลดได้อย่างมีประสิทธิภาพและสร้างบริการสาธารณะในด้านดังกล่าวได้อย่างเท่าเทียม

พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 หมวด 2 สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในมาตรา 16, 17 ถือเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงให้เห็นว่ารัฐตั้งต้นการบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยระบบราชการ และเมื่อพิจารณาโครงสร้างการบริหารจัดการในสองส่วน คือ บทบาทเชิงสิทธิอำนาจของตัวแสดง และกระบวนการบริหารจัดการในโครงสร้างความสัมพันธ์ที่แสดงความเป็นระบบราชการทางการบริหารจัดการแล้วจะพบว่า โครงสร้างการบริหารจัดการเน้นการใช้อำนาจแบบควบคุมสั่งการในการปฏิบัติโดยมีกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) เป็นหน่วยงานเดียวที่ใช้อำนาจควบคุมสั่งการการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย(สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550a)

อย่างไรก็ตาม การใช้ระบบราชการทำหน้าที่บริหารจัดการภัยพิบัติได้มีประสิทธิภาพขององค์การเข้ากับการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการด้วยรูปแบบระบบราชการ ดังจะเห็นได้จากการใช้สายการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยในแต่ละระดับรับผิดชอบบริหารจัดการปัญหา และแยกส่วนความสัมพันธ์ของตัวแสดงดังกล่าว ออกจากพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นและการเมืองในระบบเพื่อให้ระบบราชการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การบริหารจัดการภัยพิบัติที่ตั้งต้นจากความพยายามตอบสนองปัญหาจึงมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่ชัดเจน เป็นทางการ และผูกขาดอำนาจไว้กับกระทรวงมหาดไทยซึ่งคงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเพียงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น



ทิศทางการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบระบบราชการกลายเป็นหลักสำคัญของการบริหารจัดการจัดการภัยพิบัติและได้พยายามปรับโครงสร้างการบริหารจัดการตามสภาพปัญหาที่เผชิญมาอย่างสม่ำเสมอ กระทั่งกระแสแนวคิดธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance)<sup>3</sup> ซึ่งเป็นแนวคิดที่เน้นการปรับปรุงการจัดบริการสาธารณะด้วยหลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักประสิทธิภาพ ได้ก้าวเข้ามาเป็นพื้นฐานให้การปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ.2545 ดังจะเห็นได้จาก กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยถูกก่อตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการในยุคนั้น พ.ศ.2545 (ตามหลักการบริการจัดการภาครัฐแนวใหม่) เพื่อรองรับการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติของประเทศ และเพื่อปรับตัวต่อการพัฒนามุมมองต่อปัญหาภัยพิบัติของแนวคิดดังกล่าว โดยยุบรวมกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (กรมการปกครอง) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) กองสงเคราะห์ผู้ประสบภัย (กรมประชาสงเคราะห์) และส่วนงานด้านช่างพื้นฐาน (กรมการพัฒนาชุมชน) (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558b) อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวให้ความสำคัญกับการพัฒนาแนวทางการจัดโครงสร้างสถาบันโดยมุ่งพิจารณาไปที่ภารกิจ (function) ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ด้านการรองรับปัญหามากกว่าพิจารณาไปที่ความเชี่ยวชาญเฉพาะ (specialization) ตามความต้องการของปัญหาภัยพิบัติ การปฏิรูประบบราชการจึงยังสะท้อนมุมมองต่อปัญหาภัยพิบัติของรัฐไทยในแบบปัญหาสาธารณะทั่วไปที่อาศัยการแก้ไขกลไกของระบบราชการ

แต่กระนั้น แม้ว่าระบบราชการจะมีการปรับตัวขยายฐานทรัพยากรด้วยการยุบรวมหน่วยงาน แต่ยังมีอาศัยตัวแสดงภาครัฐเป็นตัวแสดงหลักในการจัดการกับปัญหาทั้งที่ตัวแสดงเหล่านั้นไม่ได้สร้างการเรียนรู้ให้กับรัฐโดยตรงเช่นเดียวกับที่ตัวแสดงทางสังคมเผชิญ การรับรู้และความเข้าใจต่อปัญหาของรัฐเพียงฝ่ายเดียวจึงไม่อาจครอบคลุมปัญหาทั้งหมดได้ ดังเหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิในพื้นที่จังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันเมื่อ พ.ศ.2547 ได้สร้างความเสียหายจำนวนมากเนื่องจากความคลั่งกันระหว่างสภาพปัญหาที่สลับซับซ้อนกับโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบระบบราชการตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่ของการระดมทรัพยากรแล้วพบว่าโครงสร้างการบริหารจัดการตามกฎหมายและแผนชาติกลับเป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติการ

<sup>3</sup> OECD ได้ให้ความหมายของคำว่า Good Governance คือลักษณะของสถาบันจากการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบ นิติธรรม ประสิทธิภาพ เป็นต้น บริบทการจัดการของรัฐในมิติของ Good Governance นี้ให้ความสำคัญกับปัญหาคอร์รัปชันด้วยการตระหนักถึงหลักนิติธรรม Good Governance, Glossary of statistical terms. <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=๗๒๓๗>. สืบค้นวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๐. ซึ่งเมื่อเทียบเคียงได้กับการให้ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลที่ดีของรัฐไทยจากความหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นตัวตั้งต้นของการผลักดันแนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ ดังนั้นในงานชิ้นนี้จึงใช้คำว่าธรรมาภิบาลในการแปลความหมายของ Good Governance แปลว่าธรรมาภิบาลที่ดี และคำว่า Governance ซึ่งเป็นคำในเชิงกรอบแนวคิดทฤษฎีแปลความหมายเป็นคำว่าธรรมาภิบาล

เหตุเป็นเพราะโครงสร้างการบริหารจัดการไม่สามารถล้าเลียงทรัพยากรจากทุกฝ่ายได้ ขณะเดียวกัน โครงสร้างการบริหารจัดการแบบระบบราชการยังได้แบ่งแยกรัฐกับสังคมในการทำหน้าเพื่อควบคุม สถานการณ์ในภาวะวิกฤติ ทำให้รัฐไม่อาจปรับตัวตามสถานการณ์ภัยพิบัติอย่างเท่าทันได้ ด้วยเหตุ ดังกล่าวนี้ได้ทำลายความชอบธรรมของการจัดโครงสร้างระบบราชการในมุมมองแบบเวเบอร์เรียนให้ ลดทอนลงไป

บทเรียนจากเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้โครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติถูกปรับกระบวน ทศน์ใหม่ให้สอดคล้องกับบริบทสภาพปัญหาที่เปลี่ยนแปลง รัฐไทยได้พยายามผลักดันการ เปลี่ยนแปลงทิศทางการบริหารจัดการภัยพิบัติจากการสร้างความเป็นระบบราชการไปสู่การบูรณา การระหว่างหน่วยงานในการบริหารจัดการโดยหวังให้เกิดขีดความสามารถให้กับรัฐในการบริหาร จัดการทั้งในทางกระบวนการทำงานและในด้านทรัพยากร

ดังจะเห็นได้จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบการปฏิสัมพันธ์เชิงสิทธิอำนาจของตัวแสดง รัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยเน้นการบูรณาการประสานงานระหว่างตัวแสดงมากขึ้นทั้งใน แนวตั้งและแนวนอนในการปฏิบัติการ ด้วยการกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการแบบบูรณา การไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 เช่น การกำหนดให้มิ การบูรณาการตัวแสดงและแบบแผนการปฏิสัมพันธ์กันอย่างชัดเจนในแต่ละขั้นตอน และขยาย โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในการปฏิบัติการโดยยกระดับอำนาจสูงสุดที่เคยอยู่ภายใต้ตัว แสดงกระทรวงมหาดไทยทั้งในทางนโยบายและในทางปฏิบัติไปสู่การให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีเป็น ผู้นำการใช้อำนาจ (ในรูปของ กปภ.ช.) และขยายโครงสร้างอำนาจสำหรับภารระดมและจัดการ ทรัพยากรให้เหมาะสม ด้วยการเชื่อมโยงความสัมพันธ์แนวดิ่งให้ครอบคลุมถึงอำนาจของ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำสูงสุดเพื่อระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วนของรัฐ และลงลึกไปถึงองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นสถาบันการปกครองในระดับพื้นที่ให้ทำหน้าที่บริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติ ในฐานะความเป็นเจ้าของพื้นที่ปัญหาในอันดับแรก โครงสร้างการบริหารจัดการที่ออกแบบใหม่จึง สอดรับกับบริบทของปัญหาพร้อมสมัยมากขึ้น และทำให้การใช้อำนาจการบริหารจัดการภัยพิบัติของแต่ละ ตัวแสดงยังเกิดความหลากหลายและสร้างโอกาสในการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างกันมากขึ้นในการ ตอบสนองปัญหา(กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553b)

นอกจากนี้ การกำหนดบทบาทให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทำหน้าที่รับผิดชอบ การบริหารจัดการภัยพิบัติในฐานะหน่วยงานกลางของประเทศ เป็นการกำหนดสถานะให้กรมป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยเปรียบเสมือนผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติและทำให้เป็นหน่วยงานหลัก ในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานมากขึ้น การปรับเปลี่ยนสถานะดังกล่าวสะท้อนออกมา จากการปรับปรุงโครงสร้างภายในของกรมเอง เช่น การขยายจำนวนศูนย์การป้องกันและบรรเทาสา

ธารณภัยเขตจาก 12 เขต เป็น 18 เขต ในปี 2551 (กระทรวงมหาดไทย, 2551)<sup>4</sup> เพื่อประสานงาน และทรัพยากรระหว่างกรมในส่วนกลางกับจังหวัด เป็นต้น จะเห็นได้ว่า การตอบสนองปัญหาในเชิง โครงสร้างนโยบายและการก่อรูปสถาบันทางการบริหารจัดการมีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลง รูปแบบโครงสร้างอำนาจจากระบบราชการไปสู่ธรรมาภิบาลมากขึ้นด้วยการสร้างโครงสร้างที่ยืดหยุ่น ขึ้นเพื่อรองรับการบูรณาการทรัพยากรระหว่างหน่วยงาน

(2) *ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม* นโยบายแบบบูรณาการและการเสนอแนะการเพิ่ม ประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการด้วยการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดง แบบบูรณาการไม่อาจช่วยให้รัฐก้าวไปสู่ความร่วมมือทางการบริหารจัดการได้ในทางปฏิบัติโดยมี หลักฐานเชิงประจักษ์ปรากฏในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 และ 2554

ในยุคเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยในช่วงเดือนตุลาคมถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2553 (สมัย รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) เกิดขึ้นจากสภาพฝนตกหนักในบริเวณพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ของประเทศไทยทำให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้างทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ในแง่ ของการบริหารจัดการกับปัญหารัฐบาลได้อาศัยอำนาจและแนวปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และใช้แนวทางการดำเนินงานของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธาณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 เป็นกรอบนำการบริหารจัดการ รูปแบบการทำงานแบบเครือข่าย หน่วยงานรัฐจึงเกิดขึ้น แต่ทว่าการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงรัฐที่คล้ายคลึงก็ยังมีอาจสร้างความ ร่วมมือให้เกิดขึ้นได้เพราะแต่ละตัวแสดงถูกกำกับพฤติกรรมด้วยบรรทัดฐานที่ตัวแสดงยึดถือ ทรัพยากร สิทธิอำนาจ และผลประโยชน์ขององค์กร ดังจะเห็นได้จากความขัดแย้งระหว่างอำเภอ-กรม ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และจังหวัด-ท้องถิ่น-ทหารในพื้นที่จังหวัดชัยภูมิและจังหวัด นครราชสีมา ทำให้รัฐไม่อาจระดมทรัพยากรได้หลากหลายตามความต้องการของสภาพปัญหาและ ล่าช้าในการตอบสนองสถานการณ์ ส่งผลให้การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของตัวแสดงท้องถิ่นซึ่งเป็นปลายทางของการรับทรัพยากรหันมาอาศัยความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการมากกว่าการพึ่งพา อาศัยตัวแสดงทางการบริหารจัดการที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย เช่น ความสัมพันธ์ทางตรงระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับทหารในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา เป็นต้น (ศิริรักษ์ สิงหเสม, 2554) ขณะเดียวกันการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐแบบบูรณาการตามแผนการบริหารจัดการ ระดับชาติก็ไม่อาจสร้างประสิทธิภาพได้เนื่องจากรัฐเพียงแต่เชื่อมติดหน่วยงานต่างๆ หากใช้การสร้าง ความร่วมมือเพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกัน จนเป็นผลให้การทำงานของพระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

<sup>4</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2551. และ คำสั่งกรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยที่ 275/2551 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2551 ปรับปรุงโครงสร้างศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต จากเดิม 12 ศูนย์ฯ เขต เป็น 18 ศูนย์ฯ เขตให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551.

พ.ศ.2553-2557 ในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยในปี พ.ศ.2553 ยังไร้ประสิทธิภาพด้วยการก้าวไม่พ้นระบบราชการ และการสะท้อนความเป็นอุดมคติของแนวคิดแบบธรรมาภิบาลเมื่อโครงสร้างการบริหารจัดการเข้าสู่การปฏิบัติจริง

ในส่วนเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554 รูปแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแนวนโยบายแบบบูรณาการของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 เช่นเดียวกัน แต่การที่รัฐบาลหันกลับไปใช้การบริหารจัดการแบบระบบราชการยิ่งส่งผลให้การตอบสนองปัญหาทางไกลจากการใช้การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลมากขึ้น การเปลี่ยนผ่านจากการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยไปสู่การกระจายอำนาจเพื่อสร้างความร่วมมือจึงยิ่งถดถอยและไม่สร้างความยั่งยืนให้กับการบริหารจัดการ ดังพิจารณาได้จากเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยช่วง พ.ศ.2554 เกิดจากฝนตกหนักในพื้นที่ภาคเหนือและภาคกลางประกอบกับปัญหาในการไหลระบายน้ำที่พาดผ่านกรุงเทพมหานครศูนย์กลางการปกครองของรัฐจนทำให้ความเสียหายเป็นจำนวนมาก (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558c) สถานการณ์ดังกล่าวบังคับให้รัฐบาลต้องเข้ามามีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารจัดการกับปัญหาในทางปฏิบัติโดยอัตโนมัติ ("สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 6 กันยายน 2554. 6.การดำเนินการที่สำคัญของกระทรวงมหาดไทย.", 2554) มีการใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ในการจัดตั้งศูนย์ ศปก. และการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 31 ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งถือเป็นตัวนำการใช้สิทธิอำนาจที่ทำให้ทรัพยากรร่วมในการบริหารจัดการอยู่ภายใต้อำนาจของโครงสร้างส่วนบนแบบควบคุมสั่งการรวมศูนย์ในการตอบสนองปัญหา จึงเป็นสาเหตุให้โครงสร้างการบริหารจัดการขาดแบบแผนสำหรับการระดมทรัพยากรและการรองรับการมีส่วนร่วมจากภาคสังคมในฐานะหุ้นส่วนทางอำนาจในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว ("พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับ 2553,") นอกจากนี้ ความขัดแย้งในการประสานงานระหว่างตัวแสดงทั้งภายในโครงสร้างและภายนอกโครงสร้างการบริหารจัดการยังปรากฏอย่างเด่นชัดในพื้นที่ประสบภัย ทำให้เห็นว่ารูปแบบของการบริหารจัดการยังไม่อาจสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในการร่วมมือกันบริหารจัดการกับปัญหาได้ ดังเห็นได้จากการเรียกร้องกดดันและความพยายามเข้าถึงพื้นที่การตัดสินใจระดับนโยบายของภาคสังคม สื่อมวลชน ภาคประชาชน กลุ่มธุรกิจองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น ตลอดจนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมด้วยชุดวาทกรรมเช่น "เอาอยู่" เพื่อควบคุมมวลชนก็ไม่สามารถหยุดความโกลาหลและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สังคมได้เช่นกัน ความไร้ประสิทธิภาพของสถาบันจึงปรากฏขึ้นอีกครั้งในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐ แต่ทว่ารัฐกลับพยายามผลักดันให้แนวทางการแก้ไขปัญหายุทกภัยก้าวไปในทิศทางของแนวทางการระบบราชการ

(3) *ขีดความสามารถทางการบริหารจัดการของตัวแสดง* การทำงานของรัฐไทยภายใต้สถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยทั้งสองครั้งเป็นความพยายามสร้างขีดความสามารถด้วยทรัพยากร เหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 สะท้อนให้เห็นว่าเครือข่ายการบริหารจัดการที่จับมือกันในทางปฏิบัติกลับอยู่ในรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการแบบเน้นเฉพาะตัวแสดงภาครัฐและเป็นเพียงความสัมพันธ์แบบประสานงานในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย โครงสร้างการบริหารจัดการในรูปแบบดังกล่าวจึงมีลักษณะแข็งและไม่เปิดรับตัวแสดงใหม่ที่เข้ามาตามสถานการณ์ ดังตัวอย่างการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดชัยภูมิช่วง พ.ศ. 2553 ซึ่งมุ่งเน้นความสัมพันธ์ของเครือข่ายกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัด อำเภอก และท้องถิ่นในพื้นที่ โครงสร้างความสัมพันธ์เฉพาะหน่วยงานราชการที่เน้นการเลือกสร้างเครือข่ายจากความคล้ายคลึงของตัวแสดงทางการบริหารจัดการจึงทำให้ทรัพยากรทางการบริหารจัดการอยู่ในวงจำกัด

ขณะที่เหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554 ขีดความสามารถของตัวแสดงหลักการบริหารจัดการเพื่อสร้างการระดมทรัพยากรด้วยรูปแบบที่ต่างไปจากเหตุการณ์ใน พ.ศ.2553 ความรุนแรงของสถานการณ์เมื่อกระแสน้ำเข้าใกล้เขตพื้นที่กรุงเทพมหานครทำให้รัฐบาลตัดสินใจยกระดับการบริหารจัดการเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี การบริหารจัดการปัญหาจึงเกิดสถาบันทางการบริหารจัดการใหม่อีกรูปแบบหนึ่งขึ้น คือ ศูนย์อำนวยการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534<sup>5</sup> เพื่อเป็นศูนย์บัญชาการหลักในการประสานงานการให้ความช่วยเหลือแบบบูรณาการทุกภาคส่วน และมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานในระยะแรกพร้อมกับกำหนดให้โครงสร้างการทำงานของศูนย์เป็นแม่แบบโครงสร้างการทำงานในระดับจังหวัดที่ประสบเหตุอุทกภัยและกำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางตามพระราชบัญญัติทำหน้าที่ระดมทรัพยากรรองรับการบริหารจัดการ

(4) *ความยั่งยืนทางการบริหารจัดการ* เหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยปี พ.ศ.2553 และ 2554 สร้างการพัฒนาความเป็นสถาบันในการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน หลังกรณีเหตุการณ์ พ.ศ.2553 มีการเน้นการพัฒนาองค์กรอย่างกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยให้ขยายหน่วยงานย่อยเพื่อให้เกิดความพร้อมด้านทรัพยากรโดยมุ่งเน้นไปที่การเสริมบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศูนย์ป้องกันและ

<sup>5</sup> ให้ตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ในวันที่ 8 ตุลาคม 2554 ที่สนามบินดอนเมือง ปฏิบัติราชการ 24 ชม. จากอำนาจตามมาตรา 11(3) ว่าด้วยการให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัด กระทรวง กรม และส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอื่น และ (9) เป็นการขยายอำนาจของนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการอื่นๆ ตามระเบียบ(8) กำหนดให้วางการปฏิบัติราชการเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินรวดเร็วไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับ 2553 กำหนด. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 193/2554 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.). ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2554.

บรรเทาสาธารณภัยระดับเขตและเน้นการพัฒนาเครือข่ายรัฐและท้องถิ่นของพื้นที่ ขณะที่หลังเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554 มีความพยายามพัฒนาความเป็นสถาบันโดยเน้นการขับเคลื่อนการปรับหน่วยงานตามภารกิจการบริหารจัดการน้ำใหม่ (แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย) ("มติคณะรัฐมนตรี “อนุมัติและเห็นชอบตามที่คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ”,) แล้วจึงกลับไปสู่การใช้การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลอีกครั้งจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ 2558 อย่างไรก็ตามทั้งสองเหตุการณ์ไม่ได้ระบุถึงแนวทางการพัฒนาความเป็นพลเมืองให้กับภาคประชาสังคมเพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรม

**ตารางที่ 1 การบริหารจัดการเชิงสถาบันในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย 2553 และเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย 2554**

ประเด็นทางการอธิบาย		เหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย 2553	เหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย 2554
1.การ ตอบสนอง ปัญหา :	-โครงสร้างการ ระดม ทรัพยากร	โครงสร้างแบบบูรณาการ	โครงสร้างแบบระบบราชการ
	-โครงสร้างการ ปฏิบัติการ	ใช้โครงสร้างความสัมพันธ์- -ส่วนกลาง)ทางการปกครอง (ส่วนท้องถิ่น-ส่วนภูมิภาค	ใช้โครงสร้างแบบควบคุมสั่ง- การ (.มท -.ศปภ)
2. ความสัมพันธ์ รัฐ กับสังคม :	-ความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐ- สังคม	เกิดเครือข่ายความสัมพันธ์- ระหว่างรัฐท้องถิ่นกับตัวแสดง อื่นอย่างไม่เป็นทางการ ใน ระดับพื้นที่ เช่น ท้องถิ่นกับ ประชาชน ท้องถิ่นกับท้องถิ่น ท้องถิ่นกับทหารเป็นต้น	รัฐจากสังคมแยกออกจากกัน- ในการบริหารจัดการ เช่น รัฐ ส่วนกลางกำหนดแนวทาง ปฏิบัติ ภูมิภาคและท้องถิ่นนำ แนวทางไปปฏิบัติตามที่ ส่วนกลางกำหนด ท้องถิ่นบาง พื้นที่ทำหน้าที่เป็น เครื่องจักรกลปลายทางของ

ประเด็นทางการอธิบาย		เหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย 2553	เหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย 2554
			ส่วนกลางในการส่งทรัพยากรให้กับประชาชน
	เครื่องมือในการควบคุมสังคม	มีการผลิตสื่อเช่นเพลงปลุก-ความร่วมมือใจช่วยเหลือกันในสังคมโดย สื่อมวลชน	มีการผลิตวาทกรรมควบคุม-สถานการณ์โดยรัฐ เช่น การ ”เอาอยู่“ สร้างวาทกรรม
	-ความเป็นอิสระจากกันระหว่างรัฐกับสังคม	ต่ำ ทั้งโดยการสร้าง - ความสัมพันธ์ในทางกฎหมาย และการเมือง	สูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับการ-ยอมรับรัฐของพื้นที่
	ความ-รับผิดชอบต่อสังคม	ใช้กฎหมายกำหนดให้ตัว-แสดงร่วมดำเนินการเพื่อรับผิดชอบต่อสังคม	ใช้กฎหมายกำหนดให้ตัว-แสดงร่วมดำเนินการเพื่อความรับผิดชอบต่อสังคม
3.ขีด ความสาม ารถ ทางการ บริหาร จัดการ :	-ด้าน ทรัพยากร	ใช้ทรัพยากรของรัฐและ .มท-จากภาคสังคม เช่น ฤกษ์ชีพ เครื่องมือ กำลังพล ด้วยตัวแบบบูรณาการเฉพาะกิจ	ใช้ทรัพยากรของภาครัฐและ - เครือข่ายภาครัฐ และ ภาคเอกชน ทั้ง เงิน งาน คน เครื่องมือ เช่น การจ้าง ) หน่วยงานเอกชนTeam Group)
	กระบวนการ-ภายใน	-ใช้ความสัมพันธ์ทางการปกครอง ส่วน-ส่วนกลาง) ส่วนท้องถิ่น และเน้น-ภูมิภาค การสนับสนุนทรัพยากรลงสู่ (พื้นที่	-ใช้กระบวนการแบบระบบราชการ สร้างความเป็น) เครื่องจักรกลให้กับ กระบวนการลำเลียง (ทรัพยากรลงสู่พื้นที่

ประเด็นทางการอธิบาย		เหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย 2553	เหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย 2554
	บรรทัดฐานที่- ตัวแสดงยึดถือ	เน้นการสร้างการบูรณาการ - เพื่อกำกับให้การปฏิบัติงาน ของแต่ละหน่วยงานเป็นไปใน ทิศทางเดียวกันในทุกระดับชั้น ของโครงสร้างการบริหาร	เน้นการควบคุมสั่งการ การ - เคารพต่อตัวผู้นำและการให้ ความเหลือประชาชนเป็น หัวใจสำคัญในทุกระดับ
4.ความ ยั่งยืนของ การ บริหาร จัดการ	การพัฒนา- ประสิทธิภาพ และ ประสิทธิผล	พัฒนาองค์กรให้ขยาย - หน่วยงานย่อยเพื่อให้เกิด ความพร้อมด้านทรัพยากร (.ศูนย์เขตปภ)  -เน้นเครือข่ายรัฐและท้องถิ่น ของพื้นที่	-แนวทางการตั้งกระทรวงน้ำ แผนการบริหารจัดการภัย พิบัติอุทกภัยบทว่าด้วยการ บริหารจัดการน้ำ
	-การสร้าง ความเป็น พลเมืองโดยรัฐ	ไม่ปรากฏชัดเจน-	ไม่ปรากฏชัดเจน-

จากปรากฏการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยในช่วง พ.ศ.2553-2554 ได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามปรับตัวของรัฐผ่านโครงสร้างการบริหารจัดการแบบไม่ยั่งยืน ความล้มเหลวในการบริหารจัดการเมื่อเผชิญกับสถานการณ์จริงแสดงให้เห็นถึงการก้าวไม่พ้นจากแนวคิดระบบราชการของการบริหารจัดการ อีกทั้งแนวคิดธรรมาภิบาลยังคงเป็นแนวทางที่ห่างไกลสำหรับการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยเนื่องจากโครงสร้างการบริหารจัดการประสบปัญหาการสร้างแรงจูงใจในการให้ความร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงเนื่องจากความแตกต่างกันของตัวแสดง (ท้องถิ่น-ท้องที่) ในแง่ของเป้าหมายและความต้องการในความร่วมมือและความพร้อมรับผิดชอบหน้าที่ ตลอดจนการยอมรับในกติกาจากทุกฝ่าย ล้วนเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้ความร่วมมือไม่อาจเกิดขึ้นในการบริหารจัดการกับปัญหาภัยพิบัติอย่างแท้จริง (Rhodes, 1997)



### 1.1.5 ความสำคัญของแนวคิดการวิเคราะห์เชิงสถาบันกับการพัฒนาข้อเสนอในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย

แนวคิดการวิเคราะห์เชิงสถาบัน (Institutional Analysis approach) จึงเป็นข้อเสนอที่เกิดขึ้นจากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ซึ่งมีความสำคัญทั้งในแง่ของการสร้างความเป็นระบบราชการและนำพาการบริหารจัดการเดินทางไปสู่ธรรมาภิบาลมากขึ้นเพื่อสร้างขีดความสามารถให้กับรัฐในการบริหารจัดการด้วยการสร้างความร่วมมือระหว่างตัวแสดงเพื่อประโยชน์ในด้านทรัพยากร ลดช่องว่างที่เกิดจากความขัดแย้งและความไม่ไว้วางใจกันระหว่างรัฐกับสังคม รวมถึงลดโอกาสให้ตัวแสดงปฏิเสธความรับผิดชอบต่อสาธารณะในการบริหารจัดการปัญหาลง โดยสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติในที่นี้หมายความถึงการเป็นชุดของแบบแผน กติกา และหลักปฏิบัติที่กำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงในการสร้างความการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่อยู่ร่วมกันเมื่อเผชิญกับสถานการณ์ภัยพิบัติ เพื่อกำกับรักษาพฤติกรรมของตัวแสดงในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายด้านความร่วมมือตามที่การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยต้องการ แนวทางเชิงสถาบันจึงเข้ามาช่วยในการกำกับความเป็นอิสระและแรงจูงใจให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องเกิดความร่วมมือกันได้อย่างแท้จริงผ่านการสร้างความเป็นสถาบันร่วมกัน

จากความสำคัญของปัญหาได้สะท้อนนัยสำคัญที่ว่าประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยอยู่ที่การสร้างสถาบันและเลือกใช้อำนาจประกอบเชิงสถาบันที่จะนำไปสู่การสร้างความร่วมมือทางการบริหารจัดการระหว่างรัฐกับตัวแสดงอื่นๆ เพื่อรับมือกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย จากข้อสังเกตข้างต้นจึงเป็นเหตุให้การศึกษาวิจัยนี้ได้พยายามนำเสนอการวิเคราะห์เชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยคำถามการวิจัยที่ว่า *“การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยควรมีลักษณะสถาบันและองค์ประกอบเชิงสถาบันอย่างไร เพื่อนำไปสู่การเป็นสถาบันแห่งความร่วมมือในการบริหารจัดการ”* ซึ่งคำถามการวิจัยมีนัยสำคัญต่อการสร้างประสิทธิผลทางการบริหารจัดการ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ขีดความสามารถในการตอบสนองสถานการณ์ของตัวแสดง และความยั่งยืนของการบริหารจัดการ

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาลักษณะสถาบันและความเป็นสถาบันในเชิงนโยบายของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

1.2.2 เพื่อตรวจสอบลักษณะและองค์ประกอบเชิงสถาบันในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยในกรณีการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553 และ พ.ศ.2554

1.2.3 เพื่อเสนอการพัฒนาการออกแบบการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยผ่านการถอดองค์ประกอบเชิงสถาบัน ให้นำไปสู่การสร้างสถาบันแห่งความร่วมมือทางการบริหารจัดการตามกรอบธรรมาภิบาลการบริหารจัดการภัยพิบัติ

### 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

รูปแบบของการจัดการภัยพิบัติในเชิงสถาบันมีผลต่อการสร้างความร่วมมือทางการบริหารจัดการ งานวิจัยชิ้นนี้เป็นแนวทางการศึกษาเชิงสถาบันเพื่อสร้างการพัฒนา รูปแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติของรัฐไทยโดยมุ่งเน้นการพัฒนาสถาบันทั้งในเชิงโครงสร้างอำนาจและการบริหารจัดการ ตลอดจนตัวแสดงหลักทางการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางการบริหารภัยพิบัติของรัฐไทย ซึ่งการศึกษานี้จะอยู่ภายใต้การกำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาและขอบเขตด้านพื้นที่เป็นกรอบกำหนดขอบเขตของข้อมูลสำหรับการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา อยู่ภายใต้การศึกษาการบริหารจัดการภัยพิบัติเชิงสถาบันของประเทศไทยในช่วงของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้ในสถาบันจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในปี พ.ศ.2553 และ พ.ศ.2554 นอกจากนี้ในงานศึกษานี้ยังทำการศึกษาองค์ประกอบเชิงสถาบันของกรณีศึกษาสามประเทศในเหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งสำคัญอันได้แก่ การบริหารจัดการกรณีสึนามิของประเทศญี่ปุ่น การบริหารจัดการกรณีพายุเฮอริริเคนคาทรีนาของประเทศสหรัฐอเมริกา และการบริหารจัดการกรณีพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนของประเทศฟิลิปปินส์ การถอดองค์ประกอบเชิงสถาบันนี้เพื่อพัฒนาข้อเสนอการพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทย

ขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษา ในงานวิจัยได้เลือกศึกษาเฉพาะการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่เป็นตัวอย่างกรณีศึกษาของปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยสองรูปแบบซึ่งครอบคลุมกับความหมายของภัยพิบัติอุทกภัย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน (จังหวัดลพบุรี) เทศบาลนครปากเกร็ด (จังหวัดนนทบุรี) เป็นพื้นที่ประสบปัญหาอุทกภัยแบบครั้งคราว และเทศบาลนครหาดใหญ่ (จังหวัดสงขลา) เป็นพื้นที่ประสบปัญหาอุทกภัยซ้ำซาก ซึ่งพื้นที่สองรูปแบบทำให้ตัวแสดงที่เผชิญสถานการณ์ในพื้นที่มีมุมมองต่อปัญหาต่างกันและนำไปสู่แลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรและเกิดเป็นแบบแผนทางการบริหารจัดการร่วมกันตามมา โดยขอบเขตการศึกษาทั้งในด้านเนื้อหาและในด้านพื้นที่จะเป็นตัวกำหนดขอบเขตการตอบคำถามการวิจัยและนำไปสู่ข้อเสนอของการพัฒนาสถาบันให้กับการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทย

#### 1.4 รูปแบบวิธีการวิจัยการศึกษา

ในครั้งนี้เป็น การวิเคราะห์ตรวจสอบสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย โดยมุ่งเน้นช่วงปี พ.ศ.2553-2554 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ปัญหาอุทกภัยได้เข้าสู่การเป็นภัยพิบัติและสร้างความเสียหายต่อสาธารณชนอย่างชัดเจนและประเทศไทยเริ่มให้ความสนใจกับประเด็นปัญหาดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งในการศึกษานี้ตั้งคำถามว่า “การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยควรมีลักษณะของสถาบันและองค์ประกอบเชิงสถาบันอย่างไร เพื่อนำไปสู่ความเป็นสถาบันแห่งความร่วมมือในการบริหารจัดการ” การวิจัยนี้เลือกใช้การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative methodology) โดยในแง่การออกแบบระเบียบวิธีวิจัย การศึกษาวิจัยนี้เลือกใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ และตรวจสอบการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยโดยใช้การถอดบทเรียน (Lesson learned) เพื่อหาองค์ประกอบเชิงสถาบันจากกรณีศึกษาเป็นตัวนำการดำเนินการวิจัย การถอดบทเรียนสร้างขึ้นจากการใช้ข้อมูล (Data) จากเอกสารหลากหลายรูปแบบ เช่น งานวิชาการ ข่าว จดหมาย รายงานการประชุม หลักฐานเชิงประจักษ์อื่น ๆ และการสังเกตการณ์ร่องรอยความเสียหายในเชิงกายภาพและการบริหารจัดการของพื้นที่ รวมถึงใช้การสัมภาษณ์ตัวแสดงหลักในขอบเขตของเหตุการณ์แต่ละกรณี

ข้อมูลต่างๆถูกเก็บด้วยเครื่องมือสำหรับการศึกษาวิจัย ได้แก่ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เน้นที่กฎหมาย นโยบาย และเอกสารประเภทอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และการสัมภาษณ์ (Interview) ซึ่งแบ่งเป็นสามกลุ่มคือ ตัวแทนของจังหวัด ตัวแทนของท้องถิ่น และตัวแทนประชาชนในพื้นที่กรณีศึกษาเพื่อหาความน่าเชื่อถือให้กับข้อมูล รวมถึงการสังเกตการณ์พื้นที่ซึ่งเคยประสบกับภัยพิบัติอุทกภัยในกรณีศึกษา (Observation)

ในงานวิจัยได้เลือกกรณีศึกษาสองแบบ คือ กรณีตัวอย่างภายในประเทศและกรณีตัวอย่างของต่างประเทศ โดยกรณีศึกษาของประเทศไทยนำมาศึกษาตรวจสอบเพื่อทำการค้นหาลักษณะและความเป็นสถาบันในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย โดยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยเน้นศึกษาเฉพาะการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่เป็นตัวอย่งกรณีศึกษาของปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยสองรูปแบบซึ่งครอบคลุมกับความหมายของภัยพิบัติอุทกภัย ได้แก่ เทศบาลนครหาดใหญ่ (จังหวัดสงขลา) พ.ศ.2553 เป็นพื้นที่ประสบปัญหาอุทกภัยซ้ำซาก และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน(จังหวัดลพบุรี) เทศบาลนครปากเกร็ด (จังหวัดนนทบุรี) พ.ศ.2554 เป็นพื้นที่ประสบปัญหาอุทกภัยแบบครั้งคราว แบบแผนทางการบริหารจัดการร่วมกันในรูปแบบที่แตกต่างกัน

ตามมา ประกอบกับการบริหารจัดการปัญหาทั้งสองช่วงเวลาอยู่ภายใต้รัฐบาลที่ต่างกัน (พ.ศ.2553 อยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และ พ.ศ.2554 อยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ซึ่งมีรูปแบบการบริหารจัดการปัญหาต่างกันส่งผลให้นัยสำคัญของช่วงเหตุการณ์กรณีศึกษาที่เลือกจึงมีนัยสำคัญต่อการศึกษาในเชิงสถาบัน

ส่วนกรณีศึกษาการบริหารจัดการภัยพิบัติจากต่างประเทศที่สำคัญมาเป็นตัวแบบในการเรียนรู้เชิงสถาบันสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ การบริหารจัดการกรณีสึนามิของประเทศญี่ปุ่น 2011 การบริหารจัดการกรณีพายุเฮอริเคนคาทรีนาของประเทศสหรัฐอเมริกา 2005 และการบริหารจัดการกรณีพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนของประเทศฟิลิปปินส์ 2013 ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลกรณีศึกษาทั้งหมดผู้ศึกษาจะนำมาวิเคราะห์ในเชิงสถาบันโดยเน้นการค้นหาลักษณะสถาบันที่เหมาะสมกับประเทศไทย พร้อมทั้งถอดองค์ประกอบเชิงสถาบันที่นำไปสู่การสร้างการพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติ อุทกภัยให้แก่ประเทศไทยต่อไป

## 1.5 ประโยชน์การวิจัย

1.4.1 ทราบถึงลักษณะสถาบันและความเป็นสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

1.4.2 ทราบถึงลักษณะสถาบันและองค์ประกอบเชิงสถาบันในการจัดการภัยพิบัติ อุทกภัยของประเทศไทยในกรณีการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553 และ พ.ศ.2554

1.4.3 ได้ข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาการออกแบบการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย ผ่านการถอดองค์ประกอบเชิงสถาบันจากกรณีศึกษาทุกรูปแบบ ให้สามารถสร้างสถาบันแห่งความร่วมมือทางการบริหารจัดการตามกรอบธรรมาภิบาลการบริหารจัดการภัยพิบัติ

## 1.6 ความคาดหวังในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของไทยให้เกิดความยั่งยืนในทางสถาบัน โดยมุ่งเน้นการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการเชิงโครงสร้างกฎหมายและรูปแบบของการจัดการภัยพิบัติในทางปฏิบัติจริงเป็นหลัก ความมุ่งหวังทางการวิจัยเป็นความต้องการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติในฐานะตัวแทนปัญหาสาธารณะใหม่ด้วยการวิเคราะห์เชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติในแง่ของความสามารถสร้างความร่วมมือระหว่างตัวแสดงโดยเฉพาะรัฐกับสังคมให้มีขีดความสามารถในการจัดการปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้การศึกษายังพยายามเชื่อมโยงถึงการพัฒนาความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ด้วยการเสนอการวิเคราะห์เชิงสถาบัน (Institutional

Analysis and Development) เพื่อเป็นทางเลือกให้กับการแสวงหาและสร้างความรู้ ด้วยการพัฒนาจากการให้ความสำคัญกับหน่วยพื้นฐานการวิจัยเป็นระบบราชการไปสู่ความสนใจต่อรัฐในการศึกษาปรากฏการณ์สาธารณะ ซึ่งกรอบวิเคราะห์สถาบันจะช่วยขยายหน่วยการวิเคราะห์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้ลงลึกไปถึงระดับสังคมอันจะเป็นตัวช่วยให้การบริหารจัดการสาธารณะใหม่เช่นนี้บรรลุเป้าหมายทางด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงคุณภาพการจากศึกษาวิเคราะห์เชิงสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยนี้ยังคงคาดหวังการยอมรับให้ปัญหาภัยพิบัติเป็นตัวแทนของปัญหาสาธารณะใหม่เพื่อที่จะสามารถสร้างการพัฒนาองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ๆ ให้กับประเทศไทยต่อไป

### 1.7 คำสำคัญของการวิจัย

ภัยพิบัติอุทกภัย หมายถึง ปัญหาสาธารณูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นจากน้ำ อันมีสาเหตุมาจากฝนตก น้ำล้นตลิ่ง การหนุนของน้ำทะเล และการไหลบ่าของน้ำเหนือ เป็นต้น ซึ่งสภาพภัยพิบัติจะเกิดขึ้นจากการผสมผสานกันระหว่างความตึงเครียดของสถานการณ์และความไร้ขีดความสามารถของมาตรการในการจัดการปัญหาจนส่งผลให้เกิดความสูญเสียทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นวงกว้าง

สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย หมายถึง ลักษณะกติกา ชุดของแบบแผนการปฏิสัมพันธ์ และหลักปฏิบัติจากผู้นำและการปรับตัวขององค์กร ที่กำกับพฤติกรรมของตัวแสดงในแง่ของการเป็นโครงสร้างอำนาจและแบบแผนการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างตัวแสดง และเป็นเงื่อนไขการสร้างกลยุทธ์สนองต่อสถานการณ์ของตัวแสดงในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย โดยสถาบันจะทำหน้าที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเข้ากับสถานการณ์ตามที่เงื่อนไขการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของแต่ละพื้นที่ศึกษาต้องการ

องค์ประกอบเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย หมายถึง องค์ประกอบของสถาบันทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ประกอบด้วย องค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่กฎ กติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ องค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่รูปแบบการปฏิสัมพันธ์และเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดง และองค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่ภาวะผู้นำและกลยุทธ์ที่สัมพันธ์กับการตระหนักรู้ร่วมกันของตัวแสดง ซึ่งการผูกติดองค์ประกอบทั้งสามจะทำให้การบริหารจัดการเกิดความต่อเนื่องและยั่งยืนในเชิงสถาบัน

## บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะใช้แนวทางการคิดเชิงสถาบัน (Institutional Analysis) เพื่อวิเคราะห์ลักษณะของสถาบัน และความเป็นสถาบันทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2553-2554 ตามรายกรณีศึกษาทั้งในทางนโยบายและในตัวแบบการปฏิบัติ การทบทวนวรรณกรรมของงานชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งในการตอบคำถามการวิจัยที่ว่า “การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยควรมีลักษณะของสถาบันและองค์ประกอบเชิงสถาบันอย่างไร เพื่อนำไปสู่ความเป็นสถาบันแห่งความร่วมมือในการบริหารจัดการ”

การทบทวนวรรณกรรมได้เลือกกรอบการวิเคราะห์สถาบันสามกรอบมาใช้ในการวิเคราะห์งานชิ้นนี้ได้แก่ (1) กรอบการวิเคราะห์สถาบันแบบระบบราชการ (Weberian Institution/Bureaucracy) เป็นกรอบการวิเคราะห์ที่สัมพันธ์กับแนวคิดข้อเสนอการจัดโครงสร้างภาคสาธารณะ (2) กรอบการวิเคราะห์แบบธรรมาภิบาล (Governance Institution/ Good Governance) เป็นกรอบการวิเคราะห์ที่สัมพันธ์กับการเสนอการจัดการบริหารและการปกครองในรูปแบบใหม่ที่ต่างไปจากการใช้รูปแบบของระบบราชการแบบดั้งเดิม และ (3) กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันและการพัฒนา (Ostromian Institution/Institutional Analysis and Development Approach) เป็นแนวคิดที่เสนอต่อการวิเคราะห์การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทย โดยแนวคิดทั้งหมดนำมาเพื่อวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสถาบันและตรวจสอบสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของรัฐไทยในกรณีเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 และ พ.ศ.2554 เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามว่าสถาบันมีลักษณะอย่างไรที่นำไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่างตัวแสดงตั้งแต่ระดับรัฐลงไปถึงระดับชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

โครงสร้างของการทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดในการวิจัย แบ่งเป็น 4 ส่วน ดังนี้

### 2.1 กรอบแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะ

-กรอบการวิเคราะห์สถาบันแบบระบบราชการ (Weberian Institution/Bureaucracy)

-กรอบการวิเคราะห์แบบธรรมาภิบาล (Governance Institution/Good Governance)

-กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันแบบพัฒนาความร่วมมือ (Ostromian Institution/Institutional Analysis and Development Approach)

### 2.2 กรอบแนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติ

- กรอบกลยุทธ์โยโกฮามาและแผนปฏิบัติการเพื่อโลกที่ปลอดภัยกว่า 1994 (Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World 1994)
- กรอบเฮียวโกะเพื่อปฏิบัติการ 2005-2015 (Hyogo Framework for Action 2005- 2015)
- กรอบเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ 2015-2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)

### 2.3 กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันที่ใช้ในการศึกษา

- กฎระเบียบ กติกา การควบคุม โครงสร้างอำนาจและผู้นำการบริหารจัดการ
- รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากร
- บรรทัดฐานร่วมระหว่างตัวแสดง กลยุทธ์และนวัตกรรมการบริหารจัดการ

2.4 กรอบการศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ.2553-2554

## 2.1 กรอบแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะ

### 2.1.1 กรอบการวิเคราะห์สถาบันแบบระบบราชการ (Weberian Institution/ Bureaucracy) <sup>6</sup>

กรอบการวิเคราะห์สถาบันแบบระบบราชการเป็นการให้ภาพการอธิบายเกี่ยวกับสภาพของรัฐในการบริหารจัดการสาธารณะด้วยหลักความเป็นเหตุเป็นผลเพื่อให้เกิดมาตรฐานในการออกแบบและจัดการกับโครงสร้างขององค์กร(B. Guy Peters and Jon Pierre, 2007, pp. 88-89) ทำให้ตัวแบบองค์กรแบบระบบราชการจึงเป็นองค์กรที่มีอิทธิพลกับการสร้างกระบวนการบริหารจัดการตามหลักการนี้ทั้งจากลักษณะและกระบวนการในการผลิตบริการสาธารณะ

แนวการวิเคราะห์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากสมมติฐานที่อ้างถึงการจัดชุดโครงสร้างของสถาบันที่ทำหน้าที่กำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงที่อยู่ในโครงสร้างและตัวแสดงที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กับโครงสร้างระบบราชการเป็นกลไกในการช่วยให้เป้าหมายของรัฐบรรลุผลสำเร็จที่เน้นการจัดสรรทรัพยากรอย่างเท่าเทียมให้กับสังคมสมัยใหม่(Wasburn, 1982, pp. 17-30) ซึ่งในมุมมองของ Weber เองได้เผยแพร่นัยสำคัญของการทำงานของสถาบันนี้ว่าเป็นโครงสร้างและระบบพยายามตอบสนองสถานการณ์ด้วย

<sup>6</sup>Weberian means of or relating to the socioeconomic theories of Max Weber "Weberian." Merriam-Webster.com. Merriam-Webster, n.d. Web. 17 Nov. 2016. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/Weberian>

ที่หลายหลายน้อยและซับซ้อนต่ำ (Shafritz, Ott, & Jang, 2005, pp. 36-37; Wasburn, 1982, pp. 17-30) นอกจากนี้สถาบันอย่างระบบราชการยังมีความเสี่ยงที่จะมีการผูกขาดการใช้อำนาจของระบบด้วยอำนาจหน้าที่แบบกฎหมาย (Legal Authority) ด้วยเหตุเพราะอำนาจเช่นนี้มีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจกับสังคม ระบบราชการตามการแผ่ขยายที่สำคัญของ Max Weber จึงอาจเป็นกลไกในการใช้อำนาจบังคับของรัฐต่อสังคมด้วยเช่นกัน (Wasburn, 1982, pp. 25-26)

แนวการวิเคราะห์เชิงสถาบันแบบ Weberian ในกรอบนี้จะช่วยอธิบายโครงสร้างการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในการบริหารจัดการ ซึ่งจะอธิบายผ่านการทบทวนวรรณกรรมจากแนวคิดสำคัญทางสถาบันแบบระบบราชการโดยแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) สถาบันแบบระบบราชการ ประกอบด้วย ลักษณะของสถาบันแบบระบบราชการ, การบริหารอำนาจของสถาบันแบบระบบราชการ, ความเป็นสถาบันแบบระบบราชการ, รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในสถาบันแบบระบบราชการ: ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำและข้าราชการ, ข้อถกเถียงของสถาบันแบบระบบราชการ (2) สถาบันแบบระบบราชการกับตัวอย่างการบริหารจัดการของประเทศไทย ประกอบด้วย สถาบันแบบระบบราชการกับการบริหารรัฐไทยในช่วงก่อนการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2545: การปรับตัวของการเมืองแบบระบบราชการ (Bureaucratic Polity) ในการบริหารรัฐไทยจนถึงปัจจุบัน (3) งานวิจัยด้านภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับแนววิเคราะห์เชิงสถาบันแบบระบบ

#### 2.1.1.1 ลักษณะสถาบันแบบระบบราชการ

สถาบันแบบระบบราชการเข้ามาเป็นกรอบการวิเคราะห์แรกสำหรับการศึกษาครั้งนี้ โดยแนวคิดสะท้อนให้เห็นว่าอำนาจแบบกฎหมายช่วยสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐ สถาบันแบบระบบราชการเน้นการหาลักษณะร่วมกัน ในการกำหนดองค์การสาธารณะ (B. Guy Peters and Jon Pierre, 2007, p. 88)

สถาบันแบบระบบราชการมีลักษณะสำคัญ ตามข้อเสนอของ Max Weber(1922) (พิทยา บวรวัฒนา, 2528, น.22) ได้แก่ หลักการกำหนดอำนาจตายตัวและขอบเขตการปกครอง (*Principle of Fixed and Official Jurisdictional Area*) และหลักลำดับชั้นหรือหลักการบังคับบัญชา (*Hierarchy*) เป็นหลักการที่มีที่มาจากกฎหมายหรืออำนาจทางปกครองที่ชัดเจนซึ่งระบบราชการมีหลักการเช่นนี้จึงมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมต่อการรับรู้ของสังคมผู้รองรับการใช้อำนาจของระบบราชการ ซึ่งโครงสร้างตัวนี้จะเป็นตัวกำหนดการขับเคลื่อนองค์การซึ่งในโครงสร้าง โดยมีลำดับชั้นตอนทำหน้าที่ควบคุมและระบุอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงหรือที่เรียกว่า *อำนาจหน้าที่โดยตำแหน่งราชการ (Authority by Position)* กล่าวคือตำแหน่งจะไม่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ทำหน้าที่ใช้อำนาจในการ



ปฏิบัติการ โดยมี *ลายลักษณ์อักษรกับระบบราชการ (Document Written)* เป็นตัวยืนยันการปฏิบัติการทางอำนาจของระบบราชการ ในทางเดียวกันการสั่งการผ่านลายลักษณ์อักษรหวังให้เกิดความชัดเจนในการสั่งการและการปฏิบัติตามของตัวบุคคลที่จะรักษาการดำเนินภารกิจนั้น (Shafritz et al., 2005, pp. 77-82; พิทยา บวรวัฒนา, 2528, น.22-23) นอกจากนี้การวางตัวเป็นกลาง (*Neutral*) ยังเป็นอีกหลักสำคัญของสถาบันแบบระบบราชการในแง่ของการทำหน้าที่ดูแลสังคมแบบเสมอหน้า *ความจงรักภักดีต่อระบบราชการ (Loyalty)* ระบบราชการเน้นสร้างทัศนคติความทุ่มเทและความจงรักภักดีต่อองค์กรของตัวแสดงด้วยการผูกประเด็นความเชื่อมโยงนี้เข้ากับการสร้างความมั่นคงและความก้าวหน้าในอาชีพให้กับตัวแสดง *ระบบราชการมีความแข็งแกร่งอย่างเครื่องจักรกล (Machine)* การแทรกแซงทางการเมืองจะไม่อาจก้าวก่ายการทำหน้าที่ของระบบราชการได้ เพราะระบบราชการมีลักษณะเป็นทางการ และ *ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปกปิดความรู้* ในความลับซับซ้อนของกลไกระบบราชการไม่ให้บุคคลภายนอกได้ทราบ (*Secret*) เพื่อเสริมสร้างอำนาจของตัวระบบราชการเอง และในส่วนของ *หลักขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน (The Full Working Capacity)* ซึ่งหลักการนี้จะเป็นการให้ความสำคัญด้านจริยธรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการ (Shafritz et al., 2005, pp. 77-82; พิทยา บวรวัฒนา, 2528, น.23) รวมถึงการเคารพ *กฎระเบียบทั่วไป (General Rules)* หลักปฏิบัติจะมีความเป็นสากลได้รับการยอมรับ เป็นกรอบการปฏิบัติกลางที่ทุกฝ่ายต้องเข้าใจและรับปฏิบัติร่วมกัน (Shafritz et al., 2005, pp. 77-82)

จากข้อเสนอระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber ในการอธิบายของพิทยา บวรวัฒนา (2528) และ Shafritz, Jay M. and J. Steven Ott (2011) ได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะของระบบราชการที่มีประสิทธิภาพจากโครงสร้างที่มีระบบซับซ้อนแบบเครื่องจักรกลและการครอบงำพฤติกรรมของตัวแสดงอย่างข้าราชการในระบบทำหน้าที่เป็นส่วนช่วยผลักดันให้ระบบดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่องในการศึกษานี้ นำลักษณะที่สำคัญของระบบราชการมาเป็นกรอบอธิบายลักษณะของสถาบันแบบระบบราชการ เช่น หลักการกำหนดอำนาจตายตัวและขอบเขตการปกครอง หลักอำนาจหน้าที่และลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา หลักการจัดการตามเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร และการใช้กฎระเบียบทั่วไปของระบบราชการ ระบบราชการจึงเป็นระบบที่มีเสถียรภาพสูงทำให้เมื่อเกิดความผันผวนทางสภาพแวดล้อม ระบบยังสามารถสามารถทำหน้าที่ไปได้อย่างต่อเนื่องด้วยการรักษาวิถีปฏิบัติตามลักษณะของโครงสร้างดังกล่าวมากกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพตามสถานการณ์

#### *การบริหารอำนาจของสถาบันแบบระบบราชการ*

กล่าวได้ว่าลักษณะระบบราชการในมุมมองแบบเวเบอร์เรียน (Weberian Perspective) เช่นนี้จัดเป็นเครื่องมือของรัฐในการขับเคลื่อนทรัพยากรไปสู่สังคม ทำให้อำนาจของระบบราชการจึง

เป็นอำนาจตายตัวตามกฎหมายหรือดีความได้ถึงควมไร้อำนาจของระบบราชการต่อสังคมเพราะระบบราชการเป็นเครื่องจักรกลทางการเมือง แต่ในทางหนึ่งมุมมองเชิงสถาบันแบบ Weberian ได้ให้ภาพลักษณะของการใช้อำนาจของระบบราชการทั้งในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่ามีความสำคัญผ่านบทบาทระบบราชการ(อุทัย เลาหวิเชียร, 2538,น.557-560)

อุทัย เลาหวิเชียร (2538) ได้เสนอถึงหน้าที่ของระบบราชการกับการเมืองในแง่ของการเป็นตัวแทนในการบริหารอำนาจรัฐในแง่ที่ว่าการเมืองใช้ระบบราชการเป็นกลไกในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติ กล่าวคือระบบราชการมีภารกิจในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติเพื่อสนองตอบความต้องการของสังคมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางนโยบายตามที่การเมืองกำหนด ซึ่งในขณะเดียวกัน อุทัย เลาหวิเชียร (2538) ยังกล่าวถึงความอ่อนแอของรัฐจากการเข้าไปครอบงำโดยระบบราชการทั้งในทางตรงและทางอ้อมโดยอ้างถึงความอ่อนแอของสถาบันการเมืองในการสร้างบริการสาธารณะให้กับสังคมจนเกิดเป็นคำเรียกสภาพความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับระบบราชการเช่นนี้ว่าการเมืองแบบระบบราชการ (bureaucratic polity) เพื่อกำกับการบริหารจัดการสาธารณะ(อุทัย เลาหวิเชียร, 2538,น.557-560) จากรูปแบบของการบริหารอำนาจในข้างต้นแสดงถึงบทบาทของระบบราชการในการบริหารอำนาจรัฐทั้งในฐานะผู้เป็นกลไกของอำนาจและผู้มีส่วนร่วมต่ออำนาจดังกล่าว ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการอธิบายการใช้อำนาจของสถาบันแบบ ระบบราชการ การศึกษาครั้งนี้จึงเน้นที่ความสนใจต่อบทบาทของข้าราชการในการปฏิสัมพันธ์กับระบบราชการของตนรวมถึงการปฏิสัมพันธ์กับการเมืองเป็นหลักด้วยการอาศัยลักษณะของระบบราชการเป็นตัวช่วยในการสร้างการปฏิสัมพันธ์ *ความเป็นสถาบันแบบระบบราชการ*

Max Weber (1864-1920) พยายามเปิดความสำคัญของระบบราชการในฐานะกลไกรักษาการผลิตให้มีประสิทธิภาพของรัฐในระบอบประชาธิปไตยแบบทุนนิยม เนื่องจากระบบราชการเป็นระบบการทำงานที่สามารถคาดคะเนการผลิตที่แน่นอนตามที่เป้าหมายกำหนดได้จึงสามารถทำหน้าที่จัดสรรและกระจายทรัพยากรได้ตามที่การเมืองต้องการ แนวคิดระบบราชการจึงถูกจัดเป็นหน่วยอำนาจของรัฐที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาความเป็นสถาบันของรัฐให้อยู่รอดในสถานการณ์ที่เผชิญด้วยลักษณะของระบบราชการเอง(Wasburn, 1982, pp. 21-27)

ในส่วนของความเป็นสถาบันจากอำนาจ Max Weber (1864-1920) ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับประเภทและแหล่งที่มาของอำนาจแบบระบบราชการเทียบได้กับอำนาจในทางกฎหมาย (Legal Authority) เป็นอำนาจที่มาจากความชอบธรรมทางกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ ระบบราชการมีอำนาจที่มีเสถียรภาพมากและยั่งยืนที่สุดเพราะอาศัยความชัดเจน การกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรและเที่ยงธรรมกับการใช้อำนาจ ทำให้ระบบราชการเน้นที่การสร้างความเท่าเทียมในการกระจายทรัพยากรให้แก่สังคมเหนือสังคมที่รัฐปกครอง ความเป็นสถาบันของระบบราชการจึงอาจบ่งชี้ได้จากความสามารถในการผูกขาดการใช้อำนาจแก่สังคม อันสะท้อนถึงความเป็นอิสระจากกัน

ระหว่างสังคมกับรัฐ และการมีอำนาจที่เป็นเหตุเป็นผลในตัวเองของระบบราชการ (Rational Bureaucracies) ในทางเดียวกันความเป็นสถาบันของระบบราชการกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการกิจการของรัฐโดยระบบราชการเกิดได้จากการปฏิเสธความต้องการของสังคมด้วยการจำแนกสังคมเป็นความไร้เหตุผล (Irrationality) ทำให้ระบบราชการยังมีแนวโน้มที่จะปกป้องกติกาประชาธิปไตยของประชาชนน้อยกว่ากติกาของชนชั้นนำที่ผสมผสานกันระหว่างผู้นำทางการเมืองกับผู้เชี่ยวชาญของระบบราชการส่งผลให้อำนาจในสังคมจึงอยู่ที่ระบบราชการ (Wasburn, 1982, pp. 21-27) ความเป็นสถาบันทั้งโดยลักษณะและรูปแบบอำนาจที่ระบบราชการถือครองจึงเป็นตัวช่วยสำคัญในการรักษาสถาบันนี้ให้สามารถอยู่รอด ความเป็นสถาบันแบบ Weberian ที่ถูกนำมาใช้เพื่อการศึกษาจึงเน้นที่เงื่อนไขทั้งสองสำหรับการอธิบายการศึกษา

#### *รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในสถาบันแบบระบบราชการ*

จากสมมติฐานของทฤษฎีระบบราชการในแง่ของโครงสร้างการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงได้ผูกโยงให้ชนชั้นนำเข้ามาเป็นองค์ประกอบของการอธิบายสถาบันแบบระบบราชการในฐานะผู้ตัดสินใจกำหนดปัจจัยตั้งต้นให้กับระบบราชการ (Wasburn, 1982) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำกับระบบราชการยิ่งใกล้ชิดกันในการอธิบายเชิงสถาบันมากขึ้นเมื่อชนชั้นนำของระบบกลายเป็นระบบราชการตามการอธิบายของ พิทยา บวรวัฒนา (2556) ที่เสนอการวิเคราะห์ทฤษฎีชนชั้นนำเข้ากับระบบราชการของ Burnham (1942) ว่าชนชั้นนำจะเปลี่ยนจากชนชั้นกลางผันตัวมาเป็นข้าราชการและผู้จัดการมืออาชีพของรัฐบาลในการควบคุมเศรษฐกิจ โดยมองว่าความสำคัญของชนชั้นนำข้าราชการ (Technocratic Administration) นั้นผูกพันกับระบบการเมือง ทั้งนี้เพราะผู้ชำนาญความรู้ทางวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะที่เป็นข้าราชการในระบบราชการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้นำประเทศเรียกว่าชนชั้นนำของระบบราชการที่มีความรู้ความชำนาญพิเศษ (Bureaucratic-Technocratic Elites) อย่างไรก็ตาม การปกครองแบบประชาธิปไตยที่ปล่อยให้ระบบราชการมีอำนาจเยอะเยอมส่งผลกระทบต่อกรปกครอง เพราะเป็นการเคลื่อนย้ายอำนาจจากนักการเมืองในฐานะตัวแทนของประชาชนไปสู่ข้าราชการที่มาจากแต่งตั้ง ทำให้ข้าราชการมีบทบาทที่สำคัญและได้เปรียบตัวแสดงอื่นๆ ในภายใต้สถาบันแบบระบบราชการ (พิทยา บวรวัฒนา, 2556) นอกจากนี้ พิทยา บวรวัฒนา ยังยกข้อเสนอของ Ezioni-Halevy (1985) ยังกล่าวว่าข้าราชการคือผู้ทำหน้าที่ป้อนข้อมูลให้รัฐบาลในการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างๆ ทำให้อำนาจจึงเกิดได้จากการได้อำนาจเหนือต่อการแสดงข้อมูลเหล่านั้น (พิทยา บวรวัฒนา, 2556, น.58-61) แนวคิดนี้จึงช่วยในการวิเคราะห์สถาบันแบบระบบราชการผ่านบทบาทและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างตัวแสดงทั้งสอง

*ข้อถกเถียงของสถาบันแบบระบบราชการ*

แม้ว่าระบบราชการจะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกลไกของรัฐในการรองรับการใช้ อำนาจและเป็นเครื่องมือของการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ หากแต่ระบบราชการยังคงถูก ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับประสิทธิภาพของโครงสร้างองค์การและการตัดสินใจขององค์การจากกลุ่ม นักวิชาการทางสาย Neo classic ว่าโรคระบบราชการ (Bureaupathology) เป็นโรคที่มาจาก การที่ ข้าราชการกลัวการแสดงพฤติกรรมของตนนอกเหนือไปจากที่โครงสร้างของระบบราชการเช่น กฎหมายกำหนด ส่งผลให้ระบบราชการไม่ก้าวหน้าหรือขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ตอบสนองกับสภาพ ความหลากหลาย ซึ่งส่งผลให้ขีดความสามารถในการอยู่รอดของระบบราชการลดลงเนื่องจากเสื่อม ถอยในการทำหน้าที่ในทางปฏิบัติ (Shafritz Jr, 2000, pp. 132-134) ในทางเดียวกัน Robert Merton (1957) เป็นหนึ่งในนักคิดที่วิพากษ์ระบบราชการในประเด็นโครงสร้างการทำงานของระบบ โดยได้เสนอว่าข้าราชการถูกควบคุมโดยกฎระเบียบกฎหมายทำให้เป้าหมายของระบบราชการถูก ปรับเปลี่ยนโดยทัศนคติของการทำหน้าที่ของตัวแสดงในระบบและระบบราชการนั้นจึงเสื่อมสภาพลง (Dysfunction)(Shafritz et al., 2005, pp. 130-138)

นอกจากนี้การตัดสินใจของสถาบันแบบระบบราชการที่ผูกไว้กับลักษณะของระบบราชการ ซึ่งระบบที่จำกัดขีดความสามารถในการรองรับปัญหาเฉพาะหน้าใหม่ (Parsons, 1995, pp. 271-273; Simon, 1976) Herbert Simon (1976) การตัดสินใจแบบเป็นเหตุผลจึงกลายเป็นความท้อ พายกับปัญหาสมัยใหม่สำหรับHerbert Simon (1976) เพราะองค์ประกอบและปัจจัยของปัญหา มี ความหลากหลายเกินกว่าการคิดคำนวณของตัวแสดงจะชั่งน้ำหนักได้ผล ส่งผลให้การตัดสินใจที่ เหมาะสมเกิดขึ้นภายใต้สภาพความไม่แน่นอนมากกว่าการตัดสินใจบนฐานของหลักเหตุผลสมบูรณ์ (Simon, 1976, pp. 39-41) จุดมุ่งหมายของการบริหารจัดการรัฐแบบระบบราชการในอุดมคติได้ พยายามเสนอจึงไม่อาจตอบประสิทธิผลให้การบริหารจัดการในสถานการณ์ได้ ส่งผลให้ระบบ ราชการจึงถูกตั้งข้อสังเกตในประสิทธิภาพของระบบราชการเมื่อเข้าสู่การปฏิบัติจริงด้วยข้อถกเถียง ข้างต้น (Shafritz et al., 2005, pp. 107-111)

### 2.1.1.2 สถาบันแบบระบบราชการกับการบริหารจัดการของรัฐไทย

ถึงแม้ระบบราชการจะคงแนวคิดการจัดโครงสร้างองค์การแบบเครื่องจักรกลแต่ทว่าเมื่อเข้าสู่ การเผชิญกับสภาพแวดล้อมจริง ระบบราชการก็มีการเคลื่อนไหวตามลักษณะของข้าราชการใน โครงสร้างองค์การ ส่งผลให้ตัวแสดงในโครงสร้างนี้เองจึงเป็นตัวแปรสำคัญสำหรับการกำหนดการทำ หน้าที่ของระบบราชการในการจัดบริหารจัดการสังคม

ระบบราชการได้เข้ามาเกี่ยวพันกับการเมืองอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในทางปฏิบัติ โดยระบบ ราชการจะเข้ามาครอบงำการกำหนดนโยบายด้วยการสนับสนุนทรัพยากรที่นำไปสู่การตัดสินใจตาม

ความพึงพอใจของระบบราชการ Fred Riggs (1966) เป็นผู้เสนอตัวแบบในการอธิบายการทำงานของระบบราชการที่เรียกว่า

*ตัวแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity)* จากการศึกษากระบวนการบริหารจัดการรัฐไทยเป็นหนึ่งในการณศึกษา ตัวแบบอำมาตยาธิปไตยต้องการสะท้อนให้เห็นถึงความผูกพันกันระหว่างบทบาทในทางการเมืองของระบบราชการไทยในยุคการเปลี่ยนผ่านความเป็นสมัยใหม่ของรัฐไทย โดยธเนศวร์ เจริญเมืองได้อธิบายข้อเสนอของ Riggs ที่มองว่าการขยายตัวของระบบราชการมาจากการพัฒนาประเทศของรัฐเป็นหลัก ทำให้ระบบราชการไทยมีอำนาจควบคุมสังคมได้ในทุกระดับอย่างทั่วถึงตามการวางระบบโครงสร้างของรัฐ (ธเนศวร์ เจริญเมือง (มปป.) Fred Riggs (1966) ตั้งต้นการนิยามระบบราชการ (Bureaucracy) ตามการนิยามของ Lasswell and Kaplan ที่ว่าระบบราชการ (Bureaucracy) คือโครงสร้างลำดับชั้นทางอำนาจในการบริหารที่ถูกสร้างขึ้นและมีความยืดหยุ่นต่ำ ซึ่งสอดคล้องกับสำนักคิดระบบราชการ (Bureaucraticism) ที่มองว่าระบบราชการเป็นระบบที่มีความสม่ำเสมอจนสามารถที่จะทำนายผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากระบบได้ มีความยืดหยุ่นน้อย มีกระบวนการที่ล่าช้า ไม่ให้ความสำคัญกับการตอบสนองสถานการณ์ (Riggs, 1966, p. 6) Fred Riggs (1966) ตั้งสมมติฐานระบบราชการของไทยว่ามีการใช้รูปแบบระบบราชการประยุกต์กับองค์การต่างๆ ของการเมืองไทยโดยกำหนดให้องค์กรมีโครงสร้างของลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) (Riggs, 1966, pp. 312-316)

กระทั่งเมื่อระบบประชาธิปไตยเข้าสู่รัฐไทยได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและรูปแบบการบริหารราชการหากแต่ระบบราชการยังเป็นตัวแสดงหลักที่คงอยู่และเป็นตัวนำการเปลี่ยนผ่านในแต่ละครั้งโดยพิจารณาได้จากตัวอย่างข้อเสนอของ Bidhya Bowornwathana (2005) (Bowornwathana, 2005, pp. 37-38) เรื่องจากการเปลี่ยนผ่านรูปแบบการเมืองไทยมาแสดงให้เห็นว่ารัฐไทยนั้นเป็นรัฐที่มีลักษณะการครอบงำการเมืองโดยระบบราชการ ซึ่งข้อเสนอของดังกล่าวได้สนับสนุนข้อเสนอจากงานของ Fred Riggs (1966) ที่ว่าสังคมไทยอยู่ในยุคการเมืองของระบบราชการและรูปแบบการเมืองเช่นนี้ไม่ได้หายไปจากรัฐไทย (Riggs, 1966)

อย่างไรก็ตามการทำงานของสถาบันแบบระบบราชการต่อการบริหารจัดการรัฐไทยมีการปรับตัวของสถาบันระบบราชการไทยอย่างต่อเนื่องเพื่อที่จะสามารถอยู่ในอำนาจรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อรักษาความยั่งยืนให้กับระบบราชการจากการผันผวนทางการเมือง ซึ่งผู้ศึกษามองว่าการผสมผสานความสัมพันธ์ของระบบราชการกับการเมืองตามตัวแบบนี้สามารถอธิบายการทำหน้าที่ของข้าราชการในแง่ของความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับการเมืองที่อยู่ภายใต้โครงสร้างระบบราชการแบบเครื่องจักรที่ฉาบเป็นฉากหน้าตามข้อเสนอของ (Burns & Bowornwattana (Burns & Bowornwattana, 2001, pp. 284-285)

ระบบราชการกับการเมืองไทยมีความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจน พัฒนาการการทำงานของระบบราชการของรัฐไทยถูกขับเคลื่อนโดยชนชั้นนำของระบบราชการอย่างต่อเนื่องยาวนานจากการผันตัวของข้าราชการให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองในการทำหน้าที่ตัดสินใจทางนโยบายการบริหารจัดการสาธารณะโดยอาศัยโครงสร้างแบบเครื่องจักรกลขององค์การและสายการบังคับบัญชาในการจำแนกให้ชนชั้นนำของระบบสามารถเข้าถึงการตัดสินใจทางเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งสถาบันแบบระบบราชการได้เอื้อให้การกำหนดการรักษาผลประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของกลุ่มชนชั้นนำของรัฐเท่านั้น หากแต่การเชื่อมโยงประชาชนในฐานะผู้เข้ามาเป็นเจ้าของอำนาจรัฐในทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย สถาบันที่ขับเคลื่อนโดยกฎหมายและการครอบงำของชนชั้นนำในโครงสร้างส่วนบนของรัฐจึงยังไม่อาจรับประกันถึงความยั่งยืนของสถาบันการบริหารจัดการสาธารณะของรัฐไทยได้ (Bowornwathana, 2005) ในการศึกษาครั้งนี้จะนำการทำงานของสถาบันแบบระบบราชการในรัฐไทยมาช่วยสนับสนุนและบ่งชี้รูปแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติในเชิงพัฒนาการเพื่อชี้ให้เห็นร่องรอยการคงอยู่ของสถาบันแบบระบบราชการในการบริหารจัดการภัยพิบัติทุกภัย

### 2.1.1.3 งานวิจัยด้านภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับแนววิเคราะห์เชิงสถาบันแบบระบบราชการ

รสสุคนธ์ แสงอ่อน (2532) นโยบายการจัดเก็บค่าธรรมเนียมป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำในเขตชั้นในกรุงเทพมหานคร งานชิ้นนี้สัมพันธ์กับการศึกษาเชิงสถาบันในแง่ของกระบวนการสัมพันธ์กับภัยพิบัติทุกภัยด้วยการตั้งคำถามต่อกระบวนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และใช้วิธีการศึกษาวิจัยทั้งแบบเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ งานชิ้นนี้วิเคราะห์สถาบันในรูปของการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจทางนโยบาย ซึ่งสถาบันเกิดจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทางนโยบายในการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ไม่อาจสร้างสถาบันความร่วมมือได้เพราะตัวแสดงตัดสินใจ ในมิติทางการเมืองและการใช้ตัวแสดงวงปิดซึ่งขาดภาคประชาชนทำให้เกิดปัญหาในแง่ของการยอมรับนโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการและประชาชน (รสสุคนธ์ แสงอ่อน, 2532)

วัชรินทร์ นิมประทุม (2534) การพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ศึกษากรณีเฉพาะองค์ประกอบตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของไทย เป็นการวิเคราะห์สถาบันในแง่ประสิทธิภาพของนโยบายในการทำหน้าที่ในการผลักดันความร่วมมือและกำกับพฤติกรรมของตัวแสดง ซึ่งการศึกษาสัมพันธ์กับมิติในทางสถาบันว่าตัวกฎหมายสาธารณภัยดังกล่าวเป็นสถาบันที่แข็งต่อการสร้างความร่วมมือเพราะไม่สามารถสร้างรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างตัวแสดงไปในทางความร่วมมือได้ในทางปฏิบัติ (วัชรินทร์ นิมประทุม, 2534)

ชลธิรา โพลีวัฒน์ (2554) การเมืองและความขัดแย้งในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของ  
รัฐบาล ปี 2554 เป็นงานที่เสนอคำอธิบายจาก Bureaucratic Politics Model ในงานชิ้นนี้สัมพันธ์  
 กับการศึกษาเชิงสถาบันในแง่ของการอธิบายตั้งต้นที่ลักษณะของตัวแสดงด้วยแนวคิดเรื่องของการมี  
 ผลประโยชน์ส่วนตัวที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือ ซึ่งปัญหาอุทกภัยตามการศึกษาของการศึกษาเชื่อ  
 ว่างานและการบริหารจัดการเป็นแนวทางที่ทำให้เกิดความขัดแย้งได้มากกว่าความร่วมมือ โอกาส  
 เกิดความขัดแย้งเกิดขึ้นได้มากกว่าความร่วมมือ ทั้งนี้เพราะความสถาบันในการสร้างทรัพยากรและ  
 ข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจให้ความร่วมมือส่งผลให้เกิดความอ่อนแอของสถาบันในการกำกับพฤติ  
 กรรมของตัวแสดงในสถาบัน ส่งผลให้แนวทางการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จึง  
 ไร้ประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ (ชลธิรา โพลีวัฒน์, 2554)

จากตัวอย่างการศึกษาการบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยแนวคิดระบบราชการในสวนนี้ ได้ชี้ชัด  
 ถึงการพยายามพัฒนารอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันแบบระบบราชการแบบระบบราชการใน  
 การศึกษาปรากฏการณ์ภัยพิบัติของประเทศไทยมาโดยตลอด กรอบการวิเคราะห์รัฐในเชิงสถาบันแบบเว  
 เบอร์เรียนกับการบริหารจัดการภัยพิบัติจึงเป็นกรอบที่เข้ามาช่วยอธิบายหลักฐานจากปรากฏการณ์  
 เชิงประจักษ์ของความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับการเมืองไทย โดยทำหน้าที่ตรวจสอบการ  
 พัฒนาตัวเองของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย เพื่อวิเคราะห์การบริหารจัดการของรัฐใน  
 ฐานะสถาบันและความเป็นสถาบันแบบระบบราชการ รวมถึงระบบราชการอันเป็นสถาบันสำคัญใน  
 การปฏิบัติการใช้อำนาจของรัฐ และในการศึกษานี้ได้นำสถาบันแบบระบบราชการไทยที่ถูกศึกษาโดย  
 นักวิชาการอย่าง Max Weber (1927) Fred Riggs (1966) และ Bidhya Bowornwathana (2001)  
 มาเป็นกรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับระบบราชการของประเทศไทย โดยดู  
 ความสอดคล้องระหว่างลักษณะของสถาบันแบบระบบราชการตามการอธิบายทั้งของ Fred Riggs  
 (1966) และ Bidhya Bowornwathana (2001) กับพัฒนาการบทบาทของรัฐในการบริหารจัดการ  
 ภัยพิบัติตั้งแต่ยุคของพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 มาจนถึงยุคพระราชบัญญัติ  
 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 รวมถึงกรณีตัวอย่างสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐ  
 ไทยช่วง พ.ศ.2553,2554 ส่วนหนึ่งจะถูกตรวจสอบรูปแบบสถาบันตามสาระสำคัญของแนวคิดแบบ  
 ระบบราชการหรือ Weberian Approach โดยเน้นการศึกษาวิเคราะห์ระบบราชการทั้งในรูปแบบ  
 โครงสร้างกติกา กระบวนการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และในฐานะองค์การปฏิบัติการ  
 เพื่อนำไปสู่การอภิปรายต่อคำถามการวิจัยและสร้างเป็นข้อเสนอแนะให้กับการศึกษานี้ในส่วนถัดไป

## 2.1.2 กรอบการวิเคราะห์แบบธรรมาภิบาล (Governance Institution)

### 2.1.2.1 ลักษณะสถาบันแบบธรรมาภิบาล

ในกรอบการศึกษาแบบธรรมาภิบาลกรอบแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการศึกษารัฐในมุมมองที่แตกต่างไปจากกรอบสถาบันแบบระบบราชการ เนื่องจากเป็นแนวความคิดที่พยายามลดรัฐเพื่อรักษารัฐด้วยวิธีการทำให้บทบาทของรัฐสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่นๆ เพื่อทำการบริหารจัดการสาธารณะอย่างเช่น ตัวแสดงจากภาคเอกชน ตัวแสดงจากภาคประชาสังคม ตัวแสดงจากองค์กรเหนือรัฐ และอื่นๆ (Shafritz Jr, 2000) จุดร่วมของการศึกษาตามแนวทางการวิเคราะห์สถาบันแบบธรรมาภิบาล หรือ Governance Approach จึงหันมาถกเถียงในเรื่องรัฐกับการสร้างประสิทธิภาพประสิทธิผลผ่านรูปแบบการมีส่วนร่วมมากขึ้น และพยายามแสดงความสำคัญของกระแสประชาธิปไตยกับการสร้างบทบาทของรัฐ (Pierre, 2000)

ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่นิยามคำอธิบายไว้อย่างหลากหลายทำให้ขอบเขตของนิยามกว้างขวาง แต่ทว่าจุดร่วมของความหมายอยู่ที่การพยายามเปลี่ยนแปลงบทบาทและการใช้อำนาจของรัฐที่เน้นการปกครองสังคมไปสู่การสร้างกติกาใหม่ที่เน้นการปกครองโดยสังคมแทนซึ่งนับสำคัญอยู่ที่การรักษารัฐด้วยการลดรัฐทำให้กระบวนการบริหารจัดการใหม่นี้ตามที่กลุ่มแนวคิดธรรมาภิบาล (Governance) ได้พยายามนำเสนอจะมีลักษณะเฉพาะลึกลงไปตามความหมายของนิยาม (Pierre, 2000) เช่นการอธิบายของ Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sorensen (2012) ที่พยายามทำให้แนวคิด Governance กระชับและชัดเจนขึ้นด้วยนิยามว่า ธรรมาภิบาล (Governance) หมายถึงการที่บุคคลที่หลากหลายในสังคมเกิดพฤติกรรมรวมหมู่กัน (collective action) เพื่อต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายร่วมกัน นิยามดังกล่าวพยายามท้าทายต่อการควบคุมสาธารณะโดยรัฐและกลไกของรัฐแบบดั้งเดิม กรอบการวิเคราะห์สถาบันแบบจึงเป็นแนวคิดที่นำไปสู่แนวทางในการลดทอนความเป็นอิสระของสถาบันแบบระบบราชการลง และเน้นที่กระบวนการบริหารจัดการที่บรรลุเป้าหมายด้วยการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับสังคมแทน (Jacob Torfing, 2012, pp. 9-15) ตามข้อเสนอของ Vasudha Chhotray and Gerry Stoker (2009) เกี่ยวกับ governance ได้สะท้อนถึงว่าความแข็งแกร่งของรัฐจะถูกวิพากษ์ในด้านลบก็ตาม แต่ธรรมาภิบาลยังคงมุ่งความสนใจไปที่ตัวแสดงรัฐเป็นหัวใจสำคัญ และการแสดงบทบาทของรัฐต่อตัวแสดงอื่นเพื่อหารูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง เช่น การสร้างเครือข่ายและการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดง การกระจายอำนาจและการสร้างกลยุทธ์ทางความสัมพันธ์ให้กับตัวแสดงอื่นในการเข้ามาร่วมส่งมอบบริการสาธารณะ การให้ความสำคัญกับการถกเถียงเจรจาในการสื่อสารในสังคมเพื่อพัฒนาขีดความสามารถของสังคมในการจัดการตนเองในบริการสาธารณะ การทำความเข้าใจสังคมในเชิงจิตวิทยาเพื่อให้กรอบการวิเคราะห์ดังกล่าว เพื่อให้



เป้าหมายปลายทางของการศึกษาตามกรอบ governance จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสถาบันการบริหารสาธารณะของรัฐจากเดิมที่รักษาการรวมศูนย์สั่งการไปสู่การประสานงานขอความร่วมมือมากขึ้น (Stoker & Chhotray, 2009)

เช่นเดียวกันกับ R.A.W. Rhodes (1996) เป็นหนึ่งในนักวิชาการที่ได้สะท้อนการศึกษารัฐในบริบทของแนวคิดธรรมาภิบาล (Governance) เช่นกันโดยแสดงความหมายของแนวคิดดังกล่าวกับบทบาทของรัฐที่แตกต่างไปจากมุมมองแบบที่การปกครองดั้งเดิมที่เน้นการปกครองไปสู่การบริหารอำนาจ ข้อเสนอของ Rhode สัมพันธ์กับฐานแนวคิดของ governance ตามที่ Vasudha Chhotray and Gerry Stoker (2009) ตรงที่พยายามชี้ให้เห็นการปรับตัวรัฐและบทบาทของตัวแสดงใหม่ๆที่สามารถเข้าถึงพื้นที่การตัดสินใจและการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐ และเสนอรูปแบบการสร้างการปฏิสัมพันธ์กันเช่นการสร้างเครือข่ายนโยบาย การใช้กลไกตลาด การพัฒนาความสามารถในการช่วยเหลือตัวเองของสังคม ตลอดจนจนถึงการสร้างหลักยึดถือปฏิบัติที่จะช่วยให้รูปแบบความสัมพันธ์แบบใหม่นี้ดำเนินไปได้ด้วยดีในการพัฒนาสังคม (Rhodes, 1997)

ลักษณะของธรรมาภิบาลของ R.A.W. Rhodes (1996) สร้างจากการตรวจสอบการบริหารจัดการรัฐของอังกฤษ และนำไปสู่การเสนอ 6 ความหมายของ governance แต่จุดเน้นอยู่ที่ความหมายของระบบการทำงานของรัฐที่นอกเหนือไปจากส่วนกลางซึ่ง Rhodes เรียกว่าเป็น *Governance as Self-organizing Networks* กล่าวคือมีการก่อตัวขึ้นอย่างมีนัยสำคัญของรัฐบาลและการทำหน้าที่ของท้องถิ่นที่ให้ภาพองค์การที่สลับซับซ้อนขึ้นจากความร่วมมือทั้งกับตัวแสดงรัฐและเอกชน (Rhodes, 1997) แนวคิดธรรมาภิบาลของ R.A.W. Rhode (1996) ได้แสดงถึงลักษณะสถาบันในแบบธรรมาภิบาลที่เป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ที่ทำให้เห็นภาพของรัฐและอำนาจของรัฐผ่านความสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่นที่ได้รับการเข้าสู่พื้นที่การวิเคราะห์ ซึ่งแนวคิดมีความสอดคล้องกันในการแสดงลักษณะของสถาบันแบบธรรมาภิบาลที่เน้นการขยายการศึกษารัฐในการส่งมอบบริการสาธารณะครอบคลุมตัวแสดงอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติมากขึ้น ทำให้รูปแบบทางนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติของสถาบันจึงต้องขยายขอบเขตวิเคราะห์การศึกษานอกเหนือไปจากรัฐที่มีความเป็นอิสระ ไปสู่การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐและวิธีการของรัฐในการสร้างความสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่นด้วยการเน้นไปที่เงื่อนไขด้านทรัพยากร ตลอดจนการรักษาระบบการบริหารจัดการสาธารณะแบบมีส่วนร่วมจากตัวแสดงอื่นได้ (Rhodes, 1997)

#### *การบริหารอำนาจของสถาบันแบบธรรมาภิบาล*

การแสดงการเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐจากรวมศูนย์ไปสู่การกระจายอำนาจในการจัดบริการสาธารณะให้สังคมถือเป็นการแสดงนัยสำคัญทางอำนาจตามกรอบการวิเคราะห์สถาบันแบบธรรมาภิบาล (Osborne, 2010, pp. 1-16) เช่นเดียวกับ Chhotray Vasudha and Gerry Stoker (2009) มองกระแสธรรมาภิบาลที่เน้นการเปลี่ยนมุมมองการศึกษาทางการเมืองและการบริหารอำนาจของรัฐ

ในการจัดการสาธารณะ ทำให้ตัวแสดงที่เข้าร่วมการจัดการสาธารณะจึงมีความหลากหลายในการส่งมอบบริการให้กับสังคมว่าเป็นผลจากกระแสโลกาภิวัตน์และอิทธิพลของประชาธิปไตย (Stoker & Chhotray, 2009, pp. 16-22) เช่นเดียวกับ Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sorensen (2012) ที่เสนอว่าธรรมาภิบาล (Governance) ได้เปลี่ยนมุมมองของการเมืองที่มีรัฐเป็นตัวผูกขาดมุมมองไปสู่การกระจายตัวของอำนาจให้อยู่ตามตัวแสดงที่หลากหลายมากขึ้นตามระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและอำนาจจากการมีส่วนร่วมระหว่างตัวแสดงกลายมาเป็นสิ่งสำคัญของการวิเคราะห์อำนาจ การใช้อำนาจทางการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล (Jacob Torfing, 2012)

จากข้อเสนอของนักวิชาการในช่วงต้นการบริหารอำนาจรัฐตามแนววิเคราะห์สถาบันแบบธรรมาภิบาลได้ตั้งต้นจากการยึดระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักในการสร้างมุมมองต่ออำนาจและการบริหารอำนาจ โดยเฉพาะรัฐซึ่งเป็นตัวแสดงหลักของการใช้อำนาจดังกล่าวได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารอำนาจของตนเข้าสู่การกระจายอำนาจไปสู่ตัวแสดงอื่นๆ และตัวแสดงเหล่านั้นเริ่มมีอิทธิพลทางการบริหารจัดการด้วยการถือครองทรัพยากร รัฐจึงถูกลดอำนาจจากการควบคุมไปสู่การใช้อำนาจในการกำกับความร่วมมือระหว่างตัวแสดงแทน ทำให้รัฐจึงต้องปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่นเพื่อนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหารจัดการ เช่น การถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่น การให้เอกชนร่วมส่งมอบบริการ การกำกับเครือข่ายความร่วมมือ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อรักษาความอยู่รอดของรัฐในการเป็นตัวแสดงหลักในการทำหน้าที่บริหารจัดการ รัฐในสถาบันแบบธรรมาภิบาลจึงอาศัยตัวแสดงอื่นเป็นกลไกในการรักษาความยั่งยืนให้กับการสร้างอิทธิพลกับสังคมโดยเน้นการมีส่วนร่วมการบูรณาการนั้นเองกำหนดนั่นเอง (Shafritz Jr, 2000)

*ความเป็นสถาบันแบบธรรมาภิบาล*

ในแง่ความเป็นสถาบันของธรรมาภิบาล ประกอบด้วยเงื่อนไขจำนวนมากซึ่งสัมพันธ์กับการทำให้รัฐยังคงบทบาทของการเป็นตัวแสดงหลักในการบริหารจัดการ หากแต่มีการผูกพันตัวแสดงอื่นเข้าร่วมในการปฏิบัติการกับรัฐเพื่อรักษาความอยู่รอดของสังคมโดยรัฐ ในส่วนนี้จะนำเสนอความเป็นสถาบันผ่านรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตัวแสดงอื่น ได้แก่ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Christopher Hood, 1991, pp. 1-5) การจัดการเครือข่ายและการปรับตัวของโครงสร้างลำดับชั้น การบังคับบัญชา และการสร้างธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นแนวทางการสร้างความเป็นสถาบันสำคัญของสถาบัน

ความเป็นสถาบันแบบธรรมาภิบาล R.A.W.Rhodes (1997) ได้เสนอผลลัพธ์ที่สำคัญของปฏิบัติการเชิงสถาบันแบบธรรมาภิบาลตามกระแสอิทธิพลของการจัดการภาครัฐแนวใหม่หลังจากรัฐบาลได้พบกับปัญหาเชิงโครงสร้างและปัญหาจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติ และสะท้อนเงื่อนไขในการคงอยู่ของสถาบันว่าจำเป็นต้องอาศัยกลไกที่

เชื่อมโยงโครงสร้างส่วนบน (รัฐส่วนกลาง) และโครงสร้างส่วนล่าง(ท้องถิ่น) เข้าด้วยกัน ทำให้การเจรจาต่อรอง(negotiation) และการแลกเปลี่ยนทรัพยากร (Share resources) กลายเป็นสิ่งจำเป็นต่อการสร้างประสิทธิภาพของการจัดการภาครัฐ ตัวแบบเครือข่ายโดยเฉพาะการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับตัวแสดงท้องถิ่นจึงปรากฏตัวเป็นกลยุทธ์ของการรักษาความเป็นสถาบันในกรณีศึกษาของ Rhodes (Rhodes, 1997)

นอกจากนี้แนวคิดธรรมาภิบาลยังพยายามสร้างแนวคิดธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance) ให้กับรัฐเพื่อลดทอนอิทธิพลของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ขึ้นเช่นกัน แนวคิดเรื่องการบริหารบ้านเมืองที่ดี จึงเข้ามาเพื่อมุ่งหวังให้รัฐลดบทบาทของตนลงไปสู่การให้สังคมเข้าร่วมการบริหารจัดการมากขึ้น Thomas G Weiss (2000) ได้นำเสนอแนวคิดธรรมาภิบาลที่ดีหรือ Good Governance บนฐานของการพยายามผูกโยงเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลร่วมกับความโปร่งใสและการตรวจสอบรัฐในการทำหน้าที่บริหารสาธารณะ โดยอธิบายถึงการพยายามปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาของรัฐของกลุ่มรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับขององค์กรระหว่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจ คือ IMF, World Bank ให้เป็นมาตรฐานตามหลักการดังกล่าวเพื่อลดปัญหาเรื่องความล้มเหลวด้านเศรษฐกิจและสร้างการพัฒนาความยั่งยืนด้วยการสร้างคุณธรรมทางการบริหารจัดการ ตลอดจนแฝงเร้นการผลักดันความเป็นเสรีประชาธิปไตยให้กับรัฐ ทั้งนี้กรอบดังกล่าวได้เน้นการให้คุณค่ากับสิทธิมนุษยชนและความเป็นท้องถิ่นเข้ามามีอิทธิพลต่อการลดความเป็นรัฐรวมศูนย์เพื่อรักษาการทำหน้าที่ของรัฐในฐานะสถาบันไว้ ส่งผลให้สถาบันแบบธรรมาภิบาลจึงให้ภาพความเป็นสถาบันจากการบูรณาการตัวแสดงร่วมกันในการบริหารสาธารณะตามการกำกับของโครงสร้างเหนือรัฐอีกชั้นหนึ่ง (Weiss, 2000, pp. 795-798)

แนวทางการสร้างความเป็นสถาบันทั้งสามรูปแบบของแนวคิดธรรมาภิบาลได้รับการเผยแพร่ในการบริหารจัดการภาครัฐร่วมสมัยพร้อมๆกัน ทำให้ความเป็นสถาบันนี้จึงมีกลยุทธ์ที่เกิดขึ้นจากการผสมรวมทั้งสามแนวคิด และผลิตเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภาครัฐ ในการศึกษาครั้งนี้จึงนำแนวคิดทั้งสามมาเพื่อค้นหารูปแบบและตรวจสอบความเป็นสถาบันแบบธรรมาภิบาลเพื่อชี้ให้เห็นถึงผลลัพธ์ของการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติของรัฐภายใต้กรอบดังกล่าว

#### รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในสถาบันแบบธรรมาภิบาล

การเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐจากการควบคุมสั่งการแบบรวมศูนย์อำนาจไปสู่การกระจายอำนาจตามฐานคติของสถาบันแบบธรรมาภิบาล (Governance) ส่งผลให้รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตัวแสดงอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดบริหารสาธารณะเปลี่ยนแปลงไป โดยรูปแบบการปฏิสัมพันธ์จากแนวคิดในกรอบการวิเคราะห์สถาบันแบบธรรมาภิบาล ประกอบด้วยแนวคิดที่สำคัญ ได้แก่ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เครือข่าย (Network)

และธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance) ได้สะท้อนบทบาทของรัฐและรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตัวแสดงอื่นที่มีความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐและการใช้อำนาจ เช่น ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) รัฐมุ่งปฏิสัมพันธ์กับภาคเอกชน ในลักษณะของการโอนภารกิจให้กับตัวแสดงที่มีความเชี่ยวชาญ แต่ในมิติความสัมพันธ์ทางอำนาจอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นเพียงการขยายขอบเขตอำนาจรัฐให้กว้างขึ้นด้วยการผนวกเอกชนเข้ามาเป็นส่วนแบ่งประเภทหนึ่งในการทำหน้าที่ของระบบราชการ (Christopher Hood, 1991, pp. 3-19) ขณะที่รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนและสังคมในแบบเครือข่าย (Network) และธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance) เป็นอีกแนวคิดที่พยายามผลักดันภาคประชาสังคมเข้าถึงพื้นที่ทางอำนาจของรัฐมากขึ้นด้วยการปรับบทบาทของประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบและกำหนดการตัดสินใจทางการบริหารจัดการ บทบาทของรัฐในแบบนี้จึงปรับตัวไปสู่การเป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างเครือข่ายรัฐกับสังคมที่ดีให้การบริหารจัดการภาครัฐ และรักษาปกป้องความเป็นธรรมให้กับระบบที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของตัวแสดงที่หลากหลาย พร้อมกับเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐจากรวมศูนย์สั่งการให้กระจายตัวออกไป (Weiss, 2000; บุชบง ชัยเจริญวัฒน์ , 2544)

#### *ข้อถกเถียงของสถาบันแบบธรรมาภิบาล*

แม้ว่าสถาบันแบบธรรมาภิบาลจะมีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการรัฐในบริบทประชาธิปไตยมากก็ตาม แต่สถาบันดังกล่าวยังคงถูกวิพากษ์จาก Frederickson H. George (2010) ในแง่ของการเป็นแนวคิดเชิงอุดมคติและมีความย้อนแย้งในตัวเองอยู่จากการวางกรอบการพัฒนาการบริหารจัดการที่พยายามก้าวไปสู่สถานะที่รัฐไร้อำนาจเชิงควบคุมสั่งการแต่ก็ยังให้ความสำคัญกับแนวคิดธุรกิจซึ่งช่วยพยุงให้รัฐเกิดความแข็งแกร่งในฐานะผู้ควบคุมกำกับบริการสาธารณะแบบเบ็ดเสร็จอยู่ (Neo-Bureaucratic model) (Frederickson, 2010, pp. 32-33) อีกทั้งการมีส่วนร่วมที่ดีด้วยรูปแบบเครือข่ายทั้งในแง่ของการเปิดรับสังคมเข้าสู่การตัดสินใจกับรัฐยังมีโอกาสของความไม่แน่นอนในหลักประกันการมีส่วนร่วมตลอดจนความอยู่รอดของเครือข่ายต่อการบริหารจัดการสาธารณะ (Rhodes, 1997) ในทางเดียวกัน Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sorensen (2012) เสนอมุมมองของการเปลี่ยนผ่านจาก Government ไปสู่ Governance ว่ายังคงเป็นเรื่องที่ยากเพราะรัฐรับแนวคิดธรรมาภิบาลคล้ายกับช่วยขยายรัฐมากกว่าเปลี่ยนแปลงรัฐในมิติทางสถาบัน อำนาจ และการบริหารจัดการ การที่ธรรมาภิบาลพยายามปฏิเสธบทบาทของตัวแสดงรัฐในการเป็นศูนย์กลางของสาธารณะยังเป็นเรื่องยากในภาพใหญ่ เพราะการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปใช้ในทางปฏิบัติเป็นแนวทางที่ยังคงผสมผสานความสำคัญของลำดับชั้น (Hierarchy) เข้ากับการเจรจาถกเถียงในแนบราบ (Negotiate) ซึ่งเห็นได้ว่าการทำงานของ Governance ในทางปฏิบัติเน้นหนักไปที่การบูรณาการเพื่อให้เกิดความร่วมมือในสนามการบริหารจัดการภารกิจสาธารณะ

(Jacob Torfing, 2012) ดังที่ Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sorensen (2012) เสนอให้รัฐควรก้าวข้ามการสร้างความเป็นธรรมด้วยระบบราชการกับกลไกตลาด ไปสู่การให้สังคมสร้างความชอบธรรมให้แก่ตนเองมากขึ้น(Jacob Torfing, 2012, pp. 31-32) ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วสถาบันแบบ Governance / good governance ซึ่งเป็นแนวคิดแบบสากลเมื่อเผชิญกับองค์ประกอบของพื้นที่ที่แตกต่างออกไปยังพบการตั้งคำถามถึงประสิทธิผลทางการปฏิบัติการของแนวคิดนี้อยู่สำหรับการบริหารจัดการรัฐ(Jacob Torfing, 2012, pp. 27-28) รวมถึงข้อสังเกตของ Vasudha Chhotray and Gerry Stoker (2009) ยังแสดงการถกเถียงถึงธรรมชาติของ Governance ที่นำไปสู่ความล้มเหลวอาจเกิดขึ้นได้ จากการเน้นรูปแบบเชิงเครือข่ายที่ขาดซึ่งกระบวนการผูกพันระหว่างสมาชิกที่ชัดเจน เช่น จำนวนครั้งการพบปะ กระบวนการเจรจาถกเถียงที่ทำให้สมาชิกเป็นไปในทางบวก เพราะการสร้างบรรทัดฐานทางสังคมเข้ากับการกำกับระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตัวแสดงอื่นๆ ยังไม่ชัดเจน รวมถึงสถาบันดังกล่าวยังถูกตั้งคำถามต่อความพร้อมรับผิชอบและประชาธิปไตยแบบ governance จากการมุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเมืองจนทำลายความซับซ้อนของระบบดังกล่าวไป(Stoker & Chhotray, 2009, pp. 48-49) ส่งผลให้แม้ว่ากรอบการวิเคราะห์แบบธรรมาภิบาลจะเข้ามาท้าทายต่อกรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันแบบระบบราชการได้อย่างทรงอิทธิพลแต่ก็ยังมีขาดมิติการพัฒนากลไกที่ช่วยลดช่องว่างจากข้อถกเถียงในประเด็นข้างต้นอยู่

#### 2.1.2.2 สถาบันแบบธรรมาภิบาลกับการบริหารรัฐไทย

รัฐไทยเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศที่รับแนวคิดธรรมาภิบาลและแนวคิดธรรมาภิบาลที่ดีมาปรับใช้กับการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบของการผสมผสาน ปฏิบัติการของแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างชัดเจนเมื่อรัฐประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง ส่งผลให้รัฐต้องพึ่งพาทางการเงินจากองค์กรระหว่างประเทศในการฟื้นฟูสภาพวิกฤติ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ได้เผยแพร่แนวคิด Good Governance เป็นหลักการนำไปปฏิบัติของรัฐในการบริหารจัดการสาธารณะ ซึ่งแนวคิดธรรมาภิบาลที่ดีที่ถ่ายทอดสู่การบริหารจัดการสาธารณะของประเทศไทยได้แสดงการผสมผสานแนวคิดธรรมาภิบาลทั้งในมิติของการเน้นการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การสร้างเครือข่าย และการปลูกฝังบรรทัดฐานธรรมาภิบาลที่ดีในการขับเคลื่อนการพัฒนาของรัฐในทางการบริหารจัดการ (Bidhya Bowornwatahna, 2008, pp. 5-20) การนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในสังคมไทย Bidhya Bowornwatana (2000) มองว่า รัฐไทยมีการปรับเปลี่ยนบทบาทและลักษณะการทำงานของรัฐด้วยหลักการที่คล้ายคลึงกับต่างประเทศ เช่น การลดขนาดขององค์กร การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และมีการเน้นการตรวจสอบความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ตลอดจนการเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของรัฐหรือการสร้าง

สถาบันธรรมาภิบาลใหม่ขึ้นในรูปขององค์กรอิสระ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการและเงื่อนไขของระบบราชการไทยและความต้องการของสังคมในยุคประชาธิปไตย (Bowornwatahna, 2000, pp. 393-408)

### 2.1.2.3 งานวิจัยด้านภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับแนววิเคราะห์เชิงสถาบันแบบธรรมาภิบาล

สุภาวดี เสริมदारาร์ตัน (2547) การจัดการใช้หัตถ์นคของรัฐบาล งานชิ้นนี้สัมพันธ์กับการศึกษาสถาบันในแง่ของการอธิบายผู้นำทางการบริหารจัดการ โดยเชื่อมสัมพันธ์ให้เห็นว่าผู้นำทางการบริหารจัดการส่งผลต่อการพัฒนาขับเคลื่อนองค์กร เนื่องจากผู้นำเป็นตัวแปรในการสร้างการปรับตัวให้กับตัวแสดงซึ่งเป็นสมาชิกในองค์กรซึ่งเป็นสิ่งซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการเผชิญกับสภาวะโกลาหลและสถานการณ์วิกฤติ ซึ่งงานชิ้นเสนอว่าภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วมคือลักษณะที่ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างสมาชิกและทำให้หน่วยงานในการศึกษายืดหยุ่นได้ดี โดยงานวิจัยนี้ใช้กรอบแนวคิดเรื่องการจัดการวิกฤติหลายระดับมาเป็นแนวทางการวิเคราะห์ และใช้วิธีศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยเอกสารต่างๆ และสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ ต.คลองขวาง อ.ไทรน้อย จ.นนทบุรี(สุภาวดี เสริมदारาร์ตัน, 2547)

ทวีดา กมลเวช และคณะ (2555-2556) รูปแบบการประสานงานเครือข่ายการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย 2554 ภายใต้ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในฐานะศูนย์บัญชาการ ในงานชิ้นนี้ชี้ให้เห็นความสำคัญของสถาบันในการบริหารจัดการปัญหาผ่านการศึกษาประสิทธิภาพของการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย 2554 ในประเด็นการศึกษาอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และความสัมพันธ์ทางหน้าที่กระบวนงานที่เรียกว่าเครือข่ายการประสานงานและกระบวนงานที่เกิดจากการประสานงานในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ข้อค้นพบของงานพบว่ารูปแบบการประสานของหน่วยงานมีหลายระดับมีความสัมพันธ์ต่างกัน โดยเกิดจากข้ออุปสรรคทางการเมืองซึ่งเป็นตัวแปรที่นำไปสู่การผลักดันเป้าหมายและแรงจูงใจในความร่วมมือ อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาชนในระดับสังคมเองยังมีความขัดแย้งกันสูง ในงานจึงเสนอให้ใช้ความเป็นระบบราชการที่เป็นทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองด้วยการสร้างสัมพันธ์คู่ระหว่างข้าราชการกับนักการเมืองและเพิ่มพื้นที่การมีส่วนร่วมในสังคมร่วมกันเองมากขึ้น (ทวีดา กมลเวช และ ผศ.ปรัชญา บุญประเสริฐ, 2556)

2.2.3.3 ศิริรักษ์ สิงหเสม (2553) เครือข่ายนโยบายและการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยกรณีศึกษาเฉพาะจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดชัยภูมิ งานวิจัยนี้เป็นการตรวจสอบแนวคิดการบูรณาการกับการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย ผ่านสถานภาพทางนโยบายและการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยโดยศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ และการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายและ

การจัดการ ตลอดจนผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกรณีศึกษา จากการศึกษาพบว่า สาระสำคัญของนโยบายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยภายใต้กรอบพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 รวมทั้งนโยบายและแผนปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้อง มีลักษณะความเป็นนโยบายแบบบูรณาการ ในลักษณะของการสร้างการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานภาครัฐทุกฝ่ายและสร้างแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่งผลให้การบูรณาการทางนโยบายมิได้แสดงถึงการบูรณาการทางบทบาทหน้าที่ ทรัพยากรของเหล่าตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องในทางนโยบายให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ส่งผลให้ประสิทธิภาพทางนโยบายไม่ปรากฏขึ้นในการดำเนินการบริหารจัดการปัญหาของทั้งสองพื้นที่ กรณีศึกษา(ศิริรักษ์ สิงหเสม, 2554)

กล่าวโดยสรุปในส่วนของกรอบการวิเคราะห์รัฐในแบบธรรมาภิบาลได้อธิบายความหมายและความสำคัญของรัฐในทางการปกครองและการบริหารจัดการเกิดจากฉันทามติของสมาชิกที่อยู่ร่วมกันในสังคมพหุ ซึ่งการนิยามได้แสดงนัยสำคัญจากการเข้ามาของกระแสประชาธิปไตยและการตอบรับกระแสโลกาภิวัตน์เข้ามาเป็นเงื่อนไขเชิงสภาพแวดล้อมทางการบริหารจัดการรัฐ ลักษณะของธรรมาภิบาลกับการเปลี่ยนแปลงของรัฐเกิดขึ้นโดยมีจุดร่วมเกี่ยวกับแนวคิดหลักที่สำคัญๆ ได้แก่ การใช้การจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการสร้างประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการ การผลักดันการสร้างเครือข่ายในการบริหารสาธารณะโดยพยายามเพิ่มตัวแสดงอย่างท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน เข้าร่วมปฏิบัติการ และการใช้หลักการสากลอย่างหลักธรรมาภิบาลที่ดีหรือ Good Governance มาใช้ในการปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐ กรอบการวิเคราะห์สถาบันแบบธรรมาภิบาลจะถูกนำมาใช้เพื่อตรวจสอบและอธิบายความเป็นรัฐ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติของรัฐไทย หลังการปฏิรูประบบราชการ เพื่ออธิบายลักษณะของรัฐและความเป็นสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติในช่วงการปฏิรูประบบราชการและช่วงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 รวมถึงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติภายใต้แผนดังกล่าว นอกจากนี้ในงานยังเสนอการทำงานของแนวคิด Governance ของรัฐไทยเชื่อมโยงกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย และระบบราชการในฐานะตัวแทนของการใช้อำนาจในทางปฏิบัติ โดยจะให้ความสำคัญทั้งกับรูปแบบโครงสร้างขององค์กรและการตัดสินใจของระบบราชการในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553 และ พ.ศ.2554

### 2.1.3 กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันและการพัฒนา/สถาบันแบบพัฒนาความร่วมมือ

#### (Ostromian Institution/Institutional Analysis and Development Approach)

##### 2.1.3.1 ลักษณะสถาบันแบบพัฒนาความร่วมมือ

กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันได้นำการวิเคราะห์สถาบันแบบพัฒนาความร่วมมือเป็นการอาศัยการอธิบายเชิงสถาบันที่เน้นความสำคัญกับสังคมในการกำหนดหรือส่งอิทธิพลกับโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณะ กล่าวคือในแง่หน่วยการวิเคราะห์ของสถาบันในส่วนนี้เน้นที่แบบแผนการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงซึ่งสถาบันทั้งสามจะเกิดการเปลี่ยนแปลงจากพฤติกรรมกรรมมีส่วนร่วมของตัวแสดง โดยในส่วนนี้จะเริ่มต้นที่การกล่าวถึงแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม (Governing the Commons) มาเป็นกรอบการวิเคราะห์หลัก ตามด้วยแนวคิดองค์การเชิงสถาบัน (Institutional Organization) สำหรับการวิเคราะห์ห้องกรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ทำหน้าที่ปฏิบัติการตอบสนองสถานการณ์เป็นตัวแสดงหลัก

แนวคิดทรัพยากรร่วม (Common Pool Resource) ถูกเสนอโดย E. Ostrom (1990) ซึ่งเสนอมุมมองต่อการวิเคราะห์สถาบันในฐานะการเป็นโครงสร้างที่เกิดขึ้นเพื่อกำกับพฤติกรรมและความสัมพันธ์ของตัวแสดง E. Ostrom (1990) สังเคราะห์ข้อเสนอทางทฤษฎีจากการศึกษาวิจัยการจัดการทรัพยากรทางนิเวศวิทยาในหลายประเทศ โดยมุ่งอธิบายระบบทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้นขนาดใหญ่ (The Commons) ที่มีตัวแสดงเข้าร่วมเกี่ยวข้องกับทรัพยากรจำนวนมาก E. Ostrom (1990) มองว่าสมมติฐานต่อมนุษย์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนสูงสุดให้กับตนเองคือพื้นฐานในการอธิบายที่ยอมรับได้เสมอ แต่เห็นว่ามนุษย์ไม่อาจสร้างการตัดสินใจที่น่าพอใจสูงสุดให้กับตนเองได้อย่างแท้จริง เนื่องจากตัวแสดงขาดข้อมูลที่สมบูรณ์สนับสนุนการตัดสินใจอีกทั้งสถานการณ์ยังเข้ามามีผลต่อการตัดสินใจของมนุษย์ ทำให้ตัวแสดงจึงต้องตัดสินใจภายใต้ความมีเหตุมีผลอย่างจำกัด (Bounded Rationality) ผู้แสดงในระบบทรัพยากรร่วมในทัศนะของ E. Ostrom (1990) จึงถูกนำมาเทียบเคียงกับมนุษย์ในฐานะคติเชิงเศรษฐศาสตร์ดังกล่าว E. Ostrom (1990) มองสภาพของระบบทรัพยากรร่วมว่าเต็มไปด้วยความหลากหลายของผู้ใช้ทรัพยากรและเป้าหมายในความต้องการของตัวแสดงที่แตกต่างกัน อีกทั้งปัจจัยทางกายภาพของสภาพแวดล้อมเองได้ทำให้สถานการณ์ของระบบทรัพยากรร่วมมีลักษณะของความสลับซับซ้อน (Complex) และความไม่แน่นอน (Uncertainty) ทำให้การตัดสินใจเชิงเหตุผลอย่างสมบูรณ์แบบไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง (Ostrom, 1990, pp. 30-38; ชล บุนนาค, 2555)

ในงานของ Ostrom นั้นกำหนดให้ลักษณะของสถานการณ์อาจถือเป็นบรรทัดฐาน (Norm) E. Ostrom (1990) โดยมองว่าสถานการณ์จะเป็นตัวกำกับพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากรและเป็นเงื่อนไขไม่ให้ตัวแสดงสามารถเป็นอิสระในการตัดสินใจเลือกทางเลือกของตนเองเพื่อประโยชน์ของ



ตนเองโดยสมบูรณ์ ทำให้ผู้ใช้ทรัพยากรต้องสร้างกลยุทธ์เพื่อปรับตัวให้อยู่รอดและตอบสนองความต้องการของตนภายใต้สถานการณ์นั้น จึงกล่าวได้ว่าบรรทัดฐานในเชิงสถานการณ์จึงถือเป็นเงื่อนไขเชิงสถาบันรูปแบบหนึ่งซึ่งช่วยในการสร้างความอยู่รอดให้กับระบบทรัพยากรร่วมจากการกำกับความเป็นอิสระของผู้ใช้ทรัพยากร (Ostrom, 1990, p. 38) จุดเน้นของ E. Ostrom (1990) อยู่ที่การแสวงหากติกาที่เหมาะสมกับสถานการณ์เข้ามากำกับพฤติกรรมของตัวแสดงที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กับระบบ ซึ่งแนวทางสากลที่ครอบงำการจัดการสาธารณะมีอยู่ด้วยกันสองแนวทางหลักได้แก่ แนวทางแบบรัฐกำหนด (Leviathan Way) และแนวทางแบบเอกชนกำหนด (Privatization Way) ซึ่งทั้งสองแนวทางต่างมีประโยชน์และข้อจำกัดที่แตกต่างกัน แต่ทว่าในแง่ของการเน้นสังคมเป็นหลักในการตัดสินใจยังไม่ปรากฏตัวในแนวคิดทั้งสองนี้ (Ostrom, 1990, pp. 8-15)

E. Ostrom (1990) ได้นิยามความหมายของ สถาบัน (Institution) ว่าเป็นชุดกติกาของการปฏิบัติ (Set of Working Rule) ที่สร้างขึ้นเพื่อกำกับพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลที่อยู่ในขอบเขตระบบทรัพยากรร่วมกัน โดยสถาบันดังกล่าวจะทำหน้าที่คล้ายกับกติกาของระบบเพื่อบังคับและกำกับพฤติกรรมของสมาชิกในระบบทรัพยากรร่วม สถาบันจึงเป็นทั้งข้อจำกัดหรือโอกาสในการวางแผนและดำเนินพฤติกรรมเชิงกลยุทธ์ของสมาชิกในองค์การ สถาบันในข้อเสนอของ E. Ostrom (1990) จึงอยู่ในรูปของกติกาและการเป็นบรรทัดฐาน ตลอดจนกฎเกณฑ์ที่สร้างแรงจูงใจสำหรับพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลให้เป็นไปในทิศทางที่ระบบคาดหวัง สถาบันในที่นี้จึงหมายถึงกฎหมาย นโยบาย และแบบแผนในการปฏิบัติซึ่งในทางหนึ่งถือเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการประสานความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับสถาบัน (Ostrom, 1990, p. 51)

E. Ostrom (1990) อธิบายความสำคัญของกติกาในฐานะสถาบันรูปแบบที่นำไปสู่การสร้างความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรได้ และให้ความสำคัญกับสถาบันผ่านการสร้างกติกาและการเปลี่ยนแปลงเพื่อวางระเบียบกำกับพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล และเน้นการศึกษาความคาดหวังของปัจเจกบุคคลในการสร้างปฏิสัมพันธ์กับผู้ประโยชน์อื่นๆ และต่อระบบทรัพยากรร่วม ซึ่งเงื่อนไขปัจจัยพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลได้สะท้อนให้เห็นถึงการพยายามแสวงหาประโยชน์ของปัจเจกบุคคลมากกว่าที่จะดำเนินพฤติกรรมในการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรร่วมกันด้วยการมองประโยชน์ของส่วนรวม ทำให้การรักษาทรัพยากรร่วมจึงเน้นไปที่การแสวงหากติกาที่เหมาะสมในการรักษาระบบให้อยู่ได้อย่างยั่งยืน ในทางหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า E. Ostrom (1990) ได้เสนอความเป็นสถาบันด้วยการพัฒนาวิธีการสร้างความอยู่รอดให้กับระบบทรัพยากรร่วมนั่นเอง (Ostrom, 1990, p. 51)

เมื่อคุณัยของกติกากับองค์ประกอบเชิงสถาบันทำให้ความเข้มข้นของกติกาในการกำกับพฤติกรรมของปัจเจกนำไปสู่ความร่วมมือจึงกลายเป็นหัวใจสำคัญของกติกา โดยลักษณะของชุดกติกา (rule) ของการปฏิบัติมีทั้งความเป็นทางการ (Formal Rules) เช่น กฎหมาย นโยบาย เป็นต้น ที่ควบคุมพฤติกรรมปฏิบัติของปัจเจกบุคคลในระบบ และกติกาที่ไม่เป็นทางการ (Informal

Rules) เช่น ค่านิยมร่วมกันระหว่างปัจเจกบุคคลในทางปฏิบัติของแต่ละชุมชน การวิเคราะห์สถาบันของกติกาการปฏิบัติในระบบจึงมีระดับของการศึกษาหลายระดับเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างซับซ้อน โดย E. Ostrom (1990) สร้างการจำแนกระดับของกติกาแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ซึ่งซ้อนทับลำดับขนาดของกติกาจากระดับย่อยไปสู่ระดับใหญ่บนฐานของการเป็นเงื่อนไขและหลักการปฏิบัติ และนำไปสู่ข้อเสนอเรื่องการสร้างกติกากำกับระบบ ได้แก่

1) ระดับย่อย คือ กติกาของการปฏิบัติการ (Operational Rule) เป็นกติการะดับย่อยที่ส่งผลกระทบ

ต่อการตัดสินใจตามสถานการณ์เพื่อกำหนดว่าผู้ใช้ประโยชน์ต้องทำอะไร เมื่อใด กติกาในระดับนี้เกิดขึ้นจากการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างตัวแสดงในพื้นที่จริงของระบบทรัพยากรร่วมโดยมีกติกาในระดับรวมหมู่และกติกาในระดับรัฐธรรมนูญเป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างของสถานการณ์ กติกาในระดับนี้จะเกิดขึ้นจากการสร้างฉันทามติร่วมกันระหว่างตัวแสดงในชุมชนท้องถิ่นและกลายเป็นหลักปฏิบัติที่ทุกตัวแสดงต้องยึดถือร่วมกันทำให้กระบวนการกำกับของกติกาอาจอยู่ได้ทั้งในรูปของความเป็นการตามลักษณะพันธะสัญญาหรืออยู่ในรูปของการกำกับตามกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (Ostrom, 1990, p. 52)

2) ระดับกลาง คือ กติกาของทางเลือกการรวมหมู่ (Collective Choice Rule) เป็นกติการะดับกลาง

ที่ส่งผลกระทบต่อตัดสินใจเลือกทางเลือกในการปฏิบัติหรือกติกาของหลักการปฏิบัติการในระดับย่อย โดยกติการะดับกลางจะกำกับทิศทางและสาระสำคัญของกติกาการปฏิบัติ ซึ่งผู้มีอำนาจในการกำหนดทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของระดับย่อยในระดับนี้อาจเป็นได้ทั้งผู้ใช้ประโยชน์ในระบบหรืออยู่ภายนอกทรัพยากรร่วม(Ostrom, 1990, p. 52)

3) ระดับใหญ่ คือ กติการัฐธรรมนูญ (Constitutional Rule) เป็นกติการะดับโครงสร้าง เป็นเจตนารมณ์ของการสร้างกติกาของทางเลือกการรวมหมู่ และส่งอิทธิพลต่อกติกาของการปฏิบัติการในการกำกับพฤติกรรมของตัวแสดงตามลำดับ (Ostrom, 1990, p. 52)

อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าสู่ช่วงของการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวของสถาบันเมื่อเผชิญกับสถานการณ์ E. Ostrom (1990) ได้ประยุกต์แนวความคิดการคำนวณเหตุผลเชิงเศรษฐศาสตร์มาเชื่อมโยงกับการปรับกลยุทธ์ของปัจเจกบุคคลภายใต้กติกาที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละระดับ โดยการคำนวณทางเลือกเชิงกลยุทธ์ของตัวแสดงจะคำนวณโดยใช้ปัจจัยด้านประโยชน์ที่คาดหวังในสถานการณ์ (Expected Benefit) และต้นทุนที่คาดหวัง (Expected Cost) โดยจะผูกพันกับต้นทุนการกำกับดูแลและต้นทุนการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ร่วมกับบรรทัดฐานที่ตัวแสดงยึดถือ (Norm) ซึ่งบรรทัดฐานสำหรับ E. Ostrom มีนัยถึงสถานการณ์ (Situation) ที่กำกับมุมมองของตัวแสดงการใช้แนวคิดดังกล่าวจะสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงอันจะสัมพันธ์กับความอยู่รอดของสถาบัน

หรือกติกาในการตอบสนองกับสถานการณ์ ซึ่งรวมถึงขีดความสามารถของสถาบันในการสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติการและลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างตัวแสดงในระบบ (Ostrom, 1990)

ข้อเสนอในการศึกษาเรื่องสถาบันของ E. Ostrom (1990) ถือเป็นกรอบทฤษฎีของแนวทฤษฎีวิเคราะห์เชิงสถาบันโดยปรับสมมติฐานจากการให้ความสำคัญกับโครงสร้างสถาบันเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดง เปลี่ยนเป็นการให้ความสำคัญกับตัวแสดงร่วมกันตัดสินใจกำหนดสถาบัน ทำให้สถาบันมีความเป็นพลวัต สร้างการเปลี่ยนแปลงได้อย่างต่อเนื่อง ข้อเสนอของ E. Ostrom (1990) จึงเป็นการเปิดการวิเคราะห์สถาบันที่เน้นให้เกิดคำถามต่อความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมตัดสินใจของตัวแสดงร่วมกับการศึกษาสภาพแวดล้อมเชิงสถาบันขึ้น (Jessop, nd) อย่างไรก็ตามการศึกษาของ E. Ostrom (1990) ยังคงเน้นในแง่ของการสร้างกติกาในสถานการณ์เพื่อนำไปสู่การอธิบายถึงความเป็นพลวัตของกติกาที่ปรับตัวในทางปฏิบัติ ซึ่งในแง่ของตัวแสดงแล้วมุมมองในเชิงกลไกที่เข้ามาสนับสนุนการตัดสินใจในระดับย่อยอันมาจากตัวแสดงยังคงไม่แสดงความชัดเจนในเกณฑ์สำหรับการอธิบายพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลในแง่ของที่มาของแบบแผนความเชื่อของตัวแสดงในเชิงการครอบงำโดยผู้นำและทิศทางขององค์การซึ่งตัวแสดงผูกพันอยู่ในงานชิ้นนี้จึงอาศัยแนวคิดองค์การเชิงสถาบันของ Selznick (1953) ในการช่วยลดช่องว่างของการอธิบายสถาบันในการศึกษา (Selznick, 1953a)

แนวคิดองค์การเชิงสถาบัน (Institutional Organization) ของ Selznick เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่มีการศึกษานี้เลือกมาเป็นแนวทฤษฎีวิเคราะห์ในการสร้างกรอบการอธิบายความเป็นสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย ซึ่ง Selznick (1953) เสนอว่านัยสำคัญของกติกามีการถ่ายโอนเข้าสู่การปฏิบัติ (Delegation) ล้วนส่งผลต่อพฤติกรรมองค์การ โดยที่ความหมายของสถาบันในมุมมองของ Selznick (1953) จึงเป็นองค์การที่มีระบบการประสานงาน (Cooperation System) ที่มีการปรับตัวเข้ากับบริบทสภาพแวดล้อมทั้งในเชิงสถานการณ์และกติกากำหนดขึ้น (Adaptive Structure) (Selznick, 1953a, p. 120) แนวคิดสถาบันองค์การจึงสะท้อนแนวคิดสถาบันเช่นเดียวกับแนวคิดการวิเคราะห์สถาบันของแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมที่มุ่งอธิบายการปฏิบัติตามนโยบาย หากแต่จุดเน้นของแนวคิดทั้งสองกลับต่างกันตรงที่ระดับของการอธิบายวิเคราะห์ของการศึกษาสถาบัน

สมมติฐานของการวิเคราะห์สถาบันแบบองค์การเป็นการพยายามทำความเข้าใจความหมายแบบองค์การพื้นฐานที่เน้นการใช้หลักการแบบเป็นเหตุเป็นผลครอบคลุมการตัดสินใจของสมาชิก (Formal Structure) เพื่อให้การขับเคลื่อนองค์การเป็นตามเป้าหมายที่นโยบายกำหนด ซึ่ง Selznick ให้ทัศนะว่าโครงสร้างองค์การไม่อาจมองได้เพียงพฤติกรรมขององค์การในแบบทางการ หากแต่ยังต้องหมายรวมถึงการสร้างกฎที่ไม่เป็นทางการ (Unwritten Law) ของตัวแสดงที่อยู่ร่วมกัน

ในองค์การที่สามารถสร้างผลกระทบต่อการตัดสินใจของสมาชิกและเป้าหมายขององค์การด้วย (Selznick, 1953b, pp. 120-129) แนวคิดองค์การเชิงสถาบันเข้ามาช่วยเติมเต็มแนวทฤษฎีการวิเคราะห์สถาบันเชิงโครงสร้างของแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมเพื่อให้เห็นรายละเอียดของผู้เล่นตัวแสดงที่อยู่ในสถาบันทางนโยบายซึ่งทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

หลักเกณฑ์การวิเคราะห์เชิงสถาบันตามข้อเสนอของ E. Ostrom (1990) และ Selznick (1953) จึงประกอบด้วย *การนิยามขอบเขตชัดเจน (Clearly Defined Boundaries)* E. Ostrom (1990) ขอบเขตของทรัพยากรร่วมต้องนิยามให้ชัดเจนเพื่อบอกถึงผู้มีสิทธิ์ในทรัพยากรร่วมนั้น (Ostrom, 1990, p. 91) *ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ประโยชน์ กติกา และเงื่อนไขของพื้นที่ท้องถิ่น (Congruence between Appropriation and Provision Rule and Local Condition)* กติกาต้องสัมพันธ์กับเงื่อนไขของท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์ในเชิงทรัพยากรที่ระบุถึงเวลา สถานที่ เครื่องมือ เทคนิค และปริมาณทรัพยากรที่ถูกนำมาสัมพันธ์กับพื้นที่ (Ostrom, 1990, p. 92) *การกำกับดูแล (Monitoring)* การกำกับดูแลทรัพยากรร่วมจะเป็นผู้อยู่ภายนอกหรือภายในระบบก็ได้หากแต่ควรตระหนักถึงการกำกับดูแลระบบตามเงื่อนไขของลักษณะทรัพยากรร่วมและทำให้พฤติกรรมความรับผิดชอบต่อส่วนรวมของคนใช้ทรัพยากรร่วมเกิดขึ้นและถูกรักษาไว้ตลอดการดำเนินการ (Ostrom, 1990, p. 94) *การแทรกแซง (Graduated Sanctions)* จะถูกประเมินจากสถานการณ์ร่วมกับการประเมินสภาพโดยผู้ใช้ประโยชน์ภายในและเจ้าหน้าที่ภายนอกเพื่อประเมินสถานการณ์ และจะต้องมีลักษณะเป็นมติของการแทรกแซงที่เห็นพ้องกัน ซึ่งกติกาจะเป็นตัวช่วยให้ต้นทุนในการแทรกแซงลดลง (Ostrom, 1990, pp. 94-100) *ผู้ประกอบการเครือข่ายที่เชื่อมโยงระหว่างกัน (Nested Enterprises)* กติกาได้เชื่อมโยงเรื่องตัวแสดงพฤติกรรม และโครงสร้างที่กำกับดูแลให้สัมพันธ์กับแผนการบริหารจัดการในระดับอื่นๆเชื่อมโยงกันอย่างแนบสนิทข้ามระดับอย่างซับซ้อน (Ostrom, 1990, pp. 101-102) *การจัดทางเลือกแบบรวมหมู่ (Collective Choice Arrangement)* การจัดวางกติกาต้องให้ตัวแสดงเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดการปรับเปลี่ยนสถาบัน เนื่องจากตัวแสดงต้องการลดต้นทุนในหาประโยชน์จากระบบ โดยกติกาที่ดีต้องสามารถรักษาความไว้นั้นเชื่อใจและนำไปสู่การรับรู้และแบ่งปันบรรทัดฐานของระบบร่วมกันเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างตัวแสดงอย่างยั่งยืน *การตระหนักถึงสิทธิของการสร้างการบริหารจัดการ (Minimal Recognition of Right to Organize)* E. Ostrom (1990) เสนอว่าขึ้นอยู่กับสถาบันที่กำหนดขึ้นที่จะต้องคำนึงถึงสิทธิจากการกำหนดจากกติกาของระบบด้วย *กลไกการแก้ไขความขัดแย้ง (Conflict-Resolution Mechanism)* ในระบบทรัพยากรร่วมมักประสบปัญหาการแสวงหาค่าเช่าและความไม่เป็นธรรมในระบบการจัดการทรัพยากรร่วมจึงต้องอาศัยกลไกจัดการความขัดแย้งเข้ามาช่วยลดปัญหาซึ่งจะอยู่ในรูปแบบของความ เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการขึ้นอยู่กับทางเลือกใช้กลไกของผู้นำ (Isaac et al., 2010) แต่ว่าการเลือกกลไกผูกพันกับต้นทุนในการใช้กลไกให้เกิดแรงจูงใจในการยอมรับต่อกลไกดังกล่าว ในส่วนของ

เกณฑ์ด้าน *ภาวะผู้นำกับการปรับตัวของโครงสร้างองค์การ (Leadership)* ภาวะผู้นำในที่นี้ Selznick (1953) พิจารณาจากความสามารถในการสื่อสารและการจูงใจสมาชิกให้คล้อยตามเป้าหมายขององค์การ และ *ความเป็นสถาบันขององค์การ (Institutional Organization)* Selznick (1949) อธิบายว่าเป็นการปรับตัวขององค์การผ่านการสร้างกลไกการรักษาเสถียรภาพขององค์การเมื่อเผชิญกับสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งแสดง ออกมาในรูปแบบกลยุทธ์ขององค์การในการปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม (Selznick, 1953a, 1953b)

#### *การบริหารอำนาจของสถาบันแบบพัฒนาความร่วมมือ*

ในส่วนของการบริหารจัดการอำนาจของสถาบันแบบสังคมนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอของ Ostrom (1990) และ Selznick (1948) ยังคงเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของตัวแสดงเข้ามามีส่วนร่วมกับการแสดงความคิดเห็นหรือกำหนดทางเลือกให้แก่ตน ส่งผลให้การบริหารอำนาจของสถาบันจึงเปรียบได้กับการบริหารจัดการแรงจูงใจในการกำกับพฤติกรรมตัวแสดง อำนาจในการบริหารจัดการสถาบันจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากฉันทามติของตัวแสดงที่อยู่ร่วมกันในระบบ ซึ่งกติกาสามารถปรับตัวตามความต้องการของตัวแสดงที่มาร่วมกันดำเนินการในขณะนั้น ส่งผลให้การบริหารอำนาจของสถาบันจึงอยู่ที่การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมระหว่างตัวแสดงในการทำหน้าที่ของตนในระบบการบริหารจัดการ (Parsons, 1995) นอกจากนี้ E. Ostrom (1990) ยังเน้นย้ำถึงผลลัพธ์ของการใช้อำนาจที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับกติกาที่กำหนดร่วมกันเท่านั้นหากแต่ยังต้องให้ความสำคัญกับการคำนวณเหตุผลเชิงกลยุทธ์ของตัวแสดงด้วยเพื่อให้สถาบันการบริหารจัดการเกิดความยั่งยืน (Ostrom, 1990; Selznick, 1953b)

#### *ความเป็นสถาบันแบบพัฒนาความร่วมมือ*

การศึกษาวิเคราะห์เชิงสถาบันจึงเป็นการพิจารณาโครงสร้างการไหลเวียนของทรัพยากรเพื่อวิเคราะห์หาข้อสรุปเป็นหลักการออกแบบสถาบันที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมและกำกับดูแลให้ตัวแสดงดำเนินพฤติกรรมตามที่กำหนดไว้ โดยกรอบการวิเคราะห์สถาบันของ E. Ostrom (1990) ได้ให้ความสำคัญกับองค์ประกอบของแนวคิดเป็นหลักการที่เป็นองค์ประกอบของการสร้างความเป็นสถาบัน สะท้อนถึงขีดความสามารถในการปรับตัวและการดำรงอยู่ของสถาบันจากการรับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอนและการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างตัวแสดงภายในสถาบันอย่างเป็นพลวัตโดยอาศัยวิธีการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูประบบสถาบันให้สอดคล้องกับบริบทเหตุการณ์ (Ostrom, 1990, pp. 101-102)

ในทางเดียวกัน Selznick (1948) เสนอความเป็นสถาบันองค์กรโดยเน้นการวิเคราะห์ความต้องการของปัจจัยภายในองค์กรเป็นสำคัญในการอธิบายความอยู่รอดขององค์กรหรือความเป็นสถาบัน ด้วยการตรวจสอบความสามารถในการอยู่รอดขององค์กรและกระบวนการ ตลอดจนกลยุทธ์ในการปรับตัวขององค์กรต่อเมื่อเผชิญกับสภาพแวดล้อมโดย Selznick (1953) ได้เสนอเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อความเป็นสถาบัน (Institutionalization) ขององค์กรจากการศึกษาวิจัยการดำเนินโครงการ Tennessee Valley Authority (TVA) ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา (Selznick, 1949, 1953a; Shafritz et al., 2005) พบว่าในทุกองค์กรถูกขับเคลื่อนด้วยเป้าหมายของโครงการและทุกองค์กรพยายามที่จะระดมทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งสมาชิกในองค์กรจะเป็นผู้ผลักดันการขับเคลื่อนองค์กรตามที่เป้าหมายกำหนด และ Selznick (1953) ยังได้เสนอว่าองค์กร (organization) จะต้องแนบติดกับสถาบันเชิงซ้อน (Institutional matrix) สร้างการปรับตัวขึ้นเพื่อรับมือกับสภาพแวดล้อมทำให้เป้าหมายขององค์กรจึงสอดคล้องกับสถานการณ์เสมอ เพราะกลุ่มก้อนย่อยที่เกิดขึ้นจากการติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการเป็นตัวผลักดันให้เกิดการสื่อสารขึ้น ซึ่งโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการนี้จะเป็นตัวควบคุมคำสั่งขององค์กรกล่าวคือโครงสร้างนี้จะเป็นตัวการตอบสนองการควบคุมของคำสั่งดังกล่าวโดยจะแสดงออกด้วยพฤติกรรมยอมตามที่จะรักภักดีและผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล (Selznick, 1953a, pp. 251-253) นอกจากนี้ภาวะผู้นำ (Leadership) ยังเป็นตัวช่วยในการสื่อสารกับสมาชิกในองค์กร ความเป็นสถาบัน โครงสร้างองค์กรแบบดังกล่าวจะมีการปรับตัว (Adaptive Structure) เป็นกลไกเพื่อปกป้องความปลอดภัยขององค์กรจากสภาพแวดล้อมภายนอก (Parsons, 1995) เช่น การสร้างศัตรูเป็นมิตร (The Cooptative Mechanism) Selznick (1953) กล่าวว่า เป็นกลไกทางจิตวิทยาในการป้องกันตัวเองขององค์กรโดยใช้อุดมการณ์เป็นเครื่องมือในการรักษาความอยู่รอด โดยที่กระบวนการสร้างศัตรูให้เป็นมิตรจะแทรกซึมแนวคิดลงในตัวผู้นำหรือนโยบายที่กำกับสังคมขณะนั้น ซึ่งกลไกดังกล่าวมีด้วยกันสองแบบ ได้แก่ การสร้างศัตรูเป็นมิตรแบบเป็นทางการ (Formal Cooptation) อย่างการกำหนดเป็นกรรมการร่วม และไม่เป็นทางการ (Informal Cooptation) อย่างการสร้างสัมพันธ์ด้วยวิถีสังคมชุมชน (Selznick, 1953a, pp. 259-261)

ข้อเสนอต่อการวิเคราะห์เชิงสถาบันองค์กรของ Selznick (1953) จึงเสนอถึงความสำคัญของการสร้างภาวะผู้นำเชิงสถาบัน (Institutional Leadership) กับการสร้างคุณค่าและอุดมการณ์ให้กับกลุ่มก้อนในสังคมองค์กรเพราะอำนาจในสังคมถูกกระจายไปตามการถือของทรัพยากรของสมาชิก การรักษาความเป็นสถาบันความร่วมมือจึงขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของผู้นำที่จะชักจูงใจสมาชิกให้ร่วมมืออย่างเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่เพียงเท่านั้น Selznick (1953) ยังได้ตั้งข้อสังเกตไว้เกี่ยวกับคุณค่าของความร่วมมือคือการสร้างประชาธิปไตยในองค์กรซึ่งจะเป็นตัวสร้างการมีส่วนร่วมให้กับตัวแสดง ซึ่งการมีส่วนร่วมนี้จะบรรลุผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อกระบวนการมีส่วนร่วมสามารถผลักดัน

ให้ตัวแสดงต่างร่วมในการตัดสินใจร่วมกันอย่างเป็นทางการ ซึ่งแฝงนัยสำคัญไว้ที่ตัวผู้นำกับการกระจายอำนาจนั่นเอง(Selznick, 1953a, pp. 264-266)

ในการศึกษานี้จะนำภาคส่วนของแนวคิดสถาบันองค์การของ Selznick (1953) มาประกอบใช้ร่วมกับการวิเคราะห์สถาบันของ Ostrom (1990) ในการเป็นเกณฑ์เพิ่มเติมสำหรับการวิเคราะห์เพื่อลงลึกให้เห็นถึงกระบวนการทำงานเชิงสถาบันในระดับตัวแสดงหรือองค์กรที่ส่งอิทธิพลต่อการกำหนดกติการ่วมกัน ประกอบด้วย ภาวะผู้นำ (Leadership) ต่อการปรับตัวของโครงสร้างองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์การที่เน้นความสำคัญของโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ ภาวะผู้นำในที่นี้ได้วัดจากความสามารถในการสื่อสารและการจูงใจสมาชิกให้คล้อยตามหรือปรับเปลี่ยนเป้าหมายของตนให้เป็นไปตามที่องค์กรต้องการ(Parsons, 1995; Selznick, 1953a) และความเป็นสถาบันขององค์การ (Institutional Organization) เป็นการสร้างกลไกการป้องกันตนเองขององค์กรเมื่อเผชิญกับสภาพแวดล้อมภายนอกจะดัดแปลง คุณค่า และกระบวนการทำงานของสถาบันให้สนองตอบสภาพแวดล้อมและเพื่อให้เข้ากับผลประโยชน์ของสมาชิกในองค์การ อย่างเช่นการสร้างศัตรูเป็นมิตร (Cooptation) หาความชอบธรรมในการใช้อำนาจขององค์การ (Legitimacy Authority) เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายที่คาดหวังไว้(Parsons, 1995; Selznick, 1953a)

ความเป็นสถาบันที่ Selznick (1953) เสนอได้เข้ามาช่วยลดทอนช่องว่างของความเป็นสถาบันของ E. Ostrom (1990) ที่เน้นศึกษาการสร้างกติกา เป็นตัวช่วยสร้างประสิทธิภาพให้กับตัวแสดง ในการศึกษาวิเคราะห์สถาบันจึงนำทั้งสองแนวคิดมาผสมผสานกันเพื่อวิเคราะห์และพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

#### *รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในสถาบันแบบพัฒนาความร่วมมือ*

การวิเคราะห์สถาบันตามแนวทางการศึกษาวิเคราะห์สถาบันของ E. Ostrom (1990) จะเน้นที่การใช้กลยุทธ์ระหว่างกันเป็นหลักในการกำหนดการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดง โดยในระบบทรัพยากรจะมีผู้จัดการระบบจัดการทรัพยากรร่วม (Provider/Producer) และมีผู้ใช้ประโยชน์ (Appropriator) จากระบบทรัพยากร(Ostrom, 1990; ชล บุนนาค, 2555) ซึ่ง E. Ostrom (1990) ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับตัวแสดงทั้งสองฝ่ายในการดำเนินพฤติกรรมอย่างมีเหตุมีผล (Rational Action) โดยแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงแต่ละฝ่ายจะเกิดขึ้นจากคิดคำนวณภายในปัจเจกบุคคล (Internal World) เช่น การคำนวณประโยชน์-ต้นทุนที่จะได้จากการปฏิสัมพันธ์นั้น ร่วมกับบริบทของโลกภายนอก (External World) เช่นสถานการณ์ที่เผชิญ กติกาที่กำกับ เป็นต้น เพื่อเสนอถึงข้อจำกัดของการใช้กติกาของการทำธุรกรรมที่ไม่อาจคาดหวังให้ครอบคลุมถึงพฤติกรรมของสมาชิกได้อย่างสมบูรณ์ แนวคิดนี้จึงมาใช้เพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับการวิเคราะห์การตัดสินใจของตัวแสดงต่อกติกาที่กำกับพฤติกรรมของตนอยู่และแสดงมุมมองการทำหน้าที่ของสถาบันในการกำกับพฤติกรรมของตัวแสดง(Ostrom, 1990; ชล บุนนาค, 2555)

### ข้อถกเถียงของสถาบันแบบพัฒนาความร่วมมือ

ข้อเสนอการพัฒนาสถาบันของ E. Ostrom (1990) เป็นตัวแบบที่ไม่เพียงแต่เน้นการแสวงหาสาเหตุของปัญหาในระบบทรัพยากรร่วมหรือปรากฏการณ์เท่านั้น หากแต่ยังเสนอแนวทางการปรับตัวเพื่อนำไปสู่การสร้างความเป็นสถาบันที่ยั่งยืนให้กับสถาบันการบริหารจัดการในฐานะคำตอบของการแก้ไขปัญหาในระบบทรัพยากรร่วมอีกด้วย ทำให้กรอบการวิเคราะห์สถาบันและการพัฒนาสถาบัน (IAD Framework) จึงสอดคล้องกับการศึกษานโยบายสาธารณะอย่างเหมาะสม และ Robert Axelrod (2010) ยังเน้นให้เห็นว่าวิธีการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างข้อเสนอเชิงสถาบันของ E. Ostrom ยังเป็นการลดช่องว่างให้กับการศึกษาด้วยการขยายขอบเขตของหน่วยการวิเคราะห์รายกรณีศึกษาให้กว้างขวางและครอบคลุมกับการสร้างข้อสรุปของการวิเคราะห์สถาบัน พร้อมกับการลงรายละเอียดย่อยในระดับของการวิเคราะห์ที่ให้หลากหลายตามสภาพจริงของสถานการณ์ ทำให้ข้อค้นพบของ E. Ostrom (1990) จึงยังคงมีเหมาะสมต่อการอธิบายปรากฏการณ์เชิงสถาบันได้ดี (Isaac et al., 2010, pp. 580-582)

#### 2.1.3.2 สถาบันแบบพัฒนาความร่วมมือกับข้อเสนอในการสร้างการบริหารจัดการสาธารณะของประเทศไทย

ชล บุญนาค (2555) การสำรวจองค์ความรู้เรื่อง แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศ เป็นงานที่รวบรวมงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนมาสรุปเป็นข้อเสนอของงานเพื่อให้การถอดบทเรียนนำไปสู่การพัฒนาความรู้เรื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ เช่น ทรัพยากรน้ำ และป่าชุมชน ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การศึกษาความร่วมมือระหว่างสังคม และบทบาทของรัฐที่ถูกปรับเปลี่ยนไปจากผู้ควบคุมทรัพยากรไปสู่การกำกับสังคมให้ทำหน้าที่และงานวิจัยชิ้นนี้ได้เสนอแนะให้ชุมชนควรเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับภูมิภาค และระดับชาติในการจัดการทรัพยากร (ชล บุญนาค, 2555)

นายกิตติ วิสารกาญจน (2555) เรื่องการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย: การศึกษาเชิงวาทกรรม ศึกษาการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำโดยใช้การศึกษาทางวาทกรรม งานวิจัยค้นพบว่าเนื่องจากตัวแสดงนโยบายต่างๆ ไม่สามารถผลักดันให้เกิดการยอมรับร่วมกันในกระบวนการทางนโยบาย ทำให้การกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทยโดยตัวแสดงอื่นไม่อาจเกิดผลเป็นรูปธรรมได้ จึงนำเอางานของ E. Ostrom เข้ามาเป็นข้อเสนอในการสร้างการบริหารจัดการน้ำโดยมองว่าน้ำเป็นทรัพยากรร่วมแบบหนึ่งที่ได้รับการร่วมบริหารจัดการจากตัวแสดง ซึ่งมีตัวแสดงเข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาและการบริหารจัดการเป็นอย่างหลากหลาย(นายกิตติ วิสารกาญจน, 2555)



พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์(2556) รัฐศาสตร์พันธุ์ใหม่ สู้ภัยน้ำท่วม การศึกษาทางรัฐศาสตร์ในมิติของสายสถาบันนิยมใหม่ตั้งต้นจากการลดความหมายของรัฐไปสู่การใช้รัฐในความหมายของสถาบันและมุ่งมั่นพัฒนาการศึกษาไปในทิศทางของการสร้างศาสตร์แห่งความร่วมมือ โดยมองว่าปัญหาสาธารณสุขเทียบเคียงกับสินค้าสาธารณสุขที่มีตัวแสดงที่มีเหตุผลที่จะมีสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรนอกเหนือจากรัฐ การเมืองสำหรับแนวคิดเชิงสถาบันจึงเป็นการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าโดยสิทธิอำนาจเพื่อให้ทรัพยากรร่วมที่ตัวแสดงทุกฝ่ายใช้ร่วมกัน การศึกษาทางรัฐศาสตร์ในสายนี้จึงเน้นการออกแบบสถาบันที่ทำให้ความร่วมมือร่วมกันระหว่างตัวแสดงเกิดขึ้นได้จนนำไปสู่ขีดความสามารถในการปกครองตนเองของตัวแสดงที่อยู่ร่วมในพื้นที่ตรงนั้น รัฐจึงถูกขยายความหมายให้พันผูกกับสังคมอย่างแนบชิดจนไม่อาจแยกส่วนออกจากกันในการกำหนดและออกแบบการบริหารจัดการปัญหาสาธารณสุขได้ ซึ่งการบริหารจัดการน้ำท่วมอาจมีทางเลือกในการรับมือสู้ภัยจากการมองปัญหาดังกล่าวใหม่ด้วยกรอบเชิงสถาบัน (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2556)

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์(2559). การแก้ปัญหาน้ำท่วม โดยมีอยุธยาเป็นศูนย์กลาง ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยเป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กับประเด็นปัญหาอื่นๆ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการน้ำ และการบริหารจัดการพื้นที่อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งแนวทางการบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวอย่างนโยบายที่เป็นรูปธรรม ยังคงตีกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐชาติกับรัฐท้องถิ่นในการที่จะประสานความร่วมมือในทางการบริหารจัดการ แต่ทว่าปัญหาภัยพิบัติเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องเน้นทั้งความเสี่ยงและความเปราะบางของสภาพปัญหาร่วมกับพื้นที่ที่ทำให้ตัวแสดงที่อยู่นอกเหนือจากความหมายของรัฐอย่างภาคสังคม สื่อมวลชน เอกชน เป็นต้น จึงควรเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบความร่วมมือที่จะรับมือกับการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย อย่างตัวอย่างในพื้นที่จังหวัดอยุธยา พื้นที่ประวัติศาสตร์ที่ควรมีทุกฝ่ายเข้ามาร่วมรับมือและบริหารจัดการกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยเพื่อรักษาความหมายของพื้นที่และประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการไปพร้อมกัน (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2559)

จากข้อเสนอการวิเคราะห์สถาบันแบบการพัฒนาความร่วมมือในข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงความเหมาะสมในการศึกษาในครั้งนี้ในแง่ของการวิเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในเชิงสถาบันซึ่งกรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวจะเป็นพื้นฐานของการระบุสภาพปัญหาของสถานการณ์และมุ่งอธิบายการก่อรูปขึ้นของสถาบันในการบริหารจัดการกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในระดับต่างๆ และระบุลักษณะของสถาบันและความเป็นสถาบันในการบริหารจัดการแต่ละระดับ รวมถึงการตรวจสอบการพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติในทิศทางของการสร้างความยั่งยืนให้กับสถาบัน

## 2.2 หลักการบริหารจัดการภัยพิบัติ: จากการบริหารจัดการภัยพิบัติสู่ธรรมาภิบาลภัยพิบัติ

หลักการบริหารจัดการภัยพิบัติสากลเป็นหลักการที่เกิดขึ้นจากความตกลงร่วมกันระหว่างประเทศต่างๆที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ โดยเริ่มต้นขึ้นจากการตระหนักถึงความสำคัญของความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจากการกระทำของปัญหาเชื่อมโยงกับประเด็นการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งถือเป็นกระแสการพัฒนาที่ถูกขับเคลื่อนในระดับสากล กล่าวคือ การลดข้อจำกัดของการพัฒนาในทางหนึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยการลดความเสี่ยงของธรรมชาติและ ความสูญเสียจากผลกระทบทางภัยพิบัติลง ทำให้ภัยพิบัติกลายเป็นปัญหาสำคัญที่นานาชาติตระหนักถึง (Yokohama Strategy, 1994)

นัยสำคัญของการบริหารจัดการภัยพิบัติที่สัมพันธ์กับธรรมาภิบาลภัยพิบัติมาจากแนวคิดของการพยายามสร้างความสำคัญของการมีส่วนร่วมระหว่างตัวแสดงในการบริหารจัดการภัยพิบัติในเชิงเป้าหมายและกรอบแนวทางการปฏิบัติการในระดับสากลในรูปของพัฒนาการของกรอบการบริหารจัดการเริ่มตั้งแต่กรอบโยโกฮาม่า 1994 แต่ทว่ากรอบนี้เป็นการระดมความร่วมมือระหว่างตัวแสดงเพื่อตอบสนองและลดปัญหาภัยพิบัติเป็นหลักสำคัญซึ่งจากการใช้งานกรอบแนวคิดดังกล่าวได้ทำให้เกิดการพัฒนา รูปแบบของการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติขึ้นเพื่อตอบเป้าหมายในเชิงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลทางการบริหารจัดการขึ้น

UNDP ให้นิยามถึงธรรมาภิบาลความเสี่ยงภัยพิบัติเป็นแนวทางซึ่งอำนาจหน้าที่ของเหล่าตัวแสดงตั้งแต่ข้าราชการ สื่อมวลชน ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมประสานงาน (coordinate) กับ ชุมชนและตัวแสดงอื่นๆในระดับภูมิภาคและระดับชาติเพื่อจัดการลดภัยพิบัติและบรรเทาภัยที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงภัย โดยพยายามสร้างระดับขีดความสามารถและทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ ทั้งทุกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติ และเพื่อให้กลไกและกระบวนการของประชาชนที่จะรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มและบริหารจัดการสิทธิของตนตามกฎหมายซึ่งในแง่ของการบริหารความเสี่ยง (Yokohama Strategy, 1994)

ขณะที่นัยสำคัญของธรรมาภิบาลภัยพิบัติเป็นรากฐานให้เกิดเป็นกรอบเฮียวโกะ 2005-2015 ซึ่งถือเป็นจุดตั้งต้นของการใช้แนวคิดธรรมาภิบาลความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Governance) เป็นแนวคิดแทนที่การบริหารจัดการภัยพิบัติแบบดั้งเดิมโดยพยายามสร้างการเปลี่ยนแปลง

องค์ประกอบการอธิบายการบริหารจัดการภัยพิบัติจากที่เน้นการประสิทธิภาพของตอบสนองที่อยู่บนพื้นฐานของขอบเขตอธิปไตยทางการบริหารจัดการไปสู่การสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการความเสี่ยงซึ่งเป็นการทำงานเชิงรุกและพยายามสร้างความต่อเนื่องให้การบริหารจัดการครบกระบวนการและอาศัยความร่วมมือระหว่างตัวแสดงเพื่อรับมือร่วมกันตั้งแต่ขั้นต้นเพื่อให้การบริหารจัดการเกิดความยั่งยืน กระทั่งปี 2015 มีการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้วยกรอบเซนได 2015-2030 ขึ้น (Aysan & Lavell, 2014)

สามกรอบแนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้แผนดังกล่าวอยู่ภายใต้แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลการบริหารจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ (1) กรอบกลยุทธ์โยโกฮาม่าและแผนปฏิบัติการเพื่อโลกที่ปลอดภัยกว่า 1994 (2) กรอบเฮียวโกะเพื่อปฏิบัติการ 2005-2015 และ (3) กรอบเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ 2015-2030 ซึ่งทั้งสามกรอบสากลเป็นตัวกำหนดหลักการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับรัฐตามช่วงเวลา ซึ่งความเชื่อมโยงทั้งสามกรอบอยู่ที่การปรับตัวของกรอบการบริหารจัดการจากการเรียนรู้ความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิบัติจริงในพื้นที่ที่ถูกผลักดันเข้ามาเป็นประเด็นของการประชุมระดับโลกในแต่ละครั้ง

### 2.2.1 กรอบกลยุทธ์โยโกฮาม่าและแผนปฏิบัติการเพื่อโลกที่ปลอดภัยกว่า 1994

#### (Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World 1994)

กรอบกลยุทธ์โยโกฮาม่าและแผนปฏิบัติการเพื่อโลกที่ปลอดภัยกว่า 1994 (Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World 1994) เกิดขึ้นจากการประชุม World Conference on Natural Disaster Reduction ในช่วงวันที่ 23-27 พฤษภาคม ค.ศ.1994 ซึ่งการประชุมครั้งนี้เป็นการอภิปรายเพื่อเสนอแนะการบริหารจัดการภัยพิบัติบนฐานความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและการจัดการผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมตามปฏิญญาริโอ(Rio Declaration) ที่เน้นให้ประเทศกำลังพัฒนาตระหนักถึงความสำคัญของภัยพิบัติและสร้างการบริหารจัดการอย่างเป็นมาตรฐานสากล (Yokohama Strategy, 1994, pp. 6-7) หลักการบริหารจัดการของกรอบดังกล่าวเน้นการให้ความสำคัญทางการสร้างความสอดคล้องทางนโยบายผูกกับกับมาตรฐานทางการบริหารจัดการ โดยกำหนดให้แผนต้องสร้างขึ้นอย่างบูรณาการโดยเฉพาะแนวทางการระดมความร่วมมือทางเทคโนโลยีและในทางปฏิบัติเน้นที่การป้องกันและเตรียมพร้อมรับมือกับภัยและการบรรเทาทุกข์ ซึ่งจะทำในรูปแบบของการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเพื่อลดปัญหาทางการพัฒนาที่เกิดจากการประสบปัญหา

ภัยพิบัติ (Yokohama Strategy, 1994, p. 8) ส่งผลให้นัยสำคัญของการมีส่วนร่วมจึงเริ่มขึ้นในการบริหารจัดการ

สถานการณ์ทางการบริหารจัดการภัยพิบัติในขณะที่แผนโยโกฮามาทำการศึกษาได้แสดงให้เห็นถึงสถานภาพการบริหารจัดการว่าในขณะนั้นการบริหารจัดการตระหนักถึงประโยชน์ของการลดปัญหาภัยพิบัติจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (specialists) ยิ่งขาดการสื่อสารกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม การลดปัญหาภัยพิบัติยังไม่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาทั้งในระดับรัฐและระดับเหนือรัฐ ทำให้การบริหารจัดการเป็นไปในลักษณะที่แข็งสำหรับการนำไปปฏิบัติ ส่งผลให้ฉันทามติทางการบริหารจัดการมีแนวโน้มความต้องการของการบริหารจัดการจึงอยู่ที่การสร้างความยืดหยุ่นปรับตัว (resilience) และการให้ความมั่นใจ (self-confidence) กับชุมชนท้องถิ่นในฐานะผู้ประสบภัยแรก สำหรับการรับมือกับภัยพิบัติ (Yokohama Strategy, 1994, pp. 10-11)

จากหลักการและกลยุทธ์ที่ได้จากการประชุมร่วมนี้ ได้มีการออกแผนของการปฏิบัติ (Plan of Action) เพื่อเป็นหลักดำเนินการในทุกระดับ ซึ่งกลยุทธ์โยโกฮามา 1994 ได้แบ่งหลักปฏิบัติเป็นสามกลุ่ม ได้แก่

(1) กิจกรรมที่ระดับชุมชนและระดับชาติ (Activities at the community and national levels) ในกิจกรรมภายในประเทศจะเน้นที่การพัฒนาในระดับชุมชนและระดับชาติโดยในด้านนโยบาย กำหนดให้มีการสร้างพันธะสัญญาข้อตกลงร่วมระหว่างตัวแสดง เพราะต้องอาศัยการตัดสินใจต้องการการขับเคลื่อนในการปฏิบัติและมีการวางแผนการปฏิบัติการลดปัญหาภัยพิบัติที่ระดับชาติและระดับชุมชน ซึ่งในแผนมีเป้าหมายเพื่อลดความสูญเสียของปัญหาในมิติทางสังคมและเศรษฐกิจไปพร้อมกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม (Yokohama Strategy, 1994, pp. 14-15) (2) กิจกรรมที่ระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค (Activities at the regional and sub-regional levels) สำหรับกิจกรรมที่ระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคนั้นเน้นการสร้างสถาบันองค์การที่เป็นศูนย์กลางของการประสานความร่วมมือและการสนับสนุนให้กับประเทศในภูมิภาคและอนุภูมิภาค สถาบันจะทำหน้าที่เน้นความสำคัญเกี่ยวกับความอ่อนไหวของพื้นที่ของประเทศภูมิภาคและอนุภูมิภาค อาทิ ประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา และสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการในการเพิ่มขีดความสามารถในการลดปัญหาภัยพิบัติธรรมชาติ (Yokohama Strategy, 1994, pp. 15-16) (3) กิจกรรมที่ระดับระหว่างประเทศ (Activities at the international level, in particular through bilateral arrangement and multilateral cooperation) บทบาทขององค์กรในระบบระหว่างประเทศเน้น

ไปที่การสนับสนุนทรัพยากร รวมถึงออกหลักปฏิบัติให้กับประเทศต่างๆ รับผิดชอบดำเนินการเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการอย่างเป็นมาตรฐานตามระบบสากล (Yokohama Strategy, 1994, pp. 16-18) โดยกรอบเน้นความพยายามสร้างการทำงานร่วมกันให้เกิดขึ้นโดยปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ตามกลยุทธ์โยโกฮามาซึ่งเน้นให้เกิดการลดความเสี่ยงเพื่อตอบรับเงื่อนไขของการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน (Yokohama Strategy, 1994, p. 19)

## 2.2.2 กรอบเฮียวโกะเพื่อปฏิบัติการ 2005-2015 (Hyogo Framework for Action 2005-2015)

กรอบการบริหารจัดการภัยพิบัติฉบับนี้ถือเป็นแนวปฏิบัติการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับสากลที่ต้องการผลักดันในการปฏิบัติบรรลุเป้าหมายในแง่การสร้างความสามารถในการฟื้นคืนสู่ภาวะปกติ (resilience) ของชาติและชุมชนและพยายามหาแนวทางลดแนวโน้มความเสี่ยงจากปัญหาภัยพิบัติ ซึ่งแผนนี้มาจากการประชุม The World Conference on Disaster Reduction 18-22 มกราคม 2005 โดยกรอบแนวคิดฉบับนี้จะเกิดขึ้นจากการมองสภาพปัญหาภัยพิบัติในช่วงเวลานั้น พร้อมกับการเรียนรู้เกี่ยวกับผลการดำเนินงานของกรอบกลยุทธ์โยโกฮามา (Yokohama Strategy for safer world 1994) ซึ่งกรอบนี้เป็นกรอบการดำเนินการที่อยู่บนฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยการเน้นให้ปรับปรุงขีดความสามารถของชาติและท้องถิ่นในการจัดการและลดปัญหาภัยพิบัติเพื่อช่วยรักษาสิ่งแวดล้อมและสังคมให้เกิดความมั่นคงยั่งยืน และเน้นย้ำความสำคัญของการลดความเสี่ยง (disaster risk reduction) และการสร้างความสามารถในการฟื้นคืนสู่ปกติ (resilience) เป็นตัวนำการออกหลักการสำหรับการบริหารจัดการ (ISDR, 2005, pp. 1-2)

กรอบเฮียวโกะ 2005-2015 (Hyogo Framework for Action 2005-2015) กำหนดเป้าหมายเน้นที่บูรณาการการลดความเสี่ยงเข้าสู่แผนและนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยพัฒนาและเสริมสร้างสถาบันและขีดความสามารถให้กับภาคส่วนในการฟื้นตัวกลับคืนสู่ปกติจากการประสบภัย และสร้างแนวทางลดความเสี่ยงให้เข้าสู่การปฏิบัติในทุกขั้นตอนของการบริหารจัดการ กรอบนี้จึงสะท้อนพลวัตทางการบริหารจัดการภัยพิบัติให้สัมพันธ์กันในภาพรวมและเน้นย้ำให้การลดความเสี่ยงเป็นปัจจัยสำคัญตั้งแต่ในระดับชาติถึงระดับท้องถิ่นโดยเน้นให้การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นตัวขับเคลื่อนดังกล่าว (ISDR, 2005, pp. 5-13) การปฏิบัติการตามกรอบจึงมุ่งไปที่การทำให้เหล่าตัวแสดงซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายหลายสามารถทำงานร่วมกันในการช่วยลดความเสี่ยงภัยรวมถึงการปฏิบัติการในทุกระดับโดยมีรัฐ (states) ทำหน้าที่เป็นตัวแสดงหลักในการออกแบบกลไกการ

ประสานงานระหว่างตัวแสดงพร้อมกับบูรณาการทำงานกับตัวแสดงในระดับภูมิภาคและระดับอื่นๆ เพื่อระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการ (ISDR, 2005, pp. 15-19)

### 2.2.3 กรอบเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ 2015-2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)

กรอบเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ 2015-2030 เป็นผลมาจาก UN World Conference ที่เมืองเซนได ประเทศญี่ปุ่น วันที่ 14-18 มีนาคม 2015 โดยกรอบนี้เป็นพัฒนาการของสองกรอบแรกในข้างต้นตรงที่พยายามสร้างให้ความหมายเรื่องของการจัดการความเสี่ยง (disaster risk management) อย่างเข้มแข็งกับภัยพิบัติในทุกรูปแบบด้วยการมีส่วนร่วมของผ่านในสังคม กรอบเซนไดถือเป็นกรอบที่พยายามแสดงจุดแข็งของธรรมาภิบาลการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Governance) อย่างชัดเจนที่สุด จากการกำหนดให้แผนงานในระดับชาติสร้างความพร้อมรับผิดชอบทางการบริหารจัดการ (accountability for disaster risk management) การเตรียมพร้อมไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน (preparedness to Build-Back-Better) และการฟื้นคืนสร้างใหม่ของโครงสร้างพื้นฐาน (resilience of health infrastructure) เป็นต้น (Assembly, 2015, p. forward) การบริหารจัดการภัยพิบัติจึงเข้าสู่รูปแบบของธรรมาภิบาลภัยพิบัติมากขึ้น (Assembly, 2015, pp. 10-11) ตามกรอบเซนไดคาดหวังให้เกิดผลในการปฏิบัติในกฎหมายในระดับรัฐ ซึ่งกรอบเซนไดได้กำหนดการลดความเสี่ยงนั้นรัฐส่วนกลางต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และชุมชนกำหนดแนวทางลดความเสี่ยง เพื่อทำให้การลดความเสี่ยงภัยพิบัติสัมพันธ์กับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน กรอบเซนไดจึงมีหลักคิดที่สอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาลภัยพิบัติ (Assembly, 2015, pp. 13-14)

### 2.3 กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันที่ใช้ในการศึกษา

ในส่วนของกรอบการวิเคราะห์การวิเคราะห์สถาบันในงานชิ้นนี้ตั้งต้นวิธีการศึกษาตามกรอบการวิเคราะห์สถาบัน Institutional framework ของ Richard W.Scottz (2014) ที่เสนอแนวการวิเคราะห์สถาบันที่บ่งบอกถึงลักษณะของสถาบันที่เป็นอยู่ด้วยการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสถาบัน (Institutional element) ซึ่ง Richard W. Scott (2014) ได้เสนอแนะการจัดองค์ประกอบสถาบันแบ่งเป็นสามหมวดจากการทบทวนแนวคิดสถาบันจำนวนมากทั้งในกระแสความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมวิทยา Richard W. Scottz (2014) องค์ประกอบเชิงสถาบันทั้งสามกลุ่มที่

นำเสนอว่าเป็นสามเสาของสถาบัน The Three Pillars of Institutions ได้แก่ *เสากฎระเบียบ (The Regulative Pillar)* มองว่ากฎระเบียบที่เป็นทางการคือปัจจัยสำคัญในการกำกับพฤติกรรมตัวแสดง และกำหนดให้เงื่อนไขของความเป็นทางการ (formalization of rule) ประกอบด้วย การสร้างความผูกพันต่อคำสั่งการ (obligation) การสร้างความแม่นยำในการสั่งการ (precision) การมอบหมายอำนาจหน้าที่ (delegation) ส่งผลให้ปัจจัยของการรักษาความเป็นสถาบันในกรอบนี้จึงอยู่ที่ประสิทธิภาพของการใช้อำนาจเพื่อรักษากฎระเบียบให้ทำงานได้ในสถานการณ์ นำหนักของการวิเคราะห์เน้นไปที่การสร้างกติกา การกำกับดูแล และการแทรกแซง (Scott, 2013, pp. 59-64) *เสาปทัสถาน (The Normative Pillar)* เป็นการศึกษาสถาบันในเชิงบรรทัดฐานของการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในสังคม เป็นแบบแผนในการกำกับความรู้จักบทบาทและสถานะของตัวแสดงอย่างไม่เป็นทางการที่ผูกโยงสังคมไว้ด้วยกัน จุดมุ่งของการศึกษาจึงอยู่ที่ความเหมาะสม (appropriateness) ในการแสดงพฤติกรรมของตัวแสดงตามสถานการณ์ และเสถียรภาพของวัฒนธรรม (The Cultural-Cognitive Pillar) เป็นกรอบการวิเคราะห์การตระหนักรู้ของตัวแสดงร่วมกันอันเกิดจากการปะทะสังสรรค์กันระหว่างสถานการณ์ภายนอกกับฐานคติภายในตัวบุคคลซึ่งตัวแสดงจะสร้างความหมายในความเข้าใจนั้นจากฐานการหล่อหลอมความเชื่อเป็นมุมมองต่อสถานการณ์ การวิเคราะห์จึงเน้นการพิจารณาที่แบบแผนความเชื่อของคนและการแพร่กระจายของแนวคิดที่เป็นเป้าหมายของความเชื่อจนเกิดเป็นคุณค่าที่ตัวแสดงยึดถือร่วมกัน (Scott, 2013, pp. 66-70) ซึ่งทั้งสามกรอบนี้แม้จะมีลักษณะและจุดเน้นทางการศึกษาที่ต่างกัน

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในเชิงการนิยามสถาบันของ Richard W. Scott (2014) ที่ว่าสถาบันเป็นสิ่งที่ประกอบด้วยองค์ประกอบเชิงกฎระเบียบ (regulative element) องค์ประกอบเชิงปทัสถาน (normative element) องค์ประกอบเชิงการตระหนักรู้และวัฒนธรรม (cultural-cognitive element) ต่างมีกิจกรรมและทรัพยากรเพื่อมุ่งสร้างเสถียรภาพให้กับการดำเนินชีวิตของสังคมหนึ่งนั้น (Scott, 2013, p. 56) Richard W. Scott (2014) ได้แสดงให้เห็นว่าทั้งสามองค์ประกอบการวิเคราะห์จะเข้ามาช่วยเป็นกรอบอธิบายสถาบันให้เกิดความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เพราะการวิเคราะห์สถาบันไม่เพียงแต่ตรวจสอบสถาบันเท่านั้นหากแต่การเปลี่ยนแปลงสถาบันซึ่งสะท้อนถึงการรักษาหรือลดความเป็นสถาบันเพื่อเผชิญกับสถานการณ์จริงก็เป็นส่วนหนึ่งในการวิเคราะห์เพื่อพัฒนาสถาบันเช่นกัน ซึ่งองค์ประกอบเชิงสถาบันในแต่ละมิติอาจบูรณาการกันหรือขัดแย้งกันในการศึกษา จึงไม่อาจจำเพาะเจาะจงการอธิบายวิเคราะห์สถาบันด้วยกรอบหรือองค์ประกอบใดเพียงด้านเดียวได้ (Scott, 2013, pp. 56-58)

กรอบการวิเคราะห์สถาบันในงานชิ้นนี้จึงอาศัยแนวคิดของ Richard W. Scott (2014) เป็นฐานวิธีคิดในการจำแนกกรอบการวิเคราะห์สถาบันของการศึกษาออกเป็นสามกรอบการวิเคราะห์ คือ (1) การวิเคราะห์สถาบันเชิงกฎระเบียบกติกาศึกษา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ (2) การวิเคราะห์สถาบันเชิงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากร และ (3) การวิเคราะห์สถาบันเชิงการแบ่งปันการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ ซึ่งกรอบการวิเคราะห์ทั้งสามนี้จะวางเป็นโครงสร้างหลักของการอธิบายการศึกษาโดยมีแนวคิดเรื่องกรอบการวิเคราะห์สถาบันและการพัฒนาของ E.Ostrom (1990) ที่เน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับสังคมเสนอไว้ทั้งสิ้น 8 หลักเกณฑ์อันเป็นเงื่อนไขในการพัฒนาสถาบัน และกรอบการวิเคราะห์องค์การเชิงสถาบันของ Selznick ที่เน้นการปรับตัวของสถาบันองค์การ 2 เกณฑ์ เพื่อให้การวิเคราะห์สถาบันสามารถตรวจสอบถึงองค์ประกอบเชิงสถาบันของความร่วมมือจากเงื่อนไขด้านภาวะผู้นำในการครอบงำการสั่งการในระดับปฏิบัติการเพื่อการปรับตัว และการรักษาความเป็นสถาบันในระดับองค์การผ่านการสร้างพันธมิตร กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันสำหรับการศึกษาจึงเป็นเครื่องมือและเป็นเกณฑ์ในการอธิบายวิเคราะห์การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ.2553-2554 โดยการวิเคราะห์เชิงสถาบันในการศึกษาหรือการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสถาบันของงานแบ่งหมวดการอธิบายเป็นสามองค์ประกอบ ได้แก่ การวิเคราะห์สถาบันเชิงกฎระเบียบกติกาศึกษา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ การวิเคราะห์สถาบันเชิงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากร การวิเคราะห์สถาบันเชิงการแบ่งปันการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ

### (1) การวิเคราะห์สถาบันเชิงกฎระเบียบ กติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ

ประกอบด้วย

*การนิยามขอบเขตชัดเจน (Clearly Defined Boundaries)* E. Ostrom (1990) อธิบายว่าการก่อตั้งสถาบันจำเป็นต้องนิยามถึงผู้มีสิทธิใช้ทรัพยากรในระบบการจัดการทรัพยากรร่วม โดยกำหนดผู้ทำหน้าที่ในการชักนำหรือกีดกันผู้ใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับระบบ เว้นแต่ระบบการจัดการทรัพยากรร่วมจะเผชิญกับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความต้องการทรัพยากรสูงมากจนทำให้ผู้ใช้ประโยชน์สามารถเข้าถึงระบบได้อย่างเสรีและหลากหลาย(Ostrom, 1990, p. 91)

*ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ประโยชน์ กติกา และเงื่อนไขของพื้นที่ท้องถิ่น (Congruence between Appropriation and Provision Rule and Local Condition)* เป็นความสัมพันธ์ที่ระบุถึงเวลา สถานที่ เครื่องมือเทคนิค และปริมาณทรัพยากรที่ถูกนำมาสัมพันธ์กับพื้นที่และกติกาที่



เกิดขึ้น ในกรอบของ E. Ostrom (1990) ความสัมพันธ์ตรงนี้จะทำหน้าที่กำหนดความต้องการทรัพยากรให้กับระบบด้วย(Ostrom, 1990, p. 92)

*การกำกับดูแล (Monitoring)* E. Ostrom (1990) อธิบายว่าผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลระบบการจัดการทรัพยากรร่วม อาจเป็นผู้ใช้ประโยชน์หรือบุคคลจากภายนอกก็ได้ แต่หากเป็นผู้ที่อยู่ในระบบจะสามารถสร้างพฤติกรรมความพร้อมรับผิดชอบร่วมกันให้กับผู้ใช้ประโยชน์เป็นไปในทางเดียวกัน (Ostrom, 1990, p. 94)

*การแทรกแซง (Graduated Sanctions)* จะเกิดแรงผลักดันจากสถานการณ์และความสามารถของตัวแสดงในระบบ โดยการแทรกแซงจะเป็นกิจกรรมที่ทำร่วมควบคู่กับการกำกับดูแลพร้อมกัน มีลักษณะเป็นมติของการแทรกแซงตามสถานการณ์ E. Ostrom (1990) อธิบายว่ากติกาจะต้องช่วยให้ต้นทุนในการแทรกแซงลดลง(Ostrom, 1990, pp. 94-100)

*ผู้ประกอบการเครือข่ายที่เชื่อมโยงระหว่างกัน (Nested Enterprises)* E. Ostrom (1990) อธิบายว่าแผนจะถูกจัดขึ้นอย่างเชื่อมโยงกันอย่างเป็นขั้นบันไดอย่างซับซ้อนเช่นความสัมพันธ์ตามการปกครอง(Ostrom, 1990, pp. 101-102)

## (2) การวิเคราะห์สถาบันเชิงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากร

ประกอบด้วย

*การจัดทางเลือกแบบรวมหมู่ (Collective Choice Arrangement)* E. Ostrom (1990) อธิบายว่าตัวแสดงมีอิทธิพลต่อการกำหนดกติกาการปฏิบัติเพราะตัวแสดงต่างคาดหวังการลดต้นทุนในหาประโยชน์จากระบบ ซึ่งกติกาที่เกิดจากการมีส่วนร่วมจะมาเป็นตัวช่วยลดต้นทุนของตัวแสดงอย่างไรก็ตามกติกาที่ดีต้องสามารถรักษาความไว้วางใจและนำไปสู่การรับรู้และแบ่งปันบรรทัดฐานของระบบร่วมกันเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างปัจเจกบุคคลอย่างยั่งยืน(Ostrom, 1990, p. 93)<sup>7</sup>

*การตระหนักถึงสิทธิของการสร้างการบริหารจัดการ (Minimal Recognition of Right to Organize)* เป็นการคำนึงถึงสิทธิของผู้ใช้ประโยชน์ ซึ่งกติกาจะเป็นตัวสะท้อนความสำคัญของตัวแสดง E. Ostrom (1990) อธิบายว่ายังต้องคำนึงถึงสิทธิจากการกำหนดจากกติกาของระบบด้วย<sup>8</sup>

*กลไกการแก้ไขความขัดแย้ง (Conflict-Resolution Mechanism)* E. Ostrom (1990) อธิบายว่ากติกาถูกสร้างขึ้นจากการประสบปัญหาด้านจริยธรรมในระบบการจัดการทรัพยากรร่วม ซึ่งกลไกการจัดการความขัดแย้งอาจอยู่ในรูปของความเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการขึ้นอยู่กับ

<sup>7</sup> ElinorOstrom(1990).p.93.

<sup>8</sup> ElinorOstrom(1990).p.101.

เลือกใช้กลไกของผู้นำ ซึ่งผูกพันกับต้นทุนในการใช้กลไกให้เกิดแรงจูงใจในการยอมรับต่อกลไกดังกล่าว

### (3)การวิเคราะห์สถาบันเชิงการแบ่งปันการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ

ประกอบด้วย

ภาวะผู้นำกับการปรับตัวของโครงสร้างองค์การ (Leadership) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์การที่เน้นความสำคัญของโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ ภาวะผู้นำในที่นี้ Selznick(1953) พิจารณาจากความสามารถในการสื่อสารและการจูงใจสมาชิกให้คล้อยตามหรือปรับเปลี่ยนเป้าหมายของตนให้เป็นไปตามที่องค์กรต้องการ(Parsons, 1995, pp. 324-326; Selznick, 1953a; Shafritz et al., 2005, pp. 120-129)

ความเป็นสถาบันขององค์การ (Institutional Organization) Selznick (1953)อธิบายว่าเป็นการปรับตัวขององค์กรผ่านการสร้างกลไกการรักษาเสถียรภาพขององค์กรเมื่อเผชิญกับสภาพแวดล้อมภายนอก โดยจะดัดแปลง คุณค่า และกระบวนการทำงานของสถาบันให้สนองตอบสภาพแวดล้อมและเพื่อให้เข้ากับผลประโยชน์ของสมาชิกในองค์การ Selznick ได้เสนอการสร้างศัตรูเป็นมิตร (Cooptation) เพื่อสร้างการยอมรับและการใช้อำนาจขององค์การเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายที่คาดหวังไว้(Parsons, 1995, pp. 324-326; Selznick, 1953a; Shafritz et al., 2005, pp. 120-129)

การกำหนดหมวดของการวิเคราะห์สถาบันทางการบริหารจัดการที่สร้างขึ้นจากแนวคิดเรื่องเกณฑ์การวิเคราะห์สถาบันจากทั้งสองทฤษฎีจะถูกนำไปใช้เพื่อเป็นขอบเขตการวิเคราะห์ลักษณะของสถาบันทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย พ.ศ.2553-2554 เพื่อตอบคำถามการวิจัยของการศึกษา ซึ่งทั้งสามเกณฑ์จะอธิบายพร้อมกับข้อมูลเชิงพื้นที่ทางการบริหารจัดการในส่วนถัดไป

## 2.4 กรอบการศึกษา เรื่อง การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย พ.ศ.2553-2554

ในงานศึกษานี้ได้นำแนวคิดการวิเคราะห์สถาบันในข้างต้นมาบูรณาการเป็นกรอบการศึกษาวิเคราะห์สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย ซึ่งได้เน้นไปที่กรณีศึกษาเฉพาะภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ.2553-2554 เพื่อตอบคำถามการวิจัยที่ว่า “การบริหาร

จัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยควรมีลักษณะของสถาบันและองค์ประกอบเชิงสถาบันอย่างไร เพื่อนำไปสู่การเป็นสถาบันแห่งความร่วมมือในการบริหารจัดการ” โดยตั้งต้นที่สมมติฐานที่ว่าปรากฏการณ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติของรัฐไทยตลอดช่วง พ.ศ.2553-2554 ที่เกิดขึ้นเป็นกระหนาบจากการกระทำของสถาบันการบริหารจัดการ ได้แก่ กฎหมาย นโยบาย กติกา ระเบียบการสั่งการ องค์การ ตลอดจนภาคสังคมที่เกี่ยวข้องในทางการบริหารจัดการ โดยที่สถาบันนี้เองที่ทำให้ตัวแสดงที่อยู่ในกำกับของสถาบันแสดงพฤติกรรมที่แตกต่างกันและไม่นำไปสู่ความร่วมมือกันอย่างแน่นอนแท้จริงในการบริหารจัดการ

สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยเป็นสถาบันที่ผสมผสานลักษณะของแนวคิดการจัดบริการสาธารณะแบบระบบราชการกับธรรมาภิบาลเป็นแบบผสมทับกันเนื่องจากอิทธิพลทางการเมือง จนเป็นเหตุให้การสร้างแนววิเคราะห์เชิงสถาบันจึงไม่อาจอธิบายด้วยกรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันด้านใดด้านหนึ่งได้อย่างครอบคลุม ซึ่งภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยครั้งสำคัญ ในปี พ.ศ.2553-2554 ได้จับสั่นลง สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยมีการปรับรูปแบบสถาบันให้เกิดความสัมพันธ์ทางการบริหารจัดการในปัญหาดังกล่าวด้วยหลักการบูรณาการความร่วมมือตามกรอบธรรมาภิบาลภัยพิบัติที่รัฐไทยรับจากปฏิญญาสากล ผลสำเร็จทางการบริหารจัดการจึงอยู่ที่การสร้างสถาบันแบบพัฒนาความร่วมมือในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเพื่อสนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

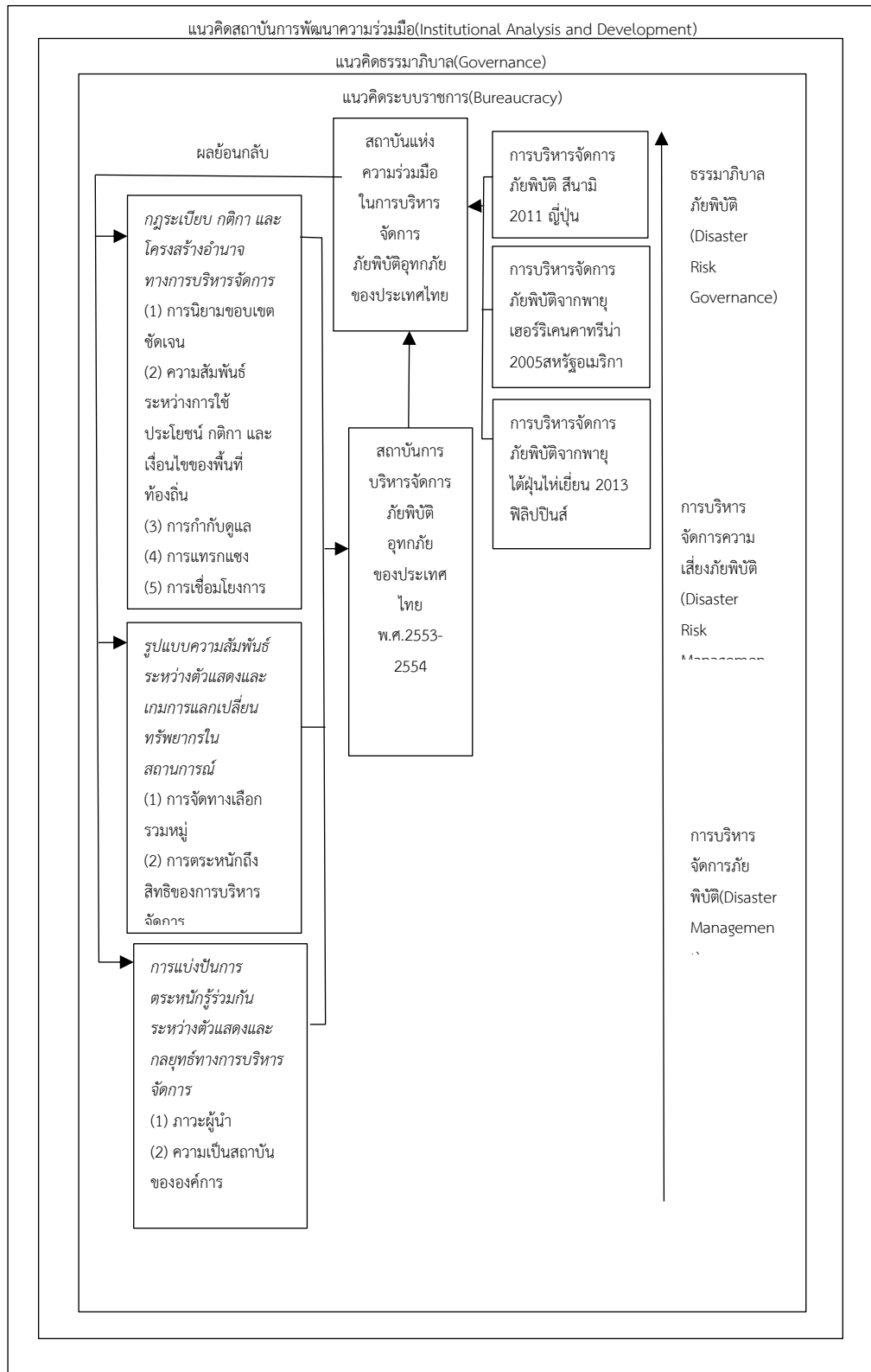
การวิเคราะห์สถาบันและองค์ประกอบเชิงสถาบันใช้แนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะที่เป็นกระแสหลักของการกำหนดการบริหารจัดการปัญหาสาธารณะสามกรอบ ได้แก่ กรอบการวิเคราะห์สถาบันแบบระบบราชการ (Weberian Institution/ Bureaucracy) กรอบการวิเคราะห์แบบธรรมาภิบาล (Governance Institution/Good Governance) กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันแบบพัฒนาความร่วมมือ (Ostromian Institution/Institutional Analysis and Development Approach) เข้ามาร่วมอธิบายกติกาและแบบแผนการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างตัวแสดงโดยจะวิเคราะห์สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยในช่วง พ.ศ.2553 - 2554 เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอของการพัฒนาสถาบันให้เกิดความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในการบริหารจัดการเพื่อที่จะสามารถผลักดันให้เกิดผลสำเร็จตามกรอบธรรมาภิบาลทางการบริหารจัดการภัยพิบัติต่อไป

กรอบการวิจัยของงานชิ้นนี้จะต่อบัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้แก่ (1) ศึกษาลักษณะสถาบันและความเป็นสถาบันในเชิงนโยบายของการบริหารจัดการภัยพิบัติของรัฐไทยภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 โดยมุ่งพิจารณาวิเคราะห์สถาบันดังกล่าวเพื่อสะท้อนการเป็นแบบแผนในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางการบริหารจัดการโดยในส่วนนี้จะอธิบายให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างความสัมพันธ์นโยบายด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติกับการทำ

หน้าที่เป็นสถาบันที่เข้ามากำหนดการบริหารจัดการ เพื่อวิเคราะห์สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติ ในรูปแบบของพระราชบัญญัติและแผนการบริหารจัดการภายใต้พระราชบัญญัติในแง่ของลักษณะ และองค์ประกอบเชิงสถาบันในการบริหารจัดการ โดยจะพิจารณาจากสถาบันเชิงโครงสร้าง ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 นโยบาย ระเบียบ และข้อสั่งการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ภัยพิบัติอุทกภัย ซึ่งสถาบันเชิงโครงสร้างจะมีความหลากหลายในระดับการศึกษาทำให้การแยกกระตัก การวิเคราะห์

ในส่วนนี้จะแบ่งการอธิบายสถาบันการบริหารราชการตามระดับของกติกาในระบบ ได้แก่ กติการะดับรัฐธรรมนูญ (Constitutional Rule) กติการะดับรวมหมู่ (Collective Action Rule) กติการะดับปฏิบัติการ (Operational Rule) (2) ตรวจสอบลักษณะและองค์ประกอบเชิง สถาบันในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยในกรณีการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553 - 2554 เป็นการศึกษาการทำหน้าที่ของสถาบันซึ่งจะใช้เกณฑ์การวิเคราะห์สถาบันทั้งสามมิติในการ ตรวจสอบองค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่กฎ กติกา โครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ และการ กำกับแทรกแซง องค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และเกมการ แลกเปลี่ยนทรัพยากร องค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่การแบ่งปันการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัว แสดงและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ เพื่อวิเคราะห์ว่าสถาบันได้ช่วยสนับสนุนตัวแสดงในระบบให้ เกิดการตัดสินใจในการบริหารจัดการภัยพิบัติไปสู่การเป็นสถาบันแห่งความร่วมมือหรือไม่อย่างไร หรือสถาบันมีการจัดสรรคุณค่าของความร่วมมือผ่านการจัดการทรัพยากรอย่างไร สามารถแก้ไข ปัญหาการทุจริตการเอาเปรียบระหว่างกันได้อย่างไร ตลอดจนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐกับสังคมและความยั่งยืนของสถาบันในการบริหารจัดการกับปัญหาของสถาบันการบริหารจัดการ ภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยได้อย่างไร (3) การพัฒนาการออกแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ของรัฐไทยผ่านการถอดองค์ประกอบเชิงสถาบัน ให้สามารถสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย เป็นสถาบันแห่งความร่วมมือทางการบริหารจัดการตามกรอบธรรมาภิบาลการจัดการภัยพิบัติ ในส่วน นี้ได้อาศัยผลการวิเคราะห์ที่ได้จากการตรวจสอบสถาบันทั้งในทางนโยบายและในทางปฏิบัติ รวมทั้ง การถอดบทเรียนการศึกษาต่างประเทศมาสร้างเป็นข้อเสนอของการพัฒนาต่อไป

รูปที่ 1 กรอบการศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย  
ในประเทศไทย พ.ศ.2553-2554



หลังจากการอธิบายถึงที่มาและความสำคัญของปัญหาในบทที่ 1 และการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเพื่อสร้างเป็นกรอบการศึกษาวิจัยในบทที่ 2 ในส่วนถัดไปจากนี้จะนำเสนอผลการศึกษา บทวิเคราะห์และอภิปรายผลการศึกษาระวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 โดยจะเริ่มต้นนำเสนอด้วยบทที่ 3 การวิเคราะห์ผลการศึกษารถดับบทเรียนสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยต่างประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ การถดับบทเรียนทั้งสามกรณีศึกษานี้เป็นการถอดองค์ประกอบเชิงสถาบันเพื่อเสนอเป็นกรอบการพัฒนาการออกแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย และนำเสนอบทที่ 4 การศึกษาลักษณะสถาบันและความเป็นสถาบันในเชิงนโยบายของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยผ่านแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และแผนการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ภายใต้ร่มอำนาจอของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เพื่อบอกถึงลักษณะสถาบันและความเป็นสถาบันของนโยบายดังกล่าว จากนั้นจึงนำเสนอบทที่ 5 บทที่ 6 และบทที่ 7 เป็นการตรวจสอบลักษณะและองค์ประกอบเชิงสถาบันในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยในกรณีการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553 และ พ.ศ.2554 ที่เกิดขึ้นจริงในสามพื้นที่กรณีศึกษา ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครปากเกร็ด เพื่อบอกถึงลักษณะสถาบันและองค์ประกอบเชิงสถาบันของแต่ละกรณีซึ่งอยู่ภายใต้ร่มสถาบันเชิงนโยบายเดียวกันว่าใกล้เคียงคือแตกต่างกันอย่างไรด้วยองค์ประกอบเชิงสถาบันแบบใด และหลังจากนั้นในบทที่ 7 จะนำเสนอการอภิปรายการวิเคราะห์เชิงสถาบันจากนโยบายและกรณีศึกษาทั้งหมดเพื่อตอบว่าหากให้สถาบันแบบความร่วมมือซึ่งเป็นแนวคิดที่สัมพันธ์กับกรอบธรรมาภิบาลภัยพิบัติ สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 ของประเทศไทยผ่านสามกรณีศึกษามีลักษณะและองค์ประกอบเชิงสถาบันอย่างไรบ้าง และจะพัฒนาสถาบันในจุดใดบ้างเพื่อนำไปสู่การเป็นสถาบันแห่งความร่วมมือโดยสร้างการพัฒนาจากกรอบการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศทั้งสามแม่แบบ ซึ่งจะกลายเป็นข้อเสนอของการศึกษาในบทที่ 8 ส่วนท้ายของงานศึกษาวิจัยนี้

### บทที่ 3 วิเคราะห์ผลการศึกษาลดบทเรียนสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยต่างประเทศ (ญี่ปุ่น, สหรัฐอเมริกา, ฟิลิปปินส์)

ในส่วนนี้เป็นการลดบทเรียนเพื่อหาคำประกอบเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของสามประเทศต้นแบบที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่มีการบริหารจัดการภัยพิบัติมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และฟิลิปปินส์ โดยในการศึกษาในส่วนนี้จะนำต้นแบบทั้งสามมาเป็นกรอบในการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติผ่านการนำเสนอความคิดเห็นทางการบริหารจัดการของแต่ละประเทศในการหน้าที่บริหารจัดการสถานการณ์เพื่อมาเป็นข้อเสนอของการพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย

สำหรับการนำเสนอในบทนี้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ประกอบด้วย 1) องค์ประกอบเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติประเทศญี่ปุ่น กรณีภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวโทโฮกุและสึนามิ 2011 2) องค์ประกอบเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติประเทศสหรัฐอเมริกา กรณีภัยพิบัติจากพายุเฮอริเคนแคทริน่า 2005 3) องค์ประกอบเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติประเทศฟิลิปปินส์ กรณีภัยพิบัติจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013 และ 4) อภิปรายการถอดองค์ประกอบเชิงสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติต้นแบบสามประเทศ

#### 3.1 องค์ประกอบเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติประเทศญี่ปุ่น กรณีภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวโทโฮกุและสึนามิ 2011

##### 3.1.1 กฎระเบียบกติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ

##### 3.1.1.1 พัฒนาการของกฎระเบียบกติกาของการบริหารจัดการภัยพิบัติประเทศญี่ปุ่น

การบริหารจัดการของญี่ปุ่นมักมีการเปลี่ยนแปลงโดยสภาพแวดล้อมจากผลกระทบจากภัยพิบัติ กล่าวคือ ในเหตุการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้นแต่ละครั้งญี่ปุ่นจะถูกกดดันด้วยปัจจัยปัญหาให้มีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาสถาบันทางการบริหารจัดการขึ้นใหม่เสมอ รัฐมักออกกฎหมายเพื่อครอบคลุมการบริหารจัดการเป็นรายละเอียดกรณี เห็นได้จากพัฒนาการของกฎหมายและนโยบายเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นตั้งแต่ปี 1945-2014 จากสมุดปกขาว (White paper) ที่แสดงเหตุของการมีกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติขึ้นเมื่อมีเหตุการณ์ภัยพิบัติ การเปลี่ยนแปลงสถาบันการบริหารจัดการจึงเกิดขึ้นบ่อยและมีจำนวนมากขึ้นตามผลกระทบของภัยพิบัติและข้อจำกัดด้านขีดความสามารถในการรับมือกับปัญหา

พัฒนาการเชิงสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศ กฎหมายและนโยบายของการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยมีความโดดเด่นตรงที่เป็นกฎหมายและนโยบายที่มีความเฉพาะของภัยมากกว่าที่จะใช้กฎหมายร่วมกันในการปฏิบัติการ ดังเช่น การจำแนกกฎหมายและ

นโยบายเป็นหมวดหมู่ตามระยะของการบริหารจัดการ แต่ละหมวดมีจำนวนที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ระยะป้องกันและเตรียมพร้อมมีทั้งสิ้น 18 ฉบับ ระยะการตอบสนองมีจำนวน 7 ฉบับ ระยะการฟื้นฟูบูรณะจำนวน 23 ฉบับ(Suzuki & Kaneko, 2013, pp. 36-38) ในที่นี้จะได้กล่าวถึงกฎหมายหลัก ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน (the Disaster Countermeasures Basic Act 1997) ที่กำหนดกติกาที่เป็นข้อบังคับในการกำหนดการบริหารจัดการทั้งสามระยะอย่างครอบคลุมและถูกนำมาใช้เป็นรากฐานในการกำหนดแผนการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชาติและระดับท้องถิ่นรวมถึงมาตรการในการปฏิบัติการ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกนำมาเป็นกรอบหลักในการบริหารจัดการกรณีภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นจากเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยจากคลื่นสึนามิและแผ่นดินไหว 2011

### 3.1.1.2 โครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ

พระราชบัญญัติมาตรการพื้นฐานเพื่อตอบโต้ภัยพิบัติ 2010 มีวัตถุประสงค์เน้นการปกป้องรัฐและสังคมจากปัญหาภัยพิบัติด้วยการสร้างกลไกการทำงานของร่วมกันระหว่างรัฐบาลชาติ รัฐบาลท้องถิ่นและภาคสาธารณะในการบริหารจัดการกับปัญหาขึ้นในรูปแบบของนโยบาย อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้ได้เน้นย้ำความสำคัญของการบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยการมุ่งให้พื้นที่ท้องถิ่นเป็นพื้นที่ปฏิบัติและพัฒนาจิตอาสาชุมชนในการให้ความช่วยเหลือ (Community Spirit of mutual help) ให้กับภาคประชาสังคมในพื้นที่ชุมชน(National Land Agency.Japan, 1997,article 1-5) มีการสร้างหลักกติกาทั่วไปในการปฏิบัติและโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อปัญหา(National Land Agency.Japan, 1997)

พระราชบัญญัติป้องกันภัยพิบัติเพื่อการตอบโต้ 1997 ได้กำหนดให้มีแผนป้องกันภัยพิบัติพื้นฐาน(Basic Disaster Management Plan) เป็นแผนแม่บทสำหรับการดำเนินการบริหารจัดการภัยโดยแผนฉบับนี้จะทำหน้าที่วางรากฐานของโครงสร้างแผนและแนวทางการปฏิบัติให้กับแผนปฏิบัติการ (Disaster Management Operation Plan) และแผนการบริหารจัดการภัยพิบัติพื้นฐานระดับท้องถิ่น (Local Disaster Management Plan) โดยสาระสำคัญของแผนมุ่งเน้นที่การกำหนดมาตรการทางการบริหารจัดการตามระยะของการบริหารจัดการภัยเพื่อเป็นพื้นฐานให้กับการบริหารจัดการภัยทุกประเภท(Cabinet Office Japan, 2015a, p. 5)

#### *โครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ การกำกับ และการแทรกแซง*

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารจัดการออกเป็นสองส่วน คือ โครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติกรณีปกติและโครงสร้างการบริหารจัดการกรณีพิเศษ

#### *โครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติกรณีปกติ*



การกำหนดการตัดสินใจของเชิงโครงสร้างของพระราชบัญญัติมาตรการพื้นฐานเพื่อตอบโต้ภัยพิบัติ 1997 (Disaster Countermeasures Basic Act 1997) นั้นพระราชบัญญัติได้กำหนดรูปแบบการตัดสินใจการบริหารจัดการด้วยการบูรณาการโดยใช้สภาเป็นรูปแบบการตัดสินใจกำหนดการบริหารจัดการ ซึ่งสภาจะแบ่งเป็น 2 ระดับ และ 1 สภาร่วม ได้แก่

สภาป้องกันภัยพิบัติส่วนกลาง (Central Disaster Prevention Council) ถูกตั้งขึ้นเป็นสถาบันหนึ่งในความรับผิดชอบของสำนักนายกรัฐมนตรี (Office of Prime Minister) ทำหน้าที่กำหนดมาตรการ สั่งการปฏิบัติตามแผนส่วนกลางและให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในการบริหารจัดการปัญหาตามที่กฎหมายกำหนด(National Land Agency.Japan, 1997) โดยมีนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานสภา และแต่งตั้งรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการบริหารจัดการภัยพิบัติและรัฐมนตรีที่เหลืออื่นๆ เป็นสมาชิกสภา รวมถึงอาจตั้งผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการเชิงเทคนิค (จากกลุ่มองค์กรสาธารณะที่มีความรู้และประสบการณ์ 4 คนและผู้มีความเชี่ยวชาญในด้านนั้น 4 คน) (Director General for Disaster Management, 2016; National Land Agency.Japan, 1997) เข้ามาทำหน้าที่ในสภาเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติและการบริหารจัดการเฉพาะ(National Land Agency.Japan, 1997,article 12) อำนาจหน้าที่ของสภาส่วนกลางต่อสภาในระดับอื่นคือการประสานทรัพยากรจากภาคส่วนอื่นๆเพื่อสนับสนุนสภาท้องถิ่นในการปฏิบัติพร้อมทั้งให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการในพื้นที่(National Land Agency.Japan, 1997,article 13)

สภาป้องกันภัยพิบัติส่วนท้องถิ่น (Local Disaster Prevention Council) เป็นสถาบันการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ทำหน้าที่รับผิดชอบต่อปัญหาภัยพิบัติเป็นส่วนแรก โดยในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นจะแบ่งสภาออกเป็นสองประเภทตามโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น คือ สภาป้องกันภัยพิบัติจังหวัดและสภาป้องกันภัยพิบัติเทศบาล ซึ่งทั้งสองส่วนมีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างแบบสองชั้น (Two Tiers) ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติภารกิจเช่นเดียวกับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในภาพใหญ่(National Land Agency.Japan, 1997,section 2)

(1) สภาป้องกันภัยพิบัติจังหวัด (Prefectural Disaster Prevention Council) มีผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) เป็นประธาน และสมาชิกสภามาจากหัวหน้าส่วนราชการของท้องถิ่นในพื้นที่ หน่วยทหาร ผู้บริหารการศึกษา หัวหน้าสำนักตำรวจท้องถิ่นหรือจังหวัด ตัวแทนจากเทศบาลและหัวหน้าหน่วยดับเพลิงในพื้นที่ (Fire Fighting Unit) และผู้ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมาจากระดับชาติหรือองค์กรสาธารณะ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะที่มีความรู้และประสบการณ์เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบและให้ความรู้ และหน่วยงานอื่นๆ ตามความเห็นชอบจากสภาจังหวัด(National Land Agency.Japan, 1997,article 15) สภาจังหวัดทำหน้าที่จัดทำแผนมาตรการพื้นฐานตอบโต้ภัยพิบัติจังหวัดและแผนสถานการณ์ฉุกเฉิน ประสานงานในพื้นที่จังหวัด และรวบรวมข้อมูลภัยพิบัติในพื้นที่รับผิดชอบ และอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด(National Land Agency.Japan, 1997,article 14) (2)

สภาเทศบาล (City/ Town/ Village Disaster Prevention Council) จะมีนายกเทศมนตรี (Mayor) เป็นผู้นำการบริหารจัดการ มีผู้นำของเทศบาลทำหน้าที่เป็นประธานและมีหน่วยงานเข้าร่วมในสภา ตามตัวแบบสภาป้องกันภัยพิบัติจังหวัด ซึ่งการบริหารจัดการยังเน้นให้เทศบาลต่างๆจะต้องจัดทำ ข้อตกลงความร่วมมือกับท้องถิ่นอื่นๆ (Joint Agreement) เพื่อการประสานทรัพยากรแล้วส่งให้สภา จังหวัดอนุมัติเพื่อรักษาความต่อเนื่องจากการบริหารจัดการในพื้นที่เทศบาลคาบเกี่ยวด้วย(National Land Agency.Japan, 1997,article 16) นอกจากนี้มีการกำหนดส่วนพิเศษที่เรียกว่าคณะกรรมการ ร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่น (Joint Committee of Local Disaster Prevention Councils) เป็นสภาที่ผนวกเอาท้องถิ่นประเภทเดียวกันในแต่ละชั้นตั้งแต่สองพื้นที่ขึ้นไปทำหน้าที่ เป็นสภาร่วมกันในการบริหารจัดการ สภาร่วมเกิดขึ้นเพื่อให้การบริหารงานของท้องถิ่นเกิด ประสิทธิภาพสามารถตอบสนองความจำเป็นของการบริหารจัดการพื้นที่โดยสภาร่วมจะกำหนด แผนการบริหารจัดการร่วมขึ้นเพื่อเป็นหลักการปฏิบัติร่วมกัน(National Land Agency.Japan, 1997,article 17-19)

สำหรับความเชื่อมโยงในความสัมพันธ์ของโครงสร้างการบริหารจัดการของตัวแสดงใน ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นจะถูกร้อยเรียงการประสานงานร่วมกันผ่านแผนการป้องกันภัยพิบัติ (Disaster Prevention Plan) จากกาที่สภาส่วนกลางจะกำหนดแผนการป้องกันภัยพิบัติพื้นฐาน (Basic Disaster Prevention Plan) เป็นแนวทางการดำเนินการให้กับการบริหารจัดการในภาพรวม และเน้นสาระสำคัญไปที่การให้แผนป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการป้องกันภัยให้สามารถ ปฏิบัติการในเชิงบูรณาการร่วมกับกฎหมายอื่นๆ ได้ อย่างเป็นทางการตามมาตรา 38(National Land Agency.Japan, 1997,article 34-38) รวมถึงการบูรณาการหน่วยงานของรัฐที่ได้รับ มอบหมายและภาคองค์กรสาธารณะอื่นๆ จะกำหนดแผนปฏิบัติการของตนตามขอบเขตที่ พระราชบัญญัติกำหนด โดยในทุกระดับโครงสร้างจะต้องสร้างแผนที่ได้รับความเห็นชอบจากสายการ บังคับบัญชาแนวตั้งเป็นไปตามลำดับชั้น(National Land Agency.Japan, 1997,article 34-45)

สำหรับการทำงานตามแผนการป้องกันภัยพิบัติพื้นฐานซึ่งเป็นแผนรวมหมู่ของตัวแสดง ทางการบริหารจัดการนั้นเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติป้องกันภัยพิบัติเพื่อการตอบโต้กำหนดกล่าวคือ เน้นที่ใช้โครงสร้างการบริหารจัดการในรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสภาในระดับชาติและระดับ ท้องถิ่นและตัวแสดงอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด พร้อมกับการผลักดันมาตรการของคณะรัฐมนตรีได้ เน้นให้เกิดผลในระดับชุมชนผ่านทางรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนให้เห็นการตีกรอบความสัมพันธ์ที่ รัฐบาลพยายามผลักดันให้ท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติการตามมาตรการเนื่องจากสังคมมีความเกี่ยวข้องกับ ชุมชนอย่างใกล้ชิดและเป็นพื้นที่ที่ควรได้รับการพัฒนาขีดความสามารถของตนเองและการ ตอบสนองปัญหาเป็นอันดับแรก หากแต่รูปแบบของมาตรการทางนโยบายเหล่านี้ระดับชาติถือเป็นการ บังคับควบคุมรัฐบาลท้องถิ่นให้ดำเนินการตามจากการกำหนดการดำเนินการในรูปของกฎหมาย

ระดับพระราชบัญญัติซึ่งมีอำนาจในการบังคับให้ปฏิบัติตามส่งผลให้ความสามารถในการปฏิบัติอยู่ที่ ศักยภาพของแบบแผนการปฏิบัติในเชิงโครงสร้าง

นอกจากนี้ โครงสร้างดังกล่าวได้สะท้อนความสัมพันธ์แบบเป็นทางการในการเชื่อมโยงการบริหารจัดการภัยพิบัติอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากความเป็นลำดับขั้นในการบังคับบัญชาที่ชัดเจนด้วยการกำหนดแผนป้องกันภัยระดับท้องถิ่นนั้นจะใช้อำนาจการกำกับในแนวตั้งอย่างเป็นทางการป้องกันภัยของเทศบาลจะต้องเข้าสู่สภาป้องกันภัยพิบัติจังหวัดเพื่อขอคำปรึกษาและเห็นชอบต่อแผน และแผนป้องกันภัยจังหวัดจะเข้าสู่สภาป้องกันภัยพิบัติส่วนกลางเพื่อขอคำปรึกษาและเห็นชอบแผนตามลำดับขั้น (National Land Agency.Japan, 1997,article 42-43) เช่นเดียวกับคณะกรรมการร่วมระหว่างพื้นที่ติดต่อกับกันจะต้องจัดทำแผนที่ไม่ขัดแย้งต่อแผนป้องกันภัยและแผนอื่นๆในโครงสร้างแนวตั้งของการบริหารจัดการ (National Land Agency.Japan, 1997,article 44)

#### *โครงสร้างพิเศษของการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน*

พระราชบัญญัติได้กำหนดให้มีโครงสร้างพิเศษเพื่อรวมศูนย์การใช้อำนาจเพื่อควบคุมสั่งการขึ้นในกรณีที่มีภัยพิบัติขนาดใหญ่ คือ ศูนย์บัญชาการเพื่อภัยพิบัติขนาดใหญ่และการควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉิน (Headquarter for Major Disaster Control and Emergency Disaster Control) โดยเมื่อเกิดภัยขนาดใหญ่ขึ้นให้นายกรัฐมนตรีจะตั้งศูนย์บัญชาการเพื่อควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินในความรับผิดชอบของสำนักนายกรัฐมนตรีตามอำนาจของพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติ (National Government Organization Act)(National Land Agency.Japan, 1997,article 24) ประธานศูนย์บัญชาการจะถูกเลือกโดยคณะรัฐมนตรี และสมาชิกคณะทำงานของศูนย์มาจากส่วนกลางและหน่วยงานสำคัญในท้องถิ่นตามความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี ขณะที่ในพื้นที่ประสบภัยจะกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ในระดับท้องถิ่นเพื่อเป็นกลไกการปฏิบัติในระดับพื้นที่ ซึ่งพระราชบัญญัติได้ให้อำนาจแก่ผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการกลางในการออกแบบรูปแบบของศูนย์บัญชาการท้องถิ่นขึ้น(National Land Agency.Japan, 1997,article 25) และเมื่อเข้าสู่สถานการณ์ฉุกเฉินนายกรัฐมนตรีสามารถตั้งศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจเพื่อควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉิน (Ad Hoc) ขึ้นโดยใช้อำนาจจากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติการในสถานการณ์ ในทางหนึ่งสถานการณ์ฉุกเฉินอาจประยุกต์ศูนย์บัญชาการเป็นศูนย์บัญชาการเพื่อภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่มีอยู่เดิมเป็นศูนย์เฉพาะกิจเพื่อทำหน้าที่ควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินได้โดยประธานศูนย์บัญชาการและสมาชิกประกอบด้วยรัฐมนตรีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากอำนาจของนายกรัฐมนตรี ส่วนเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์จะมาจากส่วนราชการหรือจากหน่วยงานท้องถิ่นตามแต่กำหนด ซึ่งประธานศูนย์จะทำหน้าที่ตั้งศูนย์ในระดับท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่งเพื่อเป็นกลไกในการดำเนินการกิจของศูนย์บัญชาการควบคุมสั่งการจะทำหน้าที่ปฏิบัติการตามมาตรการ

ฉุกเฉินและแผนปฏิบัติการฉุกเฉินตลอดสถานการณ์(National Land Agency.Japan, 1997,article 28,28-2,28-3,28-4)

#### รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ตามโครงสร้างการบริหารจัดการ

พระราชบัญญัติมาตรการพื้นฐานเพื่อตอบโต้ภัยพิบัติ 2010 กำหนดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหลักทางการบริหารจัดการที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารจัดการกำหนดให้รูปแบบความสัมพันธ์เกิดขึ้นเป็นสองแบบตามการความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น แบ่งเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบการปฏิสัมพันธ์เมื่อภัยพิบัติปกติเกิดขึ้นและรูปแบบการปฏิสัมพันธ์เมื่อภัยพิบัติขนาดใหญ่เกิดขึ้น

การปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงตามโครงสร้างการบริหารจัดการเมื่อภัยพิบัติปกติเกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันระหว่างสภาป้องกันภัยพิบัติส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นจะประสานการทำงานร่วมกันตามการป้องกันภัยที่แต่ละระดับกำหนดขึ้น ซึ่งในแต่ละชั้นของสภาจะมีการประสานงานกับตัวแสดงอื่นๆ เช่น องค์กรสาธารณะ ภาคเอกชน และหน่วยอื่นๆ ซึ่งจะเข้ามาร่วมดำเนินการบริหารจัดการปัญหาตามการระดมของผู้นำของสภาในระดับชาติและผู้นำท้องถิ่น(National Land Agency.Japan, 1997,article 23) การบริหารจัดการในระดับท้องถิ่นสามารถเชื่อมโยงปฏิสัมพันธ์กับพื้นที่อื่นด้วยความสัมพันธ์แบบคณะกรรมการร่วม(ในชั้นจังหวัด)และสภาร่วม(ในชั้นเทศบาลทั้งสามแบบ โดยสภาท้องถิ่นสามารถร้องขอการสนับสนุนจากสภาส่วนบนได้ตามลำดับขั้น) ที่เกิดขึ้นตามอำนาจของพระราชบัญญัติได้กำหนดไว้(National Land Agency.Japan, 1997,article 17-20) นอกจากนี้การดำเนินการในท้องถิ่นยังกำหนดให้มีตัวแสดงสำรองในการปฏิสัมพันธ์เมื่อโครงสร้างปกติไม่อาจปฏิสัมพันธ์กันได้โดยเมื่อการดำเนินการในสถานการณ์ฉุกเฉินหากผู้นำของเทศบาลไม่อาจได้รับความช่วยเหลือในการปฏิบัติการจากจังหวัดเมื่อได้ร้องขอไปให้ท้องถิ่น ทางเทศบาลสามารถร้องขอให้หน่วยทหารในพื้นที่เข้าช่วยเหลือได้ด้วยเงื่อนไขการทำหน้าที่ปกป้องดินแดน ประชาชน และทรัพย์สินของหน่วยทหารตามอำนาจของพระราชบัญญัติกองกำลังป้องกันแห่งประเทศ (Self Defense Force Act) จากสิทธิในการทำหน้าที่ของตัวแสดงในฐานะผู้ปกป้องประชาชนและพื้นที่โดยไม่ต้องมีการร้องขอ(National Land Agency.Japan, 1997,article 68) ส่งผลให้การปฏิสัมพันธ์ลักษณะนี้สะท้อนการพยายามทำให้ภัยพิบัติเป็นปัญหาพื้นฐานที่การบริหารจัดการในพื้นที่ต้องรับผิดชอบ การใช้ลำดับขั้นในการประสานความช่วยเหลือจากการปฏิสัมพันธ์แนวตั้งที่ต้องผ่านการหารือกับสภาอาจส่งผลให้ความรวดเร็วทางการระดมทรัพยากรลดลง อีกทั้งรูปแบบดังกล่าวยังกำหนดให้หน่วยทหารเป็นกองกำลังสำหรับกู้สถานการณ์ยิ่งทำให้การสร้างความร่วมมือให้กับพื้นที่สำหรับบริหารจัดการตนเองอาจเกิดข้อจำกัดจากกฎหมาย

อย่างไรก็ตามรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงตามโครงสร้างการบริหารจัดการเมื่อภัยพิบัติขนาดใหญ่กลับเกิดขึ้นจากโครงสร้างการบริหารจัดการมีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่การรวมศูนย์

อำนาจการควบคุมสั่งการไว้ที่ส่วนกลางดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้มีศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจเพื่อภัยพิบัติขนาดใหญ่เกิดขึ้น(National Land Agency.Japan, 1997,section 3) ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการปัญหาซึ่งศูนย์ดังกล่าวอาจปรับตัวจากโครงสร้างศูนย์บัญชาการที่เกิดขึ้นโดยสภาให้เข้าสู่รูปแบบการใช้หน่วยงานการเมืองและระบบราชการแบบเบ็ดเสร็จ อีกทั้งเมื่อศูนย์ดังกล่าวยังกำหนดกลไกการทำงานในพื้นที่ใหม่ด้วยการสร้างกลไกจากส่วนกลางเข้าสู่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการซึ่งศูนย์จะทำหน้าที่รับคำสั่งและปฏิบัติตามการสั่งการจากส่วนกลาง ส่งผลให้โครงสร้างพิเศษนี้จึงเป็นการรวมศูนย์อำนาจและการปฏิสัมพันธ์แบบบนลงล่างอย่างเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้การจัดการปฏิสัมพันธ์ด้วยโครงสร้างรวมศูนย์จึงถือเป็นการสะท้อนขีดความสามารถของโครงสร้างการทำงานปกติในพื้นที่ที่ยังไม่อาจสร้างการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและความสามารถในการระดมทรัพยากรทางการบริหาร จึงให้ภาพของบทบาทของรัฐและระบบราชการมากกว่าจะเป็นการประสานความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นๆ ซึ่งประสพภัยเช่นกัน

กล่าวได้ว่าโครงสร้างการบริหารจัดการของประเทศญี่ปุ่นยังคงเป็นโครงสร้างเดียวกับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน มีการกำหนดชั้นความสัมพันธ์ทางการบริหารจัดการเป็นสองชั้นคือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับรัฐท้องถิ่น ซึ่งในระดับท้องถิ่นจะแตกย่อยชั้นทางการบริหารจัดการเป็นอีกสองส่วนคือจังหวัดกับเทศบาล ซึ่งทั้งสองไม่ได้อยู่ในการกำกับดูแลของกันและกันอย่างเบ็ดเสร็จหากแต่เป็นการสนับสนุนช่วยเหลือกันและต่างแบ่งแยกการบริหารจัดการในภารกิจบางประเภทออกจากกัน แต่ทว่าในแง่ของการปรับตัวของกฎหมายตามสถานการณ์ พระราชบัญญัติยังมีโครงสร้างซ้อนอีกรูปหนึ่งที่เกิดขึ้นในกรณีภัยพิบัติขนาดใหญ่โดยเมื่อเข้าสู่สถานการณ์โครงสร้างการบริหารจัดการจะเข้าสู่ระบบรวมศูนย์โดยมีระบบบัญชาการควบคุมจากบนลงล่างและปรับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่เป็นหน่วยงานของส่วนกลางเพื่อรองรับการถ่ายทอดการปฏิบัติการอย่างเบ็ดเสร็จ กระทั่งเข้าสู่ระยะฟื้นฟูเยียวยาจึงมีการปรับให้ระบบการบริหารจัดการให้เป็นในรูปแบบของภารกิจปกติของรัฐ (National Land Agency.Japan, 1997)

### 3.1.1.3 หน่วยงานหลักทางการบริหารจัดการ

#### *กระทรวงของรัฐเพื่อการจัดการภัยพิบัติ*

ในส่วนของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นนั้นมีความหลากหลายตามภารกิจความรับผิดชอบ รัฐบาลได้กำหนดให้มีตัวแทนของรัฐเพื่อการจัดการภัยพิบัติ (Minister of State for Disaster Management) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับลดความเสี่ยงและการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งในสำนักคณะรัฐมนตรีนั้น ผู้อำนวยการเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ (Director General for Disaster Management) จะถูกมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่วางแผนพื้นฐานเพื่อการจัดการภัยพิบัติขนาดใหญ่ (Large-Scale

Disaster) เสนอคณะรัฐมนตรี โดยในภาวะปกติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงของรัฐเพื่อการจัดการภัยพิบัติจะให้ทางกระทรวงต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติสร้างมาตรฐานที่มีความจำเป็นทางการบริหารจัดการและกระทรวงหลักในการบริหารจัดการจะทำหน้าที่ตามความเกี่ยวพันด้านภารกิจและทรัพยากรในกรอบของหน่วยงาน บทบาทของกระทรวงของรัฐเพื่อการจัดการภัยพิบัติจึงถือเป็นผู้กำกับในทางนโยบาย (Cabinet Office Japan, 2015b)

### 3.1.2 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากร

#### 3.1.2.1 ปัญหาภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวโทโฮกุและสึนามิ 2011

NHK รายงานว่าเหตุการณ์แผ่นดินไหวเกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2011 จากการที่นั่นเกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดมิยาจิ (Miyagi Prefecture) ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งตั้งอยู่บริเวณชายฝั่งทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของภูมิภาคโทโฮกุห่างจากชายฝั่งราว 130 กิโลเมตร ตามการรายงานของหน่วยอุตุนิยมวิทยาญี่ปุ่น (Japan Meteorological Agency-JMA) จุดศูนย์กลางใต้ทะเลมีความลึกประมาณ 24 กิโลเมตรสามารถวัดแรงสั่นสะเทือนได้ 9 ริกเตอร์ ขอบเขตความเสียหายของพื้นที่ครอบคลุม เริ่มตั้งแต่จังหวัดอิวาเตะ (Iwate Prefecture) จังหวัดมิยาจิ จังหวัดฟูกูชิมะ ลงถึงจังหวัดโตชิจิจิ (Tochigi Prefecture) จังหวัดอิบารากิ (Ibaraki Prefecture) ตามลำดับ การสั่นสะเทือนตามหลังจากแผ่นดินไหวครั้งแรกใน 30 นาทีต่อมา และมีคลื่นของการสั่นสะเทือนต่อเนื่องกว่า 1 สัปดาห์(NHK.Japan Broadcasting Corporation, nd.) ซึ่ง Hidetoshi NaKaJiMa and Mamoru KOARAI (2011) มองว่าเหตุการณ์แผ่นดินไหวนี้ได้ทำให้เกิดคลื่นสึนามิซัดชายฝั่งบริเวณทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศญี่ปุ่นและทำให้เกิดปัญหาอุทกภัยฉับพลันในพื้นที่ขึ้น (Tsunami Flood)(Nakajima & Koarai, 2011)

Toshio Okazumi and et.al. (2015) กล่าวถึงปัญหาดังกล่าวว่าเป็นภัยลูกโซ่จากแผ่นดินไหวได้ทำให้เกิดคลื่นสึนามิขนาดใหญ่ (สูงระดับ 24-38 เมตร) โดยเฉพาะจังหวัดอิวาเตะเป็นพื้นที่เผชิญกับคลื่นสึนามิสูง(Okazumi & Nakasu, 2015, p. 2) และ Rajaram Panda (2012) แสดงข้อมูลว่าคลื่นสึนามิพัดเข้าพื้นที่ชายฝั่งทำลายล้างพื้นที่ให้เกิดความเสียหายอย่างคาดไม่ถึง ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้าง จากเหตุการณ์นี้มีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะได้รับความเสียหายรุนแรง และระบบการบริหารจัดการของพื้นที่ล้มเหลวเนื่องจากการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยตัวแสดงหลักในพื้นที่ไม่อาจให้ความช่วยเหลือประชาชนได้ของตนเองได้เพราะทรัพยากรที่มีไม่เพียงพอต่อการตอบสนองผู้ประสบภัยในพื้นที่ปัญหาจำนวนมาก จากการกระทำของปัญหาแผ่นดินไหวและสึนามิรัฐบาลกลางจึงถูกร้องขอจากพื้นที่ให้ยกการบริหารจัดการสถานการณ์ขึ้นสู่ระดับสูงสุดและมีรัฐบาลกลางเข้าบริหารจัดการพื้นที่ประสบภัย (Panda, 2012, pp. 59-62) ปัญหาภัยพิบัติในครั้งนี้จึงเป็น

ปัญหาร้ายแรงที่ทำให้รูปแบบการบริหารจัดการพื้นที่เป็นการบริหารจัดการภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่ตัวแสดงจากทุกภาคส่วนทั้งประเทศต้องร่วมดำเนินการร่วมกันเพื่อแก้ไขสถานการณ์

### 3.1.2.2 รูปแบบการบริหารจัดการในสถานการณ์

โดยในเหตุการณ์ที่ประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหาภัยพิบัติแผ่นดินไหวและสึนามิอาจแบ่งการนำอธิบายเหตุการณ์ได้ออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ การเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ การตอบสนองสถานการณ์ และการเยียวยาฟื้นฟูหลังเกิดภัย

*การเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์* ในแง่ของการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์นั้น Okada Norio ,et al. (2011) อธิบายถึงบทบาทของรัฐบาลว่ารัฐบาลญี่ปุ่นได้เตรียมการโดยอาศัยประสบการณ์ภัยพิบัติสึนามิเมื่อครั้งพัดเข้าชายฝั่งทางตะวันออกและแผ่นดินไหวใหญ่ Great Hanshin Earthquake ในปี 1995 ซึ่งญี่ปุ่นได้เน้นมาตรการเชิงโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาระบบเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์เพื่อแจ้งเตือนภัยเป็นหลัก และมีการสร้างผนังชายฝั่งกั้นคลื่น (Seawall) ริมชายฝั่งจังหวัดอิวาเตะแต่ความสูงของคลื่นที่เกิดขึ้นจริงเกินกว่าที่คาดการณ์ทำให้ผนังไม่สามารถทำหน้าที่กั้นคลื่นได้ ปัญหาแผ่นดินไหวครั้งนี้มีความรุนแรงเหนือการคาดคะเน(Norio, Ye, Kajitani, Shi, & Tatano, 2011, p. 35) ซึ่งเป็นความสูงเกินกว่าที่ผนังกั้นชายฝั่งจะรับไหวประกอบกับการตัดสินใจความล่าช้าในการเตือนภัยและการสั่งการอพยพเป็นไปได้อย่าง (Norio et al., 2011) ทำให้ในแง่ของการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ที่กำลังจะเกิดขึ้นเกิดข้อจำกัด

*การตอบสนองสถานการณ์* สำหรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น Okada Norio ,et al. (2011) ได้อธิบายถึงรูปแบบของรัฐบาลญี่ปุ่นบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินหลังจากแผ่นดินไหวเกิดขึ้นว่ามีการกำหนดให้มีการตั้งศูนย์การบริหารจัดการทั้งในระดับส่วนกลางเพื่อรองรับการไหลเวียนเข้ามาของทรัพยากร และตั้งศูนย์ในระดับท้องถิ่น (จังหวัดและเมือง) เพื่อเป็นจุดรับทรัพยากรและคำสั่งการเพื่อบริหารจัดการในระดับปลายทางซึ่งภารกิจหลักของศูนย์ท้องถิ่นเน้นให้ศูนย์เน้นที่ภารกิจการกู้ภัยและช่วยเหลือประชาชนเป็นหลัก อาทิ การบริหารจัดการจัดการในจังหวัดอิวาเตะเริ่มต้นจากหน่วยจังหวัดตั้งศูนย์บัญชาการและปฏิบัติการตามแผนการบริหารโครงสร้างภายในศูนย์จัดแบ่งภารกิจหน้าที่ตามแผนปฏิบัติการเข้ากับหน้าที่ของรัฐบาลจังหวัดในการจัดการปัญหา จังหวัดทำหน้าที่เป็นสถาบันในการเผยแพร่เรื่องการฟื้นฟูสร้างใหม่ในพื้นที่ แต่ทว่าด้วยภัยพิบัติได้สร้างความเสียหายให้กับพื้นที่จำนวนมากจนทำให้ท้องถิ่นที่ประสบภัยไม่อาจดำเนินการตามภารกิจที่ส่วนกลางสั่งการได้อย่างมีประสิทธิภาพนัก การทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลาง ส่วนราชการ และท้องถิ่นจึงเกิดความสัมพันธ์กันอย่างเหนียวแน่นในแง่ของการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อปฏิบัติการในพื้นที่ พร้อมกันนี้ยังมีท้องถิ่นที่ไม่ได้รับผลกระทบ ส่วนราชการอื่นๆ เข้าร่วมสนับสนุนการช่วยเหลือไปยังพื้นที่ท้องถิ่นที่ประสบภัย(Norio et al., 2011, pp. 45-46) เช่นเดียวกัน Itoko Suzuki and Yuko Kaneko (2013) ที่อธิบายถึงการสั่งการของนายกรัฐมนตรีว่า

ได้เน้นการให้ความสำคัญกับการกู้ภัยและค้นหาผู้รอดชีวิตเป็นหลักสำคัญอันดับแรกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างเข้าทำหน้าที่กู้ภัยช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยมีหน่วยดับเพลิงในพื้นที่ท้องถิ่นเป็นหน่วยหลักในการนำการปฏิบัติการในพื้นที่ (Suzuki & Kaneko, 2013, p. 42) และ Okada Norio ,et al. (2011) อธิบายว่ามีกำลังพลอีกจำนวนหนึ่งเข้าทำหน้าที่ลำเลียงขนส่งความช่วยเหลือเข้าพื้นที่ ในการบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวเน้นไปที่การบริหารจัดการสถานการณ์การตอบสนองปัญหาและการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินโดยนายกรัฐมนตรีได้ตั้งศูนย์บัญชาการขึ้นโดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หน่วยทหาร (Self Defense Forces) เข้ามามีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติทั้งด้วยกำลังพล(Norio et al., 2011, pp. 39-40) และมีการลำเลียงเครื่องมืออุปกรณ์ และหน่วยอื่นๆต่างเข้ามาร่วมทำหน้าที่กู้ภัยอย่างรวดเร็ว รวมทั้งหน่วยกำลังตำรวจแห่งชาติ (National Police Force) และหน่วยจัดการภัยพิบัติและดับเพลิง (Fire and Disaster Management Agency) ก็ได้ร่วมในการกิจกู้ภัยด้วย นอกจากนี้ยังมีสภากาชาดเข้าช่วยเหลือเยียวยาประชาชนในพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐานตามข้อมูลของ Rajaram Panda (2012)(Panda, 2012, pp. 62-63; Suzuki & Kaneko, 2013) อย่างไรก็ตามจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นการบริหารจัดการ Richard J. Samuels (2013) ได้โต้แย้งเกี่ยวกับภาวะผู้นำทางการบริหารจัดการเนื่องจากนายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่นใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบระบบราชการจากการระดมความช่วยเหลือพื้นที่ประสบภัยแบบรวมศูนย์สั่งการได้นำไปสู่การบริหารอำนาจความเป็นอิสระของท้องถิ่นและการสร้างความมั่นคงให้กับการถ่ายผ่านของพื้นที่ท้องถิ่น(Samuels, 2013, pp. 97-120) แต่กระนั้นญี่ปุ่นก็ยังคงรักษาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการได้อยู่จากความสามารถของภาคประชาชนในประเทศและความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ดังที่ Toshio Okazumi and et.al. (2015) เสนอการปรับตัวของภาคเอกชนต่อการตอบสนองกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ เช่นจากเหตุการณ์ภาคเอกชนต่างเอื้อพื้นที่สำหรับที่พักอาศัยชั่วคราวรองรับการอพยพของผู้ประสบภัย(Okazumi & Nakasu, 2015; UNISDR, 2013) นอกจากนี้ Rajaram Panda (2012) และ Itoko Suzuki and Yuko Kaneko (2013) ยังเสนอการประสานและการตอบสนองต่อตัวแสดงระหว่างประเทศของรัฐบาลญี่ปุ่นผ่านการเปิดรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งจะเข้ามาตามเส้นทางการประสานงานขององค์การระหว่างประเทศด้านมนุษยธรรม องค์การไม่แสวงหาผลกำไรของญี่ปุ่น และหน่วยประสานความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ (อีกทั้งญี่ปุ่นยังเปิดรับกองกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาและหน่วยปฏิบัติการพิเศษจากยูเครนเพื่อร่วมการกู้ภัย(Panda, 2012, pp. 65-67; Suzuki & Kaneko, 2013, pp. 41-43)

*การเยียวยาฟื้นฟูหลังเกิดภัย* หลังภัยพิบัติจบสิ้นลง Itoko Suzuki and Yuko Kaneko (2013) ให้ข้อมูลและอธิบายว่าช่วงเดือนธันวาคมรัฐบาลญี่ปุ่นได้ทำการปรับปรุงแผนเตรียมพร้อมในสถานการณ์ฉุกเฉินขั้นพื้นฐาน (The Basic Plan for Emergency Preparedness) เกี่ยวกับเรื่องระบบการสนับสนุนในพื้นที่ขนาดใหญ่ และมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ขึ้น



พื้นฐานต่อภัยพิบัติ (The Disaster Countermeasures Basic Act) โดยมุ่งเน้นการให้การศึกษาเกี่ยวกับการเตรียมพร้อมมากขึ้น และให้กลุ่มภาคส่วนอื่นเพิ่มเติมให้ส่วนกลางและจังหวัดสามารถให้ความช่วยเหลือท้องถิ่นเทศบาลได้โดยปราศจากการร้องขอ (Suzuki & Kaneko, 2013, pp. 47-48) Toshio Okazumi and et.al. (2015) ในส่วนการปรับตัวของภาคเอกชนในพื้นที่ได้เริ่มมีการสนับสนุนกองทุนเพื่อก่อสร้างเขื่อนริมแม่น้ำเนื่องจากเป็นแนวทางช่วยลดปัญหา (Okazumi & Nakasu, 2015, pp. 10-11)

### 3.1.2.3 เกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดง

#### *เกมการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงของศูนย์บัญชาการและการตัดสินใจในสถานการณ์*

ในการบริหารจัดการสถานการณ์รัฐบาลญี่ปุ่นทำงานผ่านเกมความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงแบบควบคุมสั่งการด้วยการรวมศูนย์อำนาจสั่งการไว้ที่นายกรัฐมนตรีตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกรณีที่รัฐเผชิญภัยพิบัติขนาดใหญ่และให้มีการตั้งศูนย์บัญชาการณีกายใต้อำนาจนายกรัฐมนตรีเพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากรในพื้นที่การตัดสินใจเป็นการให้ข้อมูลกันระหว่างตัวแสดงรัฐและพันธมิตรที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขสถานการณ์แต่ทว่าในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้นยังเกิดความล่าช้าจากข้อจำกัดความไม่ชัดเจนของข้อมูลสถานการณ์ที่มาจากตัวแสดงหลักที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในภารกิจนั้น

Toshio Okazumi and et.al. (2015) และ Okazumi & Nakasu, 2015; Suzuki & Kaneko(2013) มองว่ารัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับระบบการเตือนภัยที่เป็นทางการอีกทั้งความเป็นระบบราชการรัฐบาลญี่ปุ่นได้รวมศูนย์การบริหารจัดการผ่านศูนย์บัญชาการสองศูนย์ ได้แก่ ศูนย์บริหารสถานการณ์วิกฤติสำนักนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office Crisis Management Center) และศูนย์บัญชาการเพื่อตอบสนองสถานการณ์โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการ ทั้งสองศูนย์คือหน่วยตัดสินใจในสถานการณ์ของนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้รัฐบาลยังตั้งศูนย์บัญชาการเพื่อรองรับการประสานความช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยมีรัฐมนตรีประจำกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้บัญชาการและตั้งศูนย์บัญชาการมาตรการตอบโต้โดยรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมเป็นศูนย์ปฏิบัติการ (Okazumi & Nakasu, 2015; Suzuki & Kaneko, 2013, p. 40) ขณะที่ Ajaram Panda (2012) อธิบายว่าการเตือนภัยทำได้อย่างล่าช้าและไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนเนื่องจากในเหตุการณ์นิวเคลียร์ระเบิดเป็นผลที่คาดการณ์ไม่ถึง อีกทั้งการตัดสินใจยังตั้งอยู่บนฐานข้อมูลและความเป็นระบบราชการของรัฐยึดถือเป็นหลักส่งผลให้การดำเนินการของรัฐบาลกลางจึงไม่อาจตอบสนองพื้นที่ได้ทันทั่วทั้ง เช่นการสั่งการอพยพล่าช้าแต่ทว่ารัฐบาลก็ได้อาศัยกลยุทธ์การสร้างความสะดวกสบายและพยายามทรงตัวในสถานการณ์ให้ได้เป็นเงื่อนไขในการตอบสนองปัญหาจัดการกับสถานการณ์ให้ลดความโกลาหลลงได้ Panda ได้สะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบของเกมความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่รวมศูนย์การสั่งการทำให้รัฐตัดสินใจอยู่ในกรอบตัวแสดงทางนโยบายที่จำเพาะเจาะจงทำให้เมื่อเกิดข้อจำกัด

ด้านข้อมูลจากตัวแสดงที่มีหน้าที่รับผิดชอบทำให้การสนับสนุนข้อมูลในด้านอื่นจึงไม่เกิดขึ้นอย่างเท่าทันกับปัญหา ประกอบการปฏิบัติการที่ล่าช้าลงสู่พื้นที่ยังเป็นการรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางส่งผลให้การตอบโต้สถานการณ์ในพื้นที่จึงยิ่งล่าช้าออกไปตามรูปแบบความสัมพันธ์ที่ล่าช้าทรพยากรอย่างเป็นลำดับขั้น(Panda, 2012, p. 64)

### 3.1.3 การแบ่งปันการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ

#### 3.1.3.1 การตระหนักรู้ของตัวแสดงในสถานการณ์

ขีดความสามารถของตัวแสดงในการรับมือกับสถานการณ์นั้นปัจจัยหนึ่งขึ้นอยู่กับการตระหนักรู้ถึงปัญหาร่วมกัน ซึ่งปัจจัยภัยพิบัติเป็นปัญหาสำคัญที่ทั้งรัฐและสังคมต่างให้ความสำคัญถึงโดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแสดงในระดับพื้นที่หากแต่ภัยพิบัติในครั้งนี้รุนแรงเกินกว่าการคาดคะเนของรัฐและประชาชน จึงกล่าวได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกินกว่าขอบเขตการตระหนักรู้ของรัฐและสังคมในขณะนั้น การสร้างกลยุทธ์ของทั้งสองฝ่ายจึงเป็นไปตามที่การรับรู้ปัญหาของตัวแสดง

ในส่วนของตัวแสดงรัฐการตระหนักรู้ต่อสภาพปัญหาถือเป็นภัยพิบัติที่รุนแรงสร้างผลกระทบในวงกว้างทำให้รัฐจึงเลือกใช้กลไกพิเศษสำหรับการปฏิบัติการ เช่น การรวมศูนย์อำนาจในการควบคุมสั่งการตามที่แผนกำหนด ขณะที่ภาคสังคมก็รับรู้ถึงปัญหาและพยายามแสวงหาแนวทางเอาตัวรอดในสถานการณ์ร่วมกันในชุมชนเพื่อที่จะนำไปสู่การเชื่อมต่อกับรัฐ ประชาชนระดับเยาวชนของพื้นที่ประสบภัยสามารถแบ่งปันการรับรู้ต่อความรุนแรงของสถานการณ์ร่วมกันและนำไปสู่ความสามารถในการปรับตัวชักนำครอบครัวและกลุ่ม ชุมชนให้รอดพ้นจากภัยพิบัติได้ในบางส่วนจากความสามารถในการสื่อสารเกี่ยวกับสถานการณ์ร่วมกันได้อย่างตรงจุด พิจารณาได้จากการอธิบายของ EERI Special Earthquake Report (2011) เกี่ยวกับการปรับตัวของนักเรียนในพื้นที่ Unosumai Town เป็นพื้นที่น้ำท่วมในพื้นที่ที่มีผู้เสียชีวิต 485 คน เป็นพื้นที่ใกล้เคียงกับ Kamaishi City มีพนักงันทะเลวางทอดตามแนวชายฝั่งอยู่เพื่อทำหน้าที่กั้นคลื่นชายฝั่ง ซึ่งพนักก่อสร้างขึ้นตั้งแต่ ค.ศ.1933 ซึ่งเป็นพนักที่สร้างให้เกิดความเชื่อว่าจะสามารถกั้นคลื่นชายฝั่งได้ ซึ่งพนักในแผนที่ภัย (hazard Map) มีความเปราะบางจากเงื่อนเวลาที่ล่วงเลยและการพัฒนาตัวเองของปัญหาภัยพิบัติ Unosumai Town ประสบกับภัยพิบัติในครั้งนี้อย่างเหนือความคาดหมายในเชิงโครงสร้างพื้นฐาน หากแต่มีกลุ่มนักเรียนในพื้นที่รอดชีวิตกว่า 500 คน เนื่องจากนักเรียนรุ่นพี่ได้อพยพเป็นตัวอย่างให้นักเรียนรุ่นน้องวิ่งขึ้นอาคารชั้น 3 ตามหลังจากที่เหล่านักเรียนรับรู้ถึงแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว และอีกกลุ่มซึ่งเป็นโรงเรียนนอกเขตตามแผนที่ภัยได้ตัดสินใจวิ่งขึ้นไปยังเนินเขาหลังจากพวกเขามองเห็นคลื่นสึนามิพัดเข้าท่วมพื้นที่ด้วยตนเอง(EERI Special Earthquake Report, 2011, p. 12) และอย่างการชักนำผู้ปกครองโดยนักเรียนในโรงเรียนในเมืองคาไมชิที่ใช้การติดต่อสื่อสารกับผู้ปกครองให้ไปพบกันที่จุดอพยพแทนที่จะไปรับนักเรียนซึ่งทำให้เสียเวลาในการเคลื่อนย้ายอพยพ แต่กระนั้นก็ตามสำหรับกรณี

ของการสร้างการแบ่งปันการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างรัฐกับสังคมในการรับมือกับปัญหาภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวและสึนามิในครั้งนี้ถือได้ว่าเกิดผลสำเร็จในแง่ของการรับรู้ปัญหาเป็นอย่างยิ่งเพราะทุกฝ่ายต่างพยายามแสวงหาแนวทางตอบสนองปัญหา แม้ว่าภาครัฐจะล่าช้าในเรื่องของการตัดสินใจแต่การรับรู้ต่อปัญหาของประชาชนก็ได้ช่วยให้สังคมสามารถอยู่รอดในสถานการณ์ได้ เช่น การรักษาระเบียบ การแบ่งปันทรัพยากรยังชีพ การพยายามเอาชีวิตรอดตามหลักการความรู้ที่ถูกฝึกฝนมาของประชาชน ทำให้การบริหารจัดการปัญหาจึงดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง การตระหนักรู้ถึงปัญหาภัยพิบัติร่วมกันระหว่างรัฐกับสังคมจึงเป็นตัวช่วยสำคัญที่ทำให้เกิดความสำเร็จทางการบริหารจัดการในเชิงสถาบัน<sup>๑</sup>

### 3.1.3.2 กลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ

กลยุทธ์ที่ปรากฏเพื่อรักษาการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงและเพื่อรักษาความร่วมมือระหว่างรัฐกับสังคมในการตอบสนองสถานการณ์ภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวและสึนามินั้น ดังจะเห็นได้จาก (1) การใช้ทุนทางสังคมของภาคประชาชนลดสภาวะวิกฤติ เป็นกลยุทธ์การจัดระเบียบสังคมโดยสังคมที่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการปัญหาเนื่องจากความเป็นระเบียบของสังคมช่วยให้รัฐสามารถมองเห็นสถานการณ์ได้ระดับหนึ่งด้วยการจัดสรรด้วยระบบเสมอหน้าแล้วสามารถตอบสนองประชาชนได้ (2) ระบบราชการนำการบริหารจัดการตลอดกระบวนการ กล่าวคือมีการตั้งศูนย์เฉพาะกิจจำนวนมากในส่วนกลางก่อนทำหน้าที่กระจายทรัพยากรลงสู่พื้นที่ ทำให้ทรัพยากรที่ส่งเข้าสู่พื้นที่ยังต้องเผชิญความเสี่ยงกับความต้องการที่นอกเหนือจากส่วนกลางลำเลียงลงไป (3) การสร้างพันธมิตรของรัฐราชการกับการรักษาการศึกษาปฏิบัติ หน่วยงานภายนอกและองค์กรระหว่างประเทศที่เข้าร่วมการบริหารจัดการกับรัฐบาลญี่ปุ่นถือเป็นสภาพแวดล้อมที่มีความสำคัญในการกดดันให้สถาบันเปลี่ยนแปลงสภาพ ซึ่งในกรณีของญี่ปุ่นการเข้าร่วมการบริหารจัดการของหน่วยงานภายนอกมาจากการสร้างข้อตกลงความร่วมมือ ซึ่งจะมีหลักการปฏิบัติอย่างเป็นทางการให้กับการเข้ามาขององค์กรต่างๆ (Suzuki & Kaneko, 2013)

โดยสรุปแล้ว สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยจากแผ่นดินไหวและสึนามิโทโฮกุของญี่ปุ่นจึงเป็นสถาบันในลักษณะการสร้างพฤติกรรมรวมหมู่ของสถาบันที่อาศัยอำนาจทางกฎหมายและการประสานงานจากสายการบังคับบัญชาแบบควบคุมสั่งการจากบนลงล่างในกระแสนการปฏิบัติการ นอกจากนี้การแยกหน่วยการตัดสินใจในแต่ละระดับในรูปของสภาและคณะกรรมการร่วมยังเป็นแนวโน้มของการใช้ความเป็นทางการในการตัดสินใจบริหารจัดการกับปัญหาซึ่งรูปแบบเหล่านี้มีความสลับซับซ้อนและล่าช้าในการปฏิบัติการจริงในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยจากสึนามิและแผ่นดินไหวโทโฮกุ 2011 แต่รัฐบาลญี่ปุ่นยังสามารถยึดหลักกฎหมายและอาศัยกลยุทธ์ในการผลักดันให้สังคมแยกจากการ

<sup>๑</sup> การฟังบรรยายและการเรียนรู้ผ่านวิดีโอที่ทางโครงการเผยแพร่ในการศึกษาจากประสบการณ์นิสิตจากการเข้าร่วมโครงการ Japan-East Asia Network of Exchange for Students and Youths หรือ JENESIS ๒.๐ ระหว่างวันที่ ๑๘-๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗.

บริหารจัดการภัยพิบัติด้วยกลยุทธ์เชิงวัฒนธรรมที่ประเทศยึดถือเป็นแบบแผนปฏิบัติจนทำให้โครงสร้างสถาบันการบริหารจัดการของญี่ปุ่นอยู่ในลักษณะนี้ตลอดจนเหตุการณ์เสร็จสิ้นลง การบริหารจัดการด้วยระบบดังกล่าวจึงยังสามารถรักษาความเป็นสถาบันในการเป็นกติกาลักทางการบริหารจัดการไว้ได้ตลอดสถานการณ์แม้ว่าจะมีแรงกดดันจากสภาพความต้องการของปัญหาก็ตาม

### 3.2 องค์ประกอบเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติประเทศสหรัฐอเมริกา กรณีภัยพิบัติจากพายุเฮอริเคนแคทรีน่า 2005

#### 3.2.1 กฎระเบียบกติกาก และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ

##### 3.2.1.1 พัฒนาการของกฎระเบียบกติกากของการบริหารจัดการภัยพิบัติประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นหนึ่งในประเทศผู้นำด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ มีลักษณะทางการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินสหรัฐอเมริกาใช้รูปแบบการปกครองประเทศแบบรัฐรวมหรือสหพันธรัฐ (รศ.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ(ผู้วิจัย), มปป,น.174) พระราชบัญญัติการช่วยเหลือฟื้นฟูภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉินโรเบิร์ต ที สเตปฟอร์ด ปี ค.ศ.2013 (Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act 2013-The Stafford Act) เป็นนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชาติที่เป็นแกนกลางของภาพรวมทั้งประเทศ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้จะอธิบายว่าภัยพิบัติระดับชาติถูกประกาศเป็นปัญหาระดับรัฐอย่างไร มีการจัดรูปแบบความสัมพันธ์อย่างไรให้กับรัฐบาลชาติ รัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น และมี Federal Emergency Management Agency-FEMA เป็นหน่วยงานกลางในการปฏิบัติหน้าที่ภารกิจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ พัฒนาการของพระราชบัญญัติเป็นการสะท้อนสถาบันบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศซึ่งกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำหน้าที่ตามความรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการอย่างเป็นสากลร่วมกันทางการบริหารจัดการระหว่างตัวแสดงที่เข้ามาร่วมประสานงานกันจำนวนมากในการจัดการปัญหา (FEMA, 2013; William C. Nicholson, ND)

ปัจจุบันสหรัฐอเมริกาดำเนินการบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยพระราชบัญญัติการช่วยเหลือฟื้นฟูภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉินโรเบิร์ต ที สเตปฟอร์ด ปี ค.ศ.2013 (Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act-Stafford Act 2013) มาโดยตลอด กระทั่งปี 2002 เกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายและระเบิดตึกเวิร์ดเทรด 9/11 ขึ้นในสหรัฐอเมริกาทำให้ปัญหาด้านความมั่นคงได้เข้ามาเกี่ยวพันกับการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างใกล้ชิด มีการตั้ง Department of Homeland Security-DHS ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการบริหารจัดการภัยความมั่นคงและภัยธรรมชาติ และให้ Federal Emergency Management Agency-FEMA สอดอยู่ใต้ร่มหน่วยงาน DHS และมีการตราพระราชบัญญัติความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ ค.ศ.2002 (Homeland Security

Act2002) (Susan L. Cutter and Melanie Gall, 2006)<sup>10</sup> การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงเป็นผลให้สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติจึงเข้าสู่รูปแบบของความเป็นสถาบันแบบบูรณาการทั้งในทางนโยบายและหน่วยงานปฏิบัติ(Susan L. Cutter and Melanie Gall, 2006; William C. Nicholson, ND, pp. 1-4)

### 3.2.1.2 โครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ

พระราชบัญญัติได้ระบุโครงสร้างทางการบริหารจัดการภัยพิบัติเกิดเป็นโครงสร้างแบบรวมศูนย์จากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นโดยกรมความมั่นคงแห่งมาตุภูมิทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการตอบสนองอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ กรมจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางกำกับการทำงานด้านภัยพิบัติทั้งในทางนโยบายและการปฏิบัติการ โดยในทางนโยบายการกำหนดมาตรการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติจะอยู่ในการกำกับของสภาความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Homeland Security Council) สภาจะทำหน้าที่กำกับนโยบายในรูปแบบต่างๆและสร้างข้อเสนอต่อประธานาธิบดีในการดำเนินการต่อไป (The Department of Homeland Security, 2002,section 810) สมาชิกสภาประกอบด้วย ประธานาธิบดีเป็นประธาน รองประธานาธิบดี เลขาธิการของกรมความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ ฝ่ายทหาร เลขาธิการกรมการป้องกันประเทศและบุคคลอื่นตามที่ประธานาธิบดีกำหนด และสามารถให้สภาความมั่นคงแห่งมาตุภูมิประชุมร่วมกับสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ นโยบายด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติจึงเป็นนโยบายที่มีความเชื่อมโยงกับนโยบายด้านความมั่นคงด้วยการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยตัดสินใจทั้งสอง (The Department of Homeland Security, 2002,section 901-906)

ด้วยความพยายามบูรณาการพระราชบัญญัติความมั่นคงแห่งมาตุภูมิกับพระราชบัญญัติโรเบิร์ต ที สแตฟฟอร์ด ในการบริหารจัดการภัยพิบัติขึ้นในรูปของกรอบการบริหารจัดการที่เชื่อมโยงอำนาจหน้าที่และภารกิจของตัวแสดงในการบริหารจัดการให้เป็นเอกภาพในทางปฏิบัติ สหรัฐอเมริกา กำหนดมาตรการทางการบริหารจัดการแบ่งเป็น 3 ระยะ โดยกำหนดให้มีแผนการบริหารจัดการเป็นแนวทางสำหรับปฏิบัติให้กับตัวแสดงในแต่ละระดับ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (National preparedness Goal) เพื่อการบริหารจัดการระยะเตรียมพร้อม กรอบการทำงานการตอบสนองแห่งชาติ (National Response Framework) เพื่อการบริหารจัดการระยะตอบสนอง และกรอบการทำงานการฟื้นฟูหลังประสบภัยพิบัติแห่งชาติ (National Disaster Recovery Framework

<sup>๑๐</sup> สภาคองเกรส (Congress Council) ได้ผ่านความเห็นชอบให้กับพระราชบัญญัติดังกล่าวในสมัยการบริหารประเทศของประธานาธิบดีจอร์จ บุช (George W. Bush) พระราชบัญญัติความมั่นคงแห่งมาตุภูมิปี ค.ศ.๒๐๐๒ จึงเป็นกฎหมายหลักสำหรับการบริหารจัดการงานด้านความมั่นคงและสาธารณภัยของสหรัฐอเมริกา ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ไม่เพียงแต่ให้ภารกิจด้านความมั่นคงเข้าเชื่อมโยงกับภัยพิบัติแล้วกฎหมายดังกล่าวยังให้อำนาจของกรมความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (DHS) เข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติทั้งในทางนโยบายและการปฏิบัติการ.

) เพื่อการบริหารจัดการในระยะฟื้นฟู ทั้งนี้เพื่อเป็นมาตรฐานให้กับหน่วยปฏิบัติต่างๆ ซึ่งการบริหารจัดการได้เน้นขยายการบูรณาการระหว่างตัวแสดงในทางปฏิบัติเพิ่มเติมนอกเหนือจากหน่วยงานรัฐในระดับชาติ เช่น มลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่นต่างๆ ภาคเอกชน องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร เป็นต้นเพื่อให้เกิดความสอดคล้องต่อเนื่องตั้งแต่การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติจริง (Homeland Security, 2013, pp. 1-4)

*โครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ การกำกับ และการแทรกแซง*

*โครงสร้างหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติ*

ความเป็นเอกภาพในการบูรณาการโครงสร้างการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงานหลักเกิดขึ้นจากการกำหนดและจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานอย่างไม่ทับซ้อน ตามพระราชบัญญัติโรเบิร์ต ที สแตฟฟอร์ด ปี ค.ศ.2013 มีการกำหนดให้ผู้อำนวยการของ FEMA เป็นที่ปรึกษากลุ่มตัดสินใจในการบริหารจัดการ ได้แก่ ประธานาธิบดี เลขาธิการ DHS และสภาความมั่นคงแห่งมาตุภูมิในเรื่องการบริหารจัดการภัยพิบัติโดย FEMA จะทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับประธานาธิบดีผ่าน DHS ซึ่งหน่วยงานทำหน้าที่ปฏิบัติการด้วยศูนย์ประสานการตอบสนองแห่งชาติ (National Response Coordination Center (NRCC), สนับสนุนการทำงานของ ESF ตลอดจนดำเนินการจัดการกับปัญหาตามกระบวนภัย และรับการประสานงานจากตัวแสดงภายนอกที่จะเข้าร่วมสนับสนุนทรัพยากรการบริหารจัดการ (FEMA, 2013; Homeland Security, 2013, pp. 15-20)

โครงสร้างการประสานงานในการปฏิบัติการ (Coordinating Structures and Integration) ในการบริหารจัดการภัยพิบัติตามแนวทางของกรอบการตอบสนองแห่งชาติจะอยู่ภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติโรเบิร์ต ที สแตฟฟอร์ด ค.ศ.2013 กำหนดให้มีชั้นของการประสานงานทั้งหมด 4 โครงสร้าง ได้แก่ Local Coordinating Structures เป็นโครงสร้างที่ระดมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับท้องถิ่น State Coordinating Structures เป็นโครงสร้างที่ระดมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานซึ่งจะจัดตั้งขึ้นเป็นโครงสร้างในการกำกับกับการบริหารจัดการเฉพาะประเด็นของสถานการณ์ฉุกเฉินของมลรัฐ Private Sector Coordinating Structures จะเป็นโครงสร้างจากการร่วมกันของภาคส่วนธุรกิจโดยจะทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติการขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร มลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นก็ได้ตามรายการไป Federal Coordinating Structures ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนแห่งชาติ ซึ่งใช้หลักหน้าที่สนับสนุนในสถานการณ์ฉุกเฉินสำหรับการปฏิบัติการที่จะเป็นการรวมหน่วยงานระดับชาติเข้าด้วยกันเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนการดำเนินการกับปัญหาในพื้นที่ (Homeland Security, 2013)

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีโครงสร้างการประสานงานอาจไม่สามารถใช้รูปแบบตามอำนาจ

ของกฎหมายฉบับดังกล่าวได้เสมอไป แต่หน่วยงานอาจตั้งโครงสร้างดังกล่าวจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพื้นฐาน (Primary Legal Authorities) กรอบการตอบสนองแห่งชาติ 2013 ซึ่งโครงสร้างการทำงานจะต้องสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องระบบการจัดการในสถานการณ์ (NIMS) เช่นกัน นอกจากนี้เมื่อแต่ละหน่วยงานใช้อำนาจเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายของตนเอง หน่วยงานต่างๆ อาจร้องขอให้ DHS เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานด้วยระบบหน้าที่สนับสนุนในสถานการณ์ฉุกเฉิน (ESFs) ให้แต่ละหน่วยงานสามารถปฏิบัติการร่วมกันต่อไปได้ (Homeland Security, 2013, p. 37) โครงสร้างการประสานงานทุกระดับในการบริหารจัดการจึงถูกร้อยด้วยแนวคิดของโครงสร้างการบริหารจัดการถือได้ว่าการปฏิบัติการในแต่ละระดับมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งภายใต้การเอื้อของแนวคิดของโครงสร้าง

การบริหารจัดการจึงเป็นการเน้นการสนับสนุนและบูรณาการปฏิบัติเป็นหลักสำคัญมากกว่าที่จะควบคุมสั่งการแบบเบ็ดเสร็จ พิจารณาจากพระราชบัญญัติได้กำหนดให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ (Federal Interagency Task Force) ในการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ทั้งในภาครัฐ เอกชน และสังคม (FEMA, 2013, section 204) ซึ่งเมื่อเข้าสู่สถานการณ์วิกฤติการบริหารจัดการภัยพิบัติขนาดใหญ่และสถานการณ์ฉุกเฉิน ประธานาธิบดีจะสั่งการให้ตั้งหน่วยประสานงานระดับชาติ (Federal Coordinating Officer-FCO) ขึ้นในพื้นที่ปฏิบัติการ เพื่อทำหน้าที่ประเมินความต้องการและประสานให้หน่วยงานหลักเช่น สภากาชาด หน่วยทหาร หน่วยงานภัยพิบัติต่างๆ ในการปฏิบัติการร่วมกัน รวมทั้งยังสามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประสานงานระดับมลรัฐด้วยการร้องขอให้ทางผู้ว่าการรัฐกำหนดเจ้าหน้าที่ขึ้นมาทำหน้าที่ในการประสานกับรัฐบาลท้องถิ่นและอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ระดับชาติ (FEMA, 2013, section 302)

ในส่วนของการบัญชาการสถานการณ์ของพระราชบัญญัติได้กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ขององค์กรสำหรับการเตรียมพร้อมรับสถานการณ์โดยในการประกาศภัยพิบัติร้ายแรงตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประธานาธิบดีจะทำหน้าที่ในการประกาศภัยตามคำร้องจากผู้ว่าการรัฐ หน่วยงานรัฐระดับชาติได้ให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ตามพระราชบัญญัติกำหนดให้ประธานาธิบดีจะระดมทรัพยากรจากกฎหมายนี้เพื่อส่งความช่วยเหลือลงสู่รัฐและรัฐบาลท้องถิ่น (FEMA, 2013, section 201, 402, 403, 502)

ซึ่งการประสานการปฏิบัติการตอบสนองสถานการณ์เมื่อเผชิญกับสภาพปัญหาจริงแผนการตอบสนองแห่งชาติ 2013 กำหนดหน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่น รัฐ และรัฐบาลชาติโดย หน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่น (Local Response Operational Structures) ใช้โครงสร้างการปฏิบัติการแบบ ICS ซึ่งจะเน้นที่สถานการณ์เป็นตัวกำหนดการทำงานที่รับผิดชอบการตอบสนองและการปฏิบัติทั้งในการพัฒนากลยุทธ์การปฏิบัติ โดยในส่วนท้องถิ่นผู้บัญชาการสถานการณ์จะร้องขอทรัพยากรจากศูนย์

EOC ของท้องถิ่นซึ่งเป็นจุดรวมประสานความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากโดยเฉพาะ กลุ่มชุมชนทางชาติพันธุ์จะได้รับการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติการด้วย หน่วยปฏิบัติการ ระดับมลรัฐ (State Response Operational Structures) โครงสร้างในระดับรัฐยังคงใช้ระบบ ICS และการตั้งศูนย์ EOC ระดับมลรัฐเช่นกัน หากแต่ศูนย์จะทำหน้าที่สนับสนุนทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อให้ยืดหยุ่นในการปฏิบัติ และระดับรัฐส่วนกลาง (Federal Response Operational Structures) โครงสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยงานเกิดขึ้นเมื่อสถานการณ์ของปัญหาได้ผลักดันให้ หน่วยงานผู้รับผิดชอบระดับชาติในภารกิจต่างๆ ต้องการการประสานความร่วมมือและระดม ทรัพยากร โดยในหน่วยงานระดับชาติจะมีหน่วยงานย่อยสำหรับการสนับสนุนการปฏิบัติการ โดยที่ การสนับสนุนจะอยู่ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ การทำข้อตกลง เป็นต้น(Homeland Security, 2013, pp. 34-44)

#### *โครงสร้างสนับสนุนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ*

เมื่อเข้าสู่การเผชิญสถานการณ์จริงนั้น สำหรับในด้านทรัพยากรสนับสนุนการตอบสนอง สถานการณ์ พระราชบัญญัติและแผนการตอบสนองแห่งชาติกำหนดให้ประธานาธิบดีจะตั้งทีม ตอบสนองสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้น (Emergency Response Team-ERT) และทีมตอบสนองระดับ ภูมิภาค และทีมอื่นๆรองรับสถานะฉุกเฉิน โดยทีมเหล่านี้จะทำงานร่วมกันกับทีมตอบสนอง สถานการณ์ในระดับมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น (FEMA, 2013,section 303) มีการกำหนดงานด้วย การหาโครงสร้างเอกภาพการควบคุม (Unified Command Structure) โดยมีองค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยภาคสนามร่วม(Joint Field Office-JFO), หน่วยประสานงานแห่งชาติ (Federal Coordinating Officer-FCO) , หน่วยตัวแทนระดับชาติ (Principal Federal Office-PFO) เข้า ปฏิบัติการโดยให้เลขาธิการของ DHS ระบุองค์การระดับชาติในฐานะตัวแทน (Principal Federal Official) เข้าปฏิบัติการ ส่วนภูมิภาคตามแผนกำหนดให้มี RRCC ขึ้นเพื่อประสานงานจนกว่า JFO จะ สร้างขึ้นในพื้นที่ภูมิภาคได้ เช่นเดียวกับ DHS ศูนย์บัญชาการหรือ HSOC จะทำหน้าที่วางแผน ร่วมกับ FEMA และใช้ NRCC เป็นตัวเชื่อมประสานหน่วยงานระดับชาติ สำหรับการประสานงานเพื่อ ตอบสนองสถานการณ์นั้นในแผนได้กำหนดหน่วยงานและหน้าที่ที่ต้องทำการสนับสนุนหลัก (The Department of Homeland Security, 2006; Townsend, 2006, pp. 13-17) หน่วยงาน ระดับชาติที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติทั้งในระดับพื้นที่เผชิญเหตุระดับภูมิภาค และศูนย์บัญชาการ เช่น การลำเลียงจัดตั้งหน่วยงาน Joint Field Office (JFO), The Unified Coordination Group (UCG), Regional Response Coordination Center (RRCC), National Operations Center (NOC), National Response Coordination Center (NRCC), National Military Command Center (NMCC), Strategic Information and Operations Center (SIOC) เป็นต้น โดย หน่วยงานหลักตามสถานการณ์จะประสานความร่วมมือโดย DHS เป็นหน่วยงานหลักระดับชาติในการ



ทำหน้าที่เป็นผู้นำการตอบสนองสถานการณ์ในรูปแบบของหน่วยประสานงานในพื้นที่ (Joint Field Office-JFO) ในกลุ่มการประสานงานทั่วไปและศูนย์ปฏิบัติการแห่งชาติ (National Operations Center) (Homeland Security, 2013, pp. 34-44) กรอบนี้ได้กำหนดโครงสร้างในลักษณะดังกล่าวเพื่อสนับสนุนการแบ่งปันทรัพยากรในทุกระดับเกิดขึ้นได้อย่าง ยืดหยุ่น และปรับตัวได้อย่างรวดเร็วตามสถานการณ์ และมุ่งหมายให้เกิดการประสานความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางการบริหารจัดการระหว่างรัฐบาลชาติ มลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น โดยมี FEMA เป็นตัวแปรสำคัญในการประสานโครงสร้างทั้งสามระดับในทางหนึ่งเพิ่มขึ้นจากการใช้โครงสร้างหน้าที่สนับสนุนในสถานการณ์ฉุกเฉิน

### 3.2.1.3 หน่วยงานหลักทางการบริหารจัดการและการทำหน้าที่กำกับและแทรกแซง

ในที่นี้จะอธิบายถึงตัวแสดงหลักทางการบริหารจัดการสองหน่วยงาน ได้แก่ กรมความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (DHS) และหน่วยบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ (FEMA)

*กรมความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security-DHS)*

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในประเทศปี ค.ศ.2002 ได้กำหนดให้มีกรมความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security-DHS) เป็นหน่วยงานกลางมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการภารกิจด้านสาธารณสุขภัยตามอำนาจของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว(The Department of Homeland Security, 2002,section 101-102) มีภารกิจหน้าที่บริหารจัดการกับปัญหาภัยพิบัติทั้งจากการกระทำของธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์โดยเฉพาะภารกิจด้านการต่อต้านการก่อการร้ายเป็นภารกิจหลัก ซึ่งกรมจะทำหน้าที่ประสานงานและสนับสนุนตัวแสดงหลักที่ทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการภัยจากการก่อการร้าย ภัยพิบัติร้ายแรงขนาดใหญ่ และภัยอื่นๆ ในการบริหารจัดการระดับชาติ มีการระดมทรัพยากรที่สัมพันธ์กับภารกิจ เช่น The Domestic Emergency Support Team, The Strategic National Stockpile, The National Disaster Medical System, The Nuclear Incident Response Team, The Metropolitan Medical System และประสานทรัพยากรจากหน่วยงานระดับชาติสู่พื้นที่ พร้อมกับสร้างระบบบัญชาการในสถานการณ์ (NIMS) และสร้างความมั่นคงยั่งยืนให้กับแผนการตอบสนองรัฐชาติเพื่อประสานงาน และการทำงานแบบหน่วยงานเดียวให้เกิดประสิทธิภาพสามารถปรับตัวกับสถานการณ์ได้อย่างต่อเนื่อง (The Department of Homeland Security, 2016b)

*หน่วยบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ (Federal Emergency Management Agency-FEMA)*

สำหรับหน่วยบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติเป็นอีกหนึ่งตัวแสดงที่สำคัญของการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยในปี 2003 FEMA ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกรมความมั่นคงแห่ง

มาตุภูมิเนื่องจากเหตุการณ์ 9/11 ที่เกิดภัยการก่อการร้ายและทำให้ปัญหาความมั่นคงร่วมกับปัญหาทางภัยพิบัติร่วมกัน เกิดเป็นความเสียหายอย่างไม่อาจคาดการณได้ FEMA ได้ร่วมกับหน่วยงานของรัฐกว่า 22 หน่วยงานเข้าสู่การเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการภัยพิบัติและภัยความมั่นคงกับ DHS ให้เกิดการบูรณาการหน่วยงานในการตอบสนองปัญหาและในกรณีเฮอริเคนคาทรีน่าเมื่อปี 2005 FEMA ยังได้รับการพัฒนาข้อจำกัดของภารกิจหน่วยงานให้ขยายอำนาจหน้าที่ในด้านการเตรียมความพร้อมเพิ่มขึ้นมา (The Department of Homeland Security, 2016a)

#### *รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในระดับการบริหารจัดการ DHS กับ FEMA*

ในทางเดียวกันรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่าง DHS กับ FEMA ภายใต้พระราชบัญญัติได้กำหนดการประสานงานระหว่างหน่วยงานและการจัดองค์กรปฏิบัติให้มีการจัดวางในเชิงการกำกับกันทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ ทั้งนี้เนื่องจากรูปแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นพยายามสะท้อนภาพของการทำงานแบบบูรณาการ(The Department of Homeland Security, 2002,section 501) ซึ่งแม้จะเป็นการบูรณาการหากแต่ภาพความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในทางนโยบายยังเน้นที่การให้ DHS เป็นหลักในการตัดสินใจทางนโยบายอยู่โดยพิจารณาได้จากความสัมพันธ์ของการดำเนินการระหว่าง DHS กับ FEMA นั้นจะทำการเชื่อมโยงทางแผนการตอบสนองแห่งชาติ (Federal Response Plan) ซึ่งแม้กำหนดให้ FEMA นำการบริหารจัดการแก่ทุกหน่วยงานแต่ทว่าหลังจากแผนเสร็จสิ้น FEMA ต้องปรับแผนให้เกิดการประสานงานกับ DHS (The Department of Homeland Security, 2002,section 507b(2)) ขณะเดียวกันในทางการปฏิบัติเมื่อเผชิญสถานการณ์การตอบสนองสถานการณ์ฉุกเฉิน FEMA เป็นหน่วยปฏิบัติหลัก แต่ทว่า DHS ยังคงทรงอิทธิพลในการกำกับการปฏิบัติด้วยการมีอำนาจต่อทรัพยากรในครอบครองเช่นหน่วยทหาร และสามารถที่จะเป็นแกนประสานความช่วยเหลือได้ในกรณีที่พระราชบัญญัติไม่อาจรองรับการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ DHS จึงมีอำนาจในการระดมความช่วยเหลือจากเครือข่ายภาคเอกชนและอุปกรณ์ได้ในกรณีภัยพิบัติร้ายแรงต่างๆ (The Department of Homeland Security, 2002,section 508) รวมถึงการเชื่อมโยงกฎหมายหลักสองฉบับให้รองรับช่องว่างด้านอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการ โดยกรมได้สร้างกลไกของตนในพื้นที่เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงาน คือ สำนักเลขานุการสำนักประสานงานระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นขึ้น (The Office of the Secretary the Office for State and Local Government Coordination) ให้ทำหน้าที่คอยประสานกิจกรรมของกรมกับมลรัฐ (State) และรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) คอยจัดหาและสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นจากรัฐสู่ท้องถิ่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความสามารถในการปกป้องพื้นที่(The Department of Homeland Security, 2002,section 810) ส่งผลให้บทบาทของ DHS จึงมีอิทธิพลเหนือ FEMA จากการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ในเชิงบูรณาการ

### 3.2.2 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากร

#### 3.2.2.1 ปัญหาภัยพิบัติจากพายุเฮอริเคนคาทริน่า 2005

Susan L. Cutter and Melanie Gall (2006) อธิบายว่าสหรัฐอเมริกาประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติมาโดยตลอดเนื่องจากพื้นที่ประเทศตั้งอยู่ในบริเวณที่มีลักษณะทางภูมิศาสตร์ ในปี 2005 สหรัฐอเมริกาเผชิญกับภัยพิบัติครั้งสำคัญจากพายุเฮอริเคนจนทำให้เกิดภัยพิบัติอุทกภัยและภัยลูกโซ่อื่นๆตามมาและก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมาก (Susan L. Cutter and Melanie Gall, 2006)

#### 3.2.2.2 รูปแบบการบริหารจัดการในสถานการณ์ภัยพิบัติ

การบริหารจัดการกับปัญหาภัยพิบัติจากพายุเฮอริเคนคาทริน่าเกิดขึ้นตามกรอบระยะเวลาการบริหารจัดการเพราะปัญหาภัยพิบัติจากพายุนั้นรัฐมีเวลาที่จะสามารถคาดคะเนสภาพปัญหาได้ในปีเบื้องต้น

*ระยะก่อนเกิดภัย* จากรายงานของ DHS เรื่องการถอดบทเรียนจากปัญหาภัยพิบัติดังกล่าวได้แสดงให้เห็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานตามแผนการบริหารจัดการที่วางไว้ อย่างไรก็ตาม จากรายงานของ DHS เรื่องการถอดบทเรียนจากปัญหาดังกล่าวได้นำเสนอว่าเมื่อเข้าสู่วันที่ 26 สิงหาคม พายุเฮอริเคนได้ยกระดับขึ้นซึ่งมีความรุนแรงสูงทำให้พื้นที่หลุยเซียน่าเกิดดินโคลนถล่ม เริ่มมีการปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์เต็มรูปแบบเริ่มจากผู้ว่าการรัฐหลุยเซียน่า (Blanco) ได้หารือกับผู้ว่าการรัฐมิชิซิปปี (Barbour) เพื่อใช้แผนในการบริหารจัดการจัดการกับพื้นที่ชายฝั่งในช่วงของการเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ตัวแสดงทั้งในระดับชาติ มลรัฐ และท้องถิ่นต่างเตรียมพร้อมการปฏิบัติการและระดมทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่เป็นจำนวนมาก ทั้งสามชั้นทางการบริหารจัดการสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้โครงสร้างการบริหารจัดการปัญหายังคงรักษารูปแบบการปฏิบัติได้อยู่ในระยะเตรียมพร้อม

*ระยะขณะเกิดภัย* ในช่วงสถานการณ์วิกฤติจากรายงานของ DHS ได้รายงานถึงการดำเนินการจัดการกับปัญหาสถานการณ์เป็นไปอย่างล่าช้าโดยมีการนำเสนอว่าสหรัฐอเมริกาเผชิญกับสภาวะวิกฤติในพื้นที่ที่คาดการณ์ไว้เป็นเวลา 7 วัน พายุได้ทำให้บ้านเรือนเสียหาย สภากาชาดและองค์กรไม่แสวงกำไรร่วมกันสร้างที่พักชั่วคราวเพื่อรองรับประชาชน สำหรับในพื้นที่นิวออลีนมีลมพายุพัดเข้าพื้นที่จนทำให้ระบบกั้นน้ำแตกและทำให้เกิดอุทกภัยฉับพลันขึ้นมา (The Department of Homeland Security, 2006, p. 35) FEMA เริ่มต้นด้วยการด้วยการลำเลียงทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ประสบภัย ไปยังจุดศูนย์กลางของการกระจายทรัพยากรตามที่ต่างๆ และสร้างระบบส่งบริการการปฏิบัติการ (Operational Delivery System) เพื่อสนับสนุนเหยื่อและกลุ่มตอบสนองภัยกลุ่มแรกแต่ทว่า General, Skinner, & Hodges, 2006 อธิบายว่าเป็นการส่งแบบไม่มีแบบแผนปฏิบัติจึงไม่สามารถคาดการณ์แน่นอนด้านทรัพยากรได้ (General, Skinner, & Hodges, 2006, p. 66)

จนกระทั่ง FEMA สามารถตั้ง JFO ได้หากแต่ทางมลรัฐยังคงทำงานกันในเรื่องของ EOC ของมลรัฐอยู่ ทำให้ FEMA ยังคงทำงานกับ EOC เพื่อสนับสนุนการร้องขอทรัพยากรของหน่วยจากหน่วยงานระดับมลรัฐและมีการแปลงสภาพเป็น JFO ได้ในเวลาต่อมา (General et al., 2006) นอกจากนี้ DHS ยังถอดบทเรียนว่าในพื้นที่การดำเนินการ FEMA ยังคงใช้ระบบ ICS แต่ทว่าไม่สามารถเปิดระบบหน้าทีได้ทุกด้านเพราะในพื้นที่หลายเขื่อนไม่มีบุคลากรด้านการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินเพียงพอต่อการรองรับระบบ และไม่สามารถปรึกษากับรัฐบาลท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรตามเหตุผลข้างต้น FEMA จึงใช้ Liaison เข้าสู่พื้นที่และพยายามสร้างระบบเอกภาพการควบคุม (Unified Command) กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและกลุ่ม National Guard

อย่างไรก็ตามระบบเอกภาพการควบคุมยังไม่อาจสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยงานระดับชาติและท้องถิ่น ซึ่งถูกตั้งข้อสังเกตจาก Donald P. Moynihan (2009) ว่าทำให้เกิดความ เป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการภัยพิบัติลดลง เนื่องจากมีการตอบสนองการเตือนภัยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร มีการมองพายุเฮอริเคนคาทรินาเป็นพายุทั่วไปจนกระทั่งเกิดปัญหาดินถล่มขึ้น ในเมืองนิวออลีนจึงมีการเร่งการสั่งการอพยพและเร่งหาที่พักอาศัย (Moynihan, 2009, pp. 1-10) และตามที่ Patrick S. Roberts (2005) ตั้งข้อสมมติฐานถึงระบบการบริหารจัดการด้วยการปัญหาภัยพิบัติดังกล่าวยังเป็นการสะท้อนมุมมองต่อปัญหาที่แตกต่างไปจากสถานการณ์จริงในระดับหนึ่ง (Roberts, 2005) ในทางเดียวกัน DHS ก็ได้ทบทวนเรื่องข้อจำกัดในการตอบสนองสถานการณ์ในเชิง รุกจากปัญหาการยกระดับการบริหารจัดการเพื่อเปิดช่องทางให้หน่วยงานสนับสนุนเข้ามาบริหารจัดการได้ว่าเป็นสิ่งที่ควรตระหนักจากกรณีการจัดการปัญหาดังกล่าว (General et al., 2006, pp. 10-22)

ระยะหลังเกิดภัย ภายหลังจากเหตุการณ์สิ้นสุดลง รัฐได้ดำเนินการฟื้นฟูเยียวยาสภาพหลังเกิดภัย ซึ่งกรณีของเฮอริเคนคาทรินาก็ได้ให้บทเรียนสำคัญที่นำไปสู่การสร้างกรอบเขตใดที่ว่าการลด ความเสี่ยงต้องให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางและต้องพันผูกทุกภาคส่วนของสังคมเข้าด้วยกัน (UNISDR, 2015)

### 3.2.2.3 เกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดง

กรอบการตอบสนองแห่งชาติได้กำหนดให้การประสานงานของตัวแสดงหลักแบ่งเป็นสี่ระดับ ได้แก่ การประสานงานระดับชาติ การประสานงานระดับมลรัฐ การประสานงานระดับท้องถิ่น การประสานงานระดับชุมชน โดยมีการประสานงานของเอกชนและองค์กรทางสังคมเป็นตัวแสดงที่วิ่งอยู่รอบโครงสร้างระดับประสานงานเหล่านี้ ซึ่งโครงสร้างการบริหารจัดการของสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นการใช้โครงสร้างแบบเดียวที่ใช้ในการบริหารจัดการแต่กำหนดให้มีการกำหนดโครงสร้างสนับสนุน

(เกิดจาก DHS และ FEMA) เพื่อช่วยในการลำเลียงทรัพยากรทางการบริหารจัดการเข้าพื้นที่ ตัวแสดงที่อยู่ในแต่ละโครงสร้างจะเป็นตัวแสดงจะประสานงานกันเพื่อขอทรัพยากรจากตัวแสดงในโครงสร้างส่วนบนเพื่อสนับสนุนสถานการณ์และทรัพยากรจะลำเลียงส่งเข้าสู่พื้นที่ตามโครงสร้างสนับสนุนที่ส่วนกลางกำหนดไว้ หน่วยงานจากส่วนกลางที่ถูกจัดตั้งเป็นหน่วยเฉพาะกิจในระดับพื้นที่จะทำหน้าที่เป็นแกนเพื่อส่งทรัพยากรและเป็นศูนย์กลางชั่วคราวในการจัดตั้งโครงสร้างการประสานงานขึ้นแล้วจึงถ่ายโอนโครงสร้างให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการปฏิบัติการ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นในการปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ภัยพิบัติจึงเป็นการสร้างความสัมพันธ์ด้วยทรัพยากรโดยมีโครงสร้างหน่วยงานเฉพาะกิจเป็นจุดเชื่อมต่อการปฏิสัมพันธ์ส่งผลให้การแลกเปลี่ยนทรัพยากรจึงเป็นการบูรณาการความสัมพันธ์เพื่อให้ตัวแสดงสามารถขับเคลื่อนการปฏิบัติในระดับพื้นที่ต่อไป

อย่างไรก็ดีแนวคิดเรื่องโครงสร้างการบริหารจัดการที่ตัวแสดงในทุกระดับใช้เพื่อการปฏิบัติการร่วมกันจะอยู่ภายใต้แนวคิดสากล ซึ่งโครงสร้างเหล่านี้เป็นตัวช่วยให้การแลกเปลี่ยนทรัพยากรในแต่ละระดับมีตัวแสดงที่เข้าร่วมอย่างเป็นเหตุเป็นผลในเชิงภารกิจและปฏิบัติการกันอย่างเป็นสากลในรูปแบบเดียวกันตั้งแต่ระดับชาติถึงท้องถิ่นทำให้การปฏิสัมพันธ์กันระหว่างตัวแสดงสามารถปฏิสัมพันธ์กันผ่านอำนาจหน้าที่ภายใต้โครงสร้างนั้นได้อย่างต่อเนื่อง เกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดงจึงเป็นการแลกเปลี่ยนภายใต้โครงสร้างที่มีการบูรณาการความเป็นมาตรฐานกติกากฎที่ครอบคลุมและนโยบายการบริหารจัดการปัญหาได้กำหนดไว้ ในการเผชิญสถานการณ์ภัยพิบัติจากพายุเฮอริเคนคาทริน่าการบูรณาการเชิงสถาบันของการบริหารจัดการของสหรัฐอเมริกาในกรณีพายุเฮอริเคนคาทริน่า เป็นการทำงานร่วมกันสองชั้นตามการบูรณาการกฎหมายและนโยบายหลักทางการบริหารจัดการชั้นที่หนึ่งโครงสร้างการปฏิบัติตามโครงสร้างการปกครอง ได้แก่ รัฐบาลกลาง มลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น (และรัฐบาลชนเผ่าในความสัมพันธ์แบบผู้รับผู้ให้) ซึ่งความสัมพันธ์จะเป็นไปตามกฎหมาย ขณะเดียวกันเมื่อภัยคุกคามเข้าสู่อำนาจของการบริหารจัดการรัฐบาลชาติ จะเปิดการทำงานของชั้นที่สองโดยโครงสร้างของ DHS เป็นโครงสร้างสนับสนุนในพื้นที่เช่น NRCC RRCC JFO PFO เป็นโครงสร้างแฝงมาในพื้นที่เพื่อช่วยสนับสนุนการระดมทรัพยากรและทำหน้าที่เป็นแกนการประสานงานและบูรณาการการมีส่วนร่วมดังกล่าวเข้ากับโครงสร้างหลักเพื่อสนับสนุนทรัพยากรและตั้งระบบให้กับการบริหารจัดการโดยที่ใช้ระบบ NIMS,ESFs,ICS ซึ่งในสถานการณ์มีการเปิดโครงสร้างทั้งสองชั้นในการปฏิบัติการตอบสนองปัญหา หากแต่พื้นที่ประสบภัยหนักเช่นหลุยเซียน่าซึ่งเป็นมลรัฐขนาดเล็กมีความพร้อมด้านการรับมือกับสถานการณ์ต่ำ ทำให้การสร้างระบบ NIMS เพื่อรองรับการบูรณาการความร่วมมือในทางปฏิบัติจากหน่วยงานระดับชาติจึงไม่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่และระบบบูรณาการยังไม่อาจผสานโครงสร้างทั้งสองเข้าด้วยกันได้อย่างรวดเร็วนัก (Homeland Security, 2013)

### 3.2.3 การแบ่งปันการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ

#### 3.2.3.1 การตระหนักรู้ของตัวแสดงในสถานการณ์

ความสำคัญของปัญหาสัมพันธ์กับการตระหนักรู้ของตัวแสดงในทุกระดับอย่างชัดเจนดังจะเห็นได้จากการเปิดศูนย์ EOC เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ตามที่มีการแจ้งเตรียมอย่างหน่วยงานเทคนิคด้านอุตุนิยมวิทยา การตระหนักรู้ถึงปัญหาของตัวแสดงทั้งสองส่วนถือว่าเป็นไปในทิศทางที่เดียวกับส่วนกลางเนื่องจากในระยะเตรียมพร้อมท้องถิ่นเองก็ได้เริ่มมองเห็นความสำคัญของปัญหาและเปิดศูนย์ EOC ขึ้นเพื่อระดมทรัพยากรสำหรับปฏิบัติ (General et al., 2006)

#### 3.2.3.2 กลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ

*การใช้ภาวะผู้นำเป็นหลักในการบัญชาการสถานการณ์* จะเห็นได้ว่าทั้งพระราชบัญญัติและกรอบการบริหารจัดการต่างมีการกำหนดให้อำนาจด้านหนึ่งกับประธานาธิบดีเป็นผู้สั่งการในกรณีที่เกิดช่องว่างทางการบริหารจัดการขึ้นนอกเหนือจากการจัดความสำคัญในการใช้พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ประธานาธิบดีจะมีหน้าที่ในการสั่งการสนับสนุนทรัพยากรลงสู่พื้นที่เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการภาวะผู้นำของประธานาธิบดีจึงเป็นสิ่งสำคัญให้การบริหารจัดการ *การบูรณาการโครงสร้างการบริหารจัดการ (Top-Down Resource Mobilizing)* มีการใช้การบูรณาการโครงสร้างการทำงานถึงสามชั้น ได้แก่ โครงสร้างปกติ โครงสร้างรองจาก DHS FEMA และโครงสร้างจากประธานาธิบดีซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการบูรณาการแบบบนลงล่างที่พยายามเข้าซ้อนเพื่อรองรับการบริหารจัดการเมื่อภัยพิบัติลุกลามเกินกว่าท้องถิ่นรับไหวทำ และทรัพยากรที่เข้าสู่พื้นที่ยังเป็นทรัพยากรด้านความมั่นคงร่วมด้วยทำให้การรักษาสถานการณ์ด้านการกู้ภัยและการกำกับสถานการณ์ซึ่งเน้นที่ความเป็นระเบียบจึงมีประสิทธิภาพ ภาพความร่วมมือระหว่างโครงสร้างการบริหารจัดการรัฐกับท้องถิ่นจึงเป็นภาพความสัมพันธ์แบบผู้ให้-ผู้รับทรัพยากร *การสร้างระบบเพื่อต่อสู้กับความไร้ระเบียบของปัญหา* รัฐบาลชาติจึงเข้ามาบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่โดยใช้ระบบสนับสนุนการตอบสนองสถานการณ์และกำหนดให้หน่วยปฏิบัติใช้โครงสร้างของ NIMS เพื่อรองรับการเชื่อมต่อของการบริหารจัดการรัฐบาลชาติ (General et al., 2006)

โดยสรุปแล้ว สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยจากพายุเฮอริเคนคาทรีน่าของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นสถาบันในลักษณะการสร้างพฤติกรรมรวมหมู่ของสถาบันที่อาศัยอำนาจทางกฎหมายและการประสานงานแบบบูรณาการที่เน้นการกระจายอำนาจทางการบริหารจัดการให้กับตัวแสดงในพื้นที่เป็นหลัก ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงส่วนกลางและท้องถิ่นเป็นการสนับสนุนทรัพยากรโดยมีแนวคิดที่เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติการเป็นสิ่งที่ทุกตัวแสดงในทุกภาคส่วนและทุกระดับต่างรับรู้ร่วมกัน ซึ่งการบูรณาการนี้ไม่เพียงแต่เป็นจุดเน้นของการสร้างความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างเท่านั้น โครงสร้างบูรณาการสนับสนุนทรัพยากรที่สร้างไว้ตามกรอบนโยบายเป็นตัวช่วยถ่ายทอดผ่าน

ทรัพยากรให้กับการจัดตั้งระบบการบริหารจัดการ กล่าวได้ว่าเป็นกลยุทธ์ที่ช่วยรักษาความเป็นสถาบันทางการบริหารจัดการไว้ได้ตลอดสถานการณ์แม้ว่าจะมีแรงกดดันจากสภาพความต้องการของปัญหาก็ตาม

### 3.3 องค์ประกอบเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติประเทศฟิลิปปินส์ กรณีภัยพิบัติจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013

#### 3.3.1 กฎระเบียบกติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ

##### 3.3.1.1 พัฒนาการของกฎระเบียบกติกาของการบริหารจัดการภัยพิบัติประเทศฟิลิปปินส์

ปัญหาภัยพิบัติในฟิลิปปินส์เกิดขึ้นจากสภาพภูมิอากาศและถิ่นที่ตั้งของประเทศซึ่งภัยพิบัติดังกล่าวได้นำมาซึ่งปัญหาอื่น ๆ ที่สัมพันธ์กันตามมาเช่น อุทกภัย ดินโคลนถล่ม โรคระบาด เป็นต้น ทำให้ในแง่ของภัยพิบัติในฟิลิปปินส์จึงมีความสลับซับซ้อน และสร้างความเสียหายต่อประชาชนทั้งในด้านชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมากในแต่ละปี (Lum & Margesson, 2014; Philippines, 2011, pp. 1-6)

ในการบริหารจัดการสถานการณ์รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ใช้โครงสร้างการบัญชาการตามพระราชบัญญัติการบริหารจัดการและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแห่งชาติ ค.ศ.2010 (National Disaster Risk Reduction and Management 2010) ซึ่งเป็นกรอบกฎหมายที่ปรับปรุงขึ้นตามบริบทการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศ (USAID, 2012, pp. 30-31) พระราชบัญญัติการบริหารจัดการและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแห่งชาติ ค.ศ.2010 (Philippines Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010) ทำหน้าที่เป็นกรอบสำหรับการวางแผนกำหนดทิศทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นหลักปฏิบัติสำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติจากกรณีพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน พ.ศ.2556 ที่ได้ยกระดับกระบวนการตัดสินใจจากการรวมศูนย์สั่งการและมุ่งเน้นการตอบสนองสถานการณ์ไปสู่การสร้างการบริหารจัดการเชิงรุกที่เน้นไปที่การลดความเสี่ยงภัยแทนพร้อมทั้งสร้างการพัฒนาที่ทำให้รัฐกับสังคมสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (Philippines, 2011)

สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์ในเชิงโครงสร้างอยู่ภายใต้ร่มขอบเขตอำนาจของพระราชบัญญัติการบริหารจัดการและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแห่งชาติ ค.ศ.2010 (Philippines Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010) ที่พัฒนาขึ้นจากความต้องการลดการสูญเสียทรัพยากรจากภัยพิบัติ ปัญหาเหล่านี้ได้รับการมองจากรัฐบาลว่าเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศดังจะเห็นได้จากเชื่อมโยงแผนพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศเข้ามาเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการกำหนดหลักปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ

### 3.3.1.2 โครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ

ภาพรวมของการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์มุ่งสร้างประสิทธิภาพจากการลดความเสี่ยงเป็นเป้าหมายหลักทำให้การประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (NDRRMC.Department of national defense.Republic of the Philippines, 2011) และมุ่งพัฒนาขีดความสามารถของสถาบันการบริหารจัดการให้มีบรรทัดฐานสอดคล้องกับสากลในด้านการลดความเสี่ยงและการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งแนวทางการจัดการปัญหาในลักษณะบูรณาการเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างประเด็นปัญหาในทางนโยบายไปพร้อมกับการประสานหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการร่วมกันกล่าวคือเป็นการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับปัญหาโดยพยายามบูรณาการสาเหตุของปัญหาภัยพิบัติร่วมกัน เช่น ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม การจัดสรรที่ดิน การเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ ปัญหาสังคมและเศรษฐกิจ เป็นต้น (National Disaster Risk Reduction Council, 2010a)

กรอบการบริหารจัดการและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแห่งชาติ (National Disaster Risk Reduction and Management Framework) เกิดขึ้นเพื่อเป็นมาตรการทางนโยบายในการสร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจให้กับรัฐบาลและประชาชนต่อเป้าหมายของการจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติของประเทศ พร้อมทั้งเชื่อมโยงกับการปรับตัวในการพัฒนาประเทศเกี่ยวกับเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศเข้าร่วมเป็นแนวทางปฏิบัติการด้วย จนนำมาสู่การสร้างเป็นเงื่อนไขของกรอบการบริการจัดการและลดความเสี่ยงภัยพิบัติแห่งชาติ 4 ปัจจัย โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่ ประวัติความเสี่ยงภัยพิบัติของประเทศ (Disaster Risk Profile) บริบทของการพัฒนา (Development Context) การใช้หลักการบริหารจัดการและความเสี่ยงลงสู่แผนระดับชาติและแผนท้องถิ่น (Mainstreaming DRRM into National and Local Plans) บริบททางนโยบาย (Policy Context) ส่งผลให้กรอบการบริหารจัดการและการลดความเสี่ยงภัยแห่งชาติจึงมุ่งเน้นการพัฒนาหลักการสำคัญต่อการเป็นแนวปฏิบัติ ซึ่งพระราชบัญญัติคาดหวังว่าการมอบอำนาจให้ชุมชนในการบริหารจัดการพร้อมกับแลกเปลี่ยนแบ่งปันข้อมูลในการตอบสนองปัญหาภัยพิบัติในพื้นที่ การบริหารจัดการการตอบสนองที่มีประสิทธิภาพและสร้างพันธมิตรการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงาน เจตนารมณ์ทางการเมืองที่เข้มแข็งและรับผิดชอบต่อพันธสัญญาต่อประชาชนผ่านท้องถิ่น (National Disaster Risk Reduction Council, 2010a; NDRRMC.Department of national defense.Republic of the Philippines, 2011)

*โครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ การกำกับ และการแทรกแซง*

*โครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติกรณีปกติ*



พระราชบัญญัติการจัดการและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ 2010 (The Disaster Risk Reduction and Management Act 2010 - RA10121) โครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการนั้น ผูกพันกับความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติของพื้นที่และมีสภาพำหน้าทีในการตัดสินใจให้ความร่วมมือกับระดับการบริหารจัดการในแนวคิด กล่าวคือ การปฏิสัมพันธ์กันระหว่างระดับการบริหารจัดการเริ่มต้นขึ้นจากการประกาศภัยพิบัติทุกระดับเป็นอำนาจของประธานาธิบดีจากการเสนอของสภาแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์ความเสียหายสำหรับการเป็นภัยพิบัติไว้ แต่ยังเปิดช่องให้การเสนอประเด็นการประกาศภัยสามารถประกาศได้จากการเสนอของสภาท้องถิ่นบนฐานข้อมูลความเสียหายและการวิเคราะห์ความต้องการที่เกิดขึ้นได้ (National Disaster Risk Reduction Council, 2010a, section 5, section 16) การทำหน้าที่ของสภาในทั้งสามระดับจะเริ่มปฏิสัมพันธ์กันเมื่อมีภัยพิบัติเกิดขึ้นโดยสภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นหน่วยแรกในการปฏิบัติการเข้าบริหารจัดการปัญหา ซึ่งท้องถิ่นสามชั้น ได้แก่ บารังไก เทศบาลหรือเมือง จังหวัดจะทำหน้าที่รับผิดชอบประชาชนและรักษาพื้นที่การปกครองของตนตามขอบเขตการปกครองโดยมีสภาท้องถิ่นของพื้นที่ทำหน้าที่ในการกำหนดแนวปฏิบัติการตามแผนท้องถิ่น หากแต่เมื่อภัยคุกคามขึ้นสร้างความเสียหายมากกว่าหนึ่งพื้นที่สภาท้องถิ่นแต่ละระดับข้างต้นจะขยับระดับความรับผิดชอบตามลำดับ กระทั่งภัยคุกคามเกินขอบเขตจังหวัดและระดับภูมิภาคตามลำดับ พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้สภาแห่งชาติดำเนินการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติการและทำการแทรกแซงการปฏิบัติการในกรณีฉุกเฉินร้ายแรง เพื่อให้ระบบการบริหารจัดการในภาพรวมเกิดเอกภาพสามารถควบคุมสั่งการได้โดยประธานาธิบดีอย่างมีประสิทธิภาพ (National Disaster Risk Reduction Council, 2010a, sec 15)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติยังมีการกำหนดกลไกว่าด้วยการประสานความร่วมมือด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศไว้ในระยะการตอบสนอง การฟื้นฟูเยียวยาและการบริหารจัดการภัยพิบัติในด้านอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อสภาแห่งชาติหรือประธานาธิบดีอนุญาตให้เชื่อมต่อกับความร่วมมือระหว่างประเทศ ส่งผลให้รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงตามกฎหมายจึงเป็นการเปิดพื้นที่ให้การบริหารจัดการมีความยืดหยุ่นด้วยความสัมพันธ์ทั้งในระดับเหนือรัฐลงสู่ชุมชนหมู่บ้านบารังไก และช่วยให้เกิดการระดมทรัพยากรได้มากขึ้นอันจะก่อให้เกิดผลดีในด้านทรัพยากรสำหรับการบริหารจัดการภาพรวมของประเทศ (National Disaster Risk Reduction Council, 2010a, section 18)

พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกันระหว่างโครงสร้างการบริหารจัดการระดับชาติและท้องถิ่นเข้าด้วยกันพร้อมกับการเตรียมความพร้อมให้กับท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยแรกในการเผชิญภัยมีความพร้อมสามารถบริหารจัดการปัญหาได้อย่างคล่องตัวจากความพร้อมด้านทรัพยากรเช่นงบประมาณ หน่วยงานผู้เชี่ยวชาญ โครงข่ายการปฏิบัติการในพื้นที่ บทบาทของภาคประชาสังคม เป็นต้น พระราชบัญญัติจึงเป็นแบบ

แผนการดำเนินการเพื่อบรรลุปเป้าหมายทางการบริหารจัดการรูปแบบของการบูรณาการ ทั้งในเชิงภารกิจ และทรัพยากรเพื่อหวังให้การบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์เกิดประสิทธิภาพกับรูปแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติได้เหมาะสมมากขึ้น (National Disaster Risk Reduction Council, 2010a)

รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่สำคัญในระดับการบริหารจัดการจึงหมายถึง รัฐระดับชาติกับชุมชนในระดับท้องถิ่น รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ของทั้งสองตัวแสดงภายใต้กรอบดังกล่าวจึงเป็นความพยายามที่ทำให้ความเป็นรัฐส่วนกลางที่เน้นกลยุทธ์การบูรณาการประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความเสี่ยงเข้ามาเชื่อมโยงเป็นแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกันส่งถึงชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ความสัมพันธ์ทั้งสองระดับเป็นไปในรูปแบบของผู้รับ-ผู้ให้ โดยมีการกำกับความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองตัวแสดงด้วยเงื่อนไขด้านทรัพยากรและความรู้ทางเทคนิคต่างๆเป็นตัวกำกับ ความสัมพันธ์ให้ท้องถิ่นเกิดการพัฒนาไปในทิศทางที่รัฐต้องการ กรอบดังกล่าวจึงสะท้อนการปรับอุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารจัดการอย่างแยกส่วนระหว่างรัฐส่วนกลางกับชุมชนท้องถิ่นให้เกิดความสอดคล้องในการดำเนินการร่วมกันได้อย่างต่อเนื่องมากขึ้น (National Disaster Risk Reduction Council, 2010a)

หากพิจารณาการกำหนดอำนาจบริหารจัดการในเชิงโครงสร้างของพระราชบัญญัติการบริหารจัดการและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแห่งชาติ ค.ศ.2010 นั้นพระราชบัญญัติได้กำหนดรูปแบบการบริหารจัดการด้วยการบูรณาการโดยใช้สภาเป็นรูปแบบการกำหนดการบริหารจัดการ ซึ่งสภาจะแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่

*สภาการบริหารจัดการและการลดความเสี่ยงแห่งชาติ* ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีในการบริหารจัดการสถานการณ์ บูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ กำหนดมาตรการและสร้างแนวทางการบริหารจัดการผ่านกรอบการบริหารจัดการและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแห่งชาติ (National Disaster Risk Reduction and Management Framework-NDRRMF) และนโยบายการบริหารจัดการและการลดความเสี่ยงแห่งชาติ (National Disaster Risk Reduction and Management Plan-NDRRMP) นอกจากนี้ สภายังเปิดให้หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคม (Civil Society Organization) เข้าร่วมในการบริหารจัดการเพื่อบอกถึงภารกิจทางนโยบายเพื่อการบริหารจัดการตามยุทธศาสตร์ของการสร้างสังคมที่ยั่งยืนโดยเลขาธิการกรมการป้องกันประเทศเป็นประธาน (Secretary of the Department of National Defense-DND) การทำหน้าที่ของสภาระดับชาติจึงสะท้อนความสำคัญของปัญหาภัยพิบัติในแง่ของการเป็นปัญหาสาธารณะที่ต้องอาศัยทรัพยากรจากการบูรณาการหน่วยงานจำนวนมากได้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังเป็นการขยายความร่วมมือไปสู่ภาคส่วนอื่นๆในระดับการบริหารจัดการนอกเหนือจากหน่วยงานรัฐในระดับชาติเข้าถึงพื้นที่การตัดสินใจอีกด้วย (National Disaster Risk Reduction Council, 2010a,section 5,11)

*สภาการบริหารจัดการและการลดความเสี่ยงแห่งระดับภูมิภาค (Regional Disaster Risk Reduction and Management Council-RDRMC)* เป็นหน่วยประสานนโยบายระดับชาติให้ขับเคลื่อนลงสู่พื้นที่ด้วยการประเมินแผนงานกิจกรรมอันเป็นรูปแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติของสภาการบริหารจัดการและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติระดับท้องถิ่น โครงสร้างคณะกรรมการของสภาระดับภูมิภาค คล้ายคลึงกับรูปแบบของสภาในระดับชาติ โดยมีการกำหนดให้ผู้อำนวยการระดับภูมิภาคของสำนักป้องกันพลเรือน (Regional Directors of the OCD) ทำหน้าที่เป็นประธานสภา และมีรองประธานเป็นส่วนราชการจากกรมมหาดไทยและการปกครองท้องถิ่น กรมการพัฒนาและสวัสดิการสังคม กรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสำนักการพัฒนาและการเศรษฐกิจแห่งชาติในพื้นที่ และมีกรรมการร่วมแตกต่างกันตามสายงานของหน่วยงานในพื้นที่ระดับภูมิภาคและอำนาจหน้าที่ตามความเกี่ยวข้องกับปัญหาภัยพิบัติเข้าร่วมอย่างไรก็ตาม สภาภูมิภาคถือเป็นกลไกในระดับพื้นที่ของส่วนกลางตามรูปแบบการปกครองของประเทศ ส่งผลให้รูปแบบของคณะกรรมการของสภาจึงคล้ายคลึงกับสภาระดับชาติ สภาภูมิภาคจึงเป็นตัวแทนสภาแห่งชาติในพื้นที่ที่คอยสนับสนุนทรัพยากรให้กับท้องถิ่นในการปฏิบัติการ และประสานความสัมพันธ์ระหว่างสภาระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างต่อเนื่องนั่นเอง(National Disaster Risk Reduction Council, 2010a,section 5,11)

*สภาการบริหารจัดการและลดความเสี่ยงระดับท้องถิ่น (Local Disaster Risk Reduction and Management Council)* ในที่นี้จะหมายถึงรวมถึงจังหวัด เมือง และสภาการประสานงานเทศบาล และหมู่บ้านบารังโก ซึ่งสภากำหนดให้นายกองคกรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธาน และมีคณะกรรมการประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการ หน่วยทหารในพื้นที่ หัวหน้าสำนักงานตำรวจ ผู้อำนวยการสำนักป้องกันอัคคีภัย ประธานสมาพันธ์ชุมชนหมู่บ้าน สภากาชาด ตัวแทนภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม ซึ่งคณะกรรมการจะมีในทุกหน่วยท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่กำหนดการปฏิบัติการในพื้นที่ สภาระดับท้องถิ่นซึ่งถูกกำหนดให้เป็นหน่วยรองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับตนเองทางการบริหารจัดการจะทำหน้าที่ปฏิบัติการแก้ไขปัญหา โดยอาศัยแผนที่สร้างความต่อเนื่องระหว่างแผนท้องถิ่นกับแผนชาติกับรูปแบบการวางแผนของท้องถิ่นเพื่อให้การปฏิบัติการในพื้นที่เกิดประสิทธิภาพโดยมีองค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วมดำเนินการ (National Disaster Risk Reduction Council, 2010a,section 5,11)

นอกจากนี้รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงยังมีการเชื่อมโยงในแนวตั้งระหว่างระดับชั้นทางการปฏิบัติ กล่าวคือการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการระดับชาติกับระดับท้องถิ่น จะมีสภาในระดับภูมิภาคทำหน้าที่ในการเชื่อมร้อยให้การปฏิบัติของท้องถิ่นทั้งจังหวัด เมือง และชุมชนหมู่บ้านเป็นไปตามที่สภาระดับชาติกำหนด โดยมีสำนักป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนคอยทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินความสอดคล้องระหว่างสองระดับโดยประเมินจากการนำแผนการบริหารจัดการและ

การลดความเสี่ยงไปปฏิบัติร่วมกับความสามารถในการบูรณาการแผนที่เกี่ยวข้อง เชื่อมโยงเข้าสู่แผนการลดความเสี่ยงภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นได้อย่างเป็นไปตามที่เป้าหมายกำหนดโดยเฉพาะการสร้างความยืดหยุ่นของชุมชนในการต่อต้านภัยพิบัติ โดยในส่วนของกรมประมงแผนการดำเนินการนั้นทางสำนักป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะกำหนดเครื่องมือในการประเมินและทางสภาจะเห็นชอบร่างรายงานการดำเนินการตามเครื่องมือตามกรอบเสียวโกซึ่งเป็นกรอบระหว่างประเทศอย่างเป็นระบบ ถือได้ว่าการบริหารจัดการการลดความเสี่ยงของประเทศได้สร้างการเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมทั้งระบบการบริหารจัดการ (Philippines, 2011)

ในแง่ของการกำกับดูแลและแทรกแซงการบริหารจัดการ พระราชบัญญัติให้อำนาจกับสภาแห่งชาติในการกำหนดการทบทวนแผนระยะ 5 ปี หรือการทบทวนตามความจำเป็นอื่นๆ และกำหนดให้สภาท้องถิ่นดำเนินแผนการดำเนินการในทิศทางที่สอดคล้องกับแผนที่สภาแห่งชาติกำหนดขึ้นรวมถึงการสร้างหลักการ ตัวชี้วัดด้านการดำเนินการในทิศทางที่สอดคล้องกัน เพื่อให้เกิดการทดสอบการปฏิบัติการตามแผน ซึ่งการประเมินผลจะมีสภาภูมิภาคและสำนักป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (ในความรับผิดชอบของสภาแห่งชาติ) ทำหน้าที่ดังกล่าว (Philippines, 2011)

#### โครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติในสถานการณ์

กรอบการบริหารจัดการและลดความเสี่ยงภัยพิบัติจึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ คือ *ความปลอดภัยมากขึ้น การปรับตัว และความยืดหยุ่นทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของชุมชนฟิลิปปินส์ให้ก้าวเข้าไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน(NDRRMC.Department of national defense.Republic of the Philippines, 2011)* แผนการบริหารจัดการและลดความเสี่ยงภัยพิบัติแห่งชาติ 2011-2028 อยู่ภายใต้กรอบการบริหารจัดการและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแห่งชาติ เป็นแนวการปฏิบัติที่สร้างขึ้นเพื่อรองรับการขับเคลื่อนการบรรลุเป้าหมายของการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศผ่านวิสัยทัศน์ที่เน้นความพยายามตอบคำถามสำคัญของประเทศที่ว่าจัดการและลดความเสี่ยงจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างไร ซึ่งนโยบายเกิดขึ้นเพื่อเติมเต็มความต้องการของพระราชบัญญัติการบริหารจัดการและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแห่งชาติ ค.ศ.2010 ต้องการปรับปรุงให้ระบบการบริหารจัดการภัยมีทิศทางของการสั่งการ มีองค์การ หน่วยงานเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ เข้ามาร่วมดำเนินการในการบริหารจัดการภัย ทั้งในแง่โครงสร้าง กลไกการประสานงาน ตัวแสดงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกิจกรรมพร้อมกับงบประมาณตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่น ภายใต้การบูรณาการประเด็นอันเป็นปัจจัยสาเหตุที่นำไปสู่การเกิดภัยพิบัติเข้าด้วยกัน โดยคำนึงถึงสิทธิพื้นฐานและการตอบสนองเรื่องเพศวิถีต่อการบริหารจัดการให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นสำคัญ (National Disaster Risk Reduction Council, 2010b)

อย่างไรก็ตามโครงสร้างการบริหารจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉินจะเกิดขึ้นเมื่อพื้นที่ได้ประสบกับปัญหาและเกิดผลกระทบต่อชุมชนสังคมขึ้น การบริหารจัดการกำหนดให้โครงสร้างการทำงานตั้ง

ต้นที่การปฏิบัติการของหน่วยปกครองท้องถิ่นในฐานะผู้ตอบสนองอันดับแรกโดยสภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่สนับสนุนการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยใช้กลไกการประสานงานจากภาคประชาสังคม เอกชน และหน่วยอื่นๆที่กำหนดไว้ภายใต้ต้นนโยบายที่สภาแห่งชาติกำหนด การออกแนวทางปฏิบัติการของสภาแห่งชาติจะคำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาท้องถิ่นเป็นหลัก ขณะเดียวกันในส่วน of อำนาจการบริหารจัดการเป็นโครงสร้างแบบแนวตั้งเพื่อประสานการทำงานระหว่างพื้นที่ เช่น เหตุเกิดในสองbarangayหรือมากกว่านั้นให้เป็นอำนาจของสภาเมืองหรือสภาเทศบาลดำเนินการ เหตุเกิดมากกว่าสองพื้นที่เมืองหรือเทศบาลหรือมากกว่านั้นให้เป็นอำนาจดำเนินการของสภาจังหวัด เหตุเกิดในสองจังหวัดหรือมากกว่านั้นให้เป็นการดำเนินการของสภาภูมิภาค และเหตุเกิดมากกว่าสองภูมิภาคขึ้นไปให้เป็นอำนาจดำเนินการของสภาแห่งชาติ (National Disaster Risk Reduction Council, 2010a, section 15)

แผนปฏิบัติการบริหารจัดการพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013 (Philippines: Typhoon Haiyan Action Plan) แผนปฏิบัติการบริหารจัดการพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013 เป็นแผนที่อธิบายถึงสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากพายุไต้ฝุ่นซึ่งมี 36 จังหวัดได้รับผลกระทบโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัด Leyte (Tacloban city) ซึ่งในการวางแผนการบริหารจัดการในเบื้องต้นรัฐบาลชาติได้วางแผนและทำการอพยพประชาชนล่วงหน้า (United Nation, 2013)

ในสถานการณ์ฉุกเฉินรัฐบาลฟิลิปปินส์เปิดรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานระหว่างประเทศเช่น อาหาร ของยังชีพ การแพทย์ เป็นต้น เช่นใน Tacloban รัฐบาลได้ร้องขอให้หน่วยงานระหว่างประเทศ(Humanitarian Assistance) เข้ามาสร้างศูนย์การขนส่งและการลำเลียงความช่วยเหลือลงสู่พื้นที่ ซึ่งแผนเป็นการปฏิบัติการเร่งด่วนในระยะเวลาหกเดือนของหน่วยงานระหว่างประเทศจะเข้ามาช่วยในการฟื้นฟูในแต่ละด้าน แผนปฏิบัติการตอบสนองพายุไต้ฝุ่นขององค์การสหประชาชาติได้สะท้อนเข้ามาร่วมรักษาการทำหน้าที่ของรัฐบาลในการตอบสนองฟื้นฟูเยียวยาให้กับประชาชนอย่างใกล้ชิด โดยมีการสนับสนุนทั้งการสร้างแผนเพื่อทำการบริหารจัดการร่วม การจัดสรรงบประมาณ กำลังพล เพื่อการดำเนินการ ตลอดระยะเวลาหกเดือน (พฤศจิกายน 2013-เมษายน 2014) (United Nation, 2013)

### 3.3.1.3 หน่วยงานหลักทางการบริหารจัดการและการทำหน้าที่กำกับและแทรกแซง

#### *สำนักป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (Office of Civil Defense)*

สำนักป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (Office of Civil Defense) เป็นตัวแสดงหลักทางการบริหารจัดการภัยพิบัติ (National Disaster Risk Reduction Council, 2010a, section 8) สำนักป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน สังกัดกรมป้องกันประเทศจะทำหน้าที่เป็นกลไกปฏิบัติการในพื้นที่โดยเน้นภารกิจลดความเสี่ยงและการบริหารจัดการตามที่สภาภัยพิบัติส่วนกลางสั่งการ และสร้างความเป็นเอกภาพ

ไว้กับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายให้เกิดความต่อเนื่องกันตามมา โดยกรมป้องกันประเทศเป็นหน่วยงานความมั่นคงจะมีอำนาจสูงสุดในฐานะของผู้ทำหน้าที่เป็นประธานของสภาการบริหารจัดการภัยพิบัติ(National Council)ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางการปฏิบัติต่างในการบริหารจัดการปัญหา (National Disaster Risk Reduction Council, 2010a,section 9)

### 3.3.2 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากร

#### 3.3.2.1 ปัญหาภัยพิบัติจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013

ปัญหาภัยพิบัติจากพายุไต้ฝุ่นในประเทศฟิลิปปินส์ถือว่าเป็นประเทศที่ประสบกับปัญหาดังกล่าวเสมอและเป็นสาเหตุสำคัญสำหรับการเกิดปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ตามมา ในปี 2013 เกิดภัยพิบัติอุทกภัยพื้นที่ภาคกลางของฟิลิปปินส์จากอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน (Haiyan Typhoon) สร้างความเสียหายเป็นจำนวนมาก(NDRRMC.Department of national defense.Republic of the Philippines, 2011) Center For Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance (2014) ให้ข้อมูลว่าฟิลิปปินส์เริ่มต้นรับรู้สถานการณ์ภัยพิบัติจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนจากการก่อตัวของมวลพายุดีเปรสชันในแถบมหาสมุทรแปซิฟิกฝั่งตะวันตกที่เคลื่อนตัวเข้ามาทางตะวันตกของฟิลิปปินส์ (Chiu, Bollettino, Hughey, & Weidie, 2014, pp. 9-10) วันที่ 8 พฤศจิกายน พายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนได้เข้าถล่มพื้นที่ฟิลิปปินส์บริเวณตอนกลางของประเทศเกิดความเสียหาย (Chiu et al., 2014, pp. 10-11) ฟิลิปปินส์ไม่สามารถรับมือกับสถานการณ์โดยลำพังได้จึงเกิดความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ ภาคประชาสังคม และองค์กรไม่แสวงหากำไรในรูปแบบต่างๆจำนวนมากในการเข้ากู้สถานการณ์ (Chiu et al., 2014, pp. 1-11)

#### 3.3.2.2 รูปแบบการบริหารจัดการในสถานการณ์

ฟิลิปปินส์ประสบกับปัญหาภัยพิบัติจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนสร้างความเสียหายให้กับพื้นที่อย่างหนักในระยะเวลานวดเร็วโดยความเสียหายหนักจะอยู่ที่จังหวัด Tacloban, Leyte มีหน่วยงานที่เข้าร่วมปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาด้วยกำลังทหารและการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจำนวนมาก (European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection, 2014) ซึ่งองค์กรระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทสำคัญมากกับการเข้าปฏิบัติการแก้ไขปัญหของฟิลิปปินส์และทำให้รูปแบบการบริหารจัดการของประเทศก้าวไปสู่การพึ่งพาตัวเองที่นอกเหนือจากรัฐอย่างเด่นชัด

*การจัดการระยะก่อนเกิดภัย* แผนการจัดการและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (2011-2028) ได้กำหนดให้ระยะก่อนเกิดภัยรัฐบาลฟิลิปปินส์ได้สร้างการป้องกันและลดผลกระทบปัญหาด้วยการพัฒนาระบบตอบสนองภัยพิบัติและสร้างมาตรฐานให้สภาท้องถิ่นสามารถที่จะจัดการปัญหาใน

เบื้องต้นได้และสามารถประสานงานกับสภาระดับชาติได้อย่างต่อเนื่อง ในระยะก่อนเกิดภัยได้เน้นเป้าหมายไปที่การวางแผนและบริหารจัดการการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยและพื้นที่ ซึ่งในขั้นตอนก่อนเกิดภัยองค์กรระหว่างประเทศได้เข้าร่วมดำเนินการจากการเปิดพื้นที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เช่นกัน การอาศัยเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ตามแผนเป็นการตั้งต้นที่จะสร้างระบบการบริหารจัดการรูปแบบหนึ่ง ซึ่งความเป็นระบบนี้เป็นการยอมรับว่าปัญหาที่มีความซับซ้อนเกินกว่าที่สังคมจะรับมือได้ลำพังในพื้นที่และเป็นการเตรียมลดความซับซ้อนกับสถานการณ์ที่กำลังจะเกิดขึ้น (National Disaster Risk Reduction Council, 2010b, pp. 18-23)

*การจัดการเพื่อตอบสนองสถานการณ์* ในการตอบสนองสถานการณ์นั้น Development Asia (May 2014) นำเสนอการสัมภาษณ์ Benigno Aquino 3 ว่าพายุได้พัดเข้าทำลายพื้นที่ประเทศ ความสำคัญทางการบริหารจัดการได้มุ่งไปที่ผู้รับผลกระทบกล่าวคือในระยะของสถานการณ์วิกฤติกำลังดำเนินขึ้น รัฐบาลเน้นตอบสนองสถานการณ์ให้เกิดความสูญเสียน้อยที่สุด แผนและองค์ประกอบปฏิบัติจึงถูกดึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน โดยพิจารณาได้จากแผนปฏิบัติการที่เกิดขึ้นเป็นแผนระยะ 12 ชั่วโมงและ 24 ชั่วโมงเน้นให้ศูนย์ปฏิบัติการในแต่ละพื้นที่ประสบภัยเน้นการรักษาชีวิตประชาชนและเยียวยาให้สามารถดำรงชีวิตจนรอดพ้นจากภัยอันตราย (Development Asia, 2014, pp. 18-29) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเตรียมพร้อมล่วงหน้าก่อนที่พายุเข้าถึงในวันที่ 8 พฤศจิกายนจะเกิดขึ้นอย่างพร้อมเพรียง หากแต่เมื่อฟิลิปปินส์ต้องเผชิญสถานการณ์จริงกลับกลายเป็นว่าการเตรียมพร้อมไม่สามารถรับสถานการณ์ได้ แผนการดำเนินการที่เตรียมพร้อมไม่สามารถปฏิบัติการได้จริง อีกทั้งปัญหากระจายตัวเป็นวงกว้าง เส้นทางลำเลียงขนส่งความช่วยเหลือและกำลังจากส่วนกลางเข้าพื้นที่ประสบภัยถูกตัดขาดจนยากแก่การเข้าด้วยทรัพยากรที่ประเทศมีในครอบครอง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงทำให้รัฐบาลฟิลิปปินส์เห็นว่าไม่อาจจัดการปัญหาได้เพียงลำพังส่งผลให้ในวันที่ 11 พฤศจิกายน ประธานาธิบดีโอดีโนได้ประกาศให้รัฐอยู่ในสภาวะประสบภัยพิบัติร้ายแรงจำเป็นร้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยอื่นๆ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศอย่างรวดเร็ว หน่วยงานในองค์การสหประชาชาติได้เข้าร่วมปฏิบัติการจัดการกับสถานการณ์ร่วมกับรัฐบาลฟิลิปปินส์ โดยแต่ละหน่วยงานที่มีภารกิจสอดคล้องกับความต้องการของภารกิจของรัฐจะทำงานร่วมกัน เช่น USAID กองกำลังทหารของสหรัฐสนับสนุนกำลังพลเพื่อเข้าร่วมปฏิบัติการ UNICEF เข้าช่วยเหลือเด็ก UNOCHA เข้าประสานงานด้านมนุษยธรรม IOM, UNHCR, UN-HABITAT ร่วมจัดการค่ายอพยพพักพิงชั่วคราวให้ผู้ประสบภัย WHO เข้าช่วยดำเนินการด้านการแพทย์และสาธารณสุข เป็นต้น (UNICEF, 2013) นอกจากนี้ Thomas Lum and Rhoda Margesson (February 2014) ยังอธิบายว่าทางสภาแห่งชาติได้ตั้งศูนย์รับบริจาคขึ้นเพื่อรองรับการหลั่งไหลของทรัพยากร และตั้งเว็บไซต์กองทุนความโปร่งใสของกองทุนให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ (Lum & Margesson, 2014, p. 6)

การจัดการหลังเกิดภัย โดยในภายหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เย็นผ่านพ้นไป และในเดือน ธันวาคมรัฐบาลได้ตั้งสำนักสนับสนุนภารกิจประธานาธิบดีสำหรับการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหาย จากเหตุพายุไต้ฝุ่น (The Office of the Presidential Assistant for Rehabilitation and Recovery-OPARR) รัฐบาลฟิลิปปินส์เน้นการตอบสนอง ช่วยเหลือ และฟื้นฟูตามสถานการณ์ อีกทั้ง ฟิลิปปินส์ได้ทำการประกาศทาโคลบาน (Tacloban Declaration) ขึ้นในการประชุม ASEM's Disaster risk Reduction and Management Conference ที่กรุงมะนิลา ซึ่งมีสาระสำคัญคือเน้น การปิดช่องว่างที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการภัยพิบัติจากพายุไต้ฝุ่นในช่วงการตอบสนองและฟื้นฟู โดยเน้นที่การมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นในการสร้างขีดความสามารถในการเผชิญสถานการณ์ เนื่องจากท้องถิ่นเป็นผู้ตอบสนองแรกและผู้ที่สามารถฟื้นฟูสภาพปกติให้กับพื้นที่ (D. o. F. A. UNISDR, 2014)

### 3.3.2.3 เกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดง

ในส่วนของเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดงการปฏิบัติการในพื้นที่พบว่า โครงสร้างการบริหารจัดการยังเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติกำหนดกล่าว Max Fisher November(2013) ได้อธิบายว่ามีที่ตั้งสภาในระดับชาติและระดับท้องถิ่นในการทำหน้าที่แก้ไข ปัญหาเช่นเดียวกันในท้องถิ่นย่อยอย่างเมืองและบารังไกก็เลือกใช้โครงสร้างการบริหารจัดการด้วยการ กำหนดสภาเมืองและสภาบารังไกขึ้นตามพระราชบัญญัติพร้อมกับการประสานกับหน่วยงานระหว่าง ประเทศ โดยการบริหารจัดการในพื้นที่ทางสภาแห่งชาติโดยศูนย์บริหารจัดการแห่งชาติที่จะทำการ สนับสนุนและเข้าช่วยเหลือท้องถิ่นผ่านทางสภาการบริหารจัดการท้องถิ่น (LDRRMCs) แต่ทว่า หลังจากเหตุการณ์เกิดขึ้นเพียง 6 วัน การทำหน้าที่ของท้องถิ่นได้สะท้อนความไร้ขีดความสามารถใน การตอบสนองสถานการณ์ขึ้นอย่างชัดเจนจากปัญหาเรื่องของความล้มเหลวเชิงโครงสร้างพื้นฐานของ พื้นที่ การไร้ที่อยู่อาศัยของประชาชน การขาดแคลนสิ่งของยังชีพ และเส้นทางการลำเลียงทางบกถูก ตัดขาดในการขนส่งทรัพยากรลำเลียงเข้าพื้นที่เนื่องจากการกระทำของพายุ ประธานาธิบดีอาคิโนได้ อาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ 2010 ที่กำหนดให้รัฐบาลชาติสามารถเข้าแทรกแซงรัฐบาลท้องถิ่น ได้ในกรณีที่พื้นที่ความเสียหายจากภัยพิบัติมีมากกว่า 2 ภูมิภาคขึ้นไป โดยรัฐบาลระดับชาติจะเข้า ปฏิบัติการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติได้ประสานไปยังท้องถิ่นผ่านทางนายกเทศบาลของเมืองทา โคลบานเพื่อเข้าบริหารจัดการพื้นที่การบริหารจัดการจึงเข้าสู่การควบคุมสั่งการโดยรัฐส่วนกลาง (Fisher, 2013)

กระนั้นก็ตาม ด้วยอุปสรรคจากจำนวนทรัพยากรและเส้นทางการลำเลียงลงสู่พื้นที่ถูกจำกัด ทำให้สภาท้องถิ่นที่ประสบภัยส่วนใหญ่หันไปสร้างพื้นที่ในการระดมทรัพยากรและการแลกเปลี่ยนกับ ตัวแสดงที่มีความสัมพันธ์ของตนเองจากเครือข่ายภาคส่วนอื่นๆในพื้นที่ และประสานกับองค์กร ระหว่างประเทศเพื่อขอรับความช่วยเหลือโดยตรงผ่านหน่วยงานระหว่างประเทศในพื้นที่ เช่น กลุ่ม



ภาคประชาสังคมและกลุ่มไม่แสวงหากำไร (NGOs) สามารถเข้าถึงหน่วยท้องถิ่นเพื่อร่วมช่วยในการปฏิบัติการกับปัญหาได้พร้อมทั้งกลุ่มองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรระหว่างประเทศยังสามารถเชื่อมโยงการทำงานเข้ากับกลุ่มไม่แสวงหากำไรในพื้นที่ได้อย่างราบรื่นทั้งนี้เป็นเพราะในบางพื้นที่ไม่สามารถรับมือกับสถานการณ์ได้เพียงลำพังจึงเป็นโอกาสสำคัญในการเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนอย่างองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรเข้ามาดำเนินการร่วม (Humanitarian coalition, 2014, p. 15) ส่งผลให้หน่วยท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นทางการปฏิบัติการมากขึ้นตัวอย่างเช่น การบริหารจัดการในระดับจังหวัด Leyte (เมืองทาโคลบาน) สภาจังหวัดได้ทำหน้าที่ตอบสนองปัญหาด้านการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานเร่งด่วน ค้นหาแผนที่เส้นทาง ปิดกวดเศษซากปรักหักพังจากเหตุการณ์เพื่อให้ลดความซับซ้อนของพื้นที่ลง ขณะเดียวกันจังหวัดยังได้เลือกประสานกับตัวแทนหน่วยงานขององค์กรระหว่างประเทศ ในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านทรัพยากรและปฏิบัติการ เช่น การประสานงานกับพื้นที่ท้องถิ่นของ UNICEF ผ่านทางสภาท้องถิ่นโดยตรง (UNICEF, 2013) พร้อมกับการประสานกับหน่วยงานระดับชาติที่ลงช่วยเหลือในพื้นที่ โครงสร้างการบริหารจัดการในสถานการณ์ของพื้นที่ท้องถิ่นจึงเป็นรูปแบบการปฏิสัมพันธ์คู่ขนานระหว่างรัฐบาลชาติและกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศที่เข้าถึงพื้นที่พร้อมๆกัน (Philip Dy and Tori Stephens, 2016, pp. 13-17) ในขณะที่ทางรัฐบาลเองก็หันมาพึ่งพาองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ในการดำเนินการ หน่วยงานขององค์การสหประชาชาติทำงานใกล้ชิดกับรัฐบาลระดับชาติและส่วนภูมิภาค รวมถึงส่วนท้องถิ่นเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบและร่วมให้ความช่วยเหลือประชาชนตามแผนการตอบสนองสถานการณ์ (UNOCHA, 2013, ND)

### 3.3.3 การแบ่งปันการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ

#### 3.3.3.1 การตระหนักรู้ของตัวแสดงในสถานการณ์

นโยบายการบริหารจัดการและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแห่งชาติที่อธิบายมาในข้างต้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการทางนโยบายในการสร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจให้กับรัฐบาลและประชาชนต่อเป้าหมายของการจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติของประเทศ การตระหนักรู้ของตัวแสดงจึงถูกสร้างขึ้นตั้งแต่ในระยะก่อนเกิดภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พระราชบัญญัติเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ในการกำหนดนโยบายจนถึงการเป็นภาคส่วนของการปฏิบัติของท้องถิ่นส่งผลให้การผลักดันการตระหนักรู้ของตัวแสดงสังคมจึงเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

ในทางปฏิบัติ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนได้ทำให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาแต่ด้วยข้อจำกัดในการลำเลียงทรัพยากรลงสู่พื้นที่ทำให้การประสานระหว่างตัวแสดงส่วนกลางกับท้องถิ่นเกิดภาวะชะงักงันในช่วงหนึ่ง หากแต่ด้วยการตระหนัก

รู้ของตัวแสดงในพื้นที่จึงมีการพยายามประสานความร่วมมือระหว่างกันเองเพื่อระดมทรัพยากรและสร้างการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาพร้อมกันโดยยังอิงอาศัยโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงตามที่พระราชบัญญัติกำหนด ในทางหนึ่งการรักษาแนวทางการปฏิบัติการตามกรอบนโยบายคือการเชื่อมั่นต่อแนวทางการบริหารจัดการนี้ซึ่งแสดงว่าตัวแสดงต่างตระหนักรู้ต่อสถานการณ์และเคารพต่อแบบแผนการบริหารจัดการไปในทิศทางเดียวกันและยอมรับที่จะร่วมมือกันภายใต้แบบแผนดังกล่าวตลอดสถานการณ์

### 3.3.3.2 กลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ

กลยุทธ์การสร้างร่วมมือการบริหารจัดการภัยพิบัติในเหตุการณ์พายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013 ในการบริหารจัดการภัยพิบัติครั้งดังกล่าว ลักษณะการทำงานของสถาบันเป็นในทิศทางสถาบันเชิงการพึ่งพาอาศัยสังคม แผนการบริหารจัดการสำหรับการแก้ไขปัญหาพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนของประเทศอยู่ที่การเป็นสถาบันที่เปิดการมีส่วนร่วมสำหรับตัวแสดงอื่นๆที่นอกเหนือจากรัฐเข้ามา กำหนดโครงสร้างการตัดสินใจในการบริหารจัดการสถานการณ์ การรับอิทธิพลของแบบแผนการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรระหว่างประเทศมาใช้เกิดขึ้นเมื่อรัฐไม่สามารถรับมือกับสถานการณ์ได้เพียงลำพังรัฐต้องอาศัยความช่วยเหลือด้วยการดึงตัวแสดงภาคสังคมเข้ามาเกี่ยวข้อง *การอาศัยเงื่อนไขและกลไกระหว่างประเทศในการปรับตัวของโครงสร้างการบริหารจัดการ* กรณี พายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนนั้นมีความรุนแรงเกินกว่าที่รับจะรับไหว พระราชบัญญัติได้เปิดช่องทางสำหรับการระดมทรัพยากรจากองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรภาคประชาสังคมภายในประเทศไว้ตั้งแต่ต้น ส่งผลให้แม้เกิดข้อจำกัดในสถานการณ์ขึ้นหากแต่ฟิลิปปินส์ยังสามารถพึ่งพาอาศัยองค์กรระหว่างประเทศและภาคส่วนอื่นเข้าเป็นพันธมิตรทำการบริหารจัดการร่วมได้ *การกำกับความสลับซับซ้อนของสถาบันการบริหารจัดการด้วยการสร้างระบบสภาพในการบริหารจัดการตั้งแต่โครงสร้างส่วนบนถึงชุมชนระดับล่าง* การบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์ถือเป็นการสร้างระบบการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพในเชิงสถาบัน เนื่องจากฟิลิปปินส์มีการประสานการลดความเสี่ยงภัยพิบัติและการบริหารจัดการเข้ากับแผนทางนโยบายที่เกี่ยวข้องในฐานะสาเหตุและผลกระทบของความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ การผสมผสานแผนต่างๆเข้าด้วยกันได้ตั้งแต่ในสภาวะระดับชาติและระดับท้องถิ่น ช่วยให้การบริหารจัดการลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการและสามารถสร้างการบริหารจัดการเชื่อมโยงกันได้อย่างต่อเนื่องเป็นระบบตลอดการดำเนินการ อีกทั้งในด้านของการใช้อำนาจและการเชื่อมโยงประสานการทำงานของโครงสร้างการบริหารจัดการตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่นอันเป็นเครือข่ายความร่วมมือที่เป็นทางการยังช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ *ความเป็นอิสระของสถาบันต่อสถานการณ์ต่ำเนื่องจากการต้องพึ่งพาอาศัยองค์กรระหว่างประเทศและภาคสังคมในการรักษาเสถียรภาพของระบบการบริหารจัดการ* ฟิลิปปินส์ถือได้ว่าเป็นประเทศที่ขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการปัญหาตั้งแต่ต้น

เนื่องจากการปรับปรุงพระราชบัญญัติขึ้นเมื่อปี 2010 เป็นการตอบรับเงื่อนไขที่สากลกำหนดและการเปิดช่องของการตัดสินใจทางนโยบายและการปฏิบัติให้กับภาคประชาสังคมเข้าถึง และด้วยสถานการณ์ภัยที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงทำให้รัฐจำเป็นต้องดึงภาคส่วนอื่นๆเข้าร่วมแลกเปลี่ยนทรัพยากรทั้งในทางนโยบายการปฏิบัติ การตัดสินใจดำเนินการจึงเกิดขึ้นจากการเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงอื่นๆที่ถือครองทรัพยากรที่เป็นที่ต้องการของสถานการณ์เข้าถึงแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (NDRRMC.Department of national defense.Republic of the Philippines, 2011; Philip Dy and Tori stephens, 2016)

การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของฟิลิปปินส์ตามพระราชบัญญัติ 2010 ซึ่งกำหนดให้มีกรอบการลดความเสี่ยง แผนการบริหารจัดการต่างๆ ในทุกระดับถือเป็นกติกากลางที่กำหนดลักษณะของตัวแสดงและบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงซึ่งเปิดกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและองค์การระหว่างประเทศเข้าสู่พื้นที่ทางการบริหารจัดการได้ กรณีภัยพิบัติจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนอันเป็นปัญหาภัยพิบัติที่รุนแรงส่งผลกระทบเป็นวงกว้างเกินกว่าที่รัฐบาลฟิลิปปินส์จะรับมือ ทั้งในด้านความเสียหายและข้อจำกัดของทรัพยากรได้ส่งผลกระทบให้โครงสร้างการบริหารจัดการปัญหาเปลี่ยนไปจากเดิมโดยการเอื้อของกติกาสถาบันอย่างพระราชบัญญัติที่ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการร้องขอความช่วยเหลือจากด้านมนุษยธรรมจากหน่วยงานระหว่างประเทศ สถาบันการบริหารจัดการเริ่มเปลี่ยนผ่านจากการใช้อำนาจการตัดสินใจโดยรัฐไปสู่การกีดกันการตัดสินใจโดยหน่วยเฉพาะกิจระหว่างเทศขององค์การสหประชาชาติแทน หน่วยงานดังกล่าวอาศัยโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติเดิมตามพระราชบัญญัติเชื่อมต่อกับสภาในระดับอื่นตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่น และสนับสนุนช่วยเหลือการปฏิบัติการในพื้นที่ทั้งในด้านความรู้ความเชี่ยวชาญในการแก้ไขปัญหา ส่งผลให้ความเป็นอิสระทางการบริหารจัดการของรัฐภายในหายไปด้วยความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรจากตัวแสดงอื่น

### 3.4 บทวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติต่างประเทศ<sup>11</sup>

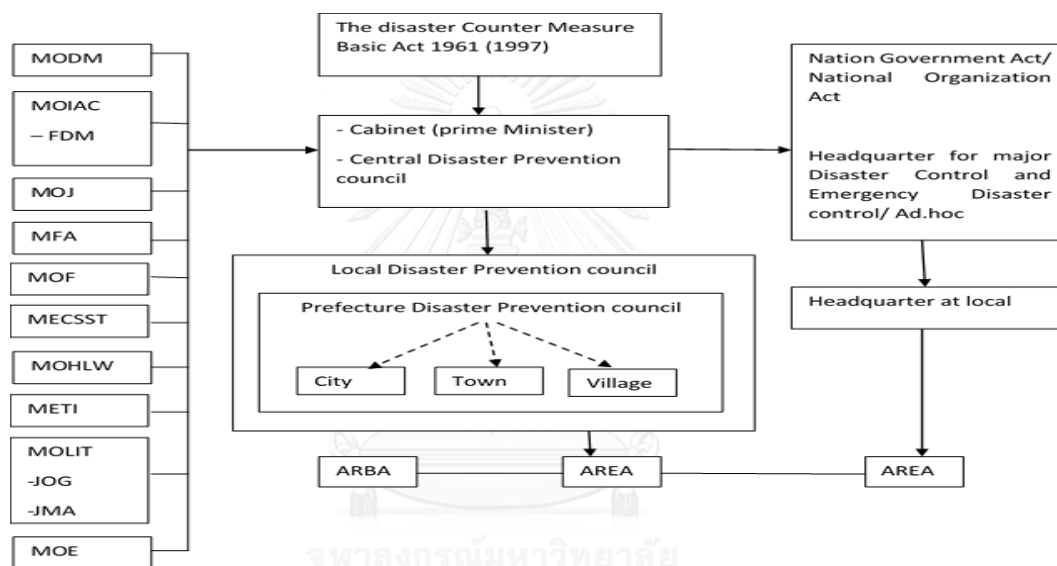
#### 3.4.1 สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่น: กรณีเหตุการณ์แผ่นดินไหวและสึนามิ 3.11

จากการถอดบทเรียนสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยจากแผ่นดินไหวและสึนามิโทโฮกุของญี่ปุ่นได้สะท้อนภาพของสถาบันการบริหารจัดการดังแผนภาพในข้างต้น ธรรมเนียมปฏิบัติของการบริหารจัดการคือพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน 1997 ลักษณะการสร้างพฤติกรรมรวมหมู่ของสถาบันที่อาศัยอำนาจทางกฎหมายและการประสานงานจากสายการบังคับ

<sup>๑๑</sup> ในส่วนนี้เป็นการเรียบเรียงและสรุป รวมถึงวิเคราะห์กรณีศึกษาจากข้อมูลของกรณีศึกษาทั้งสามประเทศทั้งหมดที่ผู้ศึกษาได้ทบทวนข้อมูลเอกสารและนำเสนอไว้ในส่วนต้น

ปัญหาแบบควบคุมสั่งการจากบนลงล่างในการประสานการปฏิบัติการ ประกอบกับการแยกหน่วยการตัดสินใจในแต่ละระดับในรูปของสภาและคณะกรรมการร่วมยังเป็นแนวโน้มของการใช้ความเป็นทางการในการตัดสินใจบริหารจัดการกับปัญหาซึ่งรูปแบบเหล่านี้มีความสลับซับซ้อนและล่าช้าในการปฏิบัติการจริงในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยจากสึนามิและแผ่นดินไหวโทโฮกุ 2011 แต่กระนั้นการบริหารจัดการด้วยระบบดังกล่าวยังสามารถรักษาความเป็นสถาบันในการเป็นกติกาลักษณ์ทางการบริหารจัดการไว้ได้ตลอดสถานการณ์

### แผนภาพที่ 3.4 สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่น กรณีเหตุการณ์แผ่นดินไหวโทโฮกุ 3.11<sup>12</sup>



พัฒนาการทางสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติในเชิงนโยบายมีลักษณะสถาบันที่มีความเป็นระบบราชการเป็นจุดตั้งต้น เริ่มต้นจากกำหนดกติกาทิศทางการบริหารจัดการปัญหาของญี่ปุ่นที่เน้นการใช้เหตุผลตามกฎหมายเป็นหลักสำคัญ (Legal Authority)(พิทยา บวรวัฒนา, 2556) จากหลักฐานเอกสารที่อธิบายในส่วนต้นสะท้อนว่าญี่ปุ่นเน้นการกำหนดกฎหมายเป็นตัวบทในการรองรับการบริหารจัดการภัยพิบัติของตัวแสดงหลายฉบับ สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติมักสร้างขึ้นเป็นกฎหมายแยกตามเฉพาะภัย หากแต่มีกติกาทิศทางการบริหารจัดการที่กำหนดหลักปฏิบัติพื้นฐานในเชิงกระบวนการคือพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน 1997 (DCBA 1997) ได้เป็นกติกา

<sup>12</sup> แผนภาพนี้ผู้ศึกษาพัฒนาขึ้นจากการศึกษาข้อมูลของกรณีศึกษาการบริหารจัดการภัยพิบัติเหตุการณ์แผ่นดินไหวและสึนามิ 3.11 ของญี่ปุ่น ที่ผู้ศึกษาได้รวบรวมเอกสารและนำเสนอเป็นข้อมูลของงานชิ้นนี้

พื้นฐานของการปฏิบัติการในภาพใหญ่ พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีมาตรการทางการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งกระบวนการ แต่เน้นที่การเตรียมพร้อมรับมือเป็นสำคัญ

#### 3.4.1.1 ลักษณะของสถาบัน

ลักษณะของสถาบันของญี่ปุ่นปรากฏลักษณะระบบราชการจากรูปแบบการทำงานและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานอยู่ มีการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน (ส่วนกลาง-ท้องถิ่น) ในรูปแบบสภาในพื้นที่ปกติและคณะกรรมการร่วมในพื้นที่คาบเกี่ยวทำให้ความเป็นทางการ (Formal) เกิดขึ้นในแต่ละระดับชั้น มีลำดับชั้นของการทำงานร่วมกันในแต่ละชั้นอย่างชัดเจน (Hierarchy) รวมถึงพื้นที่ทางนโยบายเต็มไปด้วยหน่วยงานการเมือง หน่วยงานราชการ และผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ ส่งผลให้เครือข่ายการตัดสินใจจึงเป็นเครือข่ายรัฐ-ราชการ (Bureaucrat-Technician Network) (พิทยา บวรวัฒนา, 2556) ที่โครงสร้างส่วนบนเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดและกำกับแนวทางการปฏิบัติการในพื้นที่ ส่งผลให้โครงสร้างตามกฎหมายจึงเป็นไปในทิศทางที่พัฒนาแบบระบบราชการ (Shafritz et al., 2005; พิทยา บวรวัฒนา, 2528)

อย่างไรก็ตาม สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นได้เน้นย้ำถึงภารกิจของท้องถิ่นในการสร้างจิตอาสาชุมชน (community Spirit) ให้กับประชาชนในตำบลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการสร้างบรรทัดฐานดังกล่าวเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยรักษาการมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดงและเป็นกลไกหนึ่งในการลดทอนปัญหาเรื่องจริยธรรมของระบบทำให้ภายใต้โครงสร้างแบบระบบราชการจึงถูกขับเคลื่อนด้วยความยึดหยุ่นจากตัวแสดงในระดับฐานรากของพื้นที่ประสบภัย ส่งผลให้ประเด็นดังกล่าวได้กลายเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งในการรักษาให้สถาบันอยู่รอด ซึ่งการสร้างจิตอาสาของญี่ปุ่นทำให้ประชาชนถูกผลักดันให้เกิดการเตรียมพร้อมในการช่วยเหลือตนเองอีกทางหนึ่ง

ฉะนั้นลักษณะของความเป็นสถาบันที่พยายามทำให้กฎหมายระเบียบเป็นหลักปฏิบัติในการบริหารจัดการยิ่งกดทับขีดความสามารถของตัวแสดงในพื้นที่และสร้างความล่าช้าให้อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองจนไม่กล้าก้าวข้ามออกไปปฏิบัติการอื่นเพราะเกรงกลัวต่อการผิดกฎหมาย ทำให้ในบางเหตุการณ์อย่างการลงพื้นที่ของหน่วยกู้ภัยชายฝั่งก็ล่าช้าในการเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นต้น สถาบันจึงมีข้อจำกัดในตนเองด้วยการเป็นเครื่องจักรกล (Morgan, 2006) ที่ทำงานตามลำดับชั้นซึ่งเมื่อผสานกับระบบการตัดสินใจต้นทางที่ล่าช้ายิ่งทำให้การปฏิบัติไร้ประสิทธิภาพตามมา

#### 3.4.1.2 ความเป็นสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่น

ลักษณะของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นได้สะท้อนถึงความเป็นสถาบันแบบระบบราชการมี การใช้โครงสร้างการปกครองร่วมกับการบริหารจัดการนโยบาย เป็นการประสานความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ด้วยการให้มีรูปแบบหน่วยการกำกับแบบสภาและกรรมการร่วมในพื้นที่หลักและพื้นที่คาบเกี่ยวตามลำดับ ซึ่งเมื่อโครงสร้างใช้การบริหาร

จัดการพื้นที่ด้วยการตั้งหน่วยงานทำให้ลำดับชั้นและขอบเขตอำนาจหน้าที่เข้ามาเป็นตัวแปรการจัดการปัญหาภัยพิบัติในพื้นที่ ซึ่งพระราชบัญญัติได้เตรียมการแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวด้วยการสร้างกลไกเชื่อมโยงในพื้นที่คาบเกี่ยวและให้ตัวแสดงส่วนกลางสามารถสนับสนุนทรัพยากรเข้าพื้นที่ได้ตามความต้องการของส่วนกลางเองทำให้การระดมทรัพยากรจึงขึ้นกับภาวะผู้นำและการเมืองจากส่วนกลาง นอกจากนี้ *นโยบายเชิงกฎหมายมาพร้อมกับการใช้อำนาจควบคุมสั่งการ* ซึ่งสถาบันได้ประโยชน์ในแง่ของการควบคุมและสามารถทำนายพฤติกรรมของตัวแสดงได้แต่ทว่าการควบคุมลักษณะนี้เหมาะสมกับปัญหาที่ไม่ซับซ้อนมากนัก สามารถมองเห็นความต้องการของปัญหาได้ เพราะการควบคุมให้เกิดสภาพที่คงที่นั้นถูกรองรับด้วยการวางแผนและจัดสรรทรัพยากรจากส่วนกลางที่มั่นใจว่าจะมีทรัพยากรเพียงพอในการอัดฉีดให้กับสถาบันต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามหากปัญหายิ่งซับซ้อนมากขึ้นและระบบข้อมูลการทำความเข้าใจต่อปัญหายิ่งไม่ชัดเจน การควบคุมจึงอาจเป็นการละเลยสาเหตุหรือความต้องการของปัญหาในบางประการไปจนทำให้การบริหารจัดการผิดพลาดได้ และ *การแยกองค์การกำหนดนโยบายออกจากองค์การปฏิบัติ* ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงของรัฐเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติกับหน่วยงานจัดการภัยพิบัติและอค์กียในสังกัดของกระทรวงมหาดไทยและการสื่อสารทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ระดับหนึ่งสามารถรองรับการบริหารจัดการในพื้นที่ได้ *เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับผู้เชี่ยวชาญในการตัดสินใจและสภาวะขึ้นต่อส่วนกลางของส่วนท้องถิ่นในความพร้อมด้านทรัพยากรโดยส่วนกลางผ่านนโยบาย* สถานการบริหารจัดการในแต่ละระดับจะทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรการการตัดสินใจให้กับการบริหารจัดการปัญหา ทำให้แนวทางการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติของญี่ปุ่นทุกระดับก็มีความเป็นเทคนิคสูง ส่งผลให้ประสิทธิผลในการบริหารจัดการยังไม่อาจแสดงผลบรรลุผลสำเร็จในเชิงสถาบันที่เน้นประชาชนเป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการอย่างปัญหาภัยพิบัติได้ ขณะเดียวกันสถาบันยังเน้น *การใช้การตัดสินใจในการปฏิบัติในรูปแบบของสภา* ญี่ปุ่นใช้การตัดสินใจในรูปแบบของสภาซึ่งเป็นผลดีในแง่ของข้อมูลสำหรับการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ สัมพันธ์กับความพร้อมรับผิดชอบในสถานการณ์แต่ทว่าการทำงานด้วยรูปแบบสภาที่ดีต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ตัวแสดงต่างพร้อมในการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันจึงจะสามารถสร้างการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพได้<sup>13</sup>

ความเป็นสถาบันการบริหารจัดการของญี่ปุ่นจึงมีข้อดีในแง่ของการรักษาความเป็นระบบให้กับการบริหารจัดการซึ่งช่วยเสริมเรื่องประสิทธิภาพในการปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตามการรักษาความเป็นสถาบันเช่นนี้ได้จำกัดประสิทธิภาพเพียงระบบบริหารจัดการเท่านั้น หากแต่ในแง่ของการปรับตัวเข้ากับสถานการณ์และการสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควรแม้ว่าจะมีการ

<sup>13</sup> การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนนี้มาจากข้อมูลที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอไว้ในส่วนที่แล้ว

พยายามลดข้อจำกัดดังกล่าวด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับตัวแสดงท้องถิ่นเชื่อมโยงกับประชาชนด้วยการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนเพื่อสนับสนุนการรักษาระบบบริหารจัดการความสำเร็จทางการบริหารจัดการจากกรณี 3.11 จึงเป็นเพียงขีดความสามารถจากระบบบริหารจัดการ และอีกส่วนหนึ่งคือขีดความสามารถของประชาชนในการต่อสู้กับปัญหา ซึ่งไม่ถูกเชื่อมโยงกันเชิงสถาบันเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการในสถานการณ์ ส่งผลให้ตัวแบบดังกล่าวไม่สะท้อนความยั่งยืนให้กับสถาบันทางการบริหารจัดการ

### 3.4.1.3 กลยุทธ์การสร้างความร่วมมือการบริหารจัดการภัยพิบัติในเหตุการณ์ 3.11 ของญี่ปุ่น

กรณีเหตุการณ์แผ่นดินไหวและสึนามิ 2011 อันเป็นปัญหาภัยพิบัติที่รุนแรงส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง ส่งผลให้เกิดการบริหารจัดการขึ้นเมื่อหน่วยอุดมศึกษาของญี่ปุ่นได้เตือนแผ่นดินไหวที่โทโฮกุ รัฐบาลได้ประกาศภัยพิบัติและตั้งศูนย์บัญชาการ และทำการประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีในการตัดสินใจรับมือกับสถานการณ์ ความสำคัญจึงอยู่ที่การตัดสินใจในปัจจุบันที่จะนำเข้าสู่การปฏิบัติการนั้นคือการตัดสินใจออกมาตรการดำเนินการ ญี่ปุ่นขาดข้อมูลที่เพียงพอสำหรับการตัดสินใจจนทำให้การใช้ดุลยพินิจต่อสถานการณ์จึงเป็นไปอย่างยากลำบากและก่อให้เกิดการล่าช้าในการตัดสินใจดำเนินการตามมา

แต่ทว่าเมื่อสถานการณ์ได้ดำเนินต่อไปนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นยังคงสามารถรักษาการปฏิบัติแบบระบบราชการของตนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติไว้ได้อย่างต่อเนื่องแม้ว่าจะมีแรงกดดันจากทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในประเทศก็ตาม ทั้งนี้เพราะรัฐบาลญี่ปุ่นยึดหลักกฎหมายและอาศัยกลยุทธ์เชิงวัฒนธรรมที่ประเทศยึดถือเป็นแบบแผนปฏิบัติ จนทำให้โครงสร้างสถาบันการบริหารจัดการของญี่ปุ่นอยู่ในลักษณะนี้จนเหตุการณ์เสร็จสิ้นลง ทำให้เมื่อปัญหาภัยพิบัติเกิดขึ้นในพื้นที่ นอกเหนือไปจากที่คาดการณ์ไว้ โครงสร้างดังกล่าวจะแสดงความชะงักงันในการบริหารจัดการปัญหา เนื่องจากตัวแสดงจะไม่ก้าวข้ามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อเข้าปฏิบัติการ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ญี่ปุ่นเผชิญกับอุทกภัยฉับพลันจากสึนามิ ญี่ปุ่นต้องอาศัยการตัดสินใจจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนบนในการบริหารจัดการตัดสินใจกำหนดมาตรการการทำงานในพื้นที่ ซึ่งในขณะนั้นพื้นที่ประสบภัยต่างเผชิญกับปัญหาภัยสึนามิที่รุนแรงและใช้เวลารวดเร็วในการสร้างปัญหา เมื่อรัฐบาลตัดสินใจออกมาตรการการตอบสนองสถานการณ์แล้วและเข้าสู่กระบวนการลำเลียงคำสั่งการทรัพยากร จากส่วนกลางเข้าพื้นที่ด้วยโครงสร้างแบบควบคุมสั่งการตามแบบของศูนย์บัญชาการภัยพิบัติขนาดใหญ่ ขณะนี้ชุมชนก็อาศัยกับวิธีการช่วยเหลือตนเองที่สั่งสมกันมา เรียกว่า Tsunami

Tendenko<sup>14</sup> ที่ชาวญี่ปุ่นจะสอนให้คนในครอบครัวของตนว่าเมื่อเกิดภัยต้องช่วยตัวเองก่อน และการใช้ระบบความสัมพันธ์ทางครอบครัวชักจูงประชาชนออกจากที่พ้ออาศัยทำให้การอพยพเกิดขึ้นได้เร็วขึ้นและความเสียหายลดลงตามมา

**ตารางที่ 3.4 สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบระบบราชการ ของกรณีเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยจากสึนามิและแผ่นดินไหวโทโฮกุ 2011<sup>15</sup>**

ประเด็นการอธิบาย	ลักษณะตามสถาบัน	ข้อค้นพบจากการถอดบทเรียน
1.ลักษณะของสถาบันบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยแบบระบบราชการ	1.การกำหนดกฎหมายเป็นตัวบทเพื่อรองรับการปฏิบัติการ 2.โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานใน (ท้องถิ่น-ส่วนกลาง) รูปแบบสภาในพื้นที่ปกติและคณะกรรมการ ร่วมในพื้นที่คาบเกี่ยว 3.แผนการบริหารจัดการในรูปของความเป็นระบบราชการมีลำดับขั้นของการทำงานร่วมกันในแต่ละชั้นอย่างชัดเจน 4.การตัดสินใจจึงเป็นเครือข่ายรัฐ-ราชการ 5.การสร้างจิตอาสา	1.การใช้เหตุผลตามกฎหมายเป็นหลักสำคัญ 2.ทำให้เกิดความเป็นทางการในการตัดสินใจ 3.หลักการใช้ลายลักษณ์อักษรและหลักลำดับขั้นสายการบังคับบัญชา 4. เครือข่ายชนชั้นนำระหว่างข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญ 5.ภาคประชาสังคมจัดตั้งโดยรัฐ
2.ความเป็นสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่น	1.การใช้โครงสร้างการปกครองร่วมกับการบริหารจัดการนโยบาย	1. การสร้างความพร้อมรับมือต่อพื้นที่

<sup>14</sup> การพึ่งบารายและการเรียนรู้ผ่านวิดีโอที่ทางโครงการเผยแพร่ในการศึกษาจากประสบการณ์นิสิตจากการเข้าร่วมโครงการ Japan-East Asia Network of Exchange for Students and Youths หรือ JENESIS ๒.๐ ระหว่างวันที่ ๑๘-๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗.

<sup>15</sup> ตารางนี้ผู้ศึกษารวบรวมและสรุปข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบระบบราชการ ของกรณีเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยจากสึนามิและแผ่นดินไหวโทโฮกุ ๒๐๑๑ และนำมาถอดบทเรียนให้เห็นเป็นประเด็นจากการเรียนรู้

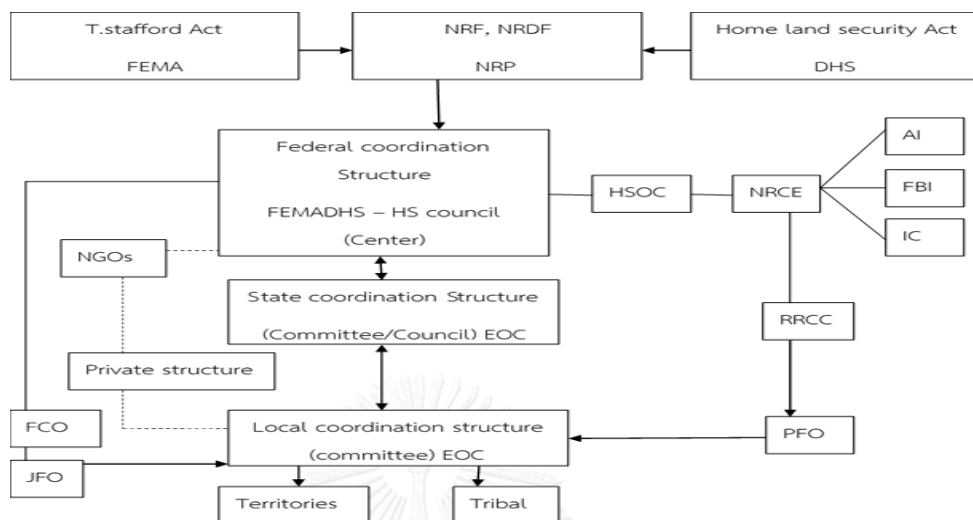


ประเด็นการอธิบาย	ลักษณะตามสถาบัน	ข้อค้นพบจากการถอดบทเรียน
	2.นโยบายเชิงกฎหมายที่มาพร้อมกับการใช้อำนาจควบคุมสั่งการ 3.การแยกองค์การกำหนดนโยบายออกจากองค์การปฏิบัติ 4.การใช้การตัดสินใจในการปฏิบัติในรูปแบบของสภากับการลดทวงสองแพร่งของภาวะผู้นำ	2. การควบคุมสั่งการด้วยกฎหมาย 3.การแทรกแซงจากการเมืองระดับนโยบาย 4.การลดความผิดพลาดในการตัดสินใจ
3.กลยุทธ์การสร้างความร่วมมือการบริหารจัดการภัยพิบัติในเหตุการณ์ 3.11 ของญี่ปุ่น	1.การใช้ทุนทางสังคมของภาคประชาชนลดสภาวะวิกฤติตลอดกระบวนการ 2.การสร้างพันธมิตรของรัฐราชการกับการรักษาความปกติปฏิบัติ	1.การสร้างความร่วมมือผ่านทุนทางสังคม 2.พันธมิตรแบบทางการ

### 3.4.2 สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติฉุกเฉินของสหรัฐอเมริกากรณีพายุเฮอริเคนคาทรีน่า 2005

โครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกาที่เกิดขึ้นจากการบูรณาการตามพระราชบัญญัติ HS act และ Stafford Act ซึ่งโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติเกิดขึ้นล้าตามโครงสร้างความสัมพันธ์ทางการปกครอง ได้แก่ รัฐบาลกลาง มลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น โดยที่เน้นให้การกระจายอำนาจเป็นหลักในการดำเนินการกับปัญหาซึ่งการบริหารจัดการของแต่ละระดับภายในจะอาศัยเครือข่ายตัวแสดงหลักในทางปฏิบัติอื่นๆ ร่วมดำเนินการ และใช้โครงสร้างการบูรณาการระหว่างหน่วยงานหลัก คือ DHS และ FEMA ในพื้นที่ร่วมสนับสนุนการดำเนินการ ทำให้ลักษณะของโครงสร้างการบริหารจัดการจึงส่งผลให้เกิดสถาบันแบบบูรณาการ

### แผนภาพที่ 3.5 สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกากรณีพายุเฮอริเคนคาทรีน่า 2005<sup>16</sup>



#### 3.4.2.1 ลักษณะของสถาบัน

สถาบันของการบริหารจัดการของสหรัฐอเมริกาในกรณีพายุเฮอริเคนคาทรีน่ามีลักษณะของการบูรณาการ (Integration) ซึ่งเป็นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างนโยบายและองค์การปฏิบัติการเพื่อรักษาสถานภาพของทรัพยากรให้เพียงพอในการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติ โดยเน้นประเด็นการบูรณาการที่สำคัญ ได้แก่ การบูรณาการทางนโยบาย (Integrated Policy) สถาบันดังกล่าวใช้กติกาหลักจากพระราชบัญญัติ Stafford T. และพระราชบัญญัติ Homeland Security ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับตัวแสดงทางการบริหารจัดการอันได้แก่ FEMA และ DHS (หน่วยงานเกิดใหม่จากเงื่อนไขจากภัยด้านการก่อการร้ายและความมั่นคง) พระราชบัญญัติทั้งสองเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันผ่านกรอบการตอบสนองแห่งชาติ (NRF) พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีความเหลื่อมล้ำกันในเชิงอำนาจหน้าที่ของกฎหมายในการบริหารจัดการสาธารณภัย พระราชบัญญัติ T.Stafford เป็นกฎหมายหลักในการแบ่งของการทำงานจัดการปัญหาภัยพิบัติ โดยหลักปฏิบัติจะเน้นการอธิบายอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงหลัก เช่น ประธานาธิบดี FEMA และคณะกรรมการศูนย์บริหารจัดการในพื้นที่ เป็นต้น และเน้นการอธิบายการทำงานในแง่ของกระบวนการบริหารจัดการ ขณะที่พระราชบัญญัติ HS เป็นกฎหมายที่มาหลังจากเหตุการณ์ก่อการร้าย 9/11 ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายเน้นไปที่อำนาจหน้าที่ของ DHS ในการดำเนินการ ซึ่งภัยพิบัติเป็นหนึ่งในภารกิจที่กรม

<sup>๑๖</sup> ผู้ศึกษาพัฒนาแผนภาพนี้ขึ้นจากข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติของกรณีเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยจากพายุเฮอริเคนคาทรีน่า ๒๐๐๕ ในส่วนต้นของบท

ดังกล่าวมีหน้าที่ต้องปฏิบัติซึ่งอำนาจหน้าที่ของทั้งสองจะไม่ซ้อนทับกันหากแต่จะเป็นการส่งเสริมกัน ในทางปฏิบัติ เช่น ด้วบทหรืออำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ T. Stafford หากไม่ครอบคลุมการทำหน้าที่ พระราชบัญญัติ HS ก็จะมาช่วยเสริมอำนาจให้อันได้แก่การตั้งศูนย์ปฏิบัติการระดมทรัพยากรในพื้นที่ เป็นต้น

สำหรับโครงสร้างการบริหารจัดการแบบคู่ขนาน กฎหมายทำให้เกิดโครงสร้างการบริหารจัดการที่เป็นทั้งแบบคู่ขนานและซ้อนกันจากการให้อำนาจของแต่ละพระราชบัญญัติ โครงสร้างการบริหารจัดการทั้งสองแบบเชื่อมโยงกันผ่านกรอบการตอบสนองแห่งชาติที่กำหนดการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอย่างลงตัว เรียกได้ว่าเป็นการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ทางการบริหารจัดการ โดยขั้นแรกโครงสร้างหลักจากพระราชบัญญัติเป็นการใช้โครงสร้างการปกครอง ได้แก่ รัฐบาลแห่งชาติ (Federal) มลรัฐ (State) รัฐบาลท้องถิ่น (Local) และมีโครงสร้างของเอกชน (Private) ที่สามารถรวมกลุ่มกันเพื่อช่วยเหลือรัฐในด้านการให้ทรัพยากรทางการบริหารจัดการได้ และรัฐบาลชนเผ่า (Tribal) ในความสัมพันธ์แบบผู้รับ-ผู้ให้ (Agranoff & McGuire, 2003, pp. 58-61) โดยรัฐบาลทุกระดับจะสร้างคณะกรรมการหรือสภาอิสระขึ้นเพื่อบริหารจัดการพื้นที่ตนกำหนดนโยบายและมาตรการปฏิบัติการในพื้นที่ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองทั้งสามระดับค่อนข้างเป็นอิสระจากกันตามเงื่อนไขความหลากหลายของปัญหาในพื้นที่ และลักษณะของทรัพยากรที่ครอบครองในการปฏิบัติ เช่น พิจารณาได้จากแผนการบริหารจัดการพื้นที่ หากแต่การเตรียมพร้อมในการบูรณาการตัวแสดงทั้งสามระดับจะร้อยเรียงความต่อเนื่องในการทำงานร่วมกันเมื่อปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ขยายตัวรุนแรงขึ้นเกินขีดความสามารถของตัวแสดงเดี่ยวโดยใช้โครงสร้างของ NIM เป็นหลักสากลในการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงระดับชาติถึงท้องถิ่น ขณะเดียวกันเมื่อภัยคุกคามจากพื้นที่ประสบภัยระดับท้องถิ่นขยายตัวเป็นวงกว้างเกินพื้นที่นอกเหนือจากท้องถิ่นอำนาจการบริหารจัดการรัฐบาลแห่งชาติจะเปิดการทำงานของโครงสร้างรองโดยอาศัยโครงสร้างของ DHS และ FEMA เป็นโครงสร้างสนับสนุนการระดมทรัพยากรในพื้นที่ ผู้ศึกษาเรียกโครงสร้างเช่นนี้ว่าเป็นโครงสร้างแบบคู่ขนาน เช่น การตั้งหน่วยปฏิบัติการ (HSOC) เป็นศูนย์ที่ทั้งสองหน่วยงานบัญชาการร่วมกัน หน่วยงานประสานทรัพยากรในพื้นที่แต่ละระดับของทั้งสองหน่วยเช่น NRCC RRCC PFO JFO FCO ต่างทำงานคู่กันแบบคู่ขนานโดยหน่วยงานเหล่านี้จะช่วยทำหน้าที่เป็นแกนการประสานงานและบูรณาการการมีส่วนร่วมดังกล่าวเข้ากับโครงสร้างหลักเพื่อดึงทรัพยากรจากโครงสร้างรอง และโครงสร้างรองจะถูกสลายเมื่อโครงสร้างการประสานทรัพยากรในพื้นที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้การบูรณาการทรัพยากรด้วยอำนาจของผู้บังคับยังมีส่วนสำคัญทั้งการตั้งหน่วยปฏิบัติการ การส่งศูนย์ระดมทรัพยากรต่างๆ เข้าพื้นที่เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติการเพิ่มเติม จากการบูรณาการนโยบายได้ทำให้เกิดโครงสร้างคู่ขนานขึ้นเพื่อรองรับความผิดพลาดของโครงสร้างหลักในการ

ดำเนินการ ทำให้ในแง่ของการบริหารจัดการโครงสร้างดังกล่าวได้ช่วยลดความล่าช้าในการระดมทรัพยากรซึ่งเป็นเงื่อนไขด้านประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการ

### 3.4.2.2 ความเป็นสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นจากการบูรณาการอำนาจตัวแสดงและรูปแบบการบริหารจัดการตามพระราชบัญญัติ HS Act และ Stafford Act ซึ่งล้อตามโครงสร้างความสัมพันธ์ทางการปกครอง ได้แก่ รัฐบาลกลาง มลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น โดยเน้นให้การกระจายอำนาจเป็นหลักในการดำเนินการกับปัญหาซึ่งการบริหารจัดการของแต่ละระดับภายในจะอาศัยเครือข่ายตัวแสดงหลักในทางปฏิบัติอื่น ๆ ร่วมดำเนินการ และใช้โครงสร้างการบูรณาการระหว่างหน่วยงานหลัก คือ DHS และ FEMA ในพื้นที่ร่วมสนับสนุนการดำเนินการ ความเป็นสถาบันแบบบูรณาการ จึงมีลักษณะสำคัญดังนี้

โครงสร้างการบริหารจัดการแบบบูรณาการ การบริหารจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกาใช้โครงสร้างการทำงานตามโครงสร้างความสัมพันธ์ทางการปกครองแบ่งเป็น 3 ชั้น ได้แก่ รัฐบาลกลาง มลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่งหากแต่มีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกันเป็นการกำกับและเน้นการบูรณาการในด้านทรัพยากรเมื่อปัญหาเกิดการลุกลาม โดยไล่ลำดับการร้องขอจาก รัฐบาลท้องถิ่นไปสู่มลรัฐ และขึ้นสู่ระดับชาติ แต่ด้วยเงื่อนไขการกระจายอำนาจทางการปกครอง ทำให้ความหนักแน่นในการประสานงานจะอยู่ที่รัฐบาลท้องถิ่นกับมลรัฐ ซึ่งจะแยกห่างจากรัฐบาลชาติ ด้วยความสัมพันธ์ทางการปกครองแบบรัฐ-ท้องถิ่น (Rhodes, 1997) รูปแบบการทำงานร่วมกันจึงเป็นการประสานความร่วมมือทางทรัพยากรมากกว่าการควบคุมสั่งการ แต่ทว่ามุมมองต่อปัญหาที่สำคัญแบบบูรณาการต้องอาศัยการเห็นพ้องต้องกันในการรับรู้ปัญหาเป็นหลัก อีกทั้งความเป็นอิสระของตัวแสดงในระดับท้องถิ่นได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลาง-ท้องถิ่นจึงห่างไป อย่างไรก็ตามเงื่อนไขดังกล่าวทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานระหว่างตัวแสดงทั้งสองระดับก่อนที่จะส่งมอบความช่วยเหลือลงไป การบูรณาการเช่นนี้จึงเป็นประโยชน์ในการสร้างการตระหนักรู้ในอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงและช่วยลดสถานะการแสวงหาประโยชน์ในระบบลงได้

ตัวแสดงหลักและเครือข่าย และความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ในกรอบการตอบสนองสถานการณ์กำหนดให้ตัวแสดงมีตั้งแต่ ปัจเจกชน ชุมชน องค์กรภาคเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร รัฐบาลชนเผ่า รัฐบาลท้องถิ่น มลรัฐ และรัฐบาลชาติ หน่วยงานเหล่านี้จะมีตัวแสดงภายในร่วมสนับสนุนการปฏิบัติการในรูปแบบเครือข่ายหากแต่ความหลวมแน่นของเครือข่ายจะขึ้นอยู่กับลักษณะตัวแสดงและกลไกในการเชื่อมโยงตัวแสดง

สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองในการรับบริการบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติกำหนดให้การช่วยเหลือประชาชน โดยเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนพร้อมกับสร้างความเท่าเทียมในการช่วยเหลือเยียวยา การใช้ระบบการช่วยเหลือแบบเท่าเทียมเสมอหน้าหากพิจารณาในมุมมองของ

Weber (Shafritz et al., 2005) ระบบการช่วยเหลือเช่นนี้เป็นตัวช่วยสะท้อนการเปิดกว้างทางสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรโดยใช้กลไกทางกฎหมายสนับสนุน

*ประสิทธิภาพของหน่วยงานในพื้นที่ปฏิบัติการกับการรองรับความเป็นสากลของระบบบริหารจัดการ* รัฐบาลกลางกำหนดให้มีหลักการบริหารจัดการที่เป็นสากลขึ้นคือ NIMS เป็นระบบกลางทางการบริหารจัดการหวังให้การเชื่อมต่อการทำงานร่วมกันระหว่างระดับชาติลงสู่ท้องถิ่นเกิดความสอดคล้องต่อเนื่องด้วยการสวมทับความเป็นสากลได้เป็นการสะท้อนการลดความสำคัญของปัจจัยด้านสถานการณ์ในการกำหนดนโยบายลงและกลายเป็นข้อจำกัดของการบูรณาการตามมา

ความเป็นสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกามีลักษณะความเป็นสถาบันแบบบูรณาการ โดยเริ่มจากการบูรณาการพระราชบัญญัติ ซึ่งทำให้เกิดการบูรณาการหน่วยงานหลัก ได้แก่ DHS และ FEMA เข้าด้วยกัน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายจึงมีการเปลี่ยนแปลงจากโครงสร้างความสัมพันธ์ทางนโยบายเชิงเดี่ยวไปสู่การบูรณาการนโยบายอื่นๆ เข้าด้วยกันโดยมีกรอบแผนการตอบสนองแห่งชาติเป็นตัวเชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงทางนโยบายทั้งสองให้สัมพันธ์อย่างเป็นระบบในการทำงานในระดับชาติ ความเป็นสถาบันทางการบริหารจัดการภัยพิบัติจึงถูกรักษาด้วยการสร้างการบูรณาการระหว่างนโยบายและการปฏิบัติเข้าด้วยกันนั่นเอง

### 3.4.2.3 กลยุทธ์การสร้างความร่วมมือการบริหารจัดการภัยพิบัติในเหตุการณ์เฮอริเคนคาทรีน่า 2005

*การบูรณาการโครงสร้างการบริหารจัดการ* มีการใช้การบูรณาการโครงสร้างการทำงานถึงสามชั้น ได้แก่ โครงสร้างปกติ โครงสร้างรองจาก DHS และ FEMA และโครงสร้างจากประธานาธิบดี ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการบูรณาการแบบบนลงล่างที่ซับซ้อน เพื่อรองรับการบริหารจัดการเมื่อภัยพิบัติลุกลามเกินกว่าท้องถิ่นรับไหวทำให้ความพร้อมด้านทรัพยากรจึงมีมาก และทรัพยากรที่เข้าสู่พื้นที่ยังเป็นทรัพยากรด้านความมั่นคงร่วมด้วยทำให้การรักษาสถานการณ์ด้านการกู้ภัยและการกำกับสถานการณ์ซึ่งเน้นที่ความเป็นระเบียบจึงมีประสิทธิภาพ ทำให้เมื่อเกิดสถานการณ์ขึ้นการลำเลียงจึงกลายเป็นหัวใจของการสร้างความอยู่รอดให้กับประชาชน ซึ่งในเหตุการณ์ภัยพิบัติเฮอริเคนคาทรีน่าได้สะท้อนให้เห็นถึงการลำเลียงทรัพยากรที่ล่าช้าจากการใช้รูปแบบการลำเลียงทรัพยากรแบบบนลงล่างลงสู่พื้นที่

*การสร้างมาตรฐานเพื่อเป็นแบบแผนร่วมในการจัดการปัญหา* รัฐบาลชาติจึงเข้ามาบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่โดยใช้ระบบสนับสนุนการตอบสนองสถานการณ์และกำหนดให้หน่วยปฏิบัติใช้โครงสร้างของ NIMS เพื่อรองรับการเชื่อมต่อของการบริหารจัดการรัฐบาลชาติกับรัฐบาลท้องถิ่นในพื้นที่ประสบภัยทำให้เกิดความต่อเนื่องในการลำเลียงทรัพยากรลงสู่พื้นที่

ตารางที่ 3.5 สรุปสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของกรณีเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยจากพายุเฮอริเคนคาทรีน่า 2005<sup>17</sup>

ประเด็นการอธิบาย	ลักษณะสถาบัน	ข้อค้นพบจากการถอดบทเรียน
1. ลักษณะของสถาบันบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยแบบ Governance	1. ด้านการบูรณาการทางนโยบาย 2. ด้านโครงสร้างแบบคู่ขนาน 3. การบูรณาการด้วยอำนาจของผู้นำตามสถานการณ์ 4. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหลัก	1. นโยบายแบบบูรณาการ 2. หลักมาตรฐาน 3. ภาวะผู้นำตามสถานการณ์ 4. หลักประสิทธิภาพ
2. ความเป็นสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติ	1. การตัดสินใจทางนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติอยู่ภายใต้อำนาจของสภาความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ 2. หน่วยงานหลักทางการบริหารจัดการเป็นตัวแปรในการกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติ 3. การกระจายอำนาจให้พื้นที่เป็นส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบาย	1. ความสัมพันธ์ทางประเด็นทางนโยบาย 2. ลำดับขั้นทางการบังคับบัญชาการ , ภาวะขึ้นต่อกันทางทรัพยากรขึ้น 3. การกระจายอำนาจทางการปกครอง, การเห็นพ้องต้องกันในการรับรู้ปัญหา, อิสรระของตัวแสดงในระดับท้องถิ่นและชาติ

<sup>๑๗</sup> ตารางนี้สร้างขึ้นจากการรวบรวมและสรุปข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติของกรณีเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยจากพายุเฮอริเคนคาทรีน่า ๒๐๐๕ และนำมาถอดบทเรียนให้เห็นเป็นประเด็นจากความรู้ในข้อมูลดังกล่าว

ประเด็นการอธิบาย	ลักษณะสถาบัน	ข้อค้นพบจากการถอดบทเรียน
	4. ตัวแสดงหลักและเครือข่ายและความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน 5. สิทธิและเสรีภาพของพลเมือง 6. ประสิทธิภาพของหน่วยงานในพื้นที่ปฏิบัติการกับการรองรับความเป็นสากลของระบบ	ความสามารถในการปฏิบัติการ 4. เครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการ 5. ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร 6. ปัจจัยด้านสถานการณ์ในการกำหนดนโยบายลง
3. กลยุทธ์การสร้างความร่วมมือการบริหารจัดการภัยพิบัติในเหตุการณ์อุทกภัยจากพายุเฮอริเคนคาทรีน่า	1. การบูรณาการโครงสร้างการบริหารจัดการ 2. การสร้างระบบเพื่อต่อสู้กับความไร้ระเบียบของปัญหา	1. ความสัมพันธ์แบบผู้ให้-ผู้รับทรัพยากร 2. ความเป็นสากล

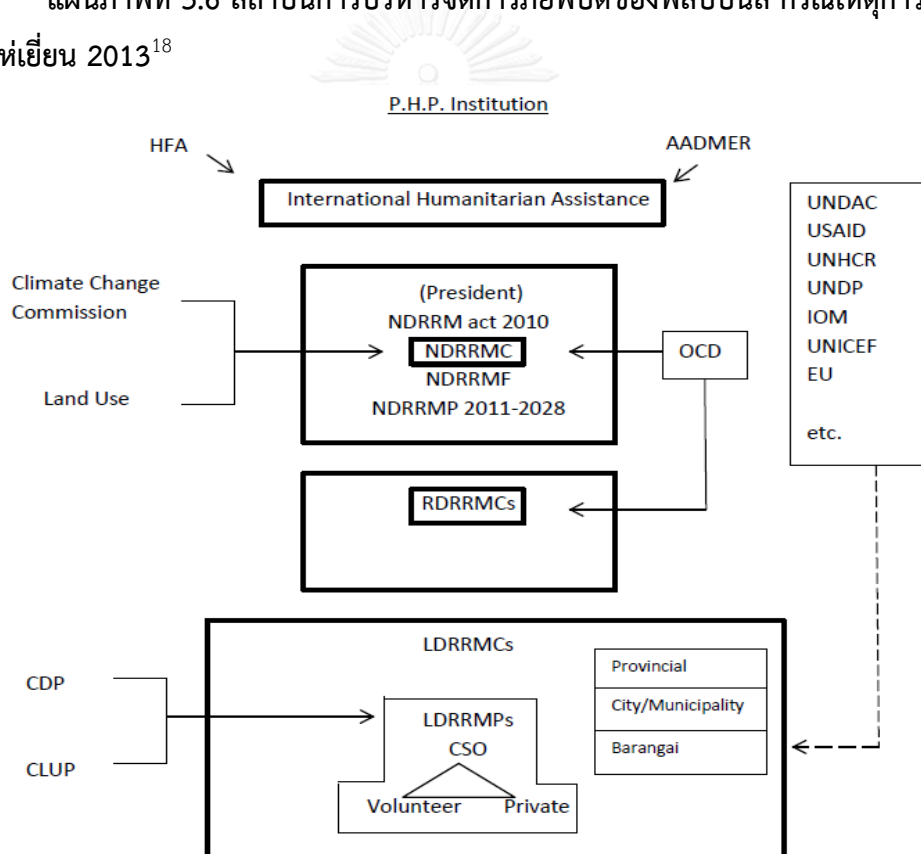
สถาบันการบริหารจัดการของสหรัฐอเมริกาในกรณีของพายุเฮอริเคนคาทรีน่ามีลักษณะของการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพจากการวางระบบการเชื่อมโยงกันระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นหลายชั้นขึ้นเพื่อสร้างความพร้อมด้านทรัพยากรในการปฏิบัติการ ส่งผลให้แม้รูปแบบการบูรณาการจะซับซ้อนหากแต่เมื่อมองในแง่ความพยายามเพิ่มขีดความสามารถให้พื้นที่ท้องถิ่นที่ประสบภัยรับมือกับสถานการณ์ได้จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่สถาบันจะรักษาความเป็นสถาบันเช่นนี้ไว้ในแบบแผนการบริหารจัดการ

### 3.4.3 สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์กรณีพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013

พระราชบัญญัติการบริหารจัดการและลดความเสี่ยงแห่งชาติ (National Risk and Reduction Management Act 2010) เป็นส่วนหนึ่งของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์

ซึ่งเป็นกรอบนโยบายที่สอดคล้องกับแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศ ได้แก่ กรอบเฮียวโกะและกรอบ AADMER โดยทั้งสองกรอบเน้นให้เกิดการดำเนินการที่นำไปสู่การลดความเสี่ยงเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเน้นให้ท้องถิ่นเป็นตัวแสดงหลักทางการบริหารจัดการดังกล่าวจะพิจารณาได้จากการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแสดงหลักและมีทรัพยากรหลักทางการบริหารจัดการในครอบครอง ในทางเดียวกันกฎหมายดังกล่าวยังให้ความสำคัญกับตัวแสดงภาคสังคมในการทำหน้าทีลดความเสี่ยง เช่น การฝึกทักษะในการกู้ภัยให้กับแรงงานเพื่อสนับสนุนกรมป้องกันพลเรือน (OCD) ตลอดจนการสร้างพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมทำให้ตัวแสดงในสถาบันจึงมีความหลากหลาย นอกจากนี้ยังมีการเปิดช่องทางของการประสานความร่วมมือเชิงสถาบันจากต่างประเทศ

แผนภาพที่ 3.6 สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์ กรณีเหตุการณ์พายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013<sup>18</sup>



<sup>18</sup> ศึกษาพัฒนาแผนภาพนี้ขึ้นจากข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์กรณีเหตุการณ์พายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013 ที่ผู้ศึกษารวบรวมขึ้นจากเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งนำเสนอไว้ในงานชิ้นนี้



### 3.4.3.1 ลักษณะของสถาบันบริหารจัดการภัยพิบัติ

การบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์เป็นสถาบันแบบการพึ่งพาอาศัยตัวเองแสดงทางสังคม เห็นได้ชัดจากพระราชบัญญัติ 2010 ซึ่งกำหนดให้มีกรอบการลดความเสี่ยง แผนการบริหารจัดการต่างๆ ในทุกระดับและถือเป็นกติกาหลักที่กำหนดลักษณะของตัวแสดงและบทบาทหน้าที่ของตัวแสดง ซึ่งเปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่นๆ ที่นอกเหนือจากรัฐอย่างเช่น ภาคประชาสังคมและองค์การระหว่างประเทศ เข้าสู่พื้นที่ทางการบริหารจัดการได้ทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติ ทั้งนี้เป็นเพราะสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์มุ่งหมายให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อหวังให้เกิดความหลากหลายและความพร้อมเพรียงด้านทรัพยากร และการสร้างความพร้อมให้กับประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบอันดับแรกในการบริหารจัดการ โดยการสร้างกรอบเช่นนี้ตั้งต้นจากแรงกดดันของสถาบันระหว่างประเทศที่มีการริเริ่มการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับสากลเน้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชน (จากกรอบเฮียวโกะ, AADMER , CBDRM)

กฎหมายด้านภัยพิบัติ นโยบายการบริหารจัดการ และนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้หันมาให้ความสำคัญกับการบูรณาการมากขึ้นทั้งในด้านการเชื่อมโยงประเด็นทางนโยบายการจัดการภัยพิบัติเข้ากับนโยบายด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน และในด้านการเชื่อมโยงตัวแสดงที่ถือครองทรัพยากรที่แตกต่างกันเข้าร่วมบริหารจัดการร่วมกัน ซึ่งการบูรณาการสาระสำคัญและทรัพยากรเช่นนี้เป็นการพยายามทำให้ความหมายของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติไปในทางของการสร้างพฤติกรรมรวมหมู่ของตัวแสดงระหว่างรัฐกับสังคมและนโยบายที่เชื่อมโยงกันในปัญหา การสร้างพฤติกรรมรวมหมู่นี้พยายามลดปัญหาเรื่องของการก้าวข้ามอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงด้วยการประสานให้เกิดการเชื่อมโยงทางนโยบายเพื่อให้พื้นที่ทางนโยบายได้ขยายตัวและเกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงมากขึ้น

ในทางเดียวกันเป้าหมายของแนวทางการบริหารจัดการยังมุ่งเน้นไปที่การสร้างความพร้อมให้กับภาคประชาชนในการรับมือกับสถานการณ์บทบาทของภาคประชาชนจึงเข้ามาเกี่ยวพันกับการบริหารจัดการทั้งในฐานะเป้าหมาย และการเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและการปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติบทบาทของภาคประชาสังคมในพระราชบัญญัติ การสร้างกรอบและแผนการบริหารจัดการที่มีประชาชนเป็นผู้ร่วมดำเนินการและเป็นเป้าประสงค์ของการปฏิบัติทุกขั้นตอนทำให้เกิดรูปแบบการพัฒนาภาคประชาชนให้เข้าสู่การร่วมคิดร่วมปฏิบัติ ส่งผลให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐและสังคมแบบจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ (Ostrom, 1990) ดังนั้น รูปแบบการปฏิบัติของรัฐจึงมีความเกี่ยวข้องกับภาคประชาชนในทุกขั้นตอนตั้งแต่การป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟูเยียวยา และเป็นผลทำให้เกิดความร่วมมือกันในการเผชิญกับสถานการณ์

การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับภาคประชาสังคมของฟิลิปปินส์เป็นผลดีทั้งในแง่ข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ซึ่งมีอุปสรรคจากความเป็นเกาะทำให้การลำเลียงทรัพยากรเกิดขึ้นลำบาก ความพร้อม

ของรัฐกับประชาชนในพื้นที่เองจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการ นอกจากนี้บทบาทของภาคประชาสังคมในรูปแบบขององค์การระหว่างประเทศ (IGOs) และตัวแสดงภาคอื่น ๆ ยังได้รับความสำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์โดยมีการบัญญัติเรื่องการร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศได้ในกรณีภัยพิบัติขนาดใหญ่ ส่งผลให้รูปแบบของสถาบันจึงเปิดกว้างให้กับตัวแสดงในการเข้าร่วมในพื้นที่การบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรม อันสะท้อนให้เห็นว่าลักษณะของสถาบันการบริหารจัดการมีความยืดหยุ่นพอที่จะเปิดรับทรัพยากรจากตัวแสดงอื่นนอกเหนือจากรัฐในการบริหารจัดการ ส่งผลให้การแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่หลากหลายจึงเข้ามาเป็นหัวใจสำคัญในการช่วยให้สถาบันของฟิลิปปินส์รับมือกับปัญหาภัยพิบัติ

### 3.4.3.2 ความเป็นสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์

สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศฟิลิปปินส์มาจากการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการปัญหาตามกรอบที่พระราชบัญญัติการบริหารจัดการและการลดความเสี่ยงภัยแห่งชาติ 2010 ได้กำหนดไว้ให้เข้ากับบริบทของสากลและปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ ส่งผลให้มีลักษณะความเป็นสถาบัน ได้แก่

*การบูรณาการสถาบันที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติของประเทศ* จากการรับกระแสของกรอบเฮียวโกและกรอบ AADMER มาเป็นสภาพแวดล้อมทางการกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ ฟิลิปปินส์ได้หันมาให้ความสำคัญกับการลดความเสี่ยงโดยการจัดการกับสาเหตุของปัญหา โดยผนวกให้แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ทำให้การบริหารจัดการด้านภัยพิบัติมีการขยายพื้นที่ทางนโยบาย ให้ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวข้อง ตัวแสดงและทรัพยากรที่นำไปสู่การเปิดให้มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกันได้อย่างกว้างขวางส่งผลให้เกิดทรัพยากรเฉพาะทางเพิ่มขึ้นตามมา

*สถาบันมุ่งเน้นการเตรียมพร้อมด้านทรัพยากรให้แก่สถาบันปลายทาง* การปฏิบัติในระดับท้องถิ่นเชื่อมโยงตั้งแต่บารังไก เทศบาล เมือง หรือจังหวัด ด้วยทรัพยากร อาทิกองทุนด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติขึ้นเพื่อเป็นงบประมาณสำหรับการใช้จ่ายลงทุนกับการบริหารจัดการความเสี่ยงและการปฏิบัติการด้านภัยพิบัติ และยังเชื่อมโยงการเตรียมพร้อมด้านกำลังพลจากการสนับสนุนของสภาระดับภูมิภาคและส่วนกลาง รวมทั้งยังมีกำหนดให้มีพื้นที่ของภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมปฏิบัติทั้งกระบวนการ ส่งผลให้ท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพในการสร้างทรัพยากรและการใช้ทรัพยากรมากขึ้น กติกาในภาพรวมของสถาบันจึงมีผลให้เกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันในทุกระดับด้วยการเชื่อมระดับของกติกาด้วยทรัพยากรร่วมของตัวแสดง (Nested Rule) (Ostrom, 1990) ส่งผลให้การบริหารจัดการตั้งแต่ระดับชาติลงสู่บารังไกเกิดความต่อเนื่องตามมา

โครงสร้างสถาบันปลายเปิดทั้งในโครงสร้างส่วนบนและโครงสร้างส่วนล่างพระราชบัญญัติ กำหนดให้มีตัวแสดงใหม่ ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศและองค์การภาคประชาสังคม โดยทั้งสองตัวแสดงจะเชื่อมต่อกับโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยองค์การระหว่างประเทศจะเข้ามาเมื่อรัฐไม่อาจรับมือกับสถานการณ์ได้เพียงลำพังโดยเชื่อมผ่านอำนาจของประธานาธิบดี สำหรับองค์กรประชาสังคมจะเชื่อมโยงกับสภาในทุกระดับตั้งแต่ในขั้นตอนการตัดสินใจและการปฏิบัติ สถาบันการบริหารจัดการจึงมีความหลากหลายจากการเข้าถึงพื้นที่ทางนโยบายของตัวแสดงและส่งผลให้ความเป็นสถาบันจึงมีความยืดหยุ่นของการเปิดพื้นที่ให้เกิดการมีส่วนร่วมนอกเหนือไปจากเครือข่ายภาครัฐ

องค์การเชิงสถาบันของหน่วยงานทหารกับการเป็นหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ความโดดเด่นในการรักษาความเป็นสถาบันอีกประการหนึ่ง คือ แม้ว่าจะกำหนดให้หน่วยงานด้านความมั่นคง (สำนักป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน) เป็นตัวแสดงหลักในการบริหารจัดการทั้งที่สถาบันต้องเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม แต่ทว่าการมีหน่วยที่มีความพร้อมอย่างสำนักป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนก็มีข้อดีในแง่ของการเตรียมพร้อมของทรัพยากรในการตอบสนองสถานการณ์ เนื่องจากหน่วยทหารเป็นกองกำลังที่มีขีดความสามารถประกอบกับยุทธโศปกรณ์ที่เหมาะสมกับสภาพปัญหา หากแต่ในแง่การสอดประสานกับชุมชนท้องถิ่นยังไม่อาจเป็นไปได้อย่างราบรื่นเนื่องจากสำนักป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขาดกลไกการทำงานในพื้นที่ชุมชนซึ่งส่งผลให้ประสิทธิภาพความร่วมมือกับสังคมอาจลดลง แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีกฎหมายกำหนดให้มีพื้นที่ทางนโยบายที่ชัดเจนในการสร้างตัวของภาคประชาสังคมเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการในทุกระดับ ทำให้การทำงานในพื้นที่สังคมกับท้องถิ่นยังมีอิสระในการบริหารจัดการ ในทางเดียวกันก็ยังสามารถเชื่อมประสานกับโครงสร้างแนวคิดได้ทำให้เป้าหมายทางนโยบายถูกร้อยเรียงอย่างสัมพันธ์ตลอดกระบวนการบริหารจัดการ

การตัดสินใจทางการบริหารจัดการในรูปแบบสภาตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับบารังไก โครงสร้าง การตัดสินใจของพื้นที่แต่ละระดับทำงานในรูปแบบสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากภารกิจหน้าที่และความเชี่ยวชาญในประเด็นปัญหาการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ ซึ่งจะมาจากหลายประเด็นทางนโยบายเมื่อเข้าสู่การตัดสินใจเพื่อคิดวางแผน หรือสร้างข้อเสนอสำหรับการดำเนินการย่อมส่งผลให้การตัดสินใจจึงถูกหยาบกว่าเงื่อนไขด้านอื่นๆ สภาจึงเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดเครื่องมือทางนโยบายที่มีแนวโน้มของการกดดันให้เกิดการปฏิบัติตามได้ชัดเจนเป็นรูปธรรมในทางนิติบัญญัติด้วย อีกทั้งเครือข่ายของสภายังเอื้อต่อการเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงเข้าร่วมการบริหารจัดการได้อย่างหลากหลาย ทำให้การตัดสินใจจึงมีโอกาสมาจากผลลัพธ์จากการแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแทนของกลุ่มก้อนทางสังคมที่สมดุล

### 3.4.3.3 กลยุทธ์การสร้างความร่วมมือการบริหารจัดการภัยพิบัติในเหตุการณ์พายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013

ผลกระทบจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนอันเป็นปัญหาภัยพิบัติที่รุนแรงส่งผลกระทบเป็นวงกว้างเกินกว่าที่รัฐบาลฟิลิปปินส์จะรับไหว ส่งผลให้โครงสร้างการบริหารจัดการปัญหาเปลี่ยนไปจากเดิมที่บริหารจัดการกันภายในไปสู่การเปิดช่องให้เกิดความร่วมมือจากต่างประเทศขึ้น โดยการเอื้อของกติกาสถาบันอย่างพระราชบัญญัติที่ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการร้องขอความช่วยเหลือจากด้านมนุษยธรรมจากหน่วยงานระหว่างประเทศ สถาบันการบริหารจัดการเริ่มเปลี่ยนผ่านจากการใช้อำนาจการตัดสินใจโดยรัฐ (สภาแห่งชาติ) แบบเบ็ดเสร็จไปสู่การการตัดสินใจระหว่างรัฐกับองค์กรระหว่างประเทศร่วมกัน ทรัพยากรและงบประมาณ รวมถึงความสามารถในการเชื่อมโยงกับภาคประชาสังคมภายในพื้นที่ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ภาวะเช่นนี้ส่งผลให้ความเป็นอิสระทางการบริหารจัดการของรัฐภายในหายไปด้วยการพึ่งพากันระหว่างตัวแสดงทางด้านทรพยากร รัฐจึงต้องสร้างกลยุทธ์การสร้างร่วมมือการบริหารจัดการ ได้แก่

*การอาศัยกลไกระหว่างประเทศในการปรับตัวของโครงสร้างการบริหารจัดการ* กรณีพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนนั้นมีความรุนแรงเกินกว่าที่รัฐจะรับไหว พระราชบัญญัติได้เปิดช่องทางสำหรับการระดมทรพยากรจากองค์การระหว่างประเทศและองค์การภาคประชาสังคมภายในประเทศไว้ตั้งแต่ต้น ส่งผลให้แม้เกิดข้อจำกัดในสถานการณ์ขึ้นหากแต่ฟิลิปปินส์ยังสามารถพึ่งพาอาศัยองค์การระหว่างประเทศและภาคส่วนอื่นเข้าเป็นพันธมิตรทำการบริหารจัดการร่วมได้

*การกำกับความสลับซับซ้อนของปัญหาด้วยการสร้างระบบสภาในการบริหารจัดการตั้งแต่โครงสร้างส่วนบนถึงชุมชนระดับล่าง* การบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์ถือเป็นการสร้างระบบการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพในเชิงสถาบัน เนื่องจากฟิลิปปินส์มีการประสานการลดความเสี่ยงภัยพิบัติและการบริหารจัดการเข้ากับแผนทางนโยบายที่เกี่ยวข้องในฐานะสาเหตุและผลกระทบของความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ การผสมผสานแผนต่างๆ เข้าด้วยกันได้ตั้งแต่ในสภาระดับชาติและระดับท้องถิ่นช่วยให้การบริหารจัดการลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการและสามารถสร้างการบริหารจัดการเชื่อมโยงกันได้อย่างต่อเนื่องเป็นระบบตลอดการดำเนินการ อีกทั้งในด้านของการใช้อำนาจและการเชื่อมโยงประสานการทำงานของโครงสร้างการบริหารจัดการตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่นอันเป็นเครือข่ายความร่วมมือที่เป็นทางการยังช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

*การสร้างควมไว้นื้อเชื่อใจในการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาล ภาคสังคม และองค์การระหว่าง ประเทศในการเชื่อมโยงต่อเนื่องของการบริหารจัดการ* ในการบริหารจัดการด้วยความช่วยเหลือด้านงบประมาณจากองค์การระหว่างประเทศจำนวนมาก ฟิลิปปินส์ได้รักษาความสัมพันธ์กับภาคสังคมด้วย การสร้างให้เกิดให้ความโปร่งใสเป็นตัวช่วยในการสร้างความไว้นื้อเชื่อใจ ผ่านการสร้างเว็บไซต์ ให้ทุกภาคส่วนได้ติดตามการใช้จ่ายของรัฐบาลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ภาคสังคม

และหน่วยงานระหว่างประเทศจึงทำงานด้วยกันได้อย่างราบรื่นตลอดการดำเนินการด้วยความพยายามสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นกับระบบ

ตารางที่ 3.6 สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติกรณีเหตุการณ์ภัยพิบัติจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013<sup>19</sup>

ประเด็นการอธิบาย	ลักษณะสถาบัน	ข้อค้นพบจากการถอดบทเรียน
1. ลักษณะของสถาบันบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยแบบสถาบัน	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ตัวแสดงทางการบริหารจัดการหลากหลายตามเงื่อนไขความเกี่ยวพันทางนโยบาย</li> <li>2. เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำ ร่วมปฏิบัติในกระบวนการบริหารจัดการ</li> <li>3. เน้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างตัวแสดงรัฐกับสังคม</li> <li>4. สถาบันที่ยืดหยุ่น ต้นเปิด ปลายเปิด</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความต่อเนื่องเชื่อมโยงในกติกา</li> <li>2. พฤติกรรมการรวมหมู่ของภาคประชาชน</li> <li>3. รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม</li> <li>4. ความยืดหยุ่นเชิงโครงสร้าง</li> </ol>
2. ความเป็นสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. สถาบันแบบบูรณาการ ด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ</li> <li>2. เน้นการเตรียมพร้อมด้านทรัพยากรด้วยการบูรณาการ</li> <li>3. ความยืดหยุ่นและการปรับตัวของสถาบันในการ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การเชื่อมโยงนโยบายทางการบริหารจัดการ</li> <li>2. การระดมทรัพยากร</li> <li>3. สถาบันแบบยืดหยุ่น</li> </ol>

<sup>19</sup> ตารางนี้สร้างขึ้นจากการรวบรวมและสรุปข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติกรณีเหตุการณ์ภัยพิบัติจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน ๒๐๑๓ และนำมาถอดบทเรียนให้เห็นเป็นประเด็นจากความรู้ดังกล่าว.

ประเด็นการอธิบาย	ลักษณะสถาบัน	ข้อค้นพบจากการถอดบทเรียน
	สร้างความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ 4.การใช้การตัดสินใจรูปแบบสภาในระดับชาติ-บารังโก	4.การสร้างระบบความรับผิดชอบให้กับการตัดสินใจบริหารจัดการ
3.กลยุทธ์การสร้างความร่วมมือการบริหารจัดการภัยพิบัติในเหตุการณ์อุทกภัยจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน	1.การใช้กลไกระหว่างประเทศและภาคประชาสังคมในการรักษาสถาบันให้อยู่รอดในสถานการณ์ 2.มีการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างตัวแสดงรัฐกับภาคสังคมในรูปแบบพันธมิตร	1.การผนวกสถาบันทางสังคมเข้ากับการบริหารจัดการ 2.การพึ่งพาอาศัยกันแบบพันธมิตร

### 3.5 วิเคราะห์เทียบเคียงองค์ประกอบเชิงสถาบันจากบทเรียนต้นแบบของการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับสากล: ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์

ในการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศต้นแบบได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และฟิลิปปินส์ เป็นตัวอย่างการศึกษาที่ในงานชิ้นนี้ได้ตัดสินใจเลือกมาเป็นตัวอย่างของการอธิบายลักษณะของสถาบันและความเป็นสถาบันในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยในส่วนนี้จะอภิปรายลักษณะและองค์ประกอบเชิงสถาบันของกรณีทั้งสามที่ช่วยพยุงรักษาการบริหารจัดการภัยพิบัติให้อยู่รอดในสถานการณ์เพื่อตอบการพัฒนางานองค์ประกอบเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของการศึกษาวิจัยนี้

ตารางที่ 3.7 องค์ประกอบเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยทั้งสามประเทศ : ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์<sup>๒๐</sup>

องค์ประกอบเชิงสถาบัน	เกณฑ์การวิเคราะห์สถาบัน	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นกรณีแผ่นดินไหวและสึนามิโทโฮกุ 2011	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกากรณีพายุเฮอริเคนคาทรีน่า 2005	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์กรณีพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013
1.กฎระเบียบกติกาด้านโครงสร้างอำนาจการบริหารจัดการ	การนิยามขอบเขตของปัญหา	ภัยพิบัติร้ายแรง-สร้างผลกระทบ-หลายจังหวัด ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง (ตัว)หลากหลาย แสดงระดับรัฐ องค์กรเหนือรัฐ ท้องถิ่น ภาค	ภัยพิบัติร้ายแรง-สร้างผลกระทบ-หลายมลรัฐ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง (ตัว)หลากหลาย แสดงระดับรัฐ องค์กรเหนือรัฐ ท้องถิ่น ภาคสังคม (ภาคเอกชน ฯลฯ	ภัยพิบัติร้ายแรง-สร้างผลกระทบ-หลายจังหวัด ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง (ตัว)หลากหลาย แสดงระดับรัฐ องค์กรเหนือรัฐ ท้องถิ่น ภาคสังคม (ภาคเอกชน ฯลฯ
	ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้ประโยชน์กับกติกากำหนด	-Disaster Counter Measure Basic Act 1997 และพระราชบัญญัติอื่นๆที่เกี่ยวข้อง -ใช้รูปแบบสภาในการเชื่อม	-Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act 2013 และ Homeland Security Act of	-Philippines Disaster Risk Reduction and Management Act 2010 และกรอบ/แผนการบริหารจัดการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

<sup>๒๐</sup> ตารางนี้เป็นตารางสรุปข้อมูลเกี่ยวกับองค์ประกอบเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยทั้งสามประเทศ : ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ ที่ผู้ศึกษาจัดทำขึ้นเพื่อเทียบเคียงให้เห็นความโดดเด่นของแต่ละสถาบันในการบริหารจัดการปัญหา

องค์ประกอบ ของสถาบัน	เกณฑ์ การ วิเคราะห์ สถาบัน	สถาบันการ บริหารจัดการ ภัยพิบัติของ ญี่ปุ่นกรณี แผ่นดินไหว และสึนามิโทโฮกุ 2011	สถาบันการบริหาร จัดการภัยพิบัติของ สหรัฐอเมริกากรณี พายุเฮอริเคนคาท รีน่า 2005	สถาบันการบริหาร จัดการภัยพิบัติของ ฟิลิปปินส์กรณีพายุ ไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013
	และ เงื่อนไข เชิงพื้นที่	สัมพันธ์ตัวแสดง ตั้งแต่ส่วนกลาง- เทศบาล-จังหวัด และในพื้นที่ รอยต่อใช้รูปแบบ การเชื่อมสัมพันธ์ จากข้อตกลงร่วม สภาพกำหนด- แผนการบริหาร จัดการ โดย พระราชบัญญัติ กำหนดให้แผน ทุกระดับ สอดคล้องกัน ตามส่วนกลาง แผนการบริหาร- จัดการในพื้นที่จะ สร้างความ เหมาะสมของ สภาพพื้นที่พร้อม กับความ สอดคล้องกับ เงื่อนไขของ ส่วนกลาง	2002 และกรอบ/ แผนการบริหาร จัดการอื่นๆที่ เกี่ยวข้อง -ใช้รูปแบบเชื่อม สัมพันธ์ทั้งแบบ สภา/ คณะกรรมการ ใน การเชื่อมโครงสร้าง หลักตั้งแต่ระดับ -มลรัฐ-ส่วนกลาง เมือง และกำหนด โครงสร้างสนับสนุน จากส่วนกลางลงสู่ พื้นที่ด้วยอำนาจของ DHS/FEMA และ อำนาจของ ประธานาธิบดี -แผนการบริหาร จัดการทุกระดับใช้ มาตรฐานแนวคิด เพื่อปฏิบัติการตาม หลักการสากลเช่น NIM, ESFs ICS เป็น	ใช้รูปแบบเชื่อม- สัมพันธ์ทั้งแบบสภา ในการเชื่อม โครงสร้างหลักตั้งแต่ ระดับส่วนกลาง- จังหวัด-ภูมิภาค บารัง-เทศบาล/เมือง โก แผนการบริหาร- จัดการในพื้นที่จะ สร้างความ เหมาะสมของสภาพ พื้นที่เป็นหลัก มีการ ตระหนักถึงความ สอดคล้องกับ เงื่อนไขทั้งในด้าน การบริหารจัดการ และการพัฒนาพื้นที่ ในประเด็นที่ เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ ตามส่วนกลาง (ผ่านภูมิภาค) กำหนด



องค์ประกอบเชิงสถาบัน	เกณฑ์การวิเคราะห์สถาบัน	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นกรณีแผ่นดินไหวและสึนามิโทโฮกุ 2011	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกากรณีพายุเฮอริเคนคาทรีน่า 2005	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์กรณีพายุไต้ฝุ่นไห่เยียน 2013
			<p>ต้น เพื่อ</p> <p>ประสิทธิภาพในการ</p> <p>สวมทับโครงสร้าง</p> <p>การปฏิบัติการและ</p> <p>การทำงานร่วมกัน</p> <p>ในทุกระดับ</p> <p>คณะกรรมการ /สภา-</p> <p>ในแต่ละระดับ</p> <p>กำหนดแผนการ</p> <p>บริหารจัดการตาม</p> <p>ความพร้อมของ</p> <p>พื้นที่</p>	
การกำกับดูแล		<p>ด้านนโยบาย- มี</p> <p>กระทรวงแห่งรัฐ</p> <p>เพื่อการบริหาร</p> <p>จัดการภัยพิบัติ</p> <p>กำกับความ</p> <p>สอดคล้องของ</p> <p>แผนการบริหาร</p> <p>จัดการของตัว</p> <p>แสดงหลักจาก</p> <p>หน่วยงานต่างๆที่</p> <p>เกี่ยวข้อง มีการ</p>	<p>ด้านนโยบาย- มี</p> <p>FEMA ทำหน้าที่</p> <p>กำกับในด้าน</p> <p>นโยบาย มีการ</p> <p>ทบทวนแผน</p> <p>มีการใช้ทรัพยากร</p> <p>และหลักการ</p> <p>ปฏิบัติการที่เป็น</p> <p>สากลเป็นหลักดี</p> <p>กรอบพฤติกรรมของ</p> <p>ตัวแสดงในพื้นที่จาก</p>	<p>ด้านนโยบาย- มี</p> <p>การกำกับ</p> <p>วางแผนด้วยกรอบ</p> <p>นโยบายส่วนกลาง</p> <p>เป็นเป้าหมายของ</p> <p>การกำหนดแนว</p> <p>ทางการบริหาร</p> <p>จัดการ แผนการ</p> <p>บริหารจัดการจะ</p> <p>ขึ้นกับการกำกับของ</p> <p>สภาท้องถิ่นของ</p>

องค์ประกอบ สถาบัน	เกณฑ์ การ วิเคราะห์ สถาบัน	สถาบันการ บริหารจัดการ ภัยพิบัติของ ญี่ปุ่นกรณี แผ่นดินไหว และสึนามิโทโฮกุ 2011	สถาบันการบริหาร จัดการภัยพิบัติของ สหรัฐอเมริกากรณี พายุเฮอริเคนคาท รีน่า 2005	สถาบันบริหาร จัดการภัยพิบัติของ ฟิลิปปินส์กรณีพายุ ไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013
		กำหนด ระยะเวลาและ เงื่อนไขการ ทบทวนแผน ด้านการ- ปฏิบัติการ มีการ เชื่อมโครงสร้าง ทางการบริหาร จัดการภัยพิบัติ เข้ากับโครงสร้าง ทางการปกครอง ใช้โครงสร้างการ บริหารจัดการ ของตัวแสดงแบบ ลำดับชั้นเป็นตัว กำกับแผนและ การทำงานโดย ตัวแสดงส่วนบน จะกำกับตัวแสดง ส่วนล่าง (ส่วนกลาง) (ท้องถิ่น แต่เมื่อ เข้าสู่ภาวะฉุกเฉิน ส่วนกลางจะ	ส่วนกลางลงสู่ ท้องถิ่น มีการ กำหนดระยะเวลา และเงื่อนไขในการ ทบทวนแผน ด้านการปฏิบัติการ- มีการเชื่อม โครงสร้างทางการ บริหารจัดการภัย พิบัติเข้ากับ โครงสร้างทางการ ปกครอง ใช้อำนาจ ของโครงสร้างแบบ ลำดับชั้นในการ กำกับด้วยการ สนับสนุนทรัพยากร เป็นเงื่อนไขในการ กำกับความสัมพันธ์ ระหว่างตัวแสดงใน แต่ละลำดับชั้น -ท้องถิ่น-ส่วนกลาง) แต่เมื่อ (รัฐชนเผ่า เข้าสู่ภาวะฉุกเฉิน	พื้นที่ มีการกำหนด ระยะเวลาและ เงื่อนไขในการ ทบทวนแผน ด้านการปฏิบัติ-มี การเชื่อมโครงสร้าง ทางการบริหาร จัดการภัยพิบัติเข้า กับโครงสร้าง ทางการปกครอง ใช้ อำนาจของ โครงสร้างแบบ ลำดับชั้นในการ กำกับด้วยการ สนับสนุนทรัพยากร เป็นเงื่อนไขในการ กำกับความสัมพันธ์ ระหว่างตัวแสดงใน แต่ละลำดับชั้น -ภูมิภาค-ส่วนกลาง) แต่ (บารังไก-ท้องถิ่น เมื่อเข้าสู่ภาวะ

องค์ประกอบเชิงสถาบัน	เกณฑ์การวิเคราะห์สถาบัน	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นกรณีแผ่นดินไหวและสึนามิโทโฮกุ 2011	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกากรณีพายุเฮอริเคนคาทรีน่า 2005	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์กรณีพายุไต้ฝุ่นไห่เยียน 2013
		<p>กำกับกับการบริหารจัดการเบ็ดเสร็จทั้งโครงสร้างโดยอาจตั้งหน่วยปฏิบัติการรองรับอำนาจสั่งการของนายกรัฐมนตรีใหม่หรือปรับใช้โครงสร้างเดิมก็ได้</p> <p>กรณีการจัดการ) ภัยพิบัติที่โทโฮกุ 2011 มีการตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจจากส่วนกลางควบคุมท้องถิ่นในพื้นที่(</p>	<p>กำหนดให้ประธานาธิบดีหรือตัวแทนอื่นตามมอบหมายบัญชาการณีสถานการณ์ซึ่งเน้นการตั้งทีมลงสู่พื้นที่เพื่อปฏิบัติการร่วมหรือสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่นในพื้นที่(กรณีการจัดการภัย) พิบัติจากเฮอริเคนคาทรีน่า2005 ประธานาธิบดีสั่งการส่งหน่วยปฏิบัติการพิเศษลงพื้นที่เพื่อดำเนินการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาและสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติ</p>	<p>ฉุกเฉินกำหนดให้สภาแห่งชาติกำกับ (ส่วนกลาง) การบริหารจัดการในพื้นที่ท้องถิ่น (กรณี) ของไต้เยียนเกิดการกำกับดูแลจากส่วนกลางด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งชาติกับองค์กรระหว่างประเทศที่ร่วมปฏิบัติการ กำหนดการทำหน้าที่ของตัวแทน (ในท้องถิ่น</p>

องค์ประกอบเชิงสถาบัน	เกณฑ์การวิเคราะห์สถาบัน	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นกรณีแผ่นดินไหวและสึนามิโทโฮกุ 2011	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกากรณีพายุเฮอริเคนคาทรีน่า 2005	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์กรณีพายุไต้ฝุ่นไห่เยียน 2013
	การแทรกแซง	<p>การแทรกแซง-เกิดขึ้นตามการยกระดับความรุนแรงของภัยสัมพันธ์กับขีดความสามารถของท้องถิ่นในการเผชิญปัญหา</p> <p>การแทรกแซง-จากส่วนกลางจะเกิดขึ้นเมื่อเกิดภัยพิบัติร้ายแรงและสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ด้วยเงื่อนไขด้านมนุษยธรรม</p> <p>การแทรกแซง-เน้นการรวมศูนย์การสั่งการเพื่อความเป็นเอกภาพ</p>	<p>การแทรกแซง-เกิดขึ้นตามการยกระดับความรุนแรงของภัยสัมพันธ์กับขีดความสามารถของท้องถิ่นในการเผชิญปัญหา</p> <p>การแทรกแซงจาก-ส่วนกลางจะเกิดขึ้นเมื่อเกิดภัยพิบัติร้ายแรงและสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ด้วยเงื่อนไขด้านมนุษยธรรม</p> <p>การแทรกแซงเน้น-การสนับสนุนการปฏิบัติการทุกรูปแบบเพื่อให้พื้นที่สามารถบริหารจัดการปัญหาได้</p>	<p>การแทรกแซง-เกิดขึ้นตามการยกระดับความรุนแรงของภัยสัมพันธ์กับขีดความสามารถของท้องถิ่นในการเผชิญปัญหา</p> <p>-การแทรกแซงจากส่วนกลางจะเกิดขึ้นเมื่อเกิดภัยพิบัติร้ายแรงและสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ด้วยเงื่อนไขด้านมนุษยธรรม</p> <p>-การแทรกแซงเน้นการรวมศูนย์การสั่งการเพื่อความเป็นเอกภาพ</p>

องค์ประกอบเชิงสถาบัน	เกณฑ์การวิเคราะห์สถาบัน	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นกรณีแผ่นดินไหวและสึนามิโทโฮกุ 2011	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกากรณีพายุเฮอริเคนคาทรีน่า 2005	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์กรณีพายุไต้ฝุ่นไห่เยียน 2013
	การเชื่อมโยงประกอบ การ	แผนการบริหาร-จัดการแบบควบคุมสั่งการอย่างเป็นเอกภาพ ความสัมพันธ์-ต่อเนื่องของสถาบันการบริหารจัดการทั้งระบบในสถานการณ์ใช้การควบคุมสั่งการจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นเอกภาพด้วยการกำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะกิจที่ลงสู่พื้นที่เป็นหน่วยงานตามการสั่งการของส่วนกลางอย่างเบ็ดเสร็จ	แผนการบริหาร-จัดการแบบคู่ขนาน ความสัมพันธ์-ต่อเนื่องของสถาบันการบริหารจัดการทั้งระบบเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างโครงสร้างหลักและโครงสร้างสนับสนุนจากบนลงล่างเพื่อสำรองการปฏิบัติการและทรัพยากร มีการตั้งหน่วย-เฉพาะกิจจากส่วนกลางและประธานาธิบดีเข้าปฏิบัติการในพื้นที่	แผนการบริหาร-จัดการแบบบูรณาการ -ความสัมพันธ์ทางสถาบันการบริหารจัดการเป็นการเชื่อมความร่วมมือระหว่างองค์กรเหนือรัฐเข้ามาทางโครงสร้างหลักทางการบริหารจัดการและลงสู่พื้นที่ตามลำดับการประสานงาน มีภาคประชาสังคมเข้าร่วมการปฏิบัติการในระดับพื้นที่

<p><b>2.รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากร</b></p>	<p>การจัด ทางเลือก แบบรวม หมู่</p>	<p>รูปแบบของ โครงสร้างการ บริหารจัดการ แบ่งเป็นสองแบบ ตามความรุนแรง ของภัย ได้แก่ 1.โครงสร้างใน ภาวะปกติ ในแต่ ละลำดับชั้นจะ แต่งตั้งส่วน ราชการและตัว แสดงอื่นๆที่ เกี่ยวข้องกับ ปัญหาเข้าร่วม การกำหนดแนว ทางการบริหาร จัดการ 2.โครงสร้างใน สถานการณ์ภัย พิบัติร้ายแรงที่ ขนาดใหญ่จะตั้ง ศูนย์อำนาจการ เฉพาะกิจตาม พระราชบัญญัติ บริหารราชการ แผ่นดิน )National Organization Actและใช้ ( อำนาจแบบ ควบคุมสั่งการ</p>	<p>รูปแบบโครงสร้าง การบริหารจัดการ แบ่งเป็นสองแบบ ตามความรุนแรง ฉุกเฉินของภัย ได้แก่ 1.โครงสร้างใน สถานะภัยพิบัติ มีตัว แสดงเข้าร่วมการ ดำเนินการจำนวน มากทั้งภาครัฐ และ ภาคสังคมและ เอกชนซึ่งเข้าร่วมทำ หน้าที่ตามหลัก แนวคิด มาตรฐานสากลใน ทุกระดับ ตัวแสดง จะถูกจัดวางตาม ฐานภารกิจและ ทรัพยากร 2.โครงสร้างใน สถานะภัยพิบัติ ฉุกเฉิน จะให้ ประธานาธิบดี บัญชาการ สถานการณ์มีการ กำหนดหน่วยงาน เทคนิคจาก FEMA/DHSเพื่อ ปฏิบัติการตามการ บัญชาการของผู้นำ</p>	<p>บริหารจัดการ- แบ่งเป็นสองแบบ ได้แก่ 1.โครงสร้างใน สถานะภัยพิบัติ ใน แต่ละระดับจะ ทำงานผ่านสภา/ ศูนย์การบริหาร จัดการในพื้นที่มีการ ตั้งตัวแสดงทั้งจาก ส่วนราชการ และ ภาคประชาสังคม จัดตั้งเข้าร่วมการ กำหนดการบริหาร จัดการตัวแสดงที่ เข้าร่วมมาตาม อำนาจของ พระราชบัญญัติและ แผนการบริหาร จัดการในพื้นที่ 2.โครงสร้างใน สถานะฉุกเฉิน ประธานาธิบดีจะเข้า ควบคุมสั่งการเพื่อ ความเป็นเอกภาพ ในการปฏิบัติการ ซึ่ง ในสถานการณ์เช่นนี้ มีการ กำหนดให้องค์กร ระหว่างประเทศจาก ภายนอกสามารถ</p>
---	--	---	--	--

องค์ประกอบเชิงสถาบัน	เกณฑ์การวิเคราะห์สถาบัน	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นกรณีแผ่นดินไหวและสึนามิโทโฮกุ 2011	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกากรณีพายุเฮอริเคนคาทรีน่า 2005	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์กรณีพายุไต้ฝุ่นไห่เยียน 2013
		จากส่วนกลางลงสู่พื้นที่	ของ FEMA DHS ในสถานการณ์โครงสร้างการทำงานในกรณีฉุกเฉินเน้นการสนับสนุนให้โครงสร้างหลักสามารถทำงานในพื้นที่ได้เมื่อเผชิญกับข้อจำกัดจากสถานการณ์โดยมีส่วนกลางกำกับการทำงานในพื้นที่	เข้าร่วมการบริหารจัดการตามแนวทงมนุษยธรรมตามการร้องขอของประธานาธิบดี
กลไกการจัดการความขัดแย้ง	กำหนดให้สภาแต่ละระดับทำหน้าที่จัดการความขัดแย้งในพื้นที่	กำหนดให้สภาแต่ละระดับทำหน้าที่จัดการความขัดแย้งในพื้นที่	กำหนดให้สภาแต่ละระดับทำหน้าที่จัดการความขัดแย้งในพื้นที่	กำหนดให้สภาแต่ละระดับทำหน้าที่จัดการความขัดแย้งในพื้นที่
	ส่วนกลางทำหน้าที่จัดการความขัดแย้งด้วยอำนาจการ	อำนาจการจัดการความขัดแย้งอยู่ที่ส่วนกลางในสถานการณ์เน้นการสนับสนุนทรัพยากร		ใช้กลไกของ OCD ช่วยกำกับการบริหารจัดการและส่วนกลางทำหน้าที่กำกับการ

องค์ประกอบเชิงสถาบัน	เกณฑ์การวิเคราะห์สถาบัน	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นกรณีแผ่นดินไหวและสึนามิโทโฮกุ 2011	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกากรณีพายุเฮอริเคนคาทรีน่า 2005	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์กรณีพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013
		ควบคุมสั่งการในสถานการณ์ประชาชนมีการช่วยเหลือตนเองแต่ในสถานการณ์การมีส่วนร่วมทางบวกของประชาชนสูงและตามกฎหมายกำหนดให้การจัดการความขัดแย้งเป็นอำนาจของรัฐและการกำหนดให้สร้าง Public Spirit ให้กับประชาชนในท้องถิ่นตามกฎหมาย	ด้วยองค์กรสำรองการปฏิบัติจากส่วนกลางหลายชั้นเพื่อให้ทรัพยากรเป็นตัวช่วยลดความขัดแย้งในพื้นที่ เช่น การลำเลียงทรัพยากรเข้าพื้นที่ของ DHS FEMA ตามลำดับทางการบริหารจัดการ และการใช้เรื่องสิทธิพลเมืองเป็นหลักในการบริหารจัดการ	บริหารจัดการในพื้นที่



องค์ประกอบเชิงสถาบัน	เกณฑ์การวิเคราะห์สถาบัน	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นกรณีแผ่นดินไหวและสึนามิโทโฮกุ 2011	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกากรณีพายุเฮอริเคนคาทรีน่า 2005	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์กรณีพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013
	สิทธิในการจัดการทรัพยากรย่อยของชุมชน	สิทธิชุมชนในการจัดการตนเองในระดับปฏิบัติ ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรกันเองด้วยความสามารถของชุมชนในการฝึกฝนการรับมือกับภัยพิบัติมาอย่างยาวนาน	สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมเป็นเป้าหมาย ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับทรัพยากรร่วมตามที่ท้องถิ่นกำหนดอย่างยุติธรรมเท่าเทียม ซึ่งสิทธินี้ถูกวางระบบในทางกฎหมายและทำให้ท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการจัดการทรัพยากรย่อยด้วยหลักการดังกล่าว	สิทธิชุมชนแบบมีส่วนร่วมตัดสินใจ กำหนดทรัพยากรย่อย ประชาชนร่วมกำหนดการจัดการทรัพยากรกันเองตามสถานการณ์ มีการดึงความร่วมมือจากภาคองค์กรสาธารณะ ประชาชน และองค์กรเครือข่าย NGOs ระหว่างประเทศเข้าร่วม กำหนดการบริหารจัดการ

<p><b>3.การแบ่งปันการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ</b></p>	<p>ภาวะผู้นำ</p>	<p>แม้ว่าจะใช้-ระบบการสั่งการแบบระบบราชการ แต่การตัดสินใจก่อนเข้าสู่ระบบ นายกรัฐมนตรีใช้การตัดสินใจในรูปแบบคณะนายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้นำแบบมีส่วนร่วม และใช้การสั่งการนี้แบบบนลงล่างสู่ระดับพื้นที่ ผู้นำในพื้นที่ไม่มีบทบาทตัดสินใจในสถานการณ์</p>	<p>ประธานาธิบดีใช้-การปรึกษาหารือกับผู้บริหารของ DHS และ FEMA ในการสนับสนุนการกำหนดการตัดสินใจ ปัญหาการสถานการณ์ ดำเนินการในพื้นที่ ประสพภัย ผู้นำในพื้นที่ท้องถิ่น-ก็มีการใช้รูปแบบการปรึกษาหารือกันเพื่อกำหนดการบริหารจัดการในพื้นที่</p>	<p>ในสถานการณ์-ความรุนแรงของปัญหาสูงเกินกว่าที่รัฐบาลจะรับมือไหว ประธานาธิบดีและสภาจึงมีการตัดสินใจเปิดช่องทางให้องค์กรระหว่างประเทศเข้าถึงพื้นที่การตัดสินใจและปฏิบัติการในประเทศอย่างรวดเร็ว ส่วนผู้นำในระดับ-ท้องถิ่นยังกล้าที่จะประสานงานกับเครือข่ายNGOs ระหว่างประเทศ และภาคส่วนอื่นๆในพื้นที่เพื่อร่วมกันบริหารจัดการปัญหาด้วยตนเองเพื่อพุงสภาพพื้นที่ให้อยู่รอดในสถานการณ์</p>
<p>การปรับตัวในสถานการณ์</p>	<p>สถาบันต้องใช้-วิธีการแบบระบบราชการด้วยการตั้งหน่วยงานในสถานการณ์เพื่อควบคุมปัญหา</p>	<p>สถาบันการบริหาร-จัดการมีการรองรับความผิดพลาดในสถานการณ์ด้วยระบบสำรองทรัพยากรและการ</p>	<p>สถาบันการบริหาร-จัดการมีการรองรับความผิดพลาดในสถานการณ์ด้วยระบบสำรองทรัพยากรและการ</p>	<p>-เมื่อมีการประเมินว่ารัฐบาลชาติมีความสามารถในการรับมือกับปัญหา จึงมีการเปิดรับองค์กรระหว่างประเทศเข้า</p>

องค์ประกอบเชิงสถาบัน	เกณฑ์การวิเคราะห์สถาบัน	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นกรณีแผ่นดินไหวและสึนามิโทโฮกุ 2011	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกากรณีพายุเฮอริเคนคาทรีน่า 2005	สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของฟิลิปปินส์กรณีพายุไต้ฝุ่นไห่เยียน 2013
		ระบบการปรับตัวของสถาบันต่อปัญหาซ้ำใน การตอบสนอง การจัดการใน ระดับหนึ่งจาก การใช้โครงสร้าง การสั่งการจาก บนลงล่าง แต่ ความพร้อมของ ประชาชนใน พื้นที่ทำให้การ ลดทอนความเสียหายจึงเป็นไป อย่างมี ประสิทธิภาพ	ปฏิบัติอีกสองระบบ จากหน่วยงานร่วม กลาง แต่เมื่อฝ่าย ปฏิบัติการสำรอง เข้าถึงพื้นที่ท้องถิ่น กลับเกิดข้อจำกัดใน การสวมทับ โครงสร้างการเพราะ พื้นที่ขาดแคลน ความพร้อมด้าน ทรัพยากรในภารกิจ บางด้านทางการ บริหารจัดการ ทำให้ต้องใช้เวลาใน การปรับตัวของ ระบบหลักกับระบบ สำรองเพื่อ ปฏิบัติการ	มาสร้างระบบการ บริหารจัดการตั้งแต่ แผนการบริหาร จัดการจนถึงการ ปฏิบัติการ และมี ความพยายามรักษา ความร่วมมือเช่นนี้ ด้วยการสร้างความ โปร่งใสให้กับการมี ส่วนร่วมทางการ บริหารจัดการ และ การสร้างการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ทำ ให้การเปิดกว้างใน การรับโครงสร้าง การบริหารจัดการ แนวคิดจึงยืดหยุ่น

จากตารางข้างต้นได้แสดงองค์ประกอบเชิงสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของทั้งสามประเทศซึ่งมีลักษณะของสถาบันแตกต่างกันไปตามองค์ประกอบของสถาบันที่ร่วมรังสรรค์รูปแบบทางการบริหารจัดการขึ้นในแง่ของกฎกติกา กรณีการบริหารจัดการของญี่ปุ่น มีการเน้นการตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มุ่งสร้างลำดับชั้นและความเป็นทางการให้กับชั้นทางการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ และใช้การควบคุมสั่งการเป็นกลไกในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงใน

โครงสร้างการบริหารจัดการ ขณะที่กรณีการบริหารจัดการของสหรัฐอเมริกาเน้นไปที่การบูรณาการระหว่างหน่วยงานและสร้างระบบการประสานงานเพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนในการเผชิญเหตุในพื้นที่ และเน้นการสร้างการจัดสรรและกระจายทรัพยากรทางการบริหารจัดการเป็นลดทอนความรุนแรงของปัญหา ส่วนกรณีการบริหารจัดการของฟิลิปปินส์ ได้เน้นที่การมีส่วนร่วมจากทั้งตัวแสดงเหนือรัฐ ตัวแสดงระดับชาติ ตัวแสดงท้องถิ่น และภาคประชาสังคมในพื้นที่ร่วมกันบริหารจัดการกับปัญหา อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของแต่ละตัวแบบนอกจากจะทำให้เกิดความแตกต่างเรื่องของลักษณะของสถาบันตามมาแล้ว สถาบันทั้งสามยังสามารถทำให้ลักษณะของสถาบันของตนขับเคลื่อนการบริหารจัดการได้อย่างต่อเนื่องและเกิดความยั่งยืนในเชิงสถาบันตามมา

### 3.5.1 องค์ประกอบเชิงสถาบันด้านกฎระเบียบ กติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ การนิยามขอบเขตของปัญหา

ปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในสามประเทศ ภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวและสึนามิโทโฮกุ 2011 ของญี่ปุ่น ภัยพิบัติจากพายุเฮอริเคนคาทรีน่า 2005 ของสหรัฐอเมริกา และภัยพิบัติจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013 ของฟิลิปปินส์ถือเป็นภัยพิบัติร้ายแรงสร้างผลกระทบเป็นวงกว้าง ส่งผลให้การนิยามขอบเขตของปัญหาในเชิงพื้นที่ทั้งสามสภาพปัญหาได้สร้างความเสียหายกินหลายพื้นที่และส่งผลกระทบต่อสังคมภาพรวมทั้งประเทศ และเป็นเหตุให้ในเชิงตัวแสดงนั้นสภาพปัญหาทั้งสามกรณีได้ผลักดันให้ตัวแสดงที่ร่วมเกี่ยวข้องเข้าร่วมในการบริหารจัดการจำนวนมาก ทั้งตัวแสดงระดับรัฐ องค์กรเหนือรัฐ ท้องถิ่น ภาคสังคม ภาคเอกชน ฯลฯ ซึ่งความหลากหลายของตัวแสดงมาจากการรับรู้ถึงสภาพปัญหาที่รุนแรงของตัวแสดงและความด้อยประสิทธิภาพของขีดความสามารถในการรับมือกับปัญหาของตัวแสดงหลักในการบริหารจัดการพื้นที่

#### ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้ประโยชน์กับกติกาที่กำหนด และเงื่อนไขเชิงพื้นที่

ตัวแสดงหลักในการบริหารจัดการของทั้งสามสถาบันมีการกำหนดกติกาและการใช้รูปแบบของการสร้างองค์การปฏิบัติที่ต่างกันอันส่งผลให้เกิดผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้ประโยชน์ต่างกัน ญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นอย่างมาก มีการใช้รูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการรองรับการสร้างความสัมพันธ์ทุกรูปแบบโดยในโครงสร้างปกติที่ทำหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ปกครอง DCMB (1997) ได้กำหนดให้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางการบริหารจัดการอยู่ในรูปแบบสภาและมีการทำข้อตกลงร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่คาบเกี่ยว เช่นเดียวกับฟิลิปปินส์ที่สร้างหน่วยระดมทรัพยากรในแต่ละระดับชั้นของการบริหารจัดการด้วยรูปแบบสภาตาม RA 10121 (2010) ซึ่งรูปแบบสภามีข้อดีในแง่ของการตรากฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมของตัวแสดงให้ร่วมสนับสนุนทรัพยากรในการปฏิบัติได้รวดเร็วในทางกฎหมาย รวมถึงรูปแบบการระดมทรัพยากรแบบ

สภายังมีรูปแบบของการเจรจาระหว่างตัวแสดงที่หลากหลายทำให้การถ่วงดุลการตัดสินใจจึงมีประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้บริหารสถานการณ์ ขณะที่สหรัฐอเมริกา Stafford Act 2013 และมีทางเลือกให้ใช้รูปแบบของคณะกรรมการหรือสภา (เริ่มต้นในชั้นของมลรัฐ) ในการระดมทรัพยากรซึ่งสะท้อนถึงการเปิดโอกาสให้กับปัญหาเป็นตัวกำหนดรูปแบบความร่วมมือที่ต้องการในสถานการณ์ที่ส่งผลถึงประสิทธิภาพในการสร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วมการบริหารจัดการตามสถานการณ์

### **การกำกับดูแล**

การกำกับดูแลตามกติกาของทั้งสามประเทศกำหนดความคล้ายคลึงกัน โดยในสภาวะปกติในด้านนโยบายกล่าวคือมีการกำหนดให้ทุกแผนการบริหารจัดการมีการทบทวนแผนทั้งจากเงื่อนไขด้านเวลาและจากเงื่อนไขด้านสถานการณ์ โดยการทบทวนแผนอยู่ในอำนาจของส่วนกลางผ่านตัวแสดงหลักที่รับผิดชอบภารกิจด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติเพื่อเรียนรู้แนวทางการแก้ปัญหาจากเหตุการณ์และเพื่อสร้างความสอดคล้องในการประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงตั้งแต่ในระดับชาติลงสู่ท้องถิ่นหรือชุมชน โดยแนวทางการปฏิบัติการของแผนจะเน้นให้เกิดความสอดคล้องเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริง การกำกับจึงทำให้เกิดการทำงานร่วมกันของการร้อยเรียงนโยบายทั้งแบบบนลงล่างและล่างขึ้นบนจนเกิดความเหมาะสมต่อเป้าหมายของการบริหารจัดการภัยพิบัติของแต่ละประเทศ

ขณะที่เมื่อเข้าสู่สภาวะวิกฤติการกำกับยังเน้นที่โครงสร้างในแบบการควบคุมทิศทางการบริหารจัดการ ของส่วนกลางเป็นหลักส่วนกลาง(ผู้นำประเทศและสภาแห่งชาติของทั้งสามกรณี)จะกำกับการบริหารจัดการทั้งโครงสร้าง โดยอาจตั้งหน่วยปฏิบัติการรองรับอำนาจสั่งการของผู้นำประเทศ/สภาแห่งชาติใหม่หรือปรับใช้โครงสร้างเดิมในการทำหน้าที่ปฏิบัติและกำกับดูแลการบริหารจัดการในสถานการณ์ กรณีการจัดการภัยพิบัติที่โทโฮกุ 2011 มีการตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจจากส่วนกลางควบคุมท้องถิ่นในพื้นที่ เช่นเดียวกันกรณีการจัดการภัยพิบัติจากเฮอริเคนคาทรีน่า 2005 ประธานาธิบดีสั่งการส่งหน่วยปฏิบัติการพิเศษลงพื้นที่เพื่อดำเนินการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาและสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติ และในส่วนของกรณีไต้ฝุ่น 2013 เกิดการกำกับดูแลจากส่วนกลางด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งชาติกับองค์กรระหว่างประเทศที่ร่วมปฏิบัติการ กำหนดการทำหน้าที่ของตัวแสดงในท้องถิ่น ส่งผลให้การกำกับดูแลการบริหารจัดการจึงยังคงผูกไว้กับผู้นำทางการบริหารจัดการมากกว่าที่จะสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนและตัวแสดงในพื้นที่เป็นหลัก ทั้งนี้เพราะในสภาวะวิกฤติมีการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารจัดการเพื่อรักษาความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติการ

### การแทรกแซง

ทั้งสามสถาบันมีความแตกต่างกันไปจนทำให้เกิดรูปแบบสถาบันที่ต่างกันเกิดขึ้นแต่ทว่าจุดร่วมที่ทั้งสามสถาบันมีร่วมกันคือประเด็นการแทรกแซงโดยส่วนกลางโดยอาศัยกฎหมายเป็นตัวกำหนดให้สิทธิแก่ตัวแสดง ซึ่งการแทรกแซงเกิดขึ้นจากการก่อตัวของสภาวะฉุกเฉินหรือการเผชิญภัยร้ายแรงเกินความสามารถของพื้นที่ที่จะรับมือบริหารจัดการ อย่างไรก็ตามตัวแสดงส่วนกลางในทั้งสามกรณีเน้นให้ทรัพยากรเป็นกลไกในการช่วยแก้ปัญหาโดยพยายามแทรกแซงการลำเลียงทรัพยากรลงสู่พื้นที่ให้ได้มากที่สุดเพื่อลดปัญหา อันสะท้อนให้เห็นความร่วมมือระหว่างกฎหมายในฐานะเครื่องมือการลำเลียงทรัพยากรว่าเป็นตัวแปรที่สัมพันธ์กันและสะท้อนให้เห็นว่าการแทรกแซงจากส่วนกลางเป็นกลไกที่เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ทางการบริหารจัดการพื้นที่

### การเชื่อมโยงประกอบการ

ในการเชื่อมโยงการประกอบการทางนโยบายระหว่างรัฐกับท้องถิ่นพื้นที่ของทั้งสามประเทศพบว่ามีการใช้แผนเป็นตัวร้อยเรียงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในการบริหารจัดการแทบทั้งสิ้นทำให้ทั้งสามกรณีมีการบริหารจัดการที่ต่อเนื่องเมื่อเผชิญสถานการณ์ ขณะที่การเชื่อมโยงประกอบการในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมของทั้งสามสถาบันกลับมีความแตกต่างกัน

กรณีการเผชิญภัยพิบัติแผ่นดินไหวและสึนามิของของญี่ปุ่นเน้นความเป็นระบบและการควบคุมสั่งการในพื้นที่ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ไม่อาจเข้าถึงการมีส่วนในทางนโยบายอย่างเป็นทางการเพราะการตัดสินใจเกิดขึ้นจากส่วนกลาง แต่ประชาชนได้สร้างจุดแข็งต่อทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครช่วยเหลือดูแลผู้ประสบภัยในศูนย์อพยพพักพิงชั่วคราว จากการเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ภาพของการเชื่อมโยงประกอบการระหว่างรัฐกับสังคมจึงเป็นแบบผู้รับ-ผู้ให้ รัฐกับประชาชนจึงแยกออกจากกันในการสร้างการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองสถานการณ์ในขณะนั้น ซึ่งความสัมพันธ์เช่นนี้จึงเป็นการลดทอนความสำคัญของประชาชนลงและส่งผลให้รัฐเองขาดการบรรลุวัตถุประสงค์เชิงสถาบันในด้านความร่วมมือระหว่างรัฐกับสังคมที่จะพัฒนาการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากขาดการผนวกประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มตัวแสดงที่มีขีดความสามารถในการจัดการตนเองในสถานการณ์

ขณะที่กรณีการเผชิญภัยพิบัติดังกล่าวของของสหรัฐอเมริกา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมของสหรัฐอเมริกาแตกต่างไปจากญี่ปุ่นตรงที่มีการเปิดพื้นที่ให้ภาคเอกชนและประชาสังคมวิ่งอยู่รอบโครงสร้างการบริหารจัดการได้ในทุกระดับ การดึงเข้ามามีส่วนร่วมจะขึ้นอยู่กับระดับการเปิดรับการมีส่วนร่วมในแต่ละส่วนและมีการกำหนดหลักการประกันสิทธิของพลเมืองในการได้รับการให้บริการจากรัฐอย่างยุติธรรม ส่งผลให้โครงสร้างนี้เมื่อเผชิญกับกรณีภัยพิบัติคาทริน่าจึงผนวกเอาประชาชน

เป็นทั้งผู้ร่วมปฏิบัติการและผู้รับบริการที่เป็นธรรมตั้งแต่แรกเริ่มการบริหารจัดการ จึงเป็นการแสดง การให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะนักปฏิบัติตามความสัมพันธ์แบบจัดวางตามบทบาทหน้าที่

ในส่วนของการเชื่อมโยงประกอบการระหว่างรัฐกับสังคมของฟิลิปปินส์ในเชิงนโยบาย ถือว่ามี ความโดดเด่นในการดึงประชาชนเข้ามาเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทางกฎหมายตรงที่มีจุดตั้งต้นของ การคำนึงถึงประชาชนในฐานะภาคส่วนของการกำหนดนโยบายเพื่อวางแนวทางปฏิบัติผ่านการเปิด โอกาสให้กับตัวแสดงจากภาคสังคมเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการกำหนดมาตรการการบริหาร จัดการของพื้นที่ท้องถิ่นในทุกระดับโดยระบุไว้ในพระราชบัญญัติ ประชาชนจึงมีสิทธิในการมีส่วนร่วม ตั้งแต่ในระดับนโยบายส่งผลให้เมื่อเข้าสู่การปฏิบัติความร่วมมือระหว่างรัฐกับสังคมมีความแนบแน่น และสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งแนวทางการมีส่วนร่วมเช่นนี้ยังช่วยให้ประชาชน ได้รับการพัฒนาบทบาทของความเป็นพลเมืองจากการมีส่วนร่วมดังกล่าวด้วยอันจะก่อให้เกิดผลดีต่อ การพัฒนาประสิทธิภาพและความยั่งยืนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

### 3.5.2 องค์ประกอบเชิงสถาบันด้านรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยน ทรัพยากร

#### การจัดทางเลือกแบบรวมหมู่

ทั้งสามสถาบันต่างมีรูปแบบโครงสร้างทางการบริหารจัดการอยู่ภายใต้อำนาจที่กฎหมาย กำหนดและคล้ายคลึงกันในแง่ของการสร้างการประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงเป็นเครือข่าย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้ในแต่ละระดับ แต่ทั้งสามสถาบันมีโครงสร้าง การจัดทางเลือกแบบรวมหมู่ที่แตกต่างกันและส่งผลให้การปรับตัวเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจประโยชน์ ร่วมกันด้วยกลไกที่แตกต่างกันตามมาในสถานการณ์

ญี่ปุ่นใช้โครงสร้างแบบควบคุมสั่งการซึ่งเป็นโครงสร้างพิเศษสำหรับภัยพิบัติขนาดใหญ่ในการ บริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยจากแผ่นดินไหวและสึนามิโทโฮกุ 2011 ตามที่กฎหมายกำหนด โครงสร้างนี้ใช้การประสานงานด้วยการตั้งหน่วยเฉพาะกิจจากส่วนกลางไว้ประจำในพื้นที่แต่ละระดับ เพื่อประสานงานในพื้นที่และรองรับการสั่งการจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น การรวมหมู่ในแง่ของการ ตัดสินใจของศูนย์บัญชาการกลางที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานพบว่ายังตัดสินใจในรูปแบบหมู่คณะ ทำให้การส่งมอบแนวทางการบริหารจัดการและทรัพยากรลงสู่พื้นที่จึงเกิดความล่าช้าขึ้น อีกทั้ง โครงสร้างการปฏิบัติการซึ่งถือเป็นเกมการรวมหมู่เพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากรมีความยืดหยุ่นต่ำและ ขาดความหลากหลายเท่าที่ควรจากการใช้รูปแบบการรวมศูนย์การบริหารจัดการ ทำให้การ แลกเปลี่ยนทรัพยากรทางการบริหารจัดการจึงอิงอยู่กับการแลกเปลี่ยนระหว่างส่วนกลางกับหน่วย ปฏิบัติการของตนในพื้นที่เป็นหลักด้วยรูปแบบควบคุมสั่งการ อย่างไรก็ตามถึงแม้จะเกิดความรุนแรง ของสภาพปัญหาแต่ประชาชนญี่ปุ่นยังสามารถช่วยเหลือตนเองและการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ

ระเบียบ ส่งผลให้การใช้รูปแบบสถาบันรวมหมู่แบบดังกล่าวจึงคงอยู่ได้จากปัจจัยสนับสนุนจากขีดความสามารถของภาคประชาชนเป็นตัวรักษาสถาบันในการบริหารจัดการ

ขณะที่โครงสร้างการบริหารจัดการของสหรัฐอเมริกาในกรณีอุทกภัยจากพายุเฮอริเคนคาทรีน่าซึ่งเป็นภัยพิบัติที่รุนแรงได้สร้างโครงสร้างในการตอบสนองสถานการณ์ที่เน้นการขับเคลื่อนโครงสร้างสนับสนุนจากส่วนกลางลงสู่พื้นที่ การสร้างโครงสร้างสนับสนุนแบบบนลงล่างดังกล่าวหวังให้พื้นที่สามารถที่จะระดมทรัพยากรสำหรับการแก้ไขปัญหาได้ อีกทั้งประธานาธิบดียังใช้ทีมที่ปรึกษาเพื่อกำหนดการตัดสินใจทั้งตัวแทนจาก DHS และ FEMA ซึ่งเป็นตัวแสดงที่ถือทรัพยากรทางเทคนิคประเภทต่างๆที่พร้อมกระจายตัวในพื้นที่ที่หน่วยงานตั้งฐานทรัพยากรไว้ ดังนั้น เมื่อเกิดการรวมหมู่การตัดสินใจทำให้เกิดความรวดเร็วในการตัดสินใจและการสั่งการในการปฏิบัติการจากการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของตัวแสดงทางเทคนิคทั้งสอง หากแต่โครงสร้างปฏิบัติการซึ่งเป็นตัวสะท้อนเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดงพบว่าการบูรณาการแบบคู่ขนานที่อาศัยหลักการปฏิบัติสากลเชื่อมส่วนกลางกับการปฏิบัติการในท้องถิ่นเข้าด้วยกันเข้าถึงพื้นที่ ทำให้เมื่อเผชิญสถานการณ์การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นกลับเกิดปัญหาในการใช้ระบบบูรณาการโครงสร้างเนื่องจากความไม่พร้อมของท้องถิ่นในการจัดหาภารกิจหน้าที่ตามหลักการมาตรฐานดังกล่าวทำให้การสวมทับโครงสร้าง การปฏิบัติการจึงชะงักทำให้เกิดการเสียเวลาในการบริหารจัดการ หากแต่ตัวแสดงแก่สถานการณ์ด้วยพยายามสนับสนุนทรัพยากรลงท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความพร้อมในการรับการประสานงานตามหลักการมาตรฐานการแลกเปลี่ยนเช่นนี้จึงเป็นการพยายามสร้างความสัมพันธ์แบบผู้รับ-ผู้ให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติ

สำหรับโครงสร้างการบริหารจัดการของฟิลิปปินส์ต่อกรณีอุทกภัยของพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนในทางนโยบายมีการกำหนดทางเลือกในการรวมหมู่ที่มีเน้นโครงสร้างแบบความร่วมมือระหว่างรัฐกับสังคมและมีความยืดหยุ่นสูงโดยการทำให้เปิดที่โครงสร้างส่วนบนให้องค์กรระหว่างประเทศเข้าร่วมการบริหารจัดการได้ด้วยหลักมนุษยธรรมและให้ภาคประชาสังคมเข้าร่วมการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติการในพื้นที่ตนได้ตั้งแต่ในระดับท้องถิ่น แต่ทว่าในสถานการณ์ฟิลิปปินส์ไม่สามารถรับมือกับสภาพปัญหาได้ ช่องทางที่เปิดไว้ในทางกฎหมายจึงเอื้อให้องค์กรระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดการบริหารจัดการและดำเนินการปฏิบัติการร่วมกับรัฐโดยเป็นโครงสร้างร่วมกับตัวแสดงหลักในการบริหารจัดการทุกระดับ การแลกเปลี่ยนทรัพยากรแบบพึ่งพาทางการบริหารจัดการจึงเกิดขึ้นระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรระหว่างประเทศเป็นหลัก เช่นเดียวกับในพื้นที่ท้องถิ่นก็อาศัยรูปแบบการทำงานตามโครงสร้างของพระราชบัญญัติและแลกเปลี่ยนแบบพึ่งพากับองค์กรระหว่างประเทศในพื้นที่เป็นหลัก องค์กรระหว่างประเทศจึงมีอิทธิพลในการบริหารจัดการปัญหาสำหรับกรณีของฟิลิปปินส์



### **กลไกการจัดการความขัดแย้ง**

ทั้งสามกรณีกำหนดให้สภาแต่ละระดับทำหน้าที่จัดการในพื้นที่ ขณะที่เมื่อเกิดสภาวะวิกฤติ จากสถานการณ์ขึ้นส่วนกลางได้เข้าทำหน้าที่จัดการความขัดแย้ง ญี่ปุ่นจัดการความขัดแย้งด้วยอำนาจ การควบคุมสั่งการในสถานการณ์แต่ในสถานการณ์การมีส่วนร่วมทางบวกของประชาชนสูง และตาม กฎหมายกำหนดให้การจัดการความขัดแย้งเป็นอำนาจของรัฐและการกำหนดให้สร้างจิตสาธารณะ ให้กับประชาชนในท้องถิ่นตามกฎหมายส่งผลให้ความขัดแย้งจึงแทบไม่ปรากฏขึ้นเป็นปัญหาในการ บริหารจัดการ สหรัฐอเมริกาคำหนดให้สภาแต่ละระดับทำหน้าที่จัดการในพื้นที่เช่นกัน แต่เมื่อเข้าสู่ สถานการณ์อำนาจการจัดการความขัดแย้งอยู่ที่ส่วนกลางในสถานการณ์ซึ่งสหรัฐอเมริกาเน้นการ สนับสนุนทรัพยากรด้วยองค์กรการปฏิบัติจากส่วนกลางหลายชั้นเป็นหลักเพื่อให้ทรัพยากรเป็น ตัวช่วยลดความขัดแย้งในพื้นที่และมีการใช้เรื่องสิทธิพลเมืองเป็นหลักในการจัดสรรทรัพยากร ให้กับประชาชน ส่งผลให้การจัดการความขัดแย้งจึงเกิดประสิทธิภาพ ขณะที่ฟิลิปปินส์กำหนดให้สภา แต่ละระดับทำหน้าที่จัดการความขัดแย้งในพื้นที่และใช้กลไกของ OCD ช่วยกำกับการบริหารจัดการ และส่วนกลางทำหน้าที่กำกับการบริหารจัดการในพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนดเมื่อเข้าสู่สถานการณ์ วิกฤติ

### **สิทธิในการจัดการทรัพยากรย่อยของชุมชน**

สถาบันทั้งสามมีการพัฒนาประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการต่างกัน ซึ่ง เป็นตัวแปรสำคัญในการสะท้อนสิทธิในการจัดการทรัพยากรย่อยของประชาชน ซึ่งจะส่งผลให้ตัว แสดงต่างเกิดแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมและทำให้สถาบันมาจากผลรวมความคาดหวังของทุกฝ่าย ใน สถานการณ์ภัยพิบัติญี่ปุ่นลดความสำคัญของประชาชนลงด้วยกฎระเบียบทำให้ประชาชนห่างไกลจาก การมีส่วนร่วมตัดสินใจกำหนดระบบการบริหารจัดการ แต่ทว่าโอกาสจากข้อจำกัดในการสั่งการแบบ บนลงล่างได้สร้างช่องทางให้ประชาชนในระดับพื้นที่ที่ต้องช่วยเหลือกันเองในสถานการณ์แทนการก่อ รูปความเข้มแข็งของภาคพลเมืองจึงปรากฏในระดับพื้นที่ของญี่ปุ่น สถาบันการบริหารจัดการของ สหรัฐอเมริกานั้นประชาชนเป็นตัวแสดงสำคัญในฐานะผู้สนับสนุนรัฐในการบริหารจัดการซึ่งรัฐเองก็ ให้ความสำคัญกับประชาชนด้วยการสร้างมาตรฐานด้านสิทธิพลเมืองในการรับบริการจากรัฐอย่าง ยุติธรรม การมีส่วนร่วมแบบจัดวางนี้จึงเป็นการพัฒนาประชาชนในฐานะตัวช่วยให้เกิดการประสบ ผลสำเร็จทางการบริหารจัดการมากกว่าจะทำให้เกิดความยั่งยืน แต่สำหรับสถาบันการบริหารจัดการ ของฟิลิปปินส์กลับแสดงการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะพลเมืองในระดับพื้นที่ท้องถิ่น ตามกฎหมายกำหนดด้วยการสร้างพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในการตัดสินใจและการปฏิบัติการ แต่ด้วยความรุนแรงของปัญหาตัวแสดงอย่างรัฐและองค์กรระหว่างประเทศจึงเข้ามาทำหน้าที่นำพา ประชาชนให้ปฏิบัติการในสถานการณ์ส่งผลให้ประชาชนยังคงเป็นภาคส่วนกับรัฐในฐานะภาคีระดับ

ปฏิบัติเป็นหลัก ส่งผลให้แม้ว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแต่ก็เป็นอยู่ในฐานะภาคี ปฏิบัติในทิศทางที่รัฐมอบให้เป็นหลักมากกว่าที่จะตัดสินใจกำหนดการบริหารจัดการพื้นที่เอง

### 3.5.3 องค์ประกอบเชิงสถาบันด้านการแบ่งปันการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ

#### ภาวะผู้นำ

ด้วยปัญหาภัยพิบัติของทั้งสามกรณีศึกษาเป็นภัยพิบัติร้ายแรงและต้องอาศัยกลไกระดับชาติในการจัดการปัญหา ภาวะผู้นำทางการบริหารจัดการจึงเน้นที่ภาวะผู้นำของผู้นำทั้งสามประเทศในสถานการณ์ ซึ่งทั้งสามมีความโดดเด่นในการทำหน้าหน้าที่การบริหารจัดการ ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นแม้ว่าจะใช้ระบบการสั่งการแบบควบคุมสั่งการแต่การตัดสินใจก่อนเข้าสู่ระบบนายกรัฐมนตรียังใช้การตัดสินใจในรูปแบบคณะ นายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม ภาวะผู้นำประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาที่มีความโดดเด่นในการตัดสินใจตรงที่เน้นการตัดสินใจบนฐานข้อมูล มีการใช้การปรึกษาหารือกับผู้บริหารของ DHS และ FEMA ในการสนับสนุนการตัดสินใจ บัญชาการสถานการณ์บริหารจัดการในพื้นที่ประสบภัย ขณะที่ฟิลิปปินส์ในสถานการณ์ภัยพิบัติถือว่ามีความรุนแรงของปัญหาสูงเกินกว่าที่รัฐบาลจะรับมือไหว ประธานาธิบดีและสภาจึงมีการตัดสินใจเปิดช่องทางให้องค์กรระหว่างประเทศเข้าถึงพื้นที่การตัดสินใจและปฏิบัติการในประเทศอย่างรวดเร็ว การโอนการตัดสินใจให้กับองค์กรระหว่างประเทศถือเป็นการโอนความเสี่ยงทางการบริหารจัดการให้กับตัวแสดงที่พร้อมกว่าซึ่งภาวะผู้นำเช่นนี้ทำให้เห็นส่วนผู้นำในระดับท้องถิ่นยังกล้าที่จะประสานงานกับเครือข่าย NGOs ระหว่างประเทศและภาคส่วนอื่นๆในพื้นที่เพื่อร่วมกันบริหารจัดการปัญหาด้วยตนเองเพื่อพยุลงสภาพพื้นที่ให้อยู่รอดในสถานการณ์

#### ความเป็นสถาบันขององค์การ

การปรับตัวในสถานการณ์ของญี่ปุ่นจะพบว่าการปรับตัวด้วยการรวมศูนย์การกำหนดการบริหารจัดการเข้าสู่ส่วนกลาง และใช้ความเป็นระบบจัดการปัญหาการปรับตัวเช่นนี้ถือว่ามีความยืดหยุ่นต่ำหากแต่ในการปฏิบัติการ ญี่ปุ่นได้ควบคุมจิตสำนึกของภาคสังคมด้วยการสร้างการตระหนักรู้ถึงจิตสาธารณะส่งผลให้ภาคประชาชนจึงมีแนวโน้มของการปรับตัวช่วยเหลือกัน และลดทอนความเสียหายจากการลำเลียงการบริหารจัดการจากส่วนกลางลงสู่พื้นที่ของรัฐได้

สำหรับสหรัฐอเมริกาปัญหาสำคัญของพื้นที่ประการหนึ่งคือความโกลาหลของประชาชนจากการอพยพ การช่วยเหลือตนเองในพื้นที่ซึ่งเกิดอุปสรรคจากสภาพภูมิประเทศและรายได้ของประชาชนเป็นผลให้ประชาชนขาดทรัพยากรในการช่วยเหลือตนเองและการอพยพออกจากพื้นที่

ส่งผลให้การเรียกร้องของสถานการณ์ต่อโครงสร้างมีความซับซ้อนขึ้นและการปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ได้ต่ำลงเมื่อปฏิบัติจริง การปรับตัวตามสถานการณ์จึงเน้นไปที่ความพยายามล่าเหยียดทรัพยากรลงสู่พื้นที่ให้มากที่สุด และการตอบสนองปัญหาโดยใช้โครงสร้างสนับสนุนจากส่วนกลางตรงเข้าพื้นที่ประสบภัย

ฟิลิปปินส์เมื่อเผชิญกับกรณีภัยพิบัติอุทกภัยจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนยังสะท้อนความสามารถในการปรับตัวของโครงสร้างในการตอบสนองสถานการณ์ด้วยการรับความร่วมมือจากตัวแสดงที่กำหนดไว้ในข้างต้นและยังรักษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในการบริหารจัดการเหล่านี้ด้วยการสร้างความโปร่งใสการใช้จ่ายทรัพยากรเพื่อสร้างความไว้วางใจกับภาคสาธารณะ ส่งผลให้สถาบันแบบนี้จึงไม่เพียงแต่แสดงความยืดหยุ่นและความสามารถในการปรับตัวของโครงสร้างต่อความต้องการสถานการณ์เท่านั้นแต่ยังคงให้พื้นที่แก่ภาคสาธารณะในการเข้าร่วมดำเนินการอันจะส่งผลต่อความยั่งยืนของสถาบันในการบริหารจัดการ

องค์ประกอบเชิงสถาบันของทั้งสามกรณีศึกษาต่างประเทศต่างแสดงความโดดเด่นในลักษณะของสถาบันและองค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่การรักษาความเป็นสถาบันทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของแต่ละประเทศไว้ จากการศึกษาในข้างต้นทั้งหมดจะสะท้อนผลการศึกษาในฐานะตัวช่วยในการพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยในการศึกษานี้ผ่านการสร้างข้อเสนอแนะจากการศึกษาต่อไป

**บทที่ 4 กฎ กติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย พ.ศ.  
2553-2554**

การวิเคราะห์เชิงสถาบันได้ให้ความสำคัญกับกติกา(rule)ในฐานะหัวใจการกำกับพฤติกรรมของตัวแสดงทางการบริหารจัดการ การนำเสนอข้อมูลในส่วนนี้จึงเป็นการตอบวัตถุประสงค์ที่หนึ่งคือศึกษาลักษณะสถาบันและความเป็นสถาบันในเชิงนโยบายของการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นกติกากำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับตัวแสดงในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในช่วง พ.ศ.2553 - 2554 และใช้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2553-2557 เป็นกรอบแนวทางการบริหารจัดการ โดยมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 และแผนรูปแบบอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนโยบายทั้งหมดจะส่งอิทธิพลในการเป็นกรอบการกำหนดกติกาปฏิบัติการในระดับพื้นที่ปัญหา การนำเสนอแบ่งเป็น 4 ส่วน ได้แก่ (1)พัฒนาการของกติกากาการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย (2)ลักษณะของกติกาทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย (3)กติกาในการปฏิบัติการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2554 (4)การวิเคราะห์นโยบายเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ.2553-2554

#### **4.1 พัฒนาการของกติกากาการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย**

##### **4.1.1 ปัญหาภัยพิบัติและพัฒนาการของการบริหารจัดการของประเทศไทย**

ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยกลายมาเป็นปัญหาร่วมแบบหนึ่งที่มีรัฐต้องเผชิญ โดยสะท้อนความสำคัญของปัญหาต่อรัฐไทยด้วยการสร้างผลกระทบในการบริหารจัดการและการสิ้นเปลืองทรัพยากรจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ.2553-2554 ซึ่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่ของประเทศเป็นวงกว้างและทำให้รัฐสูญเสียทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองปัญหาจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากตารางสถิติสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยปี พ.ศ. 2546 – 2554 ที่มีการขยายความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่องและกินพื้นที่กว่าทั่วทั้งประเทศ

ตารางที่ 4.1 สถิติสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2546 – 2554<sup>๒๑</sup>

ปี	พื้นที่ ประสบ ภัย (จว.)	ผู้ประสบภัย (คน)	เสียชีวิต (คน)	บ้านเรือน เสียหาย (หลัง)	พื้นที่ การเกษตร (ไร่)	มูลค่าความ เสียหาย (บาท)	เครื่อง อุปโภค บริโภค (ชุด)	เงินอุดหนุน (บาท)
2546	17	1,882,017	44	18	1,595,557	2,050,262,243	277,681	853,860,799
2547	12	2,324,441	28	297	3,298,733	850,659,584	556,461	1,063,265,356
2548	12	2,874,673	75	275	1,701,450	5,982,283,276	645,600	1,111,404,929
2549	6	6,050,674	446	1,583	6,560,541	9,627,418,620	1,150,960	3,346,597,800
2550	13	2,326,179	36	26	1,617,284	1,687,865,982	663,189	4,289,736,260
2551	6	7,921,127	119	170	6,590,655	7,601,796,302	799,500	5,471,365,273
2552	5	8,881,758	53	176	2,958,523	5,252,613,976	587,873	4,452,673,765
2553	74	13,485,963	266	21,172	10,909,561	16,338,772,341	1,795,647	1,628,458,367
2554	74	16,224,302	1,026	2,632	11,798,241	23,839,219,356	3,226,680	8,178,776,091
รวม	-	61,971,134	2,093	26,349	47,030,545	73,230,891,680	9,703,591	30,396,138,640

ข้อมูลจากตารางแสดงให้เห็นว่าความเสียหายด้านภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2546-2554 มีการลุกลามขยายพื้นที่ โดยเฉพาะในปี 2553-2554 มีความเสียหายจากภัยพิบัติอุทกภัยรวมถึง 74 จังหวัด มีการใช้เงินอุดหนุนตั้งแต่ปี 2546-2554 จำนวนกว่า 30,396,138,640 บาท โดยปี 2554 มีผู้ประสบภัยมากที่สุดจำนวน 16,224,302 คน และมีผู้เสียชีวิตจำนวน 1,026 คน สร้างความเสียหายเป็นมูลค่า 23,839,219,356 บาท ในปี 2554 ยังเป็นปีที่มีการใช้เงินอุดหนุนจำนวนทั้งสิ้น 8,178,776,091 บาท ซึ่งถือได้ว่าเป็นปีที่ใช้ทรัพยากรร่วมทางการบริหารที่สูงที่สุด อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาความเสียหายในรูปแบบต่างๆ เทียบเคียงกับจำนวนเงิน

<sup>๒๑</sup> ศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย(๒๕๕๖).สถิติสถานการณ์อุทกภัยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒-๒๕๕๖ ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๖. สถิติสาธารณภัยของประเทศไทยประจำปี ๒๕๕๖ (ระหว่างวันที่ มกราคม – ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๖).หน้า ๒๐๙.

ทศวรรษของการของในแต่ละปีพบว่าแม้ความเสียหายจะไม่แน่นอน หากแต่อัตราการใช้จ่ายเงินทศวรรษราชการมีการปรับตัวสูงขึ้น (ยกเว้นปี 2553) ทำให้ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยจึงเป็นปัญหาร่วมทั้งในเชิงการกระทำและผลกระทบของปัญหาต่อสังคมร่วมกับการใช้ทรัพยากรของรัฐค้ำงบประมาณจำนวนมากในการตอบสนองสถานการณ์ ภัยพิบัติอุทกภัยจึงเป็นหนึ่งในปัญหาร่วมที่สำคัญส่งผลต่อทั้งรัฐและสังคมอย่างชัดเจน

พัฒนาการของนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยเริ่มต้นขึ้นจากการมองปัญหาสาธารณภัยเป็นปัญหาสาธารณะพื้นฐานด้านความมั่นคงของรัฐในระดับท้องที่ไปสู่การเป็นปัญหาภัยพิบัติที่ต้องการการบูรณาการจากทรัพยากรจากทุกด้านภารกิจจากรัฐและสังคม ปัญหาสาธารณภัยเริ่มก่อตัวขึ้นในการรับรู้ของรัฐจากการกำหนดให้สาธารณภัยเป็นหนึ่งในปัญหาที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อจัดระเบียบตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ 2457 โดยการกำหนดให้ *กรมการอำเภอ* ทำหน้าที่แก้ไขปัญหา ซึ่งปัญหาสาธารณภัยแรกที่ได้รับการตระหนักในกฎหมายดังกล่าวคือปัญหาอัคคีภัย(กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550)<sup>22</sup> รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัญหาสาธารณภัยกับรัฐและการเชื่อมโยงถึงประชาชนในฐานะผู้รับบริการตั้งต้นจากการรวมศูนย์การควบคุมสั่งการ ในยุคตั้งต้นนั้นการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในแง่ของความเป็นสถาบันเฉพาะทางยังไม่ปรากฏชัดเจน สาธารณภัยยังคงเป็นภารกิจทั่วไปของกรมการอำเภอที่ต้องดูแลประชาชนในภาพรวมทุกพื้นที่ ในฐานะตัวแสดงผู้ทำหน้าที่รักษาความมั่นคงภายในของประเทศ

หากพิจารณาในเชิงสถาบันจะเห็นได้ว่ารูปแบบการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยพัฒนาขึ้นจากการทำให้องค์กรเดียวเป็นจุดค้าและรักษาความเป็นสถาบัน โดยเริ่มจากการมีหน่วยงานในรูปของ *กองป้องกันสาธารณภัย* ในสังกัดกรมมหาดไทยตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่บัญญัติขึ้นในปี พ.ศ.2494 และยกระดับเป็น *กรมป้องกันสาธารณภัย* ในเวลาต่อมา การทำหน้าที่ในรูปแบบดังกล่าวถูกดำเนินมาอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะการทำให้บทบาทของงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติหรือสาธารณภัยเป็นภารกิจของฝ่ายพลเรือนชัดเจนขึ้นด้วยการทำให้หน่วยงานเดียวที่มีภารกิจมีชื่อไปในทิศทางนี้ คือ ในปี พ.ศ.2501 เกิด *กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน*

<sup>22</sup>เป็นที่น่าสังเกตว่าอัคคีภัยเป็นปัญหาที่ถูกตระหนักให้เป็นสาธารณภัยสำคัญในมุมมองของรัฐไทยนับตั้งแต่การกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ ก่อนที่จะหยิบยกมาตราเป็นกฎหมายเฉพาะตามพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.๒๔๙๕ และ พ.ศ.๒๕๔๒ ก่อนที่จะถูกนิยามไว้รวมกับการเป็นสาธารณภัยในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐.

สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองตามลำดับ แต่ทว่าความเป็นองค์การเดียวกันได้มีการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมด้วยเพื่อพัฒนาความเป็นสถาบันในการบริหารจัดการดังจะเห็นได้จากการเข้าร่วมประชุม International Civil Defense Organization: ICDO ที่สวิสเซอร์แลนด์และถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นเปิดรับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศมาเป็นเงื่อนไขของรัฐไทยมากขึ้น (วัชรินทร์ นิมประทุม, 2534,น.9-14.)

จากนั้นการสร้างธรรมาภิบาลในเชิงสถาบันจึงได้เริ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมจากการออกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ขึ้นเพื่อกำกับพฤติกรรมของตัวแสดงหลักและแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการภัยพิบัติ แต่ทว่าทิศทางของการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตียังคงรักษาการทำงานแบบสถาบันแบบเวบบอร์ดเรียนซึ่งทำให้การบริหารจัดการเกิดสภาวะรวมศูนย์เบ็ดเสร็จผ่านตัวแสดงอย่างกระทรวงมหาดไทย สถาบันการบริหารจัดการสาธารณภัยในเชิงกติการะยะตั้งต้นจึงสร้างทางเลือกที่เน้นไปที่การควบคุมสั่งการและใช้กลไกแบบระบบราชการของกระทรวงมหาดไทยในพื้นที่ทำหน้าที่บริหารจัดการปัญหา (วัชรินทร์ นิมประทุม, 2534,น.9-14.)

ต่อมาในปี พ.ศ.2545 มีการปฏิรูประบบราชการด้วยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นเป้าหมายด้านหนึ่งคือประสิทธิภาพการมุ่งลดความซ้ำซ้อนในแง่ภารกิจของระบบราชการ ส่งผลให้มีหน่วยงานระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านบริหารจัดการสาธารณภัยปรากฏตัวขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีการยุบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย 5 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (กรมการปกครอง) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุ (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) กองสงเคราะห์ผู้ประสบภัย (กรมประชาสัมพันธ์) และกรมการพัฒนาชุมชน (งานบริการด้านช่างพื้นฐาน)(กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558a,ความเป็นมาของกรม) ซึ่งการยกฐานะนี้สะท้อนถึงความสำคัญของบทบาทของหน่วยงานด้านสาธารณภัย และทำให้เห็นว่าภารกิจด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยมีความชัดเจนและสำคัญกับรัฐในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตามหลังจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ก่อตั้งขึ้นแล้วนั้น การปฏิบัติภารกิจของกรมยังอิงอยู่กับอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ทำให้เมื่อเผชิญกับเงื่อนไขของปัญหาภัยพิบัติที่สำคัญเช่นปัญหาภัยพิบัติสึนามิที่เข้ามาทำลายรูปแบบการใช้

ระบบราชการในการบริหารจัดการภัยพิบัติแล้ว แสดงให้เห็นว่ากรมยังไม่อาจรับมือกับปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการปรับกติกาทางการบริหารจัดการภัยพิบัติใหม่โดยการผลักดันกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเข้าสู่การเป็นสถาบันในเชิงองค์การยิ่งขึ้น และนำไปสู่การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 เพื่อตอบสนองเงื่อนไขดังกล่าว (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550, เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติ.) สถาบันทางการบริหารจัดการเหล่านี้ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยครั้งสำคัญใน พ.ศ.2553-2554 ต่อมา





แผนภาพที่ 1 พัฒนาการของปัญหาและการบริหารจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย<sup>23</sup>



กันของการวางแผนการแก้ไขนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติจากผลกระทบของการปฏิรูประบบ

<sup>๒๓</sup> แผนภาพนี้ผู้ศึกษาสร้างขึ้นจากการรวบรวมข้อมูลเอกสารทุกรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับการอธิบายพัฒนาการของปัญหาและการบริหารจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย

ราชการปี พ.ศ.2545 ทำให้เกิดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้น ประกอบกับความไร้ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการของรัฐในเหตุการณ์ปัญหาภัยพิบัติสึนามิ พ.ศ.2547 โดยจากเงื่อนไขเชิงสถานการณ์ทั้งหลายทำให้เห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจของการทำงานของสถาบันแบบระบบราชการยังล่าช้าและไร้ประสิทธิภาพในการตอบสนองปัญหาอยู่ ตัวแสดงในระดับพื้นที่และตัวแสดงทางการเมืองระดับสูงสุดของโครงสร้างจึงกลายมาเป็นหัวใจของการแก้ไขสาระสำคัญที่นำไปสู่การยกร่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และออกแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ซึ่งนโยบายดังกล่าวแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนผ่านจากการผูกขาดอำนาจโดยกระทรวงมหาดไทยไปสู่การประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่มีภารกิจเกี่ยวข้องมากขึ้นแต่ก็เห็นได้ว่าการตัดสินใจกำหนดนโยบายยังไม่สะท้อนโอกาสความเป็นระบบการตัดสินใจที่ทุกฝ่ายในสังคมจะแสดงความต้องการร่วมกัน

#### 4.1.1.1 ข้อจำกัดของพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 กับการตอบสนองปัญหาภัยพิบัติ

พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 เป็นผลผลิตจากโครงสร้างทางการเมืองที่ทำหน้าที่ (function) ในการจัดการกับปัญหาภัยพิบัติในช่วง พ.ศ.2522-2549 เพื่อรักษาความปลอดภัยให้แก่ประชาชนซึ่งเป็นสิ่งที่ผูกโยงอยู่กับความอยู่รอดของรัฐบาล โดยช่วง พ.ศ.2522 ถึงแม้สภาพการเมืองไทยจะอยู่ในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ หากแต่โครงสร้างอำนาจการเมืองมีลักษณะของตัวแสดงที่ถือครองอำนาจทางการเมืองที่ยังคงครอบงำโดยกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน (การเมืองแบบรัฐบาลเผด็จการพลเรือน) (Bowornwathana, 2005; Luangprapat, 2008, pp. 46-48) ในขณะเดียวกัน สภาพของระบบราชการไทยในยุคดังกล่าวมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีเสถียรภาพสูงในการทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐบาลในการขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากระบบราชการเป็นกลไกเดียวที่ทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณะและเป็นกลไกที่รักษาไว้ซึ่งอำนาจรวมศูนย์ของรัฐบาล อำนาจทางการเมืองในฐานะโครงสร้างจึงถูกจำกัดอยู่เพียงในกรอบของกลุ่มตัวแสดงระหว่างข้าราชการ ทหารและข้าราชการพลเรือนอย่างเบ็ดเสร็จ

ในช่วงปี พ.ศ.2521-2522 ภายใต้การนำของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ สภาพการเมืองของรัฐไทยมีลักษณะเป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจของรัฐไว้ที่รัฐบาลฝ่ายเดียวซึ่งจำนวนของคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่มาจากข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน (สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี, มปป.) อำนาจของสถาบันการเมืองโดยการนำของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่ได้รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามการเมืองแบบเป็นประชาธิปไตยที่รัฐไทยนำมาพัฒนาการเมือง

ซึ่งการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นเพื่อสร้างความปลอดภัยให้แก่ประชาชนทั้งในด้านชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน กฎหมายดังกล่าวจัดเป็นนโยบายที่ขยายนิยามของการป้องกันภัยทางทหารไปสู่เรื่องของพลเรือน และให้อำนาจแก่กลุ่มข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่รับผิดชอบต่อการจัดการภัยพิบัติอย่างชัดเจน (ไกรสร วิเศษภู่วังศ์, 2536, p. 3) ซึ่งหากพิจารณากฎหมายในฐานะกลไกที่ทำหน้าที่เชิงสถาบันในการแก้ไขปัญหาจะพบว่าโครงสร้างทางการเมืองได้หล่อหลอมให้การทำหน้าที่ของพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 อยู่ภายใต้การรวมศูนย์อำนาจทางนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติให้อยู่กับตัวแสดงที่เป็นกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนภายใต้สังกัดของกระทรวงมหาดไทย

ลักษณะดังที่ได้กล่าวมาพิจารณาได้จากเนื้อหาของพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ในสองส่วน ได้แก่ กระบวนการบริหารจัดการและอำนาจหน้าที่ของตัวแสดง ซึ่งทั้งสองส่วนมีความสัมพันธ์กันในฐานะเป็นองค์ประกอบในการทำหน้าที่รับผิดชอบต่อสังคมให้รอดพ้นจากปัญหาวิกฤติอย่างสัมพันธ์กัน ในแง่ของกระบวนการจัดการแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ การเตรียมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่มุ่งเน้นไปที่การเตรียมพร้อมทางด้านทรัพยากรให้แก่หน่วยงานของรัฐผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการและให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ปฏิบัติการตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย(สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550b) ขณะเดียวกันสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ได้แสดงการให้อำนาจแก่ตัวแสดงที่ผู้อยู่กับกระบวนการจัดการภัยพิบัติ การกำหนดให้กลไกของกฎหมายทำงานในลักษณะนี้หวังเพื่อรักษาความต่อเนื่องในการดำเนินการจึงกำหนดให้อำนาจในทางปฏิบัติผูกขาดอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้สั่งการระดับพื้นที่ (ผู้บัญชาการกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในระดับต่างๆ) และให้มีหน่วยงานเกิดขึ้นในกรมการปกครอง อาทิ สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เพื่อทำหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติของรัฐ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550b, มาตรา 16-25) ส่งผลให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติดังกล่าวจึงถูกควบคุมด้วยอำนาจของกระทรวงมหาดไทยเพียงหน่วยงานเดียว (Single Unit) การผนวกภารกิจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นส่วนหนึ่งในกรมการปกครองในการทำหน้าที่อำนาจการประสานงานกับกองอำนาจการในระดับพื้นที่ทุกระดับ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550b, มาตรา 17) ได้ชี้ถึงโครงสร้างของกระบวนการจัดการภัยพิบัติว่าเป็นไปในทิศทางการรวมศูนย์อำนาจให้แก่ตัวแสดงทางปฏิบัติ ซึ่งความไร้ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรและขีดความสามารถของตัวแสดงในการบริหารจัดการ

การริเริ่มการบริหารจัดการดังกล่าวโดยรัฐยังเป็นการสนับสนุนให้รัฐมีความชอบธรรมในการกำหนดกฎหมายแบบรวมศูนย์อำนาจขึ้น การตัดสินใจจากกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนผู้มีอำนาจในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในช่วง พ.ศ.2522 ได้ทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของแต่ละตัวแสดงหายไป อีกทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติยังรองรับการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จของฝ่าย

การเมืองด้วยการรวบอำนาจให้แก่กระทรวงมหาดไทยในทางปฏิบัติอย่างผูกขาด การสร้างอาณาจักรให้กระทรวงมหาดไทยมีสิทธิใช้อำนาจเพียงตัวแสดงเดียวอย่างเบ็ดเสร็จจึงยังเป็นการสนับสนุนฐานคิดการรักษาสภาพการเมืองแบบระบบราชการจากโครงสร้างส่วนบนของการบริหารประเทศมากกว่าที่จะมุ่งตอบสนองกับปัญหาให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติ

#### 4.1.1.2 ปัญหาภัยพิบัติของรัฐไทยกับความต้องการบูรณาการ

กฎหมายฉบับดังกล่าวแสดงถึงความไร้ประสิทธิภาพอีกครั้งในเหตุการณ์สึนามิเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ในพื้นที่ 6 จังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน หลักฐานสำคัญที่ชี้ถึงความรุนแรงของปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยไม่อาจควบคุมเหตุการณ์ได้เพียงลำพัง ส่งผลให้การใช้โครงสร้างของกระทรวงมหาดไทยเป็นศูนย์กลางของการตัดสินใจและการปฏิบัติการได้สะท้อนถึงขีดความสามารถในการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจจากความสามารถส่งการระหว่างหน่วยงานที่มีทรัพยากรให้เข้าถึงพื้นที่ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Kamolvej, 2006) จากสภาพแวดล้อมในข้างต้นจึงเป็นเหตุผลให้เกิดการปรับกระบวนการทัศน์ทางการจัดการใหม่ให้มุ่งเน้นการบูรณาการความร่วมมือระหว่างตัวแสดงซึ่งส่งผลถึงการแบ่งปันอำนาจกันระหว่างตัวแสดงผ่านทรัพยากรที่ถือครองด้วย เช่น การผนวกเอาตัวแสดงท้องถิ่น ตัวแสดงทางการเมืองในโครงสร้างส่วนบน และเครือข่ายภาครัฐเข้าร่วมปฏิบัติการ ส่งผลให้สถาบันจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อที่จะเอื้อให้เกิดการสร้างความปลอดภัยหลายทางตัวแสดงโดยการเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมแบ่งปันอำนาจในการตัดสินใจและเพื่อระดมทรัพยากรสำหรับปฏิบัติการ ความรุนแรงของปรากฏการณ์ภัยพิบัติสึนามิในช่วงปี พ.ศ.2547 ได้กลายเป็นปัจจัยหนึ่งในการนำไปสู่การทบทวนพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ในเชิงรูปแบบความสัมพันธ์ของตัวแสดงทางนโยบาย และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ทางการจัดการภัยพิบัติผ่านการปรับโครงสร้างอำนาจของตัวแสดงให้เน้นการบูรณาการประสานงานร่วมกันเกิดขึ้นจากการตระหนักถึงความรุนแรงของภัย

#### 4.1.1.3 การยกระดับความสำคัญของปัญหาภัยพิบัติผ่านการก่อตั้งหน่วยงานตามการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2545

สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติถูกภัยจาก พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ได้แสดงนัยสำคัญเชิงโครงสร้างการเมืองในแง่ของการยกระดับกระบวนการทัศน์ของบริบททางการเมืองของรัฐไทยผ่านระบอบการปกครองและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างโครงสร้างการเมืองกับหน้าที่ของตัวแสดงในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ประกอบกับช่วงหลัง พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การเมืองไทยได้เข้าสู่การเปลี่ยนผ่านจากการเป็นรัฐปกครองแบบประชาธิปไตยไปสู่การเป็นรัฐธรร

มาภิบาลประชาธิปไตย จากการรับอิทธิพลความคิดจากองค์กรระหว่างประเทศ (World Bank และ IMF) ซึ่งเงื่อนไขเชิงเป็นโครงสร้าง (Structure) นี้ส่งอิทธิพลต่อการยกระดับกระบวนการพัฒนาทางการเมืองในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ด้วยเช่นกัน โดยทำหน้าที่เป็นกลไก (Function) ในการขับเคลื่อนความเป็นประชาธิปไตยของรัฐไทยที่แฝงในการจัดการภัยพิบัติของรัฐไทย แต่กระนั้นแม้ว่าปัญหาดังกล่าวจะมีความสำคัญขึ้นต่อการบริหารจัดการสาธารณะและเริ่มขยายวิธีการบริหารจัดการปัญหาให้ห่างไกลจากการควบคุมสั่งการมากยิ่งขึ้นก็ตาม แต่กระบวนการตัดสินใจเชิงสถาบันซึ่งผลิตนโยบายดังกล่าวออกมาสู่การปฏิบัติยังคงดำเนินไปตามกระบวนการรูปแบบเดิมคือการถูกรวบงำโดยกลุ่มพลังของระบบราชการ ดังจะเห็นได้จากการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ซึ่งถูกยกร่างโดยกลุ่มข้าราชการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและผลักดันเข้าสู่การตัดสินใจของฝ่ายบริหารภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550b) สืบเนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวอำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยการนำของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีมีที่มาจากกรียัดอำนาจรัฐประหาร ส่งผลให้รูปแบบคณะรัฐมนตรีและฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และคณะกรรมการการกฤษฎีกาวิสามัญพิจารณาเรื่องร่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาจากกลุ่มสามเหลี่ยมเหล็กทางนโยบาย (Iron Triangle) ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการทหารและพลเรือน และนักวิชาการ ที่เป็นกลุ่มปิดเฉพาะชนชั้นนำในโครงสร้างทางสังคมขณะนั้นที่สามารถเข้าถึงการตัดสินใจทางนโยบาย (Rhodes, 1997, pp. 34-35)<sup>24</sup> การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐในช่วง พ.ศ.2550 จึงไม่อาจยืนยันได้ถึงการตัดสินใจที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ด้วยการขยายการมีส่วนร่วมในพื้นที่การตัดสินใจทางนโยบายให้แก่ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับปัญหา โดยพิจารณาได้จากกระบวนการตัดสินใจในการตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ตั้งแต่การยกร่างกฎหมายผ่านคณะรัฐมนตรี ไปสู่การสร้างมติเห็นชอบและอนุมัติของสภานิติ

<sup>24</sup>Iron triangle เป็นคำนิยามที่ผู้ศึกษาพยายามเสนอเป็นรูปแบบการตัดสินใจทางนโยบายของรัฐไทยในการบริหารจัดการภัยพิบัติ อุทกภัยในสมัยนั้น ที่ต้องการสะท้อนภาพของกลุ่มตัวแสดงหลักที่มีเข้ามามีส่วนร่วมกันกำหนดนโยบาย (การกำหนดพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐) ได้แก่ กลุ่มข้าราชการกระทรวงมหาดไทย กลุ่มตัวแสดงทางการเมือง (กลุ่ม สนช.) ข้าราชการทหารและพลเรือน และกลุ่มนักวิชาการ ซึ่งปิดโอกาสของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การใช้ศัพท์คำนี้ได้รับอิทธิพลความคิดมาจากแนวคิด iron triangle ของ Theodore Lowi(๑๙๖๘) ที่เสนอการตัดสินใจของตัวแสดงทางนโยบายสามตัว ได้แก่ หน่วยงานของรัฐบาลกลาง(central government agency) สมาชิกวุฒิสภา(the congressional committee) กลุ่มผลประโยชน์(interest group) ทั้งสามตัวแสดงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในการผลักดันผลประโยชน์และการสนับสนุนการเห็นร่วมในนโยบายที่กำหนดขึ้น และทำให้เห็นการพัฒนาการกำหนดนโยบายจากโครงสร้างส่วนบนของการตัดสินใจของรัฐและการปิดโอกาสการร่วมการตัดสินใจทางนโยบายของภาคประชาชน.

บัญญัติแห่งชาติซึ่งไม่ปรากฏการแก้ไขตัวของร่างกฎหมายดังกล่าวในแง่ของการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงหลักที่ลดความเป็นรัฐราชการลง อีกทั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ยังประกอบด้วยกลุ่มชนชั้นนำในระบบราชการทหารและพลเรือนโดยมีนักวิชาการในสัดส่วนน้อยกว่า ยังผลให้การพิจารณาของสภานิติบัญญัติเป็นไปในทิศทางเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติอย่างคล้อยตามกันภายในบันทึกข้อความที่ สวทกรม(สนช)3(0019/ร)37รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกัน .( ศ..และบรรเทาสาธารณภัย พ2550 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550b)

สภาพแวดล้อมทางการบริหารจัดการระบบทรัพยากรร่วมหรือการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยในช่วงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 จึงก่อตัวขึ้นเกิดจากแรงกดดันทั้งจากความรู้ประสิทธิภาพของระบบราชการแบบการควบคุมสั่งการโดยหน่วยงานเดียวและการเผชิญภัยพิบัติที่รุนแรงอย่างเหตุการณ์สึนามิ ตลอดจนการเกิดขึ้นของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2545 ส่งผลให้สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยเกิดการปรับตัวตามสภาพแวดล้อมด้วยการพยายามหันมาให้ความสำคัญกับการบูรณาการทรัพยากรผ่านการสร้างความร่วมมือระหว่างตัวแสดง

อย่างไรก็ตามสภาพแวดล้อมได้กลายมาเป็นตัวกำหนดบรรทัดฐานของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของรัฐซึ่งงานชิ้นนี้ได้สะท้อนบรรทัดฐานของระบบการบริหารจัดการจากสภาพแวดล้อม ซึ่งรัฐนำมาใช้ในการกำกับการมีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการระหว่างตัวแสดง บรรทัดฐานของสถาบันนี้คือการบูรณาการทางการบริหารจัดการ (*Integration Norm*)

เริ่มต้นจากในช่วง พ.ศ. 2545 ประเทศไทยเข้าสู่ยุคของการปฏิรูประบบราชการในภาพรวม ซึ่งการบริหารจัดการด้านสาธารณภัยเป็นหนึ่งในภารกิจที่ได้รับการปรับปรุงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อสนองตอบเจตนาารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545, มาตรา 30) เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ยังร่วมเป็นหนึ่งในในการแสดงถึงความสำคัญของบรรทัดฐานที่เน้นการบูรณาการโดยพระราชบัญญัติได้เพิ่มการขยายตัวของโครงสร้างการบริหารจัดการให้ลงไปถึงระดับท้องถิ่น (ซึ่งเป็นหน่วยทางการปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ที่มีภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ตามหลักการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542) พระราชบัญญัติกำหนดให้ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ทำหน้าที่เป็นตัวแสดงหลักเริ่มแรกในการบริหารจัดการกับ

ปัญหา (มาตรา 20 และ 21) และขยายโครงสร้างการปฏิสัมพันธ์ในส่วนบนสุดเป็นอำนาจหน้าที่ของ นายกรัฐมนตรีซึ่งสามารถใช้อำนาจควบคุมสั่งการได้อย่างเบ็ดเสร็จ (มาตรา 31) (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550) การขยายการบูรณาการตัวแสดงหลักทางการบริหารจัดการเพิ่มเติมได้ เริ่มให้ความสำคัญกับการระดมทรัพยากรจากการยกโครงสร้างส่วนบนให้สูงขึ้นถึงอำนาจของ นายกรัฐมนตรี และเริ่มเปิดความสำคัญของการมีส่วนร่วมด้วยการชักนำตัวแสดงท้องถิ่นเข้าสู่ โครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการแก้ไขสถานการณ์ตั้งแต่ต้นทางและลดความซับซ้อนของ การทำงานของตัวแสดงอื่นๆ

อย่างไรก็ตามตัวแสดงที่ขยายโครงสร้างการบัญชาการนั้นยังคงยึดหลักการควบคุมสั่งการ เหนือพื้นที่การปกครองเป็นหลักสำคัญอยู่ อีกทั้งการเพิ่มโครงสร้างในส่วนบนและล่างทำให้การ ประสานความพร้อมด้านทรัพยากรต้องอาศัยความสามารถในการจัดรูปของสถาบันการบริหารจัดการ ดังเห็นได้จากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ได้จัดวาง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหลักและตัวแสดงสนับสนุนที่เกี่ยวข้องตามระดับชั้นในการบริหาร จัดการเข้ามาเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการปฏิบัติตามแนวทางการบูรณาการที่คณะกรรมการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ได้เห็นชอบไว้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553b, หน้า 27) ส่งผลให้บรรทัดฐานของแผนชาติจึงสนับสนุนทิศทางของการบูรณาการการบริหาร จัดการ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ใช้อำนาจตามมาตรา 7 และ 44 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ในการกำหนดนโยบายอันเป็นสาระสำคัญด้านการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยขึ้นเป็นส่วน เพิ่มเติมกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 เรียกว่า *แผนการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและ อุทกภัยขึ้นจากเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554* ยิ่งสะท้อนความพยายามสร้างสถาบันเฉพาะทาง ขึ้นในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยใช้หลักมาตรฐานสากลอย่างหลักกระบวนการบริหาร จัดการภัยพิบัติ (2P2R) เป็นกรอบจำแนกขั้นตอนและตัวแสดงสำหรับการบูรณาการพร้อมกับการใช้ ระบบควบคุมสั่งการ (Single Command) เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการเชื่อมโยงให้ทุก หน่วยงานทำงานร่วมกัน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553c, คำนำ)

จากตัวบทของนโยบายด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอยู่ในเชิงสถาบันได้สะท้อนบรรทัดฐานของระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยในกรณีของเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 ที่เน้นการบูรณาการการมีส่วนร่วมจากตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบภายใต้การนำการบริหารจัดการโดยโครงสร้างความสัมพันธ์ทางการปกครอง ซึ่งการบูรณาการนี้หวังกำกับและสร้างอิทธิพลให้ตัวแสดงทางการบริหารจัดการเกิดความร่วมมือร่วมสนับสนุนทรัพยากรมากขึ้นเพื่อตอบสนองสถานการณ์ภัยพิบัติที่มีความซับซ้อนและไม่แน่นอน

#### 4.1.1.4 กระบวนการกำหนดนโยบายและผู้กำหนดนโยบายในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ที่ต้องการสร้างภารกิจด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยให้สอดคล้องกับการมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งเกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2545 เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการภารกิจดังกล่าว และประกอบกับความรุนแรงของปรากฏการณ์ภัยพิบัติสึนามิ ในช่วงปี พ.ศ.2547 ที่สะท้อนการไร้ขีดความสามารถของตัวแสดงทางการบริหารจัดการตามแบบแผนที่พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 กำหนด ได้สนับสนุนให้กฎหมายฉบับดังกล่าวมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ทางการจัดการภัยพิบัติผ่านการปรับโครงสร้างอำนาจของตัวแสดงให้เน้นการบูรณาการประสานงานร่วมกันเกิดขึ้นจากการตระหนักถึงความรุนแรงของภัย ส่งผลให้จุดตั้งต้นในการตั้งปัญหาเข้าสู่การทำงานของตัวแสดงเชิงสถาบันจึงเกิดขึ้นด้วยความเห็นพ้องต้องกันที่จะให้บรรทัดฐานของปัญหาภัยพิบัติกลายเป็นสิ่งซึ่งตัวแสดงเชิงสถาบันการเมืองการบริหารจัดการภัยพิบัติต้องตระหนักถึงสอดคล้องกับการอธิบายวิเคราะห์เชิงสถาบันที่ใช้บรรทัดฐานทางสังคมจากตระหนักรู้ถึงปัญหาภัยพิบัติเป็นตัวช่วยผลักดันกระบวนการสร้างนโยบาย ซึ่งเป็นไปตามที่ John W. Kingdon (1995) เสนอว่าการผลักดันประเด็นทางนโยบายหรือหน้าต่างทางนโยบาย (Policy Window) จะเปิดออกและเข้าสู่การเริ่มต้นกระบวนการทางนโยบายเมื่อมีผลกระทบจากกระแสการเมือง กระแสปัญหา และกระแสนโยบาย ซึ่งการผลักดันด้วยกระแสเหล่านี้จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายขึ้น (Kingdon, 1995, pp. 165-195) การเผชิญสถานการณ์ของนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยที่เผชิญ



ในขณะนั้น ส่งผลให้รัฐไทยผลักดันการเปลี่ยนแปลงการกำหนดนโยบายตั้งแต่ในระดับกฎหมายและแผนการบริหารจัดการขึ้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของกระแสทางนโยบายมากขึ้น

กรณีนี้ก็ตามเมื่อพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจของสถาบันที่ทำหน้าที่ผลิตนโยบายดังกล่าวออกมาสู่การปฏิบัติพบว่ายังคงดำเนินไปตามกระบวนการรูปแบบเดิม คือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ถูกยกร่างโดยกลุ่มข้าราชการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) เข้าสู่การตัดสินใจของฝ่ายบริหารภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550b) อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยการนำของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ มาจากการยึดอำนาจรัฐประหาร ซึ่งพิจารณาจากงานของ Bidhya Bowornwathana (2005) กล่าวได้ว่ายุครัฐบาลนี้เป็นการถอยหลังจากคลื่นลูกที่ 4 ที่พยายามพัฒนาระบบราชการประชาธิปไตยย้อนกลับไปที่ยุคอำมาตยาธิปไตยในช่วงคลื่นลูกที่ 2 ที่เรียกว่าเป็นยุคคลื่นการเข้ามาของประชาธิปไตย แต่มีการสร้างกติกาแบบผสมระหว่างชนชั้นนำของระบบราชการกับชนชั้นนำทางการเมืองที่มีลักษณะประนีประนอม แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังคงรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางสูง (Bowornwathana, 2005, pp. 44-46) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ยังคงสะท้อนภาพที่มาของนโยบายจากการตัดสินใจจากตัวแสดงส่วนกลางในการออกนโยบายเพื่อบังคับใช้กับการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติในระดับพื้นที่ปฏิบัติการ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเช่นนี้(กลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนที่มาจากทหารแต่งตั้ง) จึงไม่อาจยืนยันได้ถึงการตัดสินใจที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นด้วยการขยายการมีส่วนร่วมในพื้นที่การตัดสินใจทางนโยบายให้แก่ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับปัญหา (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550b) การตัดสินใจเชิงสถาบันในกระบวนการตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ถึงแม้ว่าจะยังคงร่องรอยของอิทธิพลของระบบราชการต่อการตัดสินใจทางการเมืองอยู่ หากแต่ในกฎหมายฉบับนี้ระบบราชการได้ปรับสภาพการใช้อำนาจทางการเมืองให้เป็นการผสมผสานระหว่างตัวแสดงที่ยึดครองอำนาจจากทรัพยากรให้สามารถเข้าสู่พื้นที่และแสดงบทบาทอย่างเป็นทางการได้มากขึ้น เพื่อสร้างการถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกันในการใช้อำนาจ จึงเท่ากับระบบราชการยังเป็นตัวแสดงที่สำคัญทั้งในการตัดสินใจทางนโยบายและการปฏิบัติอยู่ แต่ก็มี ความพยายามให้อำนาจแก่ตัวแสดงที่มีความแตกต่างอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาช่วยรักษาความเป็นสถาบันของระบบในการบริหารจัดการสังคมในสถานการณ์ภัยพิบัติทุกภัย

## 4.2 ลักษณะของกติกาในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทย พ.ศ.2553-2554

สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยมาจากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ซึ่งมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 เป็นกรอบรองรับการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติของตัวแสดง ซึ่งในประเด็นด้านการบริหารจัดการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยได้มีการกำหนดแผนย่อยเพื่อสร้างพฤติกรรมรวมหมู่ ได้แก่ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 หมวดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการอุทกภัย วาตภัย โคลนถล่ม ขึ้นเป็นแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยใหม่ที่ขับเคลื่อนการปฏิบัติการ ในส่วนนี้จะแสดงลักษณะของกติกาในสองระดับของนโยบายในข้างต้นโดยแบ่งการอธิบายเป็นสองระดับ ได้แก่ ระดับธรรมนูญกติกาและระดับทางเลือกแบบรวมหมู่

### 4.2.1 กติกาธรรมนูญ (Constitutional Rule) ของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย: พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

#### 4.2.1.1 โครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ให้อำนาจกับตัวแสดงในการบริหารจัดการปัญหาที่รวมตัวแสดงทางนโยบายในระดับชาติจนถึงตัวแสดงในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ โดยร้อยความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเหล่านี้เข้าด้วยกันเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นลำดับขั้น (ตั้งแต่นายกรัฐมนตรี-อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย-ผู้ว่าราชการจังหวัด-นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น)

ในระดับนโยบายคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ได้แก้ไขให้ประธานกรรมการคือนายกรัฐมนตรีแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามแต่เดิมเพื่อช่วยให้เกิดการระดมทรัพยากรจากทุกฝ่ายได้โดยอาศัยอำนาจสูงสุดทางการเมือง และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและปลัดกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นรองประธานคอยสนับสนุนการทำงานของประธาน การปรับตำแหน่งรองประธานให้ครอบคลุมทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการที่เกิดขึ้นนั้นได้ช่วยเพิ่มขีดความสามารถให้มากขึ้นในการประสานความร่วมมือและการควบคุมสั่งการในการปฏิบัติได้ชัดเจนและรวดเร็วยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันคณะกรรมการยังคงสภาพเป็นเครือข่ายของชนชั้นนำของระบบราชการ (Elite-bureaucrat Network) เช่นเดิมหากแต่เพิ่มเติมหน่วยงานใหม่จากการปฏิรูประบบราชการ 2545 ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับงานด้านสาธารณภัยให้เข้ามารับผิดชอบเป็น

กรรมการร่วม อาทิ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น และขยายจำนวนของหน่วยงานความมั่นคงให้ชัดเจนและครอบคลุมการสั่งการในทางตรง เช่น การกำหนดให้ผู้บัญชาการทั้งสามเหล่าทัพเป็นกรรมการเพิ่มเติม เป็นต้น การปรับรูปแบบตัวแสดงทางนโยบายเช่นนี้ไม่เพียงแต่เป็นการสะท้อนความสำคัญของงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยว่าเป็นปัญหาระดับชาติที่ได้รับการตระหนักถึงแล้ว แต่ยังเป็นการเพิ่มตำแหน่งทางความมั่นคงเข้ามาในโครงสร้างการตัดสินใจอีกด้วย แสดงถึงแนวโน้มของการผลักดันให้ปัญหาสาธารณภัยได้กลายเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติมากกว่าที่จะจำกัดกรอบภัยในรูปของความมั่นคงภายในที่ฝ่ายพลเรือนรับผิดชอบอีกต่อไป ทำให้มุมมองทางการบริหารจัดการจึงไม่อาจมองปัญหาภัยพิบัติแบบแยกส่วนได้ อีกทั้งการขยายเครือข่ายทางนโยบายเช่นนี้ยังส่งผลให้กระทรวงการทางบริหารจัดการกลายเป็นสระที่ผสมผสานกระทรวงการทางบริหารจัดการภัยพิบัติร่วมกับภัยความมั่นคงซึ่งส่งผลดีในแง่ของการระดมทรัพยากรตามมา แต่อย่างไรก็ตามโครงสร้างของสถาบันการบริหารจัดการลักษณะนี้ยังคงขาดมิติของการชักจูงสังคมเข้าร่วมตัดสินใจในทางนโยบายอยู่ ทำให้รูปแบบการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติของไทยจึงยังมีลักษณะโครงสร้างการตัดสินใจแบบบนลงล่างและรักษาความเป็นระบบราชการด้วยการขยายเครือข่ายราชการตามแนวทางปฏิบัติเช่นเดิม

ในทางเดียวกันพระราชบัญญัติยังเอื้อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในทางกฎหมายและงบประมาณเพิ่มขึ้นด้วยการกำหนดกติกาและการลงโทษด้วยการกำหนดให้ค่าปรับที่ได้เป็นของท้องถิ่นในการดำเนินการภารกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550, มาตรา 47-55) อำนาจในทางกฎหมายเหล่านี้ได้ช่วยให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการควบคุมสั่งการประชาชนในพื้นที่ของตนมากขึ้น

#### 4.2.1.2 ความต่อเนื่องทางนโยบายการบริหารจัดการ

สำหรับการสร้างความต่อเนื่องทางนโยบายด้วยแนวทางบูรณาการนั้นพระราชบัญญัติกำหนดให้แนวทางการปฏิบัติการอยู่ในรูปของแผนหลักที่คณะกรรมการในแต่ละระดับชั้นทางการบริหารจัดการเห็นชอบ โดยแผนหลักสองระดับตามข้อบังคับของกฎหมาย ได้แก่แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัด และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับท้องถิ่น แผนหลักตั้งอยู่บนเงื่อนไขความต้องการสร้างระบบการ

บริหารจัดการที่สามารถประสานทรัพยากรระหว่างตัวแสดงและแบ่งอำนาจหน้าที่ให้กับตัวแสดง  
 ในทางปฏิบัติ ตลอดจนสร้างระบบการจัดสรรงบประมาณให้กับตัวแสดง โดยมีคณะกรรมการกำกับ  
 การทำงานของแผนให้มีความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณ  
 ภัย, 2550,มาตรา 12,16)

โครงสร้างการบริหารจัดการได้สร้างกรอบกติกาให้กับการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแสดงหลักโดย  
 จะอยู่ในรูปของการสร้างแผนหลักทางการบริหารจัดการระดับชาติและระดับจังหวัด โดยแผนจะมี  
 ความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันทำให้โครงสร้างการประสานงานของหน่วยงานย่อมอยู่ในการ  
 กำกับของโครงสร้างส่วนบนและเป็นเอกภาพในการสั่งการในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำหรับ  
 ในระดับท้องถิ่นแม้จะไม่กำหนดกรอบแผนการปฏิบัติที่คล้ายคลึงกันให้เป็นรูปธรรม หากแต่  
 พระราชบัญญัติได้สร้างแรงผลักดันให้กับท้องถิ่นในการปฏิบัติตามกรอบการดำเนินการด้วยการ  
 กำหนดให้พฤติกรรมการละเว้นหรือการไม่ทำตามมีโทษทางแพ่งและอาญา ทำให้ท้องถิ่นยังคงเป็นตัว  
 แสดงที่อยู่ในสมมติฐานที่จะช่วยรักษากติกาและกรอบการบริหารจัดการของกฎหมายให้สอดคล้องไป  
 ในทางเดียวกันอยู่ ความเป็นสถาบันเชิงโครงสร้างการบริหารจัดการของพระราชบัญญัติจึงดำรงด้วย  
 การเชื่อมโยงความสำคัญของปัญหาภัยพิบัติเข้ากับปัญหาความมั่นคง และสร้างความสัมพันธ์ใน  
 แนวตั้งให้กับกรอบการปฏิบัติทั้งในทางตรงและทางอ้อม

ในทางเดียวกันพระราชบัญญัติกำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงาน  
 กลางของรัฐในการดำเนินการบริหารจัดการปัญหา มีหน้าที่ทั้งในการจัดทำแผนหลักเพื่อให้ กปภ.ช.  
 พิจารณาเพื่อเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งจัดทำข้อมูลเพื่อหาแนวทางการพัฒนา  
 ประสิทธิภาพของการทำงานรวมถึงทำหน้าที่ประสานนโยบายกับการปฏิบัติในการจัดการกับ  
 สถานการณ์ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อาทิ เสนองานรูปแบบความพร้อมด้านทรัพยากรสำหรับการ  
 ปฏิบัติการ การประสานงานระหว่างหน่วยงานและงบประมาณ การช่วยเหลือและการฟื้นฟู เป็นต้น  
 (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550,มาตรา 11,12) การยกระดับหน่วยงานกลางทางการ  
 บริหารจัดการให้อยู่ในฐานะกรม ถือเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือระหว่าง  
 หน่วยงานรัฐในทางนโยบายและการปฏิบัติมากขึ้น สามารถสร้างสายการระดมทรัพยากรได้ตาม  
 เสนอขอของระบบราชการและในแนวตั้งการมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ย่อมช่วย  
 สนับสนุนให้แนวทางการตัดสินใจบริหารจัดการสถานการณ์เกิดประสิทธิภาพจากผู้เชี่ยวชาญและผู้มี  
 ความรู้ในทางวิชาการมากขึ้น ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ดีในการสร้างมาตรฐานทางการบริหารจัดการ

#### 4.2.1.3 ทางเลือกของกติกาในการบริหารจัดการ

ในแง่ของการตัดสินใจภายใต้ทางเลือกเชิงสถาบันนั้น ถึงแม้ว่าเนื้อหาของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 จะยังคงร่องรอยของอิทธิพลของระบบราชการต่อการตัดสินใจทางการเมืองอยู่ หากแต่ในกฎหมายฉบับนี้ระบบราชการได้เปิดโอกาสให้มีการปรับสภาพการใช้อำนาจทางการเมืองให้เป็นการผสมผสานระหว่างตัวแสดงที่ถือครองอำนาจจากทรัพยากรให้สามารถเข้าสู่พื้นที่และแสดงบทบาทอย่างเป็นทางการได้มากขึ้น เพื่อสร้างดุลยภาพในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกันภายใต้เงื่อนไขการยึดให้ปัญหาเป็นประเด็นหลักในการถือนโยบายใช้อำนาจของตัวแสดง จึงเท่ากับระบบราชการยังเป็นตัวแสดงที่สำคัญทั้งในการตัดสินใจทางนโยบายและการปฏิบัติอยู่ แต่ก็ยังการให้อำนาจแก่ตัวแสดงที่มีความแตกต่างอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาร่วมแลกเปลี่ยนทรัพยากรในฐานะของการเป็นสถาบันปลายทางในทางปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากการสร้างความสอดคล้องโครงสร้างการบริหารจัดการในภาพรวม

การผูกอำนาจของตัวแสดงเชิงสถาบันแบบระบบราชการกับการกำหนดโครงสร้างอำนาจในการจัดการภัยพิบัติจึงไม่ได้เกี่ยวพันกันได้อย่างแน่นแฟ้น ความรุนแรงของปัญหาภัยพิบัติที่ขยายตัวมากขึ้นจึงยิ่งสนับสนุนผลักดันให้สารัตถะของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้สะท้อนถึงความพยายามผสมผสานความเป็นระบบราชการและการบูรณาการตามนัยสำคัญของแนวคิดการสร้างสถาบันธรรมาภิบาลมากขึ้น ทั้งในแง่ของการเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงเข้ามีส่วนร่วมได้ส่วนเสียทางนโยบายอย่างครอบคลุมและการเปิดพื้นที่การจัดการในเชิงเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจากการชักนำตัวแสดงเข้าร่วมในการปฏิบัติการ จากที่แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติด้านการบริหารจัดการอุทกภัย ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสามารถบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยมีลักษณะของการเป็นสถาบันระบบราชการใหม่ที่ยังคงรักษาการผูกขาดอำนาจการบริหารจัดการให้รัฐที่เป็นตัวแสดงหลักและใช้แนวทางบูรณาการและการระดมทรัพยากรมาเป็นเงื่อนไขในการจัดการมีส่วนร่วมของหน่วยงานเครือข่ายพันธมิตรของรัฐในการบริหารจัดการปัญหาเพื่อสนับสนุนการใช้อำนาจของรัฐของตัวแสดงหลักในโครงสร้างการบริหารจัดการเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง สอดคล้องกับข้อเสนอเรื่อง Neobureaucratic Model ของ Frederickson (2010) ที่ได้อธิบายไว้ว่าเป็นระบบการบริหารจัดการที่ยังคงมุ่งเน้นที่จะรวมศูนย์อำนาจอยู่ และยังคงพยายามรักษาความเป็นเหตุเป็นผลของ

เป้าหมายทางการบริหารจัดการเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยเน้นการสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดให้กับการบริหารจัดการเป็นสิ่งสำคัญ (Frederickson, 2010, pp. 32-33) โครงสร้างการบริหารจัดการเช่นนี้สามารถสร้างประสิทธิภาพจากการสร้างเครือข่ายรัฐกิจจริง หากแต่คุณค่าและความสำคัญของประชาชนยังไม่ปรากฏชัดเจนในรูปแบบการรวมหมู่เช่นนี้ ประชาชนสามารถเข้าถึงพื้นที่การบริหารจัดการในโครงสร้างดังกล่าวได้เพียงผ่านช่องทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น จึงยังไม่อาจรับประกันได้ถึงประสิทธิผลในการตอบสนองสังคมอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ

แม้จะมีการเปิดทางเลือกให้ตัวแสดงเชิงสถาบันอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวแทนภาคประชาชนในทางอ้อมเข้าไปทำหน้าที่ในโครงสร้างสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย แต่ความล้มเหลวของการเป็นตัวแทนประชาชนในการรักษาสิทธิทางการเมืองไม่อาจรับประกันได้ถึงการตัดสินใจอันชอบธรรมที่ประชาชนพึงได้รับในปลายทาง ตัวตนของประชาชนกลับยังอยู่ภายนอกพื้นที่การตัดสินใจทางกำหนดการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งหากมองในแง่ของนัยสำคัญของภัยพิบัติทั้งในเชิงสาเหตุและผลกระทบจะพบว่าประชาชนรวมอยู่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญสูงสุดของเป้าหมายในการใช้อำนาจในการจัดการเสมอ ดังนั้นการใช้อำนาจของรัฐต่อภาคประชาชนจึงควรมีการให้ตำแหน่งแห่งที่ในสิทธิให้กับประชาชน อย่างน้อยที่สุดก็ควรได้รับสิทธิในการตัดสินใจปกป้องตนเองในพื้นที่ทางนโยบายเพื่อป้องกันการไม่ทำงานของกลไกเชิงสถาบันตัวแทนประชาชน และเพื่อตอบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่สาธารณะอย่างแท้จริง การยกประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของประชาชนเข้าสู่พื้นที่การตัดสินใจทางการบริหารจัดการทั้งกระบวนการจึงยังมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการภัยพิบัติในอนาคตเพราะในระบอบประชาธิปไตยอำนาจที่สำคัญในการกำหนดทิศทางการสังคมเป็นของประชาชนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และเป็นแปรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความหมายของความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย

พระราชบัญญัติกำหนดให้ตัวแสดงท้องถิ่นเป็นตัวแสดงหลักในการปฏิบัติการในพื้นที่เผชิญเหตุเพื่อเพิ่มขีดความสามารถด้านองค์กรในการปฏิบัติ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ได้เพิ่มมาตรา 20 เพื่อให้อำนาจและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแสดงหลัก เป็นสถาบันปลายทางของการบริหารจัดการภัยพิบัติ มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นพื้นที่ ในทางนโยบายและการปฏิบัติ ท้องถิ่นสามารถในการระดมทรัพยากรทางการปฏิบัติได้ในระยะการเตรียมพร้อมรับมือกับปัญหาตามมาตรา 20,21 เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการรับมือกับสถานการณ์ซึ่งท้องถิ่นจะตั้งกองอำนวยการท้องถิ่นขึ้นและชักนำตัวแสดงที่ครองทรัพยากร

เข้าร่วมดำเนินการในรูปของคณะทำงาน ซึ่งท้องถิ่นจะทำหน้าที่ปกป้องพื้นที่ของตนเองจนกระทั่งไม่อาจรับมือกับสถานการณ์ได้ด้วยการประเมินปัญหาพร้อมกับศักยภาพของตนแล้วจึงสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากจังหวัดและนำไปสู่การยกระดับความรุนแรงของภัย การขยายตัวของโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติมีในการปฏิบัติเป็นทางเลือกที่ช่วยในการลดทอนความเสียหายและการเพิ่มความรวดเร็วทางการบริหารจัดการกับปัญหาในพื้นที่ได้มากขึ้น นอกจากนี้ตัวแสดงท้องถิ่นยังมีที่แตกต่างจากระบบราชการคือเป็นหน่วยงานการเมืองในพื้นที่ที่ยึดโยงความสัมพันธ์กับประชาชนในทางตรง ทำให้ความรับผิดชอบและศักยภาพในการจัดการปัญหาของท้องถิ่นมีแนวโน้มโอกาสที่จะดึงความร่วมมือจากประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในปัญหาภัยพิบัติเกิดขึ้นได้ง่ายขึ้นและนำไปสู่ประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการแต่ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับมุมมองของท้องถิ่นต่อประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติตามมา (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550)

พระราชบัญญัติกำหนดให้ตัวแสดงหลักในระดับพื้นที่สามารถระดมทรัพยากรของการปฏิบัติการในพื้นที่ได้ตั้งแต่ในระยะก่อนเกิดภัยเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ โดยมาตรา 21 กำหนดให้เตรียมในรูปของกอง และมาตรา 45 ผู้อำนวยการในแต่ละระดับจะมีอำนาจในการแต่งตั้งกำลังพลเข้าปฏิบัติการ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550) ขณะที่ในระยะขณะเกิดภัยการควบคุมสั่งการแบบเบ็ดเสร็จเกิดขึ้นได้เมื่อมีความต้องการจากปัญหาในระยะเกิดภัย ขณะที่ขั้นตอนขณะเกิดภัย มาตรา 27 และ 23 กำหนดให้ควรวรรวมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งมีนัยสำคัญถึงของขั้นตอนการเผชิญสถานการณ์ การตอบสนอง และการฟื้นฟูเยียวยาสภาพเข้าด้วยกัน โดยในขั้นตอนนี้จะเป็นอำนาจของผู้อำนวยการในการบริหารจัดการพื้นที่ตั้งแต่ป้องกันพื้นที่เน้นการบริหารจัดการที่เน้นการควบคุมสั่งการโดยมุ่งสร้างกระบวนการด้วยอำนาจการสั่งการอยู่ที่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามระดับท้องที่และให้ท้องที่ใกล้เคียงสนับสนุน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550) แต่ขณะเกิดความเสียหายร้ายแรงยิ่ง มาตรา 31 ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมสั่งการในฐานะผู้บัญชาการสถานการณ์โดยเบ็ดเสร็จ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550)

ทางเลือกของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ยังคงรักษาความต่อเนื่องของกระบวนการโดยอาศัยการทำหน้าที่ของตัวแสดงหลักและองค์กรปฏิบัติโดยจะแปลงสภาพเมื่อเกิดขึ้นเพื่อรองรับการใช้อำนาจแบบควบคุมสั่งการขณะปฏิบัติการ ทำให้แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการบัญชาการในกระบวนการบริหารจัดการก็ตามหากแต่ความเป็นสถาบันยังถูกรักษาด้วยความสามารถในการใช้อำนาจควบคุมสั่งการแม้

จะขยายโครงสร้างเชิงสถาบันของแต่ละขั้นตอนก็ตาม อันแสดงให้เห็นว่าแม้การเปิดการมีส่วนร่วมมากขึ้นในด้านกระบวนการแต่ทว่าการสร้างความต่อเนื่องของกระบวนการยังอาศัยกลไกของการควบคุมสั่งการคอยรักษาการปฏิบัติงานตามกระบวนการอยู่

#### 4.2.2 กติการวมหมู่ (Collective-Choice Rule) ของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติ

##### อุทกภัยของประเทศไทย: แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 เกิดขึ้นจากการที่คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ได้เห็นชอบกรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติมาเป็นกรอบแนวทางสำคัญของการสร้างแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 มุ่งเน้นการสร้างขีดความสามารถในการจัดการปัญหาไปที่การลดความเสี่ยงด้านการสูญเสียของประชาชนและเน้นความเป็นสากล (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553b, น.27) โดยลักษณะที่สำคัญของแผนฉบับนี้เป็นการขยายภาพของกติกาให้ชัดเจนเป็นแนวทางสำหรับการสร้างกติกาปฏิบัติการในระดับพื้นที่เพื่อเตรียมพร้อมเผชิญและรับมือกับปัญหาในสถานการณ์

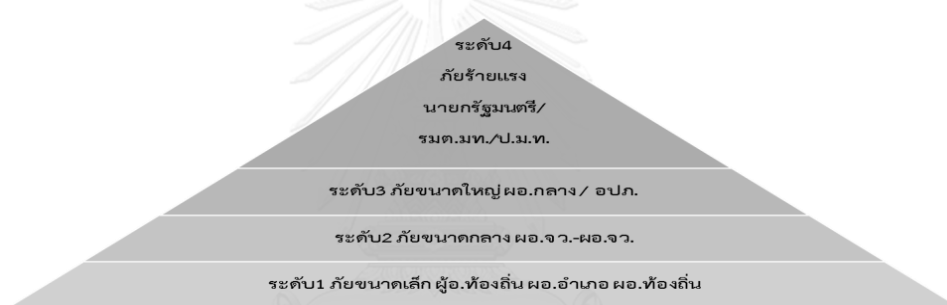
##### 4.2.2.1 โครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ

การขยายโครงสร้างอำนาจในการบริหารจัดการที่เชื่อมโยงการเมืองกับระบบราชการเข้าด้วยกันในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของการบริหารจัดการ การเปลี่ยนแปลงประเด็นของระดับความรุนแรงของภัยจากเดิมที่แบ่งเป็น 3 ระดับตามแผนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ได้เข้ามาเป็นเงื่อนไขในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหารจัดการ โดยแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ได้เปลี่ยนแปลงระดับการจัดการใหม่ให้สอดคล้องกับระดับความรุนแรงของภัย แบ่งเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับที่ 1 สาธารณภัยขนาดเล็กให้ระบบการจัดการเป็นอำนาจของผู้อำนวยการท้องถิ่น (นายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น) ผู้อำนวยการอำเภอ (นายอำเภอ) และ/หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร (ผู้อำนวยการเขต) โดยลำพัง ระดับที่ 2 สาธารณภัยขนาดกลางให้ระบบการจัดการเป็นอำนาจของผู้อำนวยการจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และ/หรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) เข้าควบคุมสถานการณ์ ระดับที่ 3 สาธารณภัยขนาดใหญ่ให้ระบบการจัดการเป็นอำนาจของผู้อำนวยการกลางและ/หรือผู้



บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) เข้าควบคุมสถานการณ์ ระดับที่ 4 สาธารณภัยขนาดใหญ่สร้างความเสียหายในภาพรวมให้กับประเทศ ให้ระบบการจัดการเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย/ปลัดกระทรวงมหาดไทย และกรณีปัญหาสาธารณภัยขนาดใหญ่มีผลกระทบร้ายแรงยิ่ง ให้ระบบการจัดการเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายควบคุมสถานการณ์(กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553b,น.30) ส่งผลให้โครงสร้างการบริหารจัดการและการกำกับกับการปฏิบัติจึงเพิ่มระดับสูงขึ้น มีลำดับขั้นมากขึ้นซึ่งเป็นผลดีในแง่ประโยชน์ในการระดมทรัพยากรสำหรับรับมือกับภัยระดับร้ายแรงที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมและทรัพยากรจากภาคส่วนอื่นอย่างหลากหลายก้าวข้ามขอบเขตการปกครองและขอบเขตของหน่วยงาน

#### แผนภาพที่ 4.2 โครงสร้างการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย<sup>25</sup>



##### 4.2.2.2 ความต่อเนื่องทางนโยบายการบริหารจัดการ

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พศ..2553-2557 ได้เชื่อมโยงระหว่างแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติกับแผนเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอื่นๆ โดยแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 จะเชื่อมโยงประสานกับนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ (สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ) และมีการสร้างแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบบบูรณาการระดับกระทรวง จำนวน 17 ด้านภัยขึ้น เพื่อให้หน่วยงานมีช่องทางในการประสานการทำงานร่วมกัน รวมถึงยังมีการเชื่อมโยงกับแผนการป้องกันประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี ส่งผลให้ทิศทางของโครงสร้างการทำงานเพื่อบริหารจัดการภัยเกิดการสร้างพฤติกรรมรวมหมู่ระหว่างตัวแสดงในทางการบริหารจัดการและในการระดมทรัพยากร การบูรณาการประสานแผนแบบเป็นทางการ

<sup>๒๕</sup> ภาพประกอบนี้วาดจากความเข้าใจจาก แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓-๒๕๕๗. อ้างแล้ว. หน้า ๕๓.

เช่นนี้จึงเป็นตัวช่วยผลักดันการมีส่วนร่วมของตัวแสดงรัฐให้เกิดขึ้นได้ง่ายในทางปฏิบัติ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553b, น.105) อีกทั้งโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณสุขยังได้กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อเป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติและวางภารกิจเพื่อให้การปฏิบัติการด้านสาธารณสุขตอบสนองต่อเป้าหมายของโครงสร้างสถาบันที่เน้นให้เกิดการบูรณาการตัวแสดงและทรัพยากร ซึ่งนโยบายรักษาความเป็นสถาบันในแง่ของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์อย่างสัมพันธ์กันตลอดกระบวนการ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553b, น.50-87) การวางโครงสร้างทรัพยากรตามแต่ละยุทธศาสตร์ต่างกำหนดสละทรัพยากรของการปฏิบัติการในพื้นที่ซึ่งตั้งไว้ที่จังหวัด ส่งผลให้ประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติในระดับพื้นที่จึงต้องอาศัยความรวดเร็วในการสนับสนุนความช่วยเหลือท้องถิ่นร่วมกับขีดความสามารถของท้องถิ่นที่จะจัดการตัวเองเป็นสำคัญ และแม้ว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าวได้ทำให้โครงสร้างการบริหารจัดการให้อำนาจกับผู้บริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ทำหน้าที่สนับสนุนในการปฏิบัติมีผลให้การควบคุมสั่งการจึงมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยทรัพยากรจากความพร้อมของหน่วยงานที่สนับสนุน แต่ในทางกลับกันการต่อรองด้านทรัพยากรอาจทำให้การใช้อำนาจควบคุมสั่งการแบบเบ็ดเสร็จไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างเข้มข้นด้วยเช่นกัน และส่งผลให้โครงสร้างการบริหารจัดการมุ่งเน้นการบูรณาการและควบคุมสั่งการไปพร้อมๆกัน

การที่ยุทธศาสตร์และการเชื่อมโยงแผนการบริหารจัดการได้เข้ามาสัมพันธ์กับโครงสร้างทางการบริหารจัดการสะท้อนถึงการปรับตัวของการรักษาความเป็นสถาบันด้วยการดึงภาคส่วนที่มีความเชี่ยวชาญในภารกิจและตัวแสดงในระดับพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาประสิทธิผลของการปฏิบัติ ซึ่งต้องอาศัยกติกาที่แต่ละตัวแสดงหลักยึดถือเข้ามาร่วมเพื่อรักษาอิสระทางการบริหารงานร่วมกันของตัวแสดง โครงสร้างการบริหารจัดการจึงอาศัยการบูรณาการเข้ามาเป็นแนวคิดสำคัญในการปรับแนวทางการปฏิบัติที่พยายามรักษาขีดความสามารถของโครงสร้างและจัดการกับตัวแสดงที่หลากหลายที่เข้ามาทำงานร่วมกัน นอกจากนี้การรักษาความร่วมมือภายในโครงสร้างและระหว่างองค์การในการปฏิบัติจะมีตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการควบคุมสั่งการ ซึ่งในด้านตัวแสดงหลัก แผนฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้บัญชาการสถานการณ์ยึดโยงกับตำแหน่งทางการปกครองเพื่อรักษาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกรูปแบบในการบริหารจัดการภัย

#### 4.2.2.3 การให้ทางเลือกของกติกาในการบริหารจัดการ

ทางเลือกของกติการวมหมู่ของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ตัวแสดงจะดำเนินการเชื่อมต่อการประสานงานกันได้ในโครงสร้างการบริหารจัดการจากการสร้างนโยบายในรูปแบบบูรณาการ นโยบายแบบบูรณาการที่เกิดขึ้นจากการเชื่อมโยงแผนการบริหารจัดการของแต่ละตัวแสดงในโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ ในแนวราบ กระทรวงทั้ง 17 กระทรวงจะจัดทำแผนที่แต่ละกระทรวงเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบนำการดำเนินการกิจในระยะก่อนเกิดภัย สำหรับโครงสร้างในแนวดิ่งมีการกำหนดให้แผนการปฏิบัติการทั้งระดับชาติ จังหวัด และท้องถิ่นมีความสอดคล้องไปในทางเดียวกันโดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นที่เลี้ยงคองกำกับความสอดคล้องในสาระสำคัญในแนวทางปฏิบัติทำให้การร่วม การรวมหมู่ในการปฏิบัติจึงได้รับการเอื้อประโยชน์จากการบูรณาการทางนโยบาย ทำให้การปฏิบัติการจึงเกิดการสอดประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานขึ้นในพื้นที่ โดยจะอยู่ในรูปกองอำนวยการตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการภัยพิบัติซึ่งมีการจัดหน่วยงานหลักหน่วยงานสนับสนุนไว้ตามภารกิจย่อยอย่างชัดเจน ส่งผลให้ในด้านการระดมทรัพยากรของสถาบันจึงมีขีดความสามารถในการช่วยเหลือตัวแสดงในการปฏิบัติการในพื้นที่ โดยทรัพยากรจะถูกสะสมไว้ที่หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการปัญหาในระดับหนึ่งเพื่อความพร้อมทางการบริหารจัดการ แต่ละหน่วยงานต่างมีทรัพยากรในการครองครองของตนเองตั้งแต่ในระยะก่อนเกิดภัย เช่น ในด้านงบประมาณหน่วยงานจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการดำเนินการ มีการจัดตั้งทีมเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการเฉพาะเช่น กลุ่มทีมกู้ภัยต่างๆ เป็นหน่วยเฝ้าระวังและคอยทำหน้าที่เข้าร่วมกับสถานการณ์ การตั้งศูนย์เขตของกรมป้องกันทั้ง 18 เขตในการทำหน้าที่เป็นหน่วยเฝ้าสนับสนุนทรัพยากร เครื่องมือเทคนิค บุคลากร ทำให้แต่ละหน่วยงานมีความคล่องตัวทางการบริหารจัดการขึ้น อีกทั้งเมื่อเข้าสู่สถานการณ์จริงแผนยังกำหนดให้ทรัพยากรฉุกเฉินให้อยู่ในการดูแลและจัดสรรสำหรับในพื้นที่ เช่น งบฉุกเฉินในอำนาจการจัดสรรของผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนกลางในการอนุมัติ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553b)

กล่าวได้ว่าจากทางเลือกที่แผนได้กำหนดไว้ โครงสร้างของตัวแสดงบัญชาการในระดับบนยังคงมีอิทธิพลในการกำกับการทำงานของตัวแสดงในระดับลดหลั่นเช่นเดิม ตัวแสดงที่มีการปฏิสัมพันธ์กันในแนวดิ่งยังคงรักษาความเป็นสถาบันของตนด้วยการเชื่อมแผนการปฏิบัติการของตนเข้ากับโครงสร้างการปฏิบัติ ส่งผลให้การรักษาความเป็นสถาบันของตัวแสดงจึงอยู่ที่ขีดความสามารถ

ในการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อระดมทรัพยากรและการอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำกับการทำหน้าที่บัญชาการของตัวแสดงในแต่ละระดับ การบูรณาการจึงเป็นกลไกกำกับและสนับสนุนให้ตัวแสดงสามารถรักษาขีดความสามารถของตนในการอยู่รอดในการบริหารจัดการสถานการณ์ได้

#### 4.2.2.4 กติการวมหมู่ย่อยของสถาบันการบริหารจัดการ: แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 หมวดการบริหารจัดการอุทกภัย วาตภัย โคลนถล่ม

กติการวมหมู่ย่อยของสถาบันการบริหารจัดการ: แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

แห่งชาติ พ.ศ..2553-2557 หมวดการบริหารจัดการอุทกภัย วาตภัย โคลนถล่ม เป็นแผนเฉพาะของการปฏิบัติการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนชาติ แผนเฉพาะฉบับนี้จะให้กรอบภารกิจ และบทบาทหน้าที่ให้กับตัวแสดงที่เกี่ยวข้องที่ร่วมดำเนินการในรูปแบบเครือข่ายภาครัฐเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติ

การปฏิบัติตามแผนเฉพาะนี้เน้นการสร้างโครงสร้างและแนวทางปฏิบัติการเมื่อสถานการณ์เข้าสู่แนวโน้มที่จะเกิดภัยพิบัติอุทกภัยขึ้นโดยได้เน้นให้ความสำคัญกับการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจและการประสานการปฏิบัติจากทุกภาคส่วนอย่างเป็นเอกภาพตามระดับการบัญชาการสถานการณ์ซึ่งภายในโครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจการบริหารจัดการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยและดินโคลนถล่มตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินการและได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบต่อประชาชน โดยที่แผนจะกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานเกิดความชัดเจนและการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ ในระยะก่อนเกิดภัยมีการกำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจอย่างหลากหลายตามขีดความสามารถหลักที่หน่วยงานพึงปฏิบัติตามภารกิจปกติของตน แต่ทว่าในทุกขั้นตอนจะมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัด อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานประจำในทุกภารกิจย่อยซึ่งทุกตัวแสดงเหล่านี้จะเป็นตัวแสดงหลักในการปฏิบัติการในพื้นที่ ขั้นตอนขณะเกิดภัย หรือการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินยังคงเน้นการควบคุมสถานการณ์เป็นหลักโดยให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยและดินโคลนถล่ม (แปลงสภาพจากกองอำนวยการ) ตามระดับความรุนแรงที่แผนชาติ

ได้กำหนดไว้ (เป็นหลักปฏิบัติมาตรฐานการยกระดับภัยร่วมกันทุกประเภทภัย) โดยศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ในแต่ละด้านขั้นตอนหลังเกิดภัย หรือขั้นตอนการฟื้นฟูสภาพตั้งแต่ขณะที่เริ่มเผชิญสถานการณ์ เป็นภารกิจของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจในพื้นที่รับผิดชอบทำการบริหารจัดการและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยและโคลนถล่มยังคงรูปแบบของกรอบแนวทางหลักตามการบริหารจัดการในภาพใหญ่ หากแต่ในช่วงระยะก่อนเกิดภัยการตั้งหน่วยงานการเข้ามามีส่วนร่วมในทางปฏิบัตินั้นจะพิจารณาจากการเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักของตนเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยจึงเป็นการสร้างตัวจากการมีส่วนร่วมของตัวแสดงและที่ยังคงอาศัยการทำงานของกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก และยังคงให้ภาพการทำงานที่เป็นทางการและรักษาความมั่นคงทางการบังคับบัญชาไว้ตามแนวทางของแผนในภาพใหญ่ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553b, น.111-127)

#### 4.2.3 กติกาในการปฏิบัติการ (Operational Rule) การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย พ.ศ.2553-2554

ในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 กำหนดให้กติกากฎปฏิบัติการอยู่ภายใต้อำนาจเชิงนโยบายของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติพ.ศ.2553-2557 เป็นหลัก ในการอธิบายส่วนนี้ได้ นำเสนอลักษณะสถาบันอันเกิดจากอำนาจของนโยบายในช่วงต้นในฐานะแนวทางการปฏิบัติการในระดับพื้นที่โดยนำเสนอสถาบันจากกรณีศึกษาสามพื้นที่การศึกษาเพื่อให้เห็นรูปแบบและการทำหน้าที่ของสถาบันในทางปฏิบัติ อันได้แก่ สถาบันการบริหารจัดการพื้นที่ท้องที่การบริหารส่วนตำบลเขาสมคอน จ.ลพบุรี สถาบันการบริหารจัดการพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา และสถาบันการบริหารจัดการพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี ซึ่งสถาบันการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมคอนและเทศบาลนครหาดใหญ่มีความคล้ายคลึงกันในการยอมรับอิทธิพลและข้อกำหนดของกติกาทางการบริหารจัดการจากพระราชบัญญัติและแผนระดับชาติตลอดจนแผนอื่นๆ ที่เกิดขึ้นเมื่อเผชิญสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่ ขณะที่เทศบาลนครปากเกร็ดกลับมีการลดทอนการให้ความสำคัญกับแนวทางของกติกาเหล่านี้ลงและพยายามสร้างสถาบันการบริหารจัดการ

จากปัจจัยในพื้นที่เองมากขึ้นอันเป็นผลจากการทำงานของโครงสร้างอำนาจในการบริหารจัดการตาม กติกาและสถานการณ์

#### 4.2.3.1 กติกาและโครงสร้างการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนในสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554

**ลักษณะของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน**

สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนคือ หลักปฏิบัติซึ่งมาจากการกำหนดศูนย์ปฏิบัติการขององค์การบริหารตำบลเขาสมอคอนโดยมีนายเกษม ประภากร นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเป็นประธาน และมีเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติการ จุดมุ่งเน้นของหลักปฏิบัติอยู่ที่การปฏิบัติการเป็นตัวแทนของ จังหวัดให้ความช่วยเหลือประชาชน ทางท้องถิ่นเป็นหน่วยงานทำหน้าที่รองรับการประสานงานและ ทรัพยากรสำหรับการดำรงชีพให้กับประชาชนในสถานการณ์ ซึ่งศูนย์จะระดมทรัพยากรทั้งจาก โครงสร้างการบริหารจัดการตามแผน และจากตัวแสดงอื่นๆที่เข้าถึงพื้นที่ประสบภัยโดยตรง และส่ง มอบให้กับประชาชนในพื้นที่ด้วยระบบกระจายทรัพยากรทางเรือ กล่าวคือเมื่อองค์การบริหารส่วน ตำบลได้รับทรัพยากรจากทุกทางแล้วจะเรียกให้ตัวแทนประชาชนล่องเรือมารับของยังชีพรายวัน และ เติมน้ำมันเรือให้เพื่อให้ประชาชนใช้สัญจรตามความต้องการดำเนินภารกิจแต่ละวัน (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559; ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559)

หลักปฏิบัติในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากการสั่งการของศูนย์ปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วน ตำบลเขาสมอคอนเน้นการช่วยเหลือประชาชน ทั้งนี้เป็นเพราะองค์การบริหารส่วนตำบลประสบกับ ปัญหาอย่างกะทันหันเกินกว่าการคาดการณ์ อุทกภัยในพื้นที่ที่มีความรุนแรงเนื่องจากปริมาณน้ำที่ ระบายออกจากเขื่อนเจ้าพระยามีปริมาณมากไหลเข้าท่วมพื้นที่จนทำให้ระดับน้ำสูงกว่า 4 เมตร องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจึงทำหน้าที่ได้เพียงตั้งรับและจัดการความอยู่รอดจนกว่าระดับ น้ำจะลดลงและเป็นผลให้เรือจึงเป็นทรัพยากรสำคัญของพื้นที่(นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559)

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนยังคงรักษาการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารจัดการ พื้นที่จากจังหวัดเป็นอย่างดีเนื่องจากท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งพาทรัพยากรจากจังหวัด (ผ่านสำนักงาน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรี) ดังจะเห็นได้จากการพึ่งพาสำนักงานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรีในเช่นเรือยนต์ การรอกการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อช่วยเหลือ

ประชาชนจากการประกาศภัยของผู้ว่าราชการจังหวัด และข้อมูลทางเทคนิคด้านน้ำ เป็นต้น นอกจากนี้ทางจังหวัดยังลงพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนอย่างสม่ำเสมอ และประกอบกับมีกำลังทหารเข้าปฏิบัติการในพื้นที่ตามการสั่งการของจังหวัดและหน่วยบัญชาการสงครามพิเศษ จนทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลจึงดำเนินการช่วยเหลือประชาชนคู่กับทหารภายใต้การควบคุมกำกับของจังหวัดด้วยเงื่อนไขทรัพยากร หลักปฏิบัติจากศูนย์ปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจึงอิงอยู่กับการบริหารจัดการของจังหวัดอย่างแนบสนิท (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559)

หลักปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจากการสนับสนุนทรัพยากรจากทางจังหวัดลพบุรี ซึ่งหลักปฏิบัติจะมีลักษณะตามแผนปฏิบัติการเผชิญเหตุของจังหวัดลพบุรี ซึ่งเป็นผลมาจากการบูรณาการแผนการบริหารจัดการกับทางจังหวัดตามโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559) การบริหารจัดการพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนปฏิบัติการผ่านศูนย์การปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยซึ่งมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ควบคุมสั่งการปฏิบัติ ศูนย์ปฏิบัติการเน้นการช่วยเหลือประชาชนมากกว่าการเตรียมพร้อมและการจัดการตอบโต้กับปัญหา เนื่องจากสภาพปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ที่มีความรุนแรงเกินกว่าที่กำลังความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดการปัญหาให้หมดไป การช่วยเหลือเยียวยาประชาชนจึงเป็นเงื่อนไขหลักในการปฏิบัติ (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559) องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนกำหนดการช่วยเหลือในรูปของศูนย์ปฏิบัติการตามแผนการบริหารจัดการของท้องถิ่นที่กำหนดไว้โดยลือกับโครงสร้างการบูรณาการแผนการบริหารจัดการของจังหวัดในภาพรวม ศูนย์ปฏิบัติการทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการแจกจ่ายทรัพยากรเพื่อยังชีพให้ประชาชนในรูปของระบบเครือข่ายเรือยนต์ที่กำหนดให้ตัวแทนประชาชนต้องมาเติมน้ำมันเรือและรับของยังชีพทุกวันไปแจกจ่ายยังพื้นที่ของกลุ่มตน(นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559) ศูนย์ปฏิบัติการจึงเป็นหน่วยจัดสรรทรัพยากรเพื่อความเยียวยาสงเคราะห์ผู้ประสบภัยมากกว่าบริหารจัดการปัญหาอุทกภัย

แต่ทว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเป็นท้องถิ่นขนาดเล็ก มีทรัพยากรในการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยน้อย (มีเพียงกำลังพลและงบประมาณสำรองจ่ายจากเงินสะสมของ

ท้องถิ่น) ท้องถิ่นตัดสินใจเลือกประสานขอการสนับสนุนทรัพยากร เช่น ข้อมูลเทคนิค ของยังชีพ และ เรือยนต์ กำลังทหารรักษาความปลอดภัยในพื้นที่จากทางจังหวัดและทางสำนักงานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรีเพื่อจัดการเกี่ยวกับสภาพน้ำในพื้นที่ (นายเกษม ประภากร. สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559; ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) ซึ่งทางท้องถิ่นให้เหตุผล ว่าเลือกประสานขอทรัพยากรจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเนื่องจากเป็น หน่วยงานที่รับผิดชอบในภารกิจโดยตรงและมีความพร้อมด้านทรัพยากรในรูปแบบของจังหวัด รวมถึง เมื่อสถานการณ์การเริ่มเข้าสู่สถานการณ์วิกฤติทางท้องถิ่นได้ส่งการขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศ ให้พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเป็นพื้นที่ภัยพิบัติเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถเบิก งบประมาณที่เป็นเงินสะสมของท้องถิ่นมาใช้เพื่อจัดการสถานการณ์การได้อย่างถูกต้อง ดังคำ สัมภาษณ์ของตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนที่ว่า “การบริหารจัดการจะช้าเพราะเรื่อง งบประมาณถูกกำหนดไว้ว่าจะใช้ไม่ได้ถ้าไม่มีเหตุ เราก็ต้องทำเรื่องจากพื้นที่เราส่งเข้าจังหวัดเพื่อให้ จังหวัดประกาศภัย อยู่ๆเราจะไปใช้เองไม่ได้ พอจังหวัดประกาศภัยและเราก็จะสามารถใช้เงินได้ ส่วนงบของ อบต.สำหรับบริหารจัดการนั้นเราจะมีเงินสะสมซึ่งแต่ละท้องถิ่นจะมีมากน้อยแตกต่างกัน โดยพอประกาศภัยเราก็จะเอาเงินของ อบต.ตรงนี้มาใช้ได้ ซึ่งเราใช้ไป 1 ล้านบาท ถือว่าไม่เยอะ” (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559)

ความต่อเนื่องในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลและ ประชาชนจึงเกิดขึ้นจากการขาดอิสระทางการบริหารจัดการเนื่องจากทรัพยากรและเงินอุดหนุน กฎหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเลือกที่จะพึ่งพาโครงสร้างการบริหารจัดการระดับบน (จังหวัด) เพื่อรับ การช่วยเหลือด้านทรัพยากรทางการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ ซึ่งโครงสร้างส่วนบนกำหนด รูปแบบการบริหารจัดการในลักษณะของระบบรวมศูนย์การบัญชาการกล่าวคือระบบนี้จะเป็น ศูนย์กลางของการประสานงานทั้งภายในจังหวัดและภายนอกจังหวัด ศูนย์จะประชุมกันเพื่อหามติการ กระจายความช่วยเหลือลงสู่พื้นที่ซึ่งทำให้เกิดความเป็นระบบ ด้วยจังหวัดทำหน้าที่การควบคุม ทิศทางการกระจายทรัพยากรโดยอิงกับความต้องการขอประชาชนร่วมกับระบบความเป็นธรรมเป็น สำคัญ เช่น การบริจาคของของกลุ่ม NGO จังหวัดโดยศูนย์ปฏิบัติการจะเปรียบเสมือนประตูของการ คัดกรองและจัดสรรว่าหน่วยงานต่างๆควรเข้าสู่พื้นที่ตรงไหนบ้าง และการดำเนินการของทุก หน่วยงานจะปฏิบัติตามภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากศูนย์ ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทน



สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรีที่ว่า “ทุกเช้าเราจะประชุมปรับแผนรายวัน ในที่ประชุมจะมีหน่วยงานราชการ 30-40 หน่วยทั้งหมดทำงานร่วมกัน ทุกฝ่ายจะรู้ว่าต้องไปรับผิดชอบในการกิจใดในแต่ละวัน”(กฤษณ์ สงวนประเสริฐ.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559.; ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) “อย่างการแจกของมีการเอียงกันเรื่องจุดส่งของเราก็ถกเถียงกันจนสุดท้ายเราก็ใช้ความสำคัญและความจำเป็นของประชาชนในขณะนั้น เช่น การดูพื้นที่และความวิกฤติกับการเข้าคิวว่าใครมาก่อนใครมาทีหลัง เราจะให้ความสำคัญเรื่องนี้เป็นจุดในการตัดสินใจก่อนแล้วเราก็จบ พอปฏิบัติก็ราบรื่น อย่างกับกลุ่ม NGO เขาก็ไม่ค่อยใส่ใจเราเรื่องการบริจาคของของเขาเราก็ให้ข้อมูลให้เขาเข้าทำหน้าที่ของตัวเอง ทุกฝ่ายก็สบายใจ อย่างนี้ก็เป็นการบริหารจัดการหน่วยงานเกี่ยวข้องแบบหนึ่ง” (กฤษณ์ สงวนประเสริฐ.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559.; ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) คำสัมภาษณ์ของตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนที่ว่า “เราได้เรือจาก ปภ.มาทั้งหมด 8-9 ลำ ก็ถือว่าพอในระดับหนึ่ง ทรัพยากรอื่นเช่น ข้าวสารอาหาร วัสดุคิบทำอาหาร กุ้งยังชีพ ส่วนวัสดุหุ้มไก่อีกจะมีบริษัทใหญ่ๆมอมมาให้ ปภ. พอเขาได้มาเขาก็แจ้งเราเพื่อถามว่าเราจะเอาวัสดุคิบไหม เขาก็จะส่งมาตามคำขอ” (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์. 12 มีนาคม 2559) อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลยังใช้ระบบการบริหารจัดการแบบเดียวกับจังหวัด คือการกำหนดองค์กรตนเป็นศูนย์กลางในการที่ตัวแสดงอื่นจะเข้าถึงพื้นที่ (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์. 12 มีนาคม 2559) สะท้อนให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนขาดแคลนความพร้อมด้านทรัพยากรการบริหารจัดการและเลือกพึ่งพาจังหวัดตามโครงสร้างการบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวในภาพรวม องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีสถานะเป็นองค์การปฏิบัติปลายทางของจังหวัดในการดำเนินการแก้ไขปัญหาอุทกภัย นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังส่งข้อมูลเพื่อรองรับการปฏิบัติในพื้นที่ท้องถิ่นเองในทางตรง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดโทรศัพท์ถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ข้อมูลเรื่องสถานการณ์น้ำของประตูปางโคมศรีและสั่งการเตรียมพร้อมรับมือ เป็นต้น” (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์. 12 มีนาคม 2559) การควบคุมอย่างใกล้ชิดกันระหว่างผู้บัญชาการสถานการณ์ทั้งสองระดับในการติดต่อสื่อสารยิ่งส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้งสองใกล้ชิดและเกิดความต่อเนื่องมากขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงกลายเป็นสถาบันปลายทางในการกระจายทรัพยากรลงสู่พื้นที่ของจังหวัด รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลยังอาศัยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่อำนาจกฎหมายกำหนดเป็นตัวรักษา

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนสร้างความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องตั้งแต่ในยามปกติโดยสร้างแผนบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเชื่อมโยงกับแผนการบริหารปัญหาภัยพิบัติของจังหวัด ซึ่งแผนจะล้อตามสาระสำคัญของแผนจังหวัดเพื่อให้เกิดการปฏิบัติการร่วมกันได้เมื่อเข้าสู่สถานการณ์ กระทั่งเมื่อปัญหาอุทกภัยเกิดขึ้นในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล เลือกระสานงานและเชื่อมต่อกับทางจังหวัดผ่านทางสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดลพบุรีเนื่องจากทางท้องถิ่นเห็นว่าจังหวัดและสำนักงาน ป.ภ.เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านนี้และมีข้อมูลพร้อมทั้งระบบบริหารจัดการที่เชื่อถือได้เพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากรโดยใช้การสื่อสารทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559) ในส่วนของแผนการปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีความสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการของจังหวัด เนื่องจากจังหวัดและท้องถิ่นสร้างแผนการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยที่สอดคล้องกันตามแนวทางที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและนโยบายด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ถูกกำหนดขึ้นจากส่วนกลาง จังหวัดทำหน้าที่ในการเป็นพี่เลี้ยงกำกับกำกับการจัดทำแผนของท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่จังหวัดกำหนด (กฤษณ์ สงวน ประเสริฐ.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559.; นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559; ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) ซึ่งเมื่อเข้าสู่การเผชิญปัญหาอุทกภัยของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังคงรักษาการปฏิบัติตามแผนเผชิญเหตุของจังหวัดได้ตามที่จังหวัดต้องการทั้งนี้ด้วยเพราะจังหวัดคอยสนับสนุนทรัพยากรด้านการบริหารจัดการและการช่วยเหลือประชาชนให้กับท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง(นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559) ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลจึงรักษาสภาพการปฏิบัติตามจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจึงมีสถานะเป็นองค์การปฏิบัติปลายทางของจังหวัดในการดำเนินการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในแง่ของการรักษาความต่อเนื่องทางการบริหารจัดการ และส่งผลให้ความร่วมมือภายในพื้นที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชนอยู่ในรูปแบบความสัมพันธ์แบบผู้รับ-ผู้ให้ตลอดสถานการณ์ (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559; พิเชษฐ ศิริทรัพย์.สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2559; อารมณ รวบรวม.สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2559.)

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนสร้างระบบความต่อเนื่องในการจัดสรรทรัพยากรให้กับประชาชนในรูปของศูนย์ปฏิบัติจะสร้างระบบตัวแทนกลุ่มประชาชนโดยอาศัยเรือยนต์ซึ่งท้องถิ่นจะเรียกเรือยนต์มาที่ศูนย์กลางอย่างพร้อมเพรียงทุกวันด้วยเงื่อนไขการให้น้ำมันเพื่อใช้

สัญญา เรือยนต์จะทำหน้าที่รับส่งของให้กับประชาชนของกลุ่มตนทุกวันโดยของยังชีพจะจัดสรรตาม รายชื่อของสมาชิกรายบุคคล (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559; พิเชษฐ ศิริทรัพย์. สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2559) ระบบการจัดสรรทรัพยากรจึงมีความเป็นเอกภาพในกระจายทรัพยากร ลงสู่ประชาชนและมีการจัดระเบียบของยังชีพด้วยชื่อ-สกุลบ้านเลขที่เพื่อป้องกันความซับซ้อนในการ รับทรัพยากร โดยที่ตลอดระยะเวลาที่ใช้ระบบจัดสรรนี้องค์การบริหารส่วนตำบลเล่าถึงความ สม่่าเสมอของประชาชนในการมารับของและเติมน้ำมันและตลอดที่ปัญหาดำเนินตัวยู่ไม่มีเรื่อง ร้องเรียนเกี่ยวกับการรับของยังชีพมายังท้องถิ่น (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559; พิเชษฐ ศิริทรัพย์.สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2559) ทำให้ระบบการจัดสรรทรัพยากรยังชีพขององค์การ บริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจึงสะท้อนการควบคุมและความเป็นเอกภาพของระบบได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

#### 4.2.3.2 กฎกติกาและโครงสร้างการบริหารจัดการของเทศบาลนครหาดใหญ่ใน สถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553

สถาบันการบริหารจัดการพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่คือ หลักปฏิบัติที่เกิดขึ้นในช่วง เหตุการณ์อุทกภัย ซึ่งหลักปฏิบัตินี้มาจากอิทธิพลของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตาม โครงสร้างการบริหารจัดการ และการตัดสินใจร่วมกันระหว่างจังหวัดและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและ เทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งเทศบาลนครหาดใหญ่จะรับหลักปฏิบัติเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติการ เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ทั้งนี้สืบเนื่องจากเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญของจังหวัด สงขลาทั้งในแง่ของภูมิศาสตร์ที่ตั้งเป็นจุดระบายน้ำออกสู่ทะเลสาบสงขลาและในแง่รายได้ทาง เศรษฐกิจเป็นจุดตั้งธุรกิจที่เชื่อมโยงทั้งตลาดภายในประเทศกับตลาดต่างประเทศเข้าด้วยกัน(ผกา มาศ ถิ่นพังกา, มปป.) ส่งผลให้ทางจังหวัดจึงให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ เทศบาลนครหาดใหญ่เป็นพิเศษดังจะเห็นได้จากในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ ผู้ว่าราชการ จังหวัดจะเข้าร่วมประชุมร่วมกับนายกเทศมนตรี หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับปัญหา และอำเภอ โดยตลอดเพื่อประเมินสถานการณ์น้ำและตัดสินใจเรื่องเปลี่ยนสีธงเพื่อเตือนภัย หลักปฏิบัติการแก้ไข ปัญหาอุทกภัยของพื้นที่หาดใหญ่จึงมาจากการผสมผสานการมีส่วนร่วมระหว่างจังหวัดและท้องถิ่นทั้ง การตัดสินใจและการปฏิบัติการ (ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558)

หลักปฏิบัติการสำหรับการรับมือกับสถานการณ์ แบ่งได้เป็นสามขั้นตอนตามระยะของสถานการณ์ *ขั้นที่หนึ่งระยะก่อนเกิดภัย* มีการเตรียมความพร้อมหลังจากได้รับการสั่งการจากส่วนกลางมายังพื้นที่ อธิปไตยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะผู้อำนวยการกลางแจ้งเตือนมายังจังหวัดสงขลาเกี่ยวกับข้อมูลของแนวโน้มจะเกิดภัยจากการตรวจสอบสภาพอากาศของกรมอุตุนิยมวิทยา โดยให้ทางจังหวัดเตรียมการ ประกอบด้วย 1) แจ้งเตือนประชาชนผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยผ่านทางระบบสื่อสารในพื้นที่ 2) ผู้ว่าราชการจังหวัดกำชับเจ้าหน้าที่เตรียมรับมือกับสถานการณ์และใช้ประโยชน์จากมิสเตอร์เตือนภัยประจำหมู่บ้านเสี่ยงภัยในการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้กับทางจังหวัด 3) ดำเนินการตามแผนป้องกันภัยของจังหวัด 4) รายงานผลปฏิบัติงานให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทราบภายใน 48 ชั่วโมง(กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553a, โทรสารในราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด่วนที่สุด ที่ มท 0616/ว10723.) เมื่อการแจ้งเตือนถึงจังหวัดสงขลา จังหวัดได้ส่งสารให้กับอำเภอหาดใหญ่ดำเนินการและแจ้งเตือนไปยังท้องถิ่นในพื้นที่ตามที่ส่วนกลางสั่งการ("วิทยุในราชการจังหวัดสงขลา ศาลากลางจังหวัดสงขลา ที่ สข 0034/649 วันที่ 13 ตุลาคม 2553.") เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ซึ่งเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับสารและดำเนินการ ในส่วนของเทศบาลนครหาดใหญ่ได้เตรียมพร้อมรับสถานการณ์โดยทางเทศบาลออกตรวจระดับน้ำท่าของพื้นที่ตลอดและตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกเฉพาะกิจของเทศบาลขึ้น ทำการประชุมเตรียมความพร้อมทั้งเพื่อระดมเครื่องมือและกำลังพล พร้อมกับประเมินขีดความสามารถในการรับมือปัญหาอุทกภัยของเทศบาล นอกจากนี้มีการเตรียมบ้านพี่เลี้ยง เตรียมจุดอพยพ และเตรียมการระดมเครือข่ายภาคประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558) หลักปฏิบัติที่เกิดขึ้นในระยะก่อนเกิดภัยเกิดขึ้นจากการสั่งการจากส่วนกลางแบบบนลงล่างสู่พื้นที่เสี่ยงในการเผชิญปัญหาอุทกภัยการทำงานร่วมกันระหว่างจังหวัดกับเทศบาลนครหาดใหญ่จึงเป็นการประสานลำเลียงข้อมูลจากจังหวัดลงสู่พื้นที่เทศบาลโดยผ่านทางอำเภอ ทำให้หลักการปฏิบัติในระยะก่อนเกิดภัยจึงต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ตามความรับผิดชอบของตนตามการสั่งการของส่วนกลางผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการภัยพิบัติในภาพรวม

*ขั้นที่สองระยะขณะเกิดภัย* จากเหตุการณ์ฝนตกหนักในพื้นที่หาดใหญ่ติดต่อกันสองวัน (30-31 ตุลาคม) ส่งผลให้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2553 ปริมาณของน้ำคลองอู่ตะเภาล้นตลิ่งและไหลเข้าท่วมพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ในช่วงเวลากลางคืน (จรัญ ผ่องนุ่น.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558)

จังหวัดและเทศบาลนครหาดใหญ่ได้บูรณาการแนวทางปฏิบัติการร่วมกันในรูปของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ซึ่งทั้งสองหน่วยต่างตั้งศูนย์ในทั้งสองระดับให้สอดคล้องกันและมีการทำงานร่วมกันระหว่างจังหวัดกับท้องถิ่นโดยตลอด เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้เข้ามาเกี่ยวพันกับการตัดสินใจในการดำเนินการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเทศบาลนครหาดใหญ่ในการตอบสนองสถานการณ์ตลอด (จิระวัฒน์ สุวรรณวงศ์. สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558) รวมถึงจังหวัดยังให้ความช่วยเหลือกับเทศบาลด้านทรัพยากรและเป็นฝ่ายประสานด้านงบประมาณไปยังส่วนกลาง และอย่างการกำหนดแผนการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยของพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่จะได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนการกำหนดแผนจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา(จิระวัฒน์ สุวรรณวงศ์. สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558) เป็นต้น ขณะเดียวกันเทศบาลนครหาดใหญ่ก็เป็นหนึ่งผู้ร่วมการประชุมตัดสินใจของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจจังหวัดเช่นกัน (ไพโร พัฒโน. สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558) ส่งผลให้การกำหนดและการปฏิบัติการตามหลักปฏิบัติการตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากทั้งสองระดับจึงสอดคล้องไปในทางเดียวกัน สามารถประสานงานร่วมกันได้อย่างต่อเนื่อง

ในสถานการณ์เผชิญปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย หลักปฏิบัติจะเกิดขึ้นเพื่อรองรับสถานการณ์ เช่น หลักการใช้ธงแจ้งเตือนสถานการณ์และอพยพประชาชน หลักการปฏิบัติการใช้และเปลี่ยนสีธงในแต่ละครั้งทางเทศบาลจะอาศัยการตัดสินใจระดับสถานการณ์จากศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจระดับจังหวัดซึ่งมีหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับสภาพน้ำ เช่น สำนักชลประทานและ สำนักกุดตุ้มวิทยาในพื้นที่ เทศบาลนครหาดใหญ่ ร่วมประชุมและแลกเปลี่ยนข้อมูลของสถานการณ์ในพื้นที่ และดำเนินการช่วยเหลือและอพยพประชาชนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสีธงตามลำดับ(ไพโร พัฒโน. สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558) หลักการระบายน้ำและการสร้างพื้นที่ทรัพยากรสำรองการอพยพของประชาชน เมื่อมีการระบายน้ำจากคลองอู่ตะเภาและคลองระบายน้ำที่ 1 ทางจังหวัดและเทศบาลต่างร่วมกันถกเถียงและระดมความคิดเห็นของแต่ละฝ่ายในการเปิดประตูระบายน้ำของแต่ละคลองเพื่อการบริหารจัดการ ซึ่งทางท้องถิ่นในฐานะผู้เผชิญสถานการณ์จริงจะสามารถเจรจาต่อรองกับศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจจังหวัดเพื่อการปฏิบัติหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่ของตนได้อย่างเหมาะสมกับสภาพ (ดิเรกฤทธิ์ ทวะกาญจน์. สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558) และหลักการตั้งกระสอบทรายป้องกันน้ำและการจัดการความขัดแย้งกับชุมชน ในระหว่างเร่งการระบายน้ำในพื้นที่ เทศบาลนครหาดใหญ่ได้ดำเนินการตั้งกระสอบทรายเพื่อป้องกันน้ำเข้าถึงพื้นที่สำคัญ เรียกเป็นการกันเพื่อให้เกิดพื้นที่แห้งเพื่อรองรับการอพยพและเยียวยาประชาชนผู้ประสบภัย ซึ่งการกันแบ่งพื้นที่เป็นการทำให้เกิดการ

ความเสียหายเกิดขึ้นกับประชาชนบางกลุ่มและเกิดเป็นความขัดแย้งขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาช่วยเทศบาลในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเทศบาล (จิระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558) หลักปฏิบัติในระยะขณะเกิดภัยได้สะท้อนการทำงานร่วมกันระหว่างทั้งสองส่วน ทำให้ทรัพยากรการบริหารจัดการได้รับการตอบสนองตามความต้องการรวดเร็วและข้อมูลสำหรับการตัดสินใจเพื่อปฏิบัติการจึงได้รับการยอมรับจากฝ่ายพื้นที่ ตลอดจนมีกลไกที่สามารถจัดการความขัดแย้งจบลงได้รวดเร็วส่งผลให้การบริหารจัดการสถานการณ์เกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง

*ขั้นที่สาม ระยะหลังเกิดภัย* เป็นการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยให้สามารถดำรงชีวิตจนกว่าสถานการณ์จะจบลงและฟื้นฟูพื้นที่และประชาชนหลังประสบภัย ซึ่งหลักปฏิบัติในส่วนนี้เน้นการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่มีกำลังพลและมีภารกิจเพื่อการสงเคราะห์เช่น การจัดการขยะหลังน้ำลดโดยความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับทหารจากกองทัพภาคที่ 4 การแจกจ่ายอาหาร ฤกษ์ยังชีพจากหน่วยงานภายนอกที่เข้ามาร่วมสนับสนุนสิ่งของเยียวยาผู้ประสบภัย และการตั้งบ้านพี่เลี้ยงรองรับการอพยพของประชาชน ดำเนินการโดยความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับเครือข่ายภาคประชาชน (จิระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558; ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558) ทำให้หลักปฏิบัติในส่วนนี้จึงไม่เป็นผลผลิตจากการกระชับแน่นในการทำงานร่วมกันระหว่างจังหวัดกับเทศบาลหากแต่เป็นการกำหนดหลักปฏิบัติโดยเทศบาลเป็นส่วนใหญ่และอาศัยการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เป็นเครือข่ายพันธมิตรของเทศบาลมากกว่า

หลักปฏิบัติการของพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ที่เกิดขึ้นจึงยังคงอยู่ภายใต้ร่มของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 และแผนการปฏิบัติการในระดับพื้นที่อย่างเหมาะสมซึ่งเป็นผลจากการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างจังหวัดและท้องถิ่น ร่วมกับตัวแสดงอื่นๆในสถานการณ์

แผนการปฏิบัติการของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยสร้างขึ้นโดยล้อตามแผนป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยในระดับจังหวัดซึ่งล้อจากกรอบของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 แต่เน้นที่การปฏิบัติและการกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลแต่ละฝ่ายร่วมกันให้ชัดเจนมีการแบ่งฝ่ายปฏิบัติตามกระบวนการดำเนินการของภัยพิบัติเช่นเดียวกับแผนในระดับอื่นๆ เนื่องจากแผนของเทศบาลให้ความสำคัญกับการสร้างแผนให้สอดคล้องกับแผนจังหวัด (จรัญ ผ่องนุ่น.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558; จิระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558) ส่งผลให้การเน้นการบูรณาการการทำงานร่วมกันของแต่ละฝ่ายการจัดระเบียบการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายในและภายนอกจึงประสานกันได้อย่างเป็นระบบ ในระดับเทศบาลยังคงให้

ลักษณะของการบูรณาการการทำงานตามแนวทางของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับชาติอยู่และทำให้การประสานการทำงานร่วมกันของแผนตามโครงสร้างการบริหารจัดการแนวตั้ง (ส่วนกลาง-จังหวัด-ท้องถิ่น) จึงเกิดขึ้นได้ ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครหาดใหญ่ที่ว่า “เราทำแผนจากสถานการณ์จริงเอามาสร้างแผน แต่แบ่งเป็นสองแผนคือแผนบริหารจัดการหรือแผนใหญ่ ซึ่งแผนใหญ่จะเป็นแผนที่สร้างขึ้นจากการล้อตามจังหวัด และแผนย่อยหรือแผนจริงเป็นแผนปฏิบัติการของเราจะเน้นการทางหน่วยงานเฉพาะเทศบาลทั้งหมดโดยผูกให้ทรัพยากรอยู่กับตัวบุคคลทำหน้าที่รับผิดชอบ แผนจะบอกเราว่ามีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องยังไงมีกี่หน่วย ทำอะไรกันบ้าง ที่เราทำได้ และในช่วงเหตุการณ์ปี พ.ศ.2553 เราจะประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงานตามแผนตลอด”(จิระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558) และคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาที่ว่า “สำหรับการทำงานของเทศบาลนครหาดใหญ่จะมีแนวทางการปฏิบัติอยู่แล้วเพราะเขาทำแผนสำหรับการบริหารจัดการไว้ทุกปี”(จริญผ่องนุ่น.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558)

อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่ร่วมกันของตัวแสดงในสถานการณ์แม้ว่าจะมีแผนปฏิบัติการกำกับพฤติกรรมของแต่ละหน่วยงานก็ตามแต่ที่ว่าหน่วยงานที่เข้ามาทำงานร่วมกันไม่ได้อยู่ในระบบกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แบบเดียวกัน ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ปฏิบัติการจากส่วนงานตน เนื่องจากไม่เข้าเกณฑ์ของระเบียบราชการ การทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่างๆในพื้นที่ที่เป็นประเด็นสำคัญได้แก่ การตั้งคณะทำงานด้านวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์น้ำและประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนภัยจากอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม ประจำปี 2553 ขึ้น เพื่อวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์น้ำและประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนข้อมูลสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดตามความเห็นชอบของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา โดยมีตัวแสดงที่สำคัญได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักชลประทานที่ 16 ผู้อำนวยการโครงการชลประทานจังหวัดสงขลา ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 อธิการบดีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ผู้อำนวยการกิจการพลเรือนกองทัพเรือภาคที่ 2 ประชาสัมพันธ์จังหวัด ป้องกันจังหวัด ผู้อำนวยการแขวงทางสงขลา ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 สงขลา ผู้อำนวยการศูนย์ความปลอดภัยคมนาคมสงขลา ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ นครสงขลา เมืองคอหงส์ เมืองคลองแห เมืองควนลัง ตำบลเขารูปช้าง ตำบลพะวง ตำบลน่าน้อย ผู้อำนวยการศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออกสงขลา หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา จำนวนคณะทำงานรวมทั้งสิ้น 23 คน ("คำสั่งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา ที่ 2725/2553 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานด้านวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์น้ำและการประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนภัยจากอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มจังหวัดสงขลา ประจำปี

2553. ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2553. ") แต่ทว่าคณะทำงานยังไม่ได้ประชุมครั้งที่ 1 ที่กำหนดไว้วันที่ 2 พฤศจิกายน 2553 เนื่องจากน้ำทะเลลึกเข้าพื้นที่เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2553 เวลา 21.00 น. โดยประมาณ ทำให้การปฏิบัติการของคณะทำงานดังกล่าวไม่เกิดขึ้น แต่ทุกฝ่ายต่างให้ความร่วมมือในการทำหน้าที่ต่อด้วยการหันไปร่วมปฏิบัติการไปด้วยกันตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานตนเอง(เจริญ ผ่องนุ่น.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558) ส่งผลให้การทำงานร่วมกันของแต่ละฝ่ายจึงไม่ได้เกิดขึ้นจากเงื่อนไขการบูรณาการในรูปแบบคณะทำงานตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาที่ว่า “ช่วงก่อนเกิดภัยเราทำการเตือนภัยโดยมีคณะกรรมการวิเคราะห์สถานการณ์น้ำ แล้วเรามีคณะกรรมการย่อยอยู่คือมีสำนักงานอุตุวิทยามหาวิทยาลัยสงขลา เป็นเลขานุการ มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นผู้ช่วยเลขานุการ มีสำนักทรัพยากรน้ำ สำนักชลประทาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในปีนั้นเราตั้งคณะกรรมการแล้วเราประชุมไม่ทัน สถานการณ์เกิดก่อนเลยไม่มีข้อมูลจากคณะทำงานที่เราตั้งไว้ น้ำมาถึงพื้นที่ตอน เวลา 21.00 น. วันที่ 1 พฤศจิกายน 2553 แล้วพอน้ำมากรรมการก็ประชุมไม่ทัน ต่างฝ่ายก็ต่างเข้าช่วยเหลือสถานการณ์ โดยใช้ระเบียบข้อกำหนดของตนเอง เช่น ท้องถิ่นก็ใช้ของท้องถิ่น จังหวัดอำเภออยู่ด้วยกัน”(เจริญ ผ่องนุ่น.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558)

แต่กระนั้นเมื่อสถานการณ์ได้ดำเนินขึ้นคณะทำงานดังกล่าวได้เริ่มทำงานพร้อมกับสถานการณ์ ซึ่งการตัดสินใจกำหนดหลักปฏิบัติในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่จะมาจากมติของคณะกรรมการตัดสินใจร่วมกันของคณะทำงานประเมินสถานการณ์น้ำซึ่งทางท้องถิ่นเห็นเป็นประโยชน์เนื่องจากช่วยให้การตัดสินใจครอบคลุมปัญหาและมีมุมมองที่รอบด้านมากขึ้น คณะทำงานชุดนี้ประกอบด้วย ส่วนราชการ จังหวัดที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทุกภัย ทหารเรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบภัย มหาวิทยาลัยในพื้นที่ โดยแต่ละฝ่ายต่างมีชุดข้อมูลเกี่ยวกับสภาพสถานการณ์ของตนเองและนำมาเจรจาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในพื้นที่การตัดสินใจ ซึ่งจังหวัดมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคณะทำงานด้วยการถือครองข้อมูลเทคนิคด้านการบริหารจัดการน้ำ การควบคุมระบบคลองระบายน้ำในพื้นที่ สถิติปริมาณสภาพน้ำท่า เป็นต้น ทำให้ทิศทางการบริหารจัดการปัญหาผ่านการตัดสินใจกำหนดหลักปฏิบัติจึงอิงอยู่กับข้อมูลในระดับจังหวัด ฝ่ายพื้นที่อย่างเทศบาลก็รับการตัดสินใจรับหลักการในที่ประชุมด้วยการตระหนักถึงประสิทธิภาพของการตัดสินใจร่วมกันระหว่างตัวแสดงและประโยชน์ในการสื่อสารกับสังคม จึงรับหลักการมาประยุกต์ใช้การรักษาพื้นที่ของตนเองด้วยกลวิธีภายใต้เงื่อนไขการปฏิบัติของคณะทำงาน (ดิเรกฤทธิ์ ทวีกาญจน์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558) ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครหาดใหญ่ที่ว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนั้น เราเตรียมการตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุและหลังเกิดเหตุ เราประชุมเตรียมความพร้อมทั้ง เครื่องมือ กำลังพล เราก็ประเมินสภาพว่าเรารับมือได้แค่ไหน แล้วถ้ามากกว่านั้นเราจะทำอย่างไร และจะเกิดอะไรขึ้น ดำเนินการไปเป็นลำดับๆ มีการเตรียมบ้านพี่เลี้ยง เตรียมจุดอพยพ มีศูนย์อำนวยความสะดวก มีเครือข่ายภาคประชาชนและหน่วยงาน



ภายนอก มีการประสานทหารตำรวจ มาช่วย มีคณะกรรมการจัดการน้ำมาประเมินสถานการณ์น้ำ จากจังหวัด มีหน่วยงานภายนอกเช่น ผวจ. กรมชลประทาน กรมอุตุนิยมวิทยา กรมทรัพยากรน้ำภาคใต้ฝั่ง ตะวันออก ม.สงขลลา ทศ.น. หาดใหญ่ มาประเมินสถานการณ์น้ำและตัดสินใจเรื่องเปลี่ยนสีธง ซึ่งถ้า ปล่อยให้ท้องถิ่นทำเองลำพังอาจเกิดความเสี่ยงที่จะไม่รอบคอบและเกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจได้ คณะประเมินสถานการณ์น้ำจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่จะช่วยตัดสินใจและตัดกระแสข่าวลือต่างๆได้ เพราะเป็นทางการ เพราะต้องยอมรับว่าโซเชียลมีเดียเยอะมาก” (ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558)

หลักปฏิบัติการจากที่ประชุมกองอำนวยการจังหวัดได้สร้างเงื่อนไขการระบายน้ำที่โดยเลือก เปิดประตูระบายน้ำที่ละบาน และกำหนดการเปลี่ยนสีธงแจ้งเตือนภัยด้วยเหตุผลความเคร่งเครียด กัดดันของปัญหาที่ชัดเจนของปัญหาที่จะเกิดขึ้นทำให้ข้อจำกัดด้านเวลาสำหรับการอพยพของ ประชาชนจึงเกิดขึ้นตามมา ทางเทศบาลซึ่งมุ่งรักษาความปลอดภัยของประชาชนเป็นเป้าหมายหลักได้ ค้นหาวิธีการช่วยเหลือประชาชนจากพื้นที่ประสบภัยโดยการตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว และบ้านพี่เลี้ยงใน จุดที่ยากแก่การเคลื่อนย้ายเพื่อให้ประชาชนมีความสามารถในการดำรงชีวิตได้ในสถานการณ์ (ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558; รัชณี ชิวทวีทรัพย์.สัมภาษณ์, 23 มีนาคม 2559) จึงแสดงให้เห็นขีดความสามารถของเทศบาลในการรับเงื่อนไขของโครงสร้างการบริหารจัดการในระดับจังหวัด มาเป็นเงื่อนไขของการบริหารจัดการและสามารถในการช่วยประชาชนได้ภายใต้ข้อจำกัดนั้น คำ สัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครหาดใหญ่ที่ว่า “ทางท้องถิ่นก็ได้เตือนทางชลประทานถึงว่า สถานการณ์เริ่มแย่น่าจะรีบพร่องน้ำนะจากการสังเกตของพื้นที่เรา แต่อย่างไรก็ดีที่ทุกฝ่ายก็ทำงาน ได้รวดเร็วทำให้เราอพยพได้ทัน ความเสียหายเกิดขึ้นได้น้อยเพราะประชาชนอพยพทัน”(ไพโร พัฒโน. สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558) ซึ่งประชาชนในพื้นที่ต่างก็ให้ข้อมูลไปในทิศทางสอดคล้องกับ เทศบาลที่ว่ามีการเตรียมพร้อมช่วยเหลือประชาชนก่อนที่สถานการณ์วิกฤติจะเกิดขึ้น คำสัมภาษณ์ ของตัวแทนประชาชนที่ว่า “ศูนย์น้ำท่วมมาจากเทศบาลนครหาดใหญ่ เราเรียกบ้านพี่เลี้ยง เป็นอีก ส่วนหนึ่งของศูนย์หลัก ซึ่งการทำบ้านพี่เลี้ยงเทศบาลนครหาดใหญ่จะเรียกประธานชุมชนมาเพื่อ สอบถามว่าพร้อมรับการอพยพหรือไม่ ถ้าเลือกที่ได้เทศบาลก็จะเอาอาหารแห้งมาตั้งไว้ ทาง เทศบาลก็จะพาคำนวณสิ่งของก่อนคือ ธงเหลืองก็จ่ายของ แต่บางที่แค่ธงเขียวก็จ่ายแล้ว คือบ้านพี่ เลี้ยงเป็นแหล่งรวมชาวบ้าน จะกี่คนก็คนก็ว่ากันไป”(รัชณี ชิวทวีทรัพย์.สัมภาษณ์, 23 มีนาคม 2559)

ลักษณะของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่จึงเป็น สถาบันที่เชื่อมโยงบูรณาการตัวแสดงและทรัพยากรในทุกระดับเข้าร่วมดำเนินการและการยอมรับ

กติกากลางในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันทำให้การตัดสินใจเพื่อรับมือกับสถานการณ์จึงเกิดประสิทธิภาพจากการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างตัวแสดง

แผนปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจากกองอำนวยการจังหวัดและจากเทศบาลนครหาดใหญ่มีโครงสร้างทางการบริหารจัดการปัญหามีลักษณะที่คล้ายคลึงกันทั้งในระยะก่อนเกิดภัยและขณะเกิดภัยตลอดจนถึงระยะหลังเกิดภัย แม้ว่าในช่วงระหว่างการปฏิบัติการจะมีปัจจัยตามสถานการณ์เข้ามาแทรกแซงก็ตาม จนเรียกได้ว่าโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติของเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นโครงสร้างการบูรณาการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เป็นตรรกะของเกมทำให้รูปแบบของการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างตัวแสดงในปัญหาภัยพิบัติจึงมุ่งไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง-ภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น กล่าวคือในพื้นที่การบริหารจัดการนั้นจังหวัดกับท้องถิ่นเป็นตัวแสดงสำคัญในการกำหนดการตัดสินใจโดยมีส่วนกลางสนับสนุนทรัพยากร การตัดสินใจกำหนดการบริหารจัดการทั้งสองตัวแสดงเกิดขึ้นในรูปแบบของการเจรจาและแสดงการต่อสู้กันในทางข้อมูล แต่ในที่สุดการตัดสินใจยังอิงกับจังหวัด ซึ่งท้องถิ่นยอมรับการตัดสินใจดังกล่าวด้วยเหตุผลของความรับผิดชอบของตนต่อพื้นที่และเป็นผลให้เทศบาลศูนย์เสียความเป็นอิสระในการกำหนดการบริหารจัดการพื้นที่ตนเองหันมาใช้วิธีการปรับตัวเพื่อรับสถานการณ์ที่จะเกิดจากผลกระทบจากการตัดสินใจของจังหวัด โดยพิจารณาผ่านกระบวนการบริหารจัดการพื้นที่ที่เทศบาลนครหาดใหญ่

ระยะก่อนเกิดภัยโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ เทศบาลนครหาดใหญ่ได้ทำหน้าที่เตรียมพร้อมรับมือกับปัญหาตามแนวทางโครงสร้างซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (เจริญ ผ่องนุ่น.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558) มีการทำหน้าที่ตรวจสอบสภาพน้ำท่า มาตรฐานระดับน้ำ แจ้งข้อมูลข่าวสารแลกเปลี่ยนกับทางจังหวัด เตรียมพร้อมบุคลากรเพื่อปฏิบัติการและเตรียมวางแนวทางการรับมือกับปัญหา (ดิเรกฤทธิ์ ทวะกาญจน์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558) รวมถึงการเตรียมนวัตกรรมบ้านพี่เลี้ยงซึ่งเราตั้งขึ้นตั้งแต่ในระยะก่อนเกิดภัยเพื่อรองรับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ลำบากในการอพยพมาที่ศูนย์พักพิง ซึ่งการตั้งบ้านพี่เลี้ยงเป็นการสร้างจำนวนการรองรับประชาชนที่มากขึ้นมากกว่าการเตรียมการตามแผนตามโครงสร้างการบริหารจัดการ แต่ทว่าเป็นกิจกรรมที่มุ่งเป้าหมายเดียวกันคือการเตรียมพร้อมการช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบภัยในพื้นที่ยากแก่การเข้าถึงเมื่อเข้าสู่สถานการณ์จริง ซึ่งการตั้งบ้านพี่เลี้ยงเป็น นวัตกรรมที่ท้องถิ่นจัดทำเองลำพังที่ทางโครงสร้างการบริหารจัดการในระดับจังหวัดรับรู้ถึงการดำเนินกิจกรรมนี้

(จรัญ ผ่องนุ่น.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558; ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558)

โครงสร้างการบริหารจัดการในระยะก่อนเกิดภัยยังคงการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่าง ส่วนกลาง จังหวัด และเทศบาลตามโครงสร้างแนวดิ่ง มีการประสานงานแบบบนลงล่างและล่างขึ้นบน ด้วยการประสานข้อมูลและแนวการปฏิบัติในพื้นที่เพื่อให้จังหวัดที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของ ท้องถิ่นรายงานส่วนกลางต่อไปหลังจากที่ส่วนกลางสั่งการลงมาที่จังหวัดให้เตรียมความพร้อม

ระยะขณะเกิดภัยแม้ว่าข้อมูลที่ทางเทศบาลได้รวบรวมข้อมูลและการเตรียมพร้อมที่ทาง เทศบาลได้สร้างไว้จะถูกเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมและชักนำของหน่วยงาน เชี่ยวชาญด้านน้ำอย่างตัวแทนกรมชลประทานในพื้นที่ที่อยู่ในรูปของคณะทำงานประเมินสถานการณ์ ๓ ที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อช่วยสนับสนุนการตัดสินใจให้กับกองอำนาจการจังหวัด แต่กระนั้นก็ตามเทศบาล นครหาดใหญ่ก็สามารถดัดแปลงแนวทางการเตรียมพร้อมให้เข้าสู่การปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลัก ปฏิบัติในระดับจังหวัด เช่น การสร้างบ้านพี่เลี้ยงของเทศบาลได้ช่วยรองรับการอพยพในสถานการณ์ที่ ดำเนินการอย่างรวดเร็วจากผลกระทบการเสนอรูปแบบการเปิดประตูระบายตามแนวทางของฝ่าย ชลประทาน และการตัดสินใจเปลี่ยนสิ่งของที่ล่าช้าของคณะกรรมการระดับจังหวัด เป็นต้น แต่ไม่อาจ ทำให้การประสานการทำงานร่วมกันระหว่างทุกฝ่ายเสียไปยังคงรักษาการบูรณาการการทำงาน ร่วมกันไว้ได้อย่างเหมาะสมตามโครงสร้างการบริหารจัดการที่กำหนดไว้ตั้งแต่ต้นอยู่

ระยะหลังเกิดภัย การฟื้นฟูเยียวยว่าเป็นภารกิจที่ทางเทศบาลดำเนินการเป็นหลักภายใต้ โครงสร้างการบริหารจัดการตามแผนภายใต้งบประมาณที่ทางส่วนกลางจัดสรรให้ เช่น การจ่าย ค่าชดเชยให้ครัวเรือนละ 5,000 บาท ซึ่งทางเทศบาลจะอาศัยโครงสร้างเดิมคือจังหวัด (ผ่านทาง สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา) ลำเลียงข้อมูลความต้องการไปยังส่วนกลาง หรืออย่างการเก็บขยะและฟื้นฟูพื้นที่ทางเทศบาลได้อาศัยความร่วมมือจากกองทัพภาคที่ 4 เป็นต้น หรืออย่างเช่นการเยียวยาบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยด้วยถุงยังชีพ อาหารกล่อง เครื่องอุปโภคบริโภค ต่างๆ ทางเทศบาลดำเนินการภายใต้งบประมาณของหน่วยงานตนเองเป็นหลักทำให้ในส่วนนี้เทศบาล จะทำหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ หากแต่จะถูกกำกับด้วยจังหวัดเมื่อประชาชนผู้ประสบภัยไม่ได้รับการ ดูแล ซึ่งประชาชนจะร้องเรียนโดยตรงมายังจังหวัดซึ่งทางจังหวัดเองเลือกที่จะเข้าไปช่วยเหลือ ประชาชนมากกว่าการลงโทษเทศบาลในความผิดพลาด การทำหน้าที่ของแต่ละฝ่ายในส่วนหลังเกิด ภัยจึงยังดำเนินร่วมกันต่อไปได้จนสถานการณ์สิ้นสุดลง (จีระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558)

ในแง่ของการกำกับดูแลตัวแสดงในการปฏิบัติการ การควบคุมความรับผิดชอบของตัวแสดง ในภาพรวมได้อาศัยตัวแสดงที่ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการในสถานการณ์เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งในพื้นที่ เทศบาลหาดใหญ่ นั้นถูกกำกับกับการปฏิบัติหน้าที่โดยศูนย์อำนาจการจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ประธาน ศูนย์จะกำกับกับการทำหน้าที่ของเทศบาลโดยให้เทศบาลเป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการการ ตัดสินใจระดับจังหวัดเพื่อร่วมคิดร่วมรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของตนในพื้นที่ตามแนวทางที่ ระเบียบคำสั่งการได้กำหนดและดำเนินการกำกับกับการทำหน้าที่ของทุกฝ่ายด้วยระเบียบราชการ (เจริญ ฝ่องุ่น.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558) ขณะเดียวกันเทศบาลก็ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ในหน่วยงานและเครือข่ายด้วยอำนาจของนายกเทศมนตรีร่วมกับระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้า พนักงาน (การละเว้นหน้าที่ถือเป็นความผิดในการปฏิบัติ) ซึ่งจะสั่งการโดยตรงและตรวจสอบการ ทำงานด้วยตนเองอย่างสม่ำเสมอพร้อมกับให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ประสภักย์คอยพกรอบคร้วมอยู่ที่ศูนย์ พักพิงของเทศบาลเพื่อความปลอดภัยและลดความกังวลของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้การ ปฏิบัติการของตัวแสดงทั้งในระดับจังหวัดและเทศบาลจึงดำเนินการร่วมกันพร้อมเพียง การควบคุม ตัวแสดงในการปฏิบัติการในพื้นที่นั้นมีทั้งการควบคุมภายในของเทศบาลเอง ซึ่งเทศบาลจะให้ ความสำคัญกับความสม่ำเสมอในการทำหน้าที่โดยทางนายกเทศมนตรีจะควบคุมเจ้าหน้าที่ของตน โดยตรง ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครหาดใหญ่ที่ว่า “ความสำคัญของแผนอยู่ที่ว่างานส่วน ไหนใครรับผิดชอบ หัวหน้าจะคอยรายงานให้เจ้าหน้าที่ไป ถ้ามีความลุล่วงก็จะโดนกรรมการของ ท้องถิ่นเราสอบสวน และเราปรับแผนทุกปีเพื่ออัปเดตข้อมูลปีต่อปี ซึ่งมันช่วยให้เรารัดกุมในการ ทำงานมากขึ้นเพราะเราประสานงานกับทุกคนได้เลย เช่น นายกโทรสั่งการได้เลย ซึ่งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ หน้าที่ของตนทุกคน”(เจริญ ฝ่องุ่น.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558) การควบคุมเช่นนี้ทางเทศบาลมอง ว่าเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากท้องถิ่นมาจากการตัดสินใจเลือกของประชาชน ทำให้การปกป้องประชาชน เกี่ยวพันกับความรับผิดชอบทางการเมืองของเทศบาลโดยตรง (ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558)

#### 4.2.3.3 กฎกติกาและโครงสร้างการบริหารจัดการของเทศบาลนครปากเกร็ดใน สถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554

สถาบันการบริหารจัดการพื้นที่ปากเกร็ดคือหลักปฏิบัติที่เกิดขึ้นในช่วงเหตุการณ์อุทกภัย หลักปฏิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ดเกิดจากการตัดสินใจของนายกเทศมนตรีร่วมกับคณะผู้บริหาร

ของเทศบาลในวงจำนวนประมาณ 8-10 คน เนื่องจากในระยะที่เกิดภัยนั้นเทศบาลประสบกับปัญหาที่เกิดขึ้นเหนือการคาดการณ์และเรื่องการประสานความช่วยเหลือด้านข้อมูลจาก ศปภ.ส่วนกลาง ทำให้เทศบาลปากเกร็ดตัดสินใจปรับโครงสร้างการบริหารจัดการจากโครงสร้างเดิมตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับที่วางไว้ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2553-2557 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี และแผนฉุกเฉินการป้องกันน้ำท่วมและโครงสร้างชั่วคราวคือข้อสั่งการของ ศปภ.ในแนวตั้ง ไปสู่โครงสร้างใหม่ที่นายกเทศมนตรีและผู้บริหารได้ปรับเปลี่ยนรายละเอียดของหลักการบริหารจัดการปัญหาจากการประเมินสถานการณ์ของหน่วยงานเองจากแรงบีบคั้นของปริมาณน้ำที่เริ่มไหลเข้าสู่พื้นที่และประสบภัยขยายจำนวนมากขึ้น

ในการบริหารจัดการพื้นที่ปากเกร็ดมีการเปลี่ยนแปลงหลักปฏิบัติในโครงสร้างแนวตั้งจากเดิมใช้แผนปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 คือแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ไปสู่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 คือ ศปภ.ทำให้สาระสำคัญของหลักการปฏิบัติโดยทั่วไปแตกต่างกัน การสร้างหลักปฏิบัติของเทศบาลนครปากเกร็ดในแบบแรกมีการเชื่อมโยงกับโครงสร้างการบริหารจัดการแนวตั้งด้วยแผนปฏิบัติการในแต่ละระดับจะสอดคล้องกันโดยการกำกับจัดทำแผนของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดมีการบูรณาการการทำงานร่วมกับคณะกรรมการในระดับจังหวัดและคณะกรรมการในระดับส่วนกลางด้วยโครงสร้างคณะกรรมการตามแผนซึ่งกำหนดให้ท้องถิ่นต้องมีแผนเพื่อร้อยเรียงการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่น ("แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและวาตภัย จังหวัดนนทบุรี ประจำปี 2554 สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558.")

ทางเทศบาลปากเกร็ดตัดสินใจใช้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของท้องถิ่นตนในระยะการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากร เช่น การทำแนวกันน้ำ กระสอบทราย เป็นต้น และตัดสินใจปฏิเสธการรับหลักปฏิบัติทั่วไปที่ทาง ศปภ.ออกมาตรการใช้ควบคุมสถานการณ์เนื่องจากในมุมมองของเทศบาลเห็นว่าการรอรับข้อมูลและคำสั่งจาก ศปภ.เพื่อปฏิบัติตามแผนนั้นสร้างความล่าช้าในการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ และไม่อาจตัดทอนปริมาณน้ำที่ไหลเข้าพื้นที่อย่างต่อเนื่องได้ อีกทั้งทางเทศบาลไม่ได้มองว่าการตัดสินใจปฏิเสธหลักปฏิบัติของ ศปภ.จะเป็นเรื่องผิดแต่อย่างใดเพราะเทศบาลเน้นการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่เป็นเป้าหมายมากกว่าเคารพต่อการสั่งการที่อาจส่งผลให้

เกิดอันตรายกับประชาชนในพื้นที่ได้หากล่าช้าในการปฏิบัติ ส่งผลให้การควบคุมสั่งการตามแนวทางของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งมีความเป็นระบบราชการสูงไม่อาจควบคุมการทำงานของเทศบาลนครปากเกร็ดได้ทั้งในแง่ของการควบคุมอิสระและการปฏิบัติงานขององค์กรดังกล่าวแต่ทว่าทางเทศบาลเน้นการปฏิบัติการเพื่อสร้างการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ซึ่งความช่วยเหลือประชาชนนั้นเป็นการตระหนักร่วมกันของเทศบาลที่จะดำเนินการ (นิรันดร์ เปิดชั้น. สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558)

ในส่วนของเทศบาลนครปากเกร็ดภายหลังปฏิเสทหลักปฏิบัติจาก ศปภ.แล้วนั้น การดำเนินการเป็นไปตามแผนปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจากวงการตัดสินใจจำกัดอยู่ด้วยตัวแสดง ประมาณ 10 คน ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนงานภายในเทศบาลและคณะผู้บริหารทำให้ความแตกต่างของตัวแสดงในการประชุมจึงน้อย อีกทั้งแผนการบริหารจัดการสถานการณ์ในระดับชาติหรือ ศปภ. ไม่อาจตอบสนองความต้องการของเทศบาลในด้านข้อมูลน้ำและการประเมินสถานการณ์ได้ทำให้การปฏิบัติการของเทศบาลจึงมีการเปลี่ยนแปลงตามทรัพยากร และอาศัยทักษะและทรัพยากรของนายกเทศมนตรีเทศบาลในการปฏิบัติการทั้งในด้าน งบประมาณ สิ่งของ ความสัมพันธ์ที่นำไปสู่การสนับสนุนเครื่องมืออุปกรณ์ และถูงยังชีพเป็นต้น ซึ่งข้อเสนอของเทศบาลที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแผนการปฏิบัติการในแง่ของสาระสำคัญของการปฏิบัติเช่นรูปแบบการประสานงานใช้โทรศัพท์ การให้นายกเทศมนตรีตัดสินใจในทุกสถานการณ์ ซึ่งทั้งหมดเกิดขึ้นจากเหตุผลของการรักษาพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดให้อยู่รอดในสถานการณ์ โดยที่เทศบาลค่อนข้างจะมีอิสระในการเปลี่ยนแปลงแผนเพราะด้วยการกำกับของโครงสร้างการบริหารราชการได้กำหนดรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระจากส่วนกลางในระดับหนึ่งทั้งนี้ด้วยความสามารถในการหาทรัพยากร (ศรีนทิพย์ เรี่ยวแรง. สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2556) แผนปฏิบัติการที่มีศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเทศบาลนครปากเกร็ดคือ สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ทำให้โครงสร้างจากแผนปฏิบัติการได้รับความสำคัญในฐานะกรอบในการกำหนดหน้าที่ทางการบริหารจัดการ โดยในกรณีนี้โครงสร้างทางการบริหารจัดการปัญหามีด้วยกันสองลักษณะและทั้งสองทำหน้าที่กำกับตัวแสดงให้ปฏิบัติในลักษณะที่แตกต่างกัน

โครงสร้างการบริหารจัดการแบบบูรณาการ เป็นโครงสร้างที่ทางเทศบาลได้เตรียมการไว้ล่วงหน้าตาม

ข้อกำหนดของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 โดยเทียบเคียงรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 เป็นกรอบแนวทางในการบริหารจัดการปัญหา กล่าวคือมีการกำหนดภารกิจในแต่ละด้านและเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบการทำงานในส่วนต่างๆเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการประสานงาน

เมื่อพื้นที่ประสบกับปริมาณน้ำไหลเข้าสู่พื้นที่ (ศรินทิพย์ เรียวแรง.สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2556) แผนปฏิบัติการของ ทน.ปากเกร็ด ล้อตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ประกอบด้วย 1) ตั้งหน่วยเฝ้าระวัง 24 ชม. 2) ตั้งทีมประชาสัมพันธ์เพื่อทำความเข้าใจกับชุมชนในพื้นที่ 3) หน่วยสนับสนุนวัสดุเครื่องมือ เทคนิค 4) หน่วยบรรเทาทุกข์ 5) ศูนย์ฟื้นฟูผู้ประสบภัย 6) สร้างหน่วยบรรเทาภัยฉุกเฉินในสภาวะวิกฤติ 7) ตั้งหน่วยส่วนร่วมชุมชน 8) หน่วยติดตามและประเมินข้อมูลน้ำว่าเท่าไร เกิดผลอย่างไร เพื่อแจ้งเตือนและทำการแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว (พนาริ กิมฮู.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556) จากคำสัมภาษณ์จะพบว่าโครงสร้างการบริหารจัดการตามแผนรูปแบบนี้จะทำหน้าที่ให้การประสานงานกันขึ้นทั้งในหน่วยงานภายในเทศบาลกับประชาชนเองและประสานงานกับโครงสร้างในแนวตั้งเป็นไปได้ง่ายและต่อเนื่อง ดังคำสัมภาษณ์ของ หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรีที่ว่า “เราใช้อำนาจจากพระราชบัญญัติตั้งแต่กระบวนการก่อนเกิดภัยเพื่อเตรียมความพร้อม อย่างกรมอุตุนิยมวิทยาแจ้งเตือนว่าจะมีฝนตกหนักในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี ทางสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยได้มีการแจ้งเตือนไปยังอำเภอ และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกที่ เพื่อให้แจ้งเตือนประชาชน และอีกกรณีอย่างการระบายน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยาก็มีการแจ้งเตือนจากสำนักชลประทานที่ 12 มายังจังหวัดและนำไปสู่การแจ้งเตือนว่าเราในฐานะพื้นที่ลุ่มจะได้รับผลกระทบเราก็จะแจ้งเตือนไปยังอำเภอและท้องถิ่นอีกหนึ่งรอบ”(เอกภพ จันทร์เพ็ญ.สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2558.)

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของตัวแทนจากเทศบาลนครปากเกร็ดในแง่การใช้อำนาจจากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเพื่อตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจระดับเทศบาลสำหรับทำหน้าที่รองรับการประสานงานในพื้นที่เช่นกัน(พนาริ กิมฮู.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556) โครงสร้างการบริหารจัดการลักษณะนี้จึงเป็นประโยชน์ในการประสานทรัพยากรและข้อมูลการตัดสินใจให้กับเทศบาลแต่ทว่าเมื่อพื้นที่เทศบาลเริ่มเผชิญกับปัญหาปริมาณน้ำไหลเข้าพื้นที่ที่กลับกลายเป็นว่าแผนดังกล่าวไม่ถูกนำไปใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพสำหรับการปฏิบัติเนื่องจากไม่ตอบสนองความต้องการของสถานการณ์ เช่น ข้อมูลปริมาณน้ำท่า การเบิกจ่ายทรัพยากรให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ (นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558; พนาริ กิมฮู.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556)

โครงสร้างการบริหารจัดการแบบควบคุมสั่งการ เมื่อมีการเปลี่ยนจากการใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 มาเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และมีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในแต่ละระดับ (ศปภ.ในส่วนกลางและจังหวัด) เพื่อรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการเนื่องจากปัญหาอุทกภัยเริ่มใกล้ชิดกับ

กรุงเทพมหานครมากขึ้น และเพื่อให้พื้นที่จังหวัดนนทบุรีดำเนินการไปในทิศทางตามที่ ศปภ.กำหนด ให้ดำเนินการในภาวะเร่งด่วนและรับคำสั่งการปฏิบัติเพื่อดำเนินการในภาวะเร่งด่วนและรับคำสั่งจาก ศปภ. ซึ่งการแบ่งโครงสร้างการปฏิบัติงานใหม่โดยอาศัยหน่วยงานของหลักของจังหวัด อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการศูนย์ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเป็นที่ปรึกษา ฝ่ายการปฏิบัติอยู่ในการกำกับของรองผู้ว่าราชการจังหวัด ฝ่ายอำนวยการร่วมอยู่ในการกำกับของผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนนทบุรี (มีเจ้ากรมพลาธิการทหารบกเป็นฝ่ายสนับสนุนในพื้นที่) และฝ่ายเลขานุการอยู่ในกำกับของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด การเปลี่ยนแปลงการจัดโครงสร้างและหน่วยงานใหม่หวังให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบราชการปกติเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การเบิกจ่ายทรัพยากรของแต่ละหน่วยงานและอาจช่วยควบคุมสั่งการตัวแสดงหลักที่เกี่ยวข้องได้มากขึ้น("คำสั่งจังหวัดนนทบุรีที่ 1904/2554. เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจังหวัดนนทบุรี(ศปภ.จ.นนทบุรี)", 2554)

เทศบาลนครปากเกร็ดในฐานะท้องถิ่นที่ประสบภัยร่วมเป็นกรรมการในศูนย์ให้ช่วยเหลือพื้นที่ ความเสียหายผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัยจังหวัดนนทบุรี (ศูนย์ พย.จังหวัดนนทบุรี) ผู้นำนักของสถาบันทางการบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดจึงปรับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรีมาอยู่ในรูปขอศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยจังหวัดนนทบุรี กล่าวอีกนัยหนึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนรูปแบบกติกาทางการบริหารจัดการเดิมไปสู่การให้องค์กรปฏิบัติอย่าง ศปภ.เป็นตัวกำหนดการปฏิบัติการ ส่งผลให้รูปแบบของโครงสร้างทางการบริหารจัดการจึงเปลี่ยนแปลงตัวแสดง ภารกิจหน้าที่ และรูปแบบการประสานงานในแนวตั้งของโครงสร้าง เมื่อเข้าสู่สภาวะวิกฤติ ปริมาณน้ำเริ่มทะลักเข้าสู่พื้นที่ ทางเทศบาลได้อาศัยโครงสร้างดังกล่าวในการประสานข้อมูลกับทาง ศปภ.กลาง ซึ่งไม่ได้รับการให้ข้อมูลจากทาง ศปภ.ทำให้เทศบาลแยกโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ตนเองจากภาพรวมและใช้การบริหารจัดการตามสถานการณ์ และข้อมูลที่ต้องถิ่นสามารถหาได้เองจากเครือข่ายตน เจ็อนไขสำคัญของการทำหน้าที่ของโครงสร้างการบริหารจัดการในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดจึงไม่ตั้งอยู่บนกฎหมาย ระเบียบ และอำนาจจากโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวตั้งจากเหตุผลข้างต้น และกำหนดโครงสร้างขึ้นใหม่ตามดุลยพินิจผู้นำและขีดความสามารถของเทศบาลในการบริหารจัดการพื้นที่ของท้องถิ่นตนเอง(นิรันดร เปิดชั้น. สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558; พนารี กิมฮู.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556) แต่ทว่าโครงสร้างนี้ไม่อาจจะลดทรัพยากรทางเทคนิคได้มากนักเนื่องจากเทศบาลลดการประสานงานกับทาง ศปภ.ในระดับจังหวัดลงตามขีดความสามารถในการบริหารจัดการ (เอกภพ จันทรพิชญ์.สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2558.) เช่นเดียวกันทางเทศบาลนครปากเกร็ดที่เน้นการประสานกับหน่วยงานภายนอกในส่วนที่จำเป็นมากกว่าเพราะทางเทศบาลสามารถจัดการพื้นที่ได้(นิรันดร เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) อย่างไรก็ตามแม้ว่าโครงสร้างใหม่จะช่วยให้เทศบาลทำงานได้คล่องตัวมากขึ้นระดมทรัพยากร



การปฏิบัติได้มากขึ้น เช่น พันธมิตรท้องถิ่นของนายกเทศมนตรีได้ส่งทรายมาช่วยเหลือ กทม.ส่งหน่วยการแพทย์และสิ่งของอุปโภคบริโภคเข้ามาช่วย เป็นต้น(นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) แต่ก็ทำให้เทศบาลขาดทรัพยากรทางเทคนิคสำหรับการตัดสินใจจากโครงสร้างแนวตั้ง ส่งผลให้การคาดการณ์เพื่อกำหนดวิธีการบริหารจัดการปัญหามีความเสี่ยงในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา มากกว่าจากการขาดแคลนข้อมูลปัญหาและทรัพยากร

ในแง่ของการกำกับดูแลเทศบาลนครปากเกร็ดและโอกาสในการเป็นอิสระของเทศบาลขึ้นอยู่กับ การกำกับดูแลเทศบาลจากโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวตั้ง พบว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลจากจังหวัดปรากฏเป็นสองรูปแบบ คือ (1) การสร้างการกำกับดูแลด้วยการใช้ข้อบังคับและอำนาจของกองอำนาจการและ ศปภ.จ.นนทบุรี ซึ่งการกำกับแบบนี้จะอิงกับระเบียบและนโยบายการสั่งการจากส่วนกลางเป็นหลัก เครื่องมือในแบบที่หนึ่งจึงไม่ได้เปิดช่องให้เทศบาลนครปากเกร็ดทำหน้าที่บริหารจัดการปัญหาได้อย่างอิสระนัก("คำสั่งจังหวัดนนทบุรีที่ 1404/2554 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยจังหวัดนนทบุรี(ศปภ.ว.นนทบุรี),")

(2) การกำกับเทศบาลด้วยตัวอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ปกครองแห่งพื้นที่ซึ่งจะปฏิบัติการกำกับเทศบาลเมื่อต้องการแทรกแซงในบางภารกิจหรือในกรณีที่มีความขัดแย้งหรือการร้องเรียนการทำหน้าที่ของเทศบาลเกิดขึ้น ซึ่งทั้งสองรูปแบบยังไม่อาจได้สะท้อนความชอบธรรมของกลไกการกำกับเทศบาลนักจากการเปลี่ยนมาใช้ข้อบังคับ ศปภ.อย่างกะทันหันในสถานการณ์ซึ่งต่างจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และเป็นผลให้แรงจูงใจของเทศบาลในการให้ความร่วมมือกับโครงสร้างการบริหารจัดการในภาพใหญ่ลดลงและพยายามสร้างความเป็นอิสระจากโครงสร้างการบริหารจัดการมากขึ้นตามมา แต่ทว่าทางเทศบาลยังกลับมาสร้างสัมพันธ์กับโครงสร้างอยู่ด้วยเงื่อนไขของความต้องการให้มีการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งภายนอก(นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558)

หลักปฏิบัติที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ของเทศบาลนครปากเกร็ดมีองค์การปฏิบัติที่จัดตั้งขึ้นเป็นสถาบันปฏิบัติการคือศูนย์ป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยเทศบาลนครปากเกร็ดซึ่งเป็นการทำหน้าที่ร่วมกันระหว่างเทศบาลกับประชาชนในพื้นที่เป็นความร่วมมือที่จัดตั้งขึ้นตามสถานการณ์ ส่งผลให้อิทธิพลของตัวแสดงที่อยู่นอกเหนือจากพื้นที่ปัญหาตามโครงสร้างอำนาจการบริหารจัดการเดิม เช่น ศปภ.ส่วนกลาง จังหวัด และส่วนราชการอื่นๆ ไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมหรือส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการพื้นที่ของเทศบาลได้ เว้นแต่ในระยะเวลาที่ต้องเผชิญกับความขัดแย้งโครงสร้างการบริหาร

จัดการจึงเปิดรับตัวแสดงจากโครงสร้างแนวคิดเข้ามาในวงพื้นที่การตัดสินใจ หลักปฏิบัติในเทศบาลนครปากเกร็ดเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของนายกเทศมนตรีและผู้บริหารเทศบาล ลักษณะภารกิจของศูนย์อำนวยการและแก้ไขปัญหาอุทกภัยเทศบาลนครปากเกร็ด ในแผนฉุกเฉินป้องกันน้ำท่วม

ซึ่งแผนฉุกเฉินในการแก้ไขปัญหาที่ถูกลำดับปฏิบัติโดยศูนย์อำนวยการและแก้ไขปัญหาอุทกภัยเทศบาลนครปากเกร็ด มีลักษณะสำคัญดังนี้

- 1) การแบ่งโครงสร้างภารกิจของแผนและหน่วยงานรับผิดชอบมีความชัดเจน การแบ่งภารกิจ การปฏิบัติชัดเจนตามความรับผิดชอบหลักของหน่วยงานย่อยภายใน แผนฉุกเฉินป้องกันน้ำท่วมได้อาศัยหน่วยงานภายในของเทศบาลที่มีภารกิจหลักในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับภารกิจเทศบาลนครปากเกร็ด ตัวอย่างเช่น หน่วยประชาสัมพันธ์ เป็นความรับผิดชอบของกองวิชาการและแผนงาน หน่วยเฝ้าระวัง 24 ชม. เป็นความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดเทศบาล หน่วยบรรเทาทุกข์ อยู่ในความรับผิดชอบของกองสวัสดิการสังคม เป็นต้น ("เทศบาลนครปากเกร็ด(2558).แผนฉุกเฉินป้องกันน้ำท่วมเทศบาลนครปากเกร็ด,")
- 2) ความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับประชาชนในการบริหารจัดการ มีการดึงเครือข่ายชุมชนในพื้นที่เข้ามาร่วมปฏิบัติการในแต่ละส่วนงานยกเว้นหน่วยปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทีมกู้ภัย มีการดึงตัวแทนภาคประชาชนและอาสาสมัครเข้ามาร่วมดำเนินการในภารกิจแต่ละด้านเนื่องจากเทศบาลขาดแคลนกำลังพลที่จะรองรับความต้องการของประชาชนทั้งหมดในพื้นที่ได้จึงต้องอาศัยเครือข่ายชุมชนและตัวแทนชุมชนซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในชุมชนเอง เข้ามาช่วยในการดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลในพื้นที่และความต้องการของประชาชนให้เป็นที่ไปได้อย่างรวดเร็วทั่วถึง เช่น การกระจายข่าวสารของเทศบาล การจัดสรรและการกระจายถุงยังชีพและอาหารรายวัน การรักษาพนักงันน้ำแต่ละจุด โดยตัวแทนประชาชนจะเข้ามาคอยรับคำสั่งการของเทศบาล ("เทศบาลนครปากเกร็ด(2558).แผนฉุกเฉินป้องกันน้ำท่วมเทศบาลนครปากเกร็ด," ; นิตินันต์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558)
- 3) แผนปฏิบัติการยืดหยุ่นตามสถานการณ์ มีการเปลี่ยนแปลงแผนการปฏิบัติตามสถานการณ์ เมื่อเข้าสู่สถานการณ์จริงเทศบาลนครปากเกร็ดเนื่องจากไม่สามารถคาดคะเนสถานการณ์เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับปัญหาได้จาก ศปภ. ทำให้ทางเทศบาลตัดสินใจกำหนดแผนการ

บริหารจัดการตามความสามารถในการคาดการณ์ของเทศบาลเองจากข้อมูลของหน่วยที่ทำหน้าที่เฝ้าระวังและประสพการณ์ที่ผู้นำเคยเผชิญมาเมื่อเหตุการณ์อุทกภัย โดยแผนซึ่งเป็นหลักปฏิบัติจะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานรายวันตามสภาพปัญหาส่งผลให้แผนปฏิบัติการมีความยืดหยุ่นสามารถเปิดรับภาคประชาชนในการบริหารจัดการปัญหามากขึ้นแต่ในทางกลับกันแผนปฏิบัติตามสถานการณ์มีความเสี่ยงในเรื่องความผันผวนของทรัพยากรสำหรับการปฏิบัติ (นรินทร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558)

- 4) การตัดสินใจในการปฏิบัติจำกัดในวงแคบเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่น หลักปฏิบัติจะเกิดขึ้นจากการประชุมตัดสินใจของกลุ่มผู้บริหารจำนวน 8 -10 คน ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี ฝ่ายบริหาร และหัวหน้าส่วนงานเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับแผนฉุกเฉิน(นรินทร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) ตัวแสดงในโครงสร้างแนวตั้งอย่างจังหวัดจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพียงการให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจ (ศรินทิพย์ เรียวแรง.สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2556; เอกภพ จันทร์เพ็ญ.สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2558.) ดุลยพินิจการตัดสินใจยังอิงไปที่ดุลยพินิจของนายกเทศมนตรีเป็นส่วนใหญ่
- 5) การมีส่วนร่วมระหว่างภาคส่วนอื่นๆอยู่ในความสัมพันธ์แบบผู้รับกับผู้ให้ ศูนย์ในฐานะผู้รับเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆ ในเฉพาะส่วนของหน่วยการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ (สิ่งของบริจาค) และหน่วยบรรเทาทุกข์ (งบประมาณ) ("เทศบาลนครปากเกร็ด(2558).แผนฉุกเฉินป้องกันน้ำท่วมเทศบาลนครปากเกร็ด,") อาทิ เครื่องนุ่งห่ม ถูยั้งชีพ อุปกรณ์ดำรงชีวิต เรือ น้ำดื่ม เป็นต้น ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มาจากตัวแสดงนอกพื้นที่เทศบาลปากเกร็ดที่อยู่ในฐานะผู้ให้ เช่น เครือข่ายพันธมิตรของนายกเทศมนตรี มูลนิธิ สื่อมวลชน ภาคเอกชน อีกทั้งหน่วยการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ (สิ่งของบริจาค) และหน่วยบรรเทาทุกข์ (งบประมาณ) มีภารกิจเป็นหน่วยบริหารจัดการทรัพยากรสำหรับการเยียวยาและการตอบสนองสถานการณ์ ทำให้การมีส่วนร่วมจึงเป็นการสนับสนุนทรัพยากรมากกว่าจะเข้ามาให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการปัญหาร่วมกัน (นรินทร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558)
- 6) งบประมาณในการบริหารจัดการมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก งบประมาณในการแก้ไขสถานการณ์มาจากงบส่วนตัวของผู้บริหารและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองทำให้การเบิกจ่ายรวดเร็ว เทศบาลนครปากเกร็ดใช้จ่ายงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยกว่า 150 ล้านบาทโดยประมาณ ซึ่งถือเป็นงบเพียง 10 % ของ

งบประมาณทั้งหมดของเทศบาล(พนารี่ กิมฮู้.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556) และอาศัยงบประมาณส่วนตัวของนายกเทศมนตรีในการบริหารจัดการกรณีพิเศษเช่น การให้อยุ่อาศัยพักพิงชั่วคราวกับประชาชน (นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) เพื่อให้ประชาชนลดความเสี่ยงในการประสบอันตรายจากอุทกภัยและให้โอกาสเลือกที่อยู่อาศัยเพื่อดำรงชีวิตช่วงเผชิญภัยตามความต้องการอย่างเหมาะสมทำให้ประชาชนลดความตึงเครียดในการดำเนินชีวิตขณะนั้นลงและแสดงถึงความพร้อมด้านงบประมาณของเทศบาลนครปากเกร็ดในการบริหารจัดการที่มีรวดเร็วและเท่าทันต่อการตอบสนองต่อสภาพปัญหาความต้องการเบิกจ่ายเพื่อสร้างทรัพยากรในการบริหารจัดการ

- 7) *ภาวะผู้นำ* การบริหารจัดการตามสถานการณ์ของเทศบาลนครปากเกร็ดอาศัยภาวะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนกลยุทธ์การรับมือกับปัญหาอุทกภัย ดังจะเห็นได้จากการตัดสินใจตามสถานการณ์แบบวันต่อวันโดยนายกเทศมนตรีทำหน้าที่บัญชาการสถานการณ์เองตลอด การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยนายกเทศมนตรีเจรจากับคู่กรณีมากกว่าการสั่งการและบังคับพฤติกรรมของตัวแสดงในพื้นที่ประสบภัยและการสร้างความร่วมมือการปฏิบัติหน้าที่ทุกส่วนงานเป็นตัวอย่างแม้แต่การตักดินก่อนกระสอบทรายสร้างพนังกั้นน้ำเพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดแรงจูงใจอย่างให้ความร่วมมือกับผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน(นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) ("เทศบาลนครปากเกร็ด(2558).แผนฉุกเฉินป้องกันน้ำท่วมเทศบาลนครปากเกร็ด,")

#### 4.4 การวิเคราะห์เชิงสถาบันผ่านนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

พระราชบัญญัติดังกล่าวยังสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสถาบันจากการรวมศูนย์ด้วยระบบราชการไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ทางการปกครอง (Intergovernmental Relation) มากขึ้น จากการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการปัญหาจากเงื่อนไขความเป็นเจ้าของพื้นที่ปัญหาในอันดับแรกจากความซับซ้อนของปัญหาที่ต้องการความรวดเร็วในการยับยั้งความรุนแรงของปัญหาในระดับพื้นที่และความหลากหลายด้านทรัพยากรในการช่วยพาการบริหารจัดการภัยพิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งในประเด็นนี้ R.A.W. Rhodes (1997) ได้ให้ทัศนะว่านโยบายในยุคธรรมาภิบาล (Governance) จะใช้การรวมศูนย์สั่งการแบบบนลงล่างอย่างระบบราชการเดิมอาจไม่เกิดประสิทธิภาพนัก เพราะการแทรกแซงจากปัจจัยต่างๆ จะทำให้เกิดผลที่ไม่ได้

คาดหวังมากมาย มีช่องว่างทางการปฏิบัติและความซับซ้อนในทางนโยบายขึ้น การยอมรับตัวแสดงอย่างท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแสดงในพื้นที่ที่มีทรัพยากรและความสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่นๆอย่างหลากหลายจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยรักษาความอยู่รอดของรัฐ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการบรรลุผลสำเร็จและถือเป็นหนึ่งในการก้าวสู่การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล (Rhodes, 1997, pp. 51-52) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบัน ถือเป็นตัวแสดงที่มีอิสระในการบริหารจัดการจากทรัพยากร และการให้อำนาจอิสระระดับหนึ่งภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยในทางกฎหมาย ทำให้การใช้อำนาจการจัดการภัยพิบัติเริ่มเกิดความหลากหลาย และสร้างโอกาสในการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่การบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติในพื้นที่มากขึ้นด้วยการใช้ตัวแสดงในพื้นที่จัดการปัญหาในพื้นที่ตั้งต้น ซึ่งแม้ว่านโยบายการบริหารจัดการจะเป็นกติกาที่กำหนดแนวทางการดำเนินการจากตัวแสดงทางนโยบายในระดับชาติลงสู่พื้นที่จังหวัดและท้องถิ่นตามลำดับแต่อย่างน้อยที่สุดตัวแสดงระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องสร้างขีดความสามารถในการดำเนินการของตนเพื่อรักษาเสถียรภาพของฐานเสียงจากประชาชนในระดับพื้นที่ ส่งผลให้โอกาสของการจัดการภัยพิบัติตามกฎหมายฉบับปัจจุบันจึงมีแนวโน้มของความเป็นพลวัตทางการปฏิบัติจากเงื่อนไขด้านทรัพยากรในระดับปฏิบัติที่แต่ละพื้นที่ต้องการ

ในแง่ของแบบแผนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายใต้การกำหนดของพระราชบัญญัติเกิดขึ้นในรูปของการบูรณาการ พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีการเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงเข้ามามีส่วนได้ส่วนเสียทางนโยบายขยายจำนวนคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) เพิ่มเติมจากจำนวนเดิมคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550, มาตรา 6.) เมื่อพิจารณาจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ซึ่งเป็นแผนที่รองรับการใช้อำนาจของพระราชบัญญัติ ได้กำหนดให้แบบแผนการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงภายใต้แผนนี้มีการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันมีการขยายตัวมากขึ้น

การขยายการมีส่วนร่วมทางนโยบายของ กปภ.ช. นอกจากจะหวังเพิ่มประสิทธิผลจากการมีส่วนร่วมของเหล่าตัวแสดงแล้ว การยกระดับให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการและการขยับเน้นบทบาทตัวแสดงทางทหารให้ชัดเจนในฐานะผู้นำการสั่งการในทางปฏิบัติยังแสดงนัยยะถึงการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและเป็นตัวแสดงสำคัญเมื่อต้องการระดมทรัพยากรอันจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพทางการจัดการ ในทางเดียวกันการให้รองประธานเป็นรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทยควบคู่กับปลัดกระทรวงมหาดไทยนั้นยังแสดงนัยสำคัญถึงความต้องการลดขั้นตอนการสั่งการและการผูกขาดของระบบราชการในกับการใช้อำนาจจัดการปัญหาอย่างเห็นได้ชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ Paul Appleby (1891-1963) ที่ชี้ให้เห็นว่าข้าราชการเป็นทั้งนักกำหนดนโยบายและนักน่านโยบายไปปฏิบัติโดยดูจากตัวอย่างของสหรัฐอเมริกา การเมืองและการบริหารจึงไม่อาจแยกออกจากกันได้ (พิทยา บวรวัฒนา, 2528, น.60-61.) อีกทั้งการกำหนดตัวแสดงทางการเมืองที่ตัดสินใจเช่นนี้ยังพยายามมุ่งเน้นให้การตัดสินใจของฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น สอดรับกับการสร้างความเป็นประชาธิปไตยในระยะยาวในแง่ที่ตัวแสดงทางการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้ง ถึงแม้ว่าในขณะนั้นจะมีการรัฐประหารและปรับเปลี่ยนอำนาจของฝ่ายบริหารก็ตาม

ขณะเดียวกันอำนาจของตัวแสดงในระดับพื้นที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ปรับบทบาทของกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองในระดับพื้นที่จากเดิมที่ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและสั่งการตามการส่งผ่านอำนาจทางคำสั่งในแนวดิ่งจากบนลงล่าง ไปสู่การเป็นผู้จัดการประสานความร่วมมือในฐานะผู้อำนวยการกับตัวแสดงในแนวราบเพิ่มเติมพร้อมกับการสั่งการเชิงนโยบายในแนวดิ่งจากผู้บัญชาการสถานการณ์ ซึ่งบทบาทของตัวแสดงหลักในลักษณะนี้เป็นการสร้างควมยืดหยุ่นของโครงสร้างมากขึ้นจากการให้กับตัวแสดงอื่นได้เข้าถึงพื้นที่ในการใช้อำนาจที่ตนถือครองร่วมกัน

โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหลักกับตัวแสดงสนับสนุนในแต่ละชั้น (เช่น การตั้งหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เชี่ยวชาญอื่นๆตามดุลยพินิจของผู้บัญชาการ) สะท้อนถึงการขยายพื้นที่การเมืองของระบบราชการนอกเหนือไปจากกระทรวงมหาดไทยจากการต่อรองผลประโยชน์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงอื่นและนำไปสู่การสร้างผลรวมในการกำหนดทางเลือกเพื่อใช้อำนาจทางการเมืองปฏิบัติที่เหมาะสมกับปัญหาในทางปฏิบัติ (Rhodes, 1997, p. 38) ดังนั้น แม้ความหลากหลายจะเกิดขึ้นจากเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงดังกล่าว แต่การตอบสนองปัญหาในพื้นที่ยังต้องอาศัยการแสดงออกถึงความต้องการที่ตรงจุด ทำให้การขยายเครือข่ายเช่นนี้ยังคงเป็นโครงสร้างที่ยังต้องคาดคะเนสถานการณ์และจำลองแนวทางการบริหารจัดการมากกว่าที่จะมองเห็นสภาพปัญหาในพื้นที่อย่างแท้จริงจากตัวแสดงที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติในพื้นที่

ในส่วนนี้จะแสดงการวิเคราะห์ทฤษฎีที่กำหนดการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยในข้างต้นด้วยกรอบการวิเคราะห์สถาบัน เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าลักษณะของสถาบันการบริหารจัดการ

ภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยเป็นอย่างไรและความอยู่รอดเป็นสถาบันของกติกากฎการศึกษาไว้ด้วยเงื่อนไของค์ประกอบของสถาบันแบบใด โดยจะแบบการนำเสนอออกเป็นสามประเด็นจากการจัดหมวดความสัมพันธ์ของหลักการของการวิเคราะห์สถาบัน ได้แก่ (1) กติกา โครงสร้างอำนาจของการบริหารจัดการ และการกำกับและแทรกแซง (2) รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการเปลี่ยนทรัพยากรในการบริหารจัดการ (3) ผู้นำและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ

#### 4.4.1 กรอบกติกา โครงสร้างอำนาจของการบริหารจัดการ และการกำกับและแทรกแซง การนิยามขอบเขตชัดเจน (Clearly Defined Boundaries)

ขอบเขตของภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐถูกนิยาม ขอบเขตการปกครอง (Jurisdiction) (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550, น.30.) จากพระราชบัญญัติและแผนชาติได้กำหนดขอบเขตของภัยพิบัติแบ่งเป็น 4 ระดับ ซึ่งจะมีผู้นำโดยตำแหน่งทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับการจัดการภัยพิบัติในฐานะของปัญหาของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง โดยระดับ 1 ขอบเขตภัยพิบัติเป็นปัญหาร่วมของขอบเขตการปกครองระดับท้องถิ่น มีนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่กำกับตัวแสดงที่เข้าถึงพื้นที่การตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ ระดับที่ 2 ขอบเขตภัยพิบัติที่ขยายตัวมากกว่าหนึ่งขอบเขตการปกครองท้องถิ่น จังหวัดจะเข้าบริหารสนับสนุนการจัดการโดยการนำของผู้นำราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัดโดยผู้เข้าถึงพื้นที่การตัดสินใจจัดการปัญหาจะเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ระดับที่ 3 ขอบเขตภัยพิบัติเกินขอบเขตมากกว่าหนึ่งจังหวัด กำหนดให้อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการกลาง เป็นผู้นำการจัดการจัดการนำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการปฏิบัติในพื้นที่ และระดับที่ 4 ภัยพิบัติอันร้ายแรงยิ่ง นายกรัฐมนตรีจะทำหน้าที่ผู้บัญชาการ และระดมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมปฏิบัติการ เช่น คณะกปภ.ช. กอง.ช. คณะอนุกรรมการต่างๆ(กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553b, น.30.)

ในทางสถาบันได้เปิดช่องทางให้อำนาจแก่ผู้นำในแต่ละระดับทำหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่ตามขอบเขตการปกครองของตนและให้ขีดความสามารถในระดับพื้นที่เป็นด้วยกระดัดการบริหารจัดการซึ่งเป็นไปอย่างเป็นลำดับขั้น (Hierarchy) ภายใต้โครงสร้างลำดับขั้นทางการบริหารจัดการซึ่งตามหลักลำดับขั้นหรือหลักการบังคับบัญชาของ Max Weber ส่งผลให้อำนาจของตัวแสดงภายในโครงสร้างจะขึ้นอยู่กับตำแหน่งของข้าราชการ ปราศจากการให้อำนาจจากความสามารถและความเชี่ยวชาญเฉพาะตัวของข้าราชการ (พิทยา บวรวัฒนา, 2528, น.22-23.) ส่งผลให้ตัวแสดงในแต่ละ

ระดับต่างทำหน้าที่ในฐานะของตำแหน่งของตนที่เน้นการบรรลุเป้าหมายของโครงสร้างเป็นหลัก โดยเฉพาะตัวแสดงในระบบราชการ เช่น ตัวแสดงของกระทรวงมหาดไทยทั้งในส่วนกลางและจังหวัด ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ทำหน้าที่เป็นตัวแสดงในระดับล่างสุดยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชาตามกฎหมายกำหนดเช่นกัน ซึ่งกฎหมายที่กำกับการทำงานของลำดับชั้นทางการบังคับบัญชาจะทำหน้าที่กำหนดตัวแสดงเข้าถึงพื้นที่การตัดสินใจบริหารจัดการปัญหา และความหลากหลายของตัวแสดงจะเพิ่มจำนวนตัวแสดงและความแตกต่างกันของตัวแสดงตามระดับความรุนแรงของปัญหาและอำนาจของผู้ระดมทรัพยากรทางการบริหารจัดการตามที่กฎหมายกำหนดทำให้ทรัพยากรในแต่ละลำดับชั้นจึงเป็นทรัพยากรที่สามารถคาดการณ์ถึงขีดความสามารถทางการปฏิบัติของตัวแสดงในแต่ละชั้นได้ การจัดโครงสร้างตัวแสดงผ่านขอบเขตการปกครองและลำดับชั้นช่วยให้โครงสร้างส่วนบนสามารถที่จะรับรู้ถึงความชัดเจนของประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ผ่านลำดับชั้นดังกล่าว

***ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ประโยชน์ กติกา และเงื่อนไขของพื้นที่ท้องถิ่น (Congruence Between Appropriation and Provision Rule and Local Condition)***

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติเช่น บุคลากร เครื่องมือ เทคนิค งบประมาณ แต่ละหน่วยทรัพยากรมีการกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ให้กับตัวแสดงหลักต่างกัน แต่ทว่าทรัพยากรทั้งหมดจะถูกนำมาใช้ประโยชน์เมื่อมีการตั้งกองอำนาจการในพื้นที่ การขึ้นอยู่กับการสร้างรูปแบบกองอำนาจในพื้นที่สะท้อนความเป็นทางการตามหลักการ Legal-Formal Authority (B. Guy Peters and Jon Pierre, 2007, p. 88) ให้ความสำคัญใช้อำนาจของกองอำนาจการเป็นไปอย่างชอบธรรมในการระดมทรัพยากร และเมื่อเข้าสู่ระยะการเผชิญสถานการณ์ผู้อำนวยการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่จะร้องขอทรัพยากรจากกองอำนาจการระดับอื่นๆ ตามลำดับชั้น ซึ่งเงื่อนไขการร้องขอทรัพยากรของท้องถิ่นให้อยู่ในเกณฑ์ในการประเมินสถานการณ์ของจังหวัดผสมผสานกับหลักเกณฑ์ของจังหวัดที่จะพิจารณาสนับสนุนทรัพยากร (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550, มาตรา 21.; 2553b, น.53-56.) เช่น กลุ่มกำลังพลจาก อปพร. OTOS มิสเตอร์เตือนภัย เป็นต้น จะสะสมไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเกิดจากการสนับสนุนการพัฒนาขีดความสามารถจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เว้นแต่เมื่อสถานการณ์เกินกว่ากำลังพลจะรับมือไหวทางท้องถิ่นจะร้องขอกำลังสนับสนุนจากจังหวัดลงมา สำหรับเครื่องมือเทคนิค



ท้องถิ่นจะสะสมเองตามศักยภาพ (อยู่ภายใต้ระเบียบการบริหารจัดการท้องถิ่นด้านภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ส่วนเครื่องมือเทคนิคที่เป็นทรัพยากรร่วมในพื้นที่จะสะสมอยู่ที่หน่วยงานสาขาของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ เช่น เครื่องมือเทคนิค หน่วยฝึกอบรมพนักงานเผชิญเหตุจะอยู่ที่ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับเขต(กระทรวงมหาดไทย, 2558) ขณะที่ในด้านงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอาศัยการใช้งบประมาณจากการสร้างยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันและเตรียมพร้อมภัยพิบัติในพื้นที่ด้วยงบประมาณประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอาศัยงบประมาณฉุกเฉินในการบริหารจัดการภัยพิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2556 (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553b,น.36-38.) เป็นต้น ส่งผลให้การใช้ประโยชน์ของตัวแสดงหลักทางการบริหารจัดการจะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์แบบที่เน้นความเป็นทางการ การมีกฎหมายรองรับชัดเจนทำให้การลำเลียงทรัพยากรของโครงสร้างการบริหารจัดการภายใต้ดุลยพินิจระหว่างโครงสร้างส่วนบนที่สนับสนุนกับส่วนล่างที่ร้องขอเป็นไปอย่างต่อเนื่องตามที่กฎหมายกำหนด

**การกำกับดูแล (Monitoring)**

ในการกำกับดูแลการปฏิบัติของตัวแสดงกำหนดให้มีการกำหนดโทษแก่ผู้ละเว้นการปฏิบัติด้วยกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่ง เป็นการชดเชยและรับผิดชอบต่อความเสียหายของอำนาจหน้าที่ของตัวแสดง ในทางปฏิบัติกำหนดให้การใช้ทรัพยากรร่วมในการบริหารจัดการ เช่น งบประมาณ เครื่องมือ และบุคลากร จะอยู่ในอำนาจของผู้อำนวยความสะดวกในแต่ละระดับซึ่งเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการในพื้นที่ทำหน้าที่กำกับดูแลระบบการจัดการทรัพยากรร่วม โดยที่ผู้อำนวยความสะดวกทำหน้าที่ทั้งในการกำกับระบบและเป็นผู้บริหารจัดการปัญหาได้ตามแต่การยกระดับความรุนแรงของสถานการณ์ ซึ่งอำนาจในการกำกับตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 จะให้ผู้อำนวยความสะดวกมีอำนาจในการกำกับการสนับสนุนทรัพยากรในการบริหารจัดการและควบคุมสั่งการตามสถานการณ์ ซึ่งหากมองตัวแสดงที่ทำหน้าที่กำกับในฐานะของการเป็นเจ้าของทรัพยากรทางการบริหารจัดการ (ทรัพยากรของรัฐ) ได้อาศัยความชอบธรรมจากอำนาจทางกฎหมายที่แม้โครงสร้างส่วนบนสุดและล่างสุดจะเป็นหน่วยงานเมืองชาติและการเมืองท้องถิ่นก็ตาม (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550, มาตรา 13-20.) ทำให้ตัวแสดงที่อยู่ในการกำหนดของกฎหมายดังกล่าวเกิดแรงสนับสนุนให้เกิดความรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่ เป็นตัวช่วยลดโอกาสในการละทิ้งหน้าที่ของตัวแสดงเกิดขึ้นได้อย่างโดยเฉพาะตัวแสดงในระบบราชการ และสนับสนุนการทำหน้าที่ของตัวแสดงได้

อย่างเป็นทางการ การกำกับดูแลตัวแสดงอื่นๆของตัวแสดงที่ได้รับมอบหมายจากพระราชบัญญัติ ส่งผลให้ตัวแสดงเกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจการควบคุมสั่งการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### **การแทรกแซง (Graduated Sanctions)**

การแทรกแซงในการบริหารจัดการตามเงื่อนไขของสถาบันกำหนดให้ผู้ที่มิอำนาจกำกับ การบริหารจัดการเหนือหน่วยปฏิบัติในแต่ละระดับตามแนวดิ่งทำหน้าที่ในการแทรกแซงการบริหาร จัดการโดยแบ่งได้เป็นสองรูปแบบ คือ การแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือการระดมทรัพยากร ตัวแสดงใน โครงสร้างแนวดิ่งจะเข้าแทรกแซงเมื่อระบบบริหารจัดการในพื้นที่ไม่สามารถระดมทรัพยากรได้ตาม ความต้องการจากโครงสร้างการบริหารจัดการของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ประสบภัยได้ (กรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย, 2550,มาตรา 23.) โดยเมื่อท้องถิ่นต้องการรับความช่วยเหลือจากหน่วยงาน ภายนอกจากพื้นที่ต้นให้ผู้อำนวยการในระดับบนตามลำดับชั้นทำหน้าที่สั่งการประสานความ ช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นๆ ให้แก่ท้องถิ่น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550,มาตรา 22.) ทั้งนี้เพื่อช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมและสามารถระดมทรัพยากรทางการบริหารจัดการทำให้ตัวแสดง หลักในพื้นที่ยังมีอิสระในการกำหนดการปฏิบัติการในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีการแทรกแซงแบบ สวมทับการบริหารจัดการและตัวแสดงในพื้นที่กลายเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดการบริหารจัดการใน โครงสร้างระดับบน การแทรกแซงเช่นนี้เกิดขึ้นจากการยกระดับการบริหารจัดการภัยพิบัติเมื่อตัว แสดงหลักในพื้นที่ไม่สามารถรับมือกับสถานการณ์ได้จึงเกิดโอกาสให้ตัวแสดงในโครงสร้างแนวดิ่งจาก ตัวแสดงภายนอกแทรกแซงการทำงานของตัวแสดงหลักในพื้นที่ทำให้อิสระทางการบริหารจัดการของ ตัวแสดงในพื้นที่จะลดลงเมื่อเกิดข้อจำกัดในขีดความสามารถในการรับมือกับสถานการณ์ ซึ่งการ แทรกแซงทั้งสองแบบส่งผลให้อิสระในการสร้างความสัมพันธ์ในพื้นที่ระหว่างตัวแสดงเพื่อกำหนดการ บริหารจัดการเองลดลง

### **การเชื่อมโยงการประกอบกร (Nested Enterprises)**

การเชื่อมโยงกันระหว่างตัวแสดงหลักและตัวแสดงอื่นๆในการบริหารจัดการภัยพิบัติถูก ประสานความสัมพันธ์ด้วยกระบวนการทางการบริหารจัดการ การเชื่อมโยงกระบวนการบริหาร จัดการภัยพิบัติทั้งในระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัยของสถาบันการบริหารจัดการภัย พิบัตินี้ได้สร้างให้ขั้นตอนทั้งสามมีความสอดคล้องกันในกระบวนการ มีการใช้ระบบการบริหารจัดการ ที่มีโครงสร้างหลักจากหน่วยงานการปกครองในพื้นที่กับตัวแสดงสนับสนุนในหน่วยงาน โดยตัวแสดง จะอยู่ในรูปความสัมพันธ์ตามแผนการบริหารจัดการและกองอำนาจการในทางปฏิบัติของแต่ละ

ระดับชั้นอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในการบริหารจัดการอุทกภัยของแผนเฉพาะภัยทั้งสองได้จัดการกิจและบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงในขอบเขตที่ชัดเจนและมีกฎหมายกำหนด ส่งผลให้ความซับซ้อนในความสัมพันธ์ของตัวแสดงตลอดกระบวนการเป็นไปได้น้อยในแง่ของโครงสร้างการทำงานร่วมกันภายในระบบที่นโยบายวางไว้

#### 4.4.2 กรอบรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และเกมการเปลี่ยนทรัพยากรในการบริหารจัดการ

##### *การจัดทางเลือกแบบรวมหมู่ (Collective Choice Arrangement)*

การบริหารจัดการปัญหาในทางปฏิบัติได้อาศัยโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติตามที่มีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ 2553-2557 กำหนดและมีการจัดตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการปัญหาตามแผนชาติเฉพาะอุทกภัยทั้งสองฉบับเน้นการจัดตัวแสดงตามขอบเขตภารกิจหน้าที่ที่ตัวแสดงต่างผูกพันอยู่ตามขั้นตอนของการบริหารจัดการปัญหา เช่น กรมอุตุนิยมวิทยาเป็นหนึ่งในตัวแสดงหลักที่ถูกวางให้ทำหน้าที่พยากรณ์ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 โดยตัวแสดงเหล่านี้จะเชื่อมโยงการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้วยการสร้างแผนการบริหารจัดการของแต่ละหน่วยงานที่จัดวางความสัมพันธ์แต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจนภายใต้หลักการบูรณาการที่เน้นความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันตามที่แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติได้กำหนด (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550, มาตรา 11.) ทำให้ตัวแสดงแต่ละฝ่ายอยู่ภายใต้หลักการแบ่งงานกันทำ (Division of Labour) ที่เน้นการจำแนกหน้าที่ให้กับตัวแสดงตามความถนัด (Shafritz et al., 2005, pp. 37-41) หลักการนี้จะใช้และพัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะของตัวแสดงเป็นตัวกำหนดความรับผิดชอบต่อหน้าที่การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

ประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการผ่านการสร้างพฤติกรรมรวมหมู่ด้วยสถานะและความเชี่ยวชาญในการจัดการปัญหาของแต่ละหน่วยงาน ทำให้การสร้างการประสานงานให้กับโครงสร้างนี้ อำนวยเจ็นเป็นทางการในการประสานการปฏิสัมพันธ์และกำหนดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดง ซึ่งสถาบันดังกล่าวได้เลือกใช้วิธีการตั้งกองอำนาจการเพื่อสร้างความสัมพันธ์ให้กับตัวแสดงเหล่านี้และให้ผู้มีอำนาจในการปกครองพื้นที่(โครงสร้างของมหาดไทย)ทำหน้าที่ในการ

กำหนดและกำกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในทางเทคนิคของการปฏิบัติการแก้ปัญหา

### **กลไกการแก้ไขความขัดแย้ง (Conflict-Resolution Mechanism)**

ในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งนั้นสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยทั้งพระราชบัญญัติและแผนชาติยังคงใช้โครงสร้างของตัวแสดงนำในการบริหารจัดการเป็นผู้ทำหน้าที่การกำกับความสัมพันธ์ของหน่วยปฏิบัติที่อยู่ในส่วนล่างในการกำกับของตน โดยอำนาจในการตัดสินใจหรือระงับความขัดแย้งจะเป็นไปตามอำนาจตามกฎหมายและมีบทลงโทษกำหนดควบคุมพฤติกรรมของตัวแสดงในการบริหารจัดการ(กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550, หมวด 6) แต่อย่างไรก็ตามการจัดการความขัดแย้งด้วยกฎหมายอาจไม่ส่งผลต่อการลดความขัดแย้งในระยะยาวได้นัก กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือเฉพาะที่มีประสิทธิภาพเมื่อการควบคุมสั่งการงานจัดการปัญหาอยู่ในขณะนั้นเท่านั้น

### **การตระหนักถึงสิทธิของการสร้างการบริหารจัดการ (Minimal Recognition of Right to Organize)**

ในส่วนของสิทธิในการสร้างการบริหารจัดการนั้น แผนชาติได้กำหนดสิทธิให้กับตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานภาครัฐ มูลนิธิ องค์กรกุศล ภาคเอกชน และตัวแสดงอื่นๆ ทางการบริหารจัดการให้ขึ้นอยู่กับเจตนาของแผนการบริหารจัดการโดยเน้นไปที่การบูรณาการ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553b, น.88-98) สิทธิในการมีส่วนร่วมของตัวแสดงถูกผูกกันตามเงื่อนไขความต้องการทรัพยากรและอำนาจหน้าที่ของแต่ละตัวแสดงต่างรับผิดชอบอยู่โดยจำแนกได้เป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มหน่วยงานปฏิบัติการพระราชบัญญัติที่กำหนดให้ตัวแสดงหลัก (หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง) จัดทำแผนเพื่อเตรียมพร้อมและวางแผนในการเข้าถึงทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติ แต่ทว่าแผนของตัวแสดงจะถูกกำกับความสอดคล้องให้เป็นไปตามหลักปฏิบัติของแผนชาติโดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทำหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบการสร้าง ความสอดคล้องดังกล่าว (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550, มาตรา 12-17) ตัวแสดงที่จะเข้าถึงการพื้นที่การแบ่งปันทรัพยากรและการบริหารจัดการจะถูกระบุจากนโยบายการปฏิบัติของแต่ละระดับ นอกจากนี้ ในแง่ของการสร้างแผนการบริหารจัดการโดยการเสนอจากโครงสร้างส่วนล่างได้แก่ ความร่วมมือระหว่างสังคมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลักดันขึ้นไปสู่การอนุมัติจากส่วนบนยังไม่ปรากฏในการบัญญัติทางนโยบายใดๆ การคำนึงถึงสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในฐานะตัวแสดงหลักอันดับแรกในการเผชิญสถานการณ์จึงไม่ได้รับการเปิดพื้นที่ในทางนโยบายตามกติกาการบริหารจัดการภัยพิบัติ

#### 4.4.3 กรอบผู้นำ และกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ

##### *ภาวะผู้นำ (Leadership)*

สำหรับการนำการบริหารจัดการเน้นให้ผู้อำนวยความสะดวกซึ่งมาจากโครงสร้างในการบริหารราชการแผ่นดินทำหน้าที่เป็นผู้นำ ความโดดเด่นของกติกาอยู่ที่การกำหนดให้ภาวะผู้นำผูกพันกับตำแหน่งในเชิงโครงสร้างของระบบราชการ กล่าวคือความเป็นผู้นำมาจากตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ นายกองการบริหารส่วนท้องถิ่น และการบัญญัติที่ชัดเจนในทางกฎหมายมากกว่าที่จะหมุ่ฉนวนผลัดเปลี่ยนความเป็นผู้นำตามทรัพยากรและสถานการณ์ ส่งผลให้หากผู้นำโดยตำแหน่งเหล่านี้ไม่สามารถระดมทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากพอ ตัวแสดงข้าราชการในโครงสร้างของมหาดไทยเป็นข้าราชการมาจากการแต่งตั้งส่งผลให้ความรับผิดชอบต่อนำที่จึงผูกพันกับกฎหมายในการปฏิบัติการและประชาชนเป็นความผูกพันร่วมจากการเป็นเป้าหมายของการทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะ ขณะที่ตัวแสดงในโครงสร้างส่วนล่างอย่างผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำให้ความรับผิดชอบจึงผูกพันกับประชาชนโดยตรงทำให้ความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในสถานการณ์โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมเกิดขึ้นแบบไม่ยั่งยืน ในส่วนของกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการนั้นพระราชบัญญัติและแผนชาติจะขึ้นอยู่กับการกำหนดของกองอำนาจการแต่ละระดับ ซึ่งจะแตกต่างกันตามรูปแบบตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วมและดุลยพินิจของผู้นำในแต่ละระดับ

##### *ความเป็นสถาบันขององค์กร (Institutional Organization)*

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติได้พยายามสร้างความเป็นสถาบันในระดับองค์กรสะท้อนภาพจากการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะสถาบันปลายทาง ซึ่งได้เชื่อมโยงกับประชาชนในด้านของการเป็นพันธมิตรกันในทางปฏิบัติ มีการแต่งตั้งตำแหน่งเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือท้องถิ่นจัดการภัยพิบัติ เช่น อปพร. OTOS Mr.เตือนภัย โดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นที่เล็งสนับสนุนการทำหน้าที่ของประชาชนในการช่วยเหลือท้องถิ่น การเชื่อมโยงความสัมพันธ์เช่นนี้เป็นการรักษาเป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่รับมาจากแผนชาติ ประสิทธิภาพของความเป็นสถาบันขององค์กรจึงอยู่ที่ว่าองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นจะสามารถนำเงื่อนไขทางนโยบายในระดับชาติมาปรับใช้ให้เข้ากับพื้นที่ได้มากน้อยเพียงใด

สารัตถะของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 และแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยที่อธิบายในข้างต้นได้สะท้อนถึงการเปิดโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้นภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการแบบระบบราชการ การเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงในพื้นที่เข้ามามีส่วนได้ส่วนเสียทางนโยบายในพื้นที่ของตนในทางอ้อม และการเปิดพื้นที่การจัดการในเชิงเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐและตัวแสดงอื่นนอกเหนือจากมหาดไทย ทั้งหมดนี้จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยให้องกวมขึ้นในแบบการมีส่วนร่วมของรัฐและการระดมทรัพยากรที่พยายามลดทอนความผูกขาดของหน่วยงานเดียวในการบริหารจัดการสาธารณภัยลง แต่ทั้งนี้ยังต้องเพิ่มเติมปัจจัยสำคัญเกี่ยวกับการสร้างการบริหารจัดการที่ยั่งยืนด้วยการมีส่วนร่วมของสังคมให้มากขึ้นกว่าในกติกาศักดิ์ปัจจุบันเพื่อที่สร้างขีดความสามารถให้กับสังคมในการพัฒนาเสถียรภาพของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยให้สอดคล้องกับความต้องการของปัญหาและสังคมได้อย่างยั่งยืนต่อไป

## บทที่ 5 รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการบริหาร จัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554

ในส่วนนี้จะนำเสนอผลการศึกษาและการวิเคราะห์รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการบริหารจัดการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 โดยนำเสนอกรณีการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554 ของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน จ.ลพบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา และเทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี เพื่อแสดงให้เห็นถึงสภาพความพร้อมมือทางการบริหารจัดการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยเมื่อเข้าสู่สถานการณ์การจริงว่าภายใต้กฎหมายและนโยบายที่เป็นกติกาเชิงโครงสร้างชุดปัจจุบัน (ตามบทที่ 4) เหล่าตัวแสดงหลักในพื้นที่ได้สร้างรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกันเพื่อตอบสนองกติกาเหล่านั้นอย่างไรเมื่อเผชิญกับสถานการณ์จริงและเพื่อสะท้อนลักษณะและองค์ประกอบเชิงสถาบันการบริหารจัดการในสถานการณ์จริง รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการบริหารจัดการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 แบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 ส่วนได้แก่ 1) ปัญหาและทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการ 2) กติกาการปฏิบัติการเพื่อตอบสนองสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553-2554 3) รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร 4) การตัดสินใจของตัวแสดงหลักในการตอบสนองสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยพ.ศ.2553-2554 5) รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการบริหารจัดการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554

### 5.1 ปัญหาและทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการ

ในงานวิจัยได้เลือกศึกษาเฉพาะการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่เป็นตัวอย่งกรณีศึกษาของปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยสองรูปแบบซึ่งครอบคลุมกับความหมายของภัยพิบัติอุทกภัยได้แก่ อบต.เขาสมอคอน (จ.ลพบุรี) ทน.ปากเกร็ด (จ.นนทบุรี) เป็นพื้นที่ประสบปัญหาอุทกภัยแบบครั้งคราวในกรณีเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554 และทน.หาดใหญ่ (จ.สงขลา) เป็นพื้นที่ประสบปัญหาอุทกภัยซ้ำซากในกรณีการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 ซึ่งทั้งสองรูปแบบปัญหาทำให้ตัวแสดงที่เผชิญสถานการณ์ในพื้นที่มีมุมมองต่อปัญหาต่างกันจากเงื่อนไขความต้องการด้านทรัพยากรและนำไปสู่การสร้างรูปแบบการปฏิสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนทรัพยากรร่วมกันระหว่างตัวแสดง

### 5.1.1 กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน: ปัญหาและทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน อยู่ในความรับผิดชอบของอำเภอท่าม่วง จังหวัดลพบุรี มีพื้นที่ทั้งสิ้น 36 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 4429 คน ("องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน") สภาพพื้นที่มีลักษณะเป็นรูปตัวแอล ลักษณะชุมชนมีการเคลื่อนไหวน้อย ประชาชนประกอบอาชีพทำเกษตรกรรมและรับจ้างเป็นส่วนใหญ่โดยอาศัยน้ำจากชลประทาน (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559) พื้นที่ดังกล่าวเน้นการพึ่งพาน้ำจากเขื่อนเจ้าพระยาในการหล่อเลี้ยงการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชนทำให้ความสมดุลของการบริหารจัดการน้ำจึงเป็นตัวแปรในการรักษาพื้นที่จากปัญหาอุทกภัย อีกทั้งลักษณะภูมิประเทศเป็นทั้งที่ราบสูง ที่ราบลุ่ม และมีภูเขาและแม่น้ำพาดผ่านพื้นที่ ("องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน") เมื่อเข้าสู่ช่วงเหตุการณ์อุทกภัย พ.ศ.2554 พื้นที่ถูกแบ่งเป็นสามเกาะจากการกระทำของปริมาณน้ำและตามระดับความสูงต่ำของพื้นที่ พื้นที่เชิงเขาทั้งหมดถูกน้ำท่วมจนทำให้ครัวเรือนต้องอพยพขึ้นเขาเพื่อเอาชีวิตรอด (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559; อารมณ รวบรวม.สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2559.)

การกำหนดทรัพยากรร่วมเช่นงบประมาณในการบริหารจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนมาจากเงินสะสมของท้องถิ่นเอง ซึ่งจะเบิกจ่ายมาใช้เพื่อการบริหารจัดการปัญหาเมื่อมีการประกาศพื้นที่เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติ โดยในครั้งเมื่อเหตุการณ์อุทกภัย พ.ศ.2554 องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนใช้งบประมาณในการบริหารจัดการจากเงินสะสมของท้องถิ่นจำนวน 1 ล้านบาทโดยประมาณ (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559) องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนมุ่งเน้นการอธิบายถึงทรัพยากรในการบริหารจัดการปัญหาในช่วงขณะเกิดภัย ประเภทของทรัพยากร ได้แก่ เงินงบประมาณ น้ำมันเครื่องยนต์เรือ เรือ อาหารและเครื่องใช้เพื่อยังชีพ และอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งในรายการทรัพยากรนั้น น้ำมันเครื่องยนต์และงบประมาณ เป็นทรัพยากรครอบครองของท้องถิ่นเอง ส่วนเรือ อาหารและเครื่องใช้เพื่อยังชีพ และอื่นๆ ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรีและหน่วยงานอื่นๆที่เข้ามาบริจาคทรัพยากรเพื่อให้ความช่วยเหลือ (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559; อารมณ รวบรวม.สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2559.) อย่างไรก็ตาม การเตรียมพร้อมของ



องค์การบริหารส่วนตำบลในการรับมือกับปัญหาอุทกภัยยังจัดอยู่ในระดับต่ำด้วยความพร้อมด้านทรัพยากรและศักยภาพในการปฏิบัติการจัดการปัญหา แต่กระนั้นเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2554 พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนได้สะท้อนความสามารถในการอยู่ร่วมกับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ได้เป็นอย่างดีทำให้การปรับตัวเข้ากับปัญหาจึงเป็นความโดดเด่นของท้องถิ่น

ปัญหาอุทกภัยเป็นปัญหาที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนและประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างร่วมกันประสบปัญหา หากแต่ปัญหาอุทกภัยนี้ไม่ได้รับการตระหนักถึงในฐานะปัญหาสำคัญสำหรับตัวแสดงในกลุ่มต่างๆ เนื่องจากลักษณะภูมิอากาศแห้งแล้งประกอบกับสภาพภูมิประเทศเป็นพื้นที่ทั้งที่ราบเชิงเขาและที่ราบลุ่มผสมกัน และพื้นที่ยังพึ่งพาน้ำจากเขื่อนเจ้าพระยาสำหรับการดำรงชีพ ความเสี่ยงต่อการเผชิญปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ จึงเกิดขึ้นน้อย (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559; ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559; อารมณรรวม.สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2559.)

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเริ่มตระหนักเป็นปัญหาที่พื้นที่ต้องเผชิญเมื่อมีข่าวเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำท่วมจากแม่น้ำสายหลักทางภาคเหนือไหลเข้าภาคกลาง (แม่น้ำเจ้าพระยา) เพื่อเตรียมระบายออกอ่าวไทยในช่วงเดือนกันยายน ซึ่งทางองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนได้เตรียมการรับมือปกป้องพื้นที่จากปริมาณน้ำที่อาจไหลทะลักเข้ามา และเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2554 ประตุระบายน้ำบางโฉมศรีที่อำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรีได้พังลงจากแรงดันของน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาและประตูน้ำดังกล่าวยังได้พังซ้ำในช่วงต้นเดือนพฤศจิกายนส่งผลให้พื้นที่จังหวัดลพบุรีได้รับผลกระทบจากมวลน้ำจำนวนมากไหลเข้าพื้นที่ (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559; ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) จังหวัดลพบุรีประสบปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2554 จากสาเหตุสำคัญ 2 สาเหตุร่วมกัน คือ (1) ปริมาณน้ำฝนที่ตกลงในพื้นที่ตั้งแต่วันที่ 9-12 กันยายน 2554 ทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันในพื้นที่ มีปริมาณน้ำฝนสูงถึง 130 มม. และ (2) ปริมาณน้ำท่าจากประตูระบายน้ำบางโฉมศรี อำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี และทางน้ำล้นของเขื่อนเจ้าพระยา (Spillway) และคันกั้นน้ำสำคัญรวม 5 จุดทำให้มีน้ำล้นเข้าสู่พื้นที่ที่นาราลุ่มของพื้นที่จังหวัด ("แผนเผชิญเหตุอุทกภัยจังหวัดลพบุรี ปี 2555. สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรี กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. และคำสัมภาษณ์ของ ปภ จังหวัด ลพบุรี,") รวมถึงพื้นที่เขตปกครองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน (พื้นที่ติดต่อกับจังหวัดสิงห์บุรี) องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนทราบข่าวจากการโทรศัพท์ตรงจากผู้ว่าราชการ

จังหวัดถึงสถานการณ์น้ำทะเลลักเข้าพื้นที่จากประตูน้ำบางโคมศรีพังเนื่องจากประตูน้ำบางโคมศรีเป็นจุดเฝ้าระวังของพื้นที่จังหวัดลพบุรี ไม่เพียงพอปริมาณน้ำที่ไหลเข้าพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนยังมาจากการที่น้ำเหนือไหลลงจากลำน้ำสาขา ก่อนเข้าประตูระบายน้ำและไหลเข้าตามสาขาของคลองในพื้นที่ทำให้ท้องถื่นและตัวแสดงอื่นๆ ต่างตระหนักถึงปัญหาอุทกภัยที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559; ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจึงยากแก่การคาดคะเนรวมถึงปัญหาการอุปถัมภ์ขึ้นอย่างรวดเร็วสร้างความเสียหายให้กับประชาชนพื้นที่

ดั่งคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ว่า “ลพบุรีเรา ประตูบางโคมศรีเป็นประตูที่เปิดไล่น้ำลงน้ำของลำน้ำสาขาของแม่น้ำเจ้าพระยา แต่ช่วงนั้นเป็นช่วงที่น้ำเยอะกว่าปกติการระบายจึงเกิดอุปสรรค” (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559; ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) และ ดั่งคำสัมภาษณ์ของตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนที่ว่า “ประตูน้ำบางโคมศรีคือจุดเฝ้าระวังของเราเลยก็ว่าได้ แต่เราไม่รู้ว่าน้ำจะเข้าเท่าไร หน่วยงงานด้านน้ำพูดถึงน้ำเข้าน้ำออก แล้วเราก็ประเมินว่าน้ำจะมีเท่าไร เยอะแค่ไหน มาถึงเราเท่าไร ซึ่งบางโคมศรีคาดคะเนไม่ได้มากเพราะมีน้ำเหนือบางโคมศรีที่แยกก่อนน้ำเข้าประตูระบายน้ำเข้าตามลำน้ำสาขา ซึ่งก็แตกเหมือนกัน เราเลยคาดคะเนปริมาณน้ำไม่ได้ เราจึงมุ่งที่การแจ้งข่าวให้ทุกคนเตรียมความพร้อม เราเตรียมสถานที่ แล้วพอน้ำมาเราก็เริ่มช่วยเหลือตัวเองด้วย ทีมงานหมู่บ้าน เช่น ทีมตัดไฟ เป็นต้น” (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559; ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559,เอกสารประกอบ)

เมื่อปริมาณน้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนในช่วงหลังวันที่ 13 กันยายน 2554 ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีได้ประกาศให้พื้นที่เป็นเขตประสบภัยพิบัติอุทกภัย และขณะเดียวกันก็จัดตั้งกองอำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัย วาตภัย และโคลนถล่ม จังหวัดลพบุรีขึ้น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการและมีส่วนราชการในพื้นที่กว่า 30-40 หน่วยงาน เข้าร่วมประชุมเพื่อรับทราบความรับผิดชอบในการกิจรายวันของแต่ละหน่วยงาน (ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) จากนั้นได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัย วาตภัย และโคลนถล่ม จังหวัดลพบุรีตามแผนเฉพาะกิจขึ้น จังหวัดดำเนินการตามแผนดังกล่าวโดยเฉพาะการสร้างระบบการสั่งการตามที่แผนปฏิบัติการของจังหวัดลพบุรีกำหนดไว้ในระยะก่อนเกิดภัย (ล้อโครงสร้างการปฏิบัติตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรี พ.ศ.2553-2557) ผู้ว่า

ราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมสั่งการการบริหารจัดการปัญหาทุกภัยร่วมกับหน่วยบัญชาการสงครามพิเศษ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงอยู่ในรูปการปรึกษาหารือแก้ไขปัญหา ร่วมกัน (ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) ทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการปัญหาจึงเป็นทรัพยากรที่มาจากการแลกเปลี่ยนแบ่งปันกันระหว่างหน่วยทหารและจังหวัดหลัก ทั้งในด้านเครื่องมือ กำลังพล งบประมาณ และอื่นๆ

นอกจากนี้ทรัพยากรทางการบริหารจัดการในระดับจังหวัดยังถูกดึงมาจากภายนอกตั้งแต่ในระยะก่อนเกิดภัยเป็นจำนวนมากจากการประสานส่วนราชการต่างๆของจังหวัด ที่ครอบคลุม ทรัพยากรทางเทคนิคที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะหน่วยงานเช่น การเพิ่มกฎหมายสำหรับผู้กระทำผิด GISDA สนับสนุนข้อมูลแผนที่ ศูนย์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 16 สนับสนุนเรือและเครื่องมือ เป็นต้น ส่งผลให้ลักษณะทรัพยากรร่วมของกองอำนาจการและศูนย์การปฏิบัติการ จึงเป็นทรัพยากรจากหน่วยงานภาครัฐและเครือข่ายเป็นหลัก ที่ตั้งคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรีที่ว่า “ช่วงก่อนเกิดภัยมีความสงบเรียบร้อยในการบริหารจัดการเพราะท่านผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิ่มโทษให้กับผู้ทำผิด และตำรวจของเราทำงานดีมากตรวจตราเข้ม ทำให้การสวมสิทธิ์ การขโมยต่างๆไม่เกิดขึ้นในพื้นที่ ส่วนการระดมทรัพยากรเป็นเรื่องเฉพาะของอำนาจของท่านผู้ว่าราชการจังหวัดที่ท่านสามารถเรียกทรัพยากรจากศูนย์เขตได้เพราะท่านมองการไกลกว่าปกติไปก้าวหนึ่งเพราะท่านไหวตัวทันก่อนเหตุการณ์จะเกิดขึ้นเอาเรือมาได้ก่อน พอเรือมาถึง น้ำสูงราว 30 ซม.ท่านเริ่มดูข้อมูลจากส่วนงานต่างๆ อย่างของ GISDA เราเลยดำเนินการเลย การจัดการปัญหาเราจึงถือว่าเร็ว” (ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559; วิทยา กาญจนพัฒน์.พินเอก.สัมภาษณ์, 5 มี.ค.2559)

ในทางเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดไว้เป็นแผนการดำเนินการที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการจังหวัดตามการกำกับของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรี ซึ่งแม้ว่าสถานการณ์จะเปลี่ยนแปลงไปเข้าสู่สถานการณ์วิกฤติหากแต่ท้องถิ่นยังคงสามารถรักษาการประสานทรัพยากรร่วมกับจังหวัดได้อย่างต่อเนื่องด้วยโครงสร้างความสัมพันธ์ที่ถูกกำหนดโดยจังหวัด บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนกับการให้ทรัพยากรร่วมกับระบบทรัพยากรในภาพใหญ่นั้นจึงเป็นการทำหน้าที่เฝ้าระวังสถานการณ์ให้ประชาชนในพื้นที่ตามความต้องการสร้างความพร้อมของระบบการบริหารจัดการในภาพใหญ่ของจังหวัดทำให้ทรัพยากรจากองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจึงไม่ปรากฏความสำคัญอย่าง

ชัดเจนนักสำหรับการจัดการพื้นที่ของตนเองด้วยตนเองเนื่องจากความต้องการทรัพยากรจากระบบ ทรัพยากรร่วมของโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยระดับจังหวัด ปริมาณน้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่อย่างรวดเร็วมากจนทำให้การเตรียมความพร้อมรับมือที่มีอยู่ไม่เพียงพอ ดังคำสัมภาษณ์ของประชาชนที่ว่า “เราได้รับข้อมูลจากทางอบต.ว่าเขื่อนแตก เรามีเวลาเตรียมการแค่ วันเดียว เราเตรียมไม่ทัน”(พิเชษฐ ศิริทรัพย์.สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2559) หลังจากนั้นพื้นที่เขาสมอคอนถูกแยกออกเป็นสามเกาะเหนือระดับน้ำ ส่งผลให้การบริหารจัดการพื้นที่ต้องอาศัยเรือยนต์ในการสัญจรสร้างความลำบากให้กับบริหารจัดการพื้นที่เพิ่มขึ้นและหน่วยงานอื่นๆในระยะประสภภัยเริ่มแรกยังไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ได้ทำให้ประชาชนในพื้นที่ต้องช่วยเหลือกันเอง(นายเกษม ประภากร. สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559; พิเชษฐ ศิริทรัพย์.สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2559; อารมณ รวบรวม. สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2559.) จากนั้นทางจังหวัดเข้าถึงพื้นที่และส่งทรัพยากรเข้าช่วยเหลือประชาชน เช่น การประสานขอกำลังทหารเข้ารับผิดชอบดูแลพื้นที่ หน่วยงานการแพทย์จากโรงพยาบาลอุตรดิตถ์ มูลนิธิ และจังหวัดมาพร้อมกับของสดเพื่อการปรุงอาหารเลี้ยงประชาชน เรือยนต์สัญจร เป็นต้น ประชาชนในพื้นที่อาศัยอยู่กับน้ำเป็นระยะเวลาสามเดือนจึงยุติภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่लगินเวลาตั้งแต่กันยายนถึงธันวาคมของปี พ.ศ.2554 (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559; ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559)

การประสานทรัพยากรเข้าพื้นที่ของท้องถิ่นในช่วงขณะเกิดภัยดำเนินไปอย่างต่อเนื่องแม้ว่ารูปแบบสถานการณ์อุทกภัยจะมีการเปลี่ยนแปลงสภาพอยู่ตลอดก็ตาม รูปแบบการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจึงเป็นส่วนหนึ่งอยู่ในรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการจากจังหวัดตามที่แผนการปฏิบัติการของจังหวัดกำหนดในภาพรวมและแนวทางระดมทรัพยากรยังคงเป็นไปตามโครงสร้างตามแผนปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ด้วยภัยพิบัติอุทกภัยสำหรับพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเป็นภัยที่ประชาชนไม่ได้ประสบอย่างสม่ำเสมอ ทำให้ประชาชนขาดความสามารถในการเรียนรู้ปัญหาดังกล่าวและการเตรียมพร้อมรับมือและจัดการกับปัญหาเมื่อประสภภัย (อารมณ รวบรวม.สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2559.) ซึ่งทำให้เมื่อภัยมาถึงประชาชนและองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เพียงเี่ยวช่วยเหลือตนเองให้อยู่รอดในสถานการณ์และรอรับความช่วยเหลือจากโครงสร้างส่วนบนเป็นหลัก ความรุนแรงของปัญหาและการเกิดที่ไม่สม่ำเสมอส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลขาดการณ์สถานการณ์ที่แน่นอนไม่ได้ ขาดทรัพยากรสำหรับการเตรียมพร้อมและทักษะในการตอบสนองปัญหาของพื้นที่ค่อนข้างน้อย ดังคำสัมภาษณ์ของ

ประชาชนที่ว่า “คือในการเตรียมการรับมือไม่มี เพราะเราไม่มีเหตุการณ์นี้มาหลาย 10 ปี แล้ว”(อารมณ รวบรวม.สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2559.) การเลือกที่จะรักษาชีวิตให้อยู่รอดและรักษาความต่อเนื่องในความสัมพันธ์กับสถาบันการบริหารจัดการระดับบนกับทางจังหวัดและโครงสร้างการบริหารจัดการภาพใหญ่จัดการกับปัญหาให้ผ่านพ้นไปจึงเป็นทางเลือกที่ช่วยให้หลักปฏิบัติที่ท้องถิ่นกำหนดขึ้นได้รับการยอมรับจากประชาชนในทิศทางเดียวกันทั้งหมด(นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์. 12 มีนาคม 2559) จนกระทั่งพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนพ้นจากการประสบภัยรวมระยะเวลาทั้งสิ้นสามเดือน (กันยายน-ธันวาคม) ในส่วนของระยะฟื้นฟูและเยียวยานั้น พื้นที่การดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ อาทิเช่น บริษัทบ้านปูที่เข้ามาช่วยฟื้นฟูพื้นที่และสภาพชุมชนด้วยงบประมาณจำนวนมาก ตัวแทนกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในการเข้ามาช่วยสอนการทำผลผลิตจากแรงงานฝีมือเพื่อเป็นรายได้ระหว่างการฟื้นฟูสังคมและเศรษฐกิจของพื้นที่ให้สามารถกลับมาเป็นปกติ ซึ่งการพัฒนาฝีมือแรงงานเข้ามาช่วยประชาชนสร้างรายได้ระหว่างที่ยังไม่สามารถปลูกข้าวได้ตามอาชีพปกติ และสภาอากาศชาติไทยเข้ามาช่วยเยียวยาประชาชนและฟื้นฟูสภาพพื้นที่ โดยเน้นที่การสร้างความสามารถให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการปัญหาได้เมื่อต้องเผชิญภัย (อารมณ รวบรวม.สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2559.)

#### ตารางที่ 5.1 ลำดับเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย 2554 องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน<sup>26</sup>

วันที่	สถานการณ์
กันยายน 2554	-ฝนตกต่อเนื่องในพื้นที่ ประตุน้ำบางโหมศรีพังทำให้น้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่ประมาณ 1-3 เมตร -ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ประสบภัยพิบัติ จังหวัดตั้งกองอำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาดภัย และโคลน-ถล่มจังหวัดลพบุรี มีส่วนราชการ30-40 หน่วยงานเข้าประชุมและผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการสงครามพิเศษร่วมให้คำปรึกษาหารือและร่วมดำเนินการ จังหวัดมีการใช้แผนเฉพาะกิจในการบริหารจัดการสถานการณ์-

<sup>26</sup> [www.lopburi.go.th/eoffice/files/doc/๒๕๐-๙๗๓-๒๕๕๔-๖.doc](http://www.lopburi.go.th/eoffice/files/doc/๒๕๐-๙๗๓-๒๕๕๔-๖.doc)

<http://www.thaiwater.net/current/flood.๕๔.html>

เอกสารคำสั่ง, แผนการบริหารจัดการ , การสัมภาษณ์,เอกสารประกอบการสัมภาษณ์อื่นๆ

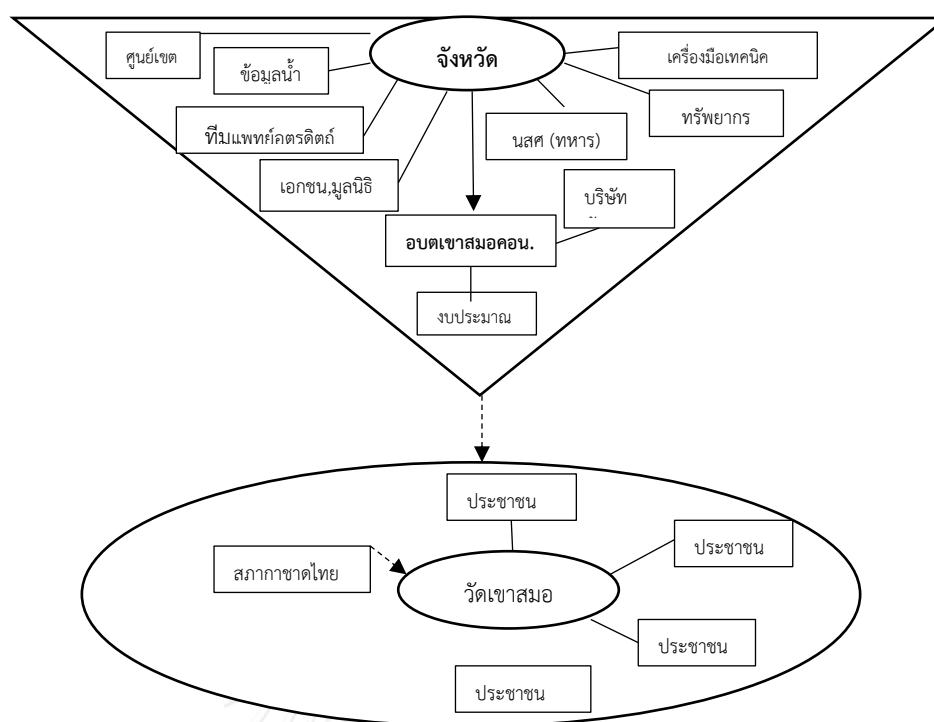
วันที่	สถานการณ์
	<p>จังหวัดกำหนดมาตรการเยียวยาช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ มีการอพยพประชาชน และมีมาตรการต่างๆในการดูแลประชาชน เช่น โครงการโรงเรียนข้างถนน, การเพิ่มโทษหนักให้กับการสวมสิทธิ์และการลักขโมยในพื้นที่ เป็นต้น</p> <p>-องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเปิดศูนย์อำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการประสานงานจากตัวแสดงต่างๆ</p> <p>นายกรัฐมนตรีลงพื้นที่จังหวัดลพบุรีพร้อมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีการสั่งเรือ500 ลำเข้าพื้นที่จังหวัด และเสนอ รมให้.ปรับระเบียบการประกาศภัยพิบัติ</p> <p>หน่วยทหารพัฒนาเข้าช่วยปรับปรุงซ่อมแซมประตูระบายน้ำบางโฉมศรี-ย.อบต-งคงรักษาการทำงานตามที่จังหวัดกำหนด และดูแลประชาชนโดยเน้นการจัดสรรทรัพยากรและการคมนาคมสัญจร</p>
ตุลาคม 2554	<p>เน้นการบริหารจัดการแบบพยุ่งสถานการณ์.อบต-</p> <p>-มีทีมแพทย์เคลื่อนที่จากโรงพยาบาลอุดรดิตถ์และทหารเข้ามาช่วยดูแลประชาชนในพื้นที่</p> <p>-มีการสร้างกิจกรรมคลายความกังวลและมีการรวมกลุ่มจัดการกันเองของประชาชนในพื้นที่</p>
พฤศจิกายน 2554	<p>ประตูระบายน้ำบางโฉมศรีพังครั้งที่สอง-</p> <p>เน้นการบริหารจัดการแบบพยุ่งสถานการณ์.อบต-</p> <p>- ระดับน้ำเริ่มลดลงและเข้าสู่ระยะฟื้นฟู</p>
ธันวาคม 2554	<p>-ในระยะเวลาฟื้นฟู มีการเข้ามาของบริษัทบ้านปูและกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและอื่นๆเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูพื้นที่ด้านโครงสร้างพื้นฐานและการสร้างรายได้ในระยะฟื้นฟู และมีสภากาชาดเข้ามาเพื่อสอนการช่วยเหลือตนเองให้กับประชาชนเมื่อต้องเผชิญภัยในครั้งถัดไป</p>

จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดลพบุรี อบต.เขาสมอคอน เผชิญกับปัญหาอุทกภัยเมื่อ พ.ศ.2554 เมื่อประตูระบายน้ำบางโฉมศรี จังหวัดสิงห์บุรีได้พังลง อบต.เขาสมอคอน เริ่มให้ความสำคัญกับปัญหาอุทกภัยจากการทำให้เห็นว่าปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่มาจากการรับปัญหาร่วมกับพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่ง อบต.ได้อาศัยการติดตามข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์

อุทกภัยมาอย่างต่อเนื่องและคาดการณ์ถึงการประสพภัยพิบัติดังกล่าวมาตลอด แต่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถคาดการณ์ปริมาณน้ำได้เพราะหน่วยงานเทคนิคด้านน้ำในพื้นที่สามารถให้ข้อมูลที่แม่นยำได้ตามขอบเขตหน้าที่ตนคือน้ำเข้า-น้ำออกของเขื่อน แต่ไม่สามารถแจ้งปริมาณน้ำจากลำน้ำสาขานอกเขตแผนที่น้ำได้ การรักษาการปฏิบัติหน้าที่ในขอบเขตที่กฎหมายการปฏิบัติราชการสอดคล้องกับหลักการกำหนดอำนาจตายตัวและขอบเขตการปกครอง (Principle of Fixed and Official Jurisdictional Area) ที่ Max Weber (1922) เสนอว่าอำนาจหน้าที่ของระบบราชการจะมีกฎหมายรองรับหรืออำนาจของข้าราชการมีที่มาจากอำนาจตามตำแหน่งราชการ (Shafritz et al., 2005, pp. 77-82) อำนาจหน้าที่ของภารกิจงานด้านน้ำเน้นที่การดูแลระบบเขื่อน คันคูน้ำ ลุ่มน้ำ ภายใต้กฎหมายเฉพาะของหน่วยงานกำหนด (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2557) ทำให้ลำน้ำนอกสาขาที่เป็นแหล่งน้ำธรรมชาติที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากความรับผิดชอบของหน่วยงานด้านน้ำจึงไม่อยู่ในการควบคุมกำกับดูแล ส่งผลให้การคาดการณ์น้ำที่จะเข้าสู่พื้นที่ของ อบต.เขาสมอคอนเกิดข้อจำกัดด้านข้อมูล อบต.จึงตัดสินใจเน้นไปที่การเตรียมพร้อมด้านความพร้อมให้กับประชาชนเมื่อประสพภัยแทน เช่น เตรียมวางแผนบริหารจัดการประชาชน เป็นต้น

ทรัพยากรด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของ อบต.เขาสมอคอนในช่วงต้นเป็นรูปธรรม มีความชัดเจนจากงบประมาณที่ท้องถิ่นสะสมไว้จำนวน 1 ล้านบาท ซึ่งสามารถเบิกจ่ายมาใช้ได้โดยถูกต้องตามกฎหมายก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศให้พื้นที่เป็นเขตภัยพิบัติ ซึ่งหากพิจารณาจากหลักการจัดการตามเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Written Documents) เพื่อผูกพันหน้าที่ขององค์การให้เคารพต่อกลไกของการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อเสนอ Max Weber (1922) เสนอไว้ (Shafritz et al., 2005) จะพบว่า อบต.เขาสมอคอนไม่สามารถดำเนินการในเชิงรุกในการเตรียมพร้อมรับมือกับปัญหาเนื่องจากต้องรอรับอำนาจจากการประกาศภัยของจังหวัด ส่งผลให้ทั้งข้อมูลปัญหาน้ำและทรัพยากรงบประมาณที่ อบต.ต้องการเบิกจ่ายอย่างถูกต้องต่างเกี่ยวข้องกับจังหวัดทั้งสิ้น ทำให้การคาดการณ์ต่อปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยจึงไม่เกิดขึ้นพร้อมกับความล่าช้าในการเบิกจ่ายทรัพยากรซึ่งต้องรอการอนุมัติจากจังหวัดก่อน อบต.เขาสมอคอนจึงมีพฤติกรรมในเชิงการพึ่งพาโครงสร้างการบริหารจัดการระดับจังหวัดตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัยเป็นต้นมา

แผนภาพที่ 4.1 รูปแบบทรัพยากรร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมคอน<sup>27</sup>



### 5.1.2 กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่: ปัญหาและทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการภัย

#### พิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553

เทศบาลนครหาดใหญ่ เป็นศูนย์กลางทางธุรกิจการค้าและการบริการของภาคใต้ ลักษณะของเมืองมีขนาดกระชับตัวมากเนื่องจากการพัฒนาเมืองให้เป็นศูนย์กลางในการเชื่อมต่อพื้นที่ภาคใต้ในหลายจังหวัดและมีพรมแดนติดต่อประเทศเพื่อนบ้าน (เทศบาลนครหาดใหญ่, 2558) เทศบาลนครหาดใหญ่ตั้งอยู่บนที่ราบเชิงเขาคอหงส์สูงประมาณ 350 เมตร ทอดตัวตามแนวยาวอยู่ทางทิศตะวันออกและมีคลองอุทะเกาขนานทางทิศตะวันตกพื้นที่จึงเอียงลาดจากทิศตะวันออกสู่ตะวันตก ส่วนทางทิศเหนือเป็นที่ราบลุ่มกว้างขวางทอดตัวไปทางทะเลสาบสงขลา(ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักปลัดเทศบาล.เทศบาลนครหาดใหญ่, 2558) ด้วยที่ตั้งของเทศบาลนครหาดใหญ่ทำให้พื้นที่ประสบกับฝนตกชุกและมักประสบปัญหาอุทกภัย เทศบาลให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าวเป็นพิเศษเนื่องจากในช่วงฤดูฝนของทุกปีจะมีฝนตกชุกก่อให้เกิดน้ำหลากเข้ามาในพื้นที่เขตเทศบาลนครหาดใหญ่ และพื้นที่ใกล้เคียง จึงจำเป็นต้องมีระบบการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยอย่างเป็นระบบโดย

<sup>27</sup> แผนภาพดังกล่าวสร้างขึ้นจากข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา.



มีแนวทางการดำเนินนโยบาย ได้แก่ 1) เร่งรัดการเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำ ของคลองระบายน้ำตามแนวทางพระราชดำริฯ และคลองระบายน้ำตามธรรมชาติ ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เช่น การขยายแนวคลอง ร.1 การขุดลอกคลองอุต๊ะเกา พร้อมทั้งศึกษาแนวทางการระบายน้ำเลี้ยงเมืองเพิ่มเติมให้เพียงพอกับปริมาณที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต 2) เร่งรัดการเพิ่มประสิทธิภาพของพนังกั้นน้ำ คลองอุต๊ะเกาทั้ง 2 ฝั่ง เพื่อปิดล้อมพื้นที่ชุมชน ให้ตลอดแนวคลอง 3) ปรับปรุงประสิทธิภาพของการระบายน้ำในพื้นที่ให้ใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยการปรับปรุงทางระบายน้ำที่ชำรุด การขุดลอกท่อระบายน้ำ และรื้อถอนสิ่งกีดขวางทางน้ำทั้งหมด 4) สร้างความเข้าใจกับประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในพื้นที่แนวน้ำหลาก (Flood Way) ให้มีการเตรียมความพร้อมรับกับสถานการณ์กรณีฉุกเฉิน ในระยะยาวการก่อสร้างอาคารที่พักจะต้องมีรูปทรงที่เหมาะสม เช่นการสร้างบ้านยกพื้นสูง เป็นต้น 5) วางมาตรการการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยอย่างเป็นระบบ โดยการจัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย ณ สำนักงานเทศบาล เพื่อเฝ้าติดตามสถานการณ์และสร้างระบบแจ้งเตือนภัยที่มีมาตรฐาน รวดเร็ว ชัดเจน และถูกต้อง โดยบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การจัดตั้งศูนย์อำนวยการย่อย 4 เขต พร้อมทั้งการเตรียมความพร้อมของเครื่องสูบน้ำ เครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุ อุปกรณ์ ตลอดจนบุคลากร 6) วางมาตรการการให้ความช่วยเหลือหากเกิดกรณีฉุกเฉิน โดยการเตรียมความพร้อมให้กับประชาชนในด้านสถานที่อพยพ (บ้านพี่เลี้ยง) อย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพสามารถรองรับผู้อพยพได้จริง โดยการกระจายจุดอพยพให้ทั่วถึงในพื้นที่เสี่ยงภัย พร้อมทั้งการเตรียมความพร้อมล่วงหน้าก่อนเกิดเหตุ และการฟื้นฟูหลังเกิดเหตุ ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาอุทกภัยเป็นไปอย่างยั่งยืน ประชาชนมีความเชื่อมั่นถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากเหตุอุทกภัย (เทศบาลนครหาดใหญ่, 2558)

ปัญหาอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่มีสาเหตุจากลักษณะของฝนประจำฤดูซึ่งเมื่อปริมาณน้ำฝนที่ตกลงมามีมากเกินไปจึงจำเป็นต้องเกิดการระบายน้ำลงสู่ทะเลสาบสงขลา ซึ่งในพื้นที่อย่างหาดใหญ่มีลักษณะเป็นรูปแอ่งกระทะ (ดิเรกฤทธิ์ ทวีกาญจน์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558) และรูปแบบระบายน้ำคลองไม่รองรับการระบายน้ำเนื่องจากเป็นคลองชลประทานเพื่อกักเก็บน้ำหน้าคลองจึงแคบ อีกทั้งลักษณะหน้าหาดทะเลสาบสงขลาตื้น นอกจากนี้รูปแบบการพัฒนาพื้นที่ยังเน้นการพัฒนาในเชิงเศรษฐกิจเป็นสำคัญทำให้พื้นที่ทางน้ำไหลผ่านถูกปิดกั้นหรือเปลี่ยนแปลงเส้นทางไปตามกรรมสิทธิ์ที่ดินที่มีการซื้อขายให้เป็นเจ้าของส่วนบุคคลได้ ส่งผลให้การกำหนดแนวทางการระบาย

น้ำจึงไม่เป็นไปตามสภาพธรรมชาติและส่งผลให้ปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จึงเกิดขึ้นเป็นประจำ(ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558)

แต่ด้วยลักษณะภัยที่เป็นภัยพิบัติที่ดำเนินการมีความรวดเร็วและส่งผลกระทบต่อพื้นที่ในวงกว้างทั้งจากสภาพกายภาพของพื้นที่และปริมาณฝนที่ตกในพื้นที่แต่ละครั้งทำให้ปัญหาอุทกภัยจึงเข้ามาเป็นตัวช่วยในการทำให้หลักปฏิบัติได้รับความสำคัญขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาที่ว่า “โดยลักษณะพื้นที่ที่หาดใหญ่เป็นน้ำล้นตลิ่งแต่พื้นที่เป็นแอ่งกระทะ หาดใหญ่เลยท่วม”(เจริญ ผ่องนุ่น.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558) และการอธิบายถึงปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยจากตัวแทนของเทศบาลนครหาดใหญ่ทั้งสองที่ว่า “ช่วงตุลาคมถึงธันวาคมเป็นช่วงที่หาดใหญ่เจอฝนหนักสุด ประมาณ 517 มิลลิเมตร คือถ้าฝนตกมากกว่าสองวันคือมากกว่า 220 มิลลิเมตร น้ำก็จะล้นตลิ่งคลองอยู่ตะเภาเข้าท่วมตัวเมืองหาดใหญ่ ซึ่งปี2553 ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยทั้งสองวันอยู่ 490 กว่ามิลลิเมตร”(ดิเรกฤทธิ์ ทะกาญจน์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558) ขณะที่ประชาชนก็รับรู้ปัญหาไปในทิศทางเดียวกันกับจังหวัดและเทศบาล ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนประชาชนที่ว่า “วันนั้นที่ไปงานเลี้ยงประมาณ 21.00 น. ฝนตกหนักมาก แต่ก็คิดว่าไม่มีอะไร แม้ว่าลักษณะน้ำมันจะเอ่อขึ้นมา แต่เป็นปกติของพื้นที่ จนดึกๆเราเริ่มแปลกใจว่าทำไมฝนตกเยอะจัง น้ำก็เริ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ เราอะใจเพราะบ้านเราสูงกว่าที่อื่นถ้าเยอะแบบนี้แสดงว่าน้ำเริ่มๆไม่ปกติ” (รัชณี ชิวทวีทรัพย์.สัมภาษณ์, 23 มีนาคม 2559)

ในช่วงวันที่ 12-16 ตุลาคม 2553 พื้นที่อำเภอหาดใหญ่รับปริมาณฝนปกติในฤดูฝนประจำปีของพื้นที่ส่งผลให้การกระทำของปัญหาฝนตกชุกในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่จึงไม่ได้สร้างความผิดปกติไปจากลักษณะของปัญหาฝนตกที่เผชิญอยู่เป็นประจำ (จิระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558) มีการเฝ้าระวังพื้นที่เทศบาลหาดใหญ่อย่างใกล้ชิดเนื่องจากเป็นเส้นทางที่น้ำจะไหลผ่านเพื่อลงสู่ทะเล (MGR Online, 2553) ซึ่งตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอุทกภัยโดยตรงอย่างเทศบาลนครหาดใหญ่และประชาชนมองว่าปัญหาอุทกภัยในพื้นที่เป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายต่างต้องร่วมกันเผชิญและรับมือกับสถานการณ์ เนื่องจากเขตเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นพื้นที่สำคัญของจังหวัดในด้านเศรษฐกิจหากปล่อยให้เกิดปัญหาอุทกภัยการพัฒนาพื้นที่อาจจะหยุดชะงักลง (จิระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558; สุชาติ ฉายเมธากุล.ประธานชุมชนหอนาฬิกา.สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2559) ปัญหาอุทกภัยจึงได้รับการพิจารณาเป็นปัญหาร่วมกันระหว่างตัวแสดงในพื้นที่ และเป็นเหตุให้เทศบาลนครหาดใหญ่ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารจัดการพื้นที่เป็นหลักจึงหันมาให้

ความสำคัญกับการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะการพัฒนา  
โครงสร้างพื้นฐานสำหรับรับมือกับปัญหาอุทกภัย

เทศบาลนครหาดใหญ่ดำเนินการเตรียมพร้อมรับมือกับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่โดยอาศัยการ  
พัฒนาระบบคลองเพื่อช่วยบริหารจัดการน้ำ ซึ่งโครงการพัฒนาระบบคลองเป็นความรับผิดชอบกรม  
ชลประทานในพื้นที่จังหวัดสงขลาซึ่งช่วยรับมือกับสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่ (ดิเรกฤทธิ์ ทเว  
กาญจน์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558; เสรี สุภราทิตย์.สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2558) การบริหาร  
จัดการคลองจึงเป็นทรัพยากรร่วมระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ อาทิ กรมชลประทาน จังหวัด เทศบาล  
นครหาดใหญ่ และหน่วยงานด้านการเกษตร เป็นต้น โดยระบบคลองมีความสำคัญในกรณีเหตุการณ์  
อุทกภัย พ.ศ.2553 กล่าวคือในสถานการณ์ที่ปริมาณน้ำเริ่มล้นตลิ่ง การบริหารจัดการกับปริมาณน้ำ  
ในพื้นที่ได้ใช้คลองสองลำคลอง คือ คลองอุตะเกาทำหน้าที่ระบายน้ำเป็นหลักและมีประตูระบายน้ำ  
คลองอุตะเกาคอยควบคุมการระบายน้ำ และคลองระบายน้ำที่ 1 ทำหน้าที่ระบายน้ำเป็นหลักและมี  
ประตูระบายน้ำได้แก่ ประตูระบายน้ำหน้าควนและประตูระบายน้ำบางหยีคอยควบคุมการระบายน้ำ  
โดยคลองทั้งสองจะผันน้ำในพื้นที่ลุ่มทุ่งทะเลสาบสงขลา คลองอุตะเกาและคลองระบายน้ำที่ 1 ถูกใช้  
งานตามลำดับจากดุลยพินิจของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจในระดับจังหวัด (ดิเรกฤทธิ์ ทเวกาญจน์.  
สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558) คลองระบายน้ำจึงเข้ามาเป็นทรัพยากรร่วมหลักของการบริหาร  
จัดการอุทกภัยพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่

นอกจากนี้ทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการยังรวมถึงข้อมูลสถานการณ์ ซึ่งคณะทำงาน  
ด้านวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์น้ำและประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนภัยจากอุทกภัย วาตภัย และดิน  
โคลนถล่มโดยการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ทำหน้าที่ประเมินสถานการณ์ เป็นกลุ่มความ  
ร่วมมือระหว่างจังหวัด สำนักชลประทาน สำนักอุตุวิทยามหาวิทยาลัย สำนักทรัพยากรน้ำภาคใต้ฝั่ง  
ตะวันออก มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มาประเมินสถานการณ์น้ำและตัดสินใจเรื่องเปลี่ยนสีธง  
หากแต่กำหนดการประชุมล่าช้ากว่าปัญหาเพียง 1 วัน ทำให้การทำงานในรูปของคณะทำงานจึงไม่  
สามารถให้ข้อมูลสำหรับแนวทางการรับมือกับสถานการณ์ได้ ("สำนักงานจังหวัดสงขลา(2553).วิทยุใน  
ราชการจังหวัดสงขลา ที่ สข 0034/649 จาก ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ถึง นายอำเภอทุกอำเภอ,")  
ส่งผลให้ข้อมูลที่เกิดขึ้นจากการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในข้างต้นได้มุ่งที่การแก้ไข  
สถานการณ์และบรรเทาเยียวยาสภาพสังคมของพื้นที่ประสบภัยแทน ตัวแสดงที่รับผิดชอบหน้าที่เป็น  
คณะกรรมการประเมินวิเคราะห์สถานการณ์น้ำฯ เข้ามาทำหน้าที่ร่วมกันในรูปแบบของศูนย์

อำนวยการเฉพาะกิจจังหวัดสงขลาในการตัดสินใจบริหารจัดการปัญหาที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและเทศบาลนครหาดใหญ่เข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการตัดสินใจด้วย(ดิเรกฤทธิ์ ทวีภาณุวัฒน์, 17 ธันวาคม 2558; ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558) ขณะที่ทรัพยากรเครื่องมือในการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาปัญหาเช่น กำลังพล เรือ อู้งยังชีพ เครื่องอุปโภคบริโภค หน่วยพยาบาล เทศบาลนครหาดใหญ่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่สงขลาเช่นสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและศูนย์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 และหน่วยงานทหารในพื้นที่ รวมถึงภาคประชาชนอาสาสมัคร ตลอดจนหน่วยงานภายนอกพื้นที่ต่างๆ (ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558) ทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการจึงสะท้อนถึงความสำคัญของแบบแผนการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ในรูปของการบูรณาการประสานงาน

#### ตารางที่ 5.2 ลำดับเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย 2553 เทศบาลนครหาดใหญ่<sup>28</sup>

วันที่	สถานการณ์
ตุลาคม 2553	จังหวัดสงขลาแจ้งเตือนไปยังอำเภอว่ามีฝนตกชุกในหลายพื้นที่ให้มีการเฝ้าระวัง-สถานการณ์ -มีการตั้งคณะทำงานด้านการวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์น้ำและการประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนภัยจากอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มจังหวัดสงขลา ประจำปี 2553
พฤศจิกายน 2553	-พายุดีเปรสชันพัดจากอ่าวไทยเข้าจังหวัดสงขลา ทำให้เกิดฝนตกหนัก มีน้ำป่าไหลหลากจากเทือกเขาสันกาลาคีรีไหลลงคลองอู่ตะเภาและไหลเข้าตัวเมืองเพื่อระบายออกทะเลสาบสงขลา จังหวัดและเทศบาลนครหาดใหญ่ตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ- -มีการประชุมร่วมกันระหว่างจังหวัดกับเทศบาลนครหาดใหญ่เพื่อประเมินสถานการณ์และออกมาตรการแก้ไขสถานการณ์ มีการออกธงเขียว ธงเหลือง ธงแดงในวันเดียวกัน

<sup>28</sup> <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=๙๕๓๐๐๐๑๕๕๘๙๑>

<http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=๙๕๓๐๐๐๑๕๕๘๙๑>

<http://www.dpt.go.th/csp/images/stories/pdf/disaster/lesson.๒๕๕๓pdf>

<http://www.oknation.net/blog/singslatan/๒๐๑๐/๑๑/๐๕entry-๑>

[http://www.thaiwater.net/current/floodsouth\\_nov.๕๓html](http://www.thaiwater.net/current/floodsouth_nov.๕๓html)

<http://kromchol.rid.go.th/lproject/lsp/๑๑/๒๐๑๔index.php/example-pages/-๒๙hadyai>

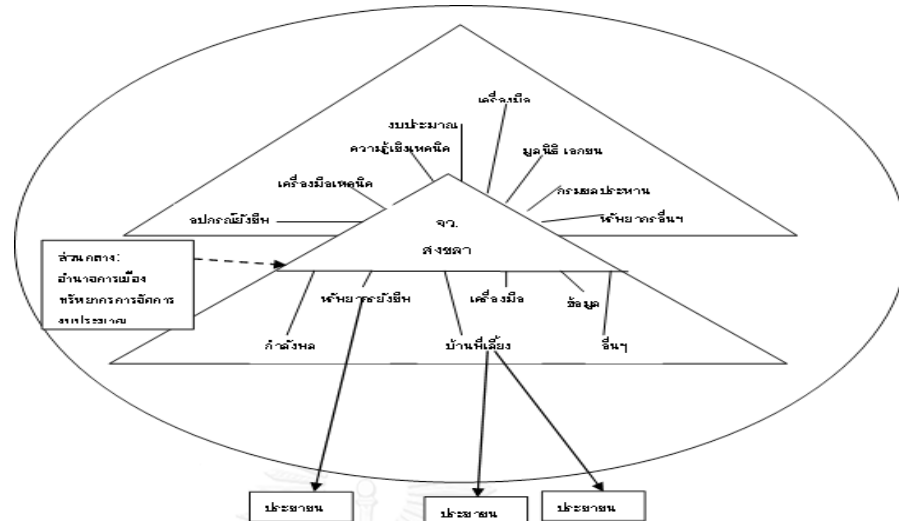
หนังสือคำสั่งราชการ, การสัมภาษณ์

วันที่	สถานการณ์
	<p>เกิดฝนตกหนักและน้ำทะเลลึกเข้าพื้นที่เทศบาล ระดับน้ำสูง-1-3 เมตร ไฟฟ้าดับ การสื่อสารหยุดชะงัก เส้นทางคมนาคมเสียหาย ทหารเข้าช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่</p> <p>เทศบาลส่งอพยพประชาชน และแจกจ่ายอาหาร เปิดบ้านพี่เลี้ยง นายกรัฐมนตรีบินตรวจพื้นที่หาดใหญ่-</p> <p>รัฐบาลสั่งเรือหลวงขนสิ่งของเข้าพื้นที่เพื่อบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย- มีการตั้งศูนย์ประสานความช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยพื้นที่ภาคใต้ส่วนหน้า- เขต.ศูนย์ ปภ12</p> <p>-เข้าสู่ช่วงฟื้นฟูหลังประสบภัยสามวัน ด้วยความร่วมมือระหว่างเทศบาล จังหวัด ประชาชน ทหาร</p> <p>มีการกิจกรรมเทศกาลลอยกระทง เทศกาลดอกไม้เมืองใต้ โดมน้ำแข็งในพื้นที่-</p>
ธันวาคม 2553	-มีการซ่อมแซมฟื้นฟูสถานที่
มกราคม 2554	-กรมชลประทานอนุมัติหลักการโครงการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่

ปัญหาอุทกภัยกลายเป็นปัญหาประจำของพื้นที่และปัญหาเพิ่มระดับความรุนแรงต่อพื้นที่สูงขึ้นอย่างเสมอมาส่งผลให้ภัยพิบัติอุทกภัยจึงกลายเป็นปัญหาร่วมระหว่างเทศบาลและชุมชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตามปัญหาอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐเข้ามากำกับแก้ไขด้วยการใช้โครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างระบบบริหารจัดการอุทกภัยด้วยคลองระบายน้ำตามแนวทางพระราชดำริ เป็นต้น เพื่อให้เกิดการผันน้ำเลี้ยงเมืองลงสู่ทะเลสาบสงขลาได้เร็วขึ้น คลองระบายน้ำที่ 1 และคลองอู่ตะเภา (คลองในโครงการพระราชดำริ) ซึ่งมีประตูลอยน้ำคอยทำหน้าที่ควบคุมการผันน้ำ ซึ่งประตูลอยน้ำเหล่านี้จะอยู่ในอำนาจของหน่วยงานชลประทานในพื้นที่ (สำนักชลประทานที่ 16) นอกจากนี้เทศบาลยังมีการให้ความสำคัญและเตรียมความพร้อมรับมือกับปัญหาภัยพิบัติด้วยการสะสมเครื่องมือต่างๆ เช่น รถ เรือ เครื่องสูบน้ำ และอื่นๆ พร้อมกับการกำหนดให้มีภารกิจงานวิทยุสื่อสารในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงการเตรียมพื้นที่บ้านพี่เลี้ยงเป็นแหล่งพักพิงชั่วคราวให้กับประชาชน ทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการจึงมีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องนอกเหนือไปจากเทศบาลเพียงหน่วยงานเดียว การบูรณาการด้านทรัพยากรจึงเกิดขึ้นในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่

สำหรับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ปี พ.ศ.2553 เริ่มต้นเมื่อมีฝนตกชุกประจำปีในช่วงวันที่ 11-16 ตุลาคม 2553 ทำให้ระดับน้ำในคลองอุทะเกาส่งขึ้น และพื้นที่ใจกลางเมืองเริ่มมีน้ำขังจากฝนตกต่อเนื่องเป็นเวลานาน ประกอบกับมีน้ำป่าไหลหลากมาสนับสนุนให้เกิดน้ำไหลเข้าสู่พื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาอุทกภัยขึ้น ระบบคลองมีความสำคัญในกรณีเหตุการณ์อุทกภัย พ.ศ. 2553 กล่าวคือในสถานการณ์ที่ปริมาณน้ำเริ่มเข้าสู่พื้นที่ การบริหารจัดการกับปริมาณน้ำในพื้นที่ได้ใช้ระบบคลองสองลำคลอง คือ คลองอุทะเกาทำหน้าที่ระบายน้ำเป็นหลักและมีประตูลงระบายน้ำคลองอุทะเกาคอยควบคุมการระบายน้ำ และคลองระบายน้ำที่ 1 ทำหน้าที่ระบายน้ำเป็นหลัก โดยคลองทั้งสองจะผันน้ำในพื้นที่ลุ่มสู่ทะเลสาบสงขลา คลองอุทะเกาและคลองระบายน้ำที่ 1 ถูกใช้งานตามลำดับจากดุลยพินิจของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจในระดับจังหวัดซึ่งมีสำนักชลประทานที่ 16 เป็นผู้ทำหน้าที่ให้ข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ คลองระบายน้ำจึงเข้ามาเป็นทรัพยากรร่วมหลักของการบริหารจัดการอุทกภัยพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ นอกจากนี้ทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการยังรวมถึงข้อมูลสถานการณ์ เครื่องมือในการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาปัญหา ประชาชนอาสาสมัคร ตลอดจนหน่วยงานภายนอกพื้นที่ต่างๆ ทำหน้าที่เป็นทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการด้วย ทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการจึงกลายเป็นเงื่อนไขตั้งต้นของแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงดังที่ R.A.W Rhodes (1997) ได้เสนอไว้สำหรับการเปิดประเด็นในการบริหารจัดการแบบ Governance (Rhodes, 1997, pp. 36-37) รูปแบบทรัพยากรร่วมของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่เป็นแหล่งทรัพยากรที่เชื่อมโยงจังหวัดกับท้องถิ่นเข้าด้วยกันตั้งแต่ในสภาวะปกติ กล่าวคือแม้ว่าการดูแลจัดการคลองจะเป็นอำนาจของจังหวัดผ่านชลประทาน แต่ระบบบริหารจัดการอุทกภัยของท้องถิ่นได้อิงอยู่กับสิ่งประดิษฐ์นี้ทำให้ความสัมพันธ์ในฐานะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของทั้งจังหวัดและท้องถิ่นจึงนิยามให้ขอบเขตของปัญหาเกี่ยวพันทั้งสองการบริหารจัดการทั้งสองระดับอย่างแน่นแฟ้น

## แผนภาพที่ 5.2 ทรัพยากรร่วมของเทศบาลนครหาดใหญ่การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.

2553<sup>29</sup>

### 5.1.3 กรณีเทศบาลนครปากเกร็ด: ปัญหาและทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการภัย

#### พิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553

เทศบาลนครปากเกร็ดมีพื้นที่ทั้งสิ้น 36.04 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ฝั่งตะวันออก ตำแหน่งที่ตั้งของเทศบาลอยู่ในพื้นที่ราบลุ่มจึงมักเผชิญกับปัญหาอุทกภัยเสมอ มีความอุดมสมบูรณ์ทางการเกษตรมีการขุดคลองผันน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่ หากแต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ดินจากเดิมเพื่อการเกษตรไปสู่การเป็นพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยและการอุตสาหกรรมเพื่อรองรับการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานครส่งผลให้คลองเพื่อการเกษตรจึงกลายเป็นคลองระบายน้ำลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อรักษาพื้นที่แทน(เทศบาลนครปากเกร็ด, 2556)

เทศบาลนครปากเกร็ดได้ใช้อำนาจจากกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นฐานอำนาจในการรองรับและการปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทรัพยากรสำคัญทางการบริหารจัดการเช่นเครื่องใช้ในการดับเพลิง(เทศบาลนครปากเกร็ด, 2556) และเครื่องสูบน้ำซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วยระบายน้ำในพื้นที่เมื่อได้รับผลกระทบจากปัญหาอุทกภัย เครื่องสูบน้ำถูกจัดตั้งกระจายในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดใกล้กับเส้นทางคลอง

<sup>29</sup> แผนภาพดังกล่าวสร้างขึ้นจากข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้แสดงที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา.

ระบายน้ำลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา (เทศบาลนครปากเกร็ด, 2556) เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีลักษณะพื้นที่ติดต่อกับแม่น้ำเจ้าพระยา มีการเน้นการพัฒนาพื้นที่ในด้านสังคมและเศรษฐกิจโดยวางโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้พื้นที่เทศบาลจึงมีความซับซ้อนด้วยจำนวนประชากรและการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ใช้ประโยชน์ ซึ่งปัญหาอุทกภัยเป็นปัญหาที่พื้นที่ต้องเผชิญอยู่เป็นประจำ ทางเทศบาลนครปากเกร็ดจึงเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดการปัญหาในเชิงโครงสร้างพื้นฐานหลายด้าน เช่น การเตรียมพร้อมด้านเครื่องมือเทคนิค การวางเครื่องสูบน้ำตามจุดระบายน้ำ การกำหนดส่วนงานเฉพาะขึ้นเพื่อการบริหารจัดการปัญหาโดยตรง เป็นต้น จึงสะท้อนถึงการที่เทศบาลนครปากเกร็ดมีการเตรียมพร้อมในด้านประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ (เทศบาลนครปากเกร็ด, 2556)

เมื่อปริมาณน้ำภาคกลางเริ่มไหลเข้าสู่พื้นที่ใกล้เคียงเทศบาลนครปากเกร็ดทางเทศบาลตระหนักถึงปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นและเตรียมพร้อมรับมือสถานการณ์ด้วยวิธีการบริหารจัดการตามประสบการณ์เมื่อครั้งปี พ.ศ.2538 เช่นการสร้างพังกันน้ำในระดับที่ปี 2538 เผชิญ ระยะเวลาและขอบเขตของการวางพังกันน้ำใช้ตามแนวการป้องกันเดิม และแจ้งเตือนพร้อมเผื่อระวังชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ประสบภัยเมื่อครั้ง ปี พ.ศ.2538 เป็นต้น แต่ทว่าทางเทศบาลไม่ได้คาดการณ์ถึงปัญหาในมุมที่ตึงเครียดนักเนื่องจากประสบการณ์อุทกภัยเมื่อปี พ.ศ.2538 เป็นภัยที่รุนแรงที่สุดและทางเทศบาลสามารถบริหารจัดการปัญหาให้ผ่านพ้นไปได้ อีกทั้งยังมีเชื่อกันน้ำถาวรช่วย ทำให้แม้ปัญหาจะเริ่มก่อตัวขึ้นแต่ยังไม่ได้รับความสำคัญถึงอันตรายนัก (นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558)

กระทั่งเมื่อปริมาณน้ำเริ่มไหลเข้าสู่พื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดในบริเวณชุมชนริมน้ำเช่นพื้นที่ตำบลบางพูดทำให้ทางเทศบาลจึงยิ่งถูกกระตุ้นให้ความสำคัญกับปัญหาอุทกภัยมากขึ้นพร้อมกันนี้ทางเทศบาลได้พยายามแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับการผันน้ำการระบายน้ำและสภาพปริมาณน้ำท่ารวมทั้งการสนับสนุนด้านการบริหารจัดการอื่นๆทั้งจาก ศปภ.จังหวัดและ ศปภ.กลาง ซึ่งที่จังหวัดเองก็ไม่สามารถให้ความชัดเจนได้นัก ทำให้ เทศบาลนครปากเกร็ดจึงตัดสินใจสร้างการบริหารจัดการเองในพื้นที่ด้วยแนวทางของตนเอง(พนาริ กิมฮู.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556) และตั้งคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครปากเกร็ดที่ว่า “เราต้องทำงานตามสถานการณ์ซึ่งเน้นแก้ปัญหาวันแบบวันต่อวัน เพราะน้ำที่มาไม่มีความแน่นอน”(นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) ทำให้ทางเทศบาลเริ่มตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาเนื่องจากความไม่แน่นอนไม่อาจคาดคะเนสถานการณ์เกี่ยวกับ ระยะเวลาการเดินทางของน้ำ ระดับการเพิ่มตัวของน้ำ ขนาดของมวลน้ำ (นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) ขณะเดียวกันปริมาณน้ำที่ไหลเข้าพื้นที่เริ่มสร้างความตระหนักให้กับประชาชนในพื้นที่เทศบาลเช่นกัน ตั้งคำสัมภาษณ์ของตัวแทนประชาชนที่ว่า “บ้านเรือนใกล้แม่น้ำเจ้าพระยาเริ่มได้รับผลกระทบหากแต่ประชาชนไม่ตื่นตระหนกกับสถานการณ์มากนักเนื่องจาก



คืนเคยกับอุทกภัยมานานแล้ว ตื่นตระหนกนักเพราะคืนเคยกับน้ำ ก่อพยุพมาอาศัยวัดกันตามปกติ เพราะเคยเจอวิกฤติ 2538 มาแล้วทำให้ไม่พุ่มพวย รับสภาพได้”(บุญเสริม ช่างโต.ประชาชน. สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2556 ; พระครูกิตติเชษฐาภิรม.สัมภาษณ์, 16 มกราคม 2556; สมจิตร แผง วัด.ประชาชน.สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2556 ) แต่ปัญหาอุทกภัยก็ได้เข้ามาอยู่ในการตระหนักถึง ของทั้งเทศบาลและประชาชนในพื้นที่ร่วมกัน

นอกจากนี้เมื่อปัญหาอุทกภัยเข้าถึงพื้นที่อย่างชัดเจนทางเทศบาลเองก็เริ่มประสบปัญหา เพิ่มเติมตามมาจากการไม่สามารถมาคาดการณ์ความรุนแรงของสภาพปัญหาได้เนื่องจากขาดข้อมูล เรือสภาพน้ำที่ร้องขอจากทางจังหวัดและ ศปภ.กลาง อีกทั้งทรัพยากรที่จะได้จาก ศปภ.จังหวัด นนทบุรีมีความคล้ายคลึงกัน เช่น เรือ เครื่องสูบน้ำ ถูงยั้งซีพ เป็นต้น จนทำให้ความต้องการทรัพยากร จากทางจังหวัดจึงต่ำลง แต่ทว่าสภาพปัญหา กลับสร้างผลกระทบหนักขึ้นกินพื้นที่ตำบลบางพูดมากขึ้นระดับน้ำไหลเข้ามามากขึ้น เทศบาลได้หันมาระดมการมีส่วนร่วมจากชุมชนแทน ซึ่งชุมชนให้ความ ร่วมมือกับทางเทศบาลเพราะชุมชนเป็นผู้ประสพภัยหลักของพื้นที่ทำให้ประโยชน์ในแง่ของความ ต้องการเอาชีวิตและทรัพย์สินให้รอดจากปัญหา(บุญเสริม ช่างโต.ประชาชน.สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2556 ; พระครูกิตติเชษฐาภิรม.สัมภาษณ์, 16 มกราคม 2556 ; สมจิตร แผงวัด.ประชาชน.สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2556 ) กรณีเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554 ในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด เริ่มได้รับการ

ตระหนักถึงจากประชาชนเมื่อกรมอุตุนิยมวิทยาได้คาดการณ์ลักษณะอากาศในช่วงฤดูฝนของประเทศ ไทยประจำปี ว่าช่วงครึ่งหลังเดือนกรกฎาคมถึงเดือนกันยายนมีร่องความกดอากาศต่ำจะเลื่อนต่ำมา พาดผ่านประเทศไทยตอนบนและมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่ปกคลุมอ่าวไทย และจะมีกำลังแรงขึ้นทำให้ ประเทศไทยมีฝนตกชุกและเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาน้ำท่วมฉับพลันได้ จนกระทั่งเดือนสิงหาคมเป็นต้น มากรมอุตุนิยมวิทยาและศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติได้คาดการณ์เพิ่มเติมอย่างมีนัยสำคัญถึงอิทธิพล ของพายุทกเตน (Tropical Storm Nock-Ten) ที่จะส่งผลกระทบให้เกิดฝนตกหนักและอาจเกิดน้ำ ท่วมฉับพลันในพื้นที่ราบลุ่ม ประกอบกับกรมชลประทานเร่งพร่องน้ำทำให้จังหวัดนนทบุรีต้องรับ ปริมาณน้ำที่ไหลผ่านเพิ่มขึ้น ทางจังหวัดจึงทำการแจ้งเตือนผ่านทางอำเภอให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเตรียมความพร้อมและเฝ้าระวังมากขึ้น เช่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการป้องกัน และเสริมกระสอบทรายและแจ้งเตือนให้ประชาชนขนย้ายของมีค่าขึ้นบนที่สูง เป็นต้น ("ข้อความวิทยุ สื่อสารจังหวัดนนทบุรี ส่วนที่ 3 ตอนที่ 1 ฉบับที่ 0034/ว1523 วันที่ 1 สิงหาคม 2554.

33 ประกาศจังหวัดนนทบุรี เรื่อง ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่อำเภอปากเกร็ด (อุทกภัย) ฉบับที่ 2,3,") ปัญหาอุทกภัยจึงกลายเป็นปัญหาที่ประชาชนในพื้นที่เริ่มให้การตระหนักถึง ร่วมกันทั้งจากความชัดเจนของสาเหตุปัญหาที่ก่อตัวขึ้นมาและการเตรียมพร้อมเฝ้าระวังปัญหาของ เทศบาล

ภายหลังจากปัญหาอุทกภัยเข้าสู่การเป็นปัญหาร่วมของประชาชนในพื้นที่อย่างชัดเจน ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีจึงประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินโดยอาศัยอำนาจของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน พ.ศ.2546 เพื่อเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2554 และดำเนินการตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีจากการประชุม VDO conference ร่วมกับศูนย์สนับสนุนการอำนวยความสะดวกและการบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัยและดินโคลนถล่ม (ศอส.) และจังหวัดประสบภัยให้เสริมแนวกระสอบทรายเพิ่มอย่างน้อย 30-50 ซม.และตรวจสอบความเข้มแข็งและเตรียมจัดชุดเคลื่อนที่เร็วในการปฏิบัติการฉุกเฉิน ("ข้อความวิทยุสื่อสารจังหวัดนนทบุรี ด่วนที่สุด ที่ นบ 0034/ว1523 วันที่ 1 สิงหาคม 2554.

33 ประกาศจังหวัดนนทบุรี เรื่อง ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินในพื้นที่อำเภอปากเกร็ด(อุทกภัย) ฉบับที่ 2,3,")

ในทางเดียวกันทางจังหวัดนนทบุรีได้เริ่มเตรียมพร้อมระดมทรัพยากรสำหรับการปฏิบัติด้วยการจัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและวาตภัยจังหวัดนนทบุรี ปี 2554 ขึ้นโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการ และให้นายอำเภอหรือนายกเทศมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ได้เข้าร่วมเป็นคณะทำงานของศูนย์อำนวยความสะดวกระดับจังหวัดในฝ่ายปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือขณะเกิดภัย และฝ่ายสงเคราะห์และฟื้นฟูบูรณะหลังเกิดภัยเพื่อเตรียมรองรับการปฏิบัติการเมื่อจังหวัดประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (อุทกภัยและวาตภัย) ขึ้นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีเพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือและเพื่อให้โครงสร้างการบริหารจัดการที่สอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกัน แต่ทว่าเมื่อสถานการณ์เริ่มก่อตัวได้ระยะหนึ่งการบริหารจัดการปัญหาเริ่มเปลี่ยนไปจากช่วงของการเตรียมพร้อมเมื่อเดือนกรกฎาคม โดยในช่วงเดือนตุลาคมรัฐบาลตระหนักว่าสถานการณ์อุทกภัยจะเข้าขั้นวิกฤตและอาจส่งผลกระทบต่อกรุงเทพมหานครและจังหวัดนนทบุรี ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงถูกเปลี่ยนฐานการใช้อำนาจจากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ไปใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามโครงสร้างการบังคับบัญชาปัญหาจากส่วนกลางหรือศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) และจังหวัดจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยจังหวัดนนทบุรีโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยจังหวัดนนทบุรี (ผอ.ศปภ.จ.นนทบุรี) บังคับบัญชาหน่วยงานที่รับผิดชอบ ศปภ.จ.นนทบุรี มีหน้าที่วางแผนและบริหารจัดการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยซึ่งเน้นการทำงานแบบเบ็ดเสร็จและให้ข้อยุติ โดยมี

คณะกรรมการศูนย์สนับสนุนการอำนวยความสะดวกและบริหารจัดการสถานการณ์ อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (คอส.) และศูนย์สนับสนุนการอำนวยความสะดวกและบริหารจัดการสถานการณ์ อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (คอส.) เป็นหน่วยสนับสนุนข้อมูลและการประเมินสถานการณ์ร่วม อีกทั้งการทำงานของ ศปภ.จ.นนทบุรี ต้องรายงานสถานการณ์ต่อ ผอ.ศปภ.ทุกวัน พื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดก็บริหารจัดการกับปัญหาอย่างต่อเนื่องภายใต้การควบคุมของ ศปภ.จังหวัดและ ศปภ.กลางตามลำดับ จุดเปลี่ยนที่สำคัญเกิดขึ้นในช่วงที่สถานการณ์เข้าสู่ภาวะวิกฤติระดับน้ำไหลเข้าสู่พื้นที่มากขึ้นทางเทศบาลนครปากเกร็ดได้ตัดสินใจปฏิเสธการอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของ ศปภ.กลาง เนื่องจากทางเทศบาลไม่ได้รับการสนับสนุนข้อมูลตามที่ร้องขอจากโครงสร้างแนวดิ่งทำให้โครงสร้างการบริหารจัดการของพื้นที่ เทศบาลนครปากเกร็ดจึงแยกส่วนออกจากโครงสร้างการควบคุมแนวดิ่งรูปแบบการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดจึงปรับรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการและแนวทางการระดมทรัพยากรให้อยู่ด้วยโครงสร้างความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการจากภาคประชาชนในพื้นที่และเครือข่ายพันธมิตรทางการเมืองของผู้บริหารเป็นหลัก จนกระทั่งวันที่ 1 เมษายน 2555 จังหวัดนนทบุรีได้ประกาศการสิ้นสุดลงของสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่

### ตารางที่ 5.3 ลำดับสถานการณ์เหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย 2554 ของพื้นที่เทศบาลนครปาก

เกร็ด<sup>30</sup>

วันที่	สถานการณ์
กรกฎาคม 2554	ปากเกร็ดตั้งศูนย์เตรียมพร้อมรับมือกับปัญหา.ทน-
สิงหาคม 2554	-ทนปากเกร็ดแจ้งเตือนประชาชนให้ระวังคันกันน้ำแนวแม่น้ำ. เจ้าพระยา เครื่องสูบน้ำ กำหนดผังการเข้าออกพื้นที่
กันยายน 2554	น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาไหลเข้าพื้นที่ปากเกร็ดนอกคันกันน้ำ เกิดความเสียหายขึ้นในพื้นที่

<sup>๓๐</sup> <http://www.pakkretcity.go.th/news/> ๓๔๗,

<http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=๙๕๔๐๐๐๑๑๘๘๓๒>

ประกาศจังหวัด ,วิทยุสื่อสาร, INN,ข้อมูลจากการสัมภาษณ์.

<http://highlight.kapook.com/view/๖๓๒๗๒>. <http://mekhala.dwr.go.th/main/Images/stories/news/dailynew.๒๐๕๔.pdf>.

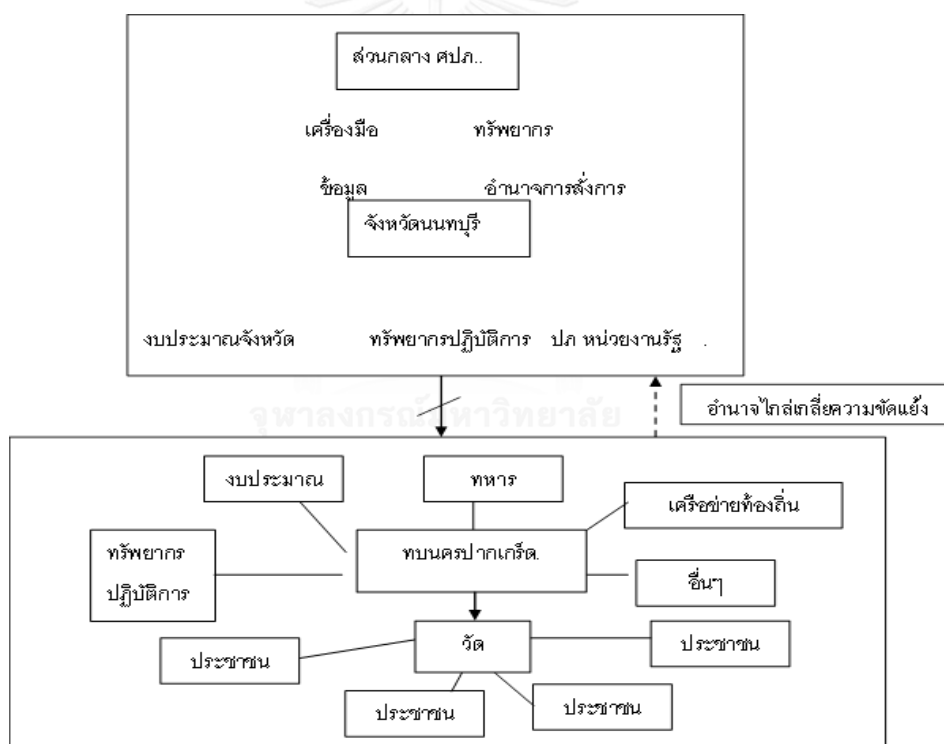
<http://thaiflood.kapook.com/view/๓๓๑๒๗.html>.

วันที่	สถานการณ์
ตุลาคม 2554	จังหวัดประสภภัยเต็มพื้นที่-มีการเร่งระดมเครื่องสูบน้ำ ของยั้งชีพต่าง หลังไหลเข้าพื้นที่ประสภภัย -มีการอพยพ ขนย้ายประชาชนออกจากพื้นที่เสี่ยง ปากเกร็ดเสริมคันกันน้ำเพื่อป้องกันน้ำเอ่อล้นเข้าคลองประปา- ปริมาณน้ำเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วไหลเข้าพื้นที่ชุมชนวัดไม้เขียวเขต- ดอนเมือง นายอำเภอปากเกร็ดให้ข้อมูลสื่อว่ามีประชาชนพยายามทำลายคันกัน- น้ำจนเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างปากเกร็ดกับดอนเมือง เข้าไกลเกลี่ย .ผู้ว่าราชการจังหวัดกับตัวแทนจาก ศปก- -ปากเกร็ดตัดสินใจส่งแรงงานไปปั้นคันดินให้ฝั่งดอนเมือง และการ บริหารจัดการได้ดำเนินต่อ
พฤศจิกายน 2554	เข้าสู่ระยะฟื้นฟู ผู้ว่าราชการนนทบุรีถูกประชาชนประท้วงขับไล่เพราะ- เปิดประตูระบายน้ำเพิ่ม.ต้องการให้ กทม
ธันวาคม มีนาคม- 2554	ระยะฟื้นฟู และสิ้นสุดลงในช่วงเดือนเมษายน-

เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นพื้นที่ชุมชนเมืองที่ตั้งอยู่ใกล้กับแม่น้ำเจ้าพระยามีจำนวนประชากรอาศัยอยู่ในพื้นที่อย่างหนาแน่น เทศบาลนครปากเกร็ดเผชิญกับปัญหาอุทกภัยเป็นประจำ และปัญหาเพิ่มระดับความรุนแรงต่อพื้นที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจากการผนวกกันของพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ อีกทั้งยังมีการพัฒนาชุมชนพื้นที่ปากเกร็ดให้เป็นเมืองอยู่อาศัยเขตปริมณฑล ซึ่งด้วยสัดส่วนของพื้นที่ที่เทศบาลนครปากเกร็ดพบว่ามีพื้นที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาหลายชุมชนและพื้นที่ในภาพรวมเป็นพื้นที่ที่ราบลุ่ม การรับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยร่วมกันของตัวแสดง อันได้แก่ ประชาชนในพื้นที่และเทศบาลนครปากเกร็ด เริ่มต้นขึ้นเมื่อมีการคาดการณ์โดยตัวแสดงจากส่วนกลาง คือ กรมอุตุนิยมวิทยา และศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ ว่าจะมีพายุฝนพัดเข้าพื้นที่ประเทศไทยในช่วงเดือนสิงหาคม ซึ่งจะทำให้เกิดฝนตกและมีปริมาณน้ำสูงขึ้นจนอาจเกิดน้ำท่วมพื้นที่ กรมชลประทานได้ทำการพร่องน้ำ ทำให้ทั้งจากการไหลบ่าของน้ำที่ต้องการไหลระบายออกตามเส้นทางของแม่น้ำเจ้าพระยาลงสู่อ่าวไทยกลายเป็นความเสี่ยงภัยของพื้นที่เทศบาลปากเกร็ดต่างตระหนักถึงในฐานะปัญหาที่ทุกตัวแสดงในพื้นที่ต้องเผชิญร่วมกัน โดยในช่วงเดือนกันยายน ปริมาณน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาได้ไหลเข้าพื้นที่ 4 ตำบลของพื้นที่

เทศบาลนครปากเกร็ด และเป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศให้พื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติอุทกภัยและเริ่มต้นการสร้างสถาบันการบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวขึ้น ทรัพยากรร่วมของพื้นที่ปากเกร็ดโดยส่วนใหญ่เป็นทรัพยากรในครอบครองของเทศบาลนครเอง เนื่องจากเทศบาลเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนสูง มีรถ เรือ งบประมาณ เครื่องมือ และประชาชนในพื้นที่ต่างสนใจและให้ความสำคัญกับปัญหา แต่ทว่าด้วยการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางในการบัญชาการของส่วนกลาง (ศปก.) เทศบาลจึงต้องสร้างความสัมพันธ์กับส่วนกลางเพื่อความรวดเร็วในการรับข้อมูลสถานการณ์เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้น ส่งผลให้ทรัพยากรร่วมหลักที่ทำให้องค์กรขยายพื้นที่ให้ตัวแสดงอย่างส่วนกลาง เข้ามามีเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นจึงเป็นข้อมูลเทคนิคของสภาพน้ำนั้นเอง

แผนภาพที่ 7.1 ทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด<sup>31</sup>



<sup>31</sup> แผนภาพดังกล่าวสร้างขึ้นจากข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา.

## 5.2 กติกาการปฏิบัติการเพื่อตอบสนองสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554

กติกาในการตอบสนองสถานการณ์ของพื้นที่ทั้งสามกรณีเกิดขึ้นจากอิทธิพลของพระราชบัญญัติและแผนบริหารจัดการในระดับชาติ แต่ทว่าทั้งสามพื้นที่ต่างตอบสนองกติกาดังกล่าวด้วยรูปแบบที่แตกต่างกันตามแรงกดดันจากกฎหมายและนโยบายดังกล่าว ในส่วนนี้จึงเป็นการแสดงให้เห็นอิทธิพลของกติกาในเชิงโครงสร้างว่าส่งผลต่อสถาบันการบริหารจัดการในระดับพื้นที่อย่างไรและกติกาส่งผลต่อพื้นที่ที่สร้างเพื่อปฏิสัมพันธ์กับกติกาสถาบันและสถานการณ์ที่ตนเผชิญมีลักษณะอย่างไร ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนและเทศบาลนครหาดใหญ่ได้รับอิทธิพลของกติกาจากโครงสร้างส่วนบนมาใช้ในการบริหารจัดการพื้นที่แต่ทั้งสองพื้นที่ก็สร้างสถาบันการปฏิบัติด้วยความยืดหยุ่นในการตอบสนองกติกาสถาบันต่างกัน ขณะที่เทศบาลนครปากเกร็ดกลับพยายามสะท้อนความเป็นอิสระทางการบริหารจากอิทธิพลของโครงสร้างกติกาเดียวกันส่งผลให้ทั้งสามพื้นที่มีรูปแบบกติกาสถาบันปฏิบัติในระดับพื้นที่ต่างกันตามมา ในส่วนนี้จะนำเสนอการสนับสนุนรูปแบบกติกาสถาบันในพื้นที่และความสัมพันธ์ระหว่างกติกาสถาบันกับกติกาสถาบันในพื้นที่ผ่านประเด็นผลกระทบของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ส่งผลต่อการทำงานของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และแผนการปฏิบัติการในสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ. 2554 ประเด็นแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 กับการเป็นทางเลือกให้กับตัวแสดงในการปฏิบัติ ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างแผนปฏิบัติการตอบสนองสถานการณ์กับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ พ.ศ.2553-2557

### 5.2.1 กรณีศึกษากติกาการปฏิบัติการเพื่อตอบสนองสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2554 ของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน จ.ลพบุรี

#### 5.2.1.1 ผลกระทบของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ส่งผลต่อการทำงานของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และแผนการปฏิบัติการ

การบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดลพบุรีและองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ในการบังคับใช้แผนการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นขึ้นซึ่งเป็นแผนที่ถูกสร้างเพื่อรองรับการทำงานของโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติในภาพรวมของประเทศตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ซึ่งตลอดสถานการณ์การบริหาร

จัดการปัญหาอุทกภัยแผนการแก้ไขปัญหาทั้งสามระดับถูกใช้เป็นเครื่องมือนำการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องตลอด แผนการบริหารจัดการได้ช่วยให้ตัวแสดงในทุกระดับสามารถปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบของตนได้อย่างชัดเจน มีกรอบกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ส่งผลให้ตัวแสดงเกิดความยึดหยุ่นในการบริหารจัดการปัญหามากขึ้น

ตั้งคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรีที่ว่า “ตอนนั้นเราใช้แผนการบริหารจัดการเป็นแผนจังหวัดของเราแน่ๆ และ แผนปฏิบัติการเราเป็นแผนเฉพาะกิจก็จะล้อตามแผนจังหวัด ถึงไม่มีพระราชบัญญัติกับแผนชาติ เราก็กำหนดมาแต่ตั้งเดิมอยู่แล้ว แต่การมีกฎหมายช่วยให้มีความชัดเจน ลดความสะเปะสะปะลงในการทำงาน กรอบกฎหมายช่วยให้หน้าที่เราชัดเจนว่าใครรับผิดชอบอะไร อย่างน้อยการมีกฎหมายตัวนี้ก็ช่วยให้เราสั่งการและสื่อสารกับอำเภอทั่วทั้งถิ่นได้ เพราะถ้าไม่ใช่เราก็จะขยับการบริหารจัดการไม่ได้เลย”(ประสงค์ กล้าชัย. สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) และตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบลที่ว่า “สำหรับ อบต.เราเริ่มเชื่อมหรือให้ความร่วมมือกับทางจังหวัดอำเภอ หลังจากที่เรามีข้อมูลจากการส่งข่าวกันของคนในพื้นที่แล้ว ว่าเรายังประสบกับสถานการณ์ลักษณะไหนอยู่ ก็นำไปสู่กระบวนการเรื่องของแผนจังหวัด แผนอำเภอ กันต่อ อย่างกระบวนการบริหารจัดการเราก็ทำตามขั้นตอน โดยเราจะประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง”(นายเกษม ประภากร. สัมภาษณ์. 12 มีนาคม 2559)

#### 5.2.1.2 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 กับการเป็นทางเลือกให้กับตัวแสดงในการปฏิบัติ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 นอกจากจะเป็นเงื่อนไขในการสร้างแผนการบริหารจัดการในแต่ละระดับแล้ว อำนาจหน้าที่และแนวทางปฏิบัติของตัวแสดงยังถูกดำเนินไปภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยในแผนปฏิบัติการระดับจังหวัดและท้องถิ่นต่างล้อขึ้นจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ซึ่งกำหนดให้มีขั้นตอนการบริหารจัดการออกเป็นสามช่วงคือก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย โดยทั้งจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลจะทำหน้าที่ในการเตรียมพร้อมการบริหารจัดการเตรียมสถานที่รองรับการอพยพและตั้งศูนย์เตรียมการแจ้งข่าวสถานการณ์ปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้น เพิ่มโทษทางกฎหมายเพื่อยับยั้งการกระทำผิดเกี่ยวกับการลักขโมย การบริหารจัดการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อภัยมาเช่นการดูแลความสงบเรียบร้อย การ

ช่วยเหลือประชาชนด้านอาหารการกิน(ประสงค์ กล่าวชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) และทำการฟื้นฟูพื้นที่ตามที่อำนาจของพระราชบัญญัติและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับชาติกำหนด โดยจะมีการตั้งกองอำนาจการขึ้นในระดับจังหวัดและท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่อำนาจการบริหารจัดการปัญหาในทุกขั้นตอนโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเป็นผู้อำนาจการบัญชาการในสถานการณ์ตามลำดับ

ตั้งคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรีที่ว่า “ตัวอย่างการทำหน้าที่ของกองอำนาจการตามแผนเฉพาะกิจเป็นโครงสร้างการสั่งการและบริหารจัดการตามแผน มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนาจการ เราใช้งานตามแผน ตามขั้นตอนของการสั่งการ”(ประสงค์ กล่าวชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) และคำสัมภาษณ์ของตัวแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนที่ว่า “กระบวนการเราทำงานครบแต่เราใช้การข้ามขั้นตอนบ้างเพื่อความรวดเร็วและสะดวกกว่าเช่น เราต้องการประสานทรัพยากรกับ ปภ.เราก็ยกหูคุยกันและก็ทำหนังสือตามมา คือเราทำทั้งสองส่วนเพื่อรองรับการทำหน้าที่ของเรา”(นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559)

นอกจากนี้ความโดดเด่นของการใช้อำนาจการบริหารจัดการของจังหวัดลพบุรีอยู่ที่การนำทหารเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติตามกรอบโครงสร้างการบริหารจัดการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 โดยทหารเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นฝ่ายสนับสนุนการทำงานของจังหวัดในการบริหารจัดการสถานการณ์ ตั้งคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรีและตัวแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนที่ว่า “ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดทำตามแผน คือทำงานร่วมกับหน่วยบัญชาการสงครามพิเศษประสานงานกันโดยเฉพาะเครื่องมือ และกำลังพล โดยทหารรับคำสั่งเรา ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนาจการ ทำหน้าที่สั่งการ และงบประมาณก็อยู่ที่ท่านผู้ว่า แต่ท่านผู้ว่ากับท่านผบ.หน่วยสงครามพิเศษนั่งคู่กันในลักษณะของการปรึกษาหารือกัน”(กฤษณ์ สงวนประเสริฐ.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559.; นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559)



### 5.2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนปฏิบัติการตอบสนองสถานการณ์กับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ พ.ศ.2553-2557

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ได้กลายเป็นเงื่อนไขตั้งต้นในการเชื่อมโยงโครงสร้างการบริหารจัดการตั้งแต่ระดับชาติลงถึงระดับท้องถิ่นผ่านการกำหนดให้มีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 เป็นกรอบการเชื่อมโยงแผนปฏิบัติการในระดับจังหวัดกับระดับท้องถิ่น การเริ่มต้นการบริหารจัดการพื้นที่ด้วยการบังคับใช้แผนการป้องกันและแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัดและท้องถิ่นจึงเป็นการสะท้อนการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันภายใต้กรอบกฎหมายและนโยบายที่กำหนด อีกทั้งการทำหน้าที่ของตัวแสดงยังเป็นไปตามการให้อำนาจของแผนการบริหารจัดการและพระราชบัญญัติทำให้การทำงานของแผนเกิดความต่อเนื่องในการจัดการกับสถานการณ์พระราชบัญญัติและแผนจึงไม่ได้เป็นแค่เพียงโครงสร้างการทำงานของการบริหารจัดการเท่านั้น หากแต่ยังเป็นตัวขับเคลื่อนการทำหน้าที่ของตัวแสดงในทุกๆระดับอีกด้วยส่งผลให้ทั้งพระราชบัญญัติและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติจึงมีอิทธิพลต่อแผนปฏิบัติการและการทำงานของตัวแสดงในการปฏิบัติการ

### 5.2.2 กรณีศึกษาการศึกษาการปฏิบัติการเพื่อตอบสนองสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553 ของพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.หาดใหญ่

#### 5.2.2.1 ผลกระทบของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ส่งผลต่อการทำงานของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและแผนการปฏิบัติการในสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ.2553

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ส่งผลต่อการทำงานของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 และแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในระดับจังหวัด โดยพระราชบัญญัติจะเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจสำหรับการบริหารจัดการตามที่แผนชาติและแผนจังหวัดกำหนด ในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ พ.ศ.2553 เกิดขึ้นจากสภาพฝนตกหนักประจำฤดูกาล โดยเริ่มต้นจากจังหวัดสงขลาได้รับการแจ้งเตือนจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเรื่องการตรวจสอบสภาวะอากาศที่ทางกรม

อุตุนิยมวิทยาสงมาว่าช่วงวันที่ 12-16 ตุลาคม 2553 ร่องความกดอากาศต่ำพาดผ่านภาคใต้ตอนบน และมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมทะเลอันดามันและอ่าวไทยจะพัดความชื้นเข้าสู่พื้นที่รับลม มรสุมบริเวณภาคใต้ ทางจังหวัดจึงแจ้งเตือนให้อำเภอ ท้องถิ่น และประชาชนเตรียมความพร้อมรับมือ กับสถานการณ์("ข้อความวิทยุสื่อสารจังหวัดนนทบุรี ค่วนที่สุดที่ นบ 0034/ว1523 วันที่ 1 สิงหาคม 2554.

33 ประกาศจังหวัดนนทบุรี เรื่อง ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินในพื้นที่อำเภอปากเกร็ด(อุทกภัย) ฉบับที่ 2,3,")

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการกับปัญหาในพื้นที่ขนาดใหญ่ของตัวแสดงหลักแทบทุกส่วน ได้แก่ จังหวัดได้ใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฉบับดังกล่าวตั้งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาขึ้น และกองอำนวยการได้ทำการประชุมเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ และเห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะทำงานด้านวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์น้ำและประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนภัยจากอุทกภัย วาตภัย และดินถล่มในเขตพื้นที่จังหวัดสงขลา (ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการจัดการน้ำ มหาวิทยาลัย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 23 คน)("กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา(2553).คำสั่งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา ที่ 2725/2553 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานด้านวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์น้ำ และการประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนภัยจากอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มจังหวัดสงขลา ประจำปี 2553 ") นอกจากนี้จังหวัดได้จัดทำแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหาระดับจังหวัดตามแนวทางที่แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 และเน้นการให้ความช่วยเหลือประชาชนและผู้ดำเนินการปฏิบัติการตามระเบียบ(จรัญ ผ่องนุ่น.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558) ในทางเดียวกันเทศบาลนครหาดใหญ่ได้ใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 โดยนำมารองรับการบริหารจัดการในภาพรวมซึ่งทำให้เทศบาลสามารถจัดการปัญหาได้รวดเร็วกว่าเดิมที่ต้องรอรับการแก้ไขปัญหากจากส่วนกลาง ซึ่งเทศบาลได้เตรียมพร้อมการรับมือกับปัญหาด้วยการตรวจสอบสภาพน้ำท่าและประเมินสถานการณ์พร้อมทั้งตรวจสอบความพร้อมด้านทรัพยากร(ดิเรกฤทธิ์ ทเวกาญจน์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558) จึงเท่ากับว่าพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักสำหรับรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแสดงในการบริหารจัดการปัญหาได้ถูกนำมาใช้เพื่อรองรับการใช้อำนาจของตัวแสดงเพื่อดำเนินการ เช่น การตั้งกองอำนวยการ

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัด การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลในฐานะตัวแสดงหลักในพื้นที่เผชิญเหตุเป็นอันดับแรก ส่งผลให้การบริหารจัดการในทางปฏิบัติได้นำอำนาจของตัวแสดงหลักจากพระราชบัญญัติมารองรับและกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการ

ตัวแสดงจังหวัดและตัวแสดงท้องถิ่นต่างเคารพต่อการที่กำกับการทำหน้าที่ของตนในการบริหารจัดการ ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา ที่ว่า “สำหรับการทำหน้าที่ของจังหวัดในช่วงเหตุการณ์เราใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 กับระเบียบกระทรวงการคลังเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนตามที่ระเบียบกำกับไว้ (จรัญ ผ่องนุ่น.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558) และ ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครหาดใหญ่ที่ว่า “โดยปกติแล้วถ้าไม่มีพระราชบัญญัติตัวนี้ขึ้นมา ท้องถิ่นจะทำอะไรไม่ได้และไม่มีใครแก้ปัญหาเลย แล้วถ้ารอส่วนภูมิภาคหรือรัฐบาลกลางแก้ปัญหาคงเป็นไปได้ แต่ปัจจุบันท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้นมากและประกอบกับผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อพื้นที่และอำนาจหน้าที่ของตนเองทางท้องถิ่นพยายามทำหน้าที่ของตนเองปกป้องประชาชนให้มากที่สุด ทำให้การบริหารจัดการแก้ปัญหาและเกิดการบริหารจัดการที่เป็นผลสัมฤทธิ์มากที่สุดเพราะมีประชาชนคอยติดตามและประเมินผล และความเป็นคนพื้นที่จะเป็นจิตสำนึกที่ผลักดันการแก้ปัญหาให้ดีที่สุด”(ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558)

#### 5.2.2.2 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 กับการเป็นทางเลือกให้กับตัวแสดงในการปฏิบัติ

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ได้ส่งอิทธิพลการบริหารจัดการในระดับจังหวัดและท้องถิ่นโดยเป็นกรอบของการบริหารจัดการปัญหา เนื่องจากเมื่อจังหวัดสงขลาเข้าสู่ช่วงเผชิญมรสุมประจำฤดูกาลจังหวัดได้เลือกใช้นโยบายที่แผนชาติวางกรอบไว้นั้นคือ การกำหนดและใช้แผนจังหวัดในการดำเนินการบริหารจัดการ แผนชาติมีอิทธิพลต่อแผนจังหวัดในแง่การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมกันดำเนินการ เช่น ระดมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมบริหารจัดการปัญหาในรูปคณะทำงานประเมินสถานการณ์น้ำทำหน้าที่เพื่อแจ้งเตือนภัยประชาชน แต่อย่างไรก็ตามการทำหน้าที่ในการบริหารจัดการปัญหาของหน่วยงานไม่อาจประสานงานกันได้อย่างราบรื่นเนื่องจากคณะกรรมการไม่ทันประชุมเพื่อดำเนินการน้ำก็ได้เข้าถึงพื้นที่และส่งผลให้และหน่วยงานหันกลับไปใช้แผนการปฏิบัติงานของหน่วยงานตนเองเพื่อรองรับ

อำนาจหน้าที่ของตน แต่กระนั้นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานตามแนวทางของแผนชาติที่มาอยู่ในแผนจังหวัดด้วยการอาศัยกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปฏิบัติในการยึดโยงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานไว้ ทางเลือกที่แผนชาติสร้างไว้จึงส่งผลเป็นทางเลือกให้จังหวัดในการรักษาโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในการปฏิบัติการเช่นเดียวกันกับเทศบาลนครหาดใหญ่ได้อาศัยอิทธิพลจากแผนชาติในการปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่เทศบาลด้วยการใช้แผนการบริหารจัดการของเทศบาลซึ่งล้อตามโครงสร้างอำนาจหน้าที่และกำหนดผู้รับผิดชอบให้กับผู้ปฏิบัติแต่เพิ่มเติมแผนปฏิบัติการที่สร้างจากสถานการณ์จริงและระบุตัวบุคคลในโครงสร้างการทำงานในพื้นที่เผชิญสถานการณ์เพื่อให้มั่นใจว่ามีผู้ปฏิบัติทำหน้าที่รับคำสั่งจากกองอำนาจระดับท้องถิ่นในพื้นที่ แผนชาติจึงทรงอิทธิพลต่อการเป็นทางเลือกให้ตัวแสดงในระดับปฏิบัติการทั้งสองระดับ โดยเฉพาะการให้ทางเลือกกับตัวแสดงหลักทั้งสองระดับด้วยการตั้งโครงสร้างการปฏิบัติเพื่อรองรับการสั่งการ

### 5.2.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนปฏิบัติการตอบสนองสถานการณ์กับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557

อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์ได้ดำเนินขึ้นการบริหารจัดการไม่ได้ถูกดำเนินการไปตามที่แผนวางไว้นัก คณะทำงานประเมินสถานการณ์น้ำไม่สามารถทำหน้าที่ได้ทันท่วงที การผันน้ำของคลองระบายน้ำไม่สามารถระบายได้อย่างที่จะสามารถลดระดับน้ำลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาวลือจำนวนมากทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจต่อสถานการณ์แตกต่างกัน แต่ทว่าแม้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้แผนการบริหารจัดการเปลี่ยนแปลงก็ตาม หากแต่ตัวแสดงหลัก อาทิ จังหวัดและเทศบาลยังคงรักษาแผนการปฏิบัติให้สอดคล้องกับทิศทางที่แผนชาติกำหนดด้วยการใช้ระเบียบกระทรวงการคลังซึ่งเป็นกฎหมายเพื่อรองรับการเบิกจ่ายงบประมาณและองค์กรปฏิบัติอย่างกองอำนาจทั้งในสองระดับเป็นตัวยึดโยงให้ตัวแสดงยังคงรักษาการปฏิบัติหน้าที่ที่ตามแผน ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาที่ว่า “แผนชาติ แผนจังหวัดก็เป็นแนวทางมากกว่าที่จะปฏิบัติ เราทำงานตามระเบียบและการให้ความช่วยเหลือต่างคนต่างใช้กฎหมายของตัวเองรองรับการปฏิบัติหน้าที่ เพราะว่าเรามีแผน แต่ว่าแต่ละหน่วยจะมีระเบียบของตัวเองอยู่แต่วันแต่ในระเบียบกระทรวงการคลังกำหนดไว้หน่วยงานก็จะเข้ามาช่วยเพราะเบิกจ่ายได้ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเป็นนโยบายที่เข้ามาช่วยกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ไว้”(เจริญ ผ่องนุ่น.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558) และคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครหาดใหญ่ที่ว่า “เราทำแผนจากสถานการณ์จริงเอามาสร้างแผน ซึ่งแผนใหญ่จะเป็นแผนที่สร้างขึ้นจากการล้อตามจังหวัด แต่แผนจริงแผนปฏิบัติการของเราจะเน้นการทางหน่วยงานเฉพาะเทศบาลทั้งหมด โดยผูกให้ทรัพยากรอยู่กับตัวบุคคลทำหน้าที่รับผิดชอบ ในแผนเรานั้น แผนจะ บอกเราว่ามีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องยังมีกี่หน่วย ทำอะไรกันบ้าง ในช่วง 2553 เราจะประชุมร่วมกันตลอด เราใช้แผนนั้นแหละ มีการประชุม อย่างทหารมาก็ประชุมกันตามแผน”(จิระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558)

### 5.2.3 กรณีศึกษาการศึกษาการปฏิบัติการเพื่อตอบสนองสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2554 ของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี

#### 5.2.3.1 ผลกระทบของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ส่งผลต่อการทำงานของแผนการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและแผนการปฏิบัติการในสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ.2554

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ส่งผลต่อการทำงานของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 และแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในระดับจังหวัด โดยพระราชบัญญัติจะเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจสำหรับการบริหารจัดการตามที่แผนชาติและแผนจังหวัดกำหนด ในกรณีการประสบภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัดนนทบุรีนั้นการเมื่อสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยเริ่มดำเนินสถานการณ์หนักขึ้นในพื้นที่ภาคกลาง เช่น จังหวัดนครสวรรค์ ชัยนาท เป็นต้น ประกอบกับการเตือนให้เฝ้าระวังปัญหาจากทางกรมอุตุนิยมวิทยาและสำนักชลประทานที่ 12 ทางจังหวัดนนทบุรีได้อาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ร้องรับการปฏิบัติหน้าที่ของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยจังหวัดนนทบุรีและการทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อระดมข้อมูลสำหรับการเตรียมพร้อมกับการรับมือกับสภาพปัญหาและทำหน้าที่แจ้งเตือนไปยังอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด

การอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่ของแต่ละระดับได้สร้างอิทธิพลกับการระดม

ทรัพยากรและการบริหารจัดการต่างกัน โดยในระดับจังหวัดการใช้พระราชบัญญัติเป็นพื้นฐานสำคัญในการสั่งการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์โดยเฉพาะกับหน่วยงานราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้อง (เอกภพ จันท์เพ็ญ.สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2558.) เทศบาลนครปากเกร็ดในแง่การใช้อำนาจจากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เพื่อตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจระดับเทศบาลสำหรับทำหน้าที่รองรับการประสานงานในพื้นที่เช่นกัน แต่ทว่าในส่วนการบริหารจัดการด้านอื่นๆ ของเทศบาลกลับไม่ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเท่าที่ควรเนื่องจากการผันผวนของสถานการณ์และการให้ความร่วมมือของภาคประชาชนและภาคส่วนอื่นในพื้นที่สามารถก่อรูปได้อย่างเป็นธรรมชาติตามสถานการณ์ ขณะเดียวกันความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติการของเทศบาลไม่รุนแรงถึงขั้นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายพระราชบัญญัติมาควบคุมการทำงานร่วมกัน(นิรันดร เป็ดชิ้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) การใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 จึงส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐในระบบราชการที่เลือกดำเนินการตามแนวทางของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติวางไว้มากกว่าตัวแสดงอย่างท้องถิ่นซึ่งมีความอิสระในการบริหารจัดการพื้นที่ในระดับหนึ่ง

### 5.2.3.2 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 กับการเป็นทางเลือกให้กับตัวแสดงในการปฏิบัติ

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ซึ่งเป็นกรอบนโยบายที่สร้างไว้สำหรับเป็นแนวทางกำหนดแผนการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ โดยในช่วงที่เกิดสถานการณ์ขึ้นทางจังหวัดนนทบุรีได้ใช้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรีเป็นกรอบในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการปัญหา(เอกภพ จันท์เพ็ญ.สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2558.) ขณะที่ทางเทศบาลนครปากเกร็ดกลับไม่ใช้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลเป็นกรอบการดำเนินการ เนื่องจากในมุมมองของเทศบาลเห็นว่าการปฏิบัติตามแผนในโครงสร้างแนวตั้งนั้นสร้างความล่าช้าในการตอบสนองสถานการณ์(นิรันดร เป็ดชิ้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) ซึ่งในมุมมองของทางจังหวัดนั้นแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัดที่สร้างตามแนวทางของแผนชาติมีบทบาทสำคัญในการชี้แนะและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการดำเนินการโดยทางเลือกของแผนเสนอให้เราใช้การตั้งศูนย์เพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติและหน่วยประสานงานอำนวยความสะดวกด้านทรัพยากรในการบริหารจัดการปัญหา ตรงกันข้ามกันทางเทศบาลปากเกร็ดกลับเลือกที่จะใช้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของท้องถิ่นตนในเฉพาะระยะการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากร เช่น การทำแนวกันน้ำ กระสอบทราย เป็นต้น ส่งผลให้ทางเลือกของแผนที่กำหนดขึ้นจึงมี

ประสิทธิภาพในการทำการบริหารจัดการพื้นที่ในมุมมองที่ต่างระหว่างตัวแสดงหลักทั้งสองถึงแม้ว่าจะถูกเลือกใช้จากหน่วยปฏิบัติทั้งสองระดับแต่เมื่อเข้าสถานการณ์การเผชิญกับปัญหาอย่างแท้จริงทางหน่วยจังหวัดเท่านั้นที่เลือกใช้แนวทางการบริหารจัดการตามแผน ขณะที่เทศบาลกลับใช้แนวทางของแผนในการจัดตั้งศูนย์และหันมาใช้แนวการและวิธีการทำงานของตนเองในการบริหารจัดการ

ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรีที่ว่า “เราใช้แผนชาติในการทำงานด้านอุทกภัย ซึ่งเวลาเราตั้งคณะทำงานในระดับจังหวัดเราจะตั้งให้ครอบคลุมกับหน่วยงานทั้งส่วนราชการ เอกชนอื่นๆ อยู่แล้วในรูปคณะกรรมการ”(เอกภพ จันทร์เพ็ญ, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2558.) ตรงกันข้ามกับ คำสัมภาษณ์ของตัวแทน เทศบาลนครปากเกร็ดที่ว่า “เรามีการทบทวนแผน ซึ่งเป็นข้อบังคับที่เราต้องทำจากส่วนกลางระดับชาติ แต่เราก็ไม่สามารถปรับตามสถานการณ์ของเราได้มากนักเพราะแผนยังต้องล๊อคกับแผนชาติอยู่ และในสถานการณ์เราอาจจะทำนอกเหนือจากแผน”(นิรันดร์ เปิดชั้น, สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558)

### 5.2.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจริงเพื่อตอบสนองสถานการณ์กับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ พ.ศ.2553-2557

จากคำอธิบายของแผนการป้องกันน้ำท่วมของเทศบาลนครปากเกร็ดที่จัดทำขึ้นนั้นได้ให้ความสำคัญกับแผนการบริหารจัดการโดยให้ความสำคัญกับแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานพร้อมกันกับแผนป้องกันน้ำท่วมควบคู่กัน("เทศบาลนครปากเกร็ด(2558).แผนฉุกเฉินป้องกันน้ำท่วมเทศบาลนครปากเกร็ด,") และเมื่อน้ำไหลเข้าสู่พื้นที่จากการเพิ่มระดับสูงขึ้นของแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งทำให้พื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดรับน้ำสองทาง คือ น้ำจากการล้นตลิ่งของแม่น้ำเจ้าพระยาและน้ำจากทางทุ่งรังสิต-นวนคร ทางเทศบาลได้เรียกประชุมเฉพาะส่วนงานภายในเทศบาลเพื่อเตรียมการตอบสนองสถานการณ์ที่รุนแรงแตกต่างออกไปจากปี 2538 ซึ่งเป็นปีที่ทางพื้นที่ประสบกับปัญหาอุทกภัยรุนแรงที่สุด โดยเทศบาลเน้นการปฏิบัติการของฝ่ายช่างให้ทำหน้าที่ตรวจสอบปริมาณน้ำในคลองและการระบายน้ำเป็นหลักและใช้หน่วยปฏิบัติการภายในเทศบาลดำเนินการมากขึ้น(นิรันดร์ เปิดชั้น, สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) ลักษณะของแผนปฏิบัติการผ่านรูปแบบของการตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาลนครปากเกร็ดสะท้อนให้เห็นถึงความสอดคล้องกันในสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการกับแนวทางที่แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติได้กำหนดไว้ อย่างเช่นการจัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยเทศบาลนครปากเกร็ดซึ่งเป็นองค์กรปฏิบัติพื้นฐานที่สำคัญทางการบริหารจัดการที่สามารถใช้ในการเชื่อมต่อประสานงานกับการปฏิบัติการในส่วนและระดับอื่นๆเป็นต้น (พนารีย์ กิมฮู, สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556) ในแง่ของการตัดสินใจตามสถานการณ์นั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอาศัยสถานการณ์ประกอบกับดุลยพินิจของผู้ว่าตัดสินใจเป็นหลัก กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้ทำหน้าที่บัญชาการในสถานการณ์เป็นผู้

กำหนดการปฏิบัติการของศูนย์และระบบการบริหารจัดการมากกว่าจะให้แผนเข้ามาดำเนินการขับเคลื่อนการบริหารจัดการหรืออาศัยโครงสร้างการสนับสนุนในแนวดิ่ง(นรินทร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558)

แผนปฏิบัติการของเทศบาลนครปากเกร็ดจึงมีความสอดคล้องกับแนวทางของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับชาติเฉพาะในแง่สาระสำคัญของการสร้างศูนย์การป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยหากแต่การตั้งศูนย์ไม่อาจเป็นกลไกที่ช่วยระดมทรัพยากรสำหรับการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนักทำให้ในช่วงของการเผชิญสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย เทศบาลนครปากเกร็ดจึงสร้างขีดความสามารถด้วยทรัพยากรภายในหน่วยงานและประสบการณ์ของผู้นำองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการจากประสบการณ์การรับมือกับภัยเมื่อครั้งปี พ.ศ.2538 ส่งผลให้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงไม่อาจสร้างอิทธิพลกับการตัดสินใจดำเนินการบริหารจัดการของเทศบาลนครปากเกร็ดมากเท่าที่ควร

คำสัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครปากเกร็ดที่ว่า “คือเราเริ่มต้นมองเหตุการณ์บนฐานของเหตุการณ์เมื่อปี 2538 เรารับข่าวจากทาง อุดุ และ ชลประทาน เราเตรียมการล่วงหน้าห้าเดือน เพราะฤดูน้ำหลากของพื้นที่เราจะเป็นช่วงตั้งแต่กรกฎาคม-สิงหาคม-ต่อเนื่องมา คือทุกปีเราจะมีปริมาณน้ำค่อนข้างเยอะเราจึงมีแนวกันน้ำอยู่แล้ว และเราพึ่งข่าน้ำท่วมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทางเหนืออย่างเช่น ตั้งแต่เชียงใหม่ ไฉ่มาจนนครสวรรค์ ทางเราก็เลยหาแนวป้องกันที่ยั่งยืน จุดสังเกตหลักเราดูจากจุดตรงประตูระบายน้ำบางไทร คือเคยสูงสุดที่ปริมาณน้ำ 2,500 ลบ.ม. ในปี 2538 ยังท่วมเยอะ ส่งผลเสียหายเยอะ แต่ในปี 2554 มันเพิ่มมากขึ้นทางเราเลยขอแผนที่จากทางอุดุ และชลประทานมา พอเข้ามาจริงๆเราก็เริ่มตรวจระดับน้ำวันต่อวันตั้งแต่ 2000-2500-2800 แสดงว่ามันต้องเยอะกว่าที่ผ่านมา เราเลยเริ่มเปิดใช้แผนและโดยตอนแรกเราทำเฉพาะหน่วยงานเราฝ่ายเดียวก่อนเช่น การเตรียมทราย การทำกระสอบทราย การป้องกันกันที่เพิ่มขึ้น อะไรก็ตามที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันในพื้นที่เราเราทำหมด เมื่อปี 2554 จากนั้นนายกก็เรียกประชุมว่าเรารับสถานการณ์ไม่ไหวละเราเลยเริ่มเตรียมพร้อมเกินกว่าที่เตรียมตามปี 2538 เราได้เตรียมทำคันดินป็นเป็นแนวยาวประมาณ 10 กม. ตามริมแม่น้ำ พร้อมวางกระสอบทรายโดยใช้คนของเรา”(นรินทร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) และการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการสร้างแผนปฏิบัติการเองตามสถานการณ์ของเทศบาล(พนารี กิมฮู.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556) “ส่วนการใช้อำนาจตามแผนจะเน้นไปที่การตั้งศูนย์เฉพาะกิจเราจะใช้ผ่านทางนี้ แต่ส่วนมากเราจะใช้ความสัมพันธ์กับพรรคพวกเพื่อนฝูงเป็นตัวช่วยมากกว่า”(นรินทร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558)



### 5.3 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร

กติกาในระดับพื้นที่เกิดขึ้นจากรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในสถานการณ์ซึ่งทำให้เกิดเป็นเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดงตามมา กรณีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนอยู่ในรูปแบบความสัมพันธ์แบบการควบคุมสั่งการทำให้เกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดงทุกระดับจึงเป็นไปในลักษณะของผู้รับผู้ให้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเปรียบเสมือนท้องถิ่นเป็นตัวแทนจังหวัดในระดับปลายทางในการบริหารจัดการปัญหาและทรัพยากรในพื้นที่ กรณีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่เป็นแบบบูรณาการความสัมพันธ์ทางการปกครองระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรจึงเป็นเกมที่มีการเจรจาถกเถียงระหว่างตัวแสดงและท้องถิ่นมีศักยภาพในการที่จะแลกเปลี่ยนทรัพยากรกับจังหวัดซึ่งทำให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินความสัมพันธ์ กรณีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดมีลักษณะของการพยายามปฏิเสธการควบคุมสั่งการจากโครงสร้างส่วนบนลงไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ในแนวราบกับภาคประชาสังคมในพื้นที่แทนทำให้เกมการแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงในพื้นที่จึงเป็นเกมที่เน้นความร่วมมือเพื่อให้ตัวแสดงสามารถร่วมมือกันอย่างเหนียวแน่นเมื่อเผชิญสถานการณ์

#### 5.3.1 กรณีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน

ในการบริหารจัดการสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลได้แยกประชาชนในพื้นที่ออกจากการเป็นหุ้นส่วนตัดสินใจบริหารจัดการปัญหา และให้ประชาชนอยู่ในบทบาทของผู้รับทรัพยากรแทน ทำให้การปฏิบัติการมีส่วนร่วมของพื้นที่ ทางเลือกแบบรวมหมู่แบบแลกเปลี่ยนทรัพยากรอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมจึงไม่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ หากแต่เป็นการเกิดขึ้นจากการรวมหมู่แบบอำนาจเหนือระหว่างจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้ความร่วมมือระหว่างตัวแสดงจึงไม่เกิดขึ้น

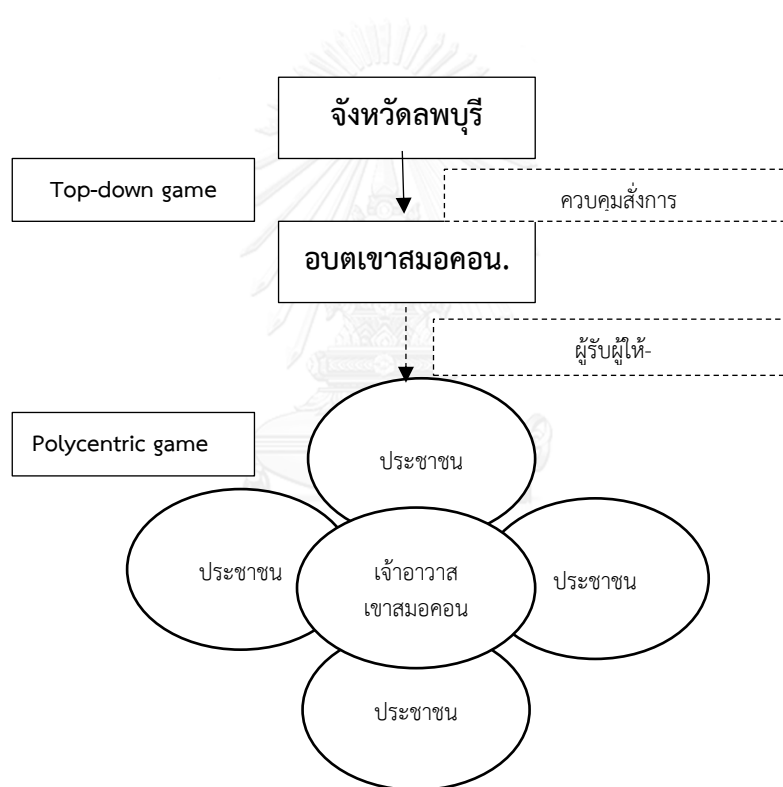
เกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรเพื่อให้ศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจตัดสินใจกำหนดแนวทางการเตรียมพร้อมรับมือกับปัญหาฉุกเฉินให้มีส่วนร่วมตามการควบคุมของจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ การแลกเปลี่ยนทรัพยากรของตัวแสดงเกิดขึ้นที่ศูนย์ของจังหวัดและการปฏิบัติการเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดภายใต้การสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจะเน้นการรองรับมาตรการการดำเนินการจากจังหวัดอีกทอดหนึ่ง โครงสร้างการระดมทรัพยากรของ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจึงมีความกว้างในโครงสร้างส่วนบนเพื่อรองรับการไหลรินทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ ทั้งนี้เป็นเพราะการระดมทรัพยากรในพื้นที่ค่อนข้างต่ำด้วยขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง และรูปแบบทรัพยากรที่หน่วยงานถือครอง

ขณะที่มีการเชื่อมโยงกันทางโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่เขาสมอคอนระหว่างจังหวัดองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในหน่วยงานเองได้เกิดการก่อรูปความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกันเองขึ้นในลักษณะ Polycentric Game ซึ่งเป็นสถาบันที่ประชาชนร่วมกันสร้างขึ้นเพื่อใช้อำนาจกำกับประชาชนกันเอง เกมลักษณะนี้อาศัยความไว้วางใจซึ่งกันและในการยึดโยงการดำเนินการต่อสาธารณะ(Elinor Ostrom.Larry Schroeder.Susan Wynne, 1993, pp. 177-181) ดังตัวอย่างชุมชนหมู่ที่ 1 ในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนมีพระสงฆ์ของวัดเขาสมอคอนเป็นแกนนำในการระดมประชาชนในชุมชนให้ออกมาอยู่รวมกันที่วัด (ที่สูง) มีการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและทรัพยากรที่ประชาชนต่างมีในการครองเป็นการส่วนตัวเพื่อกำหนดแนวทางการความเป็นอยู่ของประชาชนในสถานการณ์ และประชาชนต่างร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อการดำเนินชีวิตจนสถานการณ์ผ่านพ้นไป ทั้งนี้เพราะสภาพพื้นที่เมื่อเผชิญกับอุทกภัยกลายเป็นพื้นที่อันตรายด้วยระดับน้ำและภัยลูกโซ่อื่นๆ วัดจะทำหน้าที่เป็นแหล่งทรัพยากรของประชาชนทั้งเงินอาหาร และสิ่งของยังชีพ ประชาชนและวัดร่วมกันปรึกษาหารือกันกำหนดหน้าที่ของประชาชนในการอยู่ร่วมกัน เช่น หน้าที่ผลิตอาหาร ดูแลตรวจตราเวรยาม รับส่งนักเรียนและการสัญจรอื่นๆ เป็นต้น โดยมีวัดคอยกล่อมเกล่าจิตใจประชาชนให้ลดความตึงเครียดและเกิดความสามัคคีร่วมมือกัน ลักษณะการมีส่วนร่วมเช่นนี้กล่าวได้ว่าอาศัยต้นทุนทางสังคมระหว่างประชาชนมาให้เกิดความร่วมมือกัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ใช่เงื่อนไขหลักในการสร้างความอยู่รอดให้กับประชาชนฝ่ายเดียวแต่ยังสะท้อนนัยสำคัญของการรวมกลุ่มของประชาชนในการสร้างขีดความสามารถในการรับมือกับปัญหาด้วย ธรรมชาติของเกมในการสร้างความร่วมมือนี้จึงเป็นเกมสองรูปแบบในพื้นที่ที่ค่อนข้าง

แบ่งแยกความสัมพันธ์กันอยู่ระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างกันเองในพื้นที่ ซึ่งเป็นผลจากการใช้ระบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างกลยุทธ์ความสัมพันธ์กับจังหวัดและประชาชน ทำให้ท้องถิ่นเน้นการรักษากฎหมายและคำสั่งการจากจังหวัด ส่งผลให้ประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการจากรัฐและนำไปสู่การพยายามสร้างการรวมหมู่ระหว่างประชาชนขึ้นเองเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมพื้นที่

แผนภาพที่ 5.3 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในพื้นที่ อบต.เขาสมอคอน<sup>32</sup>



<sup>32</sup> แผนภาพดังกล่าวแสดงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในพื้นที่ อบต.เขาสมอคอน สร้างขึ้นจากข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา.

### 5.3.2 กรณีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่

เมื่อสถานการณ์ทางการบริหารจัดการได้ผลักดันให้โครงสร้างการบริหารจัดการทั้งสามระดับมารวมกัน เทศบาลนครหาดใหญ่จึงอาศัยทรัพยากรจะพบว่าตัวแสดงในพื้นที่ระดับจังหวัดสามารถสร้างผลกระทบต่อการตัดสินใจของเทศบาลได้เนื่องจากเทศบาลต้องอาศัยข้อมูลเทคนิคเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำของพื้นที่หาดใหญ่และนำมาสู่การปรับกลยุทธ์การบริหารจัดการตามสถานการณ์ของผู้บริหาร แต่ว่าการตัดสินใจไม่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงเป้าหมายเมื่อมีการรับข้อสั่งการจากจังหวัดมาสู่เทศบาล หากแต่ทำให้วิธีการบริหารจัดการมีการนำคำสั่งการเป็นตัวตั้งและสร้างแนวทางการปฏิบัติที่รับมือกับข้อสั่งการจากจังหวัดโดยร่วมกับเครือข่ายท้องถิ่นเช่นประชาชน ทหาร เป็นต้น เข้ามาเกี่ยวข้องในการปฏิบัติการ การปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมจึงสะท้อนการประสานงานกันของตัวแสดงตลอดการบริหารจัดการปัญหา เนื่องจากเทศบาลต้องอาศัยข้อมูลเทคนิคเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำของพื้นที่หาดใหญ่ เพื่อนำมาสู่การปรับกลยุทธ์การบริหารจัดการตามสถานการณ์ของผู้บริหาร แต่ว่าการตัดสินใจไม่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงเป้าหมายซึ่งเน้นการดูแลประชาชน ทำให้ความร่วมมือจึงยังอยู่ด้วยจุดร่วมของการดูแลประชาชน แต่ความร่วมมือดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการคำนวณด้วยการผลักดันให้ประเด็นของท้องถิ่นเข้ามาเป็นส่วนสำคัญของการตัดสินใจทั้งที่เป็นเจ้าของพื้นที่หลัก แต่กลับเป็นข้อเสนอของจังหวัดเป็นหลักในการตัดสินใจกำหนดการบริหารจัดการพื้นที่แทน ทำให้เมื่อมีการรับข้อสั่งการจากจังหวัดมาสู่เทศบาล เทศบาลใช้วิธีการบริหารจัดการมีการนำคำสั่งการเป็นตัวตั้งและสร้างแนวทางการปฏิบัติที่รับมือกับข้อสั่งการจากจังหวัดโดยร่วมกับเครือข่ายท้องถิ่นเช่นประชาชน ทหาร เป็นต้น

เทศบาลเน้นการปรับแนวทางการบริหารจัดการกับเจ้าหน้าที่ของตนให้เข้าสู่การควบคุมสั่งการเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติ พร้อมกับใช้แรงจูงใจเรื่องภาวะผู้นำและแสดงให้เห็นว่าความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้เป็นภารกิจเพื่อรักษาความปลอดภัยให้กับครอบครัวและประชาชนของทุกคน ทำให้เจ้าหน้าที่และตัวแทนชุมชนของท้องถิ่นเกิดความร่วมมือกันอย่างเหนียวแน่นต่อการปฏิบัติการแม้จะอยู่ในการควบคุมสั่งการแบบเบ็ดเสร็จโดยนายกเทศมนตรีก็ตาม

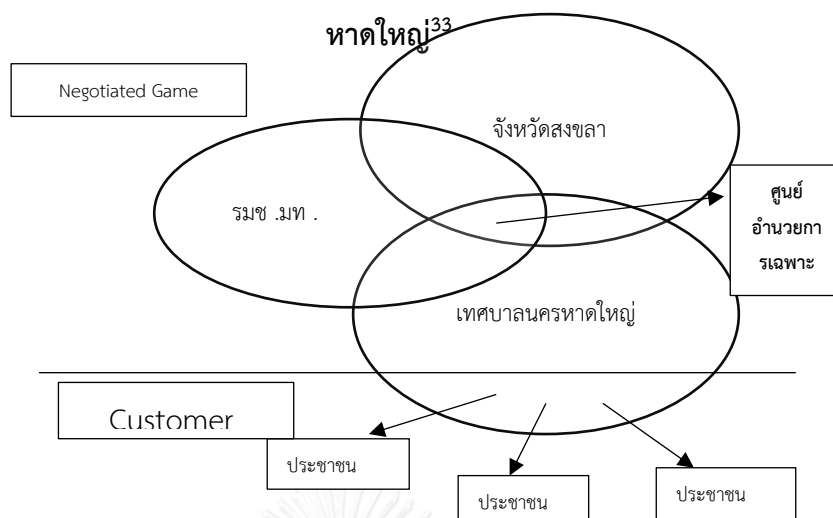
สำหรับประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ พฤติกรรมของประชาชนถูกแบ่งแยกจากการตัดสินใจโดยตรงในเหตุการณ์ ประชาชนต่างทำหน้าที่เป็นผู้รับการดูแลจากเทศบาลและเป็นพันธมิตรการปฏิบัติของเทศบาลเพื่อให้ปัญหาอุทกภัยผ่านพ้นไปพร้อมกับดูแลตนเองในระดับครัวเรือน แต่การ

เกิดปัญหาอุทกภัยขึ้นในพื้นที่ก็ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยในแง่ของการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างครัวเรือนในพื้นที่ชุมชนมากขึ้น เช่น ได้ถามสภาพความเป็นอยู่ แบ่งปันข่าวของบางประเภท ส่งข่าวสารระหว่างครอบครัว เป็นต้น ซึ่งแต่เดิมตัวแสดงเหล่านี้เน้นความสัมพันธ์แบบต่างคนต่างอยู่ตามลักษณะของชุมชนเมือง การเริ่มก่อรูปในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในชุมชนถือเป็นโอกาสในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประชาชนให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยจากการตระหนักถึงปัญหาร่วมกัน

การบูรณาการความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในการบริหารจัดการตามแนวทางของนโยบายที่เน้นการตัดสินใจในรูปคณะกรรมการ การเจรจาหรือระหว่างหน่วยงานที่เกิดขึ้นยังไม่อาจสร้างความร่วมมือให้กับตัวแสดงในความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานได้ เนื่องจากนัยของการยึดติดระเบียบของจังหวัดในการระดมทรัพยากรและความไม่ไว้วางใจกันระหว่างตัวแสดงหลัก รวมถึงภาวะผู้นำในสถานการณ์ยังคงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างความร่วมมืออยู่ แม้ว่าแต่ละหน่วยงานจะยังคงรักษาโครงสร้างการบูรณาการระหว่างหน่วยงานไว้ก็ตาม แต่กระนั้นหากมองในแง่ของประสิทธิภาพของโครงสร้างการระดมทรัพยากร โครงสร้างนี้ได้ช่วยให้เทศบาลได้รับทรัพยากรดังที่เทศบาลต้องการ เช่น งบประมาณ และการตัดสินใจในรูปแบบของคณะกรรมการซึ่งเกี่ยวพันกับความรับผิดชอบต่อปัญหาร่วมกันตามมา (กรณีการแจ้งเตือนและการผันน้ำลงคลอง) ทำให้เทศบาลเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมมากขึ้นในการบริหารจัดการปัญหา

หลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติได้เสร็จสิ้นลง เทศบาลนครหาดใหญ่ทำการวางแผนรับมือกับเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยในครั้งต่อไปด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อลดผลกระทบ เช่น พัฒนาระบบการระบายน้ำ (คลองต่างๆ) พัฒนาการสื่อสารในสถานการณ์ เน้นการทำความเข้าใจกับประชาชนเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการทำงานของเทศบาลเพิ่มขึ้น พยายามสร้างช่องทางการเผยแพร่ความรู้เรื่องอุทกภัยตามช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย เป็นต้น พฤติกรรมของเทศบาลนครหาดใหญ่จึงสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนในขีดความสามารถของท้องถิ่นในการรับมือกับปัญหาดังกล่าวด้วยการรายงานข้อมูลและสร้างความโปร่งใสให้สามารถตรวจสอบได้

แผนภาพที่ 5.4 ตรรกะของเกมและการเจรจาในความสัมพันธ์การบริหารจัดการพื้นที่ ทน.



### 5.3.3 กรณีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของสถาบัน การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด

ในแง่ของการแลกเปลี่ยนทรัพยากร โครงสร้างการบริหารจัดการเช่นนี้เรียกว่า โครงสร้างการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับสังคม (Developing Collaborative Institution) เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่เน้นความร่วมมือในแนวราบระหว่างรัฐกับสังคม ทั้งสองฝ่ายต่างทำหน้าที่เป็นพันธมิตรกันในทางปฏิบัติจากการรับรู้ปัญหาาร่วมกัน สถาบันลักษณะนี้ช่วยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติการอย่างแท้จริงและสามารถพัฒนาความร่วมมือไปสู่การเป็นสถาบันที่สร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนในการบริหารจัดการปัญหาอย่างยั่งยืนได้ E.Ostrom (1990) เป็นนักวิชาการที่ย้ำถึงการพัฒนาสถาบันด้วยการเปิดโอกาสให้ตัวแสดงมีสิทธิในการที่จะกำหนดกติกาของตนเองว่าเป็นรูปแบบสถาบันที่มีความยั่งยืน มากกว่าที่จะพึ่งพารัฐหรือเอกชน เพราะสมมติฐานของ E.Ostrom (1990) คือการเชื่อมั่นและให้โอกาสประชาชนในการแสดงขีดความสามารถในการที่จะรับมือกับสถานการณ์ที่ตนเผชิญเอง โดยเฉพาะในทางนโยบายการตัดสินใจร่วมกันระหว่างตัวแสดงในสถานการณ์ยิ่งส่งผลให้ทางเลือกสำหรับการตัดสินใจเกิดขึ้นอย่างหลากหลาย(Ostrom, 1990, pp. 23-28)

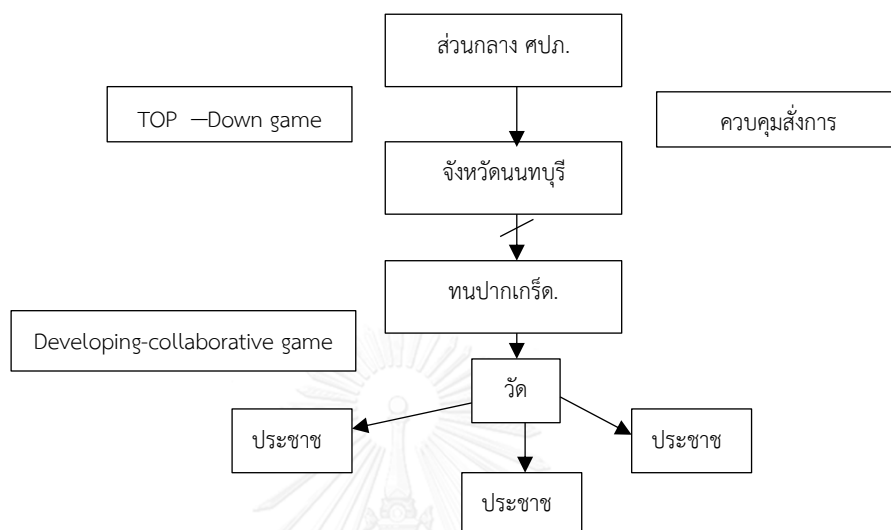
<sup>33</sup> ตรรกะของเกมและการเจรจาในความสัมพันธ์การบริหารจัดการพื้นที่ ทน.หาดใหญ่ สร้างจากข้อมูลของกรณีศึกษา.

เมื่อสถานการณ์ทางการบริหารจัดการได้ผลักดันให้การตัดสินใจของเทศบาลนครปากเกร็ดมารวมอยู่ที่ท้องถิ่นส่วนเดียวจะพบว่าตัวแสดงในพื้นที่เช่นภาคประชาชนสามารถสร้างผลกระทบต่อการตัดสินใจของเทศบาลได้เนื่องจากเทศบาลต้องอาศัยข้อมูลสภาพพื้นที่ประสพภัยจากการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับประชาชนในพื้นที่ได้นำมาสู่การปรับกลยุทธ์การบริหารจัดการตามสถานการณ์ของผู้บริหาร แต่ทว่าการตัดสินใจไม่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงเป้าหมาย หากแต่ทำให้วิธีการบริหารจัดการมีการนำปัจจัยการควบคุมหรือการสร้างพันธมิตรกับประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องต่อการตัดสินใจตามสถานการณ์ การปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมจึงไม่ได้แสดงการเป็นหุ้นส่วนกันของตัวแสดงตลอดการบริหารจัดการปัญหา หากแต่เป็นการผูกประชาชนไว้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับเทศบาลแทน

โครงสร้างทั้งสองแบบของเทศบาลนครปากเกร็ดที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ได้แสดงตรรกะและการเจรจาต่อรองกันระหว่างตัวแสดงภายใต้สถาบันการบริหารจัดการทั้งสองรูปแบบ การควบคุมสั่งการและสร้างการตัดสินใจในเชิงคล้อยตามอำนาจหลักการตัดสินใจมากกว่าที่จะเปิดเป็นสนามของการถกเถียงแลกเปลี่ยนทรัพยากร ดังจะเห็นได้จากในโครงสร้างการบูรณาการตัวแสดงช่วงต้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจเตรียมพร้อมและดำเนินการบริหารจัดการภัยพิบัติต่างแลกเปลี่ยนข้อมูลตามอำนาจหน้าที่ซึ่งมาพร้อมกับทรัพยากรเฉพาะภารกิจควบคู่กัน การแลกเปลี่ยนทรัพยากรเพื่อให้ศูนย์ตัดสินใจกำหนดแนวทางการเตรียมพร้อมรับมือกับปัญหาถูกจัดให้มีส่วนร่วมตามการควบคุมของจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ เป็นสถาบันของการจัดวางความร่วมมือ (Administrative Institution)

โดยหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติได้เสร็จสิ้นลงเทศบาลนครปากเกร็ดทำการวางแผนรับมือกับเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยในครั้งต่อไปด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อลดผลกระทบเช่น การสร้างระบบป้องกันอุทกภัยด้วยเขื่อน ระบบผันน้ำและสูบน้ำตามราง การกำหนดพื้นที่เสียสละรับน้ำอย่างชัดเจน รวมถึงการพัฒนาการรับมือในด้านสังคมโดยการบูรณาการประชาชนเข้าร่วมรับรู้เข้าใจการดำเนินการพร้อมทั้งร่วมปฏิบัติในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำท่วมเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อเทศบาล การเผยแพร่ความรู้ด้านการบริหารจัดการอุทกภัยแบบมีส่วนร่วมแบบปากเกร็ดโมเดล เป็นต้น พฤติกรรมของเทศบาลนครปากเกร็ดจึงสะท้อนให้เห็นถึงความแข็งของหน่วยงานที่จะเป็นอิสระจากโครงสร้างการบริหารจัดการด้วยการพัฒนาขีดความสามารถของพื้นที่ตนด้วยบทบาทของเทศบาลเองตลอดจนพยายามสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนในเชิงสถาบันให้เกิดขึ้นในแนวทางของความยั่งยืนตามมา

แผนภาพที่ 5.5 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการบริหารจัดการพื้นที่ ทน.ปากเกร็ด<sup>34</sup>



#### 5.4 การตัดสินใจของตัวแสดงหลักในการตอบสนองสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยพ.ศ.2553-2554

รูปแบบการปฏิสัมพันธ์และเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรเป็นผลผลิตอันเกิดขึ้นจากการรับรู้และการตัดสินใจของตัวแสดงโดยมีสถานการณ์และทรัพยากรของตนเป็นเงื่อนไขประกอบ รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ตามกรณีการศึกษาทั้งสามมีความแตกต่างกันจากการตัดสินใจเลือกที่จะแสดงพฤติกรรมและแสดงกลยุทธ์เพื่อตอบสนองกับปัญหา ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายว่าสถาบันส่งผลต่อการตัดสินใจของตัวแสดงเพื่อบริหารจัดการปัญหาอย่างไร โดยตัวแสดงหลักคือท้องถิ่นและประชาชนเป็นตัวแสดงที่จะต้องตัดสินใจแสดงพฤติกรรมที่นำไปสู่การตอบสนองสถานการณ์และกติกาที่กำกับอยู่ โดยอธิบายถึงเหตุผลของการตัดสินใจผ่านสามเงื่อนไขสำคัญ ได้แก่ เงื่อนไขด้านประโยชน์ เงื่อนไขด้านต้นทุน และเงื่อนไขด้านบรรทัดฐาน

<sup>34</sup> แผนภาพแสดงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการบริหารจัดการพื้นที่ ทน.ปากเกร็ด สร้างขึ้นจากข้อมูลของกรณีศึกษา.



#### 5.4.1 การตัดสินใจขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนในการตอบสนอง

##### สถานการณ์

##### 5.4.1.1 ความคาดหวังต่อประโยชน์ในการให้ความร่วมมือของตัวแสดง

สำหรับความคาดหวังในประโยชน์ที่ตัวแสดงจังหวัดและตัวแสดงท้องถิ่นจะได้จากกันในการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันนั้น พบว่าจังหวัดลพบุรีและองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนต่างให้ความร่วมมือต่อกันอย่างราบรื่นตลอดการดำเนินการ ทั้งนี้เนื่องจากทั้งสองตัวแสดงมีความคาดหวังในประโยชน์ที่จะได้จากความร่วมมือ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนถือว่ามีพื้นที่ประสบภัยเต็มพื้นที่ ซึ่งจัดเป็นการประสบภัยรุนแรงอีกทั้งพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้คุ้นชินกับภัยพิบัติอุทกภัยนักเนื่องจากสภาพภูมิประเทศและความสามารถของเขื่อนเจ้าพระยาในการสร้างความสมดุลในการบริหารจัดการน้ำ ภัยพิบัติอุทกภัยสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจึงเป็นภัยไม่ปกติ ทรัพยากรทางการบริหารจัดการในครอบครองขององค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าน้อย ซึ่งทางองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเองได้เอ่ยถึงทรัพยากรที่ตนใช้ในการแก้ปัญหาหลักๆ คืองบประมาณของท้องถิ่นจำนวน 1 ล้านบาท และทีมเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในการปฏิบัติการ ตรงกันข้ามทางหน่วยงานต้องการและรับการสนับสนุนทรัพยากรจากหน่วยจังหวัดหลากหลายรูปแบบ เช่น การร้องขอเรือยนต์สำหรับใช้ในพื้นที่เขาสมอคอนจากจังหวัดผ่านทางสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดซึ่งมีงบกลางในการจัดหาเรือให้ได้ ข้าวสาร อาหาร วัสดุอุปกรณ์ประกอบอาหารจากทางจังหวัดซึ่งรับบริจาคมาจากบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ การสนับสนุนทีมแพทย์โรงพยาบาลอุดรดิตถ์ ทหารประจำพื้นที่เขาสมอคอนจากการที่หน่วยสงครามพิเศษสนับสนุนกำลังพลให้กับจังหวัด และถุงยังชีพ ของบริจาค อื่นๆจากทางจังหวัด เป็นต้น ประโยชน์ด้านทรัพยากรจากการให้ความร่วมมือกับจังหวัดจึงเป็นแรงจูงใจสำคัญให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลในการรักษาการปฏิบัติตามกรอบแนวทางที่ทางจังหวัดกำหนด (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559) เช่นเดียวกับคำสัมภาษณ์ของตัวแทนหน่วยบัญชาการสงครามพิเศษที่ว่า “หน่วยบัญชาการสงครามพิเศษ มาเชื่อมกับท่านผู้ว่าราชการจังหวัด ท่านมองเห็นศักยภาพของทหารคือ มีคน มีรถขนาดใหญ่ เราก็เลยให้ขนส่ง. ตั้งศูนย์บัญชาการขึ้นด้วย ร่วมกับทหารปืนใหญ่ ทหารอากาศ แบ่งมอบพื้นที่ให้กับหน่วยงานย่อยในสังกัดรับผิดชอบการดูแลพื้นที่ไป” (วิทยา กาญจนพัฒน์.สัมภาษณ์. 5 มี.ค.2559) “ในศูนย์บัญชาการร่วม ซึ่งตอนนั้นที่เป็นหน่วยงานหนึ่งของหน่วยรบพิเศษที่ทำงานร่วมกันกับศูนย์บัญชาการร่วม เราจะเป็นฝ่ายเสธ.

คอยรับงานและคอยจัดส่งคนของหน่วยพื้นที่นั้นเข้าไปช่วยในพื้นที่พื้นที่ล่อแหลมก็อย่างเช่น โรงพยาบาลท่าม่วงเราก็คิดว่าเราต้องทำให้สถานที่ดำเนินการต่อไปได้เพื่อช่วยประชาชนที่เจ็บป่วย เราก็เสนอให้เขารักษาโรงพยาบาลไว้ ทีนี้เราก็ช่วยทางจังหวัดก่อกระสอบป้องกันน้ำ เพื่อรักษาพื้นที่โรงพยาบาล แต่จริงๆแล้วเราจะทำหน้าที่รับส่งนักเรียนไปเรียนหนังสือเป็นประจำจากบ้านไปโรงเรียน รวมทั้งชาวบ้านที่ต้องการออกจากพื้นที่ไปจับจ่าย เน้นเรื่องการคมนาคมเป็นหลัก”(วิทยา กาญจนพัฒน์. พันเอก. สัมภาษณ์, 5 มี.ค.2559)

ขณะเดียวกันจังหวัดคาดหวังและให้ความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน เนื่องจากทางจังหวัดต้องการทราบถึงข้อมูลสถานการณ์จริงในพื้นที่ และการประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลสำหรับการกำหนดแนวปฏิบัติของจังหวัดในภาพรวม ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรีที่ว่า “การสื่อสารประสานงานกับหน่วยงานและชาวบ้านมีทุกรูปแบบทั้ง ปากต่อปาก โทรศัพท์ การส่งข้อมูลทุกช่องทางเพื่อรับความต้องการของประชาชน จะมีเส้นทางส่งต่อจากจังหวัด ไปอำเภอ ไปชุมชน แล้วย้อนกลับ ตลอดทาง รวมถึงการตรวจตราพื้นที่” (ประสงค์ กล้าชัย. สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) และคำสัมภาษณ์ของตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนที่ว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจงานด้วยการลงพื้นที่เอารถลุยดูแทบทุกวัน ทั้งวันทั้งคืน”(นายเกษม ประภากร. สัมภาษณ์. 12 มีนาคม 2559) “เดิมเราป้องกันโดยอบต. เราก็ทำ แต่พอเรารู้ว่าประตูน้ำบางโคมศรีพิง เราก็รู้แล้วว่าเราป้องกันไม่ได้เพราะเรามีประสพการณ์ปี 2538 เราก็ปรับตัว คือผู้ว่าราชการจังหวัดโทรมาบอกก่อนเลยว่า ท่านนายกฯ ทุกคนรู้ทันทีเลยว่าน้ำท่วมแน่”(นายเกษม ประภากร. สัมภาษณ์. 12 มีนาคม 2559)

ในตลอดการดำเนินไปของปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดลพบุรีความร่วมมือระหว่างจังหวัดลพบุรีกับองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเป็นความสัมพันธ์ที่มีความต่อเนื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลรักษาการทำหน้าที่เป็นสถาบันปลายทางให้กับทางจังหวัดด้วยเงื่อนไขด้านทรัพยากร เช่นเดียวกับจังหวัดที่ปฏิสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างต่อเนื่องเพื่อต้องการให้ท้องถิ่นดูแลจัดการพื้นที่ได้ในฐานะพื้นที่ปฏิบัติการแรกของจังหวัดในการบริหารจัดการภายใต้แผนเฉพาะกิจที่จังหวัดสร้างขึ้นจากอำนาจของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557

#### 5.4.1.2 ความคาดหวังต่อต้นทุนในการให้ความร่วมมือของตัวแสดง

ในแง่ของต้นทุนการให้ความร่วมมือของตัวแสดงนั้นพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนได้อาศัยช่องทางตามโครงสร้างการบริหารจัดการของจังหวัดเป็นตัวช่วยในการระดมทรัพยากรลงสู่พื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลให้ความร่วมมือกับทางจังหวัดอย่างดีเพื่อให้ได้มาซึ่งการสนับสนุนทรัพยากร ดังจะเห็นได้จากการปฏิสัมพันธ์กับทางสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดในการติดต่อประสานงานการทำแผนปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนตำบลและการแลกเปลี่ยนข้อมูลในพื้นที่ ตลอดจนจนถึงการปฏิบัติตามแผนการบริหารจัดการที่กำหนดขึ้นสอดคล้องกับการบริหารจัดการภาพใหญ่ของจังหวัดตามที่แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เป็นเพราะทรัพยากรทางการบริหารจัดการเข้ามาเป็นเงื่อนไขให้องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนให้ความร่วมมือกับจังหวัด

อย่างไรก็ตาม ต้นทุนในการให้ความร่วมมือขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนกับจังหวัดยังคงต่ำเนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลอาศัยแบบแผนความสัมพันธ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับชาติในการร้องขอความช่วยเหลือ ระดมทรัพยากรต่างๆจากจังหวัดเข้าสู่พื้นที่ทำให้เมื่อเข้าสู่สถานการณ์จริง องค์การบริหารส่วนตำบลยังคงรักษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตนกับจังหวัดไว้ได้อย่างแน่นแฟ้นทั้งโดยความสัมพันธ์ทางการตามกฎหมายและไม่เป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่ทั้งสองหน่วยงานส่งผลให้ต้นทุนในการสร้างความร่วมมือร่วมกันยังคงต่ำสำหรับการจูงใจให้องค์การบริหารส่วนตำบลยังคงร่วมมือกับจังหวัดอยู่แม้สถานการณ์จะมีการเปลี่ยนแปลงสภาพปัญหาทุกภัยที่เข้าสู่พื้นที่และเครื่องมือทางกฎหมายถูกใช้เพื่อควบคุมและบังคับการปฏิบัติงานก็ตาม ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนที่ว่า “เราเลือกเชื่อ ปภ.จังหวัดมากกว่าการตัดสินใจเองนั่น สำหรับอบต.เราเริ่มเชื่อมหรือให้ความร่วมมือกับทางจังหวัดอำเภอ หลังจากที่เรามีข้อมูลจากการส่งข่าวกันของคนในพื้นที่แล้วที่เรากำลังประสบกับสถานการณ์ลักษณะไหนอยู่ ก็นำไปสู่กระบวนการเรื่องของแผนจังหวัด แผนอำเภอกันต่อ”(นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559) “การบริหารจัดการก็เน้นการประสานกับทาง ปภ. แต่เราก็มีการประสานตรงด้วยอีกทางหนึ่งกับเจ้าพนักงานด้วยความสนิทสนมส่วนตัว”(นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559) เช่นเดียวกับทางจังหวัดที่มองว่าพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเป็นเครื่องมือที่เข้ามาช่วยในการปฏิสัมพันธ์กับท้องถิ่นได้ นอกจากนี้จังหวัดมองว่า

กฎหมายและนโยบายดังกล่าวยังเข้ามาช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นในการทำงานของตัวแสดงในการบริหารจัดการ(กฤษณ์ สงวนประเสริฐ.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559.; ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559)

จากความสัมพันธ์ของตัวแสดงทั้งสองระดับได้นำไปสู่ความร่วมมือกันตลอดสถานการณ์จึงสะท้อนให้เห็นการยอมรับแผนปฏิบัติการของตนเองและอิทธิพลของจังหวัดในการควบคุมการทำหน้าที่ของตนในพื้นที่ต้นทุ่นของการรักษาพฤติกรรมของตัวแสดงในการให้ความร่วมมือกันยังต่ำแม้ว่าเครื่องมือในการสร้างความร่วมมืออย่างกฎหมายและนโยบายจะอาศัยกลไกการบังคับการปฏิบัติก็ตาม หากแต่องค์การบริหารส่วนตำบลกลับยังคงยอมรับเครื่องมือดังกล่าวในการรักษาความร่วมมือเนื่องจากเงื่อนไขความต้องการทรัพยากรประกอบการสื่อสารระหว่างสองระดับที่เสถียรเข้าถึงง่ายและบรรลุผลตามการสื่อสาร อีกทั้งภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการทำหน้าที่บริหารจัดการปัญหาในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนอย่างหนักทำให้ผู้ตามอย่างองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดแรงจูงใจด้านบวกในการรักษาความร่วมมือตามแนวทางการปฏิบัติแม้ว่ากฎหมายและนโยบายจะเป็นตัวควบคุมความร่วมมือก็ตาม ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรี ที่ว่า “เราใช้งานตามแผน ตามขั้นตอนของการสั่งการ ท่านผู้ว่าของเราแทบไม่อนตีสี่เราเห็นท่านแล้ว เราเป็นเจ้าหน้าที่เราก็มีแรงใจทำงานมากขึ้น นี่เรียกว่าขวัญและกำลังใจ”(กฤษณ์ สงวนประเสริฐ.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559.) ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบลที่ว่า “ผู้ว่าฯ ตรวจงานด้วยการลงพื้นที่เอารถลุยดูแทบทุกวัน ทั้งวันทั้งคืน”(นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559)

แต่กระนั้นการทำหน้าที่บริหารจัดการปัญหาของจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจควบคุมไปถึงการจัดการปัญหาของชุมชนในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรมนักเนื่องจากสภาพปัญหาอุทกภัยได้แบ่งพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสามเกาะ การสัญจรไปมาลำบากยากแก่การเข้าถึงได้อย่างสม่ำเสมอและใกล้ชิด ประชาชนในพื้นที่เช่น ชุมชนหมู่ที่ 1 บริเวณวัดเขาสมอคอนเป็นเนินเขาสูง ประชาชนจะอพยพขึ้นไปพักอาศัยในวัด โดยทางวัดกับชุมชนร่วมกันหาทางอยู่รอดในบริเวณนั้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ของจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่นไม่อาจเข้าถึงได้ มีเพียงทางชุมชนวิ่งเรือออกไปรับทรัพยากรยังชีพรายวันจากทางองค์การบริหารส่วนตำบล(พิเชษฐ ศิริทรัพย์.สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2559)

### 1) ต้นทุนในการเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติการ

จากเหตุผลของการรักษาความร่วมมือตามโครงสร้างการบริหารจัดการในข้างต้นจึงสะท้อนคำตอบของการเลือกไม่เปลี่ยนแปลงแผนการปฏิบัติการของท้องถิ่นต่างไปจากโครงสร้างการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยของจังหวัดในภาพรวม เนื่องจากต้นทุนที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนต้องเสี่ยงเมื่อหากตัดสินใจเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติคือการลำเลียงทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่เนื่องจากจังหวัดเป็นทั้งผู้เฝ้าประตูของการกระจายทรัพยากรในพื้นที่จังหวัดอีกทั้งระบบการจัดสรรและกระจายทรัพยากรยังอิงอยู่กับการมีกฎหมายและนโยบายรองรับการปฏิบัติการ รวมถึงทางท้องถิ่นเองซึ่งเป็นท้องถิ่นขนาดเล็กยังขาดศักยภาพในการดูแลตนเองให้รอดพ้นจากปัญหาอุทกภัยที่กำลังเผชิญได้ การเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นต้นทุนที่สูง ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนที่ว่า “อบต.ใช้สำนักงานเป็นศูนย์ในการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือประชาชน การจะไปช่วยชาวบ้านมาได้ทางเดียวคือมาที่ อบต. จากนั้นเราก็มีการประสานพวก ปภ. เพื่อขอเรือพร้อมเครื่องจาก ปภ. ส่วนเรา อบต.จะสนับสนุนน้ำมัน เรื่องของอาหารการกินทั้งคนเรือและคนที่มาบริจาค เราเลือกขอความช่วยเหลือจาก ปภ.เพราะเป็นหน้าที่โดยตรงของเขารับผิดชอบภารกิจรับผิดชอบเรื่องนี้ ปภ.ที่นี้เองก็ไม่มีเรือหรือแม้แต่เรือช่วยปภ.เค้าที่ส่งเรือมาจากส่วนกลาง และด้วยเขามึงบกลางมาเขาก็จัดซื้อหาเรือเพิ่มเติมมา”(นายเกษม ประภากร. สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559)

### 2) ต้นทุนในการกำกับดูแลติดตามและการบังคับ

สำหรับต้นทุนการกำกับดูแลติดตามและการบังคับของจังหวัดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน จังหวัดอาศัยกฎหมายและภาวะผู้นำในการกำกับดูแล กฎหมายด้านสาธารณสุขได้แก่อำนาจของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 เข้ามาเป็นตัวติดตามการทำหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน เช่น การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับท้องถิ่น การใช้อำนาจเพื่อจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการในพื้นที่ และการปฏิบัติตามกระบวนการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติของแผนการบริหารจัดการ เป็นต้น ซึ่งการใช้กฎหมายและนโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัยซึ่งทางองค์การบริหารส่วนตำบลเองก็ได้ยอมรับการทำหน้าที่ดังกล่าวด้วยความสามารถในการสร้างความเข้าใจระหว่างจังหวัด (ผ่านสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรี) และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน และความเคารพต่อกฎหมายในแง่ของการให้อำนาจแก่ตัว

แสดงหลักในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อตนเองและจังหวัด การยอมรับให้มี การกำกับดูแลและติดตามการทำงานตั้งแต่ในระยะก่อนเกิดภัยของจังหวัดต่อองค์การบริหารส่วนตำบล เขาสมอคอนจึงเกิดขึ้นได้อย่างราบรื่น และองค์การบริหารส่วนตำบลก็วางระบบการบริหารจัดการในเชิงของการควบคุมสั่งการเช่นเดียวกับแนวปฏิบัติของจังหวัด ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันบรรเทาสาธารณภัยที่ว่า “จังหวัดกับท้องถิ่นสามารถเชื่อมโยงแผนและการปฏิบัติได้เลย เพราะนายกเทศมมีความเข้าใจในแผน มีความรู้ระดับปริญญาโท และปฏิสัมพันธ์กับเราตลอด”(ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) และคำสัมภาษณ์ของตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนที่ว่า “เราเลือกเชื่อปภ.จังหวัดมากกว่าการตัดสินใจเองนั้น สำหรับ อบต. เราเริ่มเชื่อมหรือให้ความร่วมมือกับทางจังหวัดอำเภอ หลังจากที่เรามีข้อมูลจากการส่งข่าวกันของคนในพื้นที่แล้วที่เรายังประสบกับสถานการณ์ลักษณะไหนอยู่ ก็นำไปสู่กระบวนการเรื่องของแผนจังหวัด แผนอำเภอกันต่อ อย่างกระบวนการการบริหารจัดการเราก็ทำตามขั้นตอน”(นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559)

ขณะที่การกำกับดูแลในระบบเกิดภัยพิบัติอุทกภัยขึ้นในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนแล้วนั้น เครื่องมือประเภทกฎหมายและนโยบาย แนวปฏิบัติต่างๆ ยังคงถูกนำมาใช้เพื่อกำกับการทำงานของท้องถิ่นเช่นเดิม หากแต่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนถูกเพิ่มเติมการกำกับดูแลภาวะผู้นำของทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกรัฐมนตรี โดยการลงตรวจพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนด้วยตนเองและสั่งการให้ตัวแทนหน่วยงานกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและกรมชลประทานในพื้นที่ทำหน้าที่ในเป็นตัวแสดงหลักในการบริหารจัดการปัญหา ส่งผลให้องค์การบริหารตำบลเขาสมอคอนจึงยังยอมรับการกำกับดูแลติดตามการทำงานที่และการให้ความร่วมมือกับแนวปฏิบัติและโครงสร้างการบริหารจัดการหลักของจังหวัด จึงเป็นไปด้วยความราบรื่นต่อเนื่องตลอดเหตุการณ์ ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนที่ว่า “นายกยิ่งลักษณ์มาตรวจพื้นที่ลพบุรี มาลงที่บ้านหมี่ นายกก็เข้าพบนายกเพื่อรู้ถึงสถานการณ์น้ำท่วมของพื้นที่ นายกมอบหมายนโยบายให้ ชล. ปภ. เฝ้าระวังและพร้อมช่วยเหลือ”(นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559)

ในแง่ของความชอบธรรมของการใช้อำนาจของจังหวัดในการบริหารจัดการพื้นที่เขาสมอคอนนั้นหากพิจารณาด้วยการใช้อำนาจทางกฎหมายและนโยบายด้านสาธารณภัยในการจัดการพื้นที่ พบว่ามีความชอบธรรมเนื่องจากตัวแสดงจังหวัดได้สร้างการยอมรับให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล

เขาสมอคอนจากการสร้างแผนการบริหารจัดการท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนจังหวัดมาก่อน และเมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยดำเนินขึ้นจังหวัดยังคงสามารถบังคับใช้เครื่องมือนี้ในการบริหารจัดการปัญหาได้อยู่ อีกทั้งยังอาศัยภาวะผู้นำชักจูงให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติตามอีกด้วย การยอมรับต่อแนวปฏิบัติที่จังหวัดสร้างขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจึงสะท้อนความชอบธรรมการใช้อำนาจของจังหวัดได้อย่างชัดเจนและราบรื่น ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานจึงไม่เกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น การวางระบบการจัดสรรและกระจายทรัพยากรของจังหวัดลงท้องถิ่นได้ใช้ระบบความเท่าเทียมร่วมกับความรุนแรงของสถานการณ์และความอ่อนไหวของพื้นที่เป็นตัวกำหนดการให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรี ที่ว่า “แผนการบริหารจัดการระยะสามเดือน เราเริ่มที่การอพยพ แจกจ่ายของยังชีพ มีการแจกจ่ายข้าวสารอาหารแห้ง เราตั้งศูนย์ที่ศาลากลาง ศูนย์อำเภอก็จะอยู่อำเภอ ส่วนตรงไหนที่สูงเราก็เดินขึ้นไปตั้งให้เขาไว้เพื่อรองรับการอพยพ”(กฤษณ์ สงวนประเสริฐ.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559.) “เราจะคาดการณ์ได้ว่าเราจะขาดของเมื่อไหร่ แล้วทรัพยากรที่จะมาเมื่อไหร่ เราคาดการณ์ได้ค่อนข้างแม่นยำ ทำให้การบริหารจัดการเป็นไปด้วยความต่อเนื่อง”(กฤษณ์ สงวนประเสริฐ.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559.) “มีการดูพื้นที่และความวิกฤติ กับการเข้าคิดว่าใครมาก่อนใครมาทีหลัง เราจะให้ความสำคัญเรื่องนี้เป็นจุดในการตัดสินใจก่อนแล้วเราก็จบ พอปฏิบัติก็ราบรื่น”(ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559)

ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนที่ว่า “ที่นี่ไม่มีความขัดแย้ง เราไม่เคยโดนร้องเรียน เพราะเราจัดสรรและกระจายของได้อย่างเท่าเทียม แจกของตามรายชื่อ ฉะนั้นจะได้ครบ ทั้งถึงและไม่ซ้ำซ้อน เราเข้าทุกมุมของชุมชน”(นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์. 12 มีนาคม 2559)

ความคาดหวังในต้นทุนในการให้ความร่วมมือกับจังหวัดขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจึงเป็นไปด้วยต้นทุนที่ต่ำ กล่าวคือองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนให้ความสำคัญกับการให้ความร่วมมือมากกว่าการละทิ้งเนื่องจากสภาพหน่วยงานเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำเป็นต้องพึ่งพาทรัพยากรจากทางจังหวัด และทางจังหวัดเองได้กำกับการสร้างแผนการบริหารจัดการให้กับท้องถิ่นตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัยทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลยังคงให้ความร่วมมือแม้ว่าเครื่องมือในการกำกับติดตามจะเป็นเครื่องมือทางกฎหมายนโยบายที่มีอำนาจในการบังคับการปฏิบัติตามก็ตาม นอกจากนี้เป็นเพราะจังหวัดอาศัยภาวะผู้นำของจังหวัดและผู้นำระดับชาติเข้าช่วยในการ

กำกับการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติจึงมีต้นทุนที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับการปฏิบัติตามการกำกับดูแลของจังหวัด

#### 5.4.1.3 บรรทัดฐานภายในและโอกาสในมุมมองของตัวแสดง

การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยช่วงปี พ.ศ.2554 อยู่ภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ซึ่งมีบรรทัดฐานในการทำงานเชิงบูรณาการกล่าวคือเป็นแนวทางที่ทำให้มีตัวแสดงที่มีภารกิจเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมเข้ามาสนับสนุนทรัพยากรสำหรับการบริหารจัดการ และมีการแบ่งระดับการบริหารจัดการพื้นที่เพิ่มขึ้นทั้งในส่วนของระดับชาติและระดับท้องถิ่นทำให้การบูรณาการเช่นนี้โดยนัยหนึ่งเป็นการขยายการทำหน้าที่ทางการบริหารจัดการภัยพิบัตินอกเหนือจากโครงสร้างของกระทรวงมหาดไทยและปรับบทบาทให้ตัวแสดงกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการในภาพใหญ่ อย่างไรก็ตามการทำงานของตัวแสดงหลักทั้งสองฝ่ายในพื้นที่เขาสมอคอนถูกกำหนดการบูรณาการด้วยกฎหมายและนโยบายเป็นกรอบปฏิบัติทำให้แม้ว่าหน่วยงานจะมีความแตกต่างกันโดยลักษณะของท้องถิ่นกับภูมิภาค หากแต่ยังสามารถทำงานร่วมกันได้ด้วยการมีเป้าหมายและแบบแผนการปฏิบัติที่สอดคล้องกัน ซึ่งแนวโน้มการทำงานของหน่วยงานทั้งสองยังเป็นไปในทิศทางของระบบราชการมากขึ้นตามอิทธิพลของจังหวัดในการทำหน้าที่เป็นกองอำนาจในพื้นที่ในภาพรวมสืบเนื่องจากรูปแบบการบริหารจัดการปัญหาที่จังหวัดเป็นศูนย์กลางของการปฏิบัติการส่งผลให้บรรทัดฐานของการปฏิบัติการของตัวแสดงจึงไม่เพียงเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานแต่เป็นการเคารพต่อตัวผู้นำสูงสุดของพื้นที่ในฐานะผู้นำการปฏิบัติการ บรรทัดฐานของหน่วยงานจึงมีลักษณะของการควบคุมการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะสถาบันปลายทางของจังหวัดในการจัดการปัญหานั้นเอง

ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรีที่ว่า “การทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงหลัก ได้แก่ ส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่น ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนนี้เป็นไปด้วยความราบรื่นเนื่องจากแผนการบริหารจัดการปัญหาในระดับจังหวัดและท้องถิ่นสอดคล้องกัน และทุกฝ่ายต่างมีเป้าหมายเดียวกันในการบริหารจัดการคือมุ่งรักษาชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนให้รอดพ้นจากสภาพปัญหาเป็นหลัก ส่งผลให้การทำงานร่วมกันของทั้งสองฝ่ายราบรื่น ท่านผู้ว่าให้ความสำคัญอันดับแรกคือ ประชาชน เพราะชีวิตสำคัญที่สุด จากนั้นก็ทรัพย์สิน เรื่องงบประมาณไม่มีปัญหาเลย จังหวัดไม่มีการร้องเรียนเรื่องความขัดแย้งเลย ส่วนเรื่อง



สูบน้ำไม่มีในพื้นที่เราเพราะสามวันตมเดียวไม่ทันสูบเลย เราเน้นงบประมาณไปที่น้ำมันเรือและอื่นๆ มากกว่า” (ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) ซึ่งทางท้องถิ่นก็เน้นการบริหารจัดการพื้นที่ในทางเดียวกันกับจังหวัด (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559)

การตัดสินใจสร้างกลยุทธ์เพื่อปรับตัวกับโครงสร้างการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัดลพบุรีเกิดจากเหตุผลสำคัญหลายประการ ในแง่ของสถานการณ์ของกติกาสถาของส่วนกลางที่ส่งตรงถึงจังหวัดและส่งผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะนั้น เป็นไปในลักษณะของการควบคุมจากการที่จังหวัดตัดสินใจใช้ระเบียบและแผนการบริหารจัดการที่ให้อำนาจแก่ภารกิจโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งนโยบายเหล่านี้เอื้อให้เกิดการบูรณาการทรัพยากรผสมผสานกับการควบคุมสั่งการตัวแสดงอย่างเป็นระบบ โดยการดึงภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่เข้ามาร่วมให้ทรัพยากรแต่ยังคงอำนาจแบบบัญชาการไว้ที่ตัวแสดงหลักอย่างจังหวัดและท้องถิ่นในฐานะเจ้าของพื้นที่อยู่ ซึ่งเหล่าตัวแสดงทั้งข้าราชการซึ่งร่วมดำเนินการในระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างให้ความสำคัญกับการดำเนินหน้าที่ตามระเบียบและนโยบายเหล่านี้ จนเรียกได้ว่าเป็นพฤติกรรมแบบ Bureaupathology หรือภาวะที่ข้าราชการมีความกลัวต่อการก้าวข้ามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด(Shafritz Jr, 2000, pp. 132-134) ซึ่งการรักษาพฤติกรรมการปฏิบัติเช่นนี้ทำให้การเผชิญภัยสถานการณ์อุทกภัยเกิดความเสี่ยงโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่สามารถตอบสนองสถานการณ์ที่ซับซ้อนดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพนัก อย่างน้อยที่สุดอาจลดขีดความสามารถในการดูแลประชาชนลงอย่างในเหตุการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนภายในพื้นที่เขาสมอคอน รวมถึงยังเป็นโครงสร้างสำคัญที่ช่วยให้ องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการสนับสนุนทรัพยากรในการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้กติกาสถาในสถานการณ์จึงเป็นแรงกดดันให้ อบต.ตัดสินใจรับโครงสร้างโครงสร้างการบริหารจัดการในภาพใหญ่

จากการสัมภาษณ์พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมองว่าจังหวัดเป็นตัวแสดงที่มีอำนาจและครอบครองทรัพยากรเหล่านี้อยู่องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมองเห็นประโยชน์ของการสร้างความสัมพันธ์กับจังหวัดและยอมรับในขีดความสามารถของตัวแสดงจังหวัดในการบริหารจัดการ (บทบาทของ ปก.กับการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติในพื้นที่) (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559) สิ่งนี้จึงเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดแรงจูงใจเข้าร่วมกับโครงสร้างการบริหารจัดแบบควบคุมสั่งการของจังหวัดและยอมรับปฏิบัติตามอย่างเป็นมิตร ในการบริหารจัดการเนื่องจากความคาดหวังในประโยชน์ คือ ข้อมูลปัญหาน้ำ การปฏิบัติตามโครงสร้างการบริหารจัดการที่กฎหมายและนโยบายกำหนด อีกทั้งต้นทุนที่องค์การบริหารส่วนตำบลแบกรับอยู่ เกี่ยวข้องกับ

ความไม่พร้อมด้านทรัพยากรในพื้นที่ต้นและการคาดคะเนไม่ได้เกี่ยวกับสถานการณ์ ทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีต้นทุนของความไม่แน่นอนในการบริหารจัดการพื้นที่ขึ้น และเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ต้นทุนทางการบริหารจัดการสูง นายองค์การบริหารส่วนตำบลเองก็เน้นใช้ช่องทางการระดมทรัพยากรกับจังหวัดซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่มีมานานอย่างคุ้นเคย อีกทั้งระบบกำกับดูแลท้องถิ่นโดยจังหวัดยังมีความเข้มงวดมาก กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วยตัวเองยิ่งทำให้การปฏิเสศต่อโครงสร้างยิ่งทำได้ยากขึ้น เงื่อนไขของต้นทุนที่องค์การบริหารส่วนตำบลแบกรับ นำมาซึ่งความต้องการเข้าร่วมกับโครงสร้างจังหวัดจึงมีมากขึ้น ตามมาแม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะเผชิญกับการเป็นผู้รับนโยบายนำมาปฏิบัติอย่างเดียวกก็ตาม การรักษากติกาจึงเป็นทางเลือกขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนบนฐานของการตระหนักถึงต้นทุนทางการบริหารจัดการ

สำหรับในส่วนของบรรทัดฐานที่เป็นหลักในการยึดโยงโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติ อุทกภัยของ อบต.เขาสมอคอน เข้ากับโครงสร้างที่ทางจังหวัดสร้างขึ้นเป็นร่มใหญ่นั้น คือ หลักการเคารพต่อกฎหมายและผู้นำ ซึ่งจังหวัดใช้หลักการควบคุมสั่งการ และด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลเองมีความเชื่อมั่นในขีดความสามารถของจังหวัดในการบริหารจัดการปัญหา (ความเชื่อมั่นต่อตัวผู้ว่าราชการจังหวัดและ ปภ. ซึ่งเกิดขึ้นจากความคุ้นเคยในการทำงานร่วมกันในพื้นที่) การยึดตรึงพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของตัวแสดงด้วยบรรทัดฐานดังกล่าวจึงกระชับแน่นความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลตลอดการดำเนินการในสถานการณ์

#### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 5.4.2 การตัดสินใจของเทศบาลนครหาดใหญ่ในการตอบสนองสถานการณ์

#### 5.4.2.1 ความคาดหวังต่อประโยชน์ในการให้ความร่วมมือของตัวแสดง

เทศบาลอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานตามแผนปฏิบัติการทั้งในระดับจังหวัดและของเทศบาลเองในการรับมือกับสถานการณ์ โดยความร่วมมือจะเป็นความร่วมมือเชิงพื้นที่เดี่ยว กล่าวคือ เทศบาลนครหาดใหญ่จะให้ความร่วมมือกับโครงสร้างการบริหารจัดการแนวตั้งเป็นหลัก คือ ส่วนกลางและจังหวัดมากกว่าที่จะให้ความร่วมมือกับความสัมพันธ์แนวราบกับเทศบาลข้างเคียงในการเตรียมการและระดมทรัพยากร อย่างไรก็ตามเทศบาลได้ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆเพื่อเป้าหมายด้านทรัพยากรดังจะเห็นได้จากประโยชน์ที่เทศบาลได้จากการให้ความร่วมมือในคณะกรรมการประเมินสถานการณ์น้ำ และกองอำนวยการเทศบาลได้ให้ข้อมูลว่าประโยชน์ของการร่วมมือกับคณะกรรมการดังกล่าวช่วยให้ทางเทศบาลลดปัญหาเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลสถานการณ์ที่

ผิดพลาดหรือแตกต่างหลากหลายลง ส่งผลให้การแจ้งเตือนและการให้ข้อมูลของสภาพปัญหา กับประชาชนมีความน่าเชื่อถือได้รับการยอมรับจากประชาชน ในทางเดียวกันการมีคณะทำงานประเมินสถานการณ์น้ำได้ช่วยให้เทศบาลสามารถตัดสินใจกำหนดการบริหารจัดการที่ครอบคลุมรอบด้านมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การให้ความร่วมมือของเทศบาลในแผนปฏิบัติการระดับจังหวัดด้วยการลื้อแผนเทศบาลให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันยังทำให้เทศบาลได้ประโยชน์จากหน่วยงานเช่น ทหารสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ชลประทานจังหวัดในด้านทรัพยากร อาทิ กำลังพล เครื่องสูบน้ำ ข้อมูล และเครื่องมืออื่นๆ จำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ด้วยความที่แผนปฏิบัติการและการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ในระยะก่อนเกิดภัยสามารถสร้างความร่วมมือจัดตั้งแบบคณะทำงานได้ตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัยและมีการให้ความช่วยเหลือแลกเปลี่ยนทรัพยากรกันทำให้ต้นทุนของความร่วมมือในระยะขั้นตอนของการบริหารจัดการจึงไม่ได้เปลี่ยนแปลงจนนำไปสู่การละทิ้งความร่วมมือไป

เทศบาลนครหาดใหญ่เปิดรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกในรูปแบบต่างๆ เช่น การตัดสินใจและข้อมูลการตัดสินใจจากจังหวัด(ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558) และเทศบาลยังได้รับความช่วยเหลือด้านเครื่องมือเทคนิคจากหน่วยงานชลประทานและป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่เพิ่มเติมอีกด้วย ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครหาดใหญ่ที่ว่า “ทรัพยากรเราก็พอมิแต่ไม่พอบางส่วน เช่น เครื่องสูบน้ำ ซึ่งทางจังหวัด ปภ. ชลประทานจะมีมากกว่าเราเพราะเขามีงบประมาณมากกว่าเรา ก็ทาง ปภ.และ ชล.ก็ช่วยส่งเครื่องสูบน้ำมาให้เราเยอะ”(ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558) รวมถึงมีการรับกำลังพลจากหน่วยทหารมาสนับสนุนการทำหน้าที่ของตัวแสดงในสถานการณ์ ซึ่งกำลังพลจากทหารจะวางระบบความช่วยเหลือทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาล ดังคำสัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหาดใหญ่ที่ว่า “ในความร่วมมือของขณะนั้นเราได้ทหารมาช่วยเยอะ เพราะเค้ามีทั้งคนทั้งเครื่องมือและเขาทุ่มเทในการทำงานมาก ตอนนั้นเป็นการสั่งการโดยตรงจากท่านประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็น ผบ.ทบ.ขณะนั้นอยู่ ท่านทำภารกิจเหล่านี้อยู่ด้วย คนหาดใหญ่ยังสำนึกในบุญคุณของท่านขณะนั้นและพลเอกวิเศษฐ์ วิสัยจร แม่ทัพภาค 4”(ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558) และมีการอธิบายถึงการก่อรูปความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับทหาร คำสัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครหาดใหญ่ที่ว่า “อย่างทหารมาก็ประชุมกันตามแผนทหารเข้ามาช่วยเราตลอดเพราะเราอยู่กับเขามาหลายภารกิจที่เราทำในยามปกติ เราช่วยเขาแค่บ่น้ำมัน”(จิระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558) สำหรับทาง

จังหวัดเองก็ได้อธิบายถึงการมีส่วนร่วมของทหารและการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างจังหวัดกับทหารด้วยเช่นกัน ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครหาดใหญ่ที่ว่า “ในช่วง พ.ศ. 2553 เราจะประชุมร่วมกันตลอด เราใช้แผนนั้นแหละ มีการประชุม โดยเมื่อทุกอย่างไม่เป็นไปตามแผน เราจะใช้กฎหมายในการเรียกความร่วมมือว่าเขาจะเข้ามาทำงานกันด้วยงบประมาณเดียวกันอย่างไรบ้าง ส่วนทหารมี MOU กับเราตามแผน มีการแบ่งโซนปฏิบัติตามที่ผวจ.และที่ประชุมกำหนดไว้”(เจริญ ผ่องนุ่น.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558)

#### 5.4.2.2 ความคาดหวังต่อต้นทุนในการให้ความร่วมมือของตัวแสดง

ความร่วมมือเทศบาลนครหาดใหญ่มีสายทางความร่วมมือกับตัวแสดงที่สำคัญของกลุ่มคือ กลุ่มตัวแสดงหน่วยงานที่มาจากแผนปฏิบัติการจังหวัดข้อบังคับปฏิบัติตามกฎหมาย และกลุ่มประชาชนผู้ประสพภัย ซึ่งเทศบาลนครหาดใหญ่ให้ความร่วมมือกับทั้งสองกลุ่มตลอดการแก้ไขปัญหาอุทกภัยภายในพื้นที่ โดยทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาลต่างใช้แผนเป็นหลักในการตั้งต้นการบริหารจัดการ

##### ต้นทุนในการเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติการ

ในช่วงที่สถานการณ์ดำเนินไปได้ในระยยะหนึ่งเทศบาลนครหาดใหญ่ต้องประสบกับปัญหาเกี่ยวกับปริมาณน้ำที่เกินกว่าที่คาดการณ์ไว้ เนื่องจากเมื่อข้อมูลการคาดคะเนน้ำเข้าสู่พื้นที่การประชุมในระดับจังหวัดซึ่งมีเทศบาลเป็นส่วนหนึ่งของคณะทำงาน ปรากฏว่ามีหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญเช่นชลประทานจังหวัด ให้ข้อมูลสภาพน้ำและแนวทางการเตือนภัยที่แตกต่างกันจากมุมมองของเทศบาล แต่ทว่าเทศบาลยังคงเลือกที่จะดำเนินการตามข้อตกลงของที่ประชุมจังหวัดที่ให้แนวทางการดำเนินการ เนื่องจากว่าในมุมมองของเทศบาลนั้นพื้นที่หาดใหญ่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดของจังหวัดสงขลาการดำเนินการจึงสามารถส่งผลกระทบต่อภาพรวมทั้งจังหวัด ในทางเดียวกันการที่จังหวัดให้อำนาจกับท้องถิ่นด้วยการกำหนดการประชุมจังหวัดในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ส่งผลให้หาดใหญ่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรที่เพียงพอต่อการปฏิบัติการ นอกจากนี้เทศบาลยังสามารถปรับตัวตามแผนปฏิบัติการตามสถานการณ์ได้อยู่ จึงสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลยังคงเลือกรักษาการแผนปฏิบัติการในสถานการณ์มากกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงด้วยเงื่อนไขทรัพยากร ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครหาดใหญ่ที่ว่า “เราไม่ได้เปลี่ยนแผนใดทำให้แผนเราสอดคล้องกันหมด เพราะทั้งจังหวัดเรานั่งอยู่ด้วยกันตลอด”(จิระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558) ทั้งนี้เนื่องจาก

เทศบาลยังคาดหวังความช่วยเหลือการขอรับทรัพยากรจากตัวแสดงอื่นซึ่งต้องอาศัยการประสานโดยจังหวัด ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครหาดใหญ่ที่ว่า “ศูนย์นี้ตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเราจะต้องขออำนาจตรงนี้เพราะไม่เช่นนั้นเราประสานกับหน่วยงานภายนอกไม่ได้แต่ก็ไม่มีปัญหากับการช่วยเหลือ ทุกฝ่ายให้ความช่วยเหลือดี”(ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558) และดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาที่ว่า “เรามีศูนย์เขตเพื่อช่วยทรัพยากรกับพื้นที่ที่ไม่อาจหีบหุ้มกันได้ ทางจังหวัดโดยศูนย์เขตก็จะเข้าไปสนับสนุนตรงนี้”(จรัญ ผ่องนุ่น.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558) รวมถึงการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่อยู่ในอำนาจของจังหวัด(ชลประทาน)ส่งผลให้เทศบาลต้องยอมรับการมีส่วนร่วมของจังหวัดในการบริหารจัดการพื้นที่ แต่ทว่าทางเทศบาลยังพยายามเสนอให้หน่วยงานด้านน้ำในพื้นที่ปรับเปลี่ยนมุมมองต่อการบริหารจัดการน้ำโดยอยากให้น้ำมีความสำคัญของพื้นที่ในด้านเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากการมองในมิติด้านการเกษตร(ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558)

สำหรับประชาชนเองก็ได้พยายามช่วยเหลือเทศบาลในการรับมือกับปัญหาด้วยเช่นกัน ดังคำสัมภาษณ์ของประชาชนที่ว่า “เราไม่ได้เสนออะไรให้เทศบาลปฏิบัติตาม คือของเราเป็นชุมชนเมืองแต่อยู่มาเก่าแก่มาก จุดที่เสียหายเยอะๆอยู่ตรงพื้นที่ที่บุกรุกใหม่ ซึ่งเป็นคนต่างถิ่นที่เข้ามาอยู่ในพื้นที่ และเราก็ยอมรับภัยธรรมชาติอยู่แล้ว แต่ในชุมชนเราได้เสนออะไรเพราะมันเป็นเรื่องผังเมืองที่เราสร้างไว้แต่เดิม มันเก่ามาก จนยากแก่การจะแก้ไข อย่างการขุดทางน้ำให้ลึกขึ้นกว้างขึ้นซึ่งต้องแก้ทั้งเมืองซึ่งเป็นไปไม่ได้ แต่เราก็ต้องมีจิตสำนึกว่าคุณไม่ควรทิ้งถุงพลาสติกลงในท่อ ซึ่งมีอุดตันท่อระบายน้ำ”(รัชณี ชิวทวีทรัพย์.สัมภาษณ์, 23 มีนาคม 2559)

#### ต้นทุนในการกำกับดูแลติดตามและการบังคับ

สำหรับการกำกับดูแลการทำหน้าที่ของเทศบาลในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่หาดใหญ่ นั้นเป็นความรับผิดชอบของกองอำนาจระดับจังหวัดตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 กำหนด ซึ่งในกรณีของเทศบาลหาดใหญ่ทางจังหวัดจะไม่กำกับการทำงานที่อย่างเคร่งครัดแต่ปล่อยให้ทางเทศบาลทำหน้าที่ตามแผนการปฏิบัติการตามสถานการณ์ที่กำหนด เว้นแต่มีการร้องเรียนโดยตรงมาที่จังหวัดจึงจะติดตามการดำเนินการในพื้นที่ หรือเว้นแต่ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานไม่เกิดขึ้นในพื้นที่ทางจังหวัดจะใช้กฎหมายเป็นข้อสั่งการให้ทุกฝ่ายให้ร่วมมือ ดังเช่นความขัดแย้งระหว่างประชาชนก็จะอาศัยอำนาจการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาไกล่เกลี่ยซึ่งอำนาจในการกำกับมาจากพระราชบัญญัติในข้างต้น ส่งผลให้ต้นทุนในการกำกับติดตามและการ

บังคับเทศบาลและตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจึงต่ำตามการยอมรับอำนาจและการสั่งการของแผนปฏิบัติการ ในสถานการณ์แม้จะอยู่ในรูปของการบังคับด้วยกฎหมายในทางอ้อมก็ตาม

ในแง่ความชอบธรรมของการทำหน้าที่ของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลานั้นถือเป็นการสะท้อนความชอบธรรมของกฎหมายในระดับหนึ่งเนื่องจากใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเป็นเงื่อนไขในการกำหนดแผนปฏิบัติการจังหวัด สำหรับการรองรับการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกับพื้นที่เทศบาลขนาดใหญ่ ซึ่งกฎหมายและกรอบนโยบายนี้เป็นกรอบแม่แบบบริหารจัดการภัยพิบัติที่ได้รับความเห็นชอบในระดับชาติ ทำให้การยอมรับต่อกลไกที่เกิดขึ้นทั้งในด้านประสิทธิภาพการควบคุมสั่งการและประสิทธิผลเมื่อเผชิญสถานการณ์จริงเกิดผลดีเมื่อสามารถสร้างการบูรณาการได้ในระดับพื้นที่

สำหรับการกำกับดูแลเทศบาลนครขนาดใหญ่และโอกาสของตัวแสดงที่จะกำกับนั้นพบว่า จังหวัดกำกับดูแลเทศบาลในสองรูปแบบคือ รูปแบบที่หนึ่งการสร้างการกำกับดูแลด้วยการใช้อำนาจและอำนาจของกองอำนาจการจังหวัดสงขลาซึ่งจะอิงกับระเบียบและนโยบายการสั่งการจากกองอำนาจการจังหวัดสงขลาและส่วนกลางเป็นหลัก หากแต่เครื่องมือในแบบที่หนึ่งได้เปิดช่องให้เทศบาลนครขนาดใหญ่ทำหน้าที่บริหารจัดการปัญหาได้อย่างอิสระโดยการเปิดพื้นที่การเจรจาให้กับเทศบาลในการประชุมเพื่อตัดสินใจดำเนินการจัดการสถานการณ์อุทกภัยของหาดใหญ่ และในรูปแบบที่สองการกำกับเทศบาลด้วยอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ปกครองแห่งพื้นที่ซึ่งจะปฏิบัติการกำกับเทศบาลเมื่อต้องการแทรกแซงในบางภารกิจหรือในกรณีที่มีความขัดแย้งหรือการร้องเรียนการทำหน้าที่ของเทศบาลเกิดขึ้น ทั้งสองรูปแบบได้สะท้อนความชอบธรรมของกลไกการกำกับเทศบาลด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมให้กับเทศบาลและกองอำนาจการและเป็นผลให้แรงจูงใจของเทศบาลในการให้ความร่วมมือกับโครงสร้างการบริหารจัดการ ตัวอย่างเช่นการใช้กฎหมายสนับสนุนการใช้อำนาจสั่งการตัวแสดงอื่นๆให้เข้าร่วมปฏิบัติการของจังหวัด ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาที่ว่า “เมื่อทุกอย่างไม่เป็นไปตามแผน เราจะใช้กฎหมายในการเรียกความร่วมมือว่าเขาจะเข้ามาทำงานกันด้วยงบประมาณเดียวกันอย่างไรได้บ้าง” (เจริญ ผ่องนุ่น. สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558) หรืออย่างการแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่นโดยจังหวัดเมื่อประชาชนเดือดร้อน เช่นดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาที่ว่า “ในจุดที่วิกฤติหรือเวลาที่มีการร้องเรียนขอความช่วยเหลือโดยตรงกับเรา เราก็จะลงไปช่วย

ท้องถิ่น”(เจริญ ผ่องนุ่น.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558) รวมถึงการทำหน้าที่เป็นตัวกลางช่วยในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งในพื้นที่เทศบาล ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครหาดใหญ่ที่ว่า “ความขัดแย้ง เช่น ความขัดแย้งกับส่วนช่างว่าพอบอกน้ำจะมาแล้วฝ่ายช่างก็ยังไม่มา หรืออย่างชาวบ้านเวลาเราบล็อกกระสอบทรายพอความขัดแย้งเกิดทางผู้ว่าราชการจังหวัดก็เข้ามาช่วยเคลียร์ หรืออย่างความขัดแย้งในพื้นที่เทศบาลคอหงส์ก็ทะเลาะเพราะเขาโดนน้ำท่วมแต่เราไม่โดน เมื่อไม่เท่าเทียมที่โดยบล็อกน้ำแล้วเราจะช่วยเขาก่อนก็ได้เพราะชาวบ้านพื้นที่คอหงส์ก็เสียภาษีให้คอหงส์ไม่ใช่เสียภาษีให้เราจะให้เราช่วยเขาก่อนคงไม่ได้ แต่ถ้าจะให้เราช่วยก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการมา”(จิระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558)

#### 5.4.2.3 บรรทัดฐานภายในและโอกาสในมุมมองของตัวแสดง

การบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยในช่วงปี พ.ศ.2553 อยู่ภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ซึ่งแผนดังกล่าวมีเป้าหมายให้การบริหารจัดการปัญหาอยู่ในรูปแบบของการบูรณาการการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ดังจะเห็นได้จากการระดมหน่วยงานจำนวนมากเข้าร่วมปฏิบัติการทั้งในการเป็นหน่วยหลักและหน่วยสนับสนุน และพยายามให้การบูรณาการความร่วมมือเป็นหลักสำคัญที่ทุกฝ่ายต้องคำนึงถึงเพื่อให้เกิดการเปิดกว้างและแลกเปลี่ยนทรัพยากรกันอย่างทั่วถึง ทำให้รูปแบบการทำงานของหน่วยบริหารจัดการทั้งในทางการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติอยู่ในรูปของคณะกรรมการเพื่อให้หลายฝ่ายตัดสินใจร่วมกับโครงสร้างการบัญชาการหลัก ตัวแสดงที่ปฏิบัติหน้าที่ตามแผนดังกล่าวที่เทียบเคียงมาในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น คาดหวังให้หน่วยงานต่างๆ แสดงข้อมูลเพื่อช่วยในการวางแผนทางการบริหารจัดการในทางปฏิบัติแม้ว่าจะมีการกำหนดบรรทัดฐานของแผนให้บูรณาการแลกเปลี่ยนทรัพยากรก็ตาม เมื่อพิจารณาในสองแนวทาง ได้แก่ การบูรณาการในแนวตั้งหน่วยปฏิบัติการหลักในพื้นที่แต่ละระดับได้แก่ ส่วนกลาง จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจได้รับการเปิดกว้างการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานอื่นมากนัก ดังเช่นเทศบาลนครหาดใหญ่สามารถบูรณาการการทำงานกับจังหวัดได้อย่างเต็มที่เนื่องจากเทศบาลมีความต้องการด้านทรัพยากรจากจังหวัดและเลือกที่รักษาการมีส่วนร่วมกับจังหวัดเนื่องจากบรรทัดฐานสำคัญที่เทศบาลยึดถือคือการปกป้องพื้นที่ของตนให้อยู่รอดเป็นหลักก่อน ประกอบกับจังหวัดได้ตัดสินใจตั้งหน่วยบริหารจัดการสถานการณ์ไว้ที่หาดใหญ่และส่วนกลาง (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย) ได้ลงมาที่พื้นที่หาดใหญ่ยิ่งส่งผลให้การระดมทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการ

ปัญหาทั้งหลายหลายและมีจำนวนมาก ขณะเดียวกันการบูรณาการในแนวราบระหว่างหน่วยงานในระดับจังหวัดพบว่าเหล่าตัวแสดงให้ความร่วมมือภายใต้ขอบเขตภารกิจของตนและให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจตามข้อมูลทางเทคนิคตามอำนาจหน้าที่ ทำให้การบูรณาการจึงเป็นโครงสร้างตามกฎหมายและอยู่ในลักษณะของความสัมพันธ์เชิงลักษณะภารกิจหน้าที่มากกว่า แต่อย่างไรก็ตามความร่วมมือที่เป็นบรรทัดฐานสำคัญของแผนได้ทำให้ตัวแสดงหลักเช่น จังหวัด เทศบาล อุดุณิยวิทยา และชลประทานเกิดการเจรจาแลกเปลี่ยนข้อมูลรวมถึงต่อรองกันระหว่างความเป็นนักเทคนิคกับนักบริหารพื้นที่เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจร่วมกันในการกำหนดแผนปฏิบัติการในสถานการณ์ทำให้แม้ว่าการตัดสินใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานจะมีความเป็นทางการแต่ก็สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลกันได้ด้วยความสะดวกต่างทางภารกิจและความรับผิดชอบของหน่วยงานของตัวแสดงทำให้ความร่วมมือจึงเกิดขึ้นได้แม้ว่าจะก่อตัวด้วยความเป็นทางการของโครงสร้างการบริหารจัดการก็ตาม

ในส่วนบรรทัดฐานที่ชุมชนยึดถือกันคือร่วมใจฟันปัญหาไปด้วยกัน กล่าวคือการยอมรับปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้ทำให้ทุกฝ่ายหันมาให้ความสำคัญกับชุมชนรอบข้างมากกว่าการจะอยู่อย่างเป็นปัจเจกบุคคลตามลักษณะของชุมชนเมือง โดยชุมชนพัฒนาบรรทัดฐานความร่วมมือจากกิจกรรมชุมชนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นเช่น การเป็นอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน กลุ่มสตรี เป็นต้น ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนประชาชนที่ว่า “น้ำท่วมไม่ดีหรอก แต่ว่าพอมันมีปัญหาปุ๊บจะมีความเข้าใจยิ่งขึ้น เพราะคนที่น้ำท่วมไม่ค่อยยุ่งกัน แต่พอมีปัญหาจะมีคนมาร่วมด้วยช่วยกันมากขึ้น โดยมีที่เป็นตัวยื่น เราก้ให้คนอื่นๆในชุมชนมีบทบาท เข้าร่วมกิจกรรมตลอดและไม่กดดันให้ทำตลอดแต่ให้ว่างแล้วเข้าร่วมด้วยสมัครใจ เช่นการเป็นสมาชิกกลุ่มสตรี การแข่งกีฬา ผู้สูงอายุอย่างแข่งลำดวนเกม คนอื่นๆก็เริ่มออกสู่ชุมชนมากขึ้น นอกจากนี้มันยังเป็นประสบการณ์ที่ช่วยให้เราเข้าใจกันรู้จักกันมากขึ้น แต่ความเสียหายก็เยอะแต่เราก็จะเรียนรู้มันว่าคราวหน้าจะอย่างไร หน้าฝนจะวางแผนอย่างไร เริ่มทำประกันบ้างอะไรบ้าง เริ่มรับวัคซีน รักษาชีวิตตนมากขึ้นเป็นเรื่องสำคัญ”(รัชณี ชิวทวีทรัพย์.สัมภาษณ์, 23 มีนาคม 2559)

การตัดสินใจสร้างการบูรณาการของท้องถิ่นเพื่อตอบโต้กับโครงสร้างการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยที่มีส่วนกลางและส่วนจังหวัดเข้ามาเกี่ยวเนื่องกันในการบริหารจัดการอยู่ เป็นเพราะสถานการณ์ปัญหาที่เผชิญและกติกาเชิงการเมืองและกฎหมายในขณะนั้นล้าสมัยอิทธิพลต่อเทศบาลนครหาดใหญ่ สถานการณ์มีอิทธิพลในแง่ของการเป็นฐานทางกฎหมายรองรับการใช้อำนาจของเทศบาล การที่จังหวัดเคลื่อนตัวมาร่วมกับศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจในพื้นที่เพื่อออกแผนปฏิบัติการ



ตลอดจนการประนีประนอมเพื่อรักษาประโยชน์ทางการเมืองระดับชาติกับท้องถิ่นของเทศบาล ด้วยเหตุผลความต้องการทรัพยากรร่วม เช่น ข้อมูลเรื่องน้ำและการทำงานของคลองต่างๆ ในพื้นที่งบประมาณที่เบิกจ่ายตามระเบียบกระทรวงการคลัง พ.ศ.2546 และความต้องการการตัดสินใจในรูปแบบของคณะกรรมการ เป็นต้น อีกทั้งการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยยังเน้นที่การบริหารจัดการคลองและการผันน้ำซึ่งเป็นอำนาจของหน่วยงานชลประทานในพื้นที่ ทำให้การยอมรับการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานจึงเกิดขึ้นตามที่พระราชบัญญัติและแผนชาติสร้างกรอบไว้

เทศบาลคาดหวังประโยชน์จากโครงสร้างการบริหารจัดการแบบบูรณาการนี้ซึ่งเน้นความสำคัญที่ความรับผิดชอบต่อประชาชน และการสร้างประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณในการบริหารจัดการ ซึ่งเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นหน่วยงานท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความเป็นอิสระ มีความพร้อมเพรียงด้านทรัพยากรปฏิบัติการต่างๆ เช่น รถ เรือสูบน้ำ เรือ งบประมาณ เจ้าหน้าที่เทคนิค ความพร้อมด้วยทรัพยากรของเทศบาลจึงมีสูง หากแต่คลองต่างๆ ซึ่งเป็นแรงจูงใจสำคัญในการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยของพื้นที่ในเชิงโครงสร้างที่กำหนดไว้อยู่ในอำนาจของตัวแสดงระดับจังหวัด พร้อมกับพื้นที่เทศบาลผูกพันกับการเมืองระดับชาติ (รัฐบาลประชาธิปไตย) ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยลงมาช่วยระดมทรัพยากรในพื้นที่ด้วยตนเองโดยอาศัยศูนย์เขตและจังหวัดเป็นศูนย์กลางของการรับทรัพยากร ทำให้เทศบาลเกิดความคล้อยตามทางการเมืองในพื้นที่ที่เกิดขึ้น ส่งผลให้เทศบาลจึงตัดสินใจบูรณาการกับตัวแสดงภายนอกอย่างจังหวัดและส่วนกลาง แรงจูงใจในการให้ความร่วมมือจึงสูงอยู่แม้ว่าขีดความสามารถของเทศบาลจะสูงต่อการจัดการปัญหาอุทกภัยก็ตาม แต่กระนั้นการตัดสินใจเข้าร่วมการบริหารจัดการแบบบูรณาการกับโครงสร้างในระดับจังหวัด ทำให้เทศบาลต้องเผชิญกับต้นทุนของความร่วมมือที่สูง เนื่องจากเมื่อทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐเทศบาลไม่สามารถจะกำหนดให้ทิศทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นไปตามที่ตนต้องการได้อย่างเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้เพราะในการเจรจาเพื่อหาหรือสร้างแนวร่วมรับมือกับสถานการณ์เกิดการถกเถียงต่อชุดข้อมูลขึ้นทำให้การตัดสินใจประกาศภัยของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาให้กับพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่จึงเกิดความล่าช้าและส่งผลกระทบต่อเตรียมพร้อมด้านการปฏิบัติตามมา นอกจากนี้ แม้เทศบาลจะเป็นเจ้าของพื้นที่และเป็นตัวแสดงหลักในการรับผิดชอบพื้นที่ในเบื้องต้น หากแต่การตัดสินใจในรูปของคณะกรรมการที่มีหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีระเบียบที่กำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจจากการถือครองทรัพยากรเฉพาะอย่างผูกขาดอย่าง เช่น ข้อมูลเทคนิคเรื่องปริมาณน้ำและการบริหารจัดการคลองชลประทานยังสร้างอำนาจเหนือให้กับจังหวัดในการเจรจาดูเรื่องกับเทศบาลเพื่อ

ตัดสินใจดำเนินการ แต่ทั้งนี้ทางเทศบาลได้ให้ความตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อพื้นที่ของเทศบาลนครหาดใหญ่ซึ่งเป็นพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจของจังหวัด ความเสี่ยงในการตัดสินใจผิดพลาดจึงเป็นเงื่อนไขทางต้นทุนที่สำคัญที่เทศบาลต้องรักษาสถานภาพความร่วมมือกับตัวแสดงอื่นๆอยู่ แม้ว่าเทศบาลจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบในผลประโยชน์ด้านอื่นก็ตาม นอกจากนี้บรรทัดฐานที่เน้นการบูรณาการมีส่วนร่วมแบบจัดวางตากฎหมายที่ยึดตรึงพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของตัวแสดงไว้ทำให้เมื่อเกิดภารกิจนอกเหนือจากที่กำหนดตัวแสดงไม่ก้าวก่ายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองแม้จะถูกเรียกร้องจากสถานการณ์ก็ตาม

### 5.4.3 การตัดสินใจของเทศบาลนครปากเกร็ดในการตอบสนองสถานการณ์

#### 5.4.3.1 ความคาดหวังต่อประโยชน์ในการให้ความร่วมมือของตัวแสดง

ในแง่ของความคาดหวังที่ตัวแสดงคาดหวังต่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมนั้น พบว่าด้วยขอบเขตของจำนวนพื้นที่ประสบภัยทั้งสิ้นคิดเป็นร้อยละ 3 ของพื้นที่("เทศบาลนครปากเกร็ด (2558).แผนฉุกเฉินป้องกันน้ำท่วมเทศบาลนครปากเกร็ด,") ซึ่งจัดว่าเป็นส่วนน้อยถึงแม้ว่าจะเป็นชุมชนใกล้ชิดกับน้ำมาตลอด ถึงแม้ว่าปัญหารอบดังกล่าวจะหนักแต่ที่ชุมชนในเขตพื้นที่พร้อมที่จะรับมือ ขณะที่ทรัพยากรในครอบครองของเทศบาลมีประสิทธิภาพในการใช้งานจริงเพื่อตอบสนองสถานการณ์ เช่น สถานีสูบน้ำแห่งพร้อมบ่อสูบน้ำจากงบประมาณของ ทน.ปากเกร็ดเอง ทน.มีเครื่องมือ เช่น รถแม็คโครมาระดมตักทรายในพื้นที่เพื่อวางแนวกันน้ำกว่า 10 กิโลเมตรตลอดแนวคลองประปา มีงบประมาณพร้อมสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย มีถุงยังชีพ น้ำดื่มสำหรับการดำรงชีพ (พนาริ กิมฮู.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556) ส่งผลให้การบริหารจัดการบรรลุลผลในแง่ของการพยุงพื้นที่ให้ผ่านพ้นวิกฤตได้ นอกจากนี้แม้ว่าในพื้นที่จะมีความขัดแย้งระหว่างตัวแสดงภายนอกเทศบาลและภายในเทศบาลก็ตามหากแต่การรักษาการปฏิบัติการของเทศบาลยังคงขีดความสามารถอยู่ด้วยกลยุทธ์การเจรจาของผู้นำในพื้นที่ที่ยอมเสียสละทรัพยากรเพื่อลดความขัดแย้งและรักษาการเดินทางไปสู่เป้าหมายของเทศบาลในการรักษาพื้นที่ให้อยู่รอด แต่ก็ไม่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนเป็นข้อเสนอที่ชัดเจนแต่อย่างใดในการบริหารจัดการ

เทศบาลเห็นถึงการไม่ได้ประโยชน์ของเทศบาลที่จะเข้าร่วมกับ ศปภ.ส่วนกลางในด้านทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการ อีกทั้งทรัพยากรที่จะได้จากศูนย์อำนวยการในระดับจังหวัดมีความคล้ายคลึงกันจนทำให้ความต้องการทรัพยากรจากทางจังหวัดต่ำลง ในทางกลับกันเทศบาลได้หันมาระดมการมีส่วนร่วมจากชุมชนแทน ซึ่งชุมชนให้ความร่วมมือกับทางเทศบาลเพราะชุมชนเป็นผู้ประสบภัยหลักของพื้นที่ทำให้ได้ประโยชน์ในแง่ของความต้องการเอาชีวิตและทรัพย์สินให้รอดพ้น

จากปัญหา และทางเทศบาลได้สร้างความเชื่อมโยงประโยชน์ที่ทางชุมชนจะได้รับในการมีส่วนร่วมจึงต้องอาศัยการเข้าไปร่วมกับเทศบาลไปพร้อมกับการขัดเกลาจิตใจให้ลดความเครียดเมื่อเผชิญสถานการณ์ (นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) โดยในระหว่างรวบรวมความร่วมมือจากประชาชนให้ร่วมดำเนินการได้ปรากฏความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานมีอยู่กับชุมชนแต่ทางเทศบาลนครปากเกร็ดอาศัยการทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่อันตรายนแต่ก็เกิดอุปสรรคเพราะประชาชนบางกลุ่มเลือกเชื่อ สส.ในพื้นที่มากกว่าจึงขัดขวางการให้ความร่วมมือ แนวทางการแก้ปัญหาจึงใช้การแบ่งทรัพยากรคือ รถแมคโคร ไปให้ทางที่เชื่อ สส.ได้ใช้งานเพื่อทำกระสอบในพื้นที่ตัวเองเป็นการแบ่งกันทำเพื่อลดความขัดแย้ง แต่อย่างไรก็ตามตัวอย่างความขัดแย้งในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด คือ เทศบาลนครปากเกร็ดไม่มีปัญหาการรื้อกระสอบทรายภายในพื้นที่แม้ว่าน้ำจะท่วมเสียหายในชุมชนมากเพราะเทศบาลทำความเข้าใจตลอดโดยเครือข่ายชุมชน เช่น ประธานชุมชน กรรมการชุมชนซึ่งมาจากการเลือกตั้งในชุมชนเองและเน้นเยียวยาดูแลอย่างดีตลอดโดยอาศัยเครื่องมือคือเสียงตามสาย ปากต่อปากตลอดเวลา อีกทั้งยังใช้เพลงเป็นสัญลักษณ์ในการบรรเทาความเครียดและใช้เป็นสัญลักษณ์บอกความเป็นไปของสถานการณ์ซึ่งเป็นความคิดจากการทำงานร่วมกันภายในชุมชนเอง” (นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558; พนารี กิมฮู.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556)

นอกจากนี้ความขัดแย้งในพื้นที่ยังส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างตัวแสดงรวมถึงการสร้างประโยชน์ให้ตัวแสดงในการตัดสินใจให้ความร่วมมือกับส่วนรวมด้วย ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่มีทั้งสองรูปแบบคือความขัดแย้งภายนอกและความขัดแย้งภายใน ในส่วนความขัดแย้งจากภายนอกอันเกิดขึ้นจากการติดต่อกันของพื้นที่การปกครองทำให้ตัวแสดงของพื้นที่อื่นได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน ทำให้ตัวแสดงภายนอกเทศบาลล้วนได้ช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วมปฏิสัมพันธ์กับเทศบาล เช่น กรณีของความขัดแย้งระหว่างพื้นที่ปากเกร็ดและดอนเมือง ตัวแสดงจากฝั่งดอนเมืองซึ่งมีเขตการปกครองท้องถิ่นติดต่อกับเทศบาลนครปากเกร็ดซึ่งรับผลกระทบการที่กำหนดให้เส้นทางระบายน้ำลงสู่คลองประปาและไหลผ่านเพื่อระบายน้ำลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยานั้น พื้นที่ระหว่างปากเกร็ดกับดอนเมืองถูกแบ่งกันด้วยกระสอบทรายเป็นกำแพงกันน้ำและทำให้ทางฝั่งดอนเมืองรับน้ำแต่ทางปากเกร็ดแห้ง ทำให้ตัวแสดงจากทางฝั่งดอนเมืองซึ่งนำโดยสมาชิกสภากรฐการของพื้นที่เข้ามาเจรจาขอเปิดทางน้ำเข้าปากเกร็ดเพื่อที่ฝั่งดอนเมืองจะได้ประโยชน์ในการลดระดับน้ำในพื้นที่ลงส่งผลให้การปฏิสัมพันธ์กันของทั้งสองฝ่ายในช่วงต้นจึงก่อตัวเป็นความขัดแย้งและแนวโน้มนำไปสู่ความรุนแรง ซึ่งทางเทศบาลได้คาดการณ์ถึงผลความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการขัดแย้งกับทางดอนเมืองและเพื่อให้ทางเทศบาลปากเกร็ดสามารถรักษาพื้นที่ของตนให้รอดพ้นจากน้ำได้นั้น ทางเทศบาลนครปากเกร็ดจึงตัดสินใจเลือกเปิดการเจรจากับฝั่งดอนเมืองและใช้กลไกระดับจังหวัดและส่วนกลาง เช่น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตำรวจ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรี นายอำเภอ เข้ามากำกับการเจรจาระหว่างสองฝ่ายอย่างประนีประนอม (นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558)

การเจรจาใช้อำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นคนกลางในการเปิดการเจรจารับฟังปัญหาระหว่างสองฝ่าย ซึ่งสาเหตุความขัดแย้งเป็นผลมาจากความไม่เหมือนกันทางทรัพยากรที่ทางแต่ละฝ่ายต่างมีในพื้นที่ตนเอง ซึ่งอย่างตัวแสดงอย่างเอกชนจะมีทรัพยากรสำหรับการป้องกันตนเองมาก ขณะที่ทางชุมชนพื้นที่ในดอนเมืองอย่างชุมชนวัดไผ่เขียวกลับมีทรัพยากรน้อยโดยฝ่ายดอนเมืองให้ข้อมูลว่าเป็นเพราะประโยชน์ทางเศรษฐกิจเข้ามาเป็นกลไกในการกำหนดความพร้อมด้านทรัพยากร ซึ่งดอนเมืองเป็นพื้นที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือด้านทรัพยากรจากโครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐ เช่นเขตดอนเมือง ทำให้ทางฝั่งชุมชนของเขตดอนเมืองจึงเลือกประสานกับสส.ในพื้นที่โดยอาศัยความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการและการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างโครงสร้างการเมืองกับประชาชนในพื้นที่แต่ทรัพยากรที่ได้รับก็ไม่พอเพียงกับสถานการณ์ได้อย่างเช่นพื้นที่ธุรกิจที่ทางดอนเมืองสังเกตเปรียบเทียบ ทำให้ฝ่ายดอนเมืองจึงเริ่มก่อความขัดแย้งขึ้นด้วยประเด็นความไม่เท่าเทียมด้านทรัพยากรของตนเคลื่อนไหวแสดงออกถึงความพอใจโดยมีพฤติกรรมไปในทางที่นำไปสู่ความรุนแรง แต่ทว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายลูกกลมเป็นปัญหาสำคัญเมื่อมีการเผยแพร่ภาพของตัวแสดงฝ่ายดอนเมืองโดยสื่อมวลชนในทิศทางที่ตัวแสดงฝั่งดอนเมืองจะทำลายคั่นกันน้ำที่ทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยให้คลองประปา จนทำให้ตัวแสดงระดับชาตินำโดยท่านผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพริยพันธ์ ดามาพงษ์ เข้ามาสร้างการเจรจาระหว่างทั้งสองฝ่ายและเมื่อเสร็จสิ้น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้สั่งการให้นำกำลังเข้าเฝ้าระวังดูแลพื้นที่คั่นกันน้ำทั้งสองฝั่ง ส่งผลให้ความขัดแย้งจึงจบลง (ถาวร บุญคุ้ม. ประธานชุมชนหลังวัดไผ่เขียว. สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2559) และหลังจากที่ตัวแสดงจากส่วนกลางลงมาช่วยไกล่เกลี่ยความขัดแย้งให้แล้วนั้น ทางเทศบาลนครปากเกร็ดก็ใช้กลยุทธ์การสละทรัพยากรบางส่วนเพื่อช่วยเหลือพื้นที่ทางฝั่งดอนเมืองจนทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นผ่านพ้นไปด้วยดี การมีส่วนร่วมรูปแบบนี้จึงไม่อาจนำพาประโยชน์ให้กับเทศบาลแต่ได้สะท้อนกลไกการไกล่เกลี่ยที่ทำให้เห็นการตัดสินใจเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมกับเทศบาลในการบริหารจัดการปัญหามากขึ้นทั้งที่ก่อนหน้านี้ทางเทศบาลพยายามละเว้นความร่วมมือกับส่วนกลางและจังหวัดในระดับหนึ่ง ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครปากเกร็ดที่ว่า “ฝั่งดอนเมืองแต่ตรงนี้มีปัญหาเยอะ เพราะทางฝั่งดอนเมืองคือนักการเมือง นำประชาชนมาเพื่อทำลายคั่นดินเรา เพื่อเปิดคั่นดินให้น้ำทางดอนเมืองเข้ามาทางฝั่งเราซึ่งเรามองว่าเป็นความคิดที่ผิด เพราะถ้าเราเปิดตรงบริเวณนั้นของเราจะไม่เหลือ ทางเราก็ไม่ยอมทั้งฝ่ายก็จะปะทะกัน จนมีหน่วยงานจากชั้นสูง เช่น รัฐมนตรีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอในขณะนั้นมาไกล่เกลี่ยให้ สุดท้ายคือเรายอมไปบั่นคั่นดินให้กับเขตดอนเมืองเพื่อให้เขาไม่ทำลายคั่นดินเรา และตั้งศูนย์เพิ่มแฉวนั้นเพื่อรองรับการร้องขอความช่วยเหลือของฝั่งดอนเมืองคือทำงานร่วมกันกับทางฝั่งดอนเมือง” (นิรันดร์ เปิดชั้น. สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) และคำสัมภาษณ์ของตัวแทนอำเภอปากเกร็ดที่ว่า “การประสานความร่วมมือกับประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มจัดตั้งของปากเกร็ดนั้น กลับยังต้องพึ่งพาให้ทางอำเภอปากเกร็ด รวมถึงการเจรจาไกล่เกลี่ย

ความขัดแย้งกับ ส.ส. ที่เข้าร่วมมีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่จากปัญหาการกั้นบีกแบ็ก” (ครินทิพย์ เรียวแรง. สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2556) ส่งผลให้การบริหารจัดการรอบนี้ยังอาศัยอำเภอปากเกร็ดเป็นตัวแสดงหนึ่งในการประสานความร่วมมือระหว่าง ทน.ปากเกร็ด กับ ประชาชน

อย่างไรก็ตามในมุมมองของประชาชนเขตดอนเมืองเรื่องความขัดแย้งระหว่างเทศบาลนครปากเกร็ดกับฝั่งดอนเมืองกลับเห็นไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกัน ประชาชนยังกล่าวถึงปัญหาเรื่องความยุติธรรมในการแบ่งสรรทรัพยากรทางการบริหารจัดการและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาจากความเข้าใจซึ่งกันและกันผิดพลาด (ถาวร บุญคุ้ม. ประธานชุมชนหลังวัดไผ่เขียว. สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2559) ในทางเดียวกันตัวแทนประชาชนอีกคนหนึ่งได้ให้ข้อมูลสนับสนุนเรื่องความเหลื่อมล้ำของการกั้นบีกแบ็กว่าทางดอนเมืองเองก็เสียเปรียบเขตพื้นที่อื่นๆ อย่างเช่น พื้นที่บางซื่อ เป็นต้น (ประนอม ถนอมวงศ์. ประธานชุมชนโกสัมพาลี. สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2559) ทำให้ความขัดแย้งในประเด็นดังกล่าวยิ่งได้รับการสนับสนุน อย่างไรก็ตามความขัดแย้งระหว่างพื้นที่ของตัวแสดงในจุดนี้ได้ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดจำเป็นต้องเปิดโครงสร้างการบริหารจัดการให้ส่วนกลางและจังหวัดเข้ามาในพื้นที่อีกครั้งหนึ่ง

ในแง่ความคาดหวังในประโยชน์ที่ตัวแสดงจะได้จากการให้ความร่วมมือนั้นพบว่าตัวแสดงในระดับจังหวัดคาดหวังการบรรลุหน้าที่ตามกฎระเบียบที่กำกับการทำงานของตัวแสดงไว้ แต่ไม่สะท้อนถึงแรงจูงใจของตัวแสดงในการให้ความร่วมมือ ขณะที่ในระดับเทศบาลนครปากเกร็ดการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานระดับอื่นๆของเทศบาล เช่น ระดับจังหวัด และระดับส่วนกลาง ได้คาดหวังประโยชน์ในด้านทรัพยากร แต่ทว่าไม่อาจได้รับการตอบสนองอย่างเต็มที่นัก ส่งผลให้เทศบาลขาดแรงจูงใจที่จะให้ความร่วมมือกับโครงสร้างการบริหารจัดการภาพใหญ่ต่อและหันมาประสานความร่วมมือในแนวราบมากขึ้นและเริ่มปิดการมีส่วนร่วมขององค์กรให้เหลือเฉพาะวงความสัมพันธ์ของเทศบาลกับหน่วยงานอื่นๆอย่างไม่เป็นทางการและประชาชนในพื้นที่ การมีส่วนร่วมของเทศบาลจึงแข็งขันในแง่การรองรับการประสานงาน อย่างไรก็ตามการเข้ามามีส่วนร่วมไม่อาจคาดหวังประโยชน์จากเจตนาการเข้ามาเกี่ยวข้องได้ทั้งหมด เช่น กรณีความขัดแย้งในทั้งสองลักษณะแต่ก็เป็นตัวช่วยให้เทศบาลลดความแข็งในการเปิดรับความร่วมมือลง

ความคาดหวังต่อประโยชน์ในการให้ความร่วมมือของตัวแสดงจึงเปลี่ยนแปลงเมื่อเกิดความแตกต่างระหว่างแผนที่วางไว้กับสถานการณ์จริงขึ้น แผนการปฏิบัติการในสถานการณ์จริงจึงอยู่ที่รูปแบบการประสานความร่วมมือและทรัพยากร โดยทรัพยากรส่วนหนึ่งมาจากการที่มาจากตัวแสดงที่มาตามปัญหาจากความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการของตัวผู้นำทำให้ทางเทศบาลมีทรัพยากรที่

หลากหลายและตรงตามความต้องการของปัญหา นอกจากนี้การใช้กลไกวิถีชุมชนเป็นตัวเชื่อมประสานชุมชนกับเทศบาล ด้วยวิธีการให้วัดดูแลทรัพยากรและดึงชุมชนออกมามีส่วนร่วม ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนใช้ระยะเวลาการระดมทรัพยากรไม่นานและเรียกความร่วมมือจากตัวแสดงหลายๆฝ่ายได้ อย่างวิถีชุมชนกับการจัดการทรัพยากรที่ทางเทศบาลได้วางกลยุทธ์ไว้คือการฝากทรายไว้กับวัดเพื่อลดและสร้างความละเอียดให้แก่ประชาชนที่ต้องการเอาทรัพยากรไปใช้ด้วยความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนประกอบกับการที่ผู้นำอมสละทรัพยากรก่อนเพื่อสร้างทางเลือกให้กับประชาชนที่ถูกบีบคั้นจากสถานการณ์ให้รู้สึกมีทางเลือกที่นำไปสู่การรอดพ้นจากปัญหาได้มากขึ้นและให้ความร่วมมือกับเทศบาลตามมา (พนาริ กิมฮู.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556)

#### 5.4.3.2 ความคาดหวังต่อต้นทุนในการให้ความร่วมมือของตัวแสดง

ในแง่ของต้นทุนในการให้ความร่วมมือของทรัพยากรนั้น พบว่าการระดมทรัพยากรได้อาศัยช่องทางที่แตกต่างกันในแต่ละระยะเหตุการณ์ โดยในระยะก่อนเกิดภัยช่องทางในการระดมทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือพื้นที่ทางการบริหารจัดการได้อาศัยช่องทางของความเป็นทางการ กฎหมาย ระเบียบที่เอื้อให้หน่วยงานที่มีภารกิจปกติเกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมเข้ามาร่วมดำเนินการพร้อมกับการอาศัยกิจกรรมปกติในการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชน เช่น การเตรียมพร้อมของเทศบาลนครปากเกร็ดด้วยการทำการสำรวจระดับพื้นที่และปรับถนนทุกสายเป็นให้มีท่อระบายน้ำและสร้างเขื่อนริมคลองเพื่อเก็บและควบคุมน้ำยาว 48 กม. โดยการสนับสนุนจากกรมโยธาธิการและผังเมือง("เทศบาลนครปากเกร็ด(2558).แผนฉุกเฉินป้องกันน้ำท่วมเทศบาลนครปากเกร็ด,") การฝึกอบรมเพื่อเตรียมพร้อมให้กับประชาชนในพื้นที่ ได้แก่ การสร้างกลุ่ม อปพร. ฝึกทุกปี และเน้นการขยายตัวแบบเครือข่าย การฝึกอบรมเน้นปรับใช้ได้จริงโดยรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชน (พนาริ กิมฮู.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556) ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครปากเกร็ดที่อธิบายถึงบทบาทการเตรียมพร้อมของเทศบาลนครปากเกร็ดในครั้งนี้ คือทำการสำรวจระดับพื้นที่และปรับถนนทุกสายเป็นให้มีท่อระบายน้ำ และสร้างเขื่อนริมคลองเพื่อเก็บและควบคุมน้ำยาว 48 กม. โดยการสนับสนุนจากกรมโยธาธิการและผังเมือง ตามแนวพื้นที่ สร้างสถานีสูบ 17 แห่งพร้อมบ่อสูบ 23 บ่อ ด้วยงบประมาณของ ทน.ปากเกร็ดเอง ทน.มีเครื่องมือ เช่น รถแม็คโคร กว่า 10 คัน มาระดมตัดทรายในพื้นที่ เพื่อวางแนวกันน้ำกว่า 10 กิโลเมตร ตลอดแนวคลองประปา มีงบประมาณพร้อมสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยกว่า 150 ล้านบาท ซึ่งถือเป็นงบเพียงส่วนหนึ่งของ



กำหนดโครงสร้างจัดตั้งมวลชนที่เรียกว่า คณะกรรมการชุมชนเข้ามาร่วมดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่ ร่วมกับประชาชน เพราะมีลักษณะเป็นสังคมเมืองที่ยังเต็มไปด้วยลักษณะของความเป็นชนบท คนในเมืองใส่ใจกิจการสาธารณะมากทำให้ความร่วมมือในการทำกิจกรรมของชุมชนมีส่วนผสมของความคิดเห็นและข้อเรียกร้องของชุมชนค่อนข้างเยอะ อีกทั้งเทศบาลยังสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนอยากเข้ามาร่วมมือ ด้วยวิธีการเลือกตั้งและอาศัยความพึงพอใจต่อคณะกรรมการชุมชน นอกจากนี้ประชาชนจึงกล้าเข้ามามีส่วนร่วมมากเพราะถือว่านักการเมืองคือผู้ใช้สิทธิ์ที่เลือกเข้ามาโดยประชาชน และคุ้นเคยกันจึงกล้าที่จะเข้ามาร่วมจัดการ(นายกฯเป็นผู้นำที่ชำนาญในพื้นที่มากรู้จักพื้นที่ดีตลอดทำให้รู้จุดเพื่อทำการบริหารจัดการทั้งหมด และลงตรวจงานทั้งหมดด้วยตนเองมาตลอด)รวมถึงเจ้าหน้าที่ทุกคนพยายามสื่อสารกับประชาชนตลอดและสุนทรียภาพมาก เน้นสร้างความพอใจในการแลกเปลี่ยนร่วมกันกับชุมชน(พนาริ กิมฮู๋ สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556) และตั้งคำถามของตัวแทนประชาชนที่ว่า “ความร่วมมือระหว่าง ทน.ปากเกร็ด กับประชาชนในพื้นที่ก็ต้องพึ่งพาอาศัยกันสูงเพราะชุมชนมีคนส่วนเทศบาลมีของเครื่องมือและงบประมาณ ซึ่งทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันและใช้ความสามัคคีถึงสามารถผ่านไปได้โดยเฉพาะประชาชนร่วมกันทำกัวัดโดยพระเป็นตัวแทนที่เริ่มและร่วมทำความเข้าใจให้กับประชาชนยอมให้ความร่วมมือและไกล่เกลี่ยความขัดแย้งให้ตลอด

สถานการณ์ สำหรับเหตุผลสำคัญของความสำเร็จทางการบริหารจัดการของชุมชนส่วนหนึ่งเป็นเพราะประชาชนในพื้นที่มีมนุษยสัมพันธ์กันตลอดเป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์กันแน่นแฟ้น”(พระครู กิตติเขมาภิรม สัมภาษณ์, 16 มกราคม 2556 )

ในแง่ของต้นทุนการเข้าถึงทรัพยากรของหน่วยงานจึงเป็นต้นทุนที่ต่ำในกรณีของการเข้าถึงทรัพยากรของหน่วยงานภายในแต่กลับมีต้นทุนที่สูงในกรณีการเข้าถึงทรัพยากรจากภายนอก ต้นทุนในการความร่วมมือจะคำนึงถึงต้นทุนสองประการ คือ ต้นทุนในการเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติการและต้นทุนในการกำกับดูแล

#### 1) ต้นทุนในการเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติการ

ในส่วนของเทศบาลนครปากเกร็ดนั้นการดำเนินการภายใต้แผนปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์นั้นทำให้วงการตัดสินใจจำกัดอยู่ด้วยตัวแสดง ประมาณ 10 คน ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนงานภายในเทศบาลและคณะผู้บริหารทำให้ความแตกต่างของตัวแสดงในการประชุมจึงน้อย อีกทั้งแผนการบริหารจัดการสถานการณ์ในระดับชาติหรือ สปภ. ไม่อาจตอบสนองความต้องการของเทศบาลในด้านข้อมูลน้ำและการประเมินสถานการณ์ได้ทำให้การปฏิบัติการของเทศบาลจึงมีการ



เปลี่ยนแปลงตามทรัพยากร และอาศัยทักษะและทรัพยากรของนายกเทศมนตรีเทศบาลในการปฏิบัติการทั้งในด้าน งบประมาณ สิ่งของ ความสัมพันธ์ที่นำไปสู่การสนับสนุนเครื่องมืออุปกรณ์ และ ฤกษ์ชัยเป็นต้น ซึ่งข้อเสนอของเทศบาลที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแผนการปฏิบัติการในแง่ของสาระสำคัญของการปฏิบัติเช่นรูปแบบการประสานงานใช้โทรศัพท์ การให้นายกเทศมนตรีตัดสินใจในทุกสถานการณ์ ซึ่งทั้งหมดเกิดขึ้นจากเหตุผลของการรักษาพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดให้อยู่รอดในสถานการณ์ โดยที่เทศบาลค่อนข้างจะมีอิสระในการเปลี่ยนแปลงแผนเพราะด้วยการกำกับของโครงสร้างการบริหารราชการได้กำหนดรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระจากส่วนกลางในระดับหนึ่งทั้งนี้ด้วยความสามารถในการหาทรัพยากร

แต่ในทางตรงกันข้ามเทศบาลกลับพันผูกการเปลี่ยนแปลงกับประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นฐานเสียงของการเห็นชอบให้ฝ่ายบริหารทำหน้าที่ และด้วยทางตัวนายกเทศมนตรีกับประชาชนมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและผูกพันอันดีกันมาอย่างยาวนานพิจารณาได้จากการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีมา 6 สมัยติดต่อกันทำให้การนำพาการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดจึงเป็นไปได้มากขึ้นเพราะได้รับความเห็นชอบจากประชาชน (พนาริ กิมฮู๋ สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556) นอกจากนี้เทศบาลยังสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนอยากเข้ามามีส่วนร่วมด้วยวิธีการเลือกตั้งและอาศัยความพึงพอใจต่อคณะกรรมการชุมชน นอกจากนี้ประชาชนจึงกล้าเข้ามามีส่วนร่วมมากเพราะถือนักการเมืองคือผู้ใช้สิทธิ์ที่เลือกเข้ามาโดยประชาชนและคุ้นเคยกันจึงกล้าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมจัดการ (นายกฯ เป็นผู้นำที่ชำนาญในพื้นที่มากรู้จักพื้นที่ดีตลอดทำให้รู้จุดเพื่อทำการบริหารจัดการทั้งหมด และลงตรวจงานทั้งหมดด้วยตนเองมาตลอด) รวมถึงเจ้าหน้าที่ทุกคนพยายามสื่อสารกับประชาชนตลอดและสุนทรียภาพมาก เน้นสร้างความพอใจในการแลกเปลี่ยนร่วมกันกับชุมชน(พนาริ กิมฮู๋ สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556) เช่นเดียวกันทางภาคประชาชนเองก็ให้ข้อมูลถึงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนว่าเป็นไปอย่างราบรื่นและสนิทสนม ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนประชาชนที่ว่า “ระหว่างเจ้าอาวาส เทศบาล และหัวหน้าส่วนราชการมีความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการในฐานะเพื่อนจึงอาศัยความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการในการประสานงานจึงช่วยให้การบริหารจัดการง่ายขึ้นด้วย” (พนาริ กิมฮู๋ สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556)

ขณะที่ระยะเกิดภัยความคาดหวังต่อต้นทุนความร่วมมือเปลี่ยนไปจากต่ำกลับเป็นสูงขึ้น เนื่องจากรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปฏิบัติและส่งผลให้องค์กรปฏิบัติการเปลี่ยนไปจากเดิมที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและ

บรรพตศาสดารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ไปเป็นการใช้อำนาจจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และมีโครงสร้างการบริหารจัดการปัญหาเป็น ศปภ.ซึ่งส่งผลให้การทำหน้าที่ของตัวแสดงเปลี่ยนไปจากเดิมอย่างน้อยที่สุดตัวแสดงอย่างเทศบาลนครปากเกร็ดได้ละทิ้งความร่วมมือตามโครงสร้างเดิม อีกทั้งเมื่อเผชิญปัญหาเทศบาลยังต้องรับมือกับตัวแสดงที่มีส่วนร่วมด้านลบหลายๆ ฝ่ายทำให้ต้นทุนในการสร้างความร่วมมือในระยะการบริหารจัดการจึงสูงขึ้น

## 2) ต้นทุนในการกำกับดูแลติดตามและการบังคับ

สำหรับต้นทุนการกำกับดูแลการทำหน้าที่ของเทศบาลนครปากเกร็ดในการบริหารจัดการปัญหานั้นทางศูนย์อำนวยการระดับจังหวัดทำหน้าที่ในการกำกับและสนับสนุนการทำงานของเทศบาลและคอยช่วยเหลือประชาชน(สุรพล วาณิชเสนี.สัมภาษณ์, 7 เมษายน 2559) แต่อย่างไรก็ตามขนาดของปัญหาอุทกภัยได้ขยายตัวครอบคลุมพื้นที่จังหวัดนนทบุรีกว่าร้อยละ 70 ซึ่งเป็นวงปัญหาขนาดใหญ่ อีกทั้งจังหวัดนนทบุรีเป็นพื้นที่ชุมชนเมืองที่มีจำนวนประชากรมากจึงทำให้การกำกับติดตามการทำงานของท้องถิ่นแห่งพื้นที่จึงเป็นการแบ่งพื้นที่การกำกับ ซึ่งเทศบาลนครปากเกร็ดจะอยู่ในโซนที่สามารถเชื่อมโยงกับจังหวัดโดยตรงเนื่องจากเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ตามกฎหมาย ในการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยของพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดนั้นทางศูนย์อำนวยการจังหวัดกำกับการทำงานของท้องถิ่นได้อาศัยผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้อำนวยการทำหน้าที่กำกับการทำงานของท้องถิ่น(เอกภพ จันทรเพ็ญ.สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2558.)

สำหรับการจัดวางองค์กรปฏิบัติสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่และสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่นในพื้นที่นั้นทางจังหวัดได้สร้างองค์กรในรูปแบบของกองอำนวยการเฉพาะกิจตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติโดยโครงสร้างเป็นการสร้างคณะกรรมการตามที่แผนชาติ กำหนดให้มีกองอำนวยการระดับอำเภอเพื่อเป็นเครือข่ายการบัญชาการของจังหวัด("แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษและวาทภัย จังหวัดนนทบุรี ประจำปี 2554.สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558.,")

หลังจากแผนดังกล่าวได้ดำเนินการในระดับหนึ่ง ทางรัฐบาลได้กำหนดศูนย์อำนวยการระดับชาติขึ้นใหม่จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 เรียกว่า ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ทำให้การบริหารงานในส่วนภูมิภาคจึงต้องปรับรูปแบบองค์การปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องเป็นไปในทางเดียวกันทั้งระบบ จังหวัดนนทบุรีจึงตั้งศูนย์ปฏิบัติการ

ช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยจังหวัดนนทบุรี (ศปภ.จ.นนทบุรี) เพื่อดำเนินการในภาวะเร่งด่วนและรับคำสั่งการปฏิบัติเพื่อดำเนินการในภาวะเร่งด่วนและรับคำสั่งการปฏิบัติงานจากนายกรัฐมนตรีนครและผู้บังคับบัญชาจาก ศปภ. ซึ่งการแบ่งโครงสร้างการปฏิบัติงานใหม่โดยอาศัยหน่วยงานของหลักของจังหวัด อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการศูนย์ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเป็นที่ปรึกษา ฝ่ายการปฏิบัติอยู่ในการกำกับของรองผู้ว่าราชการจังหวัด ฝ่ายอำนวยการร่วมอยู่ในการกำกับของผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนนทบุรี (มีเจ้ากรมพลาดิการทหารบกเป็นฝ่ายสนับสนุนในพื้นที่) และฝ่ายเลขานุการอยู่ในกำกับของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดการเปลี่ยนแปลงการจัดโครงสร้างและหน่วยงานใหม่หวังให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบราชการปกติเพื่อถ่ายโอนการเบิกจ่ายทรัพยากรของแต่ละหน่วยงานและอาจช่วยควบคุมสั่งการตัวแสดงหลักที่เกี่ยวข้องได้มากขึ้น ("คำสั่งจังหวัดนนทบุรีที่ 1904/2554. เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจังหวัดนนทบุรี(ศปภ.จ.นนทบุรี) ", 2554)

ในแง่ความชอบธรรมของการตั้ง ศปภ.จ.นนทบุรีนั้นยังไม่อาจสะท้อนความชอบธรรมของกฎหมายได้นักเนื่องจากการบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยระเบียบปกติและแผนการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งเน้นการควบคุมสั่งการโดยการกำหนดและเห็นชอบโดยรัฐบาลฝ่ายบริหารส่วนเดียวทำให้การยอมรับต่อกลไกที่เกิดขึ้นใหม่นี้ยังไม่ชัดเจนทั้งในด้านประสิทธิภาพการควบคุมสั่งการและประสิทธิผลเมื่อเผชิญสถานการณ์จริงแต่อาจเกิดผลดีเมื่อพิจารณาเทียบกับปัญหาที่เป็นหัวใจของการบริหารจัดการ

สำหรับการกำกับดูแลเทศบาลนครปากเกร็ดและโอกาสของตัวแสดงที่จะกำกับนั้นพบว่าจังหวัดกำกับดูแลเทศบาลในสองรูปแบบคือรูปแบบที่หนึ่งการสร้างการกำกับดูแลด้วยการใช้อำนาจและอำนาจของกองอำนวยการและ ศปภ.จ.นนทบุรี ซึ่งจะอิงกับระเบียบและนโยบายการสั่งการจากส่วนกลางเป็นหลัก เครื่องมือในแบบที่หนึ่งจึงไม่ได้เปิดช่องให้เทศบาลนครปากเกร็ดทำหน้าที่บริหารจัดการปัญหาได้อย่างอิสระนัก และในรูปแบบที่สองการกำกับเทศบาลด้วยอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ปกครองแห่งพื้นที่ซึ่งจะปฏิบัติการกำกับเทศบาลเมื่อต้องการแทรกแซงในบางภารกิจหรือในกรณีที่มีความขัดแย้งหรือการร้องเรียนการทำหน้าที่ของเทศบาลเกิดขึ้น ซึ่งทั้งสองรูปแบบยังไม่อาจสะท้อนความชอบธรรมของกลไกการกำกับเทศบาลนักและเป็นผลให้แรงจูงใจของเทศบาลในการให้ความร่วมมือกับโครงสร้างการบริหารจัดการลดลง *ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรีที่ว่า “พื้นที่เสียหายครอบคลุมราวๆ ร้อยละ 70 ผู้ว่า*

จะลงสอบถามสถานการณ์กับท้องถิ่นเองตลอดด้วยเทศบาลขนาดใหญ่ระดับนครจะขึ้นตรงกับท่านผู้ว่าโดยตรง การประสานงานก็จะโดยตรง เราใช้อำนาจจาก พ.ร.บ.ในการแจ้งเตือนการเฝ้าระวังเป็นส่วนใหญ่ และเราใช้แผนชาติในมาตามนั้นในการทำงานด้านอุทกภัย ซึ่งเวลาเราตั้งคณะทำงานในระดับจังหวัดเราจะตั้งให้ครอบคลุมกับหน่วยงานทั้งส่วนราชการ เอกชนอื่นๆในรูปคณะกรรมการ”(เอกภพ จันทรพีญ.สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2558.) รวมถึงคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครปากเกร็ดที่ว่า “มีหน่วยงานจากชั้นสูงขึ้นไป เช่น รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอในขณะนั้นมาใกล้เคียงความขัดแย้งให้” (นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558)

#### 5.4.3.3 บรรทัดฐานภายในและโอกาสในมุมมองของตัวแสดง

การบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยในช่วงปี พ.ศ.2554 อยู่ภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ซึ่งแผนดังกล่าวมีเป้าหมายให้การบริหารจัดการปัญหาอยู่ในรูปแบบของการบูรณาการการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเนื่องจากต่างให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือประชาชน(สุรพล วาณิชเสณี.สัมภาษณ์, 7 เมษายน 2559) ดังจะเห็นได้จากการระดมหน่วยงานจำนวนมากเข้าร่วมปฏิบัติการทั้งในการเป็นหน่วยหลักและหน่วยสนับสนุน และพยายามให้การบูรณาการความร่วมมือเป็นหลักสำคัญที่ทุกฝ่ายต้องคำนึงถึงเพื่อให้เกิดการเปิดกว้างและแลกเปลี่ยนทรัพยากรกันอย่างทั่วถึงทำให้รูปแบบการทำงานของหน่วยบริหารจัดการทั้งในทางการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติอยู่ในรูปของคณะกรรมการเพื่อให้หลายฝ่ายตัดสินใจร่วมกับโครงสร้างการบัญชาการหลัก ทำให้ตัวแสดงที่ปฏิบัติหน้าที่ตามแผนดังกล่าวที่เทียบเคียงมาในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น คาดหวังให้หน่วยงานต่างๆ แสดงข้อมูลเพื่อช่วยในการวางแผนทางการบริหารจัดการในทางปฏิบัติ แม้ว่าจะมีการกำหนดบรรทัดฐานของแผนให้บูรณาการแลกเปลี่ยนทรัพยากรก็ตาม

หากพิจารณาในสองแนวทางได้แก่ การบูรณาการในแนวตั้งหน่วยปฏิบัติการหลักในพื้นที่แต่ละระดับได้แก่ ส่วนกลาง จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจได้รับการเปิดกว้างการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานอื่นมากนัก ดังเช่น เทศบาลนครปากเกร็ดไม่อาจบูรณาการการทำงานกับจังหวัดได้อย่างเต็มที่เนื่องจากเทศบาลไม่มีความต้องการด้านทรัพยากรมากนักจากจังหวัดและเลือกที่จะวางแผนต่อการมีส่วนร่วมกับจังหวัดเนื่องจากบรรทัดฐานสำคัญที่เทศบาลยึดถือคือการปกป้องพื้นที่ของตนให้

อยู่รอดเป็นหลักก่อน และกลับหันมาให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่มากกว่าเนื่องจากประชาชนคือเป้าหมายสำคัญของความอยู่รอดของพื้นที่ ขณะเดียวกันการบูรณาการในแนวราบระหว่างหน่วยงานในระดับจังหวัดพบว่าเหล่าตัวแสดงให้ความร่วมมือภายใต้ขอบเขตภารกิจของตนและไม่กล้าที่ให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่นอกเหนือจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทำให้การบูรณาการจึงเป็นโครงสร้างตามกฎหมายและอยู่ในลักษณะของความสัมพันธ์เชิงลักษณะภารกิจหน้าที่มากกว่า จึงสะท้อนให้เห็นว่าความร่วมมือที่เป็นบรรทัดฐานสำคัญของแผนไม่อาจสร้างอิทธิพลกับตัวแสดงที่อยู่นอกเหนือจากที่ระเบียบหรือแผนงานกำหนด ขณะเดียวกันก็ไม่อาจสร้างการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างหลากหลายได้ด้วยข้อจำกัดของความเป็นทางการของตัวแสดงทำให้ความร่วมมือจึงแคบและแข็งกว่าการรองรับการแลกเปลี่ยน

ในแง่บรรทัดฐานที่ชุมชนยึดถือนั้นยังคงใช้หน่วยงานทางสังคมเช่นวัดเป็นตัวช่วยสร้างบรรทัดฐานของความร่วมมือโดยประชาชนในพื้นที่ มีโอกาสร่วมในการปฏิบัติภารกิจกับเทศบาลในศูนย์ที่รับผิดชอบการดูแลภารกิจทั้งแปดด้านของศูนย์อำนวยการด้วยเจตนารมณ์ของการอยากเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้พื้นที่ประสบภัยผ่านพ้นวิกฤติต่อไปได้และเข้าร่วมกันเป็นจุดบริหารจัดการของภาคประชาสังคมตามพื้นที่ เช่น วัด เป็นต้น เทศบาลจึงมีบทบาทสำคัญในแง่ของผู้ให้งบประมาณในการบริหารจัดการกับปัญหาในพื้นที่ เป็นผู้มีทรัพยากร เช่น ทราย เทศบาลจึงเป็นตัวแสดงที่เล่นในบทบาทของเจ้าของทรัพยากร เช่น งบประมาณ เครื่องมือเทคนิค ที่ต้องอาศัยประชาชนให้ความร่วมมือเพื่อนำทรัพยากรเหล่านั้นไปก่อรูปให้เกิดเป็นกระทรอบทราย พลังกันน้ำที่ช่วยให้การแก้ปัญหาครั้งผ่านไปได้ด้วยดี เช่น เหตุการณ์ที่วัดให้เทศบาลนครปากเกร็ดใช้พื้นที่เก็บทราย โดยทางวัดหงส์ทองจะทำหน้าที่ช่วยเหลือเทศบาลนครปากเกร็ดโดยประสานและระดมกับประชาชนในชุมชนให้ออกมาช่วยก่อกระสอบทรายวัดกับชุมชนช่วยกันมาตลอด ซึ่งการเรียกระดมชาวบ้านค่อนข้างได้ผลดีเพราะวัดกับชุมชนเอื้อประโยชน์กันในแง่ของกิจกรรมชุมชนเหมือนลักษณะของชุมชนชนบท วัดยังมีบทบาทสำคัญทางความคิดของประชาชนในพื้นที่อยู่ (พระครูกิตติเชษฐาภิรักษ์.สัมภาษณ์, 16 มกราคม 2556 ) สำหรับบทบาทของประชาชนในพื้นที่จัดเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดการกับปัญหาเนื่องจากได้แสดงบทบาทกระตือรือร้นตอบสนองกับสภาพปัญหา หากแต่การมีส่วนร่วมของประชาชนกับเทศบาลในการดำเนินการบริหารจัดการกลับมีทั้งที่ให้ความร่วมมือและละเว้นความร่วมมือจากเงื่อนไขความต้องการการรับปัญหาาร่วมกันของประชาชน แต่ทว่าการประสานความร่วมมือเกิดความขัดแย้งระหว่างเทศบาลกับประชาชนทางเดียวผ่านตัวเชื่อมประสานความร่วมมือหรือตัวแทนชุมชนที่ไม่แสดง

บทบาทภายในพื้นที่อย่างต่อเนื่องในการดำเนินการบริหารจัดการและไม่อาจสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามาแสดงความร่วมมือกับชุมชนในระดับส่วนรวมได้ ส่งผลให้รูปแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับประชาชนจึงไม่อาจเกิดในเชิงบวกได้อย่างชัดเจนเป็นเนื้อเดียวกัน

ฉะนั้นในแง่ของบรรทัดฐานและโอกาสในมุมมองของตัวแสดงในการให้ความร่วมมือต่อสถานการณ์นั้น หากพิจารณาที่มุมมองของเทศบาลปากเกร็ดจะพบว่าบรรทัดฐานที่ทำให้เกิดการระดมทรัพยากรมีส่วนร่วมในพื้นที่ได้จริง เป็นบรรทัดฐานที่ผูกพันกับหน่วยทางสังคมคือวัดในการผูกสัมพันธ์ให้กับชุมชน จึงสะท้อนให้เห็นถึงการทำงานของบรรทัดฐานทางสังคมที่เข้มแข็ง ขณะที่ทางจังหวัดใช้การบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานตามเจตนารมณ์ของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทำให้ความร่วมมือและแรงจูงใจในการทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องจึงลดลงตามการเปลี่ยนแปลงของแผน ทำให้การกำกับบริหารจัดการปัญหาของบรรทัดฐานทั้งสองแบบจึงภาพความร่วมมือและความยั่งยืนในความร่วมมือแตกต่างกัน

การตัดสินใจสร้างสถาบันเพื่อตอบโต้กับโครงสร้างการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยที่มีส่วนกลางและส่วนจังหวัดเข้ามาเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์การบริหารจัดการอยู่ สืบเนื่องมาจากกติกากติกาในสถานการณ์ขณะนั้น อันได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 มีอิทธิพลต่อเทศบาลนครปากเกร็ดในแง่ของการเป็นฐานทางกฎหมายรองรับการใช้อำนาจของเทศบาลในการตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจขึ้นในพื้นที่และออกแผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินการเท่านั้น หากแต่สาระสำคัญของหลักปฏิบัติในสถานการณ์ทางเทศบาลไม่ได้ลือตามแผนชาติในภาพรวมเนื่องจากเห็นว่าสถานการณ์กับแนวปฏิบัติตามแผนไม่สอดคล้องกันนัก อีกนัยหนึ่งนโยบายจากโครงสร้างส่วนบนในช่วงเตรียมพร้อมตามมุมมองของเทศบาลเห็นว่าไม่สำคัญเท่ากับสถานการณ์ที่เทศบาลกำลังเผชิญอยู่ และเมื่อเข้าสู่ช่วงสถานการณ์วิกฤติมีการเปลี่ยนกฎหมายมาใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ยิ่งทำให้เทศบาลห่างจากการยอมรับกติกามากขึ้นเนื่องจากอำนาจของกฎหมายดังกล่าวเน้นให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติจากการมีหน่วยงานควบคุมสั่งการและแบบแผนการปฏิบัติแบบบนลงล่าง ทำให้เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยล่างสุดเกิดข้อจำกัดในการระดมทรัพยากร และไม่มีความชัดเจนในข้อมูล เทศบาลจึงตัดสินใจตั้งสถาบันความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับประชาชนในพื้นที่ขึ้นมาเองเพื่อดำเนินการตอบสนองสถานการณ์วิกฤติในขณะนั้น กติกากติกาในสถานการณ์จึงเป็นแรงกดดันให้เทศบาลตัดสินใจห่างจากโครงสร้างการบริหารจัดการในภาพใหญ่

กล่าวได้ว่าประโยชน์จากโครงสร้างการบริหารจัดการที่มีส่วนกลางควบคุมสั่งการยังไม่เอื้อให้เกิดแรงจูงใจในการบริหารจัดการ เนื่องจากความคาดหวังในการให้ความร่วมมือของเทศบาลคือข้อมูลปัญหา ทั้งนี้เพราะเทศบาลมีความพร้อมเพียงด้านทรัพยากรปฏิบัติการต่างๆ เช่น รถ เรือ สูบน้ำ เรือ งบประมาณ เจ้าหน้าที่เทคนิค และกำลังพลจำนวนมากจากภาคประชาชน อีกทั้งนายกเทศมนตรียังได้รับการยอมรับในขีดความสามารถการดูแลพื้นที่มาอย่างยาวนานทำให้ความพร้อมของเทศบาลจึงมีสูงและต้องให้ความสำคัญกับการรักษาปกป้องประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก ส่งผลให้แรงจูงใจในการให้ความร่วมมือกับโครงสร้างการบริหารจัดการในภาพใหญ่จึงต่ำจากขีดความสามารถในการบริหารจัดการตนเองของเทศบาลและการให้ความสำคัญกับประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งเทศบาลแบกรับต้นทุนเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของข้อมูลปัญหาและแนวทางการดำเนินการได้ทำให้เทศบาลมีความเสี่ยงจากต้นทุนที่ไม่แน่นอนทำให้แรงจูงใจในการร่วมมือกับโครงสร้างจึงยิ่งอ่อนลง ในทางเดียวกันเทศบาลยังเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระด้วยหลักการกระจายอำนาจและความสามารถในการถือครองทรัพยากรของตนเอง ส่งผลให้การควบคุมแบบเบ็ดเสร็จจึงเป็นต้นทุนที่สูงแก่ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำกับโครงสร้างความสัมพันธ์ อย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด (กระทรวงมหาดไทย) และ สปภ. (ซึ่งเป็นองค์กรควบคุมที่ไม่ได้ตั้งต้นที่มาไม่ได้รับความชอบธรรมในทางกฎหมายด้านการจัดการภัยพิบัติอย่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 แต่กลับมาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534) เป็นต้น

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการที่เทศบาลจะลดการปฏิสัมพันธ์กับโครงสร้างแนวตั้งอย่างจังหวัดกับส่วนกลางแล้วหันมาพึ่งพาประชาชนในพื้นที่ของตนในการบริหารจัดการแทนมีความเสี่ยงจากข้อจำกัดด้านข้อมูลสำหรับการบริหารจัดการขึ้น แต่ทว่าเทศบาลได้หล่อหลอมบรรทัดฐานด้านทุนทางสังคมให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องยาวนานทำให้เทศบาลสามารถระดมประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เทศบาลนครปากเกร็ดตัดสินใจกำหนดหลักการบริหารจัดการพื้นที่ขึ้นใหม่และหันมาจับมือกับประชาชนในการสร้างสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยใหม่เพื่อตอบสนองปัญหาในพื้นที่ของตนเองและรักษาความอยู่รอดร่วมกัน

## 5.5 บทวิเคราะห์รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 - 2554: องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครปากเกร็ด

โดยสรุปรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 แม้จะอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจของพระราชบัญญัติและนโยบายการบริหารจัดการในรูปแบบต่างๆเช่นเดียวกันหากแต่สะท้อนรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในทางปฏิบัติต่างกัน สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยขึ้นสำหรับกรณีของ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน มีรูปแบบโครงสร้างสถาบันตามกฎหมาย คือ ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน อาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ในการตั้งศูนย์การบริหารจัดการขึ้นศูนย์นี้จะทำหน้าที่ออกมาตรการปฏิบัติปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นสำหรับปฏิบัติการ ซึ่งมาตรการที่ศูนย์ดังกล่าวกำหนด มาจากแนวทางปฏิบัติการของศูนย์อำนวยการจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ทั้งนี้เป็นเพราะรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยครั้งดังกล่าวของจังหวัดลพบุรีกำหนดให้โครงสร้างการบริหารจัดการตั้งแต่จังหวัดถึงท้องถิ่นเป็นโครงสร้างเดียวกัน จังหวัดเป็นสถาบันต้นทางทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางแหล่งทรัพยากรคอยจัดสรรลงสู่พื้นที่ต่างๆ อย่างเป็นระบบ และท้องถิ่นเป็นสถาบันปลายทางทำหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรการของจังหวัด และรับทรัพยากรมาปฏิบัติการแจกจ่ายไปยังประชาชน ความสัมพันธ์แบบเป็นลำดับขั้นเช่นนี้แม้ว่าจะช่วยให้จังหวัดสามารถควบคุมปลายทางของการส่งมอบบริการสาธารณะตามที่จังหวัดกำหนดได้ตามเป้าหมาย หากแต่ยังต้องอาศัยความร่วมมือเร็วในการส่งทรัพยากรด้วยระบบดังกล่าว เพราะหลักลำดับขั้นหรือหลักการบังคับบัญชา (Hierarchy) จะจัดการถ่ายโอนทรัพยากรแบบบนลงล่างตามลำดับ ไม่ข้ามขั้นตอนของระบบ (พิทยา บวรวัฒนา, 2528, น.22-23)

จุดเด่นของโครงสร้างการบริหารจัดการของจังหวัดลพบุรีจะไม่เน้นโต้ตอบหรือแก้ไขสถานการณ์เพื่อให้ปัญหาผ่านพ้นไป เนื่องจากปัญหาระดับน้ำมีความสูงเกินความสามารถที่จังหวัดจะผลักดันน้ำออก และด้วยสภาพพื้นที่เป็นแก้มลิงของแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้การรับน้ำจะถูกระบายออกหลังจากที่เส้นทางน้ำหลักระบายไป ส่งผลให้สถาบันการบริหารจัดการของพื้นที่จะเน้นที่การพยุงให้พื้นที่สามารถอยู่รอดพ้นจากสถานการณ์ได้จนกว่ากระแสน้ำจะถูกระบายให้ลดลงจนเป็นปกติ



โครงสร้างการบริหารจัดการของพื้นที่เขาสมอคอนเน้นระบบการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยในสถานการณ์ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเลือกเข้าร่วมกับทางเลือกของจังหวัดเพื่อที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลและพึ่งพาอาศัยโครงสร้างนี้ในการระดมทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ตน ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวเป็นโครงสร้างที่ช่วยสนับสนุนให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีโอกาสรับทรัพยากรจากตัวแสดงในโครงสร้าง แนวตั้งอย่างราบรื่น ตัวอย่างเช่นความสัมพันธ์ระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบลกับเครือข่ายภาครัฐ ระดับจังหวัด ได้แก่ อุดุณิยมิวิทยา ชลประทาน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หน่วยทหารในพื้นที่ เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้จะถูกกำหนดให้ทำการแลกเปลี่ยนหรือให้ทรัพยากรแก่จังหวัด และจัดสรรไปยัง องค์การบริหารส่วนตำบลด้วยอำนาจทางกฎหมายและการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บัญชาการสถานการณ์ ส่งผลให้โครงสร้างการบริหารจัดการเป็นระบบบัญชาการแบบบนลงล่าง (Top-Down Command) (ศปภ., 2554) ซึ่งสอดคล้องกับระบบบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยของปี 2554 ในภาพรวมตามที่รัฐส่วนกลางกำหนด

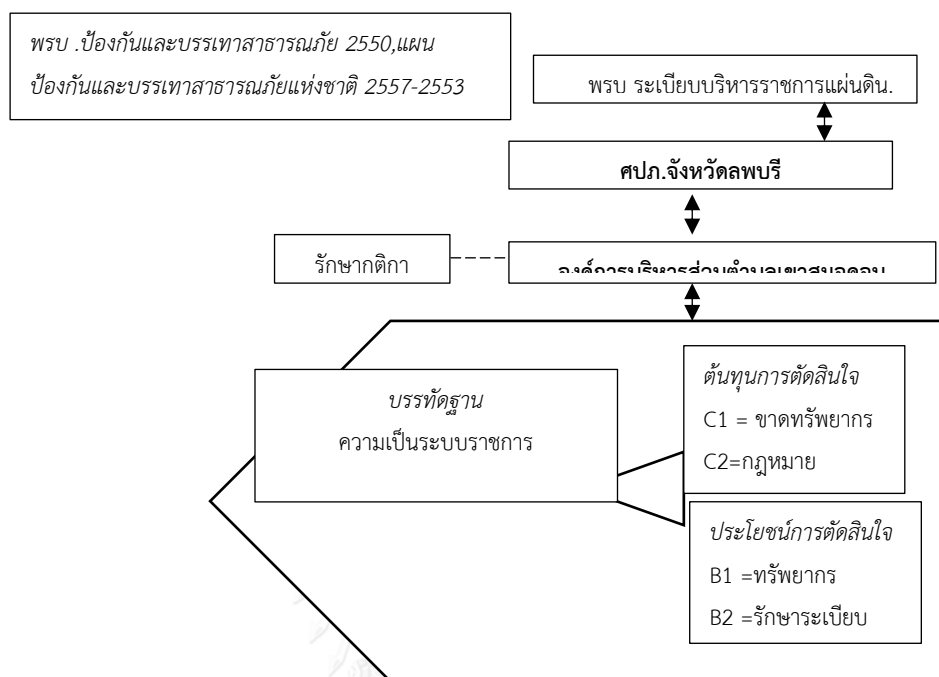
โครงสร้างการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนซึ่งพึ่งพิงอยู่กับโครงสร้างของสถาบันระดับจังหวัด แสดงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายใต้สถาบันการบริหารจัดการเป็นไปในเชิงของการควบคุมสั่งการและสร้างการตัดสินใจในเชิงคล้อยตามอำนาจหลักการตัดสินใจแบบควบคุมสั่งการ (Commanding Logic) มากกว่าที่จะเปิดพื้นที่การตัดสินใจเป็นสนามของการถกเถียงแลกเปลี่ยนทรัพยากรภายในชุมชน ดังจะเห็นได้จากในโครงสร้างการบัญชาการสถานการณ์ของจังหวัดในช่วงต้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจเตรียมพร้อมและดำเนินการบริหารจัดการภัยพิบัติต่างแลกเปลี่ยนข้อมูลตามอำนาจหน้าที่ซึ่งมาพร้อมกับทรัพยากรเฉพาะภารกิจ ควบคู่กันประมาณ 40 หน่วยงาน รูปแบบการมีส่วนร่วมเป็นไปในลักษณะของเครือข่ายภาครัฐ ที่จำกัดขอบเขตสมาชิกจากเงื่อนไขเฉพาะของความเป็นระบบราชการและเน้นการระดมผู้เชี่ยวชาญของระบบราชการเข้ามามีส่วนร่วมในแนวราบ(Rhodes, 1997, p. 38)

สำหรับวิธีการดำเนินเกมการเจรจาเพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากรของโครงสร้างการบริหารจัดการของ องค์การบริหารส่วนตำบลโดยเมื่อพิจารณาจากรูปแบบโครงสร้างการระดมทรัพยากรของพื้นที่พบว่าเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์แนวตั้งระหว่างจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างสองส่วนเป็นการสื่อสารเพื่อรับส่งข้อมูลเท่านั้น จังหวัดได้อาศัย องค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำหน้าที่เฝ้าระวังสถานการณ์ในพื้นที่และรายงานต่อจังหวัดเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจดำเนินการต่อ การเจรจาต่อรองจึงเป็นแบบการออกคำสั่งจากจังหวัดลงสู่ท้องถิ่น (Top-

Down Game) ส่งผลให้ความสัมพันธ์ทั้งสองตัวแสดงเป็นแบบตัวการ-ตัวแทน (Principal-Agent) ตามตัวแบบควบคุมสั่งการแบบบนลงล่าง (Top-Down Model) ตามที่ R. Agranoff and M. McGuire (2003) เสนอ ตัวแสดงท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวแทนของโครงสร้างส่วนบนในการส่งมอบบริการสาธารณะในพื้นที่ตามที่โครงสร้างส่วนบนกำหนดอย่างเบ็ดเสร็จ(Agranoff & McGuire, 2003, pp. 56-58) ซึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นผู้รับคำสั่งตามลำดับชั้นของการจัดการที่จังหวัดสั่งการ นอกจากนี้รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีแนวโน้มไปตามทิศทางของความเป็นระบบราชการ ได้แก่ การประสานงานขอทรัพยากรกับจังหวัด ด้วยการทำหนังสือราชการพร้อมกับการประสานงานทางโทรศัพท์ การขอให้จังหวัดประกาศเขตภัยพิบัติเพื่อให้การเบิกใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดความถูกต้องตามระเบียบ การยึดการปฏิบัติตามกระบวนการบริหารจัดการปัญหาที่กำหนดขึ้นอย่างครบถ้วนตามแผนปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนตำบล การสร้างความเป็นทางการให้กับระบบการกระจายทรัพยากรแก่ประชาชนด้วยการทำบัญชีรายชื่อบริการของยังชีพเพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนในการกระจายทรัพยากรและสร้างความเสมอหน้าในการรับของแก่ประชาชน (ช่วยลดความขัดแย้งระหว่างประชาชน) หลักปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเน้นที่การรักษากระบวนการควบคุมสั่งการจากโครงสร้างแนวดิ่งด้วยการยึดหลักการแบบระบบราชการเป็นฐานในการปฏิบัติ(Bureaucratization) (Shafritz et al., 2005, pp. 77-82; Shafritz Jr, 2000, pp. 121-126) รูปแบบความสัมพันธ์แบบการควบคุมสั่งการจึงเป็นตัวประสานความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลในโครงสร้างการบริหารจัดการและเป็นตัวกำหนดรูปแบบการแลกเปลี่ยนทรัพยากร

## แผนภาพที่ 5.5 รูปแบบการปฏิสัมพันธ์และเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของ อบต.เขา

### สมอคอน



ขณะที่เทศบาลนครหาดใหญ่ซึ่งเป็นหัวใจของจังหวัดสงขลา ทำให้ผู้มีสิทธิในการเข้าร่วมการบริหารจัดการปัญหาจึงขยายขอบเขตครอบคลุมถึงส่วนกลาง จังหวัด และเทศบาล อันเป็นโครงสร้างทางการบริหารจัดการในภาพใหญ่ ในระดับจังหวัดพันธมิตรที่ถูกเลือกจึงมาจากการตัดสินใจของกองอำนาจการจังหวัดตามข้อกำหนดในแผนการบริหารจัดการจังหวัดที่ลือมาจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติซึ่งมีลักษณะคล้ายกับเครือข่ายภาครัฐในกองอำนาจการจังหวัดได้มีการตั้งองค์กรปฏิบัติสององค์กร ประกอบด้วย ศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจและคณะทำงานประเมินสถานการณ์น้ำ โดยมีเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นส่วนหนึ่งของกรรมการการตัดสินใจ ส่งผลให้ตัวแสดงที่มีสิทธิในการเข้ามาบริหารจัดการกับปัญหามีการกำหนดตัวตนค่อนข้างชัดเจนตามคำสั่งการและกฎหมายรองรับ

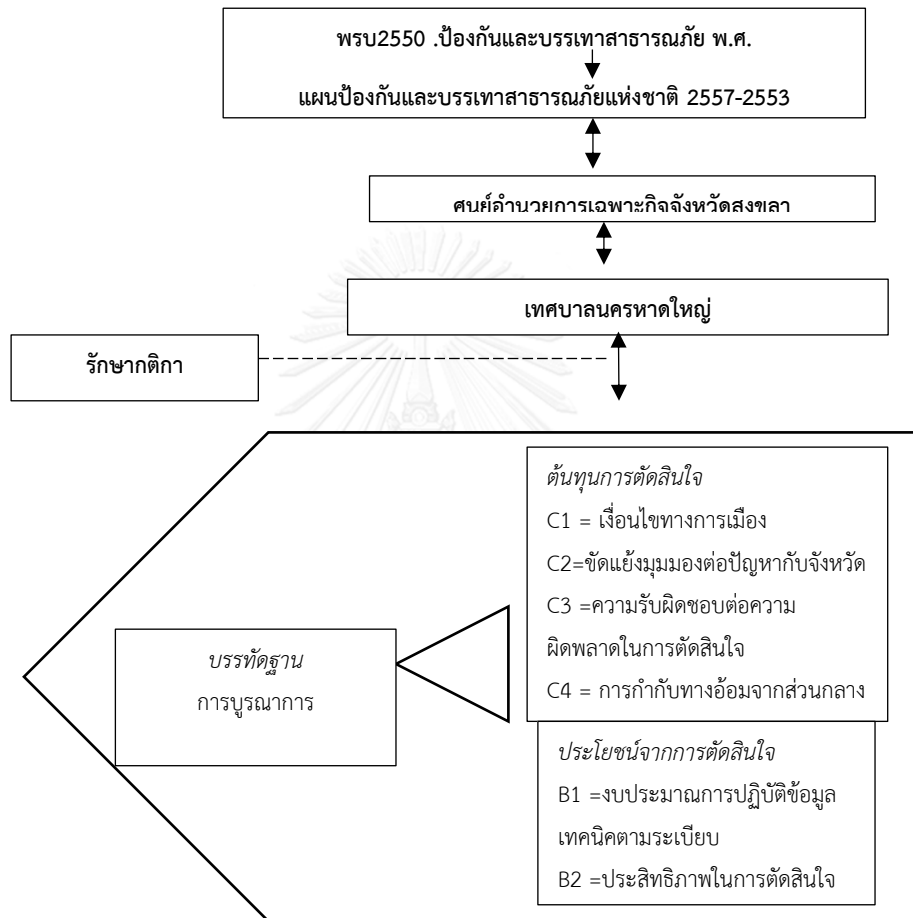
การรักษาการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐของเทศบาลนครหาดใหญ่ก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงเงื่อนไขที่สนับสนุนการรักษาความสถาบันการบริหารจัดการตลอดสถานการณ์เงื่อนไขแรกอยู่ที่ลักษณะของปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ด้วยความที่เป็นปัญหาประจำที่พื้นที่มักประสบทำ

ให้เทศบาลมีความสามารถในการคาดการณ์ปัญหาได้ในระดับหนึ่ง ประการที่สองเงื่อนไขตามความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการประสานทรัพยากรกับเครือข่ายความสัมพันธ์ของตัวแสดงกับหน่วยงานอื่นๆ ในแต่ละระดับทั้งในแง่ของการตัดสินใจและการปฏิบัติการ ประการที่สามเงื่อนไขด้านขีดความสามารถของเทศบาลนครหาดใหญ่ กับการปรับตัวอย่างยืดหยุ่นเข้ากับสภาพการตัดสินใจของโครงสร้างการบริหารจัดการ หลังจากที่เกิดคณะกรรมการประเมินสถานการณ์ตัดสินใจตามแนวทางของชลประทานเสนอเพื่อรักษาประโยชน์ของตนในโครงสร้างการบริหารจัดการแบบบูรณาการ ซึ่งแม้จะไม่ใช่ไปในทิศทางที่ตนกำหนดด้วยการพยายามสร้างให้ประชาชนอยู่รอดในสถานการณ์ให้ได้ ประกอบกับการใช้ภาวะผู้นำที่ใช้ระเบียบร่วมกับการปฏิบัติทำให้เจ้าหน้าที่และตัวแสดงอื่นๆ ของท้องถิ่นพร้อมใจกันปฏิบัติการตลอดสถานการณ์

ตามแนวทางของ Good Governance เรื่องหลักการมีส่วนร่วม (Participation) และหลักความรับผิดชอบ (Accountability) การยอมรับการแทรกแซงการตัดสินใจของเทศบาลจึงเป็นความต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการตัดสินใจจากการเปิดการมีส่วนร่วมให้ตัวแสดงที่มีทรัพยากรได้เข้ามาร่วมแบ่งปันทรัพยากรที่นำไปสู่การตัดสินใจหรือการดำเนินการที่ดีขึ้นและนำไปสู่การรักษาความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลในฐานะตัวแทนของประชาชนตามมา (BidhyaBowornwatahna, 2008, pp. 5-20) อย่างไรก็ตาม ทางเทศบาลก็ยังยอมรับการตัดสินใจของจังหวัดอยู่เพื่อรักษาสถานะเรื่องของการรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกซึ่งหน่วยงานระดับชาติและจังหวัดเป็นผู้กำหนดการระดมทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ และหันมาให้ความสำคัญกับการเตรียมพร้อมเพื่อเยียวยาผู้ประสบภัยในพื้นที่เนื่องจากสภาพปัญหาอุทกภัยของพื้นที่เป็นอุทกภัยฉับพลันและกระแสน้ำมีความรุนแรงเพราะมีการไหลเวียนลงสู่ทะเล เทศบาลดำเนินการเรื่องการชักนำคนออกมายุ่งในพื้นที่ปลอดภัยอย่างบ้านพี่เลี้ยงไว้ล่วงหน้า และนำทรัพยากรไปสำรองไว้และประสานงานกับกองทัพภาคที่ 4 ด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างนายกเทศมนตรีกับกองทัพในการปฏิบัติการดูแลประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก ตลอดสถานการณ์เทศบาลใช้รูปแบบการบริหารจัดการนี้ นำพาประชาชนให้รอดพ้นจากสถานการณ์ การดำเนินการเช่นนี้ได้สะท้อนถึงความสามารถของเทศบาลในการปรับตัวเมื่อเผชิญกับการตัดสินใจที่ตนมองว่าจะนำไปสู่ปัญหาที่รุนแรงขึ้น ซึ่งตามข้อเสนอของ Selznick (1948) ที่ว่าการปรับตัวเพื่อความอยู่รอด (Adaptive Structure) ถือเป็น การสร้างกลไกการป้องกันตนเองขององค์กรเมื่อเผชิญกับสภาพแวดล้อมภายนอก เป็นเหตุให้เกิดการปรับเปลี่ยนองค์การให้ยืดหยุ่นตามสถานการณ์ โดยการดัดแปลงเป้าหมาย คุณค่า และกระบวนการ

ทำงานของสถาบันให้สนองตอบกับสถานการณ์และผลประโยชน์ของสมาชิกในองค์กร(Selznick, 1953a; Shafritz et al., 2005)

### แผนภาพที่ 5.7 รูปแบบการปฏิสัมพันธ์และเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของเทศบาลนครหาดใหญ่



ในทางตรงกันข้ามกันเทศบาลนครปากเกร็ดได้สะท้อนรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมเป็นโครงสร้างการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับสังคม (Developing Collaborative Institution) เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่เน้นความร่วมมือในแนวราบระหว่างรัฐกับสังคม ทั้งสองฝ่ายต่างทำหน้าที่เป็นพันธมิตรกันในทางปฏิบัติจากการรับรู้ปัญหาร่วมกัน สถาบันลักษณะนี้ช่วยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติการอย่างแท้จริงและสามารถพัฒนาความร่วมมือไปสู่การเป็นสถาบันที่สร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนในการบริหารจัดการปัญหาอย่างยั่งยืน เมื่อสถานการณ์ทางการบริหารจัดการได้ผลักดันให้การตัดสินใจของเทศบาลนครปาก

เกร็ดมารวมอยู่ที่ท้องถิ่นส่วนเดียวจะพบว่าตัวแสดงในพื้นที่เช่นภาคประชาชนสามารถสร้างผลกระทบต่อการตัดสินใจของเทศบาลได้เนื่องจากเทศบาลต้องอาศัยข้อมูลสภาพพื้นที่ที่ประสพภัยจากการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับประชาชนในพื้นที่ได้นำมาสู่การปรับกลยุทธ์การบริหารจัดการตามสถานการณ์ของผู้บริหาร แต่ทว่าการตัดสินใจไม่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงเป้าหมายหากแต่ทำให้วิธีการบริหารจัดการมีการนำปัจจัยการควบคุมหรือการสร้างพันธมิตรกับประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องต่อการตัดสินใจตามสถานการณ์ การปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมจึงไม่ได้แสดงการเป็นหุ้นส่วนกันของตัวแสดงตลอดการบริหารจัดการปัญหา หากแต่เป็นการผูกประชาชนไว้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับเทศบาลแทน

อย่างไรก็ตาม การแลกเปลี่ยนทรัพยากรยังมีข้อจำกัดในการแบ่งปันให้ทุกฝ่ายรับรู้ร่วมกัน อย่างเช่นการให้ข้อมูลของหน่วยงานชลประทานไม่อาจสร้างความเข้าใจที่ตรงกันให้กับทุกส่วนราชการได้อย่างชัดเจน เป็นต้น ขณะที่โครงสร้างแบบควบคุมสั่งการในช่วงขณะเกิดภัยก็ใช้ตรรกะการมีส่วนร่วมของตัวแสดงถูกกำหนดโดยโครงสร้างของ ศปภ. ในภาพใหญ่ทอดลงมาตามลำดับ ทำให้โอกาสในการสร้างการมีส่วนร่วมโดยกำหนดให้ปัญหาเป็นตัวดึงตัวแสดงในพื้นที่เข้าร่วมตัดสินใจและดำเนินการจึงหดหายไป เกมความร่วมมือจึงเป็นรูปแบบของการควบคุมความร่วมมือ (Top-Down Collaborative Management) จากการที่จังหวัด (Agent) ในพื้นที่ทำหน้าที่กลายเป็นตัวแทนของส่วนกลาง (Principal) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจังหวัดควบคุมพฤติกรรมการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด (Agranoff & McGuire, 2003, pp. 56-58) ซึ่งโครงสร้างนี้จะเน้นที่การถ่ายทอดคำสั่งการไปปฏิบัติตามที่ส่วนกลางกำหนด การเจรจาจึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมาย เป็นเพียงการเจรจาเพื่อทำให้บรรลุเป้าหมายที่โครงสร้างส่วนกลางกำหนดเท่านั้น เพราะหลักปฏิบัติจึงไม่ได้ถูกสรรค์สร้างขึ้นโดยการกดดันของสภาพปัญหาและสถานการณ์ในพื้นที่หากแต่เป็นการนำหลักปฏิบัติจากนโยบายระดับบนมาเป็นหลักของการปฏิบัติในพื้นที่แบบเบ็ดเสร็จ ส่วนจังหวัดซึ่งเป็นชั้นการบริหารจัดการลำดับรองลงมาจากส่วนกลางจึงทำหน้าที่เป็นผู้นำนโยบายคำสั่งของส่วนกลางลงสู่พื้นที่ปฏิบัติไปเท่านั้น ส่งผลให้เมื่อมีการร้องขอทรัพยากรจากหน่วยงานระดับชั้นล่างอย่างท้องถิ่นจังหวัดต้องอาศัยการตอบสนองจากส่วนกลางลงมา เช่นการร้องขอข้อมูลน้ำและการวางแผนงานดำเนินการในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีของเทศบาลนครปากเกร็ด ทางจังหวัดต้องอาศัยข้อมูลจากส่วนกลางในการตอบ และทางเทศบาลก็ไม่ได้รับคำตอบที่ชัดเจนถึงทิศทางการแก้ไขปัญหาที่กำลังจะไหลเข้าสู่พื้นที่ส่งผลให้ในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดจึงมีเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปฏิบัติการของสถาบันขึ้น เป็นสถาบันความร่วมมือระหว่างประชาชนกับท้องถิ่นในพื้นที่

โครงสร้างการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เกิดขึ้นทั้งสองรูปแบบจึงสะท้อนลักษณะของการ  
กำกับ

ควบคุมกับตัวแสดงในแง่ของโอกาสในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรทั้งด้วยกฎระเบียบที่กำกับตัวแสดง  
เอง และโครงข่ายความสัมพันธ์ที่เน้นให้เกิดการควบคุมผสมผสานกัน ทำให้รูปแบบการเจรจาถกเถียง  
(Negotiate) ระหว่างประชาชนด้วยกันเองและประชาชนกับท้องถิ่นในการร่วมปฏิบัติการ ทำให้มีการ  
แลกเปลี่ยนทรัพยากรเกิดขึ้นและลดความกระชับแน่นในเชิงการสร้างโอกาสของความร่วมมือ และ  
ส่งผลต่อแรงจูงใจ (Incentive) ของตัวแสดงในระบบในการที่จะรักษาความร่วมมือตลอดการบริหาร  
จัดการ(Ostrom, 1990) ซึ่งลักษณะการเปลี่ยนผ่านทางโครงสร้างเช่นนี้เองที่ทำให้เทศบาลนครปาก  
เกร็ด ซึ่งเป็นสถาบันการจัดการจัดการปัญหาภัยพิบัติปลายทางหลักที่สำคัญตามที่พระราชบัญญัติ  
กำหนดตัดสินใจปฏิเสธการร่วมบริหารจัดการปัญหาทุกภัยของพื้นที่กับโครงสร้างส่วนบน ส่วนกลาง  
และจังหวัด แล้วหันมากำหนดการทำงานของตัวเองในเวลาต่อมา จนกระทั่งสถานการณ์วิกฤติสิ้นสุด  
และเข้าสู่การฟื้นฟูเยียวยาจึงกลับมาร่วมประสานงานกับจังหวัดตามกระบวนการของระบบราชการ  
อีกครั้งหนึ่ง

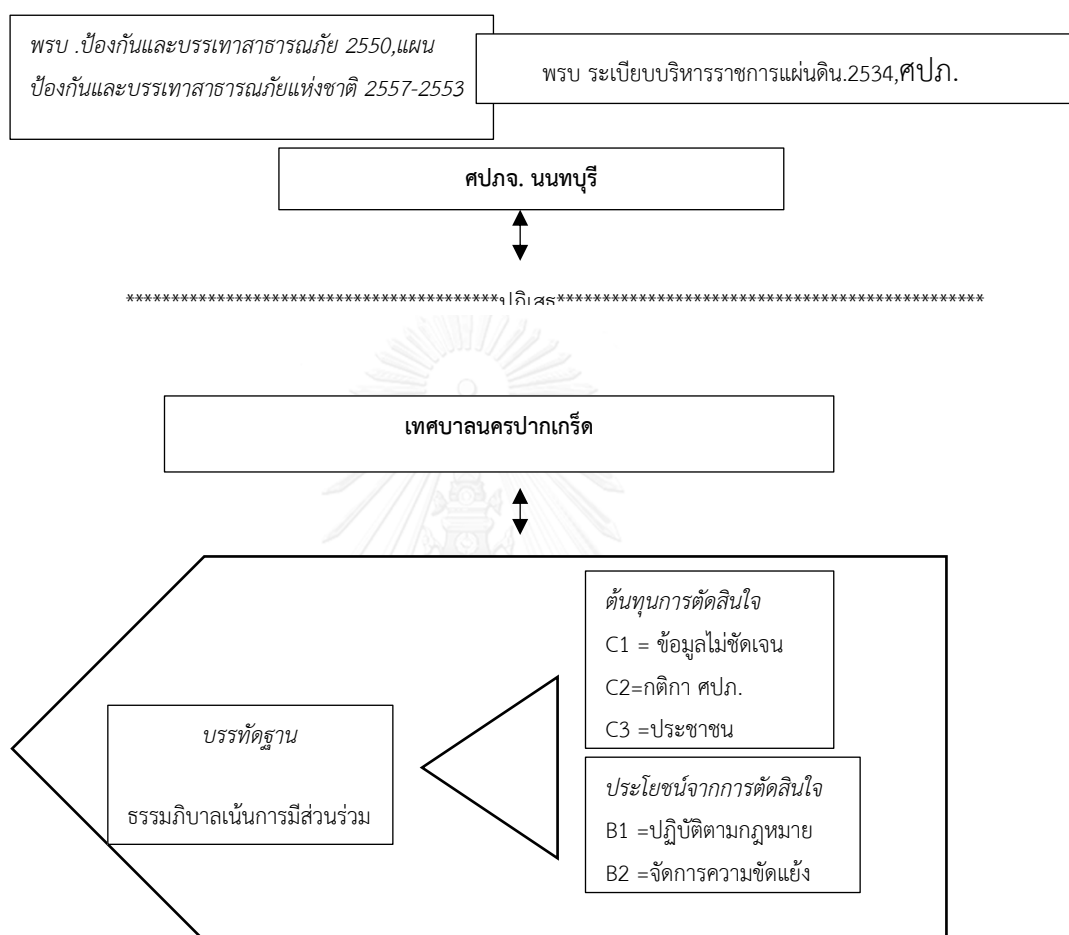
ตรรกะความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างตัวแสดงจึงเป็นตรรกะของการรวมหมู่ระหว่างท้องถิ่นกับ  
สังคม (Collective Action Logic) เกิดเป็นเกมความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนแบบ  
เกมผู้ประกอบการสาธารณะ (The Entrepreneurship Game) ผสมกับการใช้กลยุทธ์แบบเกม  
ผู้ประกอบการสาธารณะแบบหลากหลายศูนย์กลาง (Polycentric Public-Enterprise Game)  
(Ostrom, 1990, pp. 127-136) ที่ท้องถิ่นพยายามใช้กลยุทธ์เชิงสถาบันหลายรูปแบบสร้างแรงจูงใจ  
ให้กับประชาชนในการเข้าร่วมการปฏิบัติการ เช่น การเปลี่ยนศัตรูเป็นมิตร (Cooptation) โดย  
เทศบาลทำข้อตกลงอย่างไม่เป็นทางการกับประชาชนโดยใช้เงินแลกเปลี่ยนที่อยู่อาศัยใหม่ที่ปลอดภัย  
กว่าให้กับประชาชนเพื่อเรียกอพยพ ทำให้ประชาชนรู้สึกปลอดภัยและนำไปสู่ความไว้วางใจตามมา  
(Selznick, 1953a) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรย่อย (Minimal Right  
to Manage) ของตนร่วมกันเองอย่างการกันทางน้ำ การวางกระสอบทราย การผลิตเวรรักษา  
ทรัพยากร ทำให้ชุมชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันในทรัพยากร (Sense of  
Belonging)(Ostrom, 1990, p. 101)

โครงสร้างการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เกิดขึ้นทั้งสองรูปแบบจึงสะท้อนลักษณะของการ

กำกับควบคุมกับตัวแสดงในแง่ของโอกาสในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรทั้งด้วยกฎระเบียบที่กำกับตัวแสดงเอง และโครงข่ายความสัมพันธ์ที่เน้นให้เกิดการควบคุมผสมผสานกัน ทำให้รูปแบบการเจรจาถกเถียง (Negotiate) ระหว่างประชาชนด้วยกันเองและประชาชนกับท้องถิ่นในการร่วมปฏิบัติการทำให้มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรเกิดขึ้นและลดความกระชับแน่นในเชิงการสร้างโอกาสของความร่วมมือ และส่งผลต่อแรงจูงใจ (Incentive) ของตัวแสดงในระบบในการที่จะรักษาความร่วมมือตลอดการบริหารจัดการ(Ostrom, 1990) ซึ่งลักษณะการเปลี่ยนผ่านทางโครงสร้างเช่นนี้เองที่ทำให้เทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งเป็นสถาบันการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติปลายทางหลักที่สำคัญตามที่พระราชบัญญัติกำหนดตัดสินใจปฏิเสธการร่วมบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยของพื้นที่กับโครงสร้างส่วนบน ส่วนกลาง และจังหวัด แล้วหันมากำหนดการทำงานของตัวเองในเวลาต่อมา จนกระทั่งสถานการณ์วิกฤตสิ้นสุดและเข้าสู่การฟื้นฟูเยียวยาจึงกลับมาร่วมประสานงานกับจังหวัดตามกระบวนการของระบบราชการอีกครั้งหนึ่ง พฤติกรรมของเทศบาลนครปากเกร็ดจึงสะท้อนให้เห็นถึงความแข็งของหน่วยงานที่จะเป็นอิสระจากโครงสร้างการบริหารจัดการด้วยการพัฒนาขีดความสามารถของพื้นที่ตนด้วยบทบาทของเทศบาลเองตลอดจนพยายามสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนในเชิงสถาบันให้เกิดขึ้นในแนวทางของความยั่งยืนตาม



แผนภาพที่ 5.6 รูปแบบการปฏิสัมพันธ์และเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของเทศบาลนครปากเกร็ด



รูปแบบการปฏิสัมพันธ์และเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของกรณีศึกษาทั้งสามในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในช่วงปี พ.ศ.2553-2554 มีลักษณะที่แตกต่างกันตามตัวแสดงและพฤติกรรมของตัวแสดงและหลักปฏิบัติที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน เป็นรูปแบบความสัมพันธ์กับโครงสร้างแนวตั้งอย่างใกล้ชิดในฐานะตัวแทนจังหวัดในระดับพื้นที่ เนื่องจากขาดทรัพยากรในการช่วยเหลือตนเองและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นในยามปกติที่มีความต่อเนื่องสม่ำเสมอ การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดงจึงเป็นเกมแบบผู้รับผู้ให้ทำให้การควบคุมโดยจังหวัดจึงเป็นลักษณะเด่นของรูปแบบความสัมพันธ์ ขณะเดียวกันเทศบาลนคร

หาดีใหญ่ซึ่งรักษาความสัมพันธ์กับโครงสร้างแนวตั้งทั้งด้วยความสัมพันธ์ทางการเมืองการปกครอง และการตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจเพื่อรักษาพื้นที่ มีการเจรจาต่อรองในการ แลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดงทำให้แม้เกิดการตัดสินใจจากโครงสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าว เทศบาลยังเลือกปรับองค์กรให้เข้าสู่ความเป็นสถาบันในการบริหารจัดการกับปัญหาจากการระดม เครือข่ายและภาคประชาชนเข้ามาเป็นกำลังสำคัญ การรักษาความสัมพันธ์อันดีทางการเมืองผูกโยง เข้ากับการรักษาพื้นที่และประชาชนของตนได้อย่างเหมาะสมจึงเป็นความโดดเด่น ซึ่งทั้งสองกรณี ค่อนข้างแตกต่างจากเทศบาลนครปากเกร็ดที่ให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนทรัพยากรข้อมูลใน โครงสร้างจนทำให้เมื่อเทศบาลไม่ได้รับการตอบสนองจึงหลีกเลี่ยงจากโครงสร้างความสัมพันธ์กับตัว แสดงในโครงสร้างแนวตั้งและหันมาจับมือกับประชาชนในการร่วมกันบริหารจัดการพื้นที่กันเอง รูปแบบความสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนทรัพยากรเป็นแบบเครือข่ายพันธมิตรและเปิดโอกาสให้ ประชาชนพัฒนาตนเองในการทำหน้าที่รับผิดชอบต่อชุมชนในพื้นที่ของตนความโดดเด่นของกรณีนี้จึง อยู่ที่การสร้างสถาบันทางการเมืองบริหารจัดการในระดับฐานรากด้วยแรงสนับสนุนจากขีดความสามารถ ของประชาชน

## บทที่ 6 ผู้นำและกลยุทธ์การรักษาความเป็นสถาบันกับการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554

สถาบันและองค์ประกอบของสถาบันทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในการศึกษาไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับกฎกติกาทางการบริหารจัดการและรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเท่านั้นแต่ยังให้ความสำคัญกับการสร้างการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยเชิงองค์ประกอบของสถาบันอีกด้วย ทั้งนี้เพราะการตระหนักรู้ร่วมกันของตัวแสดงในสถานการณ์เป็นตัวช่วยในการสร้างกลยุทธ์ขึ้นในการบริหารจัดการนอกเหนือไปจากอำนาจการกำหนดโดยนโยบายที่มีความเป็นทางการในรูปแบบต่างๆและการบีบรัดของสถานการณ์ที่ส่งผลต่อการสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในระดับพื้นที่ ซึ่งการวิเคราะห์สถาบันในสองกรอบข้างต้นล้วนแต่เป็นการอธิบายการก่อรูปของสถาบันในเชิงโครงสร้างทั้งสิ้น การตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงจึงเป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบที่ช่วยวิเคราะห์การศึกษาเชิงสถาบันในมุมมองที่มาจากขีดความสามารถของตัวแสดงในตอบสนองต่อโครงสร้าง โดยการศึกษาการตระหนักรู้ร่วมกันของตัวแสดงจะอธิบายผ่านภาวะผู้นำในสถานการณ์ในฐานะผู้ริเริ่มการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ การวิเคราะห์ปัจจัยนี้มาจากพื้นฐานลักษณะของผู้นำร่วมกับการประสานความสัมพันธ์กับประชาชนและตัวแสดงอื่นที่อยู่ นอกเหนือจากพื้นที่ปฏิบัติการ และอธิบายผ่านกลยุทธ์ที่ทำหน้าที่พยุงรักษาความเป็นสถาบันหรือแนวทางการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นตอบสนองสถานการณ์ ซึ่งกลยุทธ์ต่างๆของแต่ละพื้นที่จะเป็นเงื่อนไขการปฏิบัติการที่มาจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ต่อปัญหาาร่วมกันของตัวแสดงทั้งจากรัฐและสังคมในสถานการณ์ ในส่วนนี้นำเสนอการอธิบายการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 ของสามกรณีศึกษา แบ่งเป็นสามประเด็นได้แก่ 1)ภาวะผู้นำในสถานการณ์ 2)กลยุทธ์การรักษาสถาบันในสถานการณ์ 3)บทสรุปผู้นำและกลยุทธ์การรักษาความเป็นสถาบันกับการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554

## 6.1 ภาวะผู้นำในการบริหารจัดการสถานการณ์

จากการศึกษาพบว่าผู้นำท้องถิ่นทั้งสามพื้นที่กรณีศึกษาทั้งสาม ได้แก่ พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครปากเกร็ด ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักในพื้นที่ที่แสดงภาวะผู้นำต่างกัน สถานการณ์เพื่อที่จะพยุกรักษาสถาบันการบริหารจัดการให้สามารถตอบสนองปัญหาได้อย่างต่อเนื่องจนการบริหารจัดการสิ้นสุดลง ภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนคือภาวะผู้นำแบบระบบราชการซึ่งอาศัยความเชี่ยวชาญในการประสานงานแบบระบบราชการร่วมกับประสบการณ์ของตนในพื้นที่มาเป็นเงื่อนไขในการนำการปฏิบัติการ ภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหาดใหญ่คือภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วมได้อาศัยขีดความสามารถในการประสานงานการเมืองในพื้นที่เข้ากับการควบคุมสั่งการภายในองค์กรของตนเป็นเงื่อนไขในการบริหารจัดการ ขณะที่ภาวะผู้นำของเทศบาลนครปากเกร็ดคือภาวะผู้นำแบบกล้าตัดสินใจมาจากการกล้าที่จะต่อรองกับโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการภายนอกพื้นที่ด้วยการใช้สถานการณ์เป็นจุดยืน ร่วมกับการสร้างพันธมิตรกับประชาชนในการบริหารจัดการในการบริหารจัดการพื้นที่

### 6.1.1 ภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน

#### ภาวะผู้นำแบบระบบราชการ

ภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเป็นปัจจัยที่ช่วยให้หลักปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลสำเร็จในการเชื่อมโยงประสานงานและระดมทรัพยากรจากโครงสร้างการบริหารจัดการจากศูนย์ปฏิบัติการของจังหวัดได้อย่างต่อเนื่องและสำเร็จลุล่วงในสถานการณ์จนกระทั่งปัญหาอุทกภัยผ่านพ้นไป

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน นายเกษม ประภากร ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนมากกว่า 3 สมัย โดยพัฒนาการทำงานที่เป็นผู้นำดูแลพื้นที่จากการเป็นกำนันตำบลเขาสมอคอน และอาศัยอยู่ในพื้นที่มาโดยตลอดสะท้อนถึงการยอมรับในตัวผู้นำจากประชาชนมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน นายเกษม ประภากร จบการศึกษาระดับปริญญาโท ชั้นเพ ประกอบอาชีพด้านการเกษตร ซึ่งทางจังหวัดได้ให้ข้อมูลว่าลักษณะของนายเกษม ประภากรดังกล่าวมีความสำคัญในการช่วยให้การประสานงานระหว่างจังหวัดกับท้องถิ่นลุล่วง ทางท้องถิ่นสามารถเข้าใจถึงภารกิจหน้าที่ในแผนการบริหารจัดการปัญหาตามที่ทางจังหวัดต้องการ(ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์ , 5 มีนาคม 2559) และตั้งคำสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนที่ว่า “นายกเป็น

กำนันเก่า แล้วมาเป็นนายกอบต.มา 3 สมัย ดูแลชาวบ้านมา 20กว่าปี”(นายเกษม ประภากร.

สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559) พื้นฐานของนายเกษม ประภากรที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนและทางจังหวัดจึงเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ช่วยให้การดำเนินการแก้ไขปัญหา อีกทั้งการอยู่ในพื้นที่ที่ยาวนานของนายเกษม ประภากรทำให้เข้าใจบริบทของพื้นที่และความสามารถในการเผชิญปัญหาของพื้นที่ได้อย่างถ่องแท้จึงส่งผลให้การดำเนินการของนายกต่อการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนจึงได้รับการยอมรับและปราศจากความขัดแย้ง

ในขณะที่ปัญหาทุกภัยในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนดำเนินอยู่นั้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกใช้วิธีการสื่อสารกับศูนย์ปฏิบัติการของจังหวัดด้วยการสื่อสารแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยในขณะเกิดภัยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกใช้วิธีการติดต่อสื่อสารกับจังหวัดด้วยการโทรศัพท์ประสานงานล่วงหน้าและทำหนังสือราชการตามไปโดยเร็ว ซึ่งช่วยให้การประสานงานเกิดความคล่องตัวและในขณะเดียวอบต.สามารถรักษาหลักปฏิบัติราชการกับจังหวัดได้ ทำให้แม้ในภาวะวิกฤติการประสานงานด้วยระบบราชการยังสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและช่วยให้จังหวัดสามารถแลกเปลี่ยนประสานงานกับท้องถิ่นได้อย่างเต็มรูปแบบ เช่น การประสานขอเรือขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนกับทางจังหวัด นายกอบต.จะโทรศัพท์ถึงผู้รับการประสานงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดซึ่งเป็นฝ่ายเลขาของศูนย์ปฏิบัติการเพื่อขอเรือเข้าพื้นที่และแจ้งแก่ทางจังหวัดว่ากำลังทำหนังสือราชการตามไป ซึ่งถือเป็นการสร้างประสิทธิภาพในการสื่อสารประสานงาน เป็นต้น(นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559) การสื่อสารทั้งสองรูปแบบเป็นการรักษาระบบการบริหารจัดการของจังหวัดให้เกิดความเป็นทางการและในทางเดียวกันยังช่วยให้เกิดความรวดเร็วขึ้น(ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559)

อย่างไรก็ตามการทำหน้าที่บริหารจัดการปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนมีแนวโน้มรักษาความเป็นระบบราชการของโครงสร้างการบริหารจัดการในภาพรวม เช่น การรักษาการปฏิบัติตามแผนการบริหารจัดการ การดำเนินงานตามสายการบังคับบัญชา การประสานงานแบบเป็นทางการด้วยลายลักษณ์ควบคู่กับความไม่เป็นทางการ การใช้กฎหมายในการรักษาความเป็นระเบียบในสถานการณ์ การให้ความสำคัญกับท้องถิ่นและประชาชนเป็นผู้รับมากกว่าเป็นผู้ให้ เป็นต้น ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลยอมรับการนำความเป็นระบบราชการมาใช้ในการ

ดำเนินการจัดการปัญหาในพื้นที่และปฏิสัมพันธ์กับโครงสร้างการบริหารจัดการของจังหวัดและเป็นผล  
 ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนมีลักษณะภาวะผู้นำตามแบบระบบราชการตามมา

## 6.1.2 ภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหาดใหญ่

### ภาวะผู้นำแบบประนีประนอม

นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่เป็นผู้นำแบบประนีประนอมอย่างชัดเจนเนื่องจาก  
 นายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวตั้ง  
 เช่นจังหวัดและส่วนกลาง โดยท้องถิ่นไม่ตัดสินใจดำเนินการแก้ไขสถานการณ์โดยลำพังหากแต่ทำการ  
 ปฏิบัติการด้วยคำสั่งการที่เป็นฉันทามติจากกองอำนาจการระดับจังหวัด เช่น การเปลี่ยนสีธงเพื่อการ  
 เตือนภัย การระบายน้ำลงสู่ทะเลสาบสงขลา การแจ้งข้อมูลข่าวสารประชาสัมพันธ์ ส่งผลให้เทศบาล  
 ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ในการดำเนินการตามที่เทศบาลกำหนดพร้อมทั้งลดปัญหา  
 เรื่องข่าวลือหรือข้อมูลจากสื่อต่างๆ ที่นำไปสู่ความขัดแย้งในการปฏิบัติการระหว่างเทศบาลกับ  
 ประชาชน(ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558) การที่นายกเทศมนตรีให้ความสำคัญกับ  
 การมีส่วนร่วมเช่นนี้ทางเทศบาลจะได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นในด้านทรัพยากรและข้อมูลในรูปแบบต่างๆซึ่ง  
 ช่วยให้การบริหารจัดการกับปัญหาในพื้นที่เทศบาลเป็นไปได้ในทิศทางที่เหมาะสมกับสถานการณ์และมี  
 ทรัพยากรที่เพียงพอ

เทศบาลนครหาดใหญ่ดำเนินการจัดการปฏิบัติการกับปัญหาอุทกภัยตามแผนการปฏิบัติการ  
 ที่กำหนดไว้ซึ่งเป็นแผนที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดได้เข้ามาช่วยสนับสนุนการ  
 กำหนดแผนให้สอดคล้องกับสาระการปฏิบัติของแผนจังหวัด(เจริญ ผ่องนุ่น.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม  
 2558; จีระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558) โดยขีดความสามารถของท้องถิ่นได้  
 สะท้อนเงื่อนไขความร่วมมือจากประชาชนและหน่วยทหารและภาคส่วนอื่นๆผลให้ท้องถิ่นมี  
 ประสิทธิภาพในการรับมือกับปัญหาในแง่ของการปฏิบัติการ เช่น การจัดตั้งบ้านพี่เลี้ยงในพื้นที่ยากแก่  
 การเข้าถึง ทางเทศบาลได้สร้างนวัตกรรมการแก้ไขปัญหาการกระจายทรัพยากรเพื่อการยังชีพให้แก่  
 ประชาชนที่มักจะถูกและกระจายตัวอย่างไม่ทั่วถึงด้วยการตั้งบ้านพี่เลี้ยงเป็นคลังอาหารและเครื่อง  
 อุปโภคบริโภคและให้อาสาสมัครของพื้นที่ทำหน้าที่ในการเยียวยาดูแลประชาชนผู้ประสบภัย อาทิ  
 ผู้ป่วยเคลื่อนย้ายยาก ประชาชนในพื้นที่ท้ายชุมชนที่ไม่อาจอพยพมาถึงศูนย์อพยพได้ สามารถ  
 ดำรงชีวิตอยู่จนกว่าสถานการณ์อุทกภัยจะจบลง ซึ่งบ้านพี่เลี้ยงจะทำหน้าที่ทั้งดูแลผู้ประสบภัยและ

เป็นแหล่งติดต่อสื่อสารแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างเทศบาลกับประชาชนทำให้ทั้งสองฝ่ายต่างรู้จักห้วงของการทำหน้าที่รักษาตนเองและพื้นที่ของกันและกัน บ้านพี่เลี้ยงจึงนวัตกรรมที่สะท้อนความสามารถของท้องถิ่นในการสร้างความร่วมมือกับประชาชนและสร้างให้ประชาชนมีความสามารถในการช่วยเหลือตนเองและชุมชนตามมาอันจะช่วยลดปัญหาเรื่องความช่วยเหลือในพื้นที่ที่ยากแก่การเข้าถึง(จรัญ ผ่องบุณ.สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2558; จิระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558; ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558) ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนเทศบาลนครหาดใหญ่ที่ว่า “นวัตกรรมใหม่ของเหตุการณ์ในท้องถิ่นเราคิดเองคือ บ้านพี่เลี้ยงเนื่องจากเราเห็นว่าบางจุดที่เราเข้าไม่ถึงทำให้เราตั้งบ้านพี่เลี้ยงในจุดปลายของการส่งทรัพยากร ไปเป็นอับตรงนั้น มีไว้รองรับการอพยพ ไว้คอยพูดคุยสร้างสำนึกให้ประชาชนเสียสละทั้งออกจากบ้านมาเพื่อป้องกันอันตรายและเข้ามาให้ความร่วมมือกับเทศบาล เอาไว้เป็นแหล่งเตือนภัย ติดต่อสื่อสารกับประชาชนไว้ช่วยเหลือผู้ป่วยติดเตียง นี่แหละบ้านพี่เลี้ยงของเรา”(ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558)

สำหรับการปรับตัวของเทศบาลนครปากเกร็ดในการรับมือกับสถานการณ์นั้น ภาวะผู้นำจัดเป็นตัวแปรสำคัญในการปรับการทำงานของเทศบาลให้ทำงานกับตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีการฝึกให้เจ้าพนักงานของเทศบาลปฏิบัติหน้าที่เสียสละเพื่อส่วนรวมโดยมีนายกเทศมนตรีเป็นแบบอย่างในการทำงานกล่าวคือนายกเทศมนตรีจะทำงานตลอด 24 ชั่วโมงเพื่อดูแลการบริหารจัดการทำให้เจ้าหน้าที่จึงปฏิบัติตามแนวทางที่นายกเทศมนตรีได้สร้างเป็นต้นแบบไว้ในทางเดียวกันนายกเทศมนตรีของยังอาศัยภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างให้กับตัวแสดงในระดับจังหวัดสามารถมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลสำหรับการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อีกทั้งนายกเทศมนตรียังยอมรับมติที่ประชุมเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการที่จังหวัดตัดสินใจแม้ว่าจะแตกต่างไปจากข้อเสนอและความต้องการของเทศบาลก็ตาม และหันมาปรับกลยุทธ์การอพยพประชาชนในพื้นที่ประสบภัยแทนอีกทั้งเทศบาลยังใช้กลยุทธ์การดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติการในรูปแบบนวัตกรรมบ้านพี่เลี้ยงและอาศัยการมีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการจากประชาชนเข้ามาร่วมเฝ้าลงแรงทำกิจกรรมที่นำไปสู่รักษาความอยู่รอดของประชาชนในระหว่างการระบายน้ำที่ไหลเชี่ยว(จิระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558; ดิเรกฤทธิ์ ทวะกาญจน์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558; ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558) ซึ่งเรียกว่าเป็นกลยุทธ์การสร้างเครือข่ายเทศบาลจนทำให้การ

ปรับตัวของเทศบาลสามารถรับมือสภาพแวดล้อมที่กีดกันการบริหารของเทศบาลและยังรักษาการปฏิบัติการของเทศบาลไว้ได้จนเหตุการณ์อุทกภัยจบสิ้นลง

### 6.1.3 ภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเทศบาลนครปากเกร็ด

#### ภาวะผู้นำแบบกล้าตัดสินใจ

ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การใช้หลักปฏิบัติการของเทศบาลสำเร็จลุล่วงเนื่องจากสามารถสร้างแรงจูงใจประชาชนในพื้นที่ยอมรับการสั่งการและให้ความร่วมมือดำเนินการจัดการปัญหาเทศบาลอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยปัจจัยที่ทำให้ภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีประสบความสำเร็จในการรักษาหลักปฏิบัติในการบริหารจัดการตลอดสถานการณ์ ได้แก่

1) การปกครองพื้นที่มาอย่างยาวนานของนายกเทศมนตรี นายวิชัย บรรดาศักดิ์ ดำรงตำแหน่งมา 6 สมัยติดต่อกัน โดยมีพัฒนาการการเป็นผู้นำมาจากกำนันประจำสุขาภิบาล มาเป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนครต่อเนื่องเรื่อยมาตลอด (จิระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการทำหน้าที่จนเป็นที่ยอมรับในการดูแลประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งในยุคเหตุการณ์อุทกภัยปี พ.ศ.2538 ซึ่งเป็นปีที่พื้นที่ปากเกร็ดประสบกับปัญหา นายกมีประสบการณ์ในการแก้ไขสถานการณ์จนทำให้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในการนำพาการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย (พนาริ กิมฮู.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556)

2) การรู้จักพื้นที่อย่างละเอียดเพราะอาศัยในพื้นที่และปกครองมานาน จึงสามารถเข้าใจพื้นที่และคาดการณ์วางแผนการบริหารจัดการแต่ละส่วนได้ ดังการให้สัมภาษณ์จากตัวแทนเทศบาลนครปากเกร็ดที่ว่า “นายกเราใช้ประสบการณ์ในการตัดสินใจตัดสินใจปัญหาและเราเคยเผชิญกับปัญหาน้ำท่วมใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2538 มาแล้ว ท่านนายกจะเรียกประชุมช่างในพื้นที่มาตรวจสอบตามคลองที่เป็นทางออกของเจ้าพระยา ท่อระบายน้ำทั้งหมด เราไม่ได้เกี่ยวข้องกับหน่วยอื่น คนที่อยู่ในศูนย์จึงเป็นคนของท้องถิ่นของเรากับภาคประชาชนทั้งหมด”(นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558)

3) กล้าตัดสินใจปฏิเสธการเชื่อมโยงหน่วยงานกับโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวตั้ง การปฏิเสธการให้ความร่วมมือกับโครงสร้างการบริหารจัดการในภาพใหญ่ ได้แก่ ศปก.ส่วนกลาง ศปก.จังหวัด ที่เน้นการควบคุมการปฏิบัติการจากส่วนกลางหลังจากไม่ได้รับการประสานข้อมูล ซึ่งส่งผลดีให้เทศบาลมีอิสระในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการเป็นของตนเอง เช่น กำหนดหลักปฏิบัติการรายวันโดยดุลยพินิจของนายกเทศมนตรีเองภายใต้ข้อมูลที่ทางท้องถิ่นหาได้จากเจ้าหน้าที่ร่วมกับประชาชนอาสาสมัครทำให้การมองเห็นปัญหาจึงตรงประเด็นตามสภาพปัญหาอย่างแท้จริง(นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558; พนาริ กิมฮู.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556)



#### 4) ใช้กลยุทธ์การจูงใจประชาชนให้มีส่วนร่วมมากกว่าการออกคำสั่งบังคับ

นายกเทศมนตรีใช้กลยุทธ์การจูงใจประชาชนให้เข้ามาให้ความร่วมมือเป็นกำลังในการปฏิบัติ หลักปฏิบัติที่ทีมผู้บริหารออกมาตราการรายวัน เช่น กรณีการกำหนดการวางแนวคันกันน้ำเป็นพื้นที่เปียกพื้นที่แห้งนายกสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนในจุดพื้นที่เปียกออกจากพื้นที่ด้วยการลงเจรจาทำความเข้าใจถึงอันตรายและจัดหาที่พักอาศัยชั่วคราวให้กับประชาชนผู้ประสบภัยทำให้ประชาชนมีทางเลือกและจูงใจให้ทางประชาชนยอมรับมาตรการของเทศบาล กรณีการทำงานตัดทรายเป็นตัวอย่างให้ประชาชนในพื้นที่ได้เห็นและเกิดความอยากเข้ามามีส่วนร่วมก่อนที่น้ำจะท่วมมากขึ้น และกรณีการจ่ายเงินช่วยเหลือครัวเรือนละ 2,000 บาทก่อนรับการสนับสนุนจากรัฐบาล กรณีการเปิดกว้างให้ชุมชนใช้สิทธิการบริหารจัดการตนเองโดยนำทรายไปกองไว้ที่วัดเพื่อให้ชุมชนตัดสินใจบริหารจัดการกันตามความต้องการของพื้นที่นั้น เป็นต้น ส่งผลให้ประชาชนเกิดการตระหนักถึงการทำประโยชน์เพื่อส่วนรวมและให้ความร่วมมือกับเทศบาล (พนาริ กิมฮู๋.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556)

ภาวะผู้นำจัดเป็นตัวแปรสำคัญในการปรับการทำงานของเทศบาลให้ทำงานกับตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยมีการฝึกให้เจ้าพนักงานของเทศบาลปฏิบัติหน้าที่เสียสละเพื่อส่วนรวมและเปิดรับการมีส่วนร่วมเป็นค่านิยมจากการกำหนดให้องค์การดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล อีกทั้งเทศบาลยังใช้กลยุทธ์การดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติภารกิจทั้งในทางการตั้งแต่ระยะวางแผนการป้องกันและลดผลกระทบ และอาศัยการมีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการจากประชาชนซึ่งใกล้ชิดกับเทศบาลมาอย่างช้านานเข้ามาร่วมเฝ้าระวังและลงแรงทำกิจกรรมที่นำไปสู่การปกป้องพื้นที่จากปริมาณน้ำ ตลอดจนเทศบาลพยายามตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอาหาร ถูยั้งชีพ และการแพทย์สาธารณสุข ซึ่งเรียกว่าเป็นกลยุทธ์การสร้างพันธมิตรจนทำให้การปรับตัวของเทศบาลสามารถรับมือกับประชาชนในฐานะสภาพแวดล้อมที่กดดันการบริหารของเทศบาล และยังรักษาเป้าหมายการปฏิบัติการของเทศบาลไว้ได้จนเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยคลี่คลายลง ลักษณะและองค์ประกอบเชิงสถาบันของสถาบันเทศบาลนครปากเกร็ดมีการพัฒนาการปฏิบัติการเมื่อเผชิญเหตุการณ์ด้วยภาวะผู้นำของนายกเทศบาลนครปากเกร็ดที่พยายามรักษาการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในพื้นที่โดยสร้างกลยุทธ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดแนวทางการบริหารจัดการมากขึ้น พร้อมกับเน้นย้ำความสำคัญของชุมชนและปลูกจิตสำนึกการรักษาพื้นที่ให้กับประชาชนในพื้นที่ในฐานะเจ้าของผู้เสียภาษีให้กับเทศบาลเพื่อการพัฒนา นอกจากนี้การประสพภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่ยังเป็นตัวแปรสำคัญในการดึงความร่วมมือระหว่างระหว่างเทศบาลกับประชาชนได้

## 6.2 กลยุทธ์การรักษาสถาบันในสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554

จากการศึกษาพบว่าผู้นำท้องถิ่นทั้งสามพื้นที่กรณีศึกษาซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักในพื้นที่สร้างกลยุทธ์เพื่อตอบสนองปัญหาต่างกัน สถานการณ์เพื่อที่จะพยุงรักษาสถาบันการบริหารจัดการให้สามารถตอบสนองปัญหาได้อย่างต่อเนื่องจนการบริหารจัดการสิ้นสุดลง กลยุทธ์การรักษาสถาบันขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนมีลักษณะของระบบราชการทั้งในการประสานความร่วมมือกับตัวแทนทุกฝ่ายและการสร้างระบบการจัดสรรทรัพยากรในพื้นที่ ตรงกันข้ามกับสองพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่สร้างกลยุทธ์แบบธรรมาภิบาลซึ่งมุ่งเน้นการเจรจาเพื่อรักษาความสัมพันธ์ทางการปกครองระหว่างตัวแทนในภาพรวมและอาศัยการปรับตัวขององค์การบริหารจัดการให้ยืดหยุ่นตามสถานการณ์ เช่นเดียวกับเทศบาลนครปากเกร็ดที่มีลักษณะกลยุทธ์แบบสถาบันความร่วมมือที่เน้นการสานสัมพันธ์แบบพันธมิตรกับภาคสังคมในพื้นที่หรือเครือข่ายความสัมพันธ์ไม่เป็นทางการกับตัวแทนภายนอกเพื่อรองรับสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนหลังจากตัดสินใจลดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกับตัวแทนในโครงสร้างส่วนบนลง อย่างไรก็ตามแม้ว่าการสร้างกลยุทธ์ของแต่ละกรณีศึกษาจะแตกต่างกันหากแต่ก็สามารถรักษาสถาบันการบริหารจัดการสถานการณ์ของแต่ละพื้นที่ให้สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่องเช่นกัน

### 6.2.1 กลยุทธ์การรักษาสถาบันในสถานการณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน

#### การรักษาการปฏิบัติตามแผนการบริหารจัดการ

เนื่องจากโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ประสบภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัดลพบุรีมีลักษณะการดำเนินการตามแผนการบริหารจัดการที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เริ่มต้นจากการมองว่าแผนการบริหารจัดการเป็นส่วนสำคัญให้การทำหน้าที่ของโครงสร้างการบริหารจัดการและหน่วยงานหลักมีการรับรองการปฏิบัติโดยกฎหมายซึ่งทำให้หน่วยงานเกิดความชัดเจนในการปฏิบัติและความชอบธรรมในการใช้อำนาจมากขึ้นซึ่งหากไม่มีกฎหมายฉบับนี้การดำเนินงานของหน่วยงานหลักจะไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพในมุมมองของนักปฏิบัติ (ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559)

#### การดำเนินงานตามสายการบังคับบัญชา

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติได้กำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการโดยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างระดับ

ความรุนแรงของภัยกับผู้รับผิดชอบไว้เป็นลำดับชั้น โดยเช่นในกรณีของพื้นที่จังหวัดลพบุรีโครงสร้างการบริหารจัดการภัยจะแบ่งออกเป็นสองชั้นคือ จังหวัดเป็นชั้นบน และท้องถิ่นเป็นชั้นล่าง องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเป็นท้องถิ่นขนาดเล็กถูกกำหนดให้สถาบันแรกในการจัดการกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย จากนั้นจึงขยายการดำเนินการมาที่อำเภอและจังหวัดตามลำดับ การรักษาความเป็นลำดับชั้นของการปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการแก้ไขปัญหาตามแผนการบริหารจัดการ พิจารณาได้จากการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานเพื่อช่วยเหลือประชาชน ทางองค์การบริหารส่วนตำบลตัดสินใจเลือกที่จะรอกการประกาศให้พื้นที่เขาสมอคอนเป็นเขตภัยพิบัติก่อนที่จะเบิกจ่ายงบประมาณมาเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ตนตามลำดับชั้นคือส่งคำขอให้ประกาศภัยผ่านทางอำเภอทำวุ้นเพื่อส่งให้จังหวัดพิจารณาและประกาศ แล้วจึงค่อยดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณของตน การรักษาลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาของโครงสร้างการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ลพบุรีได้สะท้อนการรักษาการปฏิบัติงานตามระบบราชการอย่างชัดเจนและเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติการล่าช้าจากการรอกการเบิกงบประมาณ(นายเกษม ประภากร. สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559)

#### การประสานงานแบบเป็นทางการด้วยลายลักษณ์ควบคู่กับความไม่เป็นทางการ

นอกจากนี้ทางองค์การบริหารส่วนตำบลยังรักษาความเป็นทางการในการประสานงานกับจังหวัดเรื่องการขอลำเลียงทรัพยากร ดังจะเห็นได้จากการทำหนังสือราชการเพื่อประสานขอทรัพยากรตามจากการประสานงานทางโทรศัพท์ทำให้การประสานงานกับทางจังหวัด(สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรี)เกิดความสะดวกในการส่งมอบทรัพยากร ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรีที่ว่า “การสื่อสารประสานงานกับหน่วยงานและชาวบ้านมีทุกรูปแบบทั้ง ปากต่อปาก โทรศัพท์ การส่งข้อมูลทุกช่องทางเพื่อรับความต้องการของประชาชน จะมีเส้นทางการประสานงานส่งต่อจากจังหวัด ไปอำเภอ ไปชุมชน แล้วย้อนกลับ ตลอดทาง รวมถึงการตรวจตราพื้นที่”(ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) และตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน ที่ว่า “กระบวนการเราทำงานครบ แต่เราใช้การข้ามขั้นตอนบ้างเพื่อความรวดเร็วและสะดวกกว่าเช่น เราต้องการประสานทรัพยากรกับปภ.เราก็ยกหูคุยกันและก็ทำหนังสือตามมา คือเราทำทั้งสองส่วนเพื่อรองรับการทำหน้าที่ของเรา”(นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559) ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรีที่ว่า “การสื่อสารประสานงานกับหน่วยงานและชาวบ้านมีทุก

รูปแบบทั้ง ปากต่อปาก โทรศัพท การส่งข้อมูลทุกช่องทางเพื่อรับความต้องการของประชาชน จะมีเส้นทางประสานงานส่งต่อจากจังหวัด ไปอำเภอ ไปชุมชน แล้วย้อนกลับ ตลอดทาง รวมถึงการตรวจตราพื้นที่”(ประสงค์ กล่ำชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559)

### การใช้กฎหมายในการรักษาความเป็นระเบียบในสถานการณ์

ขณะที่สถานการณ์ดำเนินไปนั้น ความโกลาหลและความสับสนของปัญหาเริ่มขึ้นจากความไม่เป็นระบบในการจัดการให้ความช่วยเหลือประชาชนในช่วงต้น ทางจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดจึงกำหนดให้มีการเพิ่มโทษกับประชาชนผู้ลักลอบขโมยทรัพย์สินของผู้อื่นเพื่อลดปัญหาดังกล่าวลง ซึ่งทางองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนได้นำข้อกำหนดดังกล่าวมาใช้เพื่อควบคุมประชาชนในพื้นที่เช่นเดียวกันเพื่อความเป็นระเบียบส่งผลให้ปัญหาเรื่องของการลักขโมยในพื้นที่จึงไม่เกิดขึ้นเป็นปัญหาแทรกซ้อนแต่อย่างใด ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรีที่ว่า “ช่วงก่อนเกิดภัยมีความสงบเรียบร้อยในการบริหารจัดการเพราะท่านผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิ่มโทษให้กับผู้ทำผิด และตำรวจของเราทำงานดีมากตรวจตราเข้ม ทำให้การสวมสิทธิ์ การขโมยต่างๆไม่เกิดขึ้นในพื้นที่”(ประสงค์ กล่ำชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559)

### ท้องถิ่นและประชาชนเป็นผู้รับมากกว่าเป็นผู้ให้

การบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่เขาสมอคอน องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นท้องถิ่นขนาดเล็กนั้นเล่นในบทบาทของผู้รับมากกว่าการเป็นผู้ให้กับโครงสร้างการบริหารจัดการในภาพรวม เนื่องจากท้องถิ่นและประชาชนขาดทรัพยากรที่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหา ทำให้ความสามารถของท้องถิ่นจึงเป็นเพียงการอาศัยประสบการณ์ในการคาดการณ์สถานการณ์เพื่อปรับตัวและรองรับทรัพยากรจากทางจังหวัดมาสนับสนุนการดำรงชีวิตมากกว่าจะร่วมเป็นทีมการตัดสินใจในโครงสร้างการบริหารจัดการภาพรวมของจังหวัด (นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559; ประสงค์ กล่ำชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) ทำให้บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนจึงสะท้อนการเป็นผู้รับมากกว่าที่จะเป็นผู้ให้กับโครงสร้างการบริหารจัดการ

### การเคารพและให้ความสำคัญกับผู้บังคับบัญชาในโครงสร้างการบริหารจัดการปัญหา

ในสถานการณ์ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนราชการต่างให้ความเคารพและเชื่อมั่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้นำการบริหารจัดการ ดังจะพิจารณาได้จากการกล่าวถึงความสามารถในการระดมทรัพยากรของผู้ว่าราชการจังหวัดจากหน่วยงานทั้งภายนอกและภายใน เช่น ศูนย์เขตทหาร เป็นต้น และการลงพื้นที่เพื่อดำเนินการตัดสินใจตอบสนองสถานการณ์ ส่งผลให้พื้นที่ตัวแสดงหลักในการบริหารจัดการปัญหาเกิดสภาพการยอมตามและเคารพต่อภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชาและ

ส่งผลให้ทิศทางของการปฏิบัติการทั้งจังหวัดจึงเป็นไปในทางเดียวกันตามที่ผู้นำบัญชาการสถานการณ์ รวมถึงการทำหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงาน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ว่า “ศูนย์ ปภ.เขต (ชัยนาท ลพบุรี อ่างทอง สิงห์บุรี) เข้ามาช่วย ปภ.ลพบุรีเยอะมาก ส่งทรัพยากรมาเยอะ เพราะท่านผู้ว่าราชการจังหวัดของเรา เป็นบารมีของท่าน อย่างนายกลงมาในพื้นที่ก็ยิ่งดีเพราะช่วยเสริมอำนาจให้ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดของเราด้วยซ้ำ และ ทรัพยากรก็หลังไหลตามมามาก และในทางนายกรัฐมนตรียิ่งก็ได้เป็นสภาพพื้นที่ที่จริงและเห็นความ กระตือรือร้นในการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด” (ถุขณณ์ สงวนประเสริฐ.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559.) ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ว่า “ท่านผู้ว่าราชการ จังหวัดของเรามองการณ์ไกล ท่านสั่งศูนย์เขตให้ส่งทรัพยากรมาลพบุรีตั้งแต่น้ำยังไม่ถึงภัยเลยทุกคนก็ใช้ทรัพยากรแต่อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดของเราจริงๆเพราะพูดตรงๆระบบทรัพยากรก็ อยู่ที่มือใครยาวสาวได้สาวเอาอย่างนั้นดีกว่า ผู้ว่าของเราแทบไม่นอนดีสี่เราเห็นท่านแล้ว เราเป็น เจ้าหน้าที่เราก็มีแรงใจทำงานมากขึ้น นี่เรียกว่าขวัญและกำลังใจ”(ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) และตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน ที่ว่า “ผู้ว่าฯ ตรวจงานด้วยการลง พื้นที่เอารถลุยดูแทบทุกวัน ทั้งวันทั้งคืน” (ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559) “เดิมเรา ป้องกันโดย อบต. เราก็ทำ แต่พอเรารู้ว่าประตูน้ำบางโคมศรีพัง เรารู้แล้วว่าเราป้องกันไม่ได้เพราะ เรามีประสบการณ์ปี 2538 เราก็ปรับตัว คือผู้ว่าราชการจังหวัดโทรมาบอกก่อนเลยว่า ท่านนายกฯ ทุกคนรู้ทันทีเลยว่าน้ำท่วมแน่” (ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2559)

#### การวางแผนการปฏิบัติการร่วมกับหน่วยทหารในการบัญชาการสถานการณ์

การบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดลพบุรีทั้งหมดเกิดขึ้นโดยการหารือร่วมกันระหว่างจังหวัดกับ หน่วยบัญชาการสงครามพิเศษ ซึ่งจังหวัดได้พึ่งพาอาศัยทรัพยากรของฝ่ายทหารได้แก่ เครื่องมือ รถ GMC กำลังทหาร เป็นต้น และแลกเปลี่ยนทรัพยากรบางประเภทที่ทางทหารขาดแคลนเช่นน้ำมัน อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการพื้นที่โดยทหารจะสร้างระบบควบคุมพื้นที่ที่ยั่งยืนโดยหน่วยทหารจะ กระจายตัวเพื่อไปประจำการกันในแต่ละส่วน ซึ่งวิธีการของทหารในการจัดการประชาชนมีลักษณะ ของการบังคับตัวอย่างเช่น การส่งข้อมูลให้กับประชาชนในพื้นที่ทราบถึงสถานการณ์และปฏิบัติทหาร จะใช้เครื่องบินกระจายเสียงทำหน้าที่โปรยข้อมูลแก่ประชาชนเข้าถึงได้ทุกคนซึ่งประชาชนในพื้นที่จะ การทำงานของทหารแม้จะมีการควบคุมพฤติกรรมก็ตามเนื่องจากพื้นที่ทั้งจังหวัดเป็นฐานที่ตั้งของ ทหาร มีการปลูกฝังความเข้าใจเกี่ยวกับทหารอย่างหนักแน่นในพื้นที่ ทำให้การควบคุมพื้นที่โดยทหาร

จึงสร้างความเป็นระเบียบได้และยังได้รับการยอมรับจากประชาชนด้วยเหตุผลของการเป็นตัวแสดงหลักในการปลูกฝังวัฒนธรรมควบคุมดูแลประชาชนนั่นเอง

ดังคำสัมภาษณ์ตัวแทนหน่วยบัญชาการสงครามพิเศษที่ว่า “หน่วยบัญชาการสงครามพิเศษ มาเชื่อมกับท่านผู้ว่าราชการจังหวัด ท่านมองเห็นศักยภาพของทหารคือ มีคน มีรถขนาดใหญ่ เราก็เลยให้สนศ. ตั้งศูนย์บัญชาการขึ้นด้วย ร่วมกับทหารปืนใหญ่ ทหารอากาศ แบ่งมอบพื้นที่ให้กับหน่วยงานย่อยในสังกัดรับผิดชอบการดูแลพื้นที่ไป” “สำหรับการสร้างอุดมการณ์ในพื้นที่ ทหารทำสปอตวิทยุสร้างความเข้าใจ ทหารอากาศเอาเครื่องบินขึ้นกระจายเสียง คือวิธีของทหารอากาศมันเป็นการบังคับยังเิงชาวบ้านก็ต้องได้ยินเลย ส่วนวิทยุถ้าชาวบ้านไม่เปิดก็ไม่ได้ยิน ข้อมูลจะมีทั้งจังหวัดและทั้งข้อมูลของเราด้วย เราใช้เครื่องของทหารบก พื้นที่จังหวัดกับประชาชนกับทหาร ฟังพาอาศัยกันตลอด” “สำหรับการสร้างอุดมการณ์ในพื้นที่ ทหารทำสปอตวิทยุสร้างความเข้าใจ ทหารอากาศเอาเครื่องบินขึ้นกระจายเสียง คือวิธีของทหารอากาศมันเป็นการบังคับยังเิงชาวบ้านก็ต้องได้ยินเลย ส่วนวิทยุถ้าชาวบ้านไม่เปิดก็ไม่ได้ยิน ข้อมูลจะมีทั้งจังหวัดและทั้งข้อมูลของเราด้วย เราใช้เครื่องของทหารบก พื้นที่จังหวัดกับประชาชนกับทหาร ฟังพาอาศัยกันตลอด”(วิทยา กาญจนพัฒน์. พันเอก. สัมภาษณ์, 5 มี.ค.2559) คำสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ว่า “ทหารมาอยู่ประจำในพื้นที่ มาคอยช่วยเหลือชาวบ้านทุกอย่าง เช่น ลอยเรือ กำลั้งพลขนของ”(นายเกษม ประภากร. สัมภาษณ์. 12 มีนาคม 2559)

ความเป็นสถาบันขององค์การขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนอยู่ที่การรักษาความสัมพันธ์กับโครงสร้างส่วนบนเพื่อให้ท้องถิ่นได้รับทรัพยากรในการช่วยเหลือประชาชนของตนในพื้นที่ด้วยการคงความเป็นระบบ ส่งผลให้ความยั่งยืนของรูปแบบการบริหารจัดการของ อบต.เขาสมอคอนจึงอยู่ที่การรักษาความสัมพันธ์กับโครงสร้างส่วนบนด้วยการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ส่วนบนกำหนด ซึ่ง อบต.เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีความเป็นอิสระต่ำ ทำให้ความสามารถในการพึ่งพาโครงสร้างส่วนบนจึงมีความสำคัญ โดยที่ อบต.พยายามรักษาความสัมพันธ์ดังกล่าวด้วยการรักษาความเป็นระบบราชการในการประสานกับจังหวัด เช่น การใช้ความเป็นลายลักษณ์อักษรในการประสานงาน การใช้ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรแบบยุติธรรม การยอมรับความช่วยเหลือจากหน่วยทหารตามที่จังหวัดจัดสรรให้ซึ่งมีลักษณะของการควบคุมสั่งการ การทำหน้าที่รายงานสถานการณ์ในพื้นที่ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับขั้น(Agranoff & McGuire, 2003, pp. 56-58; Shafritz Jr, 2000) เป็นต้น ประกอบกับการตื่นตัวของประชาชนในพื้นที่ในการลุกขึ้นมาให้ความ

ร่วมมือกันเองในการปกป้องและบริหารจัดการตนเองให้สามารถอยู่รอดได้จนเหตุการณ์อุทกภัยผ่านพ้นไป ความเป็นสถาบันในลักษณะนี้จึงเป็นการใช้กลยุทธ์การรักษาความเป็นระบบราชการเพื่อเชื่อมโยงกับโครงสร้างที่องค์การบริหารส่วนตำบลพึงพาเพื่อความอยู่รอดของพื้นที่

## 6.2.2 กลยุทธ์การรักษาสถาบันในสถานการณ์ของเทศบาลนครหาดใหญ่

### ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง – ส่วนภูมิภาค – ส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างสามหน่วยการปกครองเป็นไปตามโครงสร้างการบริหารจัดการที่แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนด กล่าวคือการทำเนิการบริหารจัดการเริ่มต้นขึ้นโดยท้องถิ่นเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์จากการรับทราบสภาพปัญหาจากภายนอกพื้นที่และจากภายในพื้นที่เทศบาลเอง จากนั้นทางจังหวัดก็ได้ตั้งกองอำนวยการเพื่อเตรียมพร้อมสนับสนุนการทำหน้าที่ของเทศบาลในแง่ของการส่งทีมช่วยสนับสนุนการตัดสินใจมาร่วมประเมินสถานการณ์ ซึ่งในระยะขณะเกิดภัยทางจังหวัดและท้องถิ่นประสานการตัดสินใจร่วมกันในรูปของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ(จิระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558; ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558) และฝ่ายเทศบาลก็ทำหน้าที่ปฏิบัติการตามการกำกับของจังหวัด และส่วนกลาง(รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ถาวร เสนเนียม)ยังได้ลงพื้นที่มายังศูนย์ปภ.เขตและร่วมช่วยเหลือหาดใหญ่ในแง่ของเป็นตัวช่วยระดมช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยให้กับพื้นที่สงขลาโดยเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการศูนย์ประสานการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยพื้นที่ภาคใต้ส่วนหน้า(สงขลา, 2553) ทำให้การประสานงานและการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกันทางการบริหารจัดการค่อยข้างทำได้สะดวก อีกทั้งการรับรู้ปัญหาของแต่ละฝ่ายจะเข้าใจข้อเท็จจริงของสถานการณ์มากขึ้นจึงทำให้หลักปฏิบัติที่กำหนดเพื่อบริหารจัดการจึงยังรักษามุมมองต่อปัญหาและนำไปสู่การสร้างหลักปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับได้ (จิระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558; ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558)

### การตั้งหน่วยวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ

การตั้งหน่วยวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจในสถานการณ์เป็นตัวอย่างของการเตรียมพร้อมด้านประสิทธิภาพของการบริหารจัดการแบบหนึ่ง จังหวัดสงขลาได้สร้างหน่วยการวิเคราะห์ขึ้นในรูปของคณะทำงานด้านวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์น้ำ และประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนภัยจากอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม ประจำปี 2553 ขึ้น เพื่อวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์น้ำ

และประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนข้อมูลสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดตามความเห็นชอบของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา("คำสั่งกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาที่ 2725/2553 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการด้านการวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์น้ำและการประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนภัยจากอุทกภัย วาตภัย และดินถล่มจังหวัดสงขลาประจำปี 2553. และหนังสือราชการที่ สข 0034/ว4568 เรื่องขอเชิญประชุม ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2553. ") ซึ่งเป็นตัวแทนที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาทั้งในด้านการครอบครองทรัพยากรเกี่ยวกับข้อมูลน้ำและพื้นที่ประสบภัยแม้ว่าจะไม่สามารถดำเนินการได้ทันในระยะก่อนเกิดภัย หากแต่เมื่อพื้นที่ขนาดใหญ่ประสบปัญหาอุทกภัยขึ้น คณะทำงานนี้ได้เข้าช่วยสนับสนุนการตัดสินใจของจังหวัดในการดำเนินการแก้ไขปัญหาอุทกภัยร่วมกับเทศบาลตลอดสถานการณ์ ส่งผลให้การตัดสินใจดำเนินการจึงครอบคลุมมิติทางด้านประสิทธิภาพเชิงเทคนิคจากคณะทำงานและมิติด้านชุมชนจากตัวแทนของเทศบาลรวมถึงความสามารถในการคำนวณการบริหารจัดการทรัพยากรโดยจังหวัดจึงทำให้การบริหารจัดการพื้นที่ขนาดใหญ่จึงเป็นหลักปฏิบัติการที่สามารถตอบสนองทั้งความต้องการของปัญหาและช่วยให้ท้องถิ่นสามารถจัดการกับสถานการณ์ได้อย่างเช่นการสร้างความน่าเชื่อถือในพื้นที่เกี่ยวกับตัดสินใจบริหารจัดการ(เมื่อข้อมูลทางโซเชียลเน็ตเวิร์คเริ่มเยอะและไม่มีความเป็นเอกภาพด้านข้อมูล)แม้ว่าท้องถิ่นจะมองวิธีการแก้ปัญหาแตกต่างกันบ้างก็ตาม (ดิเรกฤทธิ์ ทวะกาญจน์.สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2558; ไพร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558)

### **ความยืดหยุ่นและการปรับตัวของเทศบาลในการปฏิบัติการ**

สำหรับการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ของการปฏิบัติการ เทศบาลนครหาดใหญ่มีการปรับตัวอยู่หลายเหตุการณ์ เช่น การปรับตัวรับมือกับปัญหาน้ำท่วมหลังจากการตัดสินใจเปิดประตูระบายน้ำที่ละบาน (คลองอู่ตะเภาตามด้วยคลองระบายน้ำที่ 1) ซึ่งทำให้พื้นที่ขนาดใหญ่เจอกับปัญหาน้ำล้นตลิ่งที่ไหลแรงและรวดเร็ว เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนี้เทศบาลได้ปรับการรับมือสถานการณ์ด้วยการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยซึ่งทีมงานในสถานการณ์ของเทศบาลทำงานได้อย่างรวดเร็วจนทำให้สามารถอพยพประชาชนได้ทันและรอดชีวิต นอกจากนี้การให้ความช่วยเหลือประชาชนอย่างเช่นบ้านพี่เลี้ยงซึ่งการตัดสินใจไม่รอรับความช่วยเหลือจากส่วนกลางสามารถดำเนินการได้เพราะเทศบาลเป็นท้องถิ่นที่มีทรัพยากรเป็นของตนเองในระดับหนึ่งและมีความเข้าใจเรื่องระบบราชการการเบิกจ่ายที่มากพอทำให้การใช้จ่ายจึงทำได้รวดเร็วตอบสนองปัญหาได้ทันท่วงทีแต่ทั้งนี้การปรับตัวเรื่อง



นี้ของเทศบาลได้ทำให้ทางเทศบาลประสบปัญหาด้านการพัฒนาในระดับหนึ่ง เนื่องจากสูญเสียงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการในปัญหานี้ (ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558)

ความเป็นสถาบันขององค์กรนั้น เทศบาลนครหาดใหญ่มีการพัฒนาการปฏิบัติการเมื่อครั้งเผชิญเหตุการณ์และพยายามรักษาการมีส่วนร่วมของทุกหน่วยงานและภาคประชาชนในพื้นที่ โดยทางผู้นำของเทศบาลได้พยายามเน้นย้ำความสำคัญของชุมชนและปลุกจิตให้กับเทศบาลเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อการรักษาพื้นที่ให้กับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของผู้เสียภาษีบำรุงและพัฒนาท้องถิ่นและผู้ให้อำนาจฝ่ายบริหารเข้ามาทำหน้าที่ดูแลประชาชน อีกทั้งการตระหนักถึงความจำกัดด้านทรัพยากรของเทศบาลยังเป็นส่วนสำคัญในการยืนหยัดรักษาการปฏิบัติการตามที่จังหวัดกำหนด (ไพโร พัฒโน. สัมภาษณ์, วันที่ 17 ธันวาคม 2558) ส่งผลให้ความยั่งยืนของรูปแบบการบริหารจัดการของเทศบาลมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนในความร่วมมือทั้งจากรัฐและประชาชนได้ เทศบาลนครหาดใหญ่มีการพัฒนาการปฏิบัติการเมื่อครั้งเผชิญเหตุการณ์และพยายามรักษาการมีส่วนร่วมของทุกหน่วยงานและการทำความเข้าใจกับภาคประชาชนในพื้นที่เพื่อชักนำการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ โดยทางผู้นำของเทศบาลได้พยายามเน้นย้ำความสำคัญของชุมชน และปลุกจิตสำนึกเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อการรักษาพื้นที่ให้กับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของผู้เสียภาษีบำรุงและพัฒนาท้องถิ่นและผู้ให้อำนาจฝ่ายบริหารเข้ามาทำหน้าที่ดูแลประชาชน ส่งผลให้ความยั่งยืนของรูปแบบการบริหารจัดการของเทศบาลมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนในความร่วมมือทั้งจากรัฐและประชาชนได้

### 6.2.3 กลยุทธ์การรักษาสถาบันในสถานการณ์ของเทศบาลนครปากเกร็ด

ในสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย เทศบาลนครปากเกร็ดได้ออกแบบกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการและสามารถนำพารูปแบบการปฏิบัติการดังกล่าวให้ดำเนินไปได้จนสถานการณ์สิ้นสุดลง กลยุทธ์ทางการบริหารจัดการส่วนใหญ่เป็นการสร้างเพื่อพยายามทำให้เกิดความร่วมมือและความพร้อมทางด้านทรัพยากรจากพื้นที่ท้องถิ่นเอง การปรับตัวของเทศบาลนครปากเกร็ดในสถานการณ์อุทกภัยมีการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงด้านจำนวนทรัพยากรทางการบริหารจัดการหลังจากปฏิเสธร่วมอยู่ในโครงสร้างการบริหารจัดการของ ศปภ. ทำให้การปฏิบัติการของเทศบาลจึงต้องปรับแนวทางการบริหารจัดการให้เป็นไปตามทรัพยากรและสถานการณ์รายวันมากขึ้น ซึ่งการปรับตัวของหลักปฏิบัติได้พยายามเน้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกภารกิจ เช่น การส่งข่าวระดับน้ำท่าตาม

ความรู้ของอาสาสมัครมีประสบการณ์เกี่ยวกับการมองเห็นสถานการณ์น้ำเพื่อสร้างเป็นหลักการบริหารจัดการรับมือกับสถานการณ์ (นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) อีกทั้งการทำหน้าที่บริหารจัดการปัญหาดังกล่าวของเทศบาลยังมีอุปสรรคเกิดขึ้นจากความขัดแย้งจากการไม่ยอมให้ความร่วมมือของประชาชนผู้ประสบภัยบางส่วนภายในเทศบาล อาทิ ประชาชนบริเวณพื้นที่เป็ยกริมแม่น้ำเจ้าพระยา (ประเสริฐ ภิณโณรัตน์โชติ, 22 มกราคม 2556) และประชาชนริมพังกันน้ำเลียบบคลองประปาฝั่งที่ติดต่อกับเขตดอนเมือง(นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) ทรัพยากรในสถานการณ์และความขัดแย้งจึงเป็นสาเหตุสำคัญในการผลักดันให้เทศบาลนครปากเกร็ดปรับตัวเพื่อรักษาการปฏิบัติตามหลักปฏิบัติที่สร้างขึ้น ทางเทศบาลได้อาศัยวิธีการที่หลากหลายในการทำให้ประชาชนในพื้นที่ยอมให้ความร่วมมือกับหลักปฏิบัติที่กำหนดขึ้น ได้แก่

#### กลยุทธ์การสร้างศัตรูเป็นมิตร

เทศบาลได้ผูกโยงตัวแทนชุมชนเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับเทศบาลในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารจัดการชุมชนตั้งแต่ในภาวะปกติทำให้เมื่อเข้าสู่การเผชิญกับปัญหาอุทกภัยเทศบาลจึงอาศัยเครือข่ายชุมชนทั้ง 63 ชุมชนช่วยกันระดมอาสาสมัครและเครื่องมือจำเป็นที่จะสามารถช่วยเหลือในการบริหารจัดการได้ เช่น เรือ อาหาร น้ำ เครื่องมือตัดทราย เป็นต้น ซึ่งตัวแทนชุมชนจะทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงของเทศบาลให้การแจ้งข้อมูลข่าวสารและเจรจาเรียกร้องการมีส่วนร่วมจากกลุ่มมวลชนในชุมชนของตน แต่ทั้งนี้การแบ่งพื้นที่เป็ยกพื้นที่แห่งของเทศบาลก็ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นเช่น พื้นที่เป็ยกอย่างชุมชนบางพุดสามัคคี ซึ่งเป็นพื้นที่ประสบภัยหนักก็แสดงการปฏิเสธการให้ความร่วมมือด้วยการยอมให้น้ำเข้าพื้นที่บ้านเรือนของตน แต่ทางเทศบาลก็ใช้วิธีการออกค่าเช่าและพูดคุยให้เห็นถึงอันตรายของการอาศัยอยู่ในบ้านต่อเนื่องจากพื้นที่บ้านเรือนบริเวณนั้นเป็นพื้นที่ท่วมเต็มพื้นที่ ทำให้ประชาชนที่รู้สึกกดดันกับสภาพปัญหามีทางเลือกในการเผชิญสถานการณ์มากขึ้น จนนำไปสู่การปรับทัศนคติต่อหลักปฏิบัติและการให้ความร่วมมือต่อมา(นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558; ประเสริฐ ภิณโณรัตน์โชติ, 22 มกราคม 2556) เทศบาลนครปากเกร็ดกำหนดโครงสร้างจัดตั้งมวลชนที่เรียกว่า คณะกรรมการชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกับประชาชน”(พนาริ กิมฮู.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556) และ“การดึงคนออกมาจากชุมชนเราจะใช้ประธานชุมชนดึงคนออกมาประกอบกับที่เราทำงานจนทุกฝ่ายเห็นเป็นที่ประจักษ์ ทั้ง 63 ชุมชนก็ออกมาช่วยกันหมดเพราะแนวกันน้ำเรากันอยู่เขาก็มีส่วนร่วมในตรงนี้ ไม่เพียงเท่านั้นนอกพื้นที่เขตเทศบาลก็ยังมาช่วยเมื่อทราบข่าวเพราะว่ากันน้ำได้ สื่อก็จะออกข่าว แคมตลาดของเทศบาลเป็น

แหล่งที่ทุกฝ่ายเข้าถึงได้ทำให้ทรัพยากรพร้อม”(นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) เช่นเดียวกับคำสัมภาษณ์จากตัวแทนประชาชนที่ว่า “ความร่วมมือระหว่าง ทน.ปากเกร็ด กับ ประชาชนในพื้นที่ก็ต้องพึ่งพาอาศัยกันสูงเพราะชุมชนมีคน ส่วนเทศบาลมีของเครื่องมือและ งบประมาณ ซึ่งทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันและใช้ความสามัคคีถึงสามารถผ่านไปได้โดยเฉพาะประชาชน ร่วมกันทำกบวัดโดยพระเป็นตัวแทนที่เริ่มและร่วมทำความเข้าใจให้กับประชาชนยอมให้ความร่วมมือ และไกล่เกลี่ยความขัดแย้งให้ตลอดสถานการณ์”(พระครูกิตติเขมาภิรม.สัมภาษณ์, 16 มกราคม 2556 ) และคำสัมภาษณ์จากตัวแทนประชาชนที่ว่า “แต่ในบางพื้นที่ก็เฝ้าไม่ได้เพราะเป็นบ้านส่วนตัวของ ประชาชนที่บางคนไม่ยอมให้เข้าจนกระทั่งพื้นที่ประสบกับสถานการณ์วิกฤติจากประชาชนบางส่วนถึง กระสอบทรายออกให้น้ำเข้าท่วมพื้นที่ทำให้น้ำท่วมทั่วทั้งพื้นที่เพราะพนังรั่ว ทางเทศบาลนครปาก เกร็ดจึงเน้นกระชับพื้นที่ตึงกันน้ำจากตรงจุดเกิดเหตุและเทศบาลนครปากเกร็ดจึงทำหน้าที่ทั้ง ป้องกันและช่วยเหลือประชาชนพื้นที่ในด้านสาธารณูปโภคทั้งหมด”(ประเสริฐ ภิณโณรัตน์โชติ, 22 มกราคม 2556)

#### การลอบโยนจิตใจให้ประชาชน

ในช่วงสถานการณ์เทศบาลได้กังวลเรื่องการตื่นตระหนกของประชาชนในพื้นที่และอาจ นำไปสู่การปฏิเสธการรับหลักปฏิบัติของเทศบาลจึงได้มีการผลิตชุดการลอบโยนจิตใจประชาชนด้วย การเปิดเพลงเสียงตามสายเช่นเปิดเพลงสบายๆ ของเบิร์ด ธงไชย แมคอินไตย์ และประกาศแก้ข่าวลือ ที่มาจากจากสถานการณ์อีกทั้งยังใช้ฝ่ายวิชาการของเราออกประกาศข้อมูลสถานการณ์ปัญหาอุทกภัย ในพื้นที่โดยตลอดเพื่อลดความตื่นตระหนกและสร้างความเชื่อมั่นต่อองค์กรของประชาชน(นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558; พนารี กิมฮู.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556) ดังคำสัมภาษณ์ จากตัวแทนเทศบาลนครปากเกร็ดที่ว่า “ในช่วงสถานการณ์เรามีการผลิตชุดการจัดการประชาชนด้วย การเปิดเพลงในสถานการณ์เช่นเปิดเพลงสบายๆ ของพี่เบิร์ด และเราแก้ข่าวลือ ที่มาจากสถานการณ์ โดยตลอด และเราใช้ฝ่ายวิชาการของเราออกประกาศตลอด ประชาชนก็เชื่อองค์กรเราด้วย”(นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558)

#### การปลุกวิสัยทัศน์ที่อิงหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครปากเกร็ด

การปลุกวิสัยทัศน์ที่อิงหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครปากเกร็ด ขึ้นเพื่อกระตุ้นความ กระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบต่อประชาชนและเน้นการมีส่วนร่วม ความโปร่งใสในการ ปฏิบัติงาน(นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) ดังจะเห็นได้จากการให้ข้อมูลของ

ตัวแทนเทศบาลทั้งสองที่เน้นย้ำถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมระหว่างเทศบาลกับประชาชน กล่าวได้ว่าเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการ ได้รับรางวัลด้านสันติสุขและสมานฉันท์ในการบริหารจัดการน้ำท่วม จากสถาบันพระปกเกล้าเพราะหน่วยงานใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการน้ำท่วมโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย ประชาชนในการบริหารจัดการในที่นี้เป็นเครือข่ายชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยเทศบาลปากเกร็ด เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นต่อการจัดการพื้นที่(พนาริ กิมฮู๋.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556) ขณะที่ตัวแทนเทศบาลนครปากเกร็ดอีกคนหนึ่งได้ให้สัมภาษณ์ว่า “วิสัยทัศน์ พันธกิจ การบริหารบ้านเมืองที่ดีก็เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของเราตลอด องค์กรเราผลักดันสิ่งนี้ในนักปฏิบัติ”(นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558)

#### การอาศัยผู้นำทางจิตใจของชุมชนนำการปรับตัวของสังคมในพื้นที่เพื่อต่อสู้กับปัญหา

เมื่อทางเทศบาลได้กำหนดใช้แผนฉุกเฉินแล้วก็ได้ให้ทางชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยวางทรัพยากรไว้ที่วัดให้พระสงฆ์เป็นผู้ดูแลและกำกับการบริหารจัดการทราย ทำให้การใช้ทรายจึงเกิดความหวั่นเกรงต่อการกระทบส่วนรวมมากขึ้น(พนาริ กิมฮู๋.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556) สำหรับกลยุทธ์ความร่วมมือของประชาชนอีกประการหนึ่ง คือ เรื่องทรายใช้กลยุทธ์ให้วัด ดูแลเพราะศรัทธาความเชื่อของประชาชนที่มีต่อพระ ให้พระเป็นผู้ดูแลบิดบาตขอนิมนต์ทรายไว้ เช่น วัดหงส์ทอง ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรายซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญในการจัดการรับมือกับปัญหา(พนาริ กิมฮู๋.สัมภาษณ์ 16 มกราคม 2556) และคำสัมภาษณ์จากตัวแทนประชาชนที่ว่า “ความร่วมมือระหว่างวัดกับชุมชนมีลักษณะของการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าคือปัญหามาอย่างไร ก็ดำเนินการไปอย่างนั้นและวัดกับชุมชนก็ร่วมมือช่วยเหลือกันไป ส่วน ทน.ปากเกร็ด ให้งบประมาณกับวางทรายอย่างเดียว วัดกับชุมชนก็เฝ้าระวังกันเอง เรียงกระสอบกันเองเพื่อรักษาพื้นที่นี้ให้แห้งไว้เป็นที่สาธารณะดูแลประชาชนในชุมชน”(ประเสริฐ ภิญโญรัตน์โชติ, 22 มกราคม 2556)

#### การยอมสละทรัพยากรบางส่วนเพื่อประนีประนอมปัญหาความขัดแย้ง

กรณีของความขัดแย้งระหว่างพื้นที่ปากเกร็ดและดอนเมือง ตัวแสดงจากฝั่งดอนเมืองซึ่งมีเขตการปกครองท้องถิ่นติดต่อกับเทศบาลนครปากเกร็ดซึ่งรับผลกระทบการที่กำหนดให้เส้นทางระบายน้ำลงสู่คลองประปาและไหลผ่านเพื่อระบายน้ำลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยานั้น พื้นที่ระหว่างปากเกร็ดกับ

ดอนเมืองถูกแบ่งกันด้วยกระสอบทรายเป็นกำแพงกันน้ำและทำให้ทางฝั่งดอนเมืองรับน้ำแต่ทางปากเกร็ดแห้งทำให้ตัวแสดงจากทางฝั่งดอนเมืองซึ่งนำโดยสมาชิกสภาราษฎรของพื้นที่เข้ามาเจรจาขอเปิดทางน้ำเข้าปากเกร็ดและปลูกปั่นประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อที่ฝั่งดอนเมืองจะได้ประโยชน์ในการลดระดับน้ำในพื้นที่สูง ส่งผลให้การปฏิสัมพันธ์กันของทั้งสองฝ่ายในช่วงต้นจึงก่อตัวเป็นความขัดแย้งและแนวโน้มนำไปสู่การใช้ความรุนแรง ทางเทศบาลได้คาดการณ์ถึงผลความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการขัดกับทางเขตดอนเมือง และเพื่อให้ทางเทศบาลปากเกร็ดสามารถรักษาแผนการทำให้พื้นที่ของตนรอดพ้นจากน้ำได้นั้น ทางเทศบาลนครปากเกร็ดจึงตัดสินใจเลือกเปิดการเจรจากับฝั่งดอนเมืองและใช้กลไกระดับจังหวัดและส่วนกลาง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรี นายอำเภอ เข้ามากำกับการเจรจาระหว่างสองฝ่าย อย่างประนีประนอม และใช้กลยุทธ์การสละทรัพยากรบางส่วนเพื่อช่วยเหลือพื้นที่ทางฝั่งดอนเมืองจนทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นผ่านพ้นไปด้วยดี การมีส่วนร่วมรูปแบบนี้จึงไม่อาจนำพาประโยชน์ให้กับเทศบาลแต่ได้สะท้อนกลไกการไกลเกลี่ยที่ทำให้เห็นการตัดสินใจเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงอื่นๆเข้ามามีส่วนร่วมกับเทศบาลในการบริหารจัดการปัญหามากขึ้นทั้งที่ก่อนหน้านี้ทางเทศบาลพยายามละเว้นความร่วมมือกับส่วนกลางและจังหวัดในระดับหนึ่ง(นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558) ดังคำสัมภาษณ์จากตัวแทนเทศบาลนครปากเกร็ดที่ว่า “กับฝั่งดอนเมืองแต่ตรงนี้มีปัญหาเยอะ เพราะทางฝั่งดอนเมืองคือนักการเมืองทางฝั่งดอนเมืองจะนำประชาชนมาเพื่อทำลายคันดินเราเพื่อเปิดคันดินเพื่อจะให้น้ำทางดอนเมืองเข้ามาทางฝั่งเราซึ่งเรามองว่าเป็นความคิดที่ผิด เพราะถ้าเราเปิดตรงบริเวณนั้นของเราก็จะไม่เหลือ เราก็ทำแนวป้องกันทั้งหมด แต่เราได้รับการต่อต้านจากฝั่งดอนเมืองเลยทำให้เราช้า เกิดความขัดแย้งกันขึ้น และทางเราก็ไม่ยอมทั้งฝ่ายก็จะปะทะกัน จนมีหน่วยงานจากชั้นสูง เช่น รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอในขณะนั้นมาไกลเกลี่ยให้ ยอม คือเรายอมไปปั้นคันดินให้กับเขตดอนเมืองเพื่อให้เขาไม่ทำลายคันดินเรา ความขัดแย้งเลยลดลง วงเจรจานั้นจะมีนายอำเภอแล้วก็ ส.ส.เก่ง การุณ ซึ่งเรายืนยันว่าเราเปิดคันดินไม่ได้เพราะไม่เช่นนั้นปากเกร็ดจมน้ำ ซึ่งทางเราก็ไปตั้งศูนย์เพิ่มแฉวนั้นเพื่อรองรับการร้องขอความช่วยเหลือของฝั่งดอนเมืองคือทำงานร่วมกันกับทางฝั่งดอนเมือง เลยทำให้อยู่ร่วมกันได้”(นิรันดร์ เปิดชั้น.สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2558)

ความเป็นสถาบันขององค์กรนั้น เทศบาลนครปากเกร็ดมีการพัฒนาการปฏิบัติการเมื่อครั้งเผชิญเหตุการณ์และพยายามรักษาการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในพื้นที่ครั้งนั้นเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดแนวทางการบริหารจัดการมากขึ้นโดยทางผู้นำของเทศบาลได้พยายามเน้นย้ำความสำคัญของชุมชน

และปลูกจิตการรักษารักษาพื้นที่ให้กับประชาชนในพื้นที่ในฐานะเจ้าของผู้เสียภาษีให้กับเทศบาลเพื่อการพัฒนา นอกจากนี้คณะกรรมการชุมชนซึ่งเป็นหน่วยสนับสนุนการร่วมคิดร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมปฏิบัติการ ให้กับทางเทศบาลในช่วงที่พื้นที่ประสบภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่ยังเป็นความร่วมมือสำคัญที่มีความยั่งยืนด้วยความเป็นทางการจากการแต่งตั้งจากเทศบาล ส่งผลให้ความยั่งยืนของการรูปแบบการบริหารจัดการขอบเทศบาลมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนในความร่วมมือระหว่างระหว่างสองฝ่ายได้

### 6.3 บทวิเคราะห์ผู้นำและกลยุทธ์การรักษาความเป็นสถาบันกับการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554

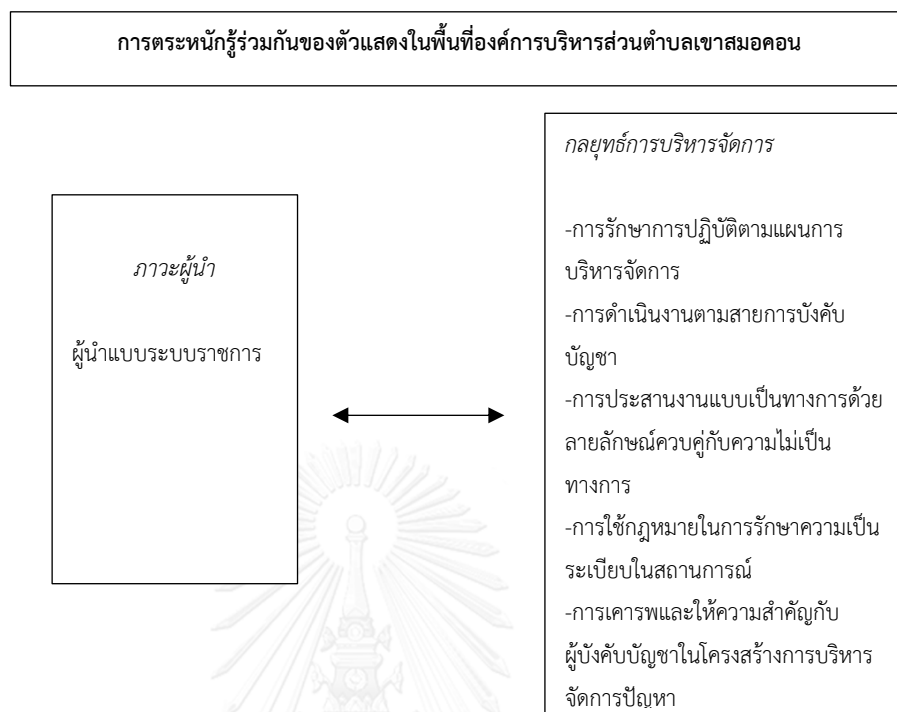
ในสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยของแต่ละกรณี ตัวแสดงท้องถิ่นต่างสร้างกลยุทธ์ในการตอบโต้กับสถานการณ์ที่ตนเผชิญภายใต้การคิดวิเคราะห์ประโยชน์และต้นทุนที่ตัวแสดงต้องการ Ostrom (1990) อธิบายถึงกลยุทธ์ในสถานการณ์ว่าเป็นพฤติกรรมที่วางแผนไว้ (Planned Action) ที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองสถานการณ์ (Situation) ซึ่งกลยุทธ์เช่นนี้จะปรับตัวตามการประเมินวิเคราะห์เงื่อนไขด้านประโยชน์และต้นทุน สัมพันธ์กับบรรทัดฐานที่จะเป็นตัวทำให้เห็นถึงโอกาสรู้สถานการณ์ของตัวแสดง ซึ่งหากเงื่อนไขเชิงสถานการณ์ทำให้ตัวแสดงรักษากลยุทธ์ที่สร้างขึ้นได้นานแสดงว่าตัวแสดงเกิดความพึงพอใจในสภาพความสัมพันธ์นั้น แต่ในทางตรงกันข้ามหากสถานการณ์ซับซ้อนเป็นปัญหาแบบไม่ใช่โครงสร้าง (Unstructured Structure) ย่อมทำให้ความพึงพอใจแบบสมบูรณ์ (Complete Preference Function) จึงอาจไม่มีความหมาย และตัวแสดงมักจะพยายามนำสิ่งที่เรียนรู้จากสถานการณ์มาใช้เพื่อคำนวณหาความพึงพอใจที่เหมาะสม(Ostrom, 1990, p. 38) ทั้งสามกรณีสร้างกลยุทธ์เพื่อปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงในโครงสร้างการบริหารจัดการส่งผลให้เกิดสถาบันอันเป็นผลลัพธ์จากการปฏิสัมพันธ์ต่างกันตามมาจากกรณีที่แต่ละกรณีเผชิญปัญหาแตกต่างกัน

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเผชิญกับอุทกภัยแบบน้ำท่วมขังสูงเป็นเวลานาน เช่นเดียวกันแต่นายกเทศมนตรีอภัยภาวะผู้นำแบบประสานงานในการเชื่อมต่อกับโครงสร้างการบริหารจัดการของจังหวัดโดยรักษาความเป็นระบบราชการในการประสานงานและเปิดรับทรัพยากรเข้ามาช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่จากจังหวัดซึ่งเป็นเสมือนศูนย์กลางของระบบการกระจายทรัพยากรของทั้งจังหวัดทั้งนี้เป็นเพราะองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีทรัพยากรที่เพียงพอต่อการ

ช่วยเหลือตนเองในสถานการณ์แต่สำหรับความสัมพันธ์กับประชาชนนายกเทศมนตรีไม่ได้เน้นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดนักแต่เน้นเป็นผู้กระจายสิ่งของเข้าพื้นที่เพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองและตัวนายกเองได้เน้นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ากับประชาชน

ด้วยความที่สถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ซับซ้อนนัก เนื่องจากการสร้างผลกระทบในพื้นที่เป็นไปตามธรรมชาติของปัญหาอุทกภัยที่เป็นน้ำท่วมขังสูงรอการระบาย หากแต่ ขาดทรัพยากรจึงทำให้เกิดวิกฤตจากการขาดแคลนขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลสร้างการปฏิสัมพันธ์กับโครงสร้างแนวดิ่ง (จังหวัดและส่วนกลาง) ตลอดการบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่กว่า 3 เดือน ด้วยกลยุทธ์เช่น การพึ่งพาอาศัยจังหวัดเพื่อทรัพยากร ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายประสานงานแบบระบบราชการเช่นการใช้หนังสือราชการ การรอรับคำสั่งการจากบนลงล่างจากผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บัญชาการ และการเคารพต่อวัฒนธรรมระบบราชการ การประสานงานแบบเป็นลำดับขั้น เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการทรัพยากรข้อมูลและเครื่องเยียวพื้นที่เป็นเงื่อนไขหลัก อีกทั้งการขาดแคลนทรัพยากรตรงนี้ยังทำให้เกิดต้นทุนสูงในการระดมทรัพยากรเองในทางตรงเพราะมีเครือข่ายน้อยและเป็นการฝ่าฝืนกติกากำหนดที่จังหวัดกำหนด และเมื่อได้รับการจัดสรรทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอจากทางจังหวัดลงสู่พื้นที่ จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลพึงพอใจอยู่ภายใต้การควบคุมของจังหวัด นอกจากนี้ความสัมพันธ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชนในพื้นที่ยังซับซ้อนในรูปแบบของผู้รับ-ผู้ให้ (Agranoff & McGuire, 2003, pp. 58-61) ทำให้ความแน่นแฟ้นในความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้งสองในสถานการณ์จึงลดลงกลายเป็นแรงสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลพึ่งพาจังหวัดอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และเกิดเป็นสถาบันแบบระบบราชการในการบริหารจัดการ

## แผนภาพที่ 6.1 การตระหนักร่วมกันของตัวแสดงในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมคอน



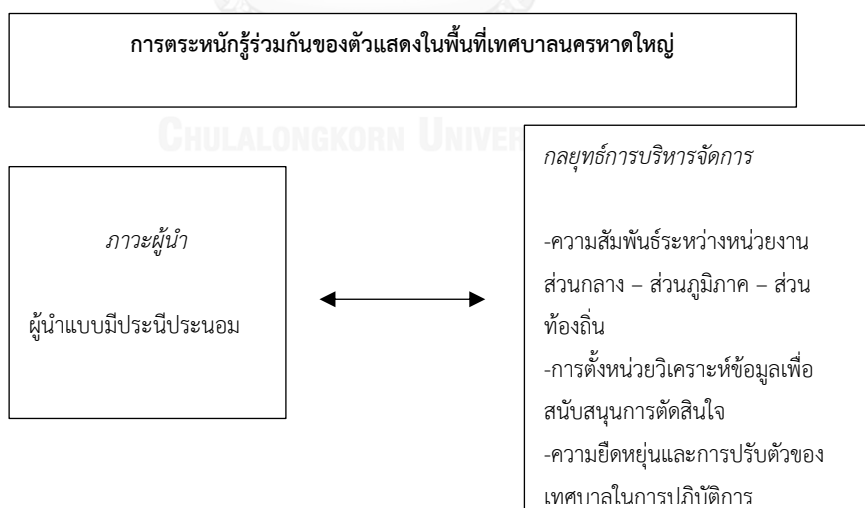
เทศบาลนครหาดใหญ่เผชิญอุทกภัยแบบปัญหาน้ำท่วมฉับพลันเมื่อ พ.ศ.2553 ความรุนแรงของสถานการณ์ได้ทำให้นายกเทศมนตรีเน้นการแก้ปัญหาอย่างระมัดระวังเนื่องจากพื้นที่ความเสียหายเป็นพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจ นายกเทศมนตรีอาศัยผู้นำแบบมีส่วนร่วมในการสร้างการบูรณาการ ร่วมกับโครงสร้างการบริหารจัดการจังหวัดและส่วนกลางที่ร่วมบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่ ขณะเดียวกันการบริหารจัดการภายในนายกเทศมนตรีใช้การสั่งการที่เฉียบขาดและกำหนดการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างตัวแสดงส่งผลให้ตัวแสดงอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบต่อน้ำที่อย่างเคร่งครัดต่อภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรี ส่วนประชาชนก็เข้าร่วมตามโครงสร้างที่เทศบาลกำหนดตามปกติ

อย่างไรก็ตามเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นพื้นที่ซึ่งเผชิญกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยแบบรุนแรง น้ำป่าไหลหลากอย่างรวดเร็วทำให้สภาพปัญหาจึงมีลักษณะซับซ้อนด้วยเงื่อนไขเวลาและการกระทำของธรรมชาติ อีกทั้งความไม่แน่นอนในข้อมูลสถานการณ์ที่เกิดจากหลักฐานที่ไม่ตรงกันระหว่างจังหวัดและเทศบาลทำให้ปัญหาเข้าสู่ความยุ่งยากที่จะวางโครงสร้างการบริหารจัดการ ปัญหาที่เทศบาลเผชิญได้ทำให้ความไว้วางใจต่อข้อเสนอของจังหวัดในการบริหารจัดการลดลงเนื่องจากจากการรับรู้



ของตัวเทศบาลต่อสถานการณ์ยังสะท้อนให้เห็นว่ามุมมองของตนมีความน่าเชื่อถือมากกว่า แต่ทว่าเทศบาลยังยอมอยู่ในโครงสร้างบริหารจัดการเนื่องจากประโยชน์ในด้านการสร้างความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและการเมืองอันเป็นเงื่อนไขที่กีดกับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเทศบาลอยู่ ทำให้เทศบาลจึงต้องดำเนินกลยุทธ์เพื่อปฏิสัมพันธ์กับโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวตั้งคือจังหวัดและส่วนกลาง ด้วยการยอมเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตัดสินใจกำหนดการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยของหาดใหญ่ในระดับจังหวัดเพื่อให้เกิดโอกาสในการแลกเปลี่ยนและรับประโยชน์และลดต้นทุนจากเงื่อนไขความรับผิดชอบด้านเศรษฐกิจและการเมืองลง ขณะเดียวกันเทศบาลก็สร้างกลยุทธ์กับหน่วยงานตนเองและประชาชนในแนวราบอีกส่วนหนึ่ง เช่นการใช้เครือข่ายท้องถิ่นเพื่อระดมทรัพยากร การใช้ภาวะผู้นำในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัด การสร้างบ้านพี่เลี้ยงเพื่อรองรับผู้ประสบภัย เป็นต้น เพื่อให้การต่อรองที่ฝ่ายเทศบาลไม่บรรลุความได้เปรียบในการตัดสินใจไม่สามารถสร้างผลกระทบต่อพื้นที่ได้อย่างเต็มรูปแบบ กลยุทธ์เหล่านี้จึงเป็นทางเลือกที่เทศบาลสร้างขึ้นและปรับใช้ในสถานการณ์จนทำให้เกิดผลลัพธ์ในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวตั้งและแนวนอนเป็นสถาบันแบบธรรมาภิบาลขึ้นจากการประสานการมีส่วนร่วมระหว่างโครงสร้างในแนวตั้งและแนวนอนให้ไปด้วยกันได้ (Osborne, 2010, pp. 1-16)

#### แผนภาพที่ 6.2 การตระหนักรู้ร่วมกันของตัวแสดงในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่

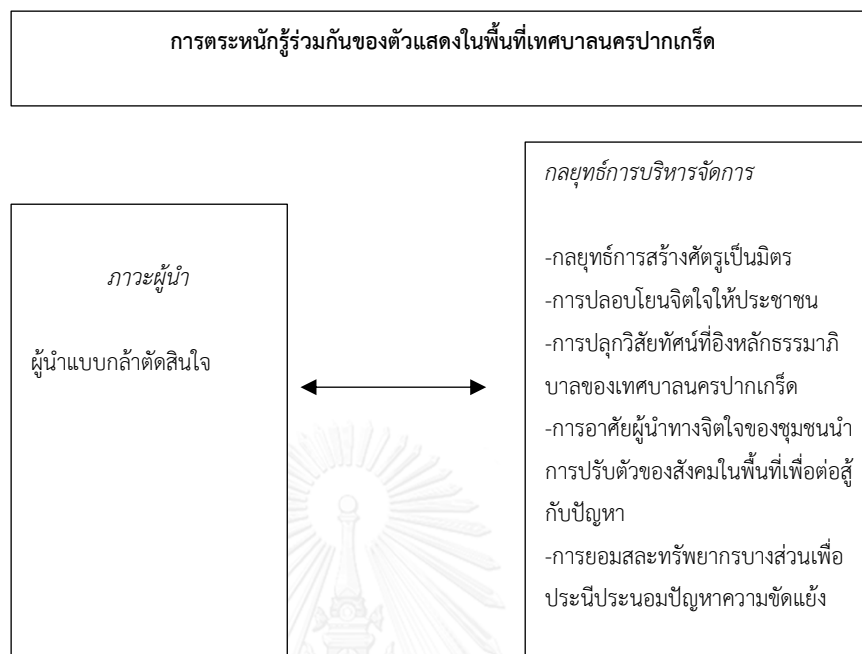


ตรงกันข้ามกับ ทน.ปากเกร็ดซึ่งเผชิญกับปัญหาน้ำท่วมขังสูงเป็นเวลานาน นายกเทศมนตรีอาศัยภาวะผู้นำแบบกล้าตัดสินใจปฏิเสธการปฏิสัมพันธ์กับโครงสร้างจังหวัดและส่วนกลางหลังจากไม่ได้รับทรัพยากรข้อมูลสถานการณ์น้ำ แต่ทว่าการตัดสินใจหันหลังให้กับโครงสร้างแนวตั้งนั้น

นายกเทศมนตรีอาศัยการทำงานเป็นทีมกับเจ้าหน้าที่เทศบาลตลอดและใช้การสร้างแรงจูงใจทางบวกให้ประชาชนเข้าร่วมปฏิบัติการจัดการปัญหาตามที่ท้องถิ่นกำหนดซึ่งการให้ความร่วมมือเป็นไปโดยง่ายเนื่องจากเทศบาลกับชุมชนมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในกิจกรรมของพื้นที่มาโดยตลอด และนายกเทศมนตรีเป็นนายกที่ครอบครองการเป็นผู้นำชุมชนดังกล่าวติดต่อกันมาอย่างยาวนาน

สำหรับเทศบาลปากเกร็ด ได้เผชิญกับสถานการณ์ที่ซับซ้อนด้วยเหตุจากข้อมูลที่ไม่ชัดเจนจนทำให้กำหนดการบริหารจัดการลำบาก เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พร้อมในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยสูงเนื่องจากมีทั้งเครื่องมือ กำลังพล บทเรียนทางการบริหารจัดการจากเหตุครั้งก่อน ทำให้ผลประโยชน์หลักที่เทศบาลต้องการคือข้อมูลประกอบการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม การเข้าร่วมในโครงสร้างการบริหารจัดการกับจังหวัดและส่วนกลางไม่ได้ตอบสนองความต้องการดังกล่าวทำให้เทศบาลตัดสินใจหลีกเลี่ยงห่างจากโครงสร้างและหันมาจับมือกับประชาชนในพื้นที่สร้างการบริหารจัดการใหม่ กลยุทธ์ที่เทศบาลใช้ เช่นการปλοบโยนจิตใจประชาชน เช่น การชักจูงให้ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงอพยพมาอยู่ในที่พักอาศัยที่เทศบาลจัดให้ การเปิดเพลงสบายสบายของศิลปินเบิร์ด ธงไชย แมคอินไตย์ การให้ข้อมูลสถานการณ์ผ่านเสียงตามสาย การมอบทรัพยากรอย่างกระสอบทรายให้ประชาชนร่วมกันกำหนดการจัดวาง การอาศัยวัดซึ่งผูกพันกับท้องถิ่นมานานช่วยขัดเกลาจิตใจประชาชนให้มองความเสียสละเป็นสิ่งที่ควรทำเพื่อส่วนรวม เป็นต้น การลดความสัมพันธ์กับส่วนกลางและจังหวัดที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารจัดการ กลยุทธ์การสร้างศัตรูเป็นมิตรระหว่าง ทน. กับประชาชนในพื้นที่ การใช้เครือข่ายพันธมิตรท้องถิ่นระดมทรัพยากร การแบ่งปันทรัพยากรเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างพื้นที่ การใช้พระ/วัดเป็นแกนนำชุมชนเข้าร่วมการบริหารจัดการพื้นที่ย่อย เป็นกลยุทธ์ที่สร้างขึ้นเพื่อแก้ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยที่พื้นที่เทศบาลต้องเผชิญ ส่งผลให้สถาบันที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ของเทศบาลนครปากเกร็ดจึงเป็นสถาบันแห่งการพัฒนาความร่วมมือที่ดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ

### แผนภาพที่ 6.3 การตระหนักรู้ร่วมกันของตัวแสดงในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด



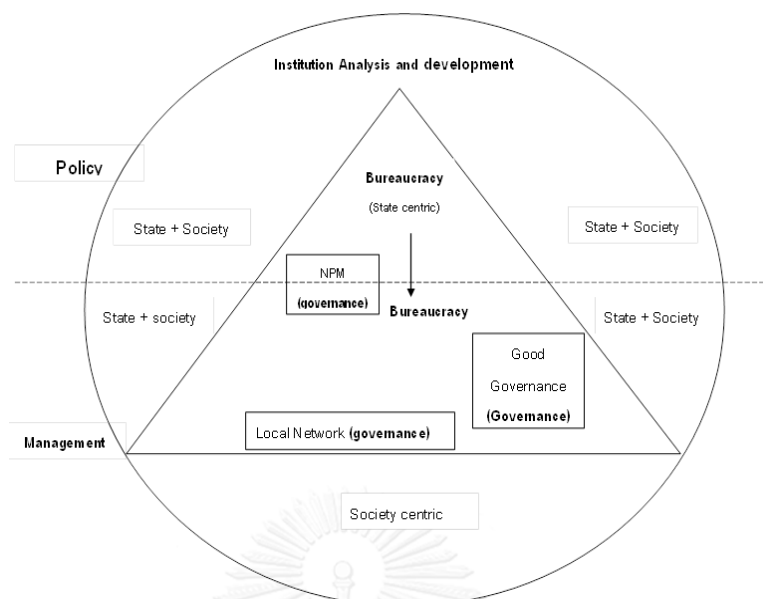
การอธิบายภาวะผู้นำและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการทั้งสามกรณีได้สะท้อนให้เห็นถึงวิธีการสร้างการตระหนักรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ร่วมกันของตัวแสดงในรูปแบบที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยได้ผู้ประสบความสำเร็จในการรักษาสถาบันไว้กับการสร้างความร่วมมือให้กับสังคมเป็นรากฐานการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การพัฒนาความร่วมมือกับชุมชนในฐานะผู้เผชิญภัยจึงเป็นหัวใจสำคัญในการวิเคราะห์สถาบันในรอบของการสร้างการตระหนักรู้ร่วมกันของตัวแสดง กรณีการศึกษาทั้งสามพื้นที่จึงไม่เพียงสะท้อนความแตกต่างกันผ่านการวิเคราะห์ภาวะผู้นำและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการในการที่พัฒนาเชิงสถาบันเท่านั้นแต่ยังนำเสนอภาพของการพัฒนาสถาบันเพื่อเพิ่มขีดความสามารถรับมือกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในทิศทางที่ไม่เท่าเทียมด้วยเช่นกัน

## บทที่ 7 การวิเคราะห์เชิงสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย พ.ศ.2553 และ 2554

ในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยในช่วง พ.ศ.2553 และ 2554 ได้สะท้อนให้เห็นรูปแบบสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในสถานการณ์ที่แตกต่างกันทั้งที่ทั้งสามกรณีภายใต้พระราชบัญญัติและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติที่ทำหน้าที่เป็นกติกากลางในการปฏิบัติของทั้งสามสถาบัน ซึ่งแต่ละกรณีมีองค์ประกอบเชิงสถาบันในลักษณะของการวิเคราะห์ทั้งสาม อันได้แก่ กรอบสถาบันแบบระบบราชการ (Bureaucracy) และกรอบสถาบันแบบธรรมาภิบาล (Governance) ซึ่งเป็นกรอบคิดหลักของการบริหารจัดการสาธารณะในสมัยปัจจุบันที่ยังคงถกเถียงกันอยู่ในฐานะผู้สร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้การบริหารจัดการและกรอบสถาบันแบบความร่วมมือ (Institutional Analysis and Development) ซึ่งเป็นกรอบทางเลือกที่นำเสนอโดยการศึกษาครั้งนี้เพื่อที่จะเชื่อมโยงรัฐกับสังคมเข้าเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือกันในการสรรค์สร้างบริการสาธารณะร่วมกันอย่างเป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้เป็นเพราะการตัดสินใจของตัวแสดงในพื้นที่อย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนผู้ซึ่งเผชิญสถานการณ์ลำดับแรก ดำเนินการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่ที่ได้ตัดสินใจแสดงพฤติกรรมเชิงกลยุทธ์ตอบสนองต่อโครงสร้างการบริหารจัดการจากเงื่อนไขทางด้านทรัพยากรของตน ทำให้เกิดเป็นรูปแบบสถาบันในการปฏิบัติการในสถานการณ์ที่แตกต่างกันขึ้น

นอกจากนี้การศึกษายังทำให้เห็นว่าสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยมีความเป็นพลวัตจากการเคลื่อนไหวของตัวแสดงในระดับล่างทำให้รูปแบบการประสานงานด้วยเพียงรูปแบบสากลแบบเดียวจึงไม่สามารถอธิบายการทำงานของสถาบันในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยได้อย่างสมบูรณ์ จึงเท่ากับว่าความแตกต่างของสถาบันในการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติแสดงให้เห็นถึงความต้องการรูปแบบการทำงานที่รองรับความหลากหลายจากความต้องการของปัญหาและทรัพยากร ตลอดจนการมีส่วนร่วมในทางนโยบายจากท้องถิ่นและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาโดยตรง ส่งผลให้สถาบันที่ควรพัฒนาให้เกิดขึ้นจากความคาดหวังดังกล่าวจึงเป็นสถาบันที่เน้นความร่วมมือระหว่างตัวแสดงทุกฝ่ายในการบริหารจัดการมากกว่าจะเป็นหลักการที่ยึดหลักปฏิบัติแบบสากลทั่วไป

แผนภาพที่ 7.1 ความสัมพันธ์ของแนวคิดที่เป็นกรอบการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย<sup>35</sup>



การศึกษานี้ได้วิเคราะห์สถาบันในการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย โดยเป็นการนำเสนอลักษณะสถาบันและองค์ประกอบเชิงสถาบันในการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในสถานการณ์เกิดขึ้นจากการศึกษาเชิงประจักษ์ในสามพื้นที่การศึกษา กรณีภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 และ 2554 ถือเป็นปัญหาสาธารณสุขสมัยใหม่ที่ซับซ้อนและมีความสำคัญในการผลักดันการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในฐานะพลเมืองที่ทำหน้าที่จัดการกับปัญหาสาธารณสุขของตนเอง และเป็นโอกาสสำคัญที่ทำให้เห็นการพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการไปในทิศทางของการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับสังคมให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม แผนภาพในข้างต้นเป็นการอธิบายถึงความสัมพันธ์ของแนวคิดพื้นฐานของการศึกษาเรื่องรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยซึ่งเป็นปัญหาสาธารณสุขรูปแบบหนึ่งที่มีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัญหาเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยในฐานะตัวแสดงหลักทางการบริหารจัดการเปิดรับแนวคิดอื่นอย่างแนวคิดธรรมาภิบาลและแนวคิดสถาบันความร่วมมือเข้ามาเป็นแนวคิดร่วมในการกำหนดการบริหารจัดการและมีแนวโน้มความสัมพันธ์ของแนวคิดในการพัฒนาสถาบันตามแผนภาพ

ภายใต้คำถามการวิจัยที่ว่า “สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติควรมีลักษณะของสถาบันและองค์ประกอบเชิงสถาบันอย่างไรเพื่อนำไปสู่การเป็นสถาบันแห่งความร่วมมือในการบริหารจัดการ” ซึ่งคำถามจะสะท้อนนัยสำคัญเกี่ยวกับการวิเคราะห์สถาบันในประเด็นการสร้างประสิทธิภาพทางการ

<sup>35</sup> แผนภาพนี้พัฒนาขึ้นของผู้ศึกษา จากการทบทวนแนวคิดการวิเคราะห์เชิงสถาบัน ได้แก่ กรอบแนวคิดระบบราชการ กรอบแนวคิดธรรมาภิบาล และกรอบแนวคิดสถาบันแบบความร่วมมือ ซึ่งเป็นแกนความคิดหลักของการศึกษาในงานชิ้นนี้

บริหารจัดการ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม การสร้างขีดความสามารถในการตอบสนองปัญหาของตัวแสดง และการสร้างความยั่งยืนทางการบริหารจัดการ ส่งผลให้สาระสำคัญของบทนี้จะเป็นการตอบคำถามการวิจัยด้วยการอภิปรายข้อค้นพบจากการวิจัย เริ่มต้นจากการถอดบทเรียนความเป็นสถาบันในการบริหารจัดการภัยพิบัติในกรณีของสามประเทศแม่แบบทางการบริหารจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ ญี่ปุ่นกับการบริหารจัดการภัยพิบัติสึนามิ 2011 สหรัฐอเมริกาในการบริหารจัดการภัยพิบัติจากพายุเฮอริเคนคาทรีน่า 2005 และฟิลิปปินส์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013 ในบทที่ 3 เพื่อค้นหาลักษณะและองค์ประกอบเชิงสถาบันที่เป็นพื้นฐานที่ทำให้การบริหารจัดการความร่วมมือระหว่างเหล่าตัวแสดงที่เข้าร่วมการปฏิบัติการสามารถตอบสนองปัญหาได้ตลอดสถานการณ์ และนำไปสู่แนวทางในการสร้างการพัฒนาสถาบันในแง่ให้กับการสร้างความร่วมมือในสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของไทยต่อไป จากนั้นจึงอธิบายกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องว่าลักษณะสถาบันและองค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่กฎกติกาและโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของไทยในปัจจุบันมีลักษณะสถาบันเป็นระบบราชการใหม่ (Neo-Bureaucracy) โดยอธิบายวิเคราะห์ไว้ในบทที่ 4 และการอภิปรายลักษณะสถาบันและองค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่ของรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากร และภาวะผู้นำและการปรับตัวของสถาบันกับการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงในสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 และ 2554 ซึ่งแต่ละสถาบันเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจองค์ประกอบเชิงสถาบันแตกต่างกันตามเงื่อนไขทางการบริหารจัดการของแต่ละพื้นที่ และเป็นเหตุให้เกิดกลยุทธ์ความร่วมมือกับโครงสร้างการบริหารจัดการแตกต่างกันในบทที่ 5 และ 6

ภาพรวมจากการวิจัยทั้งหมดที่ได้แสดงให้เห็นว่าสถาบันและองค์ประกอบเชิงสถาบันได้สัมพันธ์กับแนวคิดการวิเคราะห์สถาบันแบบความร่วมมืออย่างไร เพื่อที่จะเป็นตัวช่วยในการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของไทยให้ไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนผ่านคำตอบของการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับสังคมในการบริหารจัดการ

ในบทนี้จะนำเสนอการอภิปรายผลการศึกษาทั้งหมดบนฐานของกรอบแนวคิดของการศึกษา และนำเสนอตัวแบบการวิเคราะห์เชิงสถาบันในการสร้างความร่วมมือทางการบริหารจัดการภัยพิบัติพร้อมกับเสนอแนะแนวทางสำหรับการพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของไทยที่เน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับสังคมอย่างแท้จริงในการรับมือกับปัญหาภัยพิบัติร่วมกัน การนำเสนอของบทนี้จะแบ่งเป็น 3 ส่วนตามการตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษา 3 ประการ ที่ประกอบรวมเป็นงานวิจัยชิ้น คือ 1) การศึกษาพัฒนาการเชิงสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย 2) การศึกษาความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในเหตุการณ์อุทกภัย พ.ศ.2553 และ 2554 3) การเสนอแนะการพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย โดยทั้งสามส่วนจะตอบคำถามหลักของการวิจัย

## 7.1 นัยสำคัญและพัฒนาการของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทย

การศึกษาพัฒนาการเชิงสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยในส่วนนี้จะอภิปรายลักษณะสถาบันที่เป็นกติกาในการกำหนดการบริหารจัดการภัยพิบัติของรัฐไทย ทำหน้าที่กำกับพฤติกรรมความร่วมมือของตัวแสดงในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 และ 2554 สถาบันดังกล่าวสะท้อนลักษณะของความเป็นระบบราชการใหม่ (Neo-Bureaucratic Model) ทั้งด้วยลักษณะและแนวโน้มของการสร้างรูปแบบการบริหารจัดการ ซึ่งรูปแบบสถาบันดังกล่าวเป็นข้ออุปสรรคสำคัญในการสร้างความร่วมมืออย่างยั่งยืนระหว่างตัวแสดงโดยเฉพาะรัฐกับภาคประชาสังคม

การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของงานศึกษานี้กำหนดให้สถาบันการบริหารจัดการ  
หมายความถึง

โครงสร้างการทำงานของชุดกฎหมายและนโยบายที่ให้อำนาจหน้าที่กับตัวแสดงในการปฏิบัติการ ซึ่งแต่ละตัวแสดงจะทำหน้าที่ต่างกันตามการกำหนดของกติกาที่เป็นโครงสร้างความสัมพันธ์ทางนโยบาย อันได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เปรียบได้กับการเป็น*ธรรมนูญกติกา (Constitutional Rule)* มีอำนาจในการกำหนดตัวแสดงและสร้างข้อกำหนดและข้อจำกัดให้กับตัวแสดงที่ได้รับอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการปัญหา แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 เปรียบได้กับ*กติการวมหมู่ (Collective-Action Rule)* ที่ช่วยวางแบบแผนการมีส่วนร่วมของตัวแสดงในการบริหารจัดการปัญหาทั้งกระบวนการ แผนชาติเป็นแผนใหญ่ที่แสดงถึงการเชื่อมโยงกันของตัวแสดงในประเด็นปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยพร้อมกับเชื่อมโยงนโยบายที่เกี่ยวข้องมาสัมพันธ์กันในฐานะแนวทางสนับสนุน และแผนปฏิบัติการต่างๆในพื้นที่เป็นการกำหนด*กติกาการปฏิบัติการ (Operational Rule)* ที่มีการระบุตำแหน่งหน้าที่ให้กับตัวแสดงชัดเจนพร้อมกับอธิบายถึงทรัพยากรสำหรับการปฏิบัติเมื่อตัวแสดงเผชิญสถานการณ์ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย ซึ่งแผนทั้งสามระดับมีความเชื่อมโยงกันในการบริหารจัดการปัญหาในเหตุการณ์อุทกภัย พ.ศ.2553 และ 2554

Ostrom (1990) ได้ตั้งต้นการศึกษาวิเคราะห์สถาบันของตนด้วยการนิยามว่าสถาบัน (institution) เป็นชุดกติกาของการปฏิบัติที่ถูกใช้ในการตัดสินใจ (Set of Working Rules) ในรูปของสถานการณ์เพื่อสร้างการรวมหมู่ การกำหนดกระบวนการ และความจำเป็นในการแสวงหาทรัพยากร ซึ่งกติกาจะคอยทำหน้าที่เพื่อให้ตัวแสดงใช้ กำกับและบังคับตัวแสดงเมื่อตัวแสดงนั้นเริ่มสร้างทางเลือก (Choice) ให้ตนเองในการดำเนินพฤติกรรม (Action) โดยกติกาจะมีความเป็นทางการในแง่กฎหมายหรือไม่ก็ได้ ส่งผลให้กติกาจึงมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพของทางเลือกที่ตัวแสดงเลือก เพื่อตอบสนองสถานการณ์ของแต่ละฝ่าย(Ostrom, 1990, pp. 51-55) หากพิจารณาสถาบันการ

บริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในความเชื่อมโยงระหว่างพระราชบัญญัติกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กฎหมายและนโยบายทั้งสองส่วนทำหน้าที่เป็นทั้งธรรมนูญกติกาและเป็นตัวกติการวมหมู่ให้กับตัวแสดงซึ่งสัมพันธ์กันตามที่ Ostrom (1990) ได้เสนอไว้ว่าเป็นระบบส่งผลให้เกิดความเชื่อมโยงกันของหลักปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอำนาจของกฎหมายได้เข้ามามีความสำคัญอย่างเข้มงวดในการกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงหลักในการบริหารจัดการเช่น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และกำหนดบทลงโทษให้กับตัวแสดงที่ไม่ทำตามกติกา ขณะที่แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติซึ่งเป็นกรอบนำการประสานงานและการเป็นหลักปฏิบัติทั่วไปให้การบริหารจัดการในพื้นที่ซึ่งมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) เป็นตัวกำกับกำกับการสร้างความต่อเนื่องทางนโยบายให้กับตัวแสดงหลักทุกระดับชั้นทางการบริหารจัดการ แต่ทว่าความเข้มงวดในการรักษารูปแบบการปฏิบัติยังไม่เข้มงวดนักเนื่องจากอยู่ในรูปแบบของนโยบายซึ่งไม่มีอำนาจในการควบคุมให้ตัวแสดงปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ทำให้ในแง่ของการรวมหมู่ในพฤติกรรมระหว่างตัวแสดงจึงมีความยืดหยุ่นตามการตัดสินใจของตัวแสดงหลักที่ถือตามอำนาจทางกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง เช่นเดียวกันกับแผนปฏิบัติต่างก็อยู่ในอำนาจของตัวแสดงหลักที่กำหนดการบริหารจัดการเช่นกัน เช่น จังหวัด (โดย ปภ.จังหวัด) มีอำนาจในการตรวจสอบแผนการปฏิบัติการให้สาระสำคัญของแผนสอดคล้องกับหลักการตามที่แผนชาติให้ความสำคัญ ทำให้ในแง่ของการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกติกาในแต่ละระดับจึงถูกผูกพันด้วยข้อบังคับทางการตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นผลให้กติกาในการปฏิบัติของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยจึงไม่กำกับพฤติกรรมของตัวแสดงได้อย่างเบ็ดเสร็จในรูปแบบการบริหารจัดการ และทำให้การคาดการณ์การทำงานของระบบโดยสถาบันจึงไม่ชัดเจนจนสามารถคาดการณ์ได้แน่นอนทั้งหมด ส่งผลให้ตัวแสดงมีโอกาสในการกำหนดทางเลือกใหม่นอกเหนือจากที่กติกาอันได้แก่กฎหมายและการกำกับของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนด กติกาจึงยังสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้ตามโอกาสและทางเลือกของตัวแสดงในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้

### 7.1.1 พัฒนาการของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

พัฒนาการที่สำคัญที่นำไปสู่การสร้างสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยในช่วง

หลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2545 จนกระทั่งถึงเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 เกิดขึ้นจากสองเงื่อนไขเชิงสถานการณ์ที่สำคัญได้แก่ การปฏิรูประบบราชการใน พ.ศ.2545 และเหตุการณ์ภัยพิบัติ

สึนามิ พ.ศ.2547 ซึ่งทั้งสองเหตุการณ์ต่างทำให้เกิดการสร้างสถาบันการบริหารจัดการทั้งในแง่ขององค์การและกติกา แต่ด้วยกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายแบบชนชั้นนำ-ระบบราชการได้สร้างให้



สถาบันดังกล่าวยังคงรักษาความเป็นระบบราชการไว้ ทำให้พัฒนาการของสถาบันการบริหารจัดการ ภัยพิบัติอุทกภัยจึงเรียกได้ว่าเป็น *สถาบันแบบระบบราชการใหม่*

*เงื่อนไขเชิงสถานการณ์* การบริหารจัดการอุทกภัยของรัฐไทยเริ่มต้นการบริหารจัดการมา อย่างยาวนานภายใต้การเปลี่ยนผ่านการบริหารจัดการของรัฐที่กวัดแกว่งอยู่บนหลักการสร้างการ บริหารจากอำนาจหน้าที่หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะ กล่าวคือพัฒนาการของการบริหารจัดการอุทกภัย เริ่มต้นจากการเป็นภัยด้านความมั่นคงเข้าสู่การเป็นภัยความมั่นคงของพลเรือนภายใต้ความ รับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองซึ่งเป็นตัวแสดงหลักในการทำหน้าที่บริหาร จัดการพื้นที่ในระดับภูมิภาคโดยมีพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 เป็นหลักในการ กำกับการปฏิบัติ ภายหลังจากปฏิรูประบบราชการปี พ.ศ.2545 ได้มีการยุบรวมหน่วยงาน 5 หน่วยงานมารวมเป็นกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประกอบด้วย กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (กรมการปกครอง) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัย (สำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) กองสงเคราะห์ผู้ประสบภัย (กรมประชาสัมพันธ์) งานบริการด้านช่าง พื้นฐาน (กรมการพัฒนาชุมชน)(กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558a) ทำให้หน่วยงานหลัก ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติจึงปรากฏตัวขึ้นทำหน้าที่สถาบันบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศ และเป็นผลให้ต่อมาเกิดการขยายกระเด็นการมีหน่วยงานหลักด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติมา ปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 (ซึ่งมีร่างปรับปรุง พ.ร.บ.ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547) ให้สอดคล้องตามการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการของระบบราชการจนเกิดเป็นสถาบัน ใหม่ในรูปของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามมา

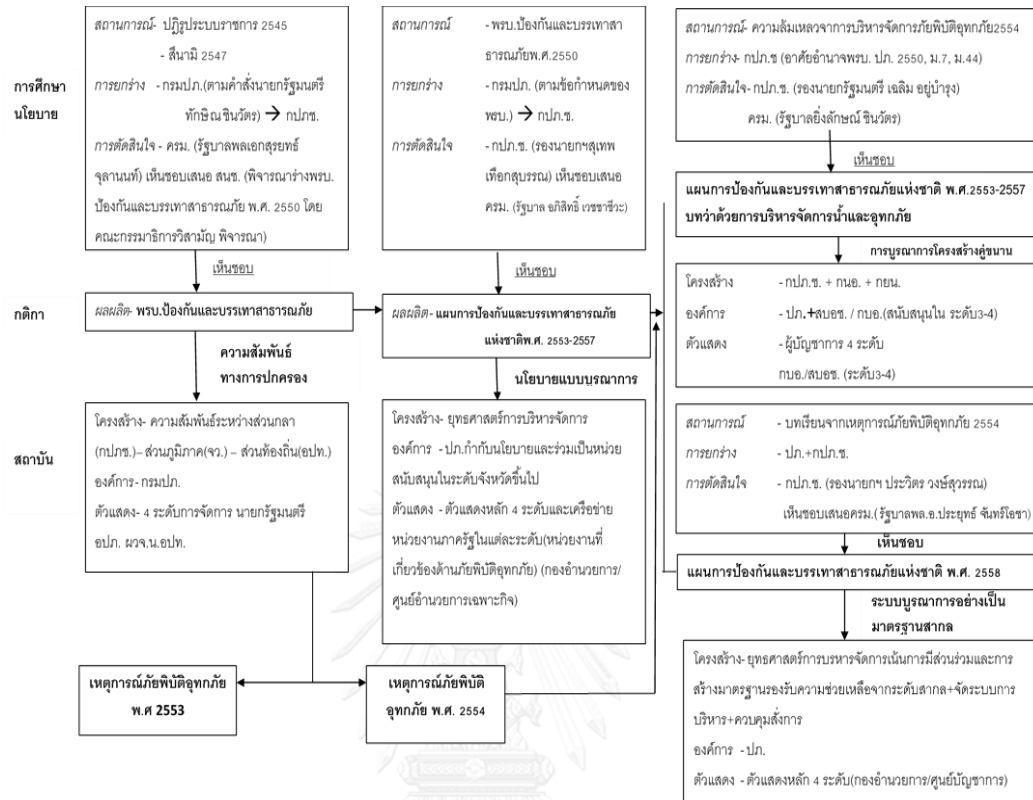
ความเป็นสถาบันในเชิงองค์การของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเกิดขึ้นจากการ ปรับตัวขององค์การในการตอบรับกับสถานการณ์การปฏิรูประบบราชการด้วยการยุบรวมกรม กล่าวคือ การปรับให้ภารกิจของกรมเน้นการเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่สร้างนโยบายและ ประสานงานกับหน่วยงานอื่นในระบบเพื่อให้โครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติสามารถทำงาน ภายใต้การนำของหลักการเดียวกันได้ การยุบรวมกรมจึงเป็นแนวทางเพิ่มขีดความสามารถในการทำ หน้าที่ให้กับหน่วยงานด้วยการจัดกลุ่มภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการบริหาร จัดการภัยพิบัติแบบระบบราชการที่เน้นการตั้งองค์กรเพื่อรักษาความเป็นระบบราชการในการบริหาร จัดการปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้รูปแบบอำนาจของกรมมีความเข้มแข็งด้วยการรวมกลุ่ม หน่วยงานของรัฐใหม่ อีกทั้งการแยกตัวเป็นกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากกรมการปกครอง (สำนักป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน) ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแสดงหลักในพื้นที่ ทำให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธาณภัยมีความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจมากขึ้นในฐานะของการผลิตข้อมูลเทคนิคเพื่อ สนับสนุนการทำงานของโครงสร้างหลักในการดำเนินภารกิจด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ บทบาท ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงแสดงความเป็นสถาบันจากการปรับตัวขององค์การตามที่

Selznick (1948) เสนอว่าความสำคัญของสถาบันไม่เพียงแต่อยู่ที่ขีดความสามารถของโครงสร้างเท่านั้น แต่ยังอยู่ที่ความสามารถของตัวกระทำในการปรับตัว ซึ่งความเป็นสถาบันขององค์การอยู่ที่ การปรับตัวพลิกแพลงองค์การให้สอดคล้องไปกับสถานการณ์ (Parsons, 1995, pp. 324-326; Shafritz et al., 2005) การยุบรวมของหน่วยงานเพื่อสร้างกรมและการปรับเปลี่ยนภารกิจเป็นการ สะท้อนให้เห็นการปรับตัวของกรมที่แยกห่างออกจากกรมการปกครองซึ่งเป็นโครงสร้างการบริหาร จัดการในระดับพื้นที่ แต่ทว่าก็ยังรักษาสถานะของการเป็นผู้เชี่ยวชาญผูกขาดด้านการบริหารจัดการ ภัยพิบัติ ทำหน้าที่สนับสนุนทรัพยากรให้ระบบ จึงทำให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแสดง บทบาทเชิงสถาบันด้วยการเป็นกลไกของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับการบริหารจัดการปัญหาใน พื้นที่ วิธีการรักษาความเป็นสถาบันเช่นนี้ส่งผลให้เห็นว่าแม้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะมีการ พัฒนาในการทำหน้าที่ด้วยการพยายามเข้าไปสู่การเป็นหน่วยงานใหม่ภายใต้ร่มของ กระทรวงมหาดไทย แต่กรมยังสามารถสร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกติกากจากพระราชบัญญัติป้องกัน ภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ไปสู่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ซึ่งเป็น สถาบันที่สำคัญในการให้อำนาจกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นตัวแสดงหลักในการ บริหารจัดการของประเทศ กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นตัวช่วยในการรักษาความอยู่รอดขององค์การด้วย การปรับให้องค์การเข้าสู่ความเป็นสถาบัน

นอกจากนี้เหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิ พ.ศ.2547 ยังเป็นตัวสนับสนุนให้เกิดการล้นเกินที่ สำคัญในการเปลี่ยนแปลงจากพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไปสู่พระราชบัญญัติป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ผลจากการบริหารจัดการเหตุการณ์ดังกล่าวที่ ล่าช้าและความไร้ขีดความสามารถในการรองรับปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นใหม่ในสังคมไทยขณะนั้น ได้ สะท้อนการปรับตัวของสถาบันทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยที่ส่งผลต่อเนื่องมาถึง ปัจจุบัน กฎหมายฉบับดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ของตัวแสดงทางนโยบายใหม่โดย มีการให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแสดงเกิดใหม่จากกระแสการกระจาย อำนาจของรัฐไทยในช่วง ปี พ.ศ.2540 ร่วมทำหน้าที่เป็นตัวแสดงหลักลำดับแรกในการทำหน้าที่ บริหารจัดการปัญหา การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางการจัดการภัยพิบัติผ่านการปรับโครงสร้าง อำนาจของตัวแสดงให้เน้นการบูรณาการประสานงานร่วมกันเกิดขึ้นจากการตระหนักถึงความรุนแรง ของภัย ส่งผลให้จุดตั้งต้นของการปรับตัวเชิงสถาบันจึงเกิดขึ้นด้วยสถานการณ์ภายนอกกระบวนการ บริหารจัดการภัยพิบัติร่วมด้วย ซึ่งสอดคล้องกับการอธิบายวิเคราะห์เชิงสถาบันที่ใช้บรรทัดฐานทาง สังคมจากความตระหนักรู้ถึงปัญหาภัยพิบัติเป็นตัวผลักดันกระบวนการสร้างนโยบายหรือการตัดสินใจ เชิงสถาบันแทนการใช้อำนาจรัฐเพียงด้านเดียวดังเช่นที่พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ได้กำหนดไว้

กรณีนี้ก็ตามเมื่อพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจของสถาบันที่ทำหน้าที่ผลิตนโยบายดังกล่าวออกมาสู่การปฏิบัติพบว่ายังคงดำเนินไปตามกระบวนการรูปแบบเดิม คือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ถูกยกร่างโดยกลุ่มข้าราชการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) เข้าสู่การตัดสินใจของฝ่ายบริหาร("สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2550). เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.") เหตุการณ์รัฐประหารเมื่อปี 2549 นำมาซึ่งคณะรัฐมนตรีและฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยกลุ่มข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนที่มาจากกรแต่งตั้ง ซึ่ง พิทยา (2556) และ Burnham (1942) ได้เสนอแนวคิดเรื่องการปรับตัวของระบบราชการด้วยการเป็นพันธมิตรกันระหว่างชนชั้นนำกับระบบราชการ โดยข้าราชการสร้างตัวจากการทำหน้าที่เป็นผู้ครอบงำการตัดสินใจกำหนดนโยบายโดยอาศัยความรู้ความสามารถ ข้อมูล ความเชี่ยวชาญ เป็นทรัพยากรตามหลักความลับในการเพิ่มอำนาจเหนือในการกำหนดนโยบาย(พิทยา บวรวัฒนา, 2556,น.58-61) ดังจะเห็นได้จากกระบวนการตัดสินใจในการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ตั้งแต่การยกร่างกฎหมายเข้าสู่การเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ไปสู่การพิจารณาตามวาระของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งไม่ปรากฏการแก้ไขตัวของร่างกฎหมายดังกล่าวในแง่ของการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงให้ก้าวพ้นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่โครงสร้างของกระทรวงมหาดไทยนัก อีกทั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ยังประกอบด้วยกลุ่มชนชั้นนำในระบบราชการทหารและพลเรือนโดยมีนักวิชาการในสัดส่วนน้อยกว่า กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงมีบทบาทผูกขาดในการทำหน้าที่กำหนดสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติ อุทกภัยของประเทศไทย("สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ(2550). บันทึกข้อความที่ สว(สนช)(กมธ3)0019/(ร37). รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ.") ส่งผลให้การกำหนดนโยบายด้วยตัวแบบดังกล่าวจึงเป็นการตัดสินใจที่คงรักษาผลประโยชน์ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ตามที่ทำการยกร่าง และไม่อาจยืนยันได้ถึงการตัดสินใจที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นด้วยการขยายการมีส่วนร่วมในพื้นที่การตัดสินใจทางนโยบายให้แก่ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่าพัฒนาการเชิงสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยได้สนับสนุนการก่อรูปรูปแบบของระบบราชการใหม่ (Neo-Bureaucratic Institution) ทั้งจากอิทธิพลขององค์การที่สร้างตัวเป็นสถาบันอย่างกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหลัง พ.ศ.2545 และการเป็นพันธมิตรทางนโยบายระหว่างชนชั้นนำทหาร-พลเรือนกับข้าราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจนนำไปสู่การผลิตนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเชิงสถาบัน รากฐานของสถาบันจึงก่อตัวจากมุมมองของตัวแสดงระบบราชการที่ต้องการปรับตัวให้อยู่รอดในสถานการณ์ที่มีการปฏิรูประบบราชการนั่นเอง

แผนภาพที่ 4.4 พัฒนาการของสถาบันการบริหารจัดการอุทกภัยของรัฐไทย<sup>36</sup>



7.1.2 ลักษณะของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

เมื่อทำการวิเคราะห์ลักษณะของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยจากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และแผนเฉพาะหมวดหมู่ว่าด้วยการบริหารจัดการอุทกภัยจากเกณฑ์การวิเคราะห์สถาบันเกณฑ์เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างความร่วมมือระหว่างตัวแสดงและการรักษาสถาบันทางการบริหารจัดการพบว่า สถาบันการบริหารจัดการมีการปรับตัวในรูปแบบของระบบราชการเพื่อรักษาความเป็นสถาบันให้สามารถเชื่อมโยงกับกระแสของ Governance ที่เข้ามาสร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับสถาบันการบริหารจัดการได้ ซึ่งในส่วนนี้จะนำเสนอความเป็นระบบราชการที่ครอบงำกำหนดลักษณะของสถาบัน 4 ลักษณะได้แก่ (1) การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (2) หลักการกำหนดอำนาจและขอบเขตการปกครอง (3) การใช้ตำแหน่งกำหนดหน้าที่ (4) ความสัมพันธ์ทางการปกครองแบบบูรณาการ จากการวิเคราะห์สถาบันดังกล่าวพบว่าสถาบันมีลักษณะเป็นแบบระบบราชการใหม่ (Neo-Bureaucratic model) ด้วยลักษณะสถาบันแบบบูรณาการอำนาจหน้าที่

<sup>๓๖</sup> แผนภาพนี้ผู้ศึกษาสรุปข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสารเกี่ยวกับพัฒนาการของสถาบันการบริหารจัดการอุทกภัยของรัฐไทย และนำมาปรับปรุงให้เข้าโครงภาพจาก E.Ostrom, ๑๙๙๐ : p.๕๓ เพื่อนำเสนอการอธิบาย

### 7.1.2.1 การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

Weber (1864-1920) กล่าวถึงลักษณะของการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าเป็นอำนาจที่มาของความชอบธรรมทางกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ อาศัยความชัดเจนในการสร้างเสถียรภาพ และความยั่งยืนของการใช้อำนาจ และอำนาจเช่นนี้ไม่ได้ยึดถืออำนาจในเชิงประเพณี วัฒนธรรม คุณค่า ทำให้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจึงเป็นตัวช่วยให้รัฐเป็นอิสระจากสังคมในการใช้อำนาจได้ (Wasburn, 1982, pp. 21-27) การใช้อำนาจตามกฎหมายปรากฏเป็นลักษณะอันโดดเด่นของสถาบันในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ประโยชน์ กติกา และเงื่อนไขของพื้นที่รวมถึงกลไกกำกับดูแลและการจัดการความขัดแย้ง ร่วมกับการให้สิทธิตัวแสดงในการเข้ามามีส่วนร่วมและสร้างพฤติกรรมรวมหมู่ในการบริหารจัดการ กล่าวคือสถาบันดังกล่าวกำหนดให้มีการตั้งศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจในพื้นที่ประสบภัยขึ้นเพื่อกำหนดการระดมทรัพยากรตลอดจนกติกาในการปฏิบัติการเพื่อใช้ทรัพยากร ตัวอย่างเช่นการสร้างศูนย์ในระดับส่วนกลาง จังหวัด ท้องถิ่น เพื่อกำหนดแผนการปฏิบัติการ และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้อำนาจในการเรียกระดมทรัพยากร และสั่งการตัวแสดงอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการได้(กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550,มาตรา 13-16)

ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องถูกดึงเข้ามามีส่วนร่วมด้วยลักษณะภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามภาวะปกติโดยที่ลักษณะอำนาจหน้าที่นั้นจะได้รับการยอมรับในทางกฎหมาย เช่น กรมชลประทานมีภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำเขื่อนซึ่งมีความสำคัญกับการควบคุมปริมาณน้ำในระบบบริหารจัดการ กรมอุตุนิยมวิทยาทำหน้าที่ในการพยากรณ์สภาพฝนและสาเหตุของการเกิดปัญหาด้านน้ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบการบริหารจัดการพื้นที่ของตน เป็นต้น ตัวแสดงเหล่านี้ล้วนแต่เข้าร่วมกับศูนย์อำนาจการในแต่ละระดับที่สถาบันกำหนดด้วยเงื่อนไขเชิงภารกิจ อำนาจหน้าที่ในทางกฎหมาย (พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน) โดยที่ผู้อำนวยการศูนย์จะทำหน้าที่กำกับพฤติกรรมเหล่านี้อีกทอดหนึ่งด้วยอำนาจหน้าที่ในเชิงกฎหมายที่กำหนดให้ต้องนำการบริหารจัดการ นอกจากนี้การสร้างกลไกการจัดการความขัดแย้ง และการกำกับดูแลและการแทรกแซงการทำงานของตัวแสดงยังอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่กำหนดให้ตัวแสดงหลักกำกับให้การดำเนินการเป็นไปตามแผนที่กำหนด ส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตามแนวทางของระบบราชการเช่นนี้ทำให้ตัวแสดงหลักที่ใช้อำนาจในรูปของศูนย์อำนาจการในระดับต่างๆ มีความชอบธรรมในการสั่งการและตัดสินใจที่จะกำหนดการมีส่วนร่วมของตัวแสดงอื่นๆที่เข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการภัยในศูนย์ รูปแบบของสถาบันการบริหารจัดการแต่ละระดับจึงเป็นรูปแบบการจัดการตามอำนาจของผู้อำนาจการแต่ละระดับ ส่งผลให้ทรัพยากรเช่นข้อมูลที่สนับสนุนเข้าระบบการตัดสินใจของศูนย์จากตัวแสดงต่างๆ ไม่ได้รับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันที่นำไปสู่การสร้างผลผลิต การตัดสินใจใหม่แต่อย่างใด และยังทำให้ศูนย์อำนาจการเกิดการตัดสินใจที่เป็นอิสระยิ่งขึ้นจากการ

สนับสนุนของตัวแสดงภาครัฐที่เข้าร่วมทำหน้าที่สนับสนุนทรัพยากรเพื่อกำหนดการบริหารจัดการ จนอาจส่งผลให้ความเป็นรัฐไกลห่างจากสังคมและสภาพปัญหาด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แบบระบบราชการ

#### 7.1.2.2 หลักการกำหนดอำนาจและขอบเขตการปกครอง

โครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยผ่านพระราชบัญญัติและแผนการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติกำหนดให้มีระดับชั้นทางการบริหารจัดการแบ่งเป็น 4 ชั้น ตามระดับความสามารถในการสร้างผลกระทบของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ซึ่งลำดับการประสานงานใน โครงสร้างนี้อาศัยโครงสร้างการปกครองและขอบเขตพื้นที่การปกครองเป็นตัวเชื่อมโยงลำดับชั้น ทางการบังคับบัญชา ได้แก่ *ระดับที่หนึ่ง* ภัยพิบัติในพื้นที่ท้องถิ่นเป็นการทำงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น *ระดับที่สอง* ภัยพิบัติที่มีขอบเขตมากกว่าหนึ่งท้องถิ่น/อำเภอซึ่งกำหนดให้เป็นการทำงาน ของจังหวัด *ระดับที่สาม* ภัยพิบัติในขอบเขตสองจังหวัดขึ้นไปเป็นอำนาจของอธิบดีกรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย และ*ระดับที่สี่* ภัยร้ายแรงอย่างยิ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย/นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นไปตามลักษณะสถาบันแบบระบบราชการตามที่ Weber (1922) ได้เสนอไว้เกี่ยวกับลักษณะของหลักการของการกำหนดอำนาจและขอบเขตการปกครอง (Principle of Fixed and Official Jurisdictional Area) ว่าอำนาจหน้าที่ของระบบราชการมาจาก อำนาจตามตำแหน่งข้าราชการที่มีลักษณะของอำนาจเป็นไปในรูปแบบควบคุมสั่งการเพื่อให้เกิดการ กระจายทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและหลักอำนาจหน้าที่และลำดับชั้นของการบังคับบัญชา (Hierarchy and Authority) ซึ่งการออกคำสั่งจะเป็นไปตามลำดับชั้นจากบนลงล่าง (Shafritz et al., 2005, pp. 77-82) ซึ่งหากพิจารณาโครงสร้างการบริหารจัดการจะเห็นการใช้ขอบเขตการปกครอง กำหนดความรับผิดชอบ การทำงานของอำนาจสั่งการของหน่วยงานเดียวอย่างกระทรวงมหาดไทย ยังคงเป็นหน่วยการปกครองทั้งในทางตรงและทางอ้อมทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่ มีการแบ่งแยกการบริหารจัดการเหนือพื้นที่ตามขอบเขตการปกครอง สอดคล้องกับข้อเสนอเกี่ยวกับ รูปแบบการประสานงานแบบลำดับชั้นของ Weber (1922) ทำให้รูปแบบการสั่งการแบบบนลงล่าง และการรักษาความเป็นลำดับชั้นยังคงมีความสำคัญควบคู่ไปกับขอบเขตการปกครองของโครงสร้าง การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย นอกจากนี้ แรงสนับสนุนจากข้อกฎหมายที่กำหนดให้การประสาน นโยบายอย่างแผนชาติลงสู่ท้องถิ่นเป็นไปโดยลำดับชั้น จึงยิ่งทำให้ความพร้อมของพื้นที่ในระดับล่าง ห่างไกลจากความเป็นอิสระที่จะกำหนดการบริหารจัดการในพื้นที่ตนเองและส่งผลทำให้เกิดการพึ่งพา ลำดับชั้นทางการบังคับบัญชาในแนวตั้งมากขึ้น ดังนั้น รูปแบบการประสานงานแบบความร่วมมือเชิง สถาบันจึงเกิดขึ้นได้ยาก การประสานงานจึงเป็นการผูกหน่วยงานรัฐเข้ามาอยู่รวมกันเพื่อทำให้ สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันตามที่รัฐกำหนด

### 7.1.2.3 การใช้ตำแหน่งกำหนดหน้าที่

สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติได้กำหนดให้ตัวแสดงหลักทำหน้าที่นำการบริหารจัดการในแต่ละพื้นที่เป็นตัวแสดงตามโครงสร้างการปกครองตามสายการบังคับบัญชา ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และนายกองครปกครองส่วนท้องถิ่น ตามลำดับจากพื้นที่ประเทศลงสู่เขตปกครองท้องถิ่น ซึ่งหากแบ่งแยกลักษณะของตัวแสดงจะแบ่งได้เป็นสามแบบ คือ ตัวแสดงส่วนกลาง (นายกรัฐมนตรี อธิบดี) ตัวแสดงส่วนท้องถิ่น (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอซึ่งมาจากการแต่งตั้ง) และตัวแสดงส่วนท้องถิ่น (นายกองครปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้ง) การใช้กฎหมายอย่างพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดการปฏิบัติของตัวแสดงหลักเป็นการสร้างสภาพบังคับของความรับผิดชอบทำให้เหล่าตัวแสดงต้องแสดงการปฏิบัติการเพื่อรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ สอดคล้องกับข้อเสนอของ Weber (1922) ที่ว่าอำนาจของระบบราชการผ่านข้าราชการจะมากับตำแหน่งไม่สัมพันธ์กับตัวบุคคลและการดำรงตำแหน่งจะมาจากการแต่งตั้งโดยหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมาย ผู้ปฏิบัติต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ซึ่งการกำหนดตำแหน่งนี้จะช่วยคลายความเข้มงวดของสายการบังคับบัญชาที่มีการแต่งตั้งตัวผู้ดำรงตำแหน่งจากโครงสร้างแนวตั้งลงเพราะตัวแสดงจะมุ่งความรับผิดชอบต่อกฎหมาย เฉพาะสำหรับการปฏิบัติของตนเป็นหลัก(พิทยา บวรวัฒนา, 2528,น.22-23)

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ความแตกต่างของตัวแสดงท้องถิ่นกับตัวแสดงท้องถิ่นจากฐานที่มาดำรงตำแหน่งต่างกันต้องประสานงานร่วมกันในการบริหารจัดการปัญหา อย่างไรก็ตามที่มาของตัวแสดงท้องถิ่นนั้นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ทำให้ความรับผิดชอบของตัวแสดงไม่เพียงแต่ผูกพันโดยตำแหน่งตามกฎหมายเท่านั้นแต่ยังผูกพันกับเสถียรภาพทางการเมืองของตัวแสดงด้วย ขณะที่ตัวแสดงท้องถิ่นที่เป็นตำแหน่งแต่งตั้งที่มีการหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนตามวาระที่บางครั้งไม่อาจคาดการณ์ได้ ทำให้การยึดโยงหน้าที่การบริหารจัดการจึงเป็นการรับผิดชอบต่อกฎหมายเป็นหลัก ทำให้เป้าหมายของตัวแสดงในพื้นที่จึงมีนัยสำคัญต่างกัน และส่งผลต่อการมองปัญหาและประสิทธิภาพด้านการตัดสินใจกำหนดการบริหารจัดการ เช่น การร้องขอให้มีการประกาศภัยพิบัติและการยกระดับภัยในพื้นที่ตามหลักการปฏิบัติที่กำหนดไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ตัวแสดงท้องถิ่นต้องร้องขอให้ทางจังหวัดดำเนินการให้ ซึ่งต้องอาศัยดุลยพินิจของจังหวัดในการเห็นพ้องกับท้องถิ่นต่อสถานการณ์จึงจะสามารถตัดสินใจดำเนินการต่อได้ แต่ทว่าด้วยตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออย่างนายอำเภออาจไม่แสดงความกระตือรือร้นต่อความรับผิดชอบต่อประชาชนเนื่องจากการกำหนดตำแหน่งของตัวแสดงเหล่านี้มาจากการแต่งตั้ง ทำให้การรับรองต่อผลประโยชน์ของประชาชนจากปัญหาภัยพิบัติในพื้นที่จึงยังเป็นเรื่องที่ไม่อาจสร้างประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่นักในแง่ของการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน

#### 7.1.2.4 ความสัมพันธ์ทางการปกครองแบบการจัดวางอำนาจหน้าที่

จากสาระสำคัญของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ได้กำหนดให้มีการบูรณาการในสองรูปแบบได้แก่ การบูรณาการทางนโยบายกับการบูรณาการตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยหากแต่อยู่ในลักษณะของการบูรณาการเพื่อสนับสนุนทรัพยากรให้กับโครงสร้างการบริหารจัดการมากกว่าที่จะกำหนดให้นโยบายและตัวแสดงต่างๆเข้ามามีอิทธิพลในฐานะเงื่อนไขที่สร้างการเปลี่ยนแปลงให้กับสาระสำคัญของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติไปในทางที่สอดคล้องกับทุกนโยบายตัวแสดง เช่น การบูรณาการประสานนโยบายที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 11 ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.2557-2561 กับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และการบูรณาการตัวแสดงในแต่ละขั้นตอนสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย เช่นการสร้างให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาภัยพิบัติดังกล่าวเข้าร่วมจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ ตลอดจนสนับสนุนการทำหน้าที่บริหารจัดการดำเนินการปัญหาในพื้นที่ เช่น การบริหารจัดการอุทกภัยให้มีการเชื่อมโยงตัวแสดงอย่างกรมชลประทาน กรมอุตุนิยมวิทยา กรมทรัพยากรน้ำ กรมพัฒนาที่ดิน และอื่นๆ เข้าร่วมดำเนินการกับโครงสร้างการบริหารจัดการในพื้นที่ตั้งแต่จังหวัดถึงส่วนกลาง (ความสัมพันธ์กับเครือข่ายภาครัฐเป็นหลัก) เพื่อสนับสนุนข้อมูลและทรัพยากรตามที่ตนครอบครองตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตน

แม้จะมีการขยายพื้นที่ทางนโยบายและตัวแสดงร่วมในการบริหารจัดการแต่ทว่าบทบาทของนโยบายและตัวแสดงกลับไม่อยู่ในรูปแบบของการเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างบูรณาการแต่เป็นการเชื่อมโยงให้แต่ละส่วนทำงานเชิงคู่ขนานร่วมกัน ความคาดหวังในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในเชิงเครือข่ายที่จะนำไปสู่การเป็นพันธมิตรร่วมกันระหว่างตัวแสดงจึงไม่ปรากฏด้วยแรงสนับสนุนจากนโยบาย ส่งผลให้แม้มีการระดมทรัพยากรเข้าสู่ระบบการบริหารจัดการได้อย่างหลากหลายแต่ทว่าการตัดสินใจเพื่อให้ทรัพยากรจะไม่เกิดความจากความร่วมคิดร่วมทำซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดการผสมผสานวิธิตัดและวัฒนธรรมของแต่ละตัวแสดงเข้าด้วยกันได้อย่างเป็นพันธมิตรและให้ตัวแสดงหลักเกิดขีดความสามารถในการใช้ทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการในฐานะผู้กำกับที่สามารถสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติการให้กับตัวแสดงอย่างต่อเนื่อง

#### 7.1.3 ความเป็นสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย

##### 7.1.3.1 การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นทางนโยบายภัยพิบัติเข้ากับประเด็นทางความมั่นคงและการพัฒนาของรัฐ

พัฒนาการเชิงสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติในภาพรวมได้มีการขยายพื้นที่ของประเด็นปัญหาให้กับภัยพิบัติโดยครอบคลุมประเด็นทางความมั่นคงและการพัฒนาในเชิงนโยบายจากการบูร



ณาการกลุ่มนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้ามาร่วมเป็นส่วนกำหนดเป้าหมายของแผนการบริหารจัดการอย่างสัมพันธ์กัน อันเป็นการสะท้อนความสำคัญของความพยายามปรับตัวขึ้นการเข้ามาของแนวคิด Governance กับการบริหารจัดการอำนาจรัฐในการกำหนดนโยบายบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ซึ่ง Vasudha Chhotray and Gerry Stoker (2009) มองความสำคัญของ Governance ว่าเป็นผลจากกระแสโลกาภิวัตน์และอิทธิพลของจิตวิญญาณประชาธิปไตย ที่ส่งผลต่อการปรับตัวของรูปแบบการตัดสินใจทางนโยบายในแง่ที่มีการเพิ่มตัวแสดงทางนโยบายที่มีทรัพยากรอย่างหลากหลายเข้าร่วมทำการตัดสินใจกับรัฐและทำให้รูปแบบการตัดสินใจแบบลำดับขั้นปรับเปลี่ยนไปสู่การพึ่งพิงทางอำนาจระหว่างกันมากขึ้น(Stoker & Chhotray, 2009, pp. 16-22)

การบูรณาการทางนโยบายเช่นนี้สะท้อนรูปแบบการเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายแบบธรรมาภิบาลตรงที่ทำให้ประเด็นทางนโยบายเกิดการเชื่อมโยงกัน การบริหารจัดการภัยพิบัติขยายประเด็นทางนอกเหนือไปจากการเป็นภารกิจพื้นฐานของหน่วยงานความมั่นคงภายในไปสู่การเป็นประเด็นของการพัฒนาประเทศในระยะยาวและการสร้างความมั่นคงให้กับสังคมด้วยหน่วยงานด้านความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเป็นผลให้เกิดการขยายการมีส่วนร่วมระหว่างตัวแสดงในการบริหารจัดการปัญหานอกเหนือจากโครงสร้างอำนาจของของกระทรวงมหาดไทยตามมา นอกจากนี้การขยายตัวของการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 ทำให้มีการขยายพื้นที่ให้กับกระทรวงใหม่ๆเพิ่มขึ้นในพื้นที่การตัดสินใจทางนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน(กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550,มาตรา 6) การขยายการมีส่วนร่วมให้กับตัวแสดงในพื้นที่การตัดสินใจทางนโยบายของ กปภ.ช. เน้นการยกระดับให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ และการมุ่งเน้นตัวแสดงทางทหารให้เป็นผู้ดำเนินการสั่งการในทางปฏิบัติยังแสดงนัยยะถึงการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและเป็นตัวแสดงสำคัญเมื่อต้องการระดมทรัพยากรนอกเหนือไปจากโครงสร้างเดิม นัยสำคัญจากความคาดหวังทางนโยบายตรงนี้จึงอยู่ที่ทรัพยากร ที่ถูกมองว่าเป็นตัวแปรในการสร้างประสิทธิภาพทางการจัดการ โดยเฉพาะตัวแสดงทหารที่มีความสำคัญอย่างยิ่งกับการปฏิบัติการที่ต้องการควบคุมสถานการณ์ปัญหาขณะเกิดภัย อีกทั้งสรรพกำลังทางทหารยังเป็นหลักประกันที่เข้ามาช่วยเสริมความขีดความสามารถของสรรพากรทางการบริหารจัดการทั้งในด้านข้อมูล กำลังพล และเครื่องมือเทคนิคเพิ่มขึ้น ส่งผลให้การขยายการมีส่วนร่วมทางนโยบายจึงนำไปสู่ความพร้อมด้านทรัพยากรและความสามารถในการสร้างโอกาสในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้นตามมาจากทรัพยากร

#### 7.1.3.2 การยกระดับตัวแสดงหลักในโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ

การให้รองประธานเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยควบคู่กับปลัดกระทรวงมหาดไทยนั้น แสดงนัยสำคัญถึงความต้องการลดการผูกขาดของระบบราชการกับการใช้อำนาจจัดการปัญหา

พร้อมกับการระดมทรัพยากรและมุ่งให้การตัดสินใจของฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจเพิ่มมากขึ้นจากการขยายโครงสร้างการบริหารจัดการทางการปกครองที่ให้การเมืองระดับชาติและการเมืองท้องถิ่นเป็นตัวแสดงหลักในส่วนบนและส่วนล่างของโครงสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับการพยายามลดการควบคุมสั่งการแบบเบ็ดเสร็จลง (Rhodes, 1997, pp. 15-16) ของการทำงานภายใต้โครงสร้างกระทรวงมหาดไทยจากการเพิ่มตัวแสดงทางการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้ง ทำให้รูปแบบการทำงานในโครงสร้างจึงเน้นไปที่การประสานความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานให้เกิดขึ้นกับการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ขณะเดียวกันอำนาจของตัวแสดงในระดับพื้นที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ปรับบทบาทของกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองในระดับพื้นที่ (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ) จากเดิมที่ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและสั่งการตามนโยบายจากส่วนกลางถ่ายทอดคำสั่งการจากบนลงล่าง ไปสู่การเป็นผู้จัดการประสานความร่วมมือในฐานะผู้อำนวยการให้กับตัวแสดงในแนวราบเพิ่มเติม พร้อมกับการทำหน้าที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจากผู้บริหารสถานการณณ์ ซึ่งบทบาทของผู้บัญชาการในลักษณะนี้เป็นการสร้างความยืดหยุ่นและกระจายอำนาจให้กับตัวแสดงอื่นได้เข้าถึงพื้นที่ในการใช้อำนาจที่ตนถือครองร่วมกัน และสะท้อนถึงการขยายพื้นที่การเมืองของระบบราชการนอกเหนือไปจากกระทรวงมหาดไทยจากการต่อรองผลประโยชน์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงอื่นและนำไปสู่การสร้างผลรวมในการกำหนดทางเลือกเพื่อใช้อำนาจทางการเมืองปฏิบัติที่เหมาะสมกับปัญหาในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ประเด็นสำคัญของการกระจายตัวของอำนาจการเมืองจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่ส่งอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสถาบันยังสอดคล้องกับที่ Rhodes (2003) ได้เสนอความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะปัจจัยความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่และเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือเงื่อนไขที่ทำให้ความสัมพันธ์ทางการปกครองมีความเป็นพลวัตขึ้น (Rhodes, 1997) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องจากเงื่อนไขความเป็นเจ้าของพื้นที่ซึ่งต้องเผชิญปัญหาในลำดับแรก แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการจากทรัพยากรและการให้อำนาจอิสระระดับหนึ่งจากกลไกของกระทรวงมหาดไทยในทางกฎหมายทำให้การใช้อำนาจการจัดการภัยพิบัติยิ่งเกิดความหลากหลายและสร้างโอกาสในการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ผลประโยชน์สาธารณะจากความเป็นพลวัตที่เกิดจากการบริหารจัดการของท้องถิ่น เพราะอย่างน้อยที่สุดตัวแสดงระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องรักษาเสถียรภาพของฐานเสียงจากประชาชนในระดับพื้นที่ ทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่จึงถูกคานด้วยเสียงของประชาชน ส่งผลให้ประสิทธิภาพของการจัดการภัยพิบัติตามกฎหมายฉบับปัจจุบันแม้ว่าจะรักษาความเป็นระบบราชการในทางนโยบายแต่ก็ยังตระหนักถึงความสำคัญของประชาธิปไตยในการบริหารจัดการภัยพิบัติ แต่กระนั้นแม้จะมีการเปิดทางเลือกให้ตัวแสดงเชิงสถาบันอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวแทนภาคประชาชนในทางอ้อม แต่ความล้มเหลวของการเป็นตัวแทน

ประชาชนในการรักษาสิทธิทางการเมืองไม่อาจรับประกันได้ถึงการตัดสินใจอันชอบธรรมที่ประชาชนพึงได้รับในปลายทางเสมอไป ยังต้องขึ้นอยู่กับพฤติกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

### 7.1.3.3 แนวทางการตัดสินใจภายใต้ทางเลือกของสถาบัน

ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เปิดโอกาสให้มีการปรับสภาพการใช้อำนาจทางการเมืองให้เป็นการผสมผสานระหว่างตัวแสดงที่ยึดครองอำนาจจากทรัพยากร อย่างไรก็ตาม โครงสร้างแบบระบบราชการยังเป็นตัวแสดงที่สำคัญทั้งในการตัดสินใจทางนโยบายและการปฏิบัติอยู่ดังจะเห็นได้จากการให้อำนาจแก่ตัวแสดงที่มีความแตกต่างอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาร่วมแลกเปลี่ยนทรัพยากรในฐานะของการเป็นสถาบันปลายทาง นอกจากนี้ในทางปฏิบัติเองก็ส่งผลให้การผูกอำนาจของตัวแสดงเชิงสถาบันแบบระบบราชการกับการกำหนดโครงสร้างอำนาจในการจัดการภัยพิบัติจึงไม่ได้เกี่ยวพันกันได้อย่างแน่นแฟ้นอย่างโครงสร้างระบบราชการแบบดั้งเดิม จึงกล่าวได้ว่าทางเลือกในการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นจากสถาบันได้คลายความเข้มงวดจากความเป็นระบบราชการในแง่ของการใช้การควบคุมสั่งการเป็นวิธีการประสานงานระหว่างตัวแสดงหลักทางการบริหารจัดการในแต่ละระดับลง ประกอบกับสถาบันปลายทางอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีอิสระระดับหนึ่งในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนด้วยทรัพยากรที่อยู่ในครอบครองของตนเอง เช่น กฎหมายการกระจายอำนาจที่กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถสะสมทรัพยากรสำหรับการจัดการพื้นที่ตนเองได้ เป็นต้น ฉะนั้นการรั้งตัวของความเป็นระบบราชการจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างเบ็ดเสร็จและต้องคำนึงถึงความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญของการใช้อำนาจแบบระบบราชการอีกด้วย ส่งผลให้รัฐกับการบริหารจัดการภัยพิบัติรูปแบบใหม่ตามสถาบันนี้จึงมีการเอื้อโอกาสให้ระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติกระจายอำนาจได้มากขึ้นในทางปฏิบัติ

แต่กระนั้นก็ตามช่องทางของการใช้กลไกอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้เน้นการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะพลเมืองจากข้อกำหนดทางกฎหมายและนโยบาย นัก การสร้างให้ประชาชนมีขีดความสามารถเป็นหุ้นส่วนกับรัฐย่อมส่งผลให้การตอบสนองประชาชนในฐานะผู้รับบริการสาธารณะจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นในการใช้ทรัพยากรและการบรรลุเป้าหมายของการบริหารจัดการ(Denhardt & Denhardt, 2007) แนวทางเชิงสถาบันอย่างองค์กรระหว่างประเทศที่กำหนดหลักภัยพิบัติสากลก็ต่างให้ความสำคัญกับการผลักดันขีดความสามารถของประชาชนในการรับมือกับปัญหา(ADPC, 2004) การใช้อำนาจของรัฐต่อภาคประชาชนจึงควรมีการให้ตำแหน่งแห่งที่ในสิทธิทางการบริหารจัดการภัยพิบัติทุกภัย อย่างน้อยที่สุดก็ควรได้รับสิทธิในการปกป้องตนเองในพื้นที่ทางนโยบายเพื่อป้องกันการไม่ทำงานของกลไกเชิงสถาบันตัวแทนประชาชน และเพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่สาธารณะอย่างแท้จริง การยกประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของประชาชนเข้าสู่พื้นที่การตัดสินใจทางการ

บริหารจัดการจึงยังมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการภัยพิบัติในอนาคตเพราะในระบอบประชาธิปไตยอำนาจที่สำคัญในการกำหนดทิศทางสังคมเป็นของประชาชนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในปัจจุบันจึงกล่าวได้ว่าเป็นสถาบันแบบระบบราชการใหม่ที่พยายามนำกรอบธรรมาภิบาลมาสวมทับเพื่อให้เกิดการขยายตัวของความร่วมมือจากภาคส่วนอื่นๆ ในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยมากขึ้นแต่เนื้อในของสถาบันยังคงเป็นการประสานงานที่เน้นการดึงทรัพยากรจากภาครัฐเป็นหลัก และไม่แสดงภาพของการแลกเปลี่ยนแบ่งปันระหว่างตัวแสดงในพื้นที่ทางนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งโครงสร้างการบริหารจัดการยังคงรักษาการทำหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในฐานะตัวแทนระบบราชการในการเป็นตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อการกำกับดำเนินการในทางปฏิบัติอย่างชัดเจนอยู่ ส่งผลให้สถาบันการบริหารจัดการดังกล่าวจึงก้าวไม่พ้นจากการเป็นสถาบันแบบระบบราชการ จึงเป็นเงื่อนไขให้ทางเลือกในการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติยังคงไม่สะท้อนประสิทธิภาพจากขีดความสามารถของระบบในการผลักดันให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพนัก

#### **7.1.4 วิเคราะห์สถาบันแบบระบบราชการใหม่ผ่านการพิจารณาองค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่กฎ กติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ**

จากการวิเคราะห์สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยในปัจจุบันจากสาระสำคัญของ

นโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติ อันได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ รวมถึงแผนการบริหารจัดการเฉพาะว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยฉบับต่างๆ พบว่ารูปแบบสถาบันดังกล่าวมีลักษณะของการเป็นสถาบันแบบระบบราชการใหม่ จากการสวมทับความเป็นธรรมาภิบาลเป็นฉากหน้าและพรางความเป็นระบบราชการในเนื้อในของสถาบัน พิจารณาได้จากองค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่กฎ กติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ

##### **7.1.4.1 องค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่กฎ กติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ**

โครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการแบบระบบราชการใหม่ที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 เป็นโครงสร้างการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่นต่ำจากการมีส่วนร่วมด้วยการใช้ความเป็นทางการและการใช้อำนาจหน้าที่ของตัวแสดงเป็นตัวกำหนดการมีส่วนร่วมในโครงสร้างการบริหารจัดการในทุกระดับ เช่น ตัวแสดงใน กปภ.ช. ตัวแสดงในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และตัวแสดงหลักของศูนย์/กองอำนวยการตามแผนการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

เป็นต้น ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้จะเป็นตัวแสดงจากระบบราชการ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะทางตามที่ กฎหมายการจัดตั้งหน่วยงานของตนกำหนด มีทรัพยากรในครอบครองจากสิทธิอำนาจของหน่วยงาน และถูกชักนำเข้าสู่การเป็นตัวแสดงในการบริหารจัดการด้วยเงื่อนไขเหล่านี้ กฎและกติกาที่กำหนดให้ เกิดโครงสร้างอำนาจในลักษณะนี้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างแรงจูงใจของการมีส่วนร่วมให้ผูกพันอยู่กับ ข้อกำหนดของกฎหมาย ทำให้เมื่อเผชิญกับความซับซ้อนของปัญหาตัวแสดงเหล่านี้ ตัวแสดงมี แนวโน้มที่จะรักษาการปฏิบัติตามกฎหมายที่กำกับการทำงานของตัวแสดงเป็นหลักมากกว่าการก้าว ข้ามบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนในการแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้า ลักษณะสถาบันที่เกิดขึ้นจาก อำนาจของกฎและกติกาเช่นนี้จึงเป็นการสะท้อนภาพของการปรับตัวของตัวแสดงที่มีแนวโน้มของการ มุ่งรักษาวิธีการปฏิบัติมากกว่าที่จะมุ่งที่เป้าหมายของการบริหารจัดการ(Shafritz et al., 2005, pp. 130-138) ทำให้ประสิทธิผลของการตอบสนองปัญหาจึงยืดหยุ่นต่ำและปรับตัวได้ต่ำในสถานการณ์ จากความเป็นระบบราชการที่ครอบงำโครงสร้างการบริหารจัดการอยู่

#### 7.1.4.2 องค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่กฎ กติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหาร จัดการ กับการสร้างรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรใน ระดับพื้นที่

ในกรณีของการสร้างแผนปฏิบัติการเพื่อเตรียมพร้อมบริหารจัดการในระดับพื้นที่ของทั้งสาม กรณีศึกษาในงานวิจัยมีลักษณะของสถาบันในการบริหารจัดการตามทิศทางของกติกาในการบริหาร จัดการขณะนั้น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน จ.ลพบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จ. สงขลา และเทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี (ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557) ต่างสร้างแผนปฏิบัติเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ตามรูปแบบโครงสร้างการ บริหารจัดการที่ส่วนกลางกำหนด การสร้างแนวทางการรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยของทั้ง สามพื้นที่เป็นไปในทิศทางของการเน้นการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐตามอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายกำหนด มีการผนวกโครงสร้างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สัมพันธ์กันอย่าง ไกลชิดหากแต่น้ำหนักการควบคุมการบริหารจัดการในพื้นที่ต่างกัน เทศบาลนครหาดใหญ่และ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนถูกกำกับโดยจังหวัดอย่างใกล้ชิดเนื่องจากความสำคัญของพื้นที่ ท้องถิ่นในเชิงเศรษฐกิจและเงื่อนไขด้านข้อจำกัดด้านทรัพยากรของท้องถิ่น ขณะที่เทศบาลนครปาก เกร็ดมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวตั้งที่เว้นระยะห่างทางความสัมพันธ์ระยะ หนึ่งตามขีดความสามารถทางการปฏิบัติและความพร้อมด้านทรัพยากรทางการบริหารจัดการ สถานการณ์ แต่จะเห็นได้ว่ากติกาดังกล่าวได้ทำให้เกิดการผสมกันระหว่างตัวแสดงในรูปแบบ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่น ด้วยเหตุผลของการเพิ่มศักยภาพด้าน ความพร้อมทางทรัพยากรในการปฏิบัติการ ซึ่งความสัมพันธ์ทางการปกครองเช่นนี้ทำให้ทางนโยบาย มีรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขึ้น นัยสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมปรากฏ

ขึ้นในเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรอย่างน้อยที่สุดในการต่อรองทางอำนาจระหว่างตัวแสดงเริ่มมีการมุ่งความสำคัญไปที่ทรัพยากรที่แต่ละตัวแสดงถือครองและทรัพยากรที่เป็นที่ต้องการของตัวแสดง (Rhodes, 1997)

ขณะเดียวกันแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ยังกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในแง่ของการเป็นผู้รับการฝึกอบรมจากรัฐให้มีขีดความสามารถในการช่วยเหลือตนเองให้รอดพ้นจากการเผชิญภัยพิบัติเป็นหลัก และมีการกำหนดให้สถาบันปลายทางอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับภารกิจการปกป้องดูแลประชาชนในพื้นที่ของตน หากพิจารณาจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติได้แสดงให้เห็นถึงการสร้างพฤติกรรมรวมหมู่ในระดับท้องถิ่นกับประชาชนจากเงื่อนไขของที่มาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ แต่ทว่าด้วยความที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการพื้นที่ตนเองในระดับหนึ่งจากการเอื้อในทางกฎหมายและความพร้อมเพรียงของทรัพยากรทางการบริหารจัดการทำให้การออกแบบการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐท้องถิ่นกับประชาชนจึงเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ประกอบกับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นที่เน้นการกำกับและถ่วงดุลการบริหารจัดการมากกว่าการที่จะสามารถควบคุมท้องถิ่น ซึ่งอาจส่งผลให้มีโอกาสในการเกิดภาวะปัญหาทางจริยธรรม เช่นการลอบโยนปิดปากประชาชนด้วยการดูแลประชาชนในฐานะลูกค้าจนส่งผลให้ภาคประชาชนอ่อนแอในการจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทว่าในทางกลับกันหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดความพร้อมด้านทรัพยากร การบริหารจัดการจะถูกนำไปผูกไว้กับจังหวัดซึ่งเป็นลำดับการบังคับบัญชาระดับบนส่งผลให้การบริหารจัดการพื้นที่จะเกิดขึ้นจากตัวแสดงภายนอกและนำไปสู่รูปแบบการควบคุมสั่งการบริหารจัดการ ประชาชนจึงยิ่งถูกผลักให้ห่างจากการตัดสินใจทางการบริหารจัดการตามรูปแบบการปฏิบัติการของโครงสร้างอำนาจแบบควบคุมสั่งการ ความคาดหวังในการสร้างการมีส่วนร่วมที่นำไปสู่การสร้างขีดความสามารถอย่างเช่นการเป็นพลเมืองยังต้องอาศัยการกำกับดูแลจากภายนอกพร้อมกับความเข้มแข็งทางการบริหารจัดการของท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ และผสมผสานความกระตือรือร้นของภาคประชาชนเข้าด้วยกัน

การขยายการมีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการให้ลงลึกถึงระดับท้องถิ่นก่อให้เกิดผลดีในแง่ของการขยายฐานทรัพยากรทางการบริหารจัดการมากขึ้นแต่เกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกับประชาชนยังไม่ถูกกำหนดอย่างเป็นรูปธรรมในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ สถาบันแบบระบบราชการใหม่นี้ยังไม่สะท้อนการผนวกรวมประชาชนเข้ามาเป็นกลไกสำคัญของการขับเคลื่อนการป้องกันภัยพิบัติอุทกภัยเพียงแต่มีการใช้วาทกรรมการลดความเสี่ยงภัยพิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน และการฟื้นฟูด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ตลอดจนแผนในส่วนย่อยต่างๆ แต่ทว่าการไม่เชื่อมโยงรัฐกับชุมชนอย่างเป็นเนื้อเดียวกัน

ซึ่งเป็นการสะท้อนการให้คุณค่ากับประชาชนของระบบราชการ ส่งผลให้แม้ว่าสถาบันจะสร้างระบบการบริหารจัดการที่แข็งแกร่งเพียงใดก็ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เชิงความยั่งยืนของสถาบันได้อย่างแท้จริง ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรทางการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการของปัญหาและประชาชนผู้รับผลกระทบกลับเป็นตัวสะท้อนเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของตัวแสดงอยู่ ทำให้การพัฒนาประสิทธิภาพของการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของตัวแสดงจึงควรมุ่งไปที่การผลักดันให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้นด้วยการสร้างความร่วมมือกันระหว่างชุมชนกับรัฐ เพื่อให้ความเป็นชุมชนที่สามารถจัดการตนเองได้ สามารถที่จะตัดสินใจและให้ความร่วมมือกับรัฐในทุกระดับได้อย่างเหมาะสม การผลักดันความเป็นพลเมืองของประชาชนจึงยังเป็นจุดสำคัญที่ทำให้เกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของตัวแสดงทางการบริหารจัดการเกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

## 7.2 ลักษณะและองค์ประกอบเชิงสถาบันการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยในกรณีการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553 และ พ.ศ.2554 กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน จ.ลพบุรี, เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา, เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี

ในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 ได้สร้างสถาบันทางการบริหารจัดการจากกติกากันได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ในการตอบสนองสถานการณ์ ซึ่งภัยพิบัติอุทกภัยที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาดังกล่าวอยู่ในลักษณะสำคัญสองรูปแบบคือเป็นเหตุการณ์อุทกภัยแบบฉับพลันและเหตุการณ์อุทกภัยแบบท่วมขังซึ่งสัมพันธ์กับเตรียมพร้อมรับมือของตัวแสดงในพื้นที่ พื้นที่การศึกษาในงานวิจัยได้เลือกกรณีการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 ของพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลาเป็นตัวแทนในการสะท้อนภาพการบริหารจัดการของภัยพิบัติอุทกภัยแบบฉับพลันซึ่งพื้นที่เทศบาลเป็นพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากหากแต่หลังจากมีโครงการคลองชลประทานช่วยระบายน้ำก็ทำให้ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่ลดผลกระทบลงกระทั่งปี พ.ศ.2553 ได้เกิดภัยดังกล่าวขึ้นอีกครั้งสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจังหวัดลพบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ดจังหวัดนนทบุรีเป็นตัวแทนการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554 ซึ่งทั้งสองพื้นที่เผชิญกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยแบบน้ำท่วมขังสูง องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนไม่คุ้นชินกับปัญหาเนื่องจากพื้นที่บริหารจัดการน้ำด้วยระบบเขื่อนตรงข้ามกับเทศบาลนครปากเกร็ดที่เผชิญปัญหาดังกล่าวมาอย่างสม่ำเสมอ แต่ทว่าลักษณะของสถาบันและองค์ประกอบเชิงสถาบันที่เกิดขึ้นในทั้งสองเหตุการณ์กลับแตกต่างกันทั้งนี้เป็นผลมาจากการเผชิญสถานการณ์ในพื้นที่และความต้องการทรัพยากรของตัวแสดงส่งผลให้ทั้งสามพื้นที่เกิดสถาบันที่นำไปสู่ความร่วมมือทางการบริหารจัดการต่างกันตามมา

## 7.2.1 วิเคราะห์ลักษณะสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในเหตุการณ์ภัยพิบัติ อุทกภัย พ.ศ.2553 - 2554

### 7.2.1.1 สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขา สมอคอนในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554: ลักษณะสถาบันแบบระบบราชการ

สถาบันขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นสถาบันที่เกิดขึ้นในพื้นที่ท้องถิ่นขนาดเล็ก องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนได้สร้างสถาบันการบริหารจัดการพื้นที่ต้นด้วยแนวทางตามที่จังหวัดกำหนด ทั้งนี้เป็นเพราะท้องถิ่นขาดความพร้อมในด้านทรัพยากรเพื่อรับมือกับปัญหาและรูปแบบการบริหารจัดการในภาพรวมของจังหวัดมีความเป็นเอกภาพทางการบริหารจัดการโดยจังหวัดเป็นหลักทั้งพื้นที่ ทำให้ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการจึงเป็นไปได้ในทิศทางตามโครงสร้างแนวดิ่งอย่างที่จังหวัดกำหนด สถาบันในพื้นที่การบริหารจัดการจึงเป็นสถาบันแบบควบคุมสั่งการจากระบบราชการและเน้นการพึ่งพาทรัพยากรจากโครงสร้างจังหวัดเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยในขณะนั้นไม่อาจแสดงความชัดเจนสำหรับการเตรียมพร้อมได้เนื่องจากเกิดปัญหาเรื่องข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติกำหนดให้มีตัวแสดงเข้ามาทำหน้าที่ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันเพื่อนำไปสู่การสร้างพฤติกรรมตอบสนองสถานการณ์ของแต่ละตัวแสดง จากการใช้ข้อมูลน้ำของกรมชลประทานซึ่งเพียงแต่ให้ข้อมูลเฉพาะในขอบเขตอำนาจของตน ส่งผลให้การคาดคะเนปริมาณน้ำที่จะเข้าถึงพื้นที่และการนำไปสู่การตัดสินใจกำหนดการบริหารจัดการจึงยาก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงตัดสินใจใช้ข้อมูลจากสื่อสารมวลชนประเภทต่างๆ เข้าช่วยสนับสนุนการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ แต่กระนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่อาจขับเคลื่อนการเตรียมพร้อมได้มากนักเนื่องจากขาดทรัพยากรการบริหารจัดการในพื้นที่ทำให้ต้องเบิกจ่ายงบประมาณของท้องถิ่นออกมาใช้ในการจัดหาทรัพยากรแต่ท้องถิ่นไม่อาจเบิกจ่ายได้ทันทีเพราะต้องดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดให้มีการเบิกจ่ายหลังจากการประกาศภัย ส่งผลให้ทรัพยากรร่วมในพื้นที่จึงขาดแคลนในการตอบสนองปัญหา

สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของพื้นที่เขาสมอคอนเน้นรับการสั่งการจากจังหวัดและส่วนกลางซึ่งทั้งสองต่างให้ความสำคัญกับความเป็นทางการแบบระบบราชการ เช่นการตั้งศูนย์ปฏิบัติการเพื่อเป็นจุดออกคำสั่งและรับทรัพยากรที่เป็นทางการ และเน้นการรับคำสั่งการแบบบนลงล่างในการบังคับบัญชาจากจังหวัดสู่พื้นที่ด้วยเงื่อนไขด้านทรัพยากร การทำงานแบบลายลักษณ์อักษรส่งผลให้การสร้างสถานการณ์แลกเปลี่ยนและการต่อรองระหว่างโครงสร้างความสัมพันธ์ในการบริหารจัดการจึงไม่เกิดขึ้น ท้องถิ่นเป็นเพียงสถาบันรับการสั่งการปลายทางในทางปฏิบัติแบบตัวการ-ตัวแทน (Principal-Agent Model)(Agronoff & McGuire, 2003, pp. 56-58) ซึ่งรูปแบบความสัมพันธ์เช่นนี้เป็นการสะท้อนความเป็นระบบราชการของจังหวัดในการบริหารจัดการพื้นที่ต้น โดยที่ระบบเช่นนี้ไม่อาจตอบสนองปัญหาภัยพิบัติที่รวดเร็วและซับซ้อนด้วยเงื่อนไขเชิงพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพและไม่



อาจพัฒนาความสามารถในการรับมือกับปัญหาของรัฐกับสังคมได้ในสถานการณ์ เพราะอบต.เน้นการรักษาการปฏิบัติตามความต้องการของจังหวัดมากกว่าที่จะปฏิสัมพันธ์กับประชาชนของตนในการรับมือกับสถานการณ์เฉพาะหน้า ดังเช่นการเน้นการประสานงานกับจังหวัดมากกว่าจะร่วมกับประชาชนในพื้นที่เพื่อสร้างการบริหารจัดการปัญหาาร่วมกัน ซึ่งจังหวัดเน้นวิธีการแบบระบบราชการที่มุ่งควบคุมสถานการณ์ให้คงที่ในระดับหนึ่งเพื่อที่จะคาดการณ์การดำเนินตัวของปัญหาและกำหนดขั้นตอนการบริหารจัดการให้เกิดระบบ ซึ่งการบริหารจัดการเช่นนี้เหมาะสมสำหรับภัยพิบัติที่ไม่มีความซับซ้อนมากนัก ลักษณะดังกล่าวนี้สามารถอธิบายการบริหารจัดการในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนได้เพราะสภาพปัญหาน้ำเป็นน้ำแบบแช่แข็ง ความตึงเครียดของปัญหาเชิงเร่งด่วนจึงไม่เกิดขึ้นแต่มุ่งไปที่การพายุสภาพการรับมือกับปัญหาเป็นเวลานานมากกว่า ทำให้ระบบการบริหารจัดการเช่นนี้จึงเกิดประสิทธิภาพในการทำงานเชิงรุกในทางปฏิบัติ การตัดสินใจสร้างกลยุทธ์สร้างองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเนื่องจากความไม่พร้อมด้านทรัพยากรร่วมกับการตรวจสอบที่เข้มงวดของจังหวัดทำให้การปฏิเสธการรับโครงสร้างการบริหารจัดการจึงมีต้นทุนสูงและประโยชน์ที่จะได้จากการเป็นอิสระจากโครงสร้างก็ต่ำกว่าด้วยฐานทรัพยากรและขีดความสามารถของตนเอง ร่วมกับบรรทัดฐานที่เน้นความเชื่อมั่นต่อจังหวัดในการบริหารจัดการส่งผลให้การยอมรับการใช้อำนาจควบคุมแบบระบบราชการจากโครงสร้างแนวดิ่งจึงเกิดขึ้นในสถาบันการบริหารจัดการในพื้นที่และทำให้เกิดรูปแบบสถาบันแบบพึ่งพาระบบราชการ

#### 7.2.1.2 สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติเทศบาลนครหาดใหญ่ในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553: ลักษณะสถาบันแบบบูรณาการตามอำนาจหน้าที่

ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ถือเป็นปัญหาที่ประสบอย่างสม่ำเสมอเนื่องจากลักษณะภูมิศาสตร์ที่ตั้งเป็นพื้นที่หน้าด่านของการระบายน้ำลงสู่ทะเลสาบสงขลา หากแต่หลังจากประสบภัยพิบัติอุทกภัยครั้งสำคัญเมื่อปี พ.ศ.2543 ปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ถูกจัดการด้วยระบบคลองชลประทานตามโครงการพระราชดำริในความรับผิดชอบของสำนักชลประทานที่ 12 คลองทำหน้าที่ผันน้ำลงทะเลสาบทำให้ปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ลดผลกระทบลง ประกอบกับเทศบาลนครหาดใหญ่ได้สร้างสระทรัพยากรเฉพาะของท้องถิ่นเองสำหรับการบริหารจัดการน้ำท่วมจำนวนมากทำให้มีความพร้อมด้านทรัพยากรสูง แต่กระนั้นพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่กลับประสบกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยครั้งใหญ่อีกครั้งในช่วงตุลาคม พ.ศ.2553 จากฝนตกหนักจนส่งผลให้เกิดปริมาณน้ำป่าไหลหลากเข้าพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่อย่างรุนแรงและรวดเร็วในเวลาดำเนินสถานการณ์เพียง 3 วัน ผลของการตัดสินใจของหน่วยงานที่ร่วมกันบริหารจัดการในพื้นที่จึงส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชนในวงกว้าง

ในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยครั้งนี้ยังคงใช้ระบบคลองเป็นหลักในการแก้ไขสถานการณ์พร้อมไปกับการเตรียมพร้อมความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ ลักษณะสำคัญของการบูร

ผลการประสานงานระหว่างตัวแสดงคือการสร้างศูนย์กลางการบริหารจัดการโดยการรวมหน่วยงาน ส่วนกลาง-ภูมิภาค-และท้องถิ่นไว้ด้วยกันในรูปของคณะกรรมการด้านวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์น้ำ และการแจ้งเตือนภัยจากอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มประจำปี 2553 ขึ้น ซึ่งเป็นศูนย์ระดับ จังหวัดแต่ตั้งล่าช้ากว่าสถานการณ์ 1 วัน แต่ศูนย์ดังกล่าวได้กลายสภาพมาเป็นส่วนเดียวกับศูนย์ อำนวยการเฉพาะกิจของจังหวัดและเทศบาลซึ่งตั้งอยู่ที่เทศบาลนครหาดใหญ่ ทำให้เกิดการบูรณาการ กันขึ้นระหว่างจังหวัดกับท้องถิ่นในการบริหารจัดการพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ ในขณะที่เดียวกัน การบริหารจัดการพื้นที่ในภาพใหญ่ระดับประเทศเน้นให้ตัวแทนฝ่ายการเมืองจากส่วนกลางเข้าถึงพื้นที่ ประสบภัยทำให้ตัวแสดงสำคัญอย่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลาง เข้ามาประจำอยู่ในพื้นที่ จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางการบริหารงานขึ้นด้วยเงื่อนไขจากการเมือง และการพยายามสร้างความผูกพันทางทรัพยากรของตัวแสดงในแต่ละระดับตามผลลัพธ์ของแผนการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งลักษณะเช่นนี้สอดคล้องกับแนวคิด Governance ตาม ข้อเสนอของ Vasudha Chhotray and Gerry Stoker (2009) ที่ว่าการบริหารจัดการรัฐได้มุ่งความ สนใจไปที่ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องอื่นๆ มากขึ้นและส่งผลให้ความเป็นอิสระของตัวแสดงรัฐเปลี่ยนแปลง ตามมา ซึ่งแนวคิด Governance เน้นการคิดค้นหาวิธีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตัวแสดงอื่นในรูป ของการบูรณาการและเครือข่าย(Stoker & Chhotray, 2009, pp. 26-49) เทศบาลนครหาดใหญ่ได้ เริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการบริหารปัญหาอุทกภัยตามอำนาจทางกฎหมายและทำให้ตัวแสดงจาก ส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคอย่างกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานรัฐในพื้นที่อื่นๆต้องเปิดการปฏิสัมพันธ์ กับตัวแสดงเทศบาลนครขึ้นมาโดยไม่สามารถเป็นอิสระทางการบริหารจัดการแบบหน่วยงานเดียวได้ ส่งผลให้ในแง่ของทรัพยากรทางการบริหารจัดการสำหรับพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่จึงพร้อมเพรียง จากการระดมความร่วมมือในทุกกระดับ อย่างไรก็ตาม รูปแบบการบูรณาการดังกล่าวยังคงล่าช้ากว่า สถานการณ์ทำให้ทรัพยากรที่ถูกระดมจึงเน้นไปที่การช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย การกำหนดการ บริหารจัดการคลองชลประทานเพื่อผันน้ำลงทะเลยังมีการตัดสินใจที่ล่าช้าจากการถกเถียงกันระหว่าง หน่วยงานชลประทานและเทศบาลนครหาดใหญ่เกี่ยวกับการคาดคะเนปริมาณน้ำจนทำให้ระบบแจ้ง เตือนภัยสู่ประชาชนล่าช้าจนเกิดน้ำท่วมฉับพลันในพื้นที่ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและเศรษฐกิจใน วงกว้าง

ลักษณะสถาบันการบริหารจัดการที่สุมทับกันระหว่างท้องถิ่นกับจังหวัดเช่นนี้ก่อให้เกิดการ ถกเถียงแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการ แต่ทว่าการตัดสินใจยังคงมุ่งตามเงื่อนไข ทางเทคนิคจากหน่วยงานอย่างชลประทานมากกว่าจะยอมรับเงื่อนไขทางสังคมอย่างที่เทศบาลนคร หาดใหญ่ต้องการเสนอ ทำให้ทิศทางการใช้แนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภัยพิบัติ อุทกภัยนี้สะท้อนความสำคัญของ Governance as New Public Management ที่เน้น ประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการเป็นหลัก(Rhodes, 1997) ทำให้แม้พยายามสร้างการบูรณาการ

ข้อมูลและเปิดพื้นที่ให้มีการเจรจาร่วมกันในทางโครงสร้างการบริหารหากแต่ปลายทางของการตัดสินใจยังคงกลับไปสนับสนุนการตัดสินใจแบบเป็นเหตุเป็นผลทางเทคนิคเป็นหลัก การมีส่วนร่วมจึงไม่อาจขยายความสำคัญของเทศบาลนครหาดใหญ่ในฐานะของสถาบันปลายทางที่ควรเป็นเงื่อนไขหลักทางการบริหารจัดการ การบูรณาการในลักษณะดังกล่าวจึงไม่อาจสร้างอำนาจการเจรจาต่อรองให้กับเทศบาลแม้ว่าจะได้รับสิทธิให้เป็นหลักในการปกป้องประชาชนในพื้นที่ก็ตาม รูปแบบสถาบันแบบประสานงานตามอำนาจหน้าที่จึงเป็นสถาบันแบบร่วมด้วยช่วยกันแต่ไม่อาจสร้างประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรและพัฒนาขีดความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารจัดการผ่านโอกาสในการตัดสินใจบริหารจัดการปัญหา อีกทั้งความเป็นเมืองของเทศบาลนครหาดใหญ่ประกอบกับการดูแลประชาชนเป็นไปในลักษณะของการเป็นลูกค้า (Customer) ที่เน้นการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเพื่อที่รัฐจะจะสามารถสร้างการบริการที่ตรงจุดมากขึ้น (Denhardt & Denhardt, 2007, pp. 57-60) กลับทำให้ผู้มีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นแสดงความต้องการ มากกว่าที่จะร่วมคิดร่วมทำร่วมปฏิบัติการเชิงรุก

แต่กระนั้นเทศบาลนครหาดใหญ่ก็ยังยอมรับโครงสร้างการบริหารจัดการในลักษณะดังกล่าวจากเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจและการเมืองของพื้นที่ที่ท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติที่สัมพันธ์กัน เทศบาลจึงตอบโต้โครงสร้างด้วยการสร้างกลยุทธตอบสนองการบริหารจัดการพื้นที่ไปควบคู่กันเช่น การประสานหน่วยงานในพื้นที่ตนเองเพื่อระดมทรัพยากรอันได้แก่หน่วยทหารและเอกชนในพื้นที่ (Local Network) การใช้เครือข่ายภาครัฐทำหน้าที่ตัดสินใจในการบริหารจัดการพื้นที่ซึ่งทำให้ความพร้อมรับมือต่อการตัดสินใจจึงมีความเป็นหมู่คณะและพยายามรักษาความสัมพันธ์กับโครงสร้างแนวตั้งให้เกิดการประนีประนอมในการตัดสินใจกำหนดแนวทางปฏิบัติการ (Intergovernmental Relations) ส่งผลให้สถาบันแบบดังกล่าวจึงอยู่รอดในสถานการณ์จรรยาบรรณที่ภัยพิบัติสิ้นสุดลง

### 7.2.1.3 สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติเทศบาลนครปากเกร็ดในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย

#### พศ.2553.: สถาบันแบบภาคีปฏิบัติการระหว่างรัฐท้องถิ่นกับสังคม

ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นปัญหาสำคัญของพื้นที่เนื่องจากลักษณะที่ตั้งติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาและเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำที่มีกษณิกับฝนตกปริมาณมาก การบริหารจัดการพื้นที่ส่วนใหญ่พัฒนามาจากการเรียนรู้จากปัญหาในแต่ละครั้ง เช่นการเตรียมพร้อมของเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย 2554 เกิดขึ้นบนฐานของการเรียนรู้ปัญหาอุทกภัยเมื่อปี 2538 ขณะเดียวกันประชาชนในพื้นที่ต่างตื่นตัวกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยอย่างต่อเนื่องทำให้ประชาชนมีการเตรียมพร้อมให้มีความสำคัญกับสถานการณ์

การก่อตัวของปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่ที่มีพัฒนาการจากธรรมชาติของปัญหาทำให้สังคมเกิดการตระหนักถึงความสำคัญของผลกระทบของปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เป็นปัญหาร่วมทางการบริหารจัดการ (Commons) ซึ่ง Ostrom (1990) อธิบายว่าผู้ใช้ประโยชน์มักจะมีแรงจูงใจในการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ตนเผชิญโดยมีแนวโน้มจากความเกี่ยวพันของปัญหาของตัวแสดงว่าเกี่ยวข้องเพียงใด ซึ่งความซับซ้อนของสถานการณ์ (Complexity of Situation) และเสถียรภาพของปัจจัย (Stability of Factor) ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของตัวแสดง (Individual Behavior) ระบบตอบสนองทางทรัพยากร ความสมมาตรของข้อมูล (Symmetry of Information) จึงมีหลากหลายแบบตามสถานการณ์ซึ่งขึ้นอยู่กับราคาของการหาข้อมูลและกติกาในการสร้างการให้ข้อมูล (Ostrom, 1990, p. 34) เช่นเดียวกับเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยในช่วง พ.ศ.2554 ที่ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยเกิดขึ้นจากการเป็นพื้นที่ปลายน้ำซึ่งในระยะเตรียมพร้อมเทศบาลนครปากเกร็ดเฝ้าระวังสถานการณ์ทั้งจากข่าวและการสื่อสารต่างๆ และตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกขึ้นเพื่อดำเนินการเตรียมพร้อมแก้ไขปัญหา โดยที่ในระยะเริ่มต้นทางปากเกร็ดได้ประสานกับทางจังหวัดในด้านข้อมูลสำหรับเตรียมพร้อมรับมือสถานการณ์ จนกระทั่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการในรูปของ ศปภ. ตั้งแต่ส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดอยู่ในรูปแบบของการควบคุมสั่งการจากบนลงล่าง (Top-Down Coordination) ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจากสถาบันดังกล่าวทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดขาดข้อมูลที่ชัดเจนเนื่องจากเทศบาลไม่สามารถประสานการระดมข้อมูลจากล่างขึ้นบน (Bottom-Up) ตามที่เทศบาลต้องการจาก ศปภ.กลางได้ (Asymmetric Information) ส่งผลให้ตัวแสดงอย่าง ทน.ปากเกร็ดที่มีความพร้อมด้านทรัพยากรและขีดความสามารถในการจัดการประชาชนสูงถอยห่างออกจากโครงสร้างการบริหารจัดการในภาพใหญ่ และเลือกใช้ความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่รับมือกับปัญหาอุทกภัยแทน สถาบันในการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในสถานการณ์ของเทศบาลนครเกร็ดจึงเป็นสถาบันความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับประชาชนที่มีพัฒนาการไปในทางความร่วมมือ

สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ดในเหตุการณ์อุทกภัย พ.ศ.2554 เป็นสถาบันแบบการพัฒนาความร่วมมือ (Developing Collaborative Institution) กล่าวคือหลังจากตัวแสดงเทศบาลนครปากเกร็ดหันมาให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือในพื้นที่เน้นการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกัน (Sharing Resources) ระหว่างปากเกร็ดกับชุมชนโดยเทศบาลให้กระสอบทราย ถุงยังชีพ เครื่องมือสูบน้ำ รถ เรือ ส่วนทางชุมชนได้ให้ข้อมูลและความสามารถในการจัดการตนเองแก่ท้องถิ่น ทั้งสองฝ่ายต่างเป็นพันธมิตรในความสัมพันธ์นี้กันอย่างเหนียวแน่น โดยเทศบาลระดมชุมชนมีส่วนร่วมด้วยกลยุทธ์การเปลี่ยนศัตรูเป็นมิตร (Cooptation) การกล้าตัดสินใจอย่างทันท่วงทีต่อสถานการณ์ (Leadership) การใช้เครือข่ายของท้องถิ่น (Local Network) การใช้วัดเป็นหน่วยระดมการมีส่วนร่วมจากประชาชน (Social Capital) เป็นต้น ทำให้สถาบัน

ปลายทางลดการพึ่งพาโครงสร้างแต่สามารถรักษาและนำพาพื้นที่ให้ปลอดภัยจากเหตุการณ์ได้ ถึงแม้ว่าสถาบันดังกล่าวประสบความสำเร็จในแง่ขององค์การเชิงสถาบันในการสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชน แต่เทศบาลยังต้องพัฒนาความสัมพันธ์ในทางที่ช่วยพัฒนาความเป็นพลเมือง (Citizen Consciousness) ให้กับประชาชนเพื่อสร้างความยั่งยืนให้กับสถาบันในการบริหารจัดการ เนื่องจากความเป็นพลเมืองคือกลไกในการช่วยให้ประชาชนที่จะสามารถลดความเสี่ยงภัยของตนในการรับมือปัญหาจากภัยพิบัติ ซึ่งประชาชนควรต้องแสดงบทบาทการมีส่วนร่วมในฐานะหุ้นส่วนทางนโยบายกับรัฐ (ADPC, 2004)

### 7.2.2 การคำนวณทางเลือกของตัวแสดงในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน จ.ลพบุรี, เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา, เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี

ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบของทางเลือกในการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งตอบสนองต่อโครงสร้างการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นจากกติกาทางการบริหารจัดการมุ่งตรวจสอบและอภิปรายต่อประโยชน์ที่คาดหวัง (Benefit Expected) ต้นทุนในการเปลี่ยนแปลงและการกำกับดูแลระบบ (Cost Expected) และบรรทัดฐานที่กำกับการทำงานของระบบ (Norm Expected) ตารางแสดงการเปรียบเทียบวิธีคิดเพื่อสร้างทางเลือกในการปฏิสัมพันธ์กับโครงสร้างการบริหารจัดการ ด้านประโยชน์ที่คาดหวัง (Benefit Expected) Ostrom (1990) เสนอว่าเหล่าตัวแสดงในระบบรวมหมู่ต่างมีเป้าหมายด้านประโยชน์ในการให้ความร่วมมือ ซึ่งในระบบรวมหมู่จะมีกติกาที่สำคัญในเรื่องของจำนวนตัวแสดง กลไกในการจัดการระบบให้เกิดความเป็นระเบียบ และทรัพยากรข้อมูลที่ช่วยให้ตัวแสดงบรรลุเป้าหมายของตนได้ง่ายขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงกติกาในการบริหารจัดการตามสถานการณ์จะเกิดขึ้นเมื่อกติกานั้นนำมาสู่การเกิดขึ้นของประโยชน์ที่เหล่าตัวแสดงคาดหวัง (Ostrom, 1990, pp. 196-197) ในส่วนนี้เป็นการสรุปการคำนวณทางเลือกของตัวแสดงในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน จ.ลพบุรี, เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา, เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี ซึ่งส่งผลต่อการแสดงพฤติกรรมของตัวแสดงหลักในพื้นที่ท้องถิ่นในการตอบสนองต่อโครงการบริหารจัดการในแนวตั้งอันได้แก่ส่วนกลางและจังหวัด และทำให้เกิดลักษณะของสถาบันทางการบริหารจัดการขึ้น

ตารางที่ 7.2 แสดงการคำนวณทางเลือกของตัวแสดงในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

อุทกภัย

เหตุผล ทางเลือกเชิง สถาบัน/ กรณีศึกษา	องค์การบริหารส่วน ตำบลเขาสมอคอน	เทศบาลนครหาดใหญ่	เทศบาลนครปากเกร็ด
ประโยชน์ที่ คาดหวัง )Expected Benefit(	-ทรัพยากรทางการ บริหารจัดการ -การให้ความ ช่วยเหลือประชาชน ในพื้นที่จากตัวแสดง อื่นภายนอก	-ความน่าเชื่อถือในการ ตัดสินใจของเทศบาล นครหาดใหญ่ -การรักษาเสถียรภาพ ทางการเมืองและ เศรษฐกิจในพื้นที่	-ข้อมูลสถานการณ์น้ำ จากจังหวัด แต่ไม่ได้ข้อมูล) (ตามความคาดหวัง -กรณีมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ระหว่างเทศบาลกับพื้นที่ ดอนเมือง เทศบาล คาดหวังประโยชน์จากด้าน การไกล่เกลี่ยจาก โครงสร้างการบริหาร จัดการ
ต้นทุนที่ คาดหวัง )Cost Expected)	-ต้นทุนการ เปลี่ยนแปลงต้นทุน: สูงเพราะขาด ทรัพยากรทางการ ปฏิบัติการ และมี ข้อบังคับ กฎหมายที่ เคร่งครัด, -ต้นทุนการกำกับ ดูแลการตรวจสอบ : กำกับดูแลอย่าง ใกล้ชิดจากจังหวัด และส่วนกลาง จังหวัดใช้ต้นทุนสูง, ท้องถิ่นใช้ต้นทุนต่ำ	-ต้นทุนการเปลี่ยนแปลง: ต้นทุนสูงเพราะเทศบาล มีความเสี่ยงในการ ตัดสินใจเพียงลำพัง ทรัพยากรด้านการสร้าง ความน่าเชื่อถือเกี่ยวกับ สถานการณ์น้ำมีน้อย กว่าหน่วยงานอย่าง จังหวัด แต่เทศบาลยัง ร่วมกับโครงสร้างจังหวัด แม้มีความขัดแย้งด้าน มุมมองต่อสถานการณ์ ระหว่างจังหวัดกับ เทศบาลหาดใหญ่ก็ตาม	-ต้นทุนการเปลี่ยนแปลง: ต้นทุนต่ำโครงสร้างการ บริหารจัดการที่ท้องถิ่นอยู่ร่วม ไม่ตอบสนองเรื่องการ แลกเปลี่ยนทรัพยากรและ เทศบาลมีความพร้อมใน ด้านทรัพยากรด้วยตนเอง -ต้นทุนการกำกับดูแล: กำกับดูแลต่ำเนื่องจาก จังหวัดเห็นว่าเทศบาลมี ความสามารถในการ จัดการพื้นที่ตนเองสูง และ ส่วนกลางใช้การกำกับ ท้องถิ่นแบบสายการบังคับ

เหตุผล ทางเลือกเชิง สถาบัน/ กรณีศึกษา	องค์การบริหารส่วน ตำบลเขาสมอคอน	เทศบาลนครหาดใหญ่	เทศบาลนครปากเกร็ด
		-ต้นทุนการกำกับดูแล: การกำกับทางอ้อมจาก ส่วนกลางและจังหวัด จังหวัดใช้ต้นทุนต่ำ, ท้องถิ่นใช้ต้นทุนสูง	ปัญหา จังหวัดใช้ต้นทุนต่ำ ,ท้องถิ่นใช้ต้นทุนต่ำ
บรรทัดฐานที่ คาดหวัง )Internal Norm)	-การเคารพต่อ โครงสร้างการบริหาร จัดการแบบระบบ ราชการและการ รักษากฎหมาย	-การประสานงานร่วมกัน จากความสัมพันธ์ ระหว่างตัวแสดงแบบ บูรณาการเพื่อ ผลประโยชน์ทาง การเมืองและเศรษฐกิจ ในพื้นที่	-เน้นหลักธรรมาภิบาลใน แง่การมีส่วนร่วมของ ประชาชน)Participation)

#### 7.2.2.1 ด้านประโยชน์ที่คาดหวัง (Benefit Expected)

จากตารางในสถานการณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน เทศบาลหาดใหญ่ และเทศบาลนครปากเกร็ด ต่างต้องการประโยชน์จากการเข้าร่วมในโครงสร้างการบริหารจัดการของจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางในพื้นที่ด้วยเหตุผลความต้องการด้านทรัพยากร อันได้แก่ ข้อมูลเทคนิคเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำ (Technical Information) ซึ่งจังหวัด (โดยตัวแทนของกรมชลประทาน กรมอุตุฯ กรมวิทย์ฯ และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัด) เป็นผู้ครอบครองทรัพยากรนี้ ข้อมูลเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการตัดสินใจกำหนดการบริหารจัดการของท้องถิ่นต่อพื้นที่ของตนเอง อย่างไรก็ตาม ในแต่ละสถานการณ์ตัวแสดงทั้งสามมีความต้องการทรัพยากรในลักษณะที่ต่างกันจนทำให้เกิดเป็นจุดตั้งต้นของการแสดงพฤติกรรมเชิงสถาบันรูปแบบต่างๆตามมา กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนนั้นนอกจากความต้องการในข้อมูลแล้วยังต้องการสิ่งของยังชีพและบรรเทาทุกข์ในรูปแบบต่างๆ (ยกเว้นน้ำมันเครื่องเรือยนต์สำหรับสัญจรที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลเบี่ยงงบประมาณมาซื้อหลังจังหวัดประกาศภัยพิบัติ) จากตัวแสดงภายนอกซึ่งจังหวัดเป็น Gate Keeper ในการรับและจัดสรรทรัพยากรเหล่านี้ให้ท้องถิ่น

ลักษณะของการพึ่งพาโครงสร้างการบริหารจัดการแนวตั้งอย่างเต็มที่ ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเป็นอิสระในการจัดการปัญหาต่ำ

กรณี เทศบาลนครหาดใหญ่ ประโยชน์จากทรัพยากรด้านข้อมูลที่เทศบาลคาดหวังจากโครงสร้างการบริหารจัดการแบบบูรณาการกับจังหวัดนั้นมีความสำคัญยิ่งกับการตัดสินใจของเทศบาลเนื่องจากเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ต่อพื้นที่ เนื่องจากข้อมูลนี้สามารถส่งผลกระทบต่อผู้พันกับผลกระทบทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นเงื่อนไขหลักที่ทำให้เทศบาลเติบโตในการเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่เข้มแข็งจากการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น อีกทั้งเงื่อนไขทางการเมืองท้องถิ่นยังมีความสัมพันธ์กับการเมืองชาติในขณะนั้น ส่งผลให้เทศบาลนครหาดใหญ่ยอมรับการถ่วงดุลการตัดสินใจจากจังหวัดและส่วนกลางเพื่อประโยชน์ในการสร้างขีดความสามารถในการตัดสินใจที่มาพร้อมกับความรับผิดชอบต่อพื้นที่ของตนอย่างมีนัยสำคัญ เช่นเดียวกับ เทศบาลนครปากเกร็ดที่ต้องการข้อมูลเทคนิคจึงเข้าร่วมการบริหารจัดการกับโครงสร้างจังหวัดและส่วนกลาง (รูปแบบของสปภ.แต่ละระดับ) แต่เงื่อนไขที่เทศบาลใช้เป็นเงื่อนไขในการสร้างประโยชน์ในการเข้าร่วมคือการจัดการพื้นที่และการดูแลประชาชน แต่ทว่าเมื่อตัวแสดงในการประสานงานในแนวตั้งไม่อาจให้ข้อมูลเทคนิคได้เทศบาลก็พร้อมที่จะปฏิเสธการเข้าร่วมกับโครงสร้างการบริหารจัดการ

ประโยชน์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามยึดเป็นหลักสำคัญในการเข้าร่วมกับโครงสร้าง ได้แก่ ความต้องการทรัพยากรด้วยเหตุผลของการพึ่งพาโครงสร้าง การตระหนักถึงความสำคัญต่อความรับผิดชอบต่อทางเศรษฐกิจและทางการเมืองที่สัมพันธ์กับการเมืองชาติอันเป็นตัวกำหนดเสถียรภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ซึ่งผูกพันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะพันธมิตร ทรัพยากรทุกรูปแบบโดยเฉพาะข้อมูลเทคนิค ประกอบการตัดสินใจในการสร้างประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการจึงมีความสำคัญยิ่งกับตัวแสดง

Ostrom (1990) ได้สะท้อนให้เห็นความสำคัญของทรัพยากรในฐานะที่เป็นเงื่อนไขที่กำหนดความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตัวแสดงคาดหวัง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การสร้างพฤติกรรมรวมหมู่ประการหนึ่งมาจากความต้องการบรรลุเป้าหมายของตัวแสดงซึ่งคาดหวังทรัพยากรจากการรวมหมู่นั้น ทำให้เหล่าตัวแสดงเกิดแรงจูงใจในการเข้าร่วมหาประโยชน์จากการให้ความร่วมมือ ซึ่งตัวแสดงที่อยู่ในระบบอาจอยู่ด้วยรูปแบบของการเป็น Free-Rider มากกว่าจะเป็นผู้เสนอประโยชน์ร่วม ซึ่งอาจเกิดปัญหา Prisoner Dilemma หรือปัญหา Credible of Commitment ได้ในระบบความร่วมมือ (Ostrom, 1990, p. 6) องค์กรบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเข้าสู่ระบบความร่วมมือด้วยความต้องการพึ่งพาระบบในลักษณะของการเป็นผู้รับประโยชน์ที่ตรงที่แม้ว่าจะยอมรับระบบการทำงานแบบควบคุมสั่งการจากจังหวัดเพื่อลดภาระด้านใช้ทรัพยากรและการจัดการพื้นที่แต่ทั้งนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ให้ประโยชน์กับจังหวัดด้วยการคอยรายงานสถานการณ์น้ำในพื้นที่ ขณะที่เทศบาลหาดใหญ่ เป็นการให้ความร่วมมือเพื่อประโยชน์ส่วนตนซึ่งเผชิญกับสภาวะการขาดความ



เชื่อมั่นต่อข้อมูลและการขาดข้อมูลที่ต่างเกิดความระแวงหรือขาดความไว้วางใจต่อข้อมูลที่ทางจังหวัดให้เนื่องจากชุดข้อมูลที่เทศบาลกับจังหวัดถืออยู่มีความแตกต่างกัน และเทศบาลนครปากเกร็ดที่ให้ความร่วมมือเพื่อหวังข้อมูลสถานการณ์และเมื่อไม่ได้รับการตอบสนองจากโครงสร้างการบริหารจัดการคือไม่ได้รับข้อมูล (Lack in Formation) จึงตัดสินใจหลีกเลี่ยงจากระบบความร่วมมือกับจังหวัดและส่วนกลางเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง (Self-Interest) ด้วยการมุ่งไปที่การดูแลประชาชนตามขีดความสามารถของท้องถิ่นเอง จึงเท่ากับว่าประโยชน์ที่ทั้งสามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการจนยอมให้ความร่วมมือกับโครงสร้างคือทรัพยากรโดยเฉพาะข้อมูลทางการบริหารจัดการเพื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้บรรลุการรักษาพื้นที่ของตนตามเงื่อนไขเชิงพื้นที่ที่กีดกันอยู่ ส่งผลให้การจะรักษาความร่วมมือกับตัวแสดงจึงต้องให้ความสำคัญกับการสร้างสถาบันที่มีต้นทุนในการให้ความร่วมมือที่ต่ำได้ประโยชน์ตามที่ตัวแสดงต้องการ

#### 7.2.2.2 ต้นทุนที่คาดหวัง (Cost Expected)

Ostrom (1990) เสนอลักษณะการวิเคราะห์ต้นทุนที่คาดหวังได้แก่ต้นทุนการเปลี่ยนแปลง (Transforming Cost) และต้นทุนในการกำกับติดตาม (Monitoring and Enforcement Cost) ว่าเป็นต้นทุนที่มีความสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงโดยต้นทุนการเปลี่ยนแปลงจะพิจารณาจากตัวแปร อาทิ จำนวนผู้ร่วมตัดสินใจ ความหลากหลายของผลประโยชน์ กติกาที่ใช้ในการเปลี่ยนแปลง ภาวะผู้นำ กติกาใหม่ที่เสนอ กลยุทธ์ที่ตัวแสดงใช้ที่ผ่านมา และความเป็นอิสระในการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงกติกา โดยยิ่งลดโอกาสในการมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงน้อยเท่าไรยิ่งกีดกันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากขึ้นเท่านั้นโดยเฉพาะเมื่อตัวแสดงมีอิสระและสร้างการยอมรับในการกติกาใหม่ได้อย่างเหมาะสม และต้นทุนในการกำกับติดตามขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านขีดความสามารถของผู้กำกับระบบ อาทิ ขนาดและโครงสร้างของระบบ เครื่องมือ การจัดการตลาด กติกาอันเป็นข้อเสนอ และความชอบธรรมของการใช้กติกา โดยที่ผู้กำกับจะเป็นผู้อยู่ภายนอกระบบและเข้ามาเกี่ยวข้องกำกับตัวแสดงเพื่อให้ตัวแสดงดำเนินพฤติกรรมตามเป้าประสงค์ของระบบ (Ostrom, 1990, pp. 198-205) สำหรับต้นทุนในการให้ความร่วมมือของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามในการให้ความร่วมมือกันพบว่าต้นทุนของกรณีทั้งสามเผชิญในแง่ของการที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากความร่วมมือไปสู่การละเว้นความร่วมมือนั้นสัมพันธ์กับต้นทุนในการกำกับดูแลด้วย

ดังจะเห็นได้จากกรณีขององค์การบริหารตำบลเขาสมอคอนที่มองว่าต้นทุนในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการให้ความร่วมมือเป็นต้นทุนที่สูงเนื่องจากองค์การบริหารมอบการตัดสินใจของตนให้กับจังหวัดทำให้ตัวแสดงที่เข้าร่วมในการตัดสินใจมีจำนวนมาก (แต่เป็นส่วนราชการในจังหวัด) และต่างอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเข้มงวดทำให้การคงอยู่ในระบบจึงเป็นหลักที่ถูกมอบให้โดยผู้ว่าราชการจังหวัด อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน

มีพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติการอยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนดเป็นผลให้การละเว้นการประสานงานกับจังหวัดที่ใช้ระบบควบคุมสั่งการจัดการพื้นที่จึงเป็นสิ่งที่ขัดต่อกฎหมาย เมื่อประกอบกับความไม่พร้อมด้านทรัพยากรในพื้นที่ต้น และการกำกับดูแลด้วยต้นทุนที่สูงของจังหวัดจากการตรวจพื้นที่ทุกวันของจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ที่มีความเข้มงวดและสม่ำเสมอส่งผลให้พฤติกรรมที่จะเปลี่ยนจากความร่วมมือตามแนวทางที่กติกากำหนดไปสู่การละเว้นความร่วมมือจึงเกิดขึ้นได้ยาก

เช่นเดียวกับเทศบาลนครหาดใหญ่ที่เผชิญกับต้นทุนการเปลี่ยนแปลงจากการให้ความร่วมมือเนื่องจากต้นทุนในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเป็นต้นทุนที่สูงและการกำกับโดยจังหวัดเข้มข้นทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้ยาก เทศบาลนครหาดใหญ่เผชิญกับแรงจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วยสองกรณีคือการที่จังหวัดไม่อาจตอบสนองข้อมูลอย่างที่ต้นต้องการและความขัดแย้งกับหน่วยงานชลประทานของจังหวัดในการร่วมกันตัดสินใจสร้างแนวทางปฏิบัติในที่ประชุม แต่ทว่าเทศบาลกลับเลือกที่จะยอมด้วยเงื่อนไขด้านความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจที่เป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาการเติบโตของท้องถิ่นและรักษาเสถียรภาพทางการเมืองของพื้นที่ และรูปแบบการมีส่วนร่วมของระบบยังมีความแตกต่างกันในธรรมชาติลักษณะของตัวแสดง อาทิ ส่วนกลาง ส่วนราชการในจังหวัด ตัวแทนจากท้องถิ่นซึ่งถือชุดข้อมูลที่ต่างกัน แต่ด้วยการถกเถียงระหว่างหน่วยงานอยู่ในวงเจรจาร่วมกันซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสในการแลกเปลี่ยนและเจรจาพร้อมกับโอกาสในการสร้างอิทธิพลเพื่อกำหนดการตัดสินใจของโครงสร้างในภาพรวม อีกทั้งระบบความร่วมมือยังถูกกำกับอย่างใกล้ชิดโดยจังหวัดจากการตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมตัดสินใจในการแก้ปัญหาในระดับจังหวัดพร้อมกับการที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเข้ามาประจำอยู่ในพื้นที่คอยช่วยสนับสนุนการระดมทรัพยากรเข้าระบบการบริหารจัดการส่งผลให้การตัดสินใจที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากความร่วมมือไปสู่การละเว้นความร่วมมือจึงเกิดขึ้นได้ยากเช่นเดียวกับกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน

แต่ทว่าทั้งสองกรณีตรงกันข้ามกับเทศบาลนครปากเกร็ด เนื่องจากเทศบาลนครมีต้นทุนในการเปลี่ยนแปลงที่ต่ำและจังหวัดก็มีการกำกับดูแลต่ำสัมพันธ์กัน โดยมีต้นทุนการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากความร่วมมือไปสู่การละเว้นความร่วมมือด้วยปัญหาเรื่องแลกเปลี่ยนข้อมูลในโครงสร้างความร่วมมือไม่แน่นอนจนทำให้เทศบาลคาดการณ์บริหารจัดการปัญหาไม่ได้ ประกอบกับการใช้โครงสร้างการบริหารจัดการที่เน้นสายการบังคับบัญชาจากบนลงล่างทำให้เทศบาลขาดการมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและแสดงความต้องการที่นำไปสู่การได้ประโยชน์จากการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งจังหวัดเองก็ลดบทบาทภาวะผู้นำที่เข้มแข็งในการกำกับควบคุมเทศบาลตามรูปแบบที่ ศปภ.กลาง กำหนด อีกทั้งระบบราชการยังทำให้เกิดความล่าช้าในการตอบสนองความต้องการของตัวแสดง ทำให้เทศบาลโดยผู้บริหารและหัวหน้าส่วนราชการภายในเทศบาลราว 10 คนตัดสินใจเห็นพ้องให้มีการละเว้นความร่วมมือกับโครงสร้างการบริหารจัดการจากต้นทุนที่เทศบาลแบกรับอยู่ ปัญหาในลักษณะนี้

Ostrom (1990) เห็นว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอุปสงค์ของสถาบัน การสร้างความน่าเชื่อถือ และการกำกับดูแล ต้องอาศัยการสร้างสถาบันในลักษณะที่นำไปสู่ความร่วมมือเข้ามาปรับปรุงพฤติกรรมความร่วมมือของตัวแสดงที่มีความเป็นเหตุเป็นผล พฤติกรรมของตัวแสดงที่จะไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง จึงอยู่ที่การผูกต้นทุนด้านทรัพยากร และความพร้อมรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตัวแสดงเข้ากับการสร้างความสม่ำเสมอในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เพื่อให้พฤติกรรมของตัวแสดงรักษาการให้ความร่วมมือกับระบบ รวมถึงสถาบันต้องให้ความสำคัญกับการได้ประโยชน์ของตัวแสดงในการให้ความร่วมมือและต้องตระหนักถึงการกำกับระบบที่หากต่ออาจสร้างโอกาสให้ตัวแสดงหลีกเลี่ยงจากโครงสร้างการบริหารจัดการได้(Ostrom, 1990, pp. 42-44)

### 7.2.2.3 ด้านบรรทัดฐานภายใน (Internal Norm)

ในด้านบรรทัดฐานที่เชื่อมโยงกับทักษะของการสร้างมุมมองความคาดหวังต่อประโยชน์และต้นทุนที่ตัวแสดงใช้เพื่อตัดสินใจดำเนินพฤติกรรมนั้นถูกจัดว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งกับการแสดงออก เนื่องจากจะเป็นตัวแทรกแซงการตัดสินใจจากการคำนวณเหตุผลสำหรับการแสดงออกทางพฤติกรรมของตัวแสดง ซึ่ง Ostrom (1990) มองว่าการสร้างบรรทัดฐานขึ้นอยู่กับ การเกี่ยวพันกันในสังคมนั้น และเป็นตัวกำหนดความเข้มแข็งของบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกัน(Ostrom, 1990, pp. 206-207) ซึ่งในทั้งสามกรณีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยึดโยงกับสังคมในพื้นที่อย่างใกล้ชิดทำให้บรรทัดฐานของตัวแสดงมีความแตกต่างกันไปตามสภาพสังคมของพื้นที่นั้น องค์กรบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนมีความร่วมมือกันเองในระดับชุมชนสูงเนื่องจากเป็นชุมชนชนบทที่มีโอกาสในการปฏิสัมพันธ์ผ่านตัวแสดงเหนี่ยวนำทางจิตใจของสังคมพื้นที่นั้นคือวัดและพระสงฆ์ เมื่อเผชิญปัญหาชุมชนจึงรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นช่วยเหลือกันให้ผ่านพ้นปัญหา ประกอบกับผู้นำท้องถิ่นอย่างนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ดำรงตำแหน่งผู้นำชุมชนมาอย่างยาวนานทำให้ความผูกพันระหว่างตัวแสดงจึงค่อนข้างใกล้ชิดกัน แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเข้าช่วยเหลือประชาชนเนื่องด้วยความขาดแคลนทรัพยากรและเน้นแต่การกระจายทรัพยากรลงชุมชนเป็นหลักเท่านั้นก็ตาม ประกอบกับเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าสู่การสร้างสัมพันธ์กับโครงสร้างการบริหารจัดการอย่างจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบลก็เลือกซึมซับบรรทัดฐานการปฏิสัมพันธ์แบบระบบราชการเพื่อให้ได้ทรัพยากรสำหรับช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ ในกรณีนี้จึงเรียกได้เป็นบรรทัดฐานแบบระบบราชการซึ่งยังทำงานได้ดีในสังคมที่ไม่ซับซ้อนนัก

สำหรับเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นชุมชนเมืองที่ถูกขับเคลื่อนพื้นที่ด้วยเงื่อนไขการเติบโตทางเศรษฐกิจ ประชาชนปฏิสัมพันธ์กันบ้างแต่น้อยเมื่อเทียบกับพื้นที่ องค์กรบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนทำให้ประชาชนมีการรวมกลุ่มแบ่งปันบรรทัดฐานร่วมกันต่ำ ความร่วมมือเกิดขึ้นเฉพาะกิจเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชุมชนพื้นที่ตนเป็นหลัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ได้สะท้อนบรรทัดฐานที่สังคมยึดถือคือการใช้เรื่องของภาษีและความเป็นพื้นที่

เศรษฐกิจ รวมถึงเงื่อนไขความผูกพันทางการเมืองที่เชื่อมโยงไปถึงความรับผิดชอบต่อประชาชนมาขับเคลื่อนการสร้างบรรทัดฐานของชุมชนซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าบรรทัดฐานบูรณาการเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสถานการณ์เป็นบรรทัดฐานที่ขาดความเข้มแข็งในการยึดโยงประชาชนในการพัฒนาความร่วมมืออย่างยั่งยืน และเมื่อเทศบาลนครหาดใหญ่ผนึกตนเองเข้ากับโครงสร้างการบริหารจัดการในระดับจังหวัดและส่วนกลางด้วยบรรทัดฐานดังกล่าวแล้วย่อมไม่นำไปสู่การสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนในการจัดการปัญหาได้ แต่กระนั้นการหลีกเลี่ยงจากโครงสร้างสำหรับเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นไปได้ยากเนื่องจากความรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะเสี่ยงและกลไกการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเป็นตัวแปรสำคัญที่เทศบาลยังต้องพยายามรักษาการร่วมกับโครงสร้างในการตัดสินใจอยู่

ขณะที่ เทศบาลนครปากเกร็ดมีการสร้างบรรทัดฐานที่ตรงข้ามกับทั้งสองกรณีเนื่องจากเป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนบรรทัดฐานความร่วมมือระหว่างรัฐกับสังคม โดยที่เทศบาลกับชุมชนมีการสร้างความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดมาโดยตลอด นายกเทศมนตรีได้รับความไว้วางใจในการดูแลพื้นที่มาอย่างต่อเนื่องยาวนานทั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ให้กลายเป็นเมืองและมีชุมชนอยู่อาศัยหนาแน่น ทำให้สามารถสร้างบรรทัดฐานในการยึดโยงชุมชนให้เป็นพันธมิตรกับเทศบาลในการจัดการพื้นที่ของตนเองได้แม้จะเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ และเมื่อเทศบาลนครปากเกร็ดต้องประสานกับโครงสร้างแนวตั้งคือจังหวัดและส่วนกลางในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่ เทศบาลยังคงยึดบรรทัดฐานด้านชุมชนเป็นหัวใจสำคัญดังจะเห็นได้จากการหลีกเลี่ยงโครงสร้างแนวตั้งที่อาจทำให้เกิดผลเสียในพื้นที่จากการรื้อรับข้อมูลที่ไม่มีความแน่นอนและหันมาสร้างความร่วมมือกับชุมชนในการร่วมกันจัดการปัญหาในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ บรรทัดฐานจึงเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดความพอเพียงของการคาดหวังประโยชน์และกำหนดต้นทุนการเปลี่ยนแปลงและการกำกับติดตามทางการบริหารจัดการ กล่าวอีกนัยหนึ่งหากมีบรรทัดฐานที่เหมาะสมได้รับการยอมรับจากสังคมพื้นที่และตัวแสดงจากท้องถิ่นอย่างเหนียวแน่นย่อมทำให้เกิดโอกาสในการสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

### 7.2.3 การเทียบเคียงองค์ประกอบเชิงสถาบันในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553-2554 กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน จ.ลพบุรี, เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา, เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี

การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเมื่อ พ.ศ.2553 และ พ.ศ.2554 ของพื้นที่การศึกษา  
ตัวอย่าง

ทั้งสามเหตุการณ์ได้สะท้อนองค์ประกอบเชิงสถาบันทั้งคล้ายคลึงและแตกต่างกันในรายองค์ประกอบ โดยทั้งสามกรณีอยู่ภายใต้กติกาของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และ

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ด้วยกันทั้งสิ้น ในส่วนนี้จึงแสดง การเทียบเคียงให้เห็นองค์ประกอบเชิงสถาบันที่ส่งผลให้สถาบันมีลักษณะตามการอธิบายในข้างต้น โดยแบ่งการอธิบายถึงองค์ประกอบเชิงสถาบันเพื่อสะท้อนเหตุผลสนับสนุนลักษณะพื้นฐานของ สถาบันในสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 เป็นองค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่กฎ กติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ องค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากร และองค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่การตระหนักรู้ ร่วมกันระหว่างตัวแสดง ภาวะผู้นำ และกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ

ตารางที่ 7.1 การจัดรูปสถาบันทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย พ.ศ.2553 และ 2554

องค์ประกอบเชิงสถาบัน	เกณฑ์การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสถาบัน	องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน	เทศบาลนครหาดใหญ่	เทศบาลนครปากเกร็ด
กฎ กติกา และ โครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ	ขอบเขต ทรัพยากร ร่วม	-ใช้ขอบเขตการปกครองกำหนดปัญหา -ขอบเขตทรัพยากรร่วมของพื้นที่อยู่ที่จังหวัดโดยจังหวัด เป็นผู้นำการตัดสินใจให้กับพื้นที่ อบต. ทำหน้าที่จัดสรรและกระจายทรัพยากรตามการสั่งการของจังหวัด	ใช้ขอบเขตการปกครองกำหนดปัญหา -ขอบเขตทรัพยากรร่วมอยู่ในขอบเขตความสัมพันธ์ร่วมระหว่างส่วนกลาง-ส่วน-ส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น โดยจังหวัด กับเทศบาลจะทำงานร่วมกันในการกำหนดการปฏิบัติการในพื้นที่ และมีส่วนกลางคอยช่วยสนับสนุนทรัพยากร	ขอบเขตการปกครองใช้กำหนดปัญหา -ขอบเขตทรัพยากรร่วมอยู่ในขอบเขตความสัมพันธ์ร่วมระหว่างท้องถิ่นกับประชาชน โดยท้องถิ่นให้ประชาชนเป็นพันธมิตรในการปฏิบัติ และอาศัยการสนับสนุนทรัพยากรจาก

องค์ประกอบเชิงสถาบัน	เกณฑ์การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสถาบัน	องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน	เทศบาลนครหาดใหญ่	เทศบาลนครปากเกร็ด
				เครือข่ายท้องถิ่นภายนอกพื้นที่
	ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ประโยชน์ที่ดินเชิงพื้นที่	ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 และแผนปฏิบัติการของ อบต.เขาสมอคอน และแนวทางการปฏิบัติการของ ตั้งแต่.ศ.ปก ส่วนกลางถึงจังหวัด ซึ่งผนวกท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติการ	ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 และแผนปฏิบัติการของเทศบาลนครหาดใหญ่ซึ่งมาจากการตัดสินใจกำหนดแนวปฏิบัติร่วมกันระหว่างจังหวัดและท้องถิ่น	ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณศ. ภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 และแนวทางการปฏิบัติการของ ศปกตั้งแต่.ศ.ปกตั้งแต่. ส่วนกลางถึงจังหวัดซึ่งผนวกท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติการ แต่มีการสร้างแผนปฏิบัติการของเทศบาลนครปาก

องค์ประกอบเชิงสถาบัน	เกณฑ์การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสถาบัน	องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน	เทศบาลนครหาดใหญ่	เทศบาลนครปากเกร็ด
				เกร็ดเฉพาะที่ไม่เชื่อมโยงกับแนวทางการบริหารจัดการของ สปภ. ในสถานการณ์
	<b>การกำกับดูแล</b>	เขาสมอคอน.อบต-จังหวัดกำกับ-ควบคุมการปฏิบัติ การตรวจพื้นที่ของ-ส่วนกลาง นายกรัฐมนตรีและ) (คณะ	เทศบาลนคร-หาดใหญ่ จังหวัดกำกับ-แนวทางปฏิบัติ การอยู่ร่วม-สนับสนุนการปฏิบัติ ในพื้นที่ของ รพช. .มท	ประชาชนในพื้นที่-เทศบาลนครปากเกร็ด -จังหวัด
	<b>การแทรกแซง</b>	- การแทรกแซงเกิดขึ้นเมื่อประชาชนในพื้นที่ร้องเรียนมาจังหวัด จังหวัดจะเข้าแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่น ด้วยการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการในระดับพื้นที่	การแทรกแซง-เกิดขึ้นเมื่อประชาชนในพื้นที่ร้องเรียนมาจังหวัด จังหวัดจะเข้าแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่น ด้วยการสนับสนุน การช่วยเหลือ ทดแทนหลังจากที่เทศบาลไม่อาจ	การแทรกแซงของ-เทศบาลเกิดขึ้นเมื่อประชาชนในพื้นที่เกิดขึ้นเมื่อประชาชนในพื้นที่ไม่สามารถจัดการทรัพยากรย่อยได้ และเทศบาลจะแทรกแซงด้วยการควบคุมในพื้นที่เสี่ยงภัยสูงเป็นหลักด้วยการสร้าง

องค์ประกอบเชิงสถาบัน	เกณฑ์การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสถาบัน	องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมคอน	เทศบาลนครหาดใหญ่	เทศบาลนครปากเกร็ด
			กระจายทรัพยากรไปถึง	มาตรการบริหารจัดการพื้นที่และประชาชนในจุดนั้น
	การตระหนักถึงสิทธิของตัวแสดงในการจัดการทรัพยากรย่อย	มีอิสระดำเนินการจัดการทรัพยากรเพราะอยู่ในการควบคุมของจังหวัดประชาชนเป็นเพียงผู้รับทรัพยากรไปเยียวยาในพื้นที่	เทศบาลมีอิสระดำเนินการจัดการพื้นที่ตนเองเพราะเป็นพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจของจังหวัดและประชาชนเป็นผู้ร่วมปฏิบัติการและผู้รับบริหารจากท้องถิ่น ไม่ได้มีส่วนกำหนดการตัดสินใจร่วมกับเทศบาลในระดับนโยบาย	เทศบาลมีอิสระทางการบริหารจัดการสูงด้วยความพร้อมด้านทรัพยากรและการตัดสินใจอย่างการปฏิสัมพันธ์กับโครงสร้างในแนวคิดจึงมีสิทธิในการจัดการพื้นที่ตนเองค่อนข้างเต็มที่ และประชาชนได้รับสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรย่อยของตนเองในพื้นที่เช่นเดียวกัน
รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่าง	การจัดทางเลือกแบบรวมหมู่	ถูกผนวกเป็น.อบต-สถาบันปลายทางของศูนย์ปฏิบัติการของจังหวัด ทำหน้าที่ตามคำสั่ง	เทศบาลเป็นพื้นที่สำคัญ จังหวัดจึงผนวกเทศบาลเป็นส่วนหนึ่งในศูนย์การ	เทศบาลไม่สามารถแลกเปลี่ยนทรัพยากรกับส่วนกลางได้เมื่อ



องค์ประกอบเชิงสถาบัน	เกณฑ์การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสถาบัน	องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน	เทศบาลนครหาดใหญ่	เทศบาลนครปากเกร็ด
ตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากร		)การcommand and controlของ( จังหวัด มีรูปแบบ- ความสัมพันธ์ -ระหว่างจังหวัด -ท้องถิ่นแบบตัวการ )ตัวแทนprincipal-agent( -เกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรทั้งกับตัวแสดงภายนอกและภายในท้องถิ่นเป็นแบบผู้รับกับผู้ให้ทำ ให้ประชาชนในพื้นที่ มีความสัมพันธ์แบบความร่วมมือกันเอง เป็นเกมแบบหลายศูนย์)polycentric game(	ตัดสินใจบริหารจัดการพื้นที่ รูปแบบ- ความสัมพันธ์ ระหว่างจังหวัดกับ ท้องถิ่นเป็นแบบมีส่วนร่วม )participation ( เกมการแลกเปลี่ยน- ทรัพยากรเป็นแบบ การเจรจาต่อรองกัน ระหว่างจังหวัดกับ ท้องถิ่น )negotiation ( ขณะที่ประชาชนในพื้นที่จะสัมพันธ์กับ โครงสร้างการ ปฏิสัมพันธ์ในระดับ ท้องถิ่น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ประชาชน ในพื้นที่เป็นผู้รับการ บริการ)customer drivenและเป็น( ส่วนหนึ่งของการ ปฏิบัติการร่วมกัน	เข้าสู่รูปแบบ ความคุมสั่งการ )command and controlของ ( .ศปกจึงตัดสินใจ ถอยห่างจาก โครงสร้างแนวตั้ง และหันมาสร้าง ความร่วมมือกับ ประชาชนในพื้นที่ )collaboration ( เกมการ- แลกเปลี่ยน ทรัพยากรระหว่าง ท้องถิ่นกับ ประชาชนเป็นแบบ พันธมิตร )partnership( -ประชาชนไม่มี ส่วนร่วมในการ ตัดสินใจ กำหนดการบริหาร จัดการในภาพรวม ของพื้นที่ แต่มีสิทธิ จัดการทรัพยากร ย่อยเป็นของตนเอง

องค์ประกอบเชิงสถาบัน	เกณฑ์การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสถาบัน	องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน	เทศบาลนครหาดใหญ่	เทศบาลนครปากเกร็ด
				ตามที่เทศบาลเสนอให้)minimal right to manage(
	<b>กลไกการจัดการความขัดแย้ง</b>	ความขัดแย้งในพื้นที่ไม่เกิดขึ้น แต่มีการเตรียมการเชิงรุกด้วยการเพิ่มบทลงโทษทางกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะนำไปสู่การสร้างความขัดแย้งและความเดือดร้อนให้กับประชาชนในพื้นที่	ความขัดแย้งในพื้นที่ถูกจัดการโดยจังหวัด จังหวัดจะเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งให้ทั้งความขัดแย้งระหว่างเทศบาลกับประชาชนและความขัดแย้งระหว่างเทศบาลกับท้องถิ่นอื่นๆ	ความขัดแย้งภายในพื้นที่เทศบาลและวัดทำหน้าที่จัดการไกล่เกลี่ย ส่วนความขัดแย้งภายนอกพื้นที่เทศบาลใช้โครงสร้างแนวตั้งทั้งจังหวัดและส่วนกลางเข้าไกล่เกลี่ย
	<b>การเชื่อมโยงกันในการประกอบกร</b>	แผนการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จังหวัดในฐานะผู้นำการบริหารจัดการได้ลือแผนการบริหารจัดการตามสาระสำคัญตามที่	มีการเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนกลางจังหวัด และเทศบาล ด้วยการตั้งคณะกรรมการตัดสินใจดำเนินการบริหารจัดการสถานการณ์โดยมี	ส่วนกลาง - จังหวัด และเทศบาลเชื่อมโยงกันตามข้อกำหนด .ของ สปภ ส่วนกลางที่สร้างการบริหารจัดการแบบควบคุมสั่งการในพื้นที่ แต่เมื่อ

องค์ประกอบเชิงสถาบัน	เกณฑ์การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสถาบัน	องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน	เทศบาลนครหาดใหญ่	เทศบาลนครปากเกร็ด
		แผนบริหารจัดการระดับชาติกำหนด	จังหวัดและเทศบาลร่วมตัดสินใจพร้อมกับมีส่วนกลางคอยสนับสนุนทรัพยากรจากการตัดสินใจบริหารจัดการพื้นที่	เทศบาลไม่สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลกับส่วนกลางได้จึงหยุดการเชื่อมโยงการทำงานกับโครงสร้างดังกล่าวและกลับมาเชื่อมโยงอีกครั้งเมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้น
การตระหนักถึงร่วมกันระหว่างตัวแสดงภาวะผู้นำและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ	ภาวะผู้นำ	ผู้นำท้องถิ่นเน้นการรักษาความสัมพันธ์กับโครงสร้างด้วยวิธีการแบบระบบราชการ	-ผู้นำท้องถิ่นรักษาความสัมพันธ์กับโครงสร้างด้วยการประนีประนอมกับโครงสร้างแนวตั้งในการตัดสินใจบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกัน	ผู้นำท้องถิ่นมีลักษณะกล้าตัดสินใจและอาศัยขีดความสามารถในการครองการเป็นผู้นำในความร่วมมือทางการบริหารจัดการกับประชาชนเข้าช่วยตอบสนองสถานการณ์
	ความเป็นสถาบัน	รักษา.อบต-ความสัมพันธ์กับ	เทศบาลรักษา-ความสัมพันธ์กับ	เทศบาลถอย-ความสัมพันธ์กับ

องค์ประกอบเชิงสถาบัน	เกณฑ์การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสถาบัน	องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน	เทศบาลนครหาดใหญ่	เทศบาลนครปากเกร็ด
	แบบองค์การ	โครงสร้างการบริหารจัดการด้วยกลยุทธ์แบบระบบราชการ	โครงสร้างด้วยการให้มาเตรียมพร้อมการรับมือกับปัญหาในพื้นที่ตนเองแบบเชิงรุกจากการคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของจังหวัด	โครงสร้างการบริหารจัดการแนวตั้ง แล้วหันมาสร้างความร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่ด้วยการสร้างกลยุทธ์ที่นำไปสู่ความร่วมมือของประชาชนที่จะดำเนินการร่วมกันกับเทศบาล

### 7.2.2.1 องค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่ของกฎ กติกาและโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการขอบเขตทรัพยากรร่วม

จากการศึกษาพบว่าทั้งสามสถาบันการบริหารจัดการในพื้นที่การศึกษาต่างใช้ขอบเขตการปกครองกำหนดปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยและการสร้างสถาบันการบริหารจัดการยังคงเป็นไปตามที่แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติกำหนด ทำให้ตัวแสดงหลักที่เข้าร่วมบริหารจัดการปัญหาเป็นตัวแสดงที่มีความเป็นทางการตามอำนาจกฎหมายได้กำหนด หากแต่ความแตกต่างกันของสามสถาบันอยู่ที่ลักษณะของตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจซึ่งเป็นจุดตั้งต้นที่ทำให้สถาบันทั้งสามมีลักษณะที่แตกต่างกันเมื่อเผชิญกับสถานการณ์จริง สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนในปี พ.ศ.2553 และเทศบาลนครหาดใหญ่ พ.ศ.2554 มีความแตกต่างกันในลักษณะของปัญหาที่พื้นที่เผชิญ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเผชิญกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยแบบน้ำท่วมขังสูง ขณะที่ เทศบาลนครหาดใหญ่เผชิญกับภัยพิบัติอุทกภัยแบบน้ำป่าไหลหลากและน้ำท่วมฉับพลัน แต่ทั้งสองมีความคล้ายคลึงกันด้านขอบเขตทรัพยากรร่วมที่เน้นไปที่จังหวัดเป็นตัวกำหนดการตัดสินใจและรูปแบบของตัวแสดงที่ถือครอง

ทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการให้เข้าสู่พื้นที่ปัญหา ซึ่งทั้งสองพื้นที่กำหนดให้มีตัวแสดงทำหน้าที่ตัดสินใจร่วมกันกำหนดกติกาในสถานการณ์คล้ายคลึงคือเป็นเครือข่ายภาครัฐ (Bureaucrats Network) ที่เกาะกลุ่มกัน (Rhodes, 1997, pp. 38-39) การมีส่วนร่วมของตัวแสดงสามารถเข้าถึงพื้นที่ทางนโยบายตามอำนาจหน้าที่และการถือครองทรัพยากร หากแต่ต่างกันที่รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายในขอบเขตทรัพยากรร่วม

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน มีลักษณะที่เน้นการจัดระบบระเบียบให้กับขอบเขตของปัญหาที่ต้องเผชิญ มีการกำหนดความเป็นทางการให้กับอำนาจของตัวแสดงตามที่กฎหมายรองรับและใช้การตัดสินใจแบบบนลงล่างและรูปแบบการประสานงานแบบควบคุมสั่งการ (Shafritz et al., 2005, pp. 77-82) องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนมีระบบทรัพยากรร่วมกันระหว่างจังหวัดกับท้องถิ่น ซึ่งในการตัดสินใจกำหนดการบริหารจัดการของท้องถิ่นจะโอนไปที่จังหวัดซึ่งมีทรัพยากรจากส่วนราชการและทหารร่วมกันกำหนดแนวทางการบริหารจัดการกว่า 30 คน ตามที่นโยบาย/แผนปฏิบัติการจังหวัดได้กำหนดไว้อย่างเป็นทางการ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเพียงพื้นที่ที่รองรับการกระจายทรัพยากรจากการตัดสินใจของจังหวัด สถาบันการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจึงมีลักษณะขอบเขตทรัพยากรร่วมกับจังหวัดซึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในฐานะของการเป็นกลไกของจังหวัด/พื้นที่ตัวแทนของจังหวัดในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่เขาสมอคอน

ขณะเดียวกันทาง เทศบาลนครหาดใหญ่ก็มีการกำหนดขอบเขตทรัพยากรร่วมเป็นระดับจังหวัดเช่นเดียวกันด้วยเหตุผลความสำคัญของพื้นที่ในการเป็นหัวใจทางเศรษฐกิจของจังหวัด มีการตั้งสถาบันการบริหารจัดการแบบบูรณาการที่เน้นการใช้ความสัมพันธ์ทางการปกครองเข้ามาร่วมเป็นตัวกำหนดการตัดสินใจของรัฐในการบริหารจัดการปัญหา เนื่องจากให้ความสำคัญกับสมมติฐานด้านทรัพยากรในฐานะสิ่งสำคัญทางการบริหารจัดการและเชื่อว่าตัวแสดงเดี่ยวไม่อาจรับผิดชอบกับปัญหาที่ซับซ้อนได้โดยลำพัง ทำให้บทบาทของรัฐในการตัดสินใจแบบผูกขาดจึงลดลงและหันมาเป็นการเจรจาต่อรองระหว่างตัวแสดงหลักผู้ถือครองทรัพยากรและนำไปสู่การยอมรับการตัดสินใจทางการบริหารจัดการร่วมกัน (Jacob Torfing, 2012, p. 22) นอกจากนี้ยังมีการเสนอตัวแสดงท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแสดงใหม่ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบการตัดสินใจที่ผนวกรวม เทศบาลนครหาดใหญ่เข้าร่วมกับการตัดสินใจของจังหวัด (ซึ่งมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นตัวแสดงจากส่วนกลางร่วมตัดสินใจ) ขอบเขตทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการของกรณีพื้นที่เทศบาลหาดใหญ่จึงเป็นขอบเขตทรัพยากรของการบูรณาการส่วนกลาง-ภูมิภาค-ท้องถิ่นเข้าด้วยกัน มีตัวแสดง 23 คนโดยประมาณ เทศบาลนครหาดใหญ่จึงมีฐานะเป็นสถาบันที่เป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดและพันผูกให้ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับเทศบาลบูรณาการสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้การตัดสินใจของสถาบันการบริหารจัดการทั้งสองพื้นที่ที่อยู่ภายใต้ขอบเขตทรัพยากรร่วมระหว่างจังหวัด

และท้องถิ่นตามรูปแบบปัญหาและการตัดสินใจเชิงสถาบันของเหล่าตัวแสดงที่เข้าร่วมการบริหารจัดการ

ตรงกันข้ามกับขอบเขตทรัพยากรร่วมของเทศบาลนครปากเกร็ด ที่เผชิญกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยแบบน้ำท่วมขังสูง มีการกำหนดขอบเขตทรัพยากรร่วมตามขอบเขตการปกครองเช่นกัน หากแต่เมื่อเข้าสู่การเผชิญสถานการณ์ตีกรอบทรัพยากรร่วมเฉพาะขอบเขตพื้นที่ เทศบาลนครปากเกร็ดและสัมพันธ์กับโครงสร้างแนวตั้งของการบริหารจัดการแบบตอปโต ซึ่งสะท้อนการตั้งต้นของสถาบันแบบความร่วมมือ ที่ตั้งต้นขอบเขตทรัพยากรร่วมและทำหน้าที่บริหารจัดการด้วยตัวแสดงในระดับพื้นที่ปัญหาเป็นหลัก และเน้นการจัดการสถานการณ์ด้วยการมีส่วนร่วมของตัวแสดงในแนวราบเป็นหลัก มีการทำงานของเครือข่ายความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ มีการชักนำภาคประชาชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการพื้นที่ ทำให้สถาบันเช่นนี้เน้นไปที่การสร้างความร่วมมือระหว่างการทำงานแบบบูรณาการในเชิงโครงสร้างแนวตั้งกับความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่น-สังคม (Ostrom, 1990) ด้วยมีความเป็นพลวัตจากการตีวงการบริหารจัดการมาเฉพาะพื้นที่ต้นเนื่องจากตัวแสดงในโครงสร้างภาพใหญ่ไม่อาจมอบทรัพยากรตามที่ ทน.ปากเกร็ดต้องการได้ เพราะในระยะที่ ศปภ.เข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการด้วยรูปแบบการเน้นการควบคุมสั่งการ ทน.ปากเกร็ด ทำให้ตัวแสดงที่มีสิทธิได้เข้าร่วมการบริหารจัดการจึงเป็นตัวแสดงราชการของเทศบาลประมาณ 10 คนตามที่นายกเทศมนตรีกำหนด และมีการขยายขอบเขตเฉพาะกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นนอกพื้นที่ (ปากเกร็ด-ดอนเมือง) และเป็นช่องทางเดียวในการขยายการมีส่วนร่วมกับตัวแสดงจากจังหวัดและส่วนกลางถึงจะเข้าร่วมในพื้นที่ทรัพยากร ทำให้ขอบเขตทรัพยากรที่เน้นตัวเทศบาลเฉพาะจึงมีตัวแสดงในระบบทรัพยากรร่วมเป็นเทศบาลกับชุมชนท้องถิ่นผู้ใช้ทรัพยากร โดยมีความสัมพันธ์แบบพันธมิตรทางการปฏิบัติการ และใช้ความสัมพันธ์แบบผู้รับ-ผู้ให้ทรัพยากรกับประชาชนในพื้นที่ในเชิงกลยุทธ์ (Agronoff & McGuire, 2003, pp. 58-61) เพื่อให้ประชาชนร่วมกันกำหนดการใช้ทรัพยากรกันเองเพื่อดำรงชีพให้อยู่รอด

ขอบเขตทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการที่กำหนดตามขอบเขตการปกครองจึงไม่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดขอบเขตทรัพยากรร่วมเพียงอย่างเดียวหากแต่เป็นตัวกำหนดรูปแบบทรัพยากรร่วมในขอบเขตดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อทางอ้อมให้ทั้งสามพื้นที่ที่มีรูปแบบสถาบันที่แตกต่างกัน สถาบันการบริหารจัดการพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนและเทศบาลนครหาดใหญ่ยังคงไม่แสดงภาพการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการมากไปกว่าการเป็นผู้รับ/ลูกค้าของระบบ ขณะที่สถาบันแบบความร่วมมือของ ทน.ปากเกร็ด ได้แสดงความสำคัญของภาคประชาชนอย่างชัดเจนในฐานะพันธมิตรทางการปฏิบัติการหลังจากตีกรอบขอบเขตทรัพยากรร่วมจากการบริหารจัดการท้องถิ่นให้อยู่ได้ด้วยตนเองของเทศบาล ขอบเขตทรัพยากรจึงมีความสำคัญไม่เพียงแต่กำหนด

รูปแบบของทรัพยากรที่นำไปสู่การออกแบบสถาบันในลักษณะต่างๆหากแต่ยังเป็นสนับสนุนบทบาทของภาคประชาชนในการบริหารจัดการในขณะเดียวกัน

### **ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ประโยชน์ กติกา เงื่อนไขเชิงพื้นที่**

สำหรับกติกาที่กำหนดทรัพยากรและอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงที่เข้ามาอยู่ร่วมกันในโครงสร้างการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติแต่ละกรณีนั้นพบว่าทุกสถาบันอยู่ภายใต้กติกาของ พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550, แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 แผนปฏิบัติการจังหวัดอย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน หากแต่แผนการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ท้องถิ่นจะแตกต่างกันออกไปตามการให้ความสำคัญกับปัญหาที่นำไปสู่การสะสมทรัพยากรและการเตรียมพร้อมความร่วมมือกับตัวแสดงของท้องถิ่น ซึ่งทั้งสามกรณีมีความแตกต่างกันตามเงื่อนไขของขีดความสามารถของท้องถิ่นที่จะมีทรัพยากรของตนเอง

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนมีทรัพยากรน้อยด้วยสภาพของการเป็นท้องถิ่นขนาดเล็กและไม่สามารถสร้างการเตรียมพร้อมได้มากนักเนื่องจากอิงกับระเบียบกฎหมายที่คอยให้จังหวัดตัดสินใจนำการบริหารจัดการให้ก่อน ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลอาศัยปัจจัยเรื่องของรับแนวทางการปฏิบัติการของ ศปภ.เป็นกลไกในการร้อยเรียงตัวแสดงเข้าด้วยกัน การตั้งหน่วยบัญชาการอย่าง ศปภ.ในระดับพื้นที่เอื้อให้จังหวัดผนวกท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติการเป็นความสัมพันธ์แบบตัวการ-ตัวแทน(Agranoff & McGuire, 2003) องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจึงทำหน้าที่เป็นสถาบันปลายทางการบริหารจัดการของจังหวัดลพบุรีในสถานการณ์

ขณะที่เทศบาลนครหาดใหญ่เชื่อมโยงความสัมพันธ์กับจังหวัดและส่วนกลางด้วยการตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจในสถานการณ์และเป็นพื้นที่กำหนดแนวปฏิบัติร่วมกันระหว่างจังหวัดและเทศบาลนครหาดใหญ่ ส่งผลให้เทศบาลมีโอกาสในการเข้าถึงพื้นที่การกำหนดนโยบายในภาพใหญ่อย่างเป็นทางการในฐานะตัวแสดงในการตัดสินใจตามรูปแบบของเครือข่ายนโยบาย (policy network) ซึ่งการตัดสินใจในรูปแบบนี้ช่วยสร้างขีดความสามารถในการตอบสนองปัญหาในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพราะเป็นการหันมาให้ความสำคัญกับตัวแสดงผู้ทำหน้าที่ปฏิบัติการอย่างท้องถิ่นและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง (Rhodes, 1997) การตั้งต้นความสัมพันธ์ของตัวแสดงในการทำหน้าที่บริหารจัดการปัญหาเช่นนี้ส่งผลให้เกิดโอกาสของการมีส่วนร่วมและลดทอนโอกาสที่จะเป็นอิสระจากโครงสร้างการบริหารจัดการลงแต่ทว่าบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมตัดสินใจทางการบริหารจัดการยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรม

ในตรงกันข้ามกัน เทศบาลนครปากเกร็ดกลับแสดงความเชื่อมโยงกับโครงสร้างการบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นสองพื้นที่ข้างต้นตรงที่เทศบาลตัดสินใจที่จะลดทอนความสัมพันธ์กับโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวตั้งลงเมื่อตัวแสดงส่วนกลางเริ่มใช้รูปแบบการควบคุมสั่งการกับ

พื้นที่จากการทำงานของกลไก ศปภ. ซึ่งเทศบาลให้เหตุผลถึงปัญหาด้านประสิทธิภาพของข้อมูลเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติที่ทางเทศบาลไม่สามารถประสานเพื่อรับทรัพยากรดังกล่าวจากส่วนกลางได้ เทศบาลนครปากเกร็ดได้สร้างแนวทางการบริหารจัดการปัญหาเฉพาะพื้นที่ต้นจากการตัดสินใจของตัวแสดงที่เผชิญปัญหาอยู่ในพื้นที่และหันมาเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างใกล้ชิดในรูปแบบของพันธมิตรการปฏิบัติการ ซึ่งการสร้างเชื่อมโยงกับตัวแสดงอื่นของเทศบาลในลักษณะนี้แม้ว่าจะเกิดข้อจำกัดในแง่ของการสร้างความต่อเนื่องของโครงสร้างการบริหารจัดการในภาพรวมลงแต่เทศบาลกลับสามารถสร้างความร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเหนียวแน่นในการปฏิบัติการ

### การติดตามกำกับดูแล

การกำกับดูแลการบริหารจัดการพื้นที่ของทั้งสามท้องถิ่นต่างถูกกำกับดูแลด้วยตัวแสดงที่มีอำนาจตามกฎหมายคือการติดตามการทำงานของท้องถิ่นเป็นอำนาจของจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการเฉพาะกิจระดับจังหวัด (และมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดทำหน้าที่อำนาจการ) ทั้งสามพื้นที่ยังถูกกำกับจากส่วนกลาง คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยลงตรวจสถานการณ์และบริหารจัดการพื้นที่เป็นครั้งคราว โดยที่รูปแบบการกำกับโดยส่วนกลางหรือการเมืองนั้นแบ่งได้เป็นสองแนวทางคือ *รูปแบบที่หนึ่งการกำกับด้วยทรัพยากรเป็นหลัก* เป็นลักษณะการกำกับของสถาบันแบบธรรมาภิบาลและสถาบันแบบความร่วมมือที่ใช้ทรัพยากรเป็นกำหนดการกำกับดูแล (Ostrom, 1990; Rhodes, 1997) รูปแบบนี้เกิดขึ้นในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเข้าร่วมระดมทรัพยากรโดยตั้งศูนย์รองรับการสนับสนุนที่ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตที่ 12 (จังหวัดสงขลา) ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่หาดใหญ่ การกำกับเช่นนี้จึงมิได้เป็นการตรวจสอบการทำงานในทางตรงแต่พยายามเน้นการใช้ทรัพยากรเป็นตัวกำกับพฤติกรรมของเทศบาลและใช้ความสม่ำเสมอในการปฏิสัมพันธ์เป็นตัวช่วยในการกำกับท้องถิ่นส่งผลให้เทศบาลเกิดแรงจูงใจในการรักษากติกาในการปฏิบัติตามมากขึ้น อย่างไรก็ตามเทศบาลนครปากเกร็ดก็อยู่ภายใต้การกำกับของจังหวัดนนทบุรีด้วยเงื่อนไขการสนับสนุนทรัพยากรเป็นตัวจูงใจให้เทศบาลรักษาการทำงานร่วมกันกับโครงสร้างในภาพรวมจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงเป็น ศปภ.และเข้าสู่การควบคุมสั่งการ การกำกับพื้นที่ปากเกร็ดจึงเปลี่ยนไปในทางควบคุมจนส่งผลให้เกิดการปฏิเสธการกำกับของโครงสร้างแนวตั้งในการบริหารจัดการและเทศบาลหันมาสร้างการบริหารจัดการโดยสร้างความร่วมมือกับประชาชนส่งผลให้การกำกับดูแลในพื้นที่ระยะหลังจึงเป็นการกำกับด้วยเทศบาลและประชาชนในทรัพยากรย่อยโดยการตัดสินใจร่วมกันเองในพื้นที่ *รูปแบบที่สองการกำกับด้วยอำนาจหน้าที่* ซึ่งเป็นลักษณะของสถาบันแบบระบบราชการที่เน้นการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำกับการทำงานของตัวแสดงซึ่งทำให้ตัวแสดงเคร่งครัดกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกระบวนการของตนจนอาจละเลยเป้าหมายได้ (Shafritz et al., 2005, pp. 130-138) แม้ว่าการกำกับของ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจะมีขึ้นเพื่อ



ช่วยเหลือในการระดมทรัพยากรเข้าสู่ท้องถิ่น หากแต่ด้วยการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติที่ทางจังหวัดกำหนดไว้อย่างเป็นระบบ ทำให้การกำกับโดยจังหวัดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นการควบคุมให้เกิดการปฏิบัติตามด้วยอำนาจหน้าที่ ส่งผลให้การรักษากติกาขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นไปอย่างเคร่งครัดซึ่งต้องอาศัยจังหวัดเป็นตัวกำหนดเป้าหมายทางการบริหารจัดการพื้นที่ให้ การกำกับดูแลติดตาม จะเห็นได้ว่าการทำงานทั้งสองแบบได้แสดงให้เห็นความต่างระหว่างการใช้กฎหมายและทรัพยากรเป็นตัวกำกับแต่กระนั้นการกำกับทั้งสองแบบยังไม่สะท้อนการตรวจสอบประสิทธิภาพโดยประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่เป็นหลักและไม่นำไปสู่การสนับสนุนให้เกิดขีดความสามารถของประชาชนในการดูแลตนเองจากการสนับสนุนของท้องถิ่น การกำกับเช่นนี้จึงไม่นำไปสู่ความยั่งยืน

### การแทรกแซง

การแทรกแซงการทำงานของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยทั้งสามแบบเกิดขึ้นภายใต้หลักการเดียวกันคือประชาชนในฐานะผู้รับบริการสาธารณะไม่ได้รับการตอบสนองความต้องการและเข้าแทรกแซงเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นในระบบบริหารจัดการ ซึ่งการแทรกแซงจะเกิดขึ้นด้วยเหตุผลและเพื่อความต้องการของส่วนรวมในพื้นที่ (Ostrom, 1990) การแทรกแซงในที่นี้เน้นการลงมือปฏิบัติการเองโดยจังหวัด ซึ่งในการช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดปัญหาขึ้นทางจังหวัดทั้งสามได้ส่งกลไกของจังหวัดเข้าไปเป็นกลไกสำรองในการช่วยเหลือประชาชน หากแต่พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจะมีลักษณะของการแทรกแซงที่ใช้โครงสร้างแนวตั้งเข้าควบคุมสถานการณ์ในพื้นที่มากกว่าอีกสองพื้นที่ทั้งนี้เพราะรูปแบบการบริหารจัดการสถานการณ์ที่จังหวัดกำหนดและความขาดแคลนทรัพยากรของพื้นที่จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความโดดเด่นในการแทรกแซงการบริหารจัดการในพื้นที่ขึ้นมา เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจะทำการแทรกแซงเกิดขึ้นเมื่อประชาชนในพื้นที่ร้องเรียนมาจังหวัด จังหวัดจะเข้าแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่นด้วยการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ และในส่วนของเทศบาลนครหาดใหญ่ที่จังหวัดจะเข้าแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่นด้วยการสนับสนุนการช่วยเหลือทดแทนหลังจากที่เทศบาลไม่อาจกระจายทรัพยากรไปถึง เช่นเดียวกับในด้านกาใกล้เคียงความขัดแย้ง เช่นเดียวกับเทศบาลนครปากเกร็ดจะทำการแทรกแซงของเทศบาลเกิดขึ้นเมื่อประชาชนในพื้นที่เกิดขึ้นเมื่อประชาชนในพื้นที่ไม่สามารถจัดการทรัพยากรย่อยได้และเทศบาลจะแทรกแซงด้วยการควบคุมในพื้นที่เสี่ยงภัยสูงเป็นหลักด้วยการสร้างมาตรการบริหารจัดการพื้นที่และประชาชนในจุดนั้น จะเห็นได้ว่าทั้งสามสถาบันจะใช้โครงสร้างแนวตั้งเป็นกลไกในการใกล้เคียงเสมอด้วยการนำคู่ขัดแย้งเข้าสู่พื้นที่เจรจา ตลอดจนทำหน้าที่ตัดสินในความขัดแย้งนั้น

### การเชื่อมโยงกันในการประกอบกา

ในแง่ของการเชื่อมโยงการประกอบการถือได้เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการรักษาความต่อเนื่องระหว่างตัวแสดงในการบริหารจัดการ (Ostrom, 1990) สำหรับการเชื่อมโยงกันระหว่างผู้ประกอบการหรือการสร้างความสัมพันธ์ทางการปกครองระหว่างส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น ได้ใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เป็นฐานอำนาจในการกำหนดให้ตัวแสดงทั้งสามระดับเชื่อมโยงกันผ่านแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งเป็นนโยบายที่กำหนดการบริหารจัดการและอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงในแต่ละลำดับชั้น ทั้งสามลำดับชั้นกำหนดแนวทางการทำงานร่วมกันตามมาตรฐานของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติจนกล่าวได้ว่าเป็นแผนที่ล่อกันมาอย่างแนบสนิทและอาศัยศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจแต่ละระดับเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหลักในการบริหารจัดการ แผนการบริหารจัดการทุกพื้นที่จึงมีความเป็นระบบราชการใหม่ที่จัดวางอำนาจหน้าที่และโครงสร้างการประสานระหว่างตัวแสดงไว้อย่างสมบูรณ์ หากแต่เมื่อเข้าสู่สถานการณ์จริงการบริหารงานของพื้นที่กลับแตกต่างกันออกไปตามการตัดสินใจของศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจแต่ละชั้น เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเป็นการเชื่อมโยงกันของผู้บริหารแต่ละระดับชั้น (ผู้ว่าราชการจังหวัด-นายกองค์การบริหารส่วนตำบล)ตามกฎหมายและแผนบริหารจัดการสถานการณ์ กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่เชื่อมโยงกันในรูปของคณะกรรมการตัดสินใจกำหนดนโยบายเพื่อบริหารจัดการพื้นที่ นายกเทศมนตรีเป็นหนึ่งในคณะทำงานของศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจทำหน้าที่ร่วมหารือ เจรจา และตัดสินใจ ส่วนกรณีของเทศบาลนครปากเกร็ด มีการเชื่อมโยงกันน้อยกว่าสองกรณีแรกเนื่องจากเทศบาลตัดสินใจออกห่างจากการทำงานร่วมกับโครงสร้างการบริหารจัดการทำให้ความเชื่อมโยงของแผนลดลง แต่อย่างไรก็ตามเทศบาลนครปากเกร็ดก็สามารถรักษาพื้นที่ของตนให้รอดพ้นจากการรับผลกระทบรุนแรงจากภัยพิบัติอุทกภัย

#### 7.2.2.2 องค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่ของรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากร

##### การจัดวางทางเลือกแบบรวมหมู่

ในการจัดวางทางเลือกรวมหมู่ของทั้งสามกรณีมีความแตกต่างกัน ใน องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจังหวัดกำหนดทางเลือกให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลและแยกประชาชนออกจากทางเลือก ทำให้การรวมหมู่จึงจำกัดอยู่เฉพาะตัวแสดงที่เป็นส่วนราชการระดับจังหวัด หรือเป็น *เครือข่ายภาครัฐในการตัดสินใจ* ซึ่งการตัดสินใจด้วยตัวแบบเช่นนี้ทำให้ข้อมูลความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ขาดหายไปจากการสร้างแนวทางการบริหารจัดการ เช่นเดียวกับ ทน.หาดใหญ่ ถึงแม้จะมีการขยายการรวมหมู่ของตัวแสดงให้กว้างขวางครอบคลุมทั้ง *เครือข่ายรัฐทั้งส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-และส่วนท้องถิ่น* (Rhodes, 1997) หากแต่การตัดสินใจยังคงให้น้ำหนักกับจังหวัดกับ

เครือข่ายภาครัฐและทรัพยากรข้อมูลที่ทางจังหวัดถือครองอยู่ซึ่งมีตัวแทนชลประทานเป็นหลักในการตัดสินใจ ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถผลักดันความต้องการของปัญหาในเชิงพื้นที่เข้าสู่ ผลลัพธ์ของการตัดสินใจได้ และในขณะเดียวกันการกลับตัวมายึดโยงกับประชาชนเป็นหลักอย่างเดียวกันก็เกิดขึ้นได้ลำบากเนื่องจากการพันผูกด้วยเงื่อนไขทางการเมืองและเศรษฐกิจทำให้การขยับตัวสร้างการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองประชาชนในพื้นที่อาจไม่บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพจากการรวมหมู่ด้วยเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการปกครอง

ตรงกันข้ามกับเทศบาลนครปากเกร็ดที่กำหนดทางเลือกให้กับเทศบาลหรือกันในที่ประชุมเฉพาะเทศบาลเองเมื่อตัดสินใจอยุ่ห่างออกจากการบริหารจัดการของโครงสร้างใหญ่ที่เน้นการควบคุมสั่งการ กระนั้นก็ตาม ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดการบริหารจัดการในภาพรวมของพื้นที่ มีเพียงสิทธิจัดการทรัพยากรย่อยที่เทศบาลเสนอให้ฐานะพันธมิตรทางการปฏิบัติการ การรวมหมู่ของกรณีของเทศบาลจึงเป็น*เครือข่ายท้องถิ่นที่มีพันธมิตรจากภาคประชาสังคมยอมรับการตัดสินใจและปฏิบัติตาม (Ostrom, 1990)* ทำให้ในแง่ของการสร้างตัวของสถาบันในระดับฐานรากเพื่อระดมความร่วมมือนั้นจึงมีโอกาสนในการพัฒนาให้พื้นที่ท้องถิ่นสามารถรับมือกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยได้ด้วยการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับสังคม

#### กลไกการจัดการความขัดแย้ง

ในการบริหารจัดการทั้งสามกรณีนั้นมีความขัดแย้งเกิดขึ้นสองแบบคือ *ความขัดแย้งภายนอก* ซึ่งเกิดขึ้นกับพื้นที่ เทศบาลนครปากเกร็ดและเทศบาลนครหาดใหญ่ มีการใช้กลไกจัดการความขัดแย้งภายนอกด้วยการให้โครงสร้างแนวตั้งเป็นตัวกลาง ซึ่งตัวแสดงจากโครงสร้างแนวตั้งได้เน้นให้เกิดการเจรจาระหว่างคู่ขัดแย้งและหาจุดยุติตัดสินใจเป็นรายกรณี โดยเฉพาะกรณีความขัดแย้งปากเกร็ด-ดอนเมืองที่มีการสร้างการเจรจาซึ่งหน้าโดยมี ตัวแทน ศปภ. ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอปากเกร็ดเข้าร่วมเป็นตัวกลางในการเจรจา ซึ่งการเจรจายุติที่ปากเกร็ดยอมนำกำลังพลและทรัพยากรของตนไปปักคั่นกันน้ำให้กับฝั่งดอนเมือง ขณะที่ เทศบาลนครหาดใหญ่มีความขัดแย้งกับ เทศบาลตำบลคอหงส์ ก็อาศัยผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าเป็นตัวกลางเจรจาชี้แจงความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์และยุติที่ต่างฝ่ายต่างยุติความขัดแย้งเลิกกันไป

ขณะเดียวกัน*ความขัดแย้งภายใน*ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนมีการใช้กลไกทางกฎหมายและหลักความเป็นธรรมตามลักษณะของสถาบันแบบระบบราชการ กล่าวคือเน้นการแจกจ่ายทรัพยากรแบบเสมอหน้าและมีการเพิ่มโทษทางกฎหมายเพื่อให้เกิดการกลัวต่อการรับโทษเมื่อก่อความเดือดร้อนขึ้นประกอบกับการใช้ทหารเป็นหน่วยปฏิบัติการร่วมทำให้ประชาชนในพื้นที่ถูกสั่งสมวัฒนธรรมโดยความสงบเรียบร้อยจากการจัดการของทหารจึงอยู่ในภาวะสงบ อีกทั้งประชาชนในพื้นที่ยังมีขีดความสามารถในการร่วมกันจัดการชีวิตตนเองในการพุงให้รอดพ้นจากสถานการณ์ได้จึงไม่เกิดความขัดแย้งขึ้น ตรงกันข้าม เทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลนคร

ปากเกร็ดเป็นความขัดแย้งจากการไม่ได้รับการตอบสนองความต้องการของประชาชนจนทำให้เกิดการเรียกร้องขึ้น ซึ่งทั้งสองท้องถิ่นต่างเลือกกลไกด้านทรัพยากร หากแต่เทศบาลปากเกร็ดมีการเปิดระบบทรัพยากรย่อยในพื้นที่จุดต่างๆของท้องถิ่นและใช้พระเป็นตัวหล่อหลอมความร่วมมือตั้งแต่ต้น ทำให้กลไกการจัดการความขัดแย้งในชั้นต้นจึงเป็นการไกล่เกลี่ยกันในทางสังคมด้วยกันเองได้ กระนั้นก็ตามจะเห็นได้ว่ากลไกการจัดการความขัดแย้งล้วนแต่เน้นความสำเร็จทางการบริหารจัดการแก่หน่วยท้องถิ่น แต่ไม่ได้เน้นการฝึกฝนให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ที่จะแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้งด้วยวิถีชุมชนเป็นหลัก ซึ่งปัจจัยนี้เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดการแบ่งปันการอยู่ร่วมกันได้ในสังคมที่เผชิญปัญหา อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่ากรณีของท.น.ปากเกร็ดเป็นการจุดประกายของการพัฒนาการจัดการความขัดแย้งด้วยความร่วมมือของสังคมได้อย่างมีพัฒนาการ

### สิทธิในการบริหารจัดการ

สิทธิการบริหารจัดการของทั้งสามท้องถิ่นจัดเป็นตัวแสดงที่มีอิสระทางการบริหารจัดการต่ำไล่เรียงจาก องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเป็นตัวแสดงที่มีอิสระต่ำที่สุด ตามมาด้วยเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลนครปากเกร็ด หากแต่ละท้องถิ่นมีการผูกพันกับเงื่อนไขความรับผิดชอบต่างกัน โดย องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนมีอิสระต่ำตามแนวทางสถาบันแบบระบบราชการที่ใช้สายการบังคับบัญชาและการสั่งการแบบบนลงล่าง ผู้มีส่วนล่างอย่างท้องถิ่นจึงเป็นเพียงผู้รับปฏิบัติเท่านั้น เช่นเดียวกับประชาชนได้รับการดูแลในฐานะผู้รับจากระบบราชการเช่นกัน การเรียกร้องจึงไม่เกิดขึ้นด้วยความสิ้นสุดของสายการบังคับบัญชาของระบบราชการและจากโครงสร้างการบริหารจัดการเนื่องจากถูกควบคุมจากจังหวัดอย่างใกล้ชิด อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนจังหวัดเกี่ยวกับการทำหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอิสระต่ำ แต่ในทางตรงกันข้าม องค์การบริหารส่วนตำบลกลับเป็นอิสระจากประชาชนมากเพราะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้ทรัพยากรแก่ชุมชนและทำให้การบริหารจัดการพื้นที่โดยประชาชนก่อตัวขึ้นเพื่อรักษาความอยู่รอดของชุมชน ลำดับถัดไป ท.น.หาดใหญ่ ที่ถูกกำกับด้วยจังหวัดและส่วนกลาง หากแต่การกำกับเปิดพื้นที่ให้เทศบาลเจรจาต่อรองและหารือเพื่อการปฏิบัติการ จากความสำคัญของท้องถิ่นในการเป็นตัวแสดงหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของสถาบันแบบธรรมาภิบาลได้ทำให้เทศบาลมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง และในทางเดียวกันเทศบาลยังคำนึงถึงความสำคัญของประชาชนเป็นหลักทำให้ความเป็นอิสระที่จะตัดสินใจเพียงลำพังจึงยังคงต่ำอยู่ด้วยความผูกพันกับตัวแสดงทั้งสองส่วน

ในส่วนของ เทศบาลนครปากเกร็ดนั้น ในจังหวัดที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจัดการในภาพรวมทั้งประเทศเข้าสู่รูปแบบของ สปภ. เทศบาลนครปากเกร็ดไม่ได้รับการตอบสนอง

ด้านทรัพยากรตามการร้องขอจากส่วนกลางและจังหวัดอย่างชัดเจนทำให้เทศบาลนครปากเกร็ด ตัดสินใจออกห่างจากโครงสร้างการบริหารจัดการ และส่งผลให้เทศบาลเกิดความไม่อิสระทางการ ตัดสินใจจากโครงสร้างการบริหารจัดการแนวดิ่งและหันมาเชื่อมโยงกับประชาชนในฐานะพันธมิตร การปฏิบัติแทนและเกิดเป็นการมีส่วนร่วมภายในพื้นที่ขึ้น เทศบาลจึงมีสิทธิทางการบริหารจัดการใน ในฐานะเจ้าของพื้นที่อย่างเต็มรูปแบบและเน้นการทำงานกับชุมชนอย่างใกล้ชิดแทนความสัมพันธ์กับ โครงสร้างแนวดิ่งจนทำให้เกิดความร่วมมือทางการปฏิบัติในแนวราบขึ้น

ภายใต้สถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 และ พ.ศ.2554 มีการสร้างกติกากลางสำหรับการ ปฏิบัติขึ้นในพื้นที่จากการอาศัยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ เมื่อ พ.ศ.2554 มีการเพิ่มการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 จัดตั้ง ศปก.ขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางการตัดสินใจกำหนดการปฏิบัติการของภาพรวมทั้งประเทศ ซึ่ง กฎหมายและนโยบายเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจและพฤติกรรมของตัวแสดงของตัวแสดง หลักในระดับพื้นที่ เช่น ตัวแสดงในระดับหน่วยจังหวัดจากการนำกติกาเชิงโครงสร้างมาใช้ในการ กำหนดการจัดการพื้นที่ ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นกับการตอบสนองกติกาที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการ บริหารจัดการพื้นที่ของตน และภาคประชาสังคมในฐานะผู้รับผลกระทบหลักจากโครงสร้างการ บริหารจัดการ เป็นต้น

### 7.2.2.3 องค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่ของการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดง ภาวะ ผู้นำ และความเป็นสถาบันขององค์การ

#### ภาวะผู้นำ

จากการที่แต่ละกรณีเผชิญปัญหาแตกต่างกัน องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเผชิญ กับอุทกภัยแบบน้ำท่วมขังสูงเป็นเวลานานเช่นเดียวกันแต่นายกเทศมนตรีอาศัยภาวะผู้นำแบบ ประสานงานในการเชื่อมต่อกับโครงสร้างการบริหารจัดการของจังหวัดโดยรักษาความเป็นระบบ ราชการในการประสานงานและเปิดรับทรัพยากรเข้ามาช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่จากจังหวัดซึ่งเป็น เสมือนศูนย์กลางของระบบการกระจายทรัพยากรของทั้งจังหวัดทั้งนี้เป็นเพราะองค์การบริหารส่วน ตำบลไม่มีทรัพยากรที่เพียงพอต่อการช่วยเหลือตนเองในสถานการณ์แต่สำหรับความสัมพันธ์กับ ประชาชนนายกเทศมนตรีไม่ได้เน้นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดนักแต่เน้นเป็นผู้กระจายสิ่งของเข้าพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตนเอง

เทศบาลนครหาดใหญ่เผชิญอุทกภัยแบบปัญหาน้ำท่วมฉับพลันเมื่อ พ.ศ.2553 ความรุนแรง ของสถานการณ์ได้ทำให้นายกเทศมนตรีเน้นการแก้ปัญหาอย่างระมัดระวังเนื่องจากพื้นที่ความ เสียหายเป็นพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจ นายกเทศมนตรีอาศัยภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วมในการสร้าง

การบูรณาการ ร่วมกับโครงสร้างการบริหารจัดการจังหวัดและส่วนกลางที่ร่วมบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่และเน้นการประนีประนอมยอมรับฉันทามติจากที่ประชุมมาปฏิบัติตามหากแต่พยายามเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ในเชิงรุกตามแนวทางที่ท้องถิ่นตนคาดการณ์ ขณะเดียวกันการบริหารจัดการภายในนายกเทศมนตรีใช้การสั่งการที่เฉียบขาดและกำหนดการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างตัวแสดงส่งผลให้ตัวแสดงอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบต่อนหน้าที่อย่างเคร่งครัดต่อภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรี ส่วนประชาชนก็เข้าร่วมตามโครงสร้างที่เทศบาลกำหนด

ตรงกันข้ามกับ เทศบาลนครปากเกร็ดซึ่งเผชิญกับปัญหาน้ำท่วมขังสูงเป็นเวลานาน นายกเทศมนตรีอาศัยภาวะผู้นำแบบกล้าตัดสินใจปฏิเสธการปฏิสัมพันธ์กับโครงสร้างจังหวัดและส่วนกลางหลังจากไม่ได้รับทรัพยากรข้อมูลสถานการณ์น้ำ แต่ทว่า การตัดสินใจหันหลังให้กับโครงสร้างแนวตั้งนั้นนายกเทศมนตรีอาศัยการทำงานเป็นทีมกับเจ้าหน้าที่เทศบาลตลอดและใช้การสร้างแรงจูงใจทางบวกให้ประชาชนเข้าร่วมปฏิบัติการจัดการปัญหาตามที่ท้องถิ่นกำหนดซึ่งการให้ความร่วมมือเป็นไปโดยง่ายเนื่องจากเทศบาลกับชุมชนมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในกิจกรรมของพื้นที่มาโดยตลอดและนายกเทศมนตรีเป็นผู้นำที่ครอบครองการเป็นผู้นำชุมชนดังกล่าวติดต่อกันมาอย่างยาวนาน

#### ความเป็นสถาบันขององค์การ

การรักษาความเป็นสถาบันในทั้งสามกรณีได้แก่ *การใช้ความเป็นระบบราชการ* กรณีที่สอดคล้องกับ

กลยุทธ์เช่นนี้เกิดขึ้นในกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน ที่เน้นการรักษาความเป็นสถาบันของตนเชื่อมโยงกับการรักษาความสัมพันธ์กับโครงสร้างแนวตั้งอย่างจังหวัดด้วยการประสานงานแบบทางการ การปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เคร่งครัด การให้ความสำคัญกับหนังสือราชการในการดำเนินการ หากแต่ขาดซึ่งการผูกการเชื่อมต่อประชาชนเข้ากับโครงสร้างการบริหารจัดการทำให้ความสัมพันธ์จึงเน้นไปที่*ความเป็นระบบราชการเพียงด้านเดียว*ซึ่งมีข้อดีในแง่ของการสร้างเอกภาพในการบริหารจัดการ ขณะที่*การใช้การมีส่วนร่วมระหว่างแบบบูรณาการหน่วยงาน*ในการบริหารจัดการ เน้นให้เกิดกระบวนการเจรจาแลกเปลี่ยนทรัพยากรและสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในการปฏิบัติการเกิดขึ้นในกรณี เทศบาลนครหาดใหญ่ที่ใช้วิธีการนี้ปรับตัวและรักษาความสัมพันธ์กับจังหวัดและส่วนกลาง และหันมาสร้างความพร้อมของหน่วยงานตนเองในการบริหารจัดการพื้นที่ อย่างไรก็ตามเทศบาลนครปากเกร็ดรักษาความเป็นสถาบันด้วย*การสร้างความร่วมมือกับภาคประชาสังคม*ในพื้นที่ มีการลดความสัมพันธ์กับโครงสร้างแนวตั้งลงแล้วหันมารักษาความสัมพันธ์กับด้วยการระดมการมีส่วนร่วมจากชุมชนในพื้นที่ด้วยปลุกจิตสำนึกประชาชนให้เข้าร่วมแก้ไขปัญหาและปลุกจิตสำนึกความเป็นเจ้าของพื้นที่ด้วยแนวคิดเจ้าของภาษีและผู้ให้อำนาจผู้บริหารเข้ามาจัดการพื้นที่ซึ่งเทศบาลหาดใหญ่ก็ได้อาศัยวิธีการเดียวกัน

ตารางที่ 8.3 แสดงกลยุทธ์เชิงสถาบันในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยพ.ศ.2553 และ 2554  
กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน จ.ลพบุรี, เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา,  
เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี

กลยุทธ์เชิงสถาบัน	องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน	เทศบาลนครหาดใหญ่	เทศบาลนครปากเกร็ด
กลยุทธ์การสร้างความร่วมมือกับโครงสร้างแนวตั้ง	การพึ่งพาอาศัย-จังหวัดเพื่อทรัพยากรปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ประสานงานแบบ-ระบบราชการ	ให้ความร่วมมือกับ-เครือข่ายภาครัฐในการกำหนดการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ตัดสินใจแบบ) (คณะกรรมการรักษาความสัมพันธ์-ระหว่างส่วนกลางท้องถิ่น-ภูมิภาค	ปลอดภัยจิตใจ-ประชาชน-ลดความสัมพันธ์กับส่วนกลางและจังหวัดที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารจัดการ
กลยุทธ์การสร้างความร่วมมือกับสังคมในแนวราบ	ความสัมพันธ์แบบ-ผู้รับผู้ให้-ภาคประชาสังคม) (.แยกส่วนจากอบต	ประสานความร่วมมือ-กับเครือข่ายท้องถิ่นในการระดมทรัพยากรการสร้างบ้านพี่เลี้ยง-รองรับประชาชนผู้ประสบภัย การผนวกประชาชน-เข้าเป็นพันธมิตรการปฏิบัติ	กลยุทธ์การสร้าง-ศัตรูเป็นมิตรกับประชาชนใน.ทน-พื้นที่ใช้เครือข่าย-พันธมิตรท้องถิ่นระดมทรัพยากรแบ่งปันทรัพยากร-เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างพื้นที่

ในสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยของแต่ละกรณี ตัวแสดงท้องถิ่นต่างสร้างกลยุทธ์ในการตอบโต้กับสถานการณ์ที่ตนเผชิญภายใต้การคิดวิเคราะห์ประโยชน์และต้นทุนที่ตัวแสดงต้องการ Ostrom (1990) อธิบายถึงกลยุทธ์ในสถานการณ์ว่าเป็นพฤติกรรมที่วางแผนไว้ (Planned Action) ที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองสถานการณ์ (Situation) ซึ่งกลยุทธ์เช่นนี้จะปรับตัวตามการประเมินวิเคราะห์เงื่อนไขด้านประโยชน์และต้นทุน สัมพันธ์กับบรรทัดฐานที่จะเป็นตัวทำให้เห็นถึงโอกาสรู้สถานการณ์ของตัวเอง

แสดง ซึ่งหากเงื่อนไขเชิงสถานการณ์ทำให้ตัวแสดงรักษากลยุทธ์ที่สร้างขึ้นได้นานแสดงว่าตัวแสดงเกิดความพึงพอใจในสภาพความสัมพันธ์นั้น แต่ในทางตรงกันข้ามหากสถานการณ์ซับซ้อนเป็นปัญหาแบบไม่ใช่โครงสร้าง (Unstructured Structure) ย่อมทำให้ความพึงพอใจแบบสมบูรณ์ (Complete Preference Function) จึงอาจไม่มีความหมาย และตัวแสดงมักจะพยายามนำสิ่งที่เรียนรู้จากสถานการณ์มาใช้เพื่อคำนวณหาความพึงพอใจที่เหมาะสม(Ostrom, 1990, p. 38) ทั้งสามกรณีสร้างกลยุทธ์เพื่อปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงในโครงสร้างการบริหารจัดการส่งผลให้เกิดสถาบันอันเป็นผลลัพธ์จากการปฏิสัมพันธ์ต่างกันตามมา

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเผชิญกับสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยที่ไม่ซับซ้อนนัก เนื่องจากการสร้างผลกระทบในพื้นที่เป็นไปตามธรรมชาติของปัญหาอุทกภัยที่เป็นน้ำท่วมขังสูงระบายนอกเขตชลประทาน หากแต่องค์การบริหารส่วนตำบลขาดทรัพยากรจึงทำให้เกิดวิกฤตจากการขาดแคลนขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลสร้างการปฏิสัมพันธ์กับโครงสร้างแนวดิ่ง (จังหวัดและส่วนกลาง) ตลอดการบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่กว่า 3 เดือน ด้วยกลยุทธ์เช่น การพึ่งพาอาศัยจังหวัดเพื่อทรัพยากร ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ประสานงานแบบระบบราชการเช่นการใช้หนังสือราชการ การรอรับคำสั่ง การจากบนลงล่างจากผู้ว่าราชการจังหวัดสู่ผู้นำท้องถิ่น และการเคารพต่อวัฒนธรรมระบบราชการ การประสานงานแบบเป็นลำดับขั้น เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการทรัพยากรข้อมูลและเครือข่ายในพื้นที่เป็นเงื่อนไขหลัก อีกทั้งการขาดแคลนทรัพยากรตรงนี้ยังทำให้เกิดต้นทุนสูงในการระดมทรัพยากรเองในทางตรงเพราะมีเครือข่ายน้อยและเป็นการฝ่าฝืนกติกากำหนดที่จังหวัดกำหนด และเมื่อได้รับการจัดสรรทรัพยากรอย่างสม่าเสมอจากทางจังหวัดลงสู่องค์การบริหารส่วนตำบลจึงทำให้ตัวแสดงดังกล่าวพึงพอใจอยู่ภายใต้การควบคุมของจังหวัด นอกจากนี้ความสัมพันธ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชนในพื้นที่ยังซับซ้อนในรูปแบบของผู้รับ-ผู้ให้(Agranoff & McGuire, 2003, pp. 58-61) ซึ่งท้องถิ่นต่างด้อยความสามารถในการจัดการปัญหาจากการมีทรัพยากรเป็นของตนเองและเพราะความรุนแรงที่เกิดขึ้นทำให้ความแน่นแฟ้นในความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้งสองในสถานการณ์จึงลดลงกลายเป็นแรงสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลพึ่งพาจังหวัดอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และเกิดเป็นสถาบันแบบระบบราชการในการบริหารจัดการ

กรณี เทศบาลนครหาดใหญ่เป็นพื้นที่ซึ่งเผชิญกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยแบบรุนแรงน้ำป่าไหลหลากอย่างรวดเร็วทำให้สภาพปัญหาจึงมีลักษณะซับซ้อนด้วยเงื่อนไขเวลาและการกระทำของธรรมชาติ อีกทั้งความไม่แน่นอนในข้อมูลสถานการณ์ที่เกิดจากหลักฐานที่ไม่ตรงกันระหว่างจังหวัดและเทศบาลทำให้ปัญหาเข้าสู่ความยุ่งยากที่จะวางโครงสร้างการบริหารจัดการ ปัญหาที่เทศบาลเผชิญได้ทำให้ความไว้วางใจต่อข้อเสนอของจังหวัดในการบริหารจัดการลดลงเนื่องจากจากการรับรู้ของตัวเทศบาลต่อสถานการณ์ยังสะท้อนให้เห็นว่ามุมมองของตนมีความน่าเชื่อถือมากกว่า แต่ทว่าเทศบาลยังยอมอยู่ในโครงสร้างบริหารจัดการเนื่องจากประโยชน์ในด้านการสร้างความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและ



ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและการเมืองอันเป็นเงื่อนไขที่กีดทับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเทศบาลอยู่ ทำให้เทศบาลจึงต้องดำเนินกลยุทธ์เพื่อปฏิสัมพันธ์กับโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวตั้งคือจังหวัดและส่วนกลาง ด้วยการยอมเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตัดสินใจกำหนดการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยของหาดใหญ่ในระดับจังหวัดเพื่อให้เกิดโอกาสในการแลกเปลี่ยนและรับประโยชน์และลดต้นทุนจากเงื่อนไขความรับผิดชอบด้านเศรษฐกิจและการเมืองลง ขณะเดียวกันเทศบาลก็สร้างกลยุทธ์กับหน่วยงานตนเองและประชาชนในแนวราบอีกส่วนหนึ่ง เช่นการใช้เครือข่ายท้องถิ่นเพื่อระดมทรัพยากร การใช้ภาวะผู้นำในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัด การสร้างบ้านพี่เลี้ยงเพื่อรองรับผู้ประสบภัย เป็นต้น เพื่อให้การต่อรองที่ฝ่ายเทศบาลไม่บรรลุความได้เปรียบในการตัดสินใจไม่สามารถสร้างผลกระทบต่อพื้นที่ได้อย่างเต็มรูปแบบ กลยุทธ์เหล่านี้จึงเป็นทางเลือกที่เทศบาลสร้างขึ้นและปรับใช้ในสถานการณ์จนทำให้เกิดผลลัพธ์ในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวตั้งและแนวนอนเป็นสถาบันแบบธรรมาภิบาลขึ้นจากการประสานการมีส่วนร่วมระหว่างโครงสร้างในแนวตั้งและพยายามปรับตัวให้โครงสร้างการบริหารจัดการในแนวราบสามารถไปด้วยกันได้(Osborne, 2010)

สำหรับเทศบาลนครปากเกร็ดได้เผชิญกับสถานการณ์ที่ซับซ้อนด้วยเหตุจากข้อมูลที่ไม่ชัดเจนจนทำให้กำหนดการบริหารจัดการลำบาก เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พร้อมในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยสูงเนื่องจากมีทั้งเครื่องมือ กำลังพล บทเรียนทางการบริหารจัดการจากเหตุครั้งก่อน ทำให้ผลประโยชน์หลักที่เทศบาลต้องการคือข้อมูลประกอบการตัดสินใจ อย่างไรก็ตามการเข้าร่วมในโครงสร้างการบริหารจัดการกับจังหวัดและส่วนกลางไม่ได้ตอบสนองความต้องการดังกล่าวทำให้เทศบาลตัดสินใจหลีกเลี่ยงจากโครงสร้างและหันมาจับมือกับประชาชนในพื้นที่สร้างการบริหารจัดการใหม่ กลยุทธ์ที่เทศบาลใช้ เช่นการปล่อยโยนจิตใจประชาชน เช่น การชักจูงให้ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงอพยพมาอยู่ในที่พักอาศัยที่เทศบาลจัดให้มีการเปิดเพลงผ่อนคลายความวิตกกังวล(เพลงสบายสบายของศิลปินเบิร์ด ธงไชย แมคอินไตย์) การให้ข้อมูลสถานการณ์ผ่านเสียงตามสาย การมอบทรัพยากรอย่างกระสอบทรายให้ประชาชนร่วมกันกำหนดการจัดวาง การอาศัยวัดซึ่งผูกพันกับท้องถิ่นมานานช่วยขัดเกลาจิตใจประชาชนให้มองความเสียสละเป็นสิ่งที่ควรทำเพื่อส่วนรวม เป็นต้น การลดความสัมพันธ์กับส่วนกลางและจังหวัดที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารจัดการ กลยุทธ์การสร้างศัตรูเป็นมิตรระหว่าง ทน.กับประชาชนในพื้นที่ การใช้เครือข่ายพันธมิตรท้องถิ่น ระดมทรัพยากร การแบ่งปันทรัพยากรเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างพื้นที่ การใช้พระ/วัดเป็นแกนนำ ชุมชนเขาร่วมการบริหารจัดการพื้นที่ย่อย เป็นกลยุทธ์ที่สร้างขึ้นเพื่อแก้ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยที่พื้นที่เทศบาลต้องเผชิญ ส่งผลให้สถาบันที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ของเทศบาลนครปากเกร็ดจึงเป็นสถาบันแห่งการพัฒนาความร่วมมือที่ดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ซึ่งกลยุทธ์นี้ทำให้เกิดประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการมากที่สุดในแง่ของการพัฒนาความร่วมมือกับชุมชนในฐานะผู้



ทน. หาดใหญ่	W	G	G	G	G	G	W	G	G	O	ธรรมาภิบาล
ทนปก. เกร็ด	W	O	O	G	O	O	W	O	O	O	สถาบัน ความ ร่วมมือ

W = ระบบราชการ

G = ธรรมาภิบาล

O = สถาบันความร่วมมือ

จากตารางพบว่าพื้นที่ทั้งสามต่างสะท้อนลักษณะของสถาบันตามองค์ประกอบเชิงสถาบันไปในทิศทางตามที่ได้อภิปรายองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนมีลักษณะสถาบันแบบระบบราชการ เทศบาลนครหาดใหญ่มีลักษณะสถาบันแบบธรรมาภิบาล และเทศบาลนครปากเกร็ดมีลักษณะสถาบันแบบความร่วมมือจากการผสมรวมขององค์ประกอบในแต่ละด้าน อย่างไรก็ตามลักษณะของสถาบันเหล่านี้มีความโดดเด่นในองค์ประกอบที่รักษาความเป็นสถาบันเมื่อพิจารณาบนฐานของความร่วมมือที่แตกต่างกัน ซึ่งลักษณะของสถาบันเหล่านี้ต่างเป็นกลไกที่ช่วยพยุงรักษาพื้นที่ประสบภัยให้อยู่รอดในสถานการณ์

สถาบันแบบระบบราชการ (Shafritz et al., 2005) ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนมีลักษณะสถาบันในลักษณะดังกล่าวเนื่องจากอิทธิพลของรูปแบบการบริหารจัดการของจังหวัดที่ส่งลงมาในพื้นที่ร่วมกับเงื่อนไขความต้องการทรัพยากร องค์การบริหารส่วนตำบลรักษาความเป็นสถาบันที่เน้นการใช้ลำดับชั้นทางการบังคับบัญชา (Hierarchy) เป็นควบคุมการจัดการปัญหาและการกระจายทรัพยากรในพื้นที่ ตัวแสดงปลายทางทำหน้าที่เพียงรับการสั่งการของโครงสร้างส่วนบนพร้อมกับทรัพยากรที่ต้องจัดสรรให้กับประชาชนอย่างเสมอหน้ากันเป็นหลักสำคัญ มีการกำกับดูแลและเตรียมพร้อมการแทรกแซงการปฏิบัติการด้วยการใช้กฎหมาย การปฏิบัติการของสถาบันในลักษณะนี้เป็นประโยชน์ในแง่ของการสร้างเอกภาพทางการบริหารจัดการให้เกิดความเป็นเอกภาพและช่วยลดทอนความสลับซับซ้อนของตัวแสดงและแนวทางการบริหารจัดการลงด้วยระบบควบคุมสั่งการ แต่ทว่าความสัมพันธ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่กับประชาชนกลับห่างไกลจากรูปแบบการบริหารจัดการและสิทธิในการมีส่วนร่วมที่ท้องถิ่นมอบให้ ประชาชนในพื้นที่ต่างแสวงหาหนทางในการเพิ่มพูนทรัพยากรตามความต้องการของตนเองทั้งนี้เป็นเพราะการควบคุมสั่งการของรัฐแบบรวมศูนย์อำนาจได้ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่เป็นเพียงผู้รับบริการและขาดแคลนทรัพยากรในการต่อสู้กับปัญหาอย่างพอเพียง ภาคประชาชนได้พยายามพัฒนาขีดความสามารถของตนในการดิ้นรนเอาตัวรอด

ในสถานการณ์ด้วยการรวมกลุ่มสร้างกิจกรรมเพื่อรักษาความอยู่รอดร่วมกันเองโดยมีพระและตัวแทนชุมชนเป็นแกนนำการจัดการและสนับสนุนทรัพยากรเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่ชุมชนได้รับจากท้องถิ่น จนกลายเป็นโอกาสของการพัฒนาความร่วมมือในภาคประชาชนต่อการจัดการบริหารสังคมร่วมกันเอง อย่างไรก็ตามสถาบันลักษณะระบบราชการยังต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการตัดสินใจกำหนดปัจจัยนำเข้าระบบทางการบริหารจัดการที่จะทำนายถึงผลลัพธ์ของการบริหารจัดการอีกด้วย ซึ่งภาวะผู้นำในพื้นที่จึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่สถาบันดังกล่าวต้องตระหนักถึง

ในทางตรงกันข้ามสถาบันแบบธรรมาภิบาล (Rhodes, 1997) ของเทศบาลขนาดใหญ่ได้รักษาความเป็นสถาบันด้วยการพัฒนาประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการขึ้นเนื่องจากการให้ความสำคัญกับการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างจังหวัดกับท้องถิ่นในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ด้วยการให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจร่วมกับจังหวัดและส่วนกลาง ซึ่งการตัดสินใจเป็นผลลัพธ์มาจากการแลกเปลี่ยนทรัพยากรทางการบริหาร เป็นความสัมพันธ์ทางการปกครองที่เข้ามาช่วยให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพและสร้างความรวดเร็วในการบริหารจัดการมากกว่ารอคำสั่งจากการควบคุมของจังหวัด อีกทั้งการสร้างความสัมพันธ์เช่นนี้ยังช่วยเสริมความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับท้องถิ่นในแง่ของการกำกับดูแลการแทรกแซงและการจัดการความขัดแย้งให้เป็นไปในด้านบวกมากขึ้นเพราะเป็นการช่วยลดต้นทุนด้านทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการลง ขณะเดียวกันการล้าเลียงทรัพยากรของท้องถิ่นลงสู่พื้นที่ยังเป็นไปอย่างต่อเนื่องเหตุเป็นเพราะท้องถิ่นสามารถเปิดเผยข้อมูลความต้องการของตนได้ในพื้นที่ตัดสินใจโดยตรงและท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างแนวตั้งที่ทำหน้าที่สนับสนุนทรัพยากรอย่างใกล้ชิด แต่กระนั้นตัวแบบดังกล่าวยังมีข้อจำกัดเมื่อเหล่าตัวแสดงต่างต่อสู้เรื่องชุดข้อมูลปัญหาในเชิงเทคนิคที่สุดท้ายการตัดสินใจตกอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่ยังคงให้ความสำคัญกับหน่วยงานเฉพาะทางมากกว่าจะตัดสินใจตามตัวแสดงแห่งพื้นที่ทำให้การได้ประโยชน์ในการมีส่วนร่วมถูกจำกัดลงจากดุลยพินิจของผู้นำประกอบกับรูปแบบการบริหารจัดการที่สามารถสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลและส่วนกลางกับจังหวัดยังเกิดขึ้นได้ยากในรูปแบบการตัดสินใจเช่นนี้ กระนั้นก็ตาม ท้องถิ่นก็ยังคงมีความสำคัญกับความพร้อมรับผิชอบต่อหน้าที่อยู่ เพราะการตัดสินใจในรูปคณะกรรมการช่วยให้ท้องถิ่นปลอดภัยจากความผิดพลาดในการตัดสินใจทำหน้าที่ของตนต่อประชาชนในพื้นที่ซึ่งจะส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองของตน ท้องถิ่นจึงหันไปเตรียมความพร้อมด้วยทรัพยากรของตนเองเพื่อรองรับข้อผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของคณะกรรมการ เช่นการทำบ้านพี่เลี้ยง การวางแผนรองรับสถานการณ์การระดมทรัพยากรในเครือข่ายท้องถิ่นตนไว้ในพื้นที่ เป็นต้น ดังนั้น ในเชิงประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นขีดความสามารถของท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพยิ่ง แต่หากพิจารณาประชาชนในฐานะพลเมืองจะพบว่าภายังคงไม่ชัดเจนและถูกกลืนหายไปจากการที่เทศบาลนคร

หาดใหญ่มีความฉลาดทางการประสานงานกับโครงสร้างความสัมพันธ์กับตัวแสดงในแนวคิด ประชาชนมีลักษณะของการเป็นลูกค้าและพันธมิตรการปฏิบัติการร่วมกับท้องถิ่น

เช่นเดียวกับเทศบาลนครปากเกร็ดที่มีการพัฒนาความเป็นสถาบันความร่วมมือ (Ostrom, 1990) ขึ้นระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ซึ่งเมื่อตัดสินใจจะทิ้งความสัมพันธ์กับโครงสร้าง แนวคิดซึ่งวิธีการบริหารจัดการเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างในแง่ของความต่อเนื่องเชื่อมโยงระบบ การบริหารจัดการในภาพรวม ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างแนวคิดกับเทศบาลคงเหลือเพียงการจัดการความขัดแย้งภายนอกที่เทศบาลปะทะสัมพันธ์กับพื้นที่ท้องถิ่นอื่นในสถานการณ์เท่านั้น แต่ทว่าการขาดสะบั้นในความสัมพันธ์นี้เป็นเพราะรูปแบบการบริหารจัดการไม่ตอบสนองแรงจูงใจให้กับเทศบาลเข้าร่วมกับโครงสร้างในการบริหารจัดการเนื่องจากรูปแบบการทำงานไม่สัมพันธ์กับความ ต้องการทรัพยากรข้อมูลของท้องถิ่น ทำให้เกิดการรวมตัวกันระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนเพื่อสร้าง การปฏิบัติการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ตน ท้องถิ่นให้ความสำคัญกับประชาชนอย่างมากในฐานะ พันธมิตรทางการปฏิบัติการซึ่งขีดความสามารถจากทรัพยากรตัวนี้เข้ามาเป็นตัวแปรที่ช่วยให้ท้องถิ่น เกิดประสิทธิภาพการบริหารจัดการได้แม้ว่าจะขาดการจัดสรรและกระจายลงมาจากโครงสร้างแนวคิด ประชาชนพื้นที่ได้รับสิทธิในการจัดการทรัพยากรย่อยเป็นของตนเองอย่างเป็นอิสระ การที่ประชาชน มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดความอยู่รอดของพื้นที่ตนเองในระดับหนึ่งส่งผลให้เกิดความ กระตือรือร้นและความรับผิดชอบต่อพื้นที่ในการบริหารจัดการ แต่กระนั้นการจัดการในส่วนนี้ จำเป็นต้องพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อขึ้นด้วยการเปิดพื้นที่การตัดสินใจภาพรวม ให้ประชาชนสามารถกำหนดความต้องการของตนเองร่วมกันได้เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชน นำไปสู่ความยั่งยืนทางการบริหารจัดการและรักษาสถาบันให้อยู่รอดได้ในสถานการณ์ต่อไป

CHULALONGKORN UNIVERSITY

### 7.3 ความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในเชิงสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยใน พ.ศ.2553 – 2554 กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน จ.ลพบุรี, เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา, เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี

จากการตรวจสอบสถาบันทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยที่เกิดขึ้นในความร่วมมือ ระหว่างตัวแสดงในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 และ พ.ศ.2554 ทั้งสามรูปแบบได้แก่ **รูปแบบที่หนึ่ง**สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554 ในพื้นที่ องค์การบริหารส่วน ตำบลเขาสมอคอน ที่เน้นการใช้ระบบราชการเป็นตัวขับเคลื่อนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและ บทบาทการพึ่งพาทรัพยากรตามโครงสร้างลำดับขั้นทางการบังคับบัญชาของสถาบันปลายทางและ การแบ่งแยกประชาชนออกจากโครงสร้างการบริหารจัดการจนทำให้เกิดการรวมกลุ่มการจัดการ ตนเองในระดับชุมชน **รูปแบบที่สอง**สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 ในพื้นที่ เทศบาลนครหาดใหญ่ ที่เน้นการประสานงานและการตัดสินใจร่วมกันระหว่างส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-

ส่วนท้องถิ่น ในรูปของคณะกรรมการที่ทำให้ตัวแสดงสามารถมีพื้นที่ในการเจรจาต่อรองทาง ทรัพยากรกัน แต่ทว่าปลายทางการตัดสินใจถูกกำหนดด้วยจังหวัดซึ่งเป็นตัวแสดงของระบบราชการ ทำให้ท้องถิ่นต้องสร้างกลยุทธ์ในพื้นที่เพื่อรองรับการเสียประโยชน์จากการตัดสินใจนี้ในฐานะสถาบัน ปลายทางและบทบาทของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะลูกค้าผู้รับบริการและมีส่วนร่วมเมื่อเกิด ความต้องการทรัพยากรรวมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมตามที่ท้องถิ่นจัดให้ ส่วนรูปแบบที่สามสถาบันการ บริหารจัดการแบบความร่วมมือในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดที่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นทำงานร่วมกันในการบริหารจัดการปัญหาเป็นหลัก ท้องถิ่นใช้กลยุทธ์การมีส่วนร่วมของภาค ประชาชนเข้ามาช่วยปฏิบัติการในสถานการณ์และระดมเครือข่ายท้องถิ่นเข้าร่วมสนับสนุนทรัพยากร ภาคประชาชนในกรณีนี้จึงเริ่มมีการพัฒนาความเป็นพลเมืองขึ้นจากสถานการณ์แต่ทว่าท้องถิ่นยังคง ไม่เอื้อโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงการตัดสินใจกำหนดการจัดการพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้แม้ ท้องถิ่นจะสร้างประสิทธิภาพทางการจัดการแต่ยังไม่พัฒนาการสร้างควมยั่งยืนให้กับการบริหาร จัดการ การอภิปรายในส่วนถัดไปนี้จะตอบคำถามประเด็นการศึกษาลักษณะและองค์ประกอบเชิง สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 กับสถานการณ์ความร่วมมือระหว่างตัว แสดงทางการบริหารจัดการ โดยอภิปรายผ่านกรณีศึกษาทั้งสาม

### 7.3.1 โครงสร้างการบริหารจัดการกับการสร้างความร่วมมือระหว่างตัวแสดง

จากการอภิปรายเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารจัดการกับการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม เชิงสถานการณ์ในข้างต้นของทั้งสามรูปแบบความร่วมมือเชิงสถาบันพบว่าโครงสร้างการบริหาร จัดการปัญหาแบบระบบราชการของ อบต.เขาสมอคอนเป็นโครงสร้างที่ยืดหยุ่นต่อการตอบสนอง สถาบันบริหารจัดการน้อยที่สุดเนื่องจากเป็นโครงสร้างที่ขับเคลื่อนด้วยลำดับชั้นทางการบังคับบัญชา จากบนลงล่างทั้งในการตัดสินใจและการแจกจ่ายทรัพยากรลงสู่พื้นที่ ทำให้ทรัพยากรถูกกำหนดด้วย ความแน่นอนด้วยระบบการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งเมื่อต้องรับมือกับสถานการณ์ที่ซับซ้อนในพื้นที่ทำให้ โครงสร้างการกระจายทรัพยากรไม่อาจตอบสนองความต้องการของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพส่งผล ให้ประชาชนต้องรับผลกระทบและเริ่มสละทรัพยากรร่วมกันเองเพื่อเยียวยาชุมชนตนเองเนื่องจากไม่ อาจเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างจนสามารถที่จะออกเสียงความต้องการทรัพยากรของตนใน ฐานะผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง

ขณะที่ เทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลปากเกร็ดสามารถกำหนดโครงสร้างการบริหาร จัดการปัญหาของตนได้อย่างยืดหยุ่นรองรับการปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ ทั้งสองพื้นที่ปรับตัวใน ทิศทางที่แตกต่างกันแต่ประสบผลสำเร็จในทิศทางเดียวกันคือการสะท้อนภาพของท้องถิ่นเข้มแข็งใน การจัดการปัญหาอุทกภัยของพื้นที่ตน

โครงสร้างการบริหารจัดการของเทศบาลนครหาดใหญ่ เป็นโครงสร้างแบบ ธรรมมาภิบาลที่ตัวแสดงท้องถิ่นมีความสำคัญในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและสามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พร้อมกับใช้รูปแบบการตัดสินใจแบบคณะกรรมการทำให้ตัวแสดงทั้งสามระดับมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรทางการบริหารจัดการ โครงสร้างเช่นนี้จึงทำให้เกิดความยืดหยุ่นมากขึ้นด้วยการดึงท้องถิ่นเข้าร่วมซึ่งท้องถิ่นนั้นเป็นตัวตอบคำถามถึงสถานการณ์และความต้องการทรัพยากรในพื้นที่ให้กับโครงสร้างที่จะตัดสินใจตอบสนองต่อสภาพปัญหาและยังคงรักษาอุปทานของการใช้กติกาทางการบริหารจัดการที่กำหนดไว้ได้อีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจรูปคณะกรรมการของกรณีหาดใหญ่ไม่สะท้อนการผูกทรัพยากรร่วมเข้าด้วยกันในทิศทางของการแลกเปลี่ยนแบ่งปันอย่างราบรื่นหากแต่เป็นต่อสู้กันเรื่องข้อมูลเทคนิคเป็นหลัก (ข้อมูลการต่อรองกันระหว่างข้อมูลของเทศบาลกับหน่วยงานด้านน้ำของจังหวัด) ซึ่งปลายทางของผลลัพธ์การตัดสินใจบนฐานข้อมูลจึงขึ้นอยู่กับชุดข้อมูลเทคนิคเป็นหลัก ทำให้ท้องถิ่นสูญเสียการเป็นอิสระที่จะจัดการพื้นที่ตนเองและส่งผลให้เกิดแรงจูงใจในการให้ความร่วมมือกับโครงสร้างแนวตั้งลดลงและเริ่มหันมาจัดระบบรองรับการบริหารจัดการเฉพาะของพื้นที่ตนด้วยการวางระบบการเยียวยาผู้ประสบภัยและตอบสนองสถานการณ์ด้วยขีดความสามารถของท้องถิ่นเองโดยมีประชาชนในพื้นที่ร่วมดูแลทรัพยากรร่วมตามที่ท้องถิ่นกำหนด ความยืดหยุ่นของโครงสร้างของเทศบาลนครหาดใหญ่จึงมีสูงที่จะเผชิญกับการแทรกแซงการตัดสินใจโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเนื่องจากการยึดถือเรื่องความพร้อมรับผิดชอบของท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ เทศบาลนครหาดใหญ่จึงเป็นสถาบันจัดวางความร่วมมือที่ส่งผลให้การปรับตัวของโครงสร้างยังต้องอาศัยขีดความสามารถของผู้นำท้องถิ่นเป็นหลักมากกว่าการปรับตัวเองได้ของภาคประชาชนในฐานะพลเมืองของการบริหารจัดการ

ขณะที่เทศบาลปากเกร็ด ที่มีโครงสร้างที่ยืดหยุ่นสูงและการปรับตัวสูงในเวลาเดียวกันได้ใช้โครงสร้างการบริหารจัดการปัญหาแบบเครือข่ายความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนเป็นหลัก โดยมีโครงสร้างแนวตั้งทำหน้าที่กำกับและแทรกแซงการบริหารจัดการเฉพาะในช่วงที่เกิดความขัดแย้งขึ้น ท้องถิ่นออกแบบการจัดการพื้นที่ให้เป็นโครงข่ายการประสานความร่วมมือด้วยการตัดสินใจกำหนดแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ในภาพรวม โดยตั้งต้นจากการดึงประชาชนออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยด้วยการใช้เงินเป็นแรงจูงใจประชาชนในการให้ความร่วมมือและวางแนวกันบึกแบ็กตามจุดต่างๆ เพื่อป้องกันอันตรายจากอุทกภัยพร้อมๆ กับการจ่ายทรัพยากรเช่นทราย สิ่งของต่างๆ ลงพื้นที่ย่อยให้ประชาชนร่วมกันรักษาและกำหนดการใช้ทรัพยากรย่อยกันเองส่งผลให้ท้องถิ่นสามารถลดทอนกำลังพลในการบริหารจัดการพื้นที่ได้ในระดับหนึ่ง เทศบาลนครปากเกร็ดจึงเป็นพื้นที่ที่อาจเรียกได้ว่ามีโครงสร้างการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นที่สุดด้วยการพร้อมรับมือกับความผันผวนในโครงสร้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังเป็นโครงสร้างที่แสดงโอกาสของการพัฒนาความเป็น

พลเมืองให้กับประชาชนของตนซึ่งเป็นหัวใจของการสร้างความยั่งยืนให้กับความร่วมมือทางการบริหารจัดการ

### 7.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมกับการจัดการความร่วมมือ

สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติทุกภัยทั้งสามรูปแบบในสามพื้นที่ที่มีการให้ความสำคัญกับภาคสังคมในรูปแบบที่แตกต่างกันซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพและขีดความสามารถของสังคมทางการบริหารจัดการ ประชาชนในพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนกำหนดความสัมพันธ์กับประชาชนในรูปแบบผู้รับ-ผู้ให้ทรัพยากร เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจในการกำหนดทรัพยากรเป็นอำนาจสูงสุดของโครงสร้างส่วนบนที่มีความชอบธรรมทางกฎหมาย ประชาชนในพื้นที่รับทรัพยากรด้วยระบบจัดสรรและกระจายทรัพยากรแบบเสมอหน้าจากองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำหน้าที่เป็นสถาบันปลายทางที่ถูกควบคุมโดยจังหวัด ซึ่งประชาชนขาดอิสระที่จะเรียกร้องทรัพยากรจากโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวตั้ง ปราบปรามการฉ้อโกงจึงเป็นการยืนยันถึงการลดทอนความสำคัญบทบาทของประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักจากปัญหาและสะท้อนว่าขีดความสามารถในการบริหารจัดการให้สำเร็จขึ้นอยู่กับรัฐไม่ใช่ประชาชน ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายจึงมีลักษณะความสัมพันธ์ที่แยกส่วนอีกทั้งกลไกเชื่อมโยงอย่างองค์กรบริหารส่วนตำบลยังไม่ทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงรัฐกับสังคมเข้าเป็นอันหนึ่งเดียวกัน ความสัมพันธ์รัฐกับภาคสังคมจึงยิ่งห่างออกจากกันด้วยสถาบันแบบระบบราชการ

ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมของเทศบาลนครหาดใหญ่ และเทศบาลนครปากเกร็ด ต่างเป็นพัฒนาการของกันและกันด้านการพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมของ เทศบาลนครหาดใหญ่ มีการยึดโยงความพร้อมรับผิดชอบต่อประชาชนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดการบริหารจัดการดังจะเห็นได้จากการเข้าสู่พื้นที่การตัดสินใจร่วมกับจังหวัดและส่วนกลาง แต่กระนั้นบทบาทของรัฐกับสังคมยังคงเป็นการมีส่วนร่วมที่ท้องถิ่นเป็นฝ่ายจัดวางความร่วมมือให้กับตัวแสดง ทำให้บทบาทที่ภาคประชาชนได้รับจึงเป็นดังลูกค้าและผู้ดูแลทรัพยากรร่วมตามที่ท้องถิ่นกำหนด สืบเนื่องเพราะท้องถิ่นให้ความสำคัญกับผลกระทบของปัญหาที่อาจก่อให้เกิดปัญหารุนแรงในพื้นที่และการบริหารจัดการภายในของท้องถิ่นเองยังเน้นการควบคุมสั่งการของนายกเทศมนตรี ส่งผลให้โอกาสในการปล่อยให้เกิดการมีส่วนร่วมที่นำไปสู่การจัดการปัญหาร่วมกันระหว่างตัวแสดงจึงเป็นไปได้ยาก ความสัมพันธ์รัฐกับสังคมตามสถาบันแบบธรรมาภิบาลจึงอยู่ในรูปแบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนปฏิบัติหน้าที่แบบมีส่วนร่วมของตนตามที่ท้องถิ่นมอบหมาย การสร้างขีดความสามารถให้กับประชาชนจัดการตนเองได้ในการรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติทุกภัยจึงยังต้องขึ้นต่อการให้ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับ เทศบาลนครปากเกร็ดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่เป็นไปมีพัฒนาการของการสร้างความเป็นพลเมืองให้กับประชาชน สถาบันการบริหารจัดการในสถานการณ์เน้นการมีส่วนร่วม



ของภาคประชาชนเป็นหัวใจหลักของการปฏิบัติโดยท้องถิ่นพยายามผลักดันการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการใช้ข้อจำกัดด้านทรัพยากรของตัวแสดงและอาศัยตัวแสดงทางสังคมที่เป็นพันธมิตรกับเทศบาลชักนำและสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนออกมาร่วมเป็นพันธมิตรในการปฏิบัติกรกับเทศบาล ขณะเดียวกันเทศบาลก็จัดสรรทรัพยากรย่อยลงพื้นที่ชุมชนให้สร้างการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมเหล่านั้นร่วมกันเองระหว่างประชาชน การปฏิบัติการของประชาชนจึงมีอิสระระดับหนึ่งในการที่จะจัดการทรัพยากรย่อยร่วมกันโดยมีท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดแนวทางการบริหารจัดการ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในแบบนี้เป็นการสะท้อนความสำคัญของการทำงานระหว่างตัวแสดงแบบล่างขึ้นบนโดยเน้นการใช้เครือข่ายการจัดการเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนด้วยกันเองและมีท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดการมีส่วนร่วมของตัวแสดงด้วยการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้าร่วมผ่านกลไกของท้องถิ่น ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมจึงเป็นการรวมตัวกันอย่างใกล้ชิดในการปฏิบัติการ หากแต่บทบาทของท้องถิ่นยังไม่อาจสร้างความเป็นพลเมืองให้กับประชาชนได้นักในแง่ของการสนับสนุนความยั่งยืนเนื่องจากประชาชนไม่ถูกนำเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ความร่วมมือเช่นนี้ยังไม่อาจผลักดันให้ประชาชนมีความเป็นพลเมืองที่จะมีขีดความสามารถในการร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจตั้งแต่การกำหนดแนวทางปฏิบัติการเพื่อที่ประชาชนจะเกิดความเข้าใจและได้แลกเปลี่ยนเงื่อนไขของตนในการปฏิบัติการซึ่งจะนำไปสู่การสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติการด้วยการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมตรงตามที่เงื่อนไขของสถานการณ์และความต้องการของประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดจึงเป็นสถาบันแบบความร่วมมือที่มีโอกาสของการพัฒนาให้เกิดความเป็นพลเมืองแก่ประชาชนในการร่วมบริหารจัดการปัญหาต่อไป

ความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในเชิงสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยใน พ.ศ.2553 – 2554 กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน จ.ลพบุรี, เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา, เทศบาลนครปากเกร็ด จ.นนทบุรี จึงมีความแตกต่างกันตามโครงสร้างการบริหารจัดการและบทบาทของท้องถิ่นในการเดินความสัมพันธ์กับตัวแสดงโดยเฉพาะภาคประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนสร้างความร่วมมือกับโครงสร้างแนวตั้งได้ดีจากการยอมตามแต่ก็ทำให้เกิดการละทิ้งประชาชนด้วยรูปแบบการบริหารจัดการของระบบ เทศบาลนครหาดใหญ่โดดเด่นการสร้างความร่วมมือกับทั้งโครงสร้างแนวตั้งและประชาชนในพื้นที่แต่ความสำเร็จมาจากขีดความสามารถของท้องถิ่นในการประสานความสัมพันธ์กับโครงสร้างและการควบคุมประชาชนในพื้นที่ซึ่งจะไม่พัฒนาความเป็นพลเมืองให้กับประชาชนในความร่วมมือ สำหรับเทศบาลนครปากเกร็ดประสบความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับสังคมในพื้นที่แต่กลับขาดความเชื่อมโยงกับโครงสร้างแนวตั้งในการบริหารจัดการทำให้ระบบการบริหารจัดการขาดความต่อเนื่องและขาดทรัพยากรที่

นำไปสู่การสร้างประสิทธิภาพทางเทคนิคในการบริหารจัดการ ทั้งสามกรณีจึงมีทั้งความโดดเด่นและข้อจำกัดในแง่ของประสิทธิภาพจากรูปแบบความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในแต่ละกรณี

#### 7.4 การพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย

จากการวิเคราะห์สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย ทั้งในเชิงพัฒนาการของการสร้างความเป็นสถาบัน และการทำงานของสถาบันในสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 และ 2554 จากกรณีศึกษาพบว่าสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยมีลักษณะของการเป็นสถาบันแบบระบบราชการใหม่ที่เน้นการสร้างโครงสร้างการประสานงานระหว่างตัวแสดงให้เกิดเป็นการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐซึ่งต่างยึดถือความเป็นระบบราชการเป็นแบบแผนในการดำเนินการ และสร้างการปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่น ทำให้แม้ว่าจะมีการปรับตัวของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติหากแต่การปรับตัวดังกล่าวยังคงเน้นการรักษาไว้ซึ่งความเป็นระบบราชการ

เมื่อสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยถูกใช้งานในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย 2553 และ 2554 และได้ปรากฏโครงสร้างการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงขึ้นในสามรูปแบบในสามกรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนมืองค์ประกอบของความเป็นระบบราชการสูงทำให้สถาบันมีลักษณะเป็นระบบราชการ ขณะที่เทศบาลนครหาดใหญ่มีองค์ประกอบของความเป็นธรรมาภิบาลเป็นส่วนใหญ่ทำให้ลักษณะสถาบันเน้นไปที่ความเป็นธรรมาภิบาล ส่วนเทศบาลนครปากเกร็ดมีองค์ประกอบเชิงสถาบันที่เน้นไปที่ความร่วมมือเป็นส่วนใหญ่ทำให้เกิดเป็นสถาบันแห่งความร่วมมือที่มีโอกาสในการพัฒนา

แต่ทว่าจากกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลความเสี่ยงในการบริหารจัดการภัยพิบัติ (Disaster Risk Governance) ได้พยายามผลักดันความสำคัญของภาคพลเมืองและการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับสังคม (UNISDR, 2015, p. forward) ตัวแบบการวิเคราะห์สถาบันและการพัฒนาจึงเข้ามาเป็นรูปแบบที่ช่วยในการพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยให้กับประเทศไทย เนื่องจากสถาบันในแบบดังกล่าวสามารถสร้างขีดความสามารถให้กับประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการทรัพยากรร่วมของการบริหารจัดการ ซึ่งการพัฒนาคือความเป็นพลเมืองในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประชาชนต้องอาศัยแรงสนับสนุนจากรัฐในการสร้างปฏิบัติการของประชาชน ในส่วนนี้จะแสดงการพัฒนาสถาบันด้วยแนวคิดการวิเคราะห์สถาบันและการพัฒนา (Institution Analysis and Development) ร่วมกับกรณีการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับสากลจากสามประเทศ ประกอบด้วย ญี่ปุ่นกับการบริหารจัดการภัยพิบัติจากสึนามิ 2011 สหรัฐอเมริกากับการบริหารจัดการภัยพิบัติจากพายุเฮอริเคนคาทรีน่า 2005 และฟิลิปปินส์กับการบริหารจัดการภัยพิบัติจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013 เข้ามาช่วยเป็นกลไกสำคัญในการชี้ให้เห็นประเด็นของการพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย

#### 7.4.1 การวิเคราะห์เชิงสถาบันเพื่อการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย มองผ่านกรณีศึกษาการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554

การพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยให้ไปสู่ความร่วมมือด้วยกรอบการวิเคราะห์สถาบันในการศึกษาคั้งนี้ ได้นำแนวคิดของ E.Ostrom (1990) มาเป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์ให้เห็นประเด็นของการพัฒนาจากการตรวจสอบสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในกรณีศึกษาทั้งสามพื้นที่ โดยในส่วนี้ผู้ศึกษาได้รับอิทธิพลแนวคิดและได้พัฒนา 8 เกณฑ์การวิเคราะห์สถาบันของ E.Ostrom (1990) และ 2 เกณฑ์การวิเคราะห์สถาบันองค์การของ Selznick (1953) ให้เข้ากับประเด็นความคิดการศึกษาการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเพื่อเป็นเกณฑ์การวิเคราะห์และพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย

#### ตารางที่ 7.4 การวิเคราะห์สถาบันเพื่อการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย<sup>37</sup>

เกณฑ์การวิเคราะห์สถาบันเพื่อการพัฒนา / กรณีศึกษา	การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยอบต. เขาสมอคอน 2554	การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ทน. หาดใหญ่ 2553	การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ทน. ปากเกร็ด 2554
<b>1.ขอบเขตของปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยต้องชัดเจนเพื่อบอกถึงผู้มีสิทธิในการเข้าถึงปัญหาและร่วมดำเนินการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย</b>			
แผนการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยที่ชัดเจนทั้งขอบเขตเชิงพื้นที่และขอบเขตเชิงทรัพยากร	/	/	/

<sup>๓๗</sup> เกณฑ์การวิเคราะห์สร้างขึ้นจากการถอดสาระสำคัญของกรอบการวิเคราะห์สถาบัน IAD ของ E. Ostrom และ Intuitional organization ของ Selznick นำมาประยุกต์และพัฒนาขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยสำหรับประเทศไทยให้ก้าวไปสู่การวิเคราะห์เพื่อพัฒนาความร่วมมือเชิงสถาบันระหว่างตัวแสดงทางการบริหารจัดการ

แผนการปฏิบัติการการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติ อุทกภัยเหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและตัว แสดงในพื้นที่ประสบภัย	/	/	/
ตัวแสดงที่มีสิทธิและหน้าที่ทางการบริหารจัดการ เกี่ยวข้องกับปัญหาและพื้นที่ประสบภัยโดยตรง	/	/	/
แผนการปฏิบัติการการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติ อุทกภัยกำหนดให้พื้นที่และทรัพยากรเป็นตัวกำหนด ตัวแสดงและสิทธิอำนาจในการบริหารจัดการ	/	/	/
แผนการปฏิบัติการการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติ อุทกภัยพร้อมที่จะเปิดรับและปิดรับตัวแสดงใหม่ นอกจากที่แผนกำหนดในการบริหารจัดการตาม สถานการณ์	/	/	/
<b>2.กติกการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยต้องสัมพันธ์กับเงื่อนไขและความ ต้องการทรัพยากรของท้องถิ่น</b>			
แผนการปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติ อุทกภัยในพื้นที่แสดงทรัพยากรการบริหาร(เงิน, เครื่องมือ, บุคลากร,รูปแบบการบริหารจัดการ) สัมพันธ์กับความต้องการของพื้นที่ท้องถิ่น	/	/	/
แผนการปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติ อุทกภัยเกิดจากเงื่อนไขทรัพยากรที่เป็นความ ต้องการของพื้นที่	/	/	/
<b>3.แผนปฏิบัติการกำหนดให้ตัวแสดงเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดการ ปรับเปลี่ยนสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย</b>			
แผนการปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติ อุทกภัยของพื้นที่เกิดขึ้นจากกำหนดของตัวแสดง จากภายในและภายนอกพื้นที่ตามเงื่อนไข สถานการณ์	×	/	×
แผนการปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติ อุทกภัยที่เกิดจากการกำหนดของตัวแสดงภายใน พื้นที่นั้นต้องสร้างจากระบบทรัพยากรและข้อมูล	×	×	/

เฉพาะในพื้นที่ที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ สถานการณ์			
แผนการปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติ อุทกภัยที่เกิดจากการกำหนดของตัวแสดงจาก ภายนอกสามารถสวมทับและสอดคล้องกับสภาพ สถานการณ์ในพื้นที่ได้จริง	/	/	×
แผนการปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติ อุทกภัยมีการกำหนดการใช้อำนาจปกครองและการ บริหารจัดการที่ชัดเจนและแผนปฏิบัติการสอดคล้อง กับสถานการณ์ พร้อมทั้งตัวแสดงในพื้นที่มีส่วนร่วม ในการกำหนดการปรับเปลี่ยนแผนเพื่อการ ปฏิบัติการตามสถานการณ์	×	/	/
แผนการปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติ อุทกภัยสามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่องตลอด สถานการณ์	/	/	×
<b>4.การกำกับดูแลปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของปัญหาและทำ ให้พฤติกรรมความรับผิดชอบต่อพื้นที่ของตัวแสดงเกิดขึ้นและถูกรักษาไว้ตลอด การดำเนินการ</b>			
ทรัพยากรที่ถูกทำลายเข้าสู่พื้นที่เพื่อแก้ปัญหาภัย พิบัติอุทกภัยถูกจัดสรรและกระจายในทิศทางที่ ชัดเจน	/	/	/
การกำกับบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย ในพื้นที่เป็นทั้งคนในพื้นที่และคนนอกพื้นที่ประส ภัยแต่มีความชอบธรรมในการทำหน้าที่ดังกล่าวจาก การยอมรับของประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่ ประสภภัย	/	/	/
การกำกับปฏิบัติการไม่นำไปสู่การสร้างตัวแสดง ที่ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการบริหารจัดการ พื้นที่	/	/	/

การกำหนดรางวัลตอบแทนให้กับตัวแสดงที่ทำหน้าที่กำกับการบริหารจัดการต้องนำไปสู่การสร้างแรงจูงใจให้รักษาพฤติกรรมดังกล่าวต่อตัวแสดง	/	/	/
<b>5.การแทรกแซงการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยจากตัวแสดงภายนอกพื้นที่จะถูกประเมินจากความถี่หรือความรุนแรงของการรุกรานของปัญหา ซึ่งการประเมินเพื่อเข้าแทรกแซงการบริหารจัดการต้องเกิดจากการประเมินสถานการณ์โดยตัวแสดงในพื้นที่และตัวแสดงภายนอกพร้อมกัน</b>			
มีการกำหนดเงื่อนไขในการแทรกแซงการบริหารจัดการพื้นที่ที่ประสพภัยตามที่แผนการปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยกำหนด	/	/	/
มีการกำหนดตัวแสดงและอำนาจหน้าที่แทรกแซงการบริหารจัดการไว้อย่างชัดเจนในแผนการปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย	/	/	/
พฤติกรรมของตัวแสดงในสถานการณ์เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการแทรกแซงของตัวแสดงที่มีอำนาจดังกล่าว	/	/	/
หากมีการแทรกแซงแบบบังคับต้องกำหนดเหตุผลของการบังคับที่ชัดเจนในแผนการปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย	/	/	/
การแทรกแซงแบบบังคับต้องทำให้เกิดพฤติกรรมความร่วมมือเพื่อส่วนรวมของตัวแสดง	/	/	/
<b>6.กลไกการจัดการความขัดแย้งต้องเข้าถึงพื้นที่ที่ประสบปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยอย่างรวดเร็ว</b>			
แผนการปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่มีกลไกการจัดการความขัดแย้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ	×	/	/
แผนการปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยกำหนดอำนาจให้กับผู้ทำหน้าที่จัดการความขัดแย้งไว้อย่างชัดเจน	/	/	/

กลไกการจัดการความขัดแย้งสามารถลดความ ขัดแย้งในพื้นที่ได้จริงตามความต้องการของปัญหา	/	/	/
<b>7.กติกาเป็นกำหนดให้ตัวแสดงมีสิทธิในการจัดการเพื่อบริหารจัดการปัญหา ภัยพิบัติอุทกภัย</b>			
แผนการปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติ อุทกภัยมีการกำหนดเรื่องการให้สิทธิการจัดการ ตนเองให้กับชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่เพื่อให้ประชาชน แก้ไขปัญหาร่วมกัน	×	×	/
สิทธิและการใช้สิทธิของตัวแสดงบริหารจัดการ ปัญหาถูกกำหนดขึ้นจากตัวแสดงที่มีสิทธิในการ จัดการปัญหาด้วยตนเองโดยระบุไว้ในแผนการ ปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย	×	×	/
แผนการปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติ อุทกภัยเป็นตัวควบคุมสิทธิการจัดการตนเองของ ชุมชนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา	×	×	/
<b>8.กติกาในพื้นที่ได้เชื่อมโยงเรื่องตัวแสดง, ทรัพยากร, การกำกับ, การจัดการความ ขัดแย้ง , กิจกรรมการดำเนินการ ให้สัมพันธ์กับแผนการบริหารจัดการภัยพิบัติ อุทกภัยในระดับจังหวัดและระดับชาติ</b>			
แผนการปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติ อุทกภัยสัมพันธ์กับแผนบริหารจัดการของจังหวัด และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับชาติ ในเรื่องสาระสำคัญทางการบริหารจัดการ	/	/	×
องค์ประกอบหรือเงื่อนไข ได้แก่ ตัวแสดง, ทรัพยากร , การกำกับการปฏิบัติ, การจัดการความขัดแย้ง , กิจกรรมการดำเนินการ ของแผนปฏิบัติการเพื่อ บริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยต้องสัมพันธ์กับ แผนการบริหารจัดการระดับจังหวัดและแผนการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับชาติ	/	/	×
แผนการปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติ อุทกภัยต้องมีหลายชั้นและเชื่อมโยงกันทั้งหมด	/	/	/

อย่างน้อยที่สุดต้องมีแผนบริหารจัดการตามลำดับ ชั้นการปกครอง			
<b>9.ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นมีการปรับตัวในสถานการณ์จากการใช้ภาวะผู้นำของ ผู้บริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในระดับพื้นที่ท้องถิ่น และจากรูปแบบการ ปฏิสัมพันธ์กันระหว่างผู้บริหารกับประชาชนกลุ่มต่างๆในพื้นที่</b>			
ผู้บริหารสถานการณ์(ผู้อำนวยการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยในระดับท้องถิ่น)สามารถทำให้ ประชาชนของพื้นที่ปรับตัวดำเนินการตาม สถานการณ์	×	/	/
ผู้บริหารสถานการณ์(ผู้อำนวยการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยในระดับท้องถิ่น)สามารถสร้าง รูปแบบการสื่อสารและทำการสื่อสารกับประชาชน ร่วมมือในการแก้ไขปัญหาพร้อมกันได้ตลอด สถานการณ์	×	/	/
<b>10.ท้องถิ่นสามารถรักษาแผนปฏิบัติการที่ตนกำหนดขึ้นร่วมกับประชาชนในพื้นที่ ด้วยการสร้างกลยุทธ์ คุณค่าที่ยึดถือปฏิบัติร่วมกัน ในทิศทางของการสร้างความ ร่วมมือในการปฏิบัติการในสถานการณ์</b>			
ท้องถิ่นสามารถสร้างและใช้กลยุทธ์ คุณค่าที่ยึดถือ ปฏิบัติร่วมกัน จูงใจให้ประชาชนเกิดความร่วมมือใน การบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยตลอด สถานการณ์	×	/	/
กลยุทธ์ที่ท้องถิ่นใช้เพื่อดำเนินการบริหารจัดการมา จากการตัดสินใจเลือกร่วมกันระหว่างท้องถิ่นกับ ประชาชนเมื่อเผชิญกับสถานการณ์	×	×	×

การศึกษาระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 ในพื้นที่การบริหาร  
จัดการภัยพิบัติอุทกภัย องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน 2554 การบริหารจัดการภัยพิบัติ  
อุทกภัย เทศบาลนครหาดใหญ่ 2553 และการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย เทศบาลนครปากเกร็ด  
2554 ด้วยเกณฑ์การวิเคราะห์สถาบันและการพัฒนาความร่วมมือทางการบริหารจัดการพบว่าทั้งสาม  
กรณีศึกษามีการกำหนดองค์ประกอบเชิงสถาบันเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ เรื่องขอบเขตการบริ



หารจัดการทรัพยากรร่วม ความสัมพันธ์ระหว่างกติกากับท้องถิ่น การกำกับดูแล การแทรกแซงการบริหารจัดการ แต่ละพื้นที่อาศัยความเป็นทางการและอำนาจทางกฎหมายสนับสนุนการสร้างองค์ประกอบเชิงสถาบันเหล่านี้ ขอบเขตการปกครองและการแทรกแซงการบริหารจัดการในพื้นที่อำนาจทางการปกครองในโครงสร้างแนวดิ่งและมีการกำหนดให้แผนการบริหารจัดการในระยะเตรียมพร้อมมีความสัมพันธ์กันตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติและแผนการบริหารจัดการระดับชาติ ซึ่งมีดีในแง่ของการสร้างระบบการบริหารจัดการที่สัมพันธ์กันในภาพรวม ระบบมีความชัดเจนในการบ่งชี้อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงชัดเจนส่งผลให้ในแง่เกิดความต่อเนื่องในการบริหารจัดการกับปัญหาในภาพรวมในเชิงกระบวนการทำงาน แต่กระนั้นประเด็นที่ทั้งสามกรณีศึกษามีความแตกต่างกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งนำไปสู่ประเด็นของภาวะผู้และกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการที่ทำให้เกิดการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดง

ในด้านการจัดวางการรวมหมู่ของตัวแสดงจะเห็นได้ว่าการสร้างแผนการปฏิบัติการยังคงแยกการตัดสินใจร่วมกันระหว่างตัวแสดงภายในกับตัวแสดงภายนอกพื้นที่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนและเทศบาลนครปากเกร็ด ทำให้ซึ่งเป็นผลให้การสวมทับการบริหารจัดการในพื้นที่จึงเกิดอุปสรรคและส่งผลให้เกิดปัญหาในการสร้างความต่อเนื่องในการปฏิบัติการตามมา อีกทั้งแผนที่ลดทอนความสัมพันธ์ด้านการมีส่วนร่วมกับพื้นที่ลงยังไม่ปรากฏกลไกการจัดการความขัดแย้งแบบไม่เป็นทางการซึ่งเป็นตัวช่วยลดทอนปัญหาในพื้นที่ไม่ให้ลุกลามไปสู่การเป็นความขัดแย้งที่ต้องใช้ความเป็นทางการในการไกล่เกลี่ย อีกทั้งท้องถิ่นอย่างองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนและเทศบาลนครหาดใหญ่ยังขาดการให้สิทธิการจัดการทรัพยากรย่อยกับประชาชนร่วมกันเองทำให้โอกาสในการสร้างภาระรับผิดชอบผูกพันให้กับประชาชนจึงลดลงและยังส่งผลถึงการยกระดับประชาชนจากการเป็นผู้รับบริการไปสู่พันธมิตรทางการบริหารจัดการอย่างเป็นทางการอันหนึ่งอันเดียวกันซึ่งนำไปสู่การยอมรับและรักษาแผนในการบริหารจัดการตามมา การรักษาแผนการบริหารจัดการในสถานการณ์ของแต่ละพื้นที่ เกิดขึ้นจากกลยุทธ์ที่แตกต่างกันซึ่งท้องถิ่นอย่างเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลนครปากเกร็ดสร้างกลยุทธ์ที่ยึดโยงกับประชาชนจะทำให้พื้นที่ท้องถิ่นมีความพร้อมทางการบริหารจัดการด้วยตนเองมากกว่าพื้นที่ที่ละเลยที่จะสร้างความสัมพันธ์เชิงพันธมิตรกับประชาชนอย่างองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน

อย่างไรก็ตามการพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 ประเทศไทยได้พยายามสร้างการบริหารจัดการที่ขยายความเป็นระบบราชการให้กับการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยมากขึ้น ทิศทางการปฏิรูปสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นไปในทิศทางการพยายามรักษาสถาบันด้วยแนวคิดแบบระบบราชการเป็นหลัก เช่น การออกแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 บท

ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย ที่กำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะทางด้านน้ำและอุทกภัยขึ้น (สบอช.) และพยายามใช้แนวทางแบบธรรมาภิบาลเพื่อสนับสนุนทรัพยากรข้อมูลให้กับโครงสร้างหลัก ด้วยการกำหนดโครงสร้างคู่ขนานในการปฏิบัติการในระดับ 3 และระดับ 4 ขึ้น แต่ไม่มีการใช้งาน อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม(กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553c) จนมีการปรับปรุงนโยบายดังกล่าว เกิดเป็นแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ขึ้นซึ่งเน้นการสร้างระบบการ ประสานงานที่เป็นสากลและพยายามสร้างการมีส่วนร่วมให้กับหน่วยงานต่างๆ อย่างเป็นทางการโดยใช้ บทเรียนจากเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554 เป็นบทเรียนในการพัฒนาแผน แต่กระนั้นการ พัฒนาการปฏิบัติการตามแผนดังกล่าวยังไม่นำไปสู่การขับเคลื่อนอย่างรวดเร็วตามกรอบการ ดำเนินการนักเนื่องจากความล่าช้าขั้นตอนของการประกาศใช้แผน(กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณ ภัย, 2558c) การตามแผนการให้ความหมายต่อสังคมและประชาชนยังคงเป็นผู้มีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจกำหนดการลดความเสี่ยงร่วมร่วมกันในระดับชุมชนในรูปแบบของการจัดการความเสี่ยงจาก สาธารณภัยโดยมีชุมชนเป็นฐาน (CBDRM) มีการตั้งคณะกรรมการในระดับชุมชนเพื่อนำการบริหาร จัดการพื้นที่ให้ลดทอนความเสี่ยงด้วยสังคมชุมชนก่อนที่ตัวแสดงภายนอกจะเข้าถึง มีการกำหนดให้ ประชาชนเป็นเครือข่ายการปฏิบัติการร่วมกับรัฐ แต่ทว่าการทำหน้าที่ของภาคสังคมในฐานะหุ้นส่วน การตัดสินใจร่วมกับรัฐเพื่อสร้างการบริหารจัดการทางนโยบายในภาพใหญ่ยังไม่ปรากฏอย่างเป็น รูปธรรมของแผนดังกล่าว การกำหนดให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการตามเป้าหมาย ของแผนจึงเป็นการทำให้ประชาชนผูกอยู่บนเป้าหมายมากกว่าที่จะร่วมดำเนินการในทุกระดับและ ขั้นตอนของกระบวนการ อีกทั้งความยั่งยืนของสถาบันการบริหารจัดการใหม่นี้ยังอิงอยู่กับการสร้าง มาตรฐานให้กับทุกฝ่ายซึ่งทำให้ต้นทุนของสังคมสูงในการพัฒนามาตรฐานของกลุ่มตนให้ก้าวทันภาค ส่วนอื่นๆในการบริหารจัดการ(กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558c) จึงสะท้อนให้เห็นว่า พัฒนาการในเชิงสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยจนถึงปัจจุบันยังไม่คลายตัวไปสู่ การมอบอำนาจให้กับประชาชนมีส่วนร่วมในฐานะหุ้นส่วนทางการบริหารจัดการอย่างแท้จริง

#### 7.4.2 ถอดบทวิเคราะห์สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติสากลเพื่อการพัฒนาสถาบันการ บริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทย

การจัดสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของทั้งสามประเทศซึ่งมีลักษณะของสถาบัน แตกต่างกันไปตามองค์ประกอบของสถาบันที่ร่วมรังสรรค์รูปแบบทางการบริหารจัดการขึ้น กรณีการ บริหารจัดการของญี่ปุ่น เป็นไปตามลักษณะของตัวแบบระบบราชการ มีการเน้นการตัดสินใจตาม อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มุ่งสร้างลำดับขั้นและความเป็นทางการให้กับขั้นทางการบริหารจัดการ อย่างเป็นทางการ และใช้การควบคุมสั่งการเป็นกลไกในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในโครงสร้าง การบริหารจัดการ ขณะที่กรณีการบริหารจัดการของสหรัฐอเมริกาเน้นไปที่การบูรณาการระหว่าง

หน่วยงานและสร้างระบบการประสานงานเพื่อป้องกันความซับซ้อนในการเผชิญเหตุในพื้นที่ และเน้นการสร้างการจตุรธรรมและกระจายทรัพยากรทางการบริหารจัดการเป็นลดทอนความรุนแรงของปัญหา ส่วนกรณีการบริหารจัดการของฟิลิปปินส์ได้เน้นที่การมีส่วนร่วมจากทั้งตัวแสดงเหนือรัฐ ตัวแสดงระดับชาติ ตัวแสดงท้องถิ่น และภาคประชาชนสังคมในพื้นที่ร่วมกันบริหารจัดการกับปัญหาให้ผ่านพ้นไป ทั้งสามสถาบันมีความแตกต่างกันไปจนทำให้เกิดรูปแบบสถาบันที่ต่างกันเกิดขึ้น แต่ทว่าจุดร่วมที่ทั้งสามสถาบันมีร่วมกันคือประเด็นการแทรกแซงและการสร้างกลไกการจัดการความขัดแย้งซึ่งต่างอาศัยกฎหมายเป็นตัวกำหนดให้สิทธิแก่ตัวแสดงในโครงสร้างส่วนบนทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารจัดการในแต่ละลำดับชั้น และเน้นให้ทรัพยากรเป็นกลไกในการช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยทุกฝ่ายต่างพยายามหลีกเลี่ยงทรัพยากรลงสู่พื้นที่ให้ได้มากที่สุดเพื่อลดปัญหาดังกล่าว อันสะท้อนให้เห็นความร่วมมือระหว่างเครื่องมือกฎหมายและเครื่องมือการหลีกเลี่ยงทรัพยากรว่าเป็นตัวแปรที่ต้องใช้ควบคู่กันเป็นพื้นฐานในการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของแต่ละตัวแบบนอกจากจะทำให้เกิดความแตกต่างเรื่องของลักษณะของสถาบันตามมาแล้ว สถาบันทั้งสามยังสามารถทำให้ลักษณะของสถาบันของตนขับเคลื่อนการบริหารจัดการได้อย่างต่อเนื่องและเกิดความยั่งยืนด้วยการรักษาความเป็นสถาบันทางการบริหารจัดการ

ในด้านโครงสร้างทั้งสามสถาบันมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่แตกต่างกันและส่งผลให้การปรับตัวของสถาบันใช้กลไกที่แตกต่างกันตามมา ญี่ปุ่นใช้โครงสร้างแบบควบคุมสั่งการซึ่งเป็นโครงสร้างพิเศษสำหรับภัยพิบัติขนาดใหญ่ในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยจากแผ่นดินไหวและสึนามิโทโฮกุ 2011 ตามที่กฎหมายกำหนด โครงสร้างนี้ใช้การประสานงานด้วยการตั้งหน่วยเฉพาะกิจจากส่วนกลางไว้ประจำในพื้นที่แต่ละระดับเพื่อประสานงานและรองรับการสั่งการจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น โครงสร้างลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นการแสดงความยืดหยุ่นและการปรับตัวต่ำของสถาบัน เนื่องจากใช้การตั้งหน่วยงานเฉพาะและทำให้ที่ควบคุมสั่งการแทนการสนับสนุนให้โครงสร้างการบริหารจัดการปกติทำหน้าที่รับมือกับสถานการณ์ ประกอบกับการตัดสินใจของศูนย์บัญชาการกลางที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานยังตัดสินใจในรูปแบบหมู่คณะทำให้การส่งมอบแนวทางการบริหารจัดการและทรัพยากรลงสู่พื้นที่จึงเกิดความล่าช้าขึ้น ในส่วนของรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันของทั้งสามสถาบันยังแสดงความแตกต่างกันอยู่ สถาบันการบริหารจัดการของญี่ปุ่นเน้นความเป็นระบบราชการและการควบคุมสั่งการในพื้นที่แต่ประชาชนในพื้นที่ได้สร้างจุดแข็งต่อทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครช่วยเหลือดูแลผู้ประสบภัยในศูนย์อพยพพักพิงชั่วคราว จากการเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ภาพของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมจึงเป็นแบบผู้รับ-ผู้ให้ โดยรัฐเป็นผู้ให้คำสั่งการแก่ประชาชนให้การปฏิบัติตาม รัฐกับประชาชนจึงแยกออกจากกันในการสร้างการตัดสินใจเพื่อตอบสนองสถานการณ์ ส่งผลให้รัฐเองขาดการบรรลุวัตถุประสงค์เชิงสถาบันในด้านความร่วมมือระหว่างรัฐกับสังคมที่จะพัฒนาการบริหารจัดการอย่างมี

ประสิทธิภาพเนื่องจากขาดการผนวกประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มตัวแสดงที่มีขีดความสามารถในการจัดการตนเองในสถานการณ์ แต่ถึงแม้จะเกิดความรุนแรงของสภาพปัญหาแต่ประชาชนญี่ปุ่นยังสามารถช่วยเหลือตนเองและการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบระเบียบ ส่งผลให้การใช้รูปแบบสถาบันแบบระบบราชการจึงคงอยู่ได้

ขณะที่โครงสร้างการบริหารจัดการของสหรัฐอเมริกาในกรณีอุทกภัยจากพายุเฮอริเคนคาทรีน่าซึ่งเป็นภัยพิบัติที่รุนแรง มีการใช้โครงสร้างหลักทางการบริหารจัดการเดียวกันตามกฎหมายแต่เน้นการขับเคลื่อนโครงสร้างสนับสนุนจากส่วนกลางลงสู่พื้นที่อีกสองโครงสร้างเพื่อให้ในพื้นที่ที่สามารถที่จะระดมทรัพยากรสำหรับการแก้ไขปัญหาได้ อีกทั้งประธานาธิบดียังใช้ทีมที่ปรึกษาเพื่อกำหนดการตัดสินใจทั้งตัวแทนจาก DHS และ FEMA ซึ่งเป็นตัวแสดงที่ถือทรัพยากรทางเทคนิคประเภทต่างๆที่พร้อมกระจายตัวในพื้นที่ที่หน่วยงานตั้งฐานทรัพยากรไว้ ดังนั้น เมื่อเกิดการตัดสินใจทำให้เกิดความพร้อมในการตัดสินใจและการสั่งการในการปฏิบัติการ โครงสร้างการบูรณาการแบบคู่ขนานที่อาศัยหลักการ NIMs เป็นหลักปฏิบัติกลางที่เชื่อมส่วนกลางกับการปฏิบัติการในท้องถิ่นเข้าด้วยกันเข้าถึงพื้นที่ทำให้เกิดการสวมทับโครงสร้างการปฏิบัติการ ส่งผลให้การบริหารจัดการในกรณีนี้อยู่ที่ขีดความสามารถของหน่วยงานเทคนิคเฉพาะที่เข้าปฏิบัติการและการปรับตัวของหน่วยงานในการตอบสนองปัญหาสหรัฐอเมริกาแตกต่างไปจากญี่ปุ่นตรงที่มีการเปิดพื้นที่ให้ภาคเอกชนและประชาสังคมวิ่งอยู่รอบโครงสร้างการบริหารจัดการได้ในทุกระดับ การดึงเข้ามามีส่วนร่วมจะขึ้นอยู่กับระดับการเปิดรับการมีส่วนร่วมในแต่ละส่วนและมีการกำหนดหลักการประกันสิทธิของพลเมืองในการได้รับการให้บริการจากรัฐอย่างยุติธรรมส่งผลให้โครงสร้างนี้จึงผนวกเอาประชาชนเป็นทั้งผู้ร่วมปฏิบัติการและผู้รับบริการที่เป็นธรรม หลักการให้พื้นที่และการประกันสิทธิพลเมืองจึงเป็นการแสดงการให้ความสำคัญกับประชาชนในการปฏิบัติซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบจัดวางตามบทบาทหน้าที่ซึ่งยังไม่อาจสร้างความแน่นอนทางการบริหารจัดการที่นำไปสู่ความร่วมมือในทุกกระบวนการได้

สำหรับโครงสร้างการบริหารจัดการของฟิลิปปินส์ต่อกรณีอุทกภัยของพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน เป็นโครงสร้างแบบความร่วมมือจากการออกแบบให้โครงสร้างการบริหารจัดการมีความยืดหยุ่นสูงโดยการทำให้เปิดที่โครงสร้างส่วนบนให้องค์กรระหว่างประเทศเข้าร่วมการบริหารจัดการได้ด้วยหลักมนุษยธรรมและให้ภาคประชาสังคมเข้าร่วมการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติการในพื้นที่ตนได้ตั้งแต่ในระดับท้องถิ่นส่งผลให้โครงสร้างการบริหารจัดการจึงมีความยืดหยุ่นสูง เมื่อเผชิญกับกรณีภัยพิบัติอุทกภัยจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน หากแต่เมื่อเข้าสู่ภาวะวิกฤติการบริหารจัดการของรัฐเกิดความล้มเหลวขึ้นรัฐได้ได้รับความช่วยเหลือจากตัวแสดงภายนอกอย่างองค์กรระหว่างประเทศจำนวนมาก รัฐฟิลิปปินส์ยังได้สะท้อนความสามารถในการปรับตัวของโครงสร้างในการตอบสนองสถานการณ์ด้วยการรับความร่วมมือจากตัวแสดงและยังรักษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในการ

บริหารจัดการเหล่านี้ด้วยการสร้างความโปร่งใสการใช้จ่ายทรัพยากรแสดงผ่านเว็บไซต์เพื่อสร้างความไว้วางใจให้กับภาคสาธารณะส่งผลให้สถาบันการบริหารจัดการดังกล่าวจึงอยู่รอด

จากการอภิปรายการศึกษาในข้างต้นจากนโยบายและการปฏิบัติจริงของการบริหารจัดการ ภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย รวมถึงตัวแบบสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับสากล ได้สะท้อนให้เห็นความโดดเด่นของภาคประชาชนสังคม และการแสดงให้เห็นโครงสร้างสถาบันที่เอื้อให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมนำไปสู่ความร่วมมือทางการบริหารจัดการ ประเด็นของการพัฒนาสถาบันจึงให้น้ำหนักไปที่การออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อให้เกิดพฤติกรรมรวมหมู่ในแง่ของการตัดสินใจกำหนดแนวทางการปฏิบัติ การปฏิบัติกร่วม การกำกับดูแล และรับผิดชอบต่อพฤติกรรมการบริหารจัดการดังปรากฏในส่วนถัดไป



## บทที่ 8 ข้อเสนอต่อการพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย

### 8.1 บทสรุปการศึกษา การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ.2553 - 2554

การศึกษากการวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย กรณีเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 และ พ.ศ.2554 เป็นการศึกษาที่ตั้งต้นจากความพยายามแสวงหาหนทางในการเปิดช่องว่างทางการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยที่เกิดขึ้นจากสภาวะไร้ความร่วมมือทางการบริหารจัดการของทุกฝ่ายในสถานการณ์ภัยพิบัติที่ต่างร่วมกันเผชิญ ซึ่งผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐานว่าความร่วมมือนี้เองที่เป็นตัวแปรสำคัญในการนำพาการแก้ไขปัญหาอุทกภัยไปสู่ความสำเร็จและยั่งยืน ซึ่งตัวแสดงต่างเข้ามาร่วมกันในระบบการบริหารจัดการด้วยเป้าหมายเฉพาะตัวและความคาดหวังที่จะได้ประโยชน์จากการมีส่วนร่วมทั้งสิ้น ทำให้ผลสำเร็จทางการบริหารจัดการจึงผูกอยู่กับการออกแบบ ‘สถาบัน’ การบริหารจัดการให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงในสถานการณ์ตลอดจนใน ‘กระบวนการ’ บริหารจัดการ และจึงกลายมาเป็นเป้าประสงค์ของสร้างคำถามของการศึกษาคั้งนี้

“สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติควรมีลักษณะของสถาบันและองค์ประกอบเชิงสถาบันอย่างไรเพื่อนำไปสู่การเป็นสถาบันแห่งความร่วมมือในการบริหารจัดการ” เป็นคำถามหลักของงานที่เกิดจากการสำรวจปรากฏการณ์การบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย พ.ศ.2553 และ พ.ศ.2554 ที่ผ่านมา ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะสถาบันและความเป็นสถาบันในเชิงนโยบายของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ด้วยวิธีการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ผ่านพัฒนาการสถาบันทางกฎหมาย นโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติตั้งแต่การมีพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ในฐานะจุดตั้งต้นการบริหารจัดการสาธารณภัยในมิติของพลเรือน ตลอดจนถึงการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2545 ซึ่งเป็นการถือกำเนิดของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และเข้าสู่ยุคของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นจุดวิเคราะห์ของการศึกษาพระราชบัญญัติและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ได้ทำหน้าที่เป็นกติกาในการกำหนดแบบแผนการปฏิสัมพันธ์ทางการบริหารจัดการให้กับการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในช่วงเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553-2554 และเพื่อตรวจสอบลักษณะและองค์ประกอบเชิงสถาบันในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยในกรณีการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553 และ พ.ศ.2554 โดยเน้นพิจารณาความร่วมมือเชิงสถาบันระหว่างตัวแสดงในสถานการณ์จากเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2553 และ พ.ศ.2554 ผ่านการลงพื้นที่ภาคสนามทำการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่มกับตัวแสดงในสามพื้นที่ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนจังหวัดลพบุรี

เทศบาลนครหาดใหญ่จังหวัดสงขลา เทศบาลนครปากเกร็ดจังหวัดนนทบุรี โดยทั้งสามพื้นที่เป็นตัวแทนของลักษณะสภาพปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยแบบฉับพลันและแบบซ้ำซากซึ่งเป็นลักษณะพื้นฐานของภัยพิบัติอุทกภัยในห้วงสถานการณ์นั้น และจากวัตถุประสงค์ทั้งสองได้นำไปสู่การสร้างข้อเสนอเพื่อพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยโดยผนวกกับการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับสถาบันการบริหารจัดการสามแบบจากกรณีศึกษาสามประเทศแม่แบบทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยร่วมกับกรอบแนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติต้นแบบจากองค์การสหประชาชาติ วิเคราะห์เข้ากับหลักฐานการศึกษาวิจัยมาสร้างเป็นข้อเสนอให้กับการพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยต่อไป

จากการศึกษาพัฒนาการเชิงสถาบันพบว่าลักษณะของกติกาเชิงสถาบันเหล่านี้มีลักษณะของความเป็นสถาบันแบบระบบราชการใหม่ (Neo-Bureaucratic Institution) ที่พยายามรักษาความเป็นระบบราชการในการบริหารจัดการด้วยการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐเพื่อแก้ข้อจำกัดในการตอบสนองปัญหา เพิ่มการระดมทรัพยากรและช่วยสร้างประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการ แต่ก็ยังรักษาการใช้สายการบังคับบัญชาและเน้นตัวบทกฎหมายเป็นหลักในการแสดงพฤติกรรมของแต่ละหน่วยงาน นอกจากนี้จากการศึกษาายังพบว่ากฎหมายด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยยังคงซ้ำซ้อนกันในการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตัวแสดง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสถานการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้น แบบแผนกติกการบริหารจัดการมักถูกหยิบยกตามการตีความต่อสถานการณ์ของตัวแสดงในระดับนโยบายส่งผลให้กติกการบริหารจัดการในสถานการณ์เกิดความลักลั่นเชิงสถาบันในแง่ของกฎกติกา และอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงและการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างตัวแสดงในสถานการณ์ ซึ่งความลักลั่นเช่นนี้ยังส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของสถาบันในการทำหน้าที่บริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยด้วยเช่นกัน ส่งผลให้เมื่อกติกาเข้าสู่การปฏิบัติจริงไม่เพียงแต่ขาดความเป็นเอกภาพในการเป็นแนวทางนำการบริหารจัดการ ลักษณะของสถาบันยังทำให้เกิดสามรูปแบบจากการสนับสนุนขององค์ประกอบเชิงสถาบันในการบริหารจัดการซึ่งไม่อาจนำไปสู่การเป็นสถาบันแห่งความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพ ลักษณะสถาบันที่เกิดขึ้นจากกรณีศึกษาทั้งสามรูปแบบ ได้แก่

**รูปแบบที่หนึ่ง** สถาบันแบบระบบราชการที่อาศัยความเป็นระบบราชการพุงรักษาความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในสถานการณ์ ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554 โดยใช้กรณีของ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน จังหวัดลพบุรี ซึ่งเป็นท้องถิ่นขนาดเล็กที่อยู่ในพื้นที่บริหารจัดการที่เน้นผู้นำและความเป็นระบบราชการเป็นตัวกำหนดแนวทางการแก้ไขสถานการณ์ ท้องถิ่นขนาดเล็กที่ขาดแคลนทรัพยากรตลอดจนถูกกำกับพฤติกรรมการปฏิบัติตามกติกาอย่างใกล้ชิดจากจังหวัดได้ส่งผลให้ท้องถิ่นตัดสินใจยอมรับปฏิบัติตามกติกาที่มีลักษณะควบคุมสั่งการอย่างเบ็ดเสร็จพร้อมกับมุ่งมั่นรักษาความสัมพันธ์กับจังหวัดด้วยการใช้รูปแบบการปฏิบัติการแบบระบบราชการจนละเอียดเรื่องของความ

ต้องการของประชาชนที่หลากหลายไปมากกว่าที่จะใช้หลักความเสมอหน้าส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น แต่ทว่าวิกฤติของระบบการบริหารจัดการปัญหาเช่นนี้ได้ผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่มของประชาชนในชุมชนที่ลุกขึ้นมาช่วยเหลือซึ่งกันและให้ความร่วมมือกันเองจนสามารถอยู่รอดได้จนกระทั่งสถานการณ์ผ่านพ้นไป

**รูปแบบที่สอง** สถาบันแบบธรรมาภิบาลที่อาศัยรูปแบบความสัมพันธ์ทางการปกครองระหว่างส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น เป็นตัวแบบในการแก้ไขสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553 กรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งจังหวัดกับท้องถิ่นมีการเจรจาต่อรองกันด้วยทรัพยากรที่ต่างถือครองอยู่แต่การตัดสินใจยังเป็นไปตามอำนาจของจังหวัดเนื่องจากท้องถิ่นขาดความชัดเจนเรื่องของความพร้อมรับผิดชอบต่อพื้นที่ของตนซึ่งเป็นพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจของจังหวัด การตัดสินใจจึงถูกโอนไปที่จังหวัดในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติการของท้องถิ่นหากแต่ท้องถิ่นยังคงรับการตัดสินใจในสนามการมีส่วนร่วมของจังหวัดจากการคำนวณความเป็นเหตุเป็นผลที่นำไปสู่การตัดสินใจของตนและหันมาปรับตัวให้ท้องถิ่นอยู่รอดได้ในการบริหารจัดการดังกล่าวแทน การบริหารจัดการพื้นที่จึงเน้นการสร้างกลยุทธ์รับมือจากผลกระทบการตัดสินใจดังกล่าว และหันมาสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานด้วยการจัดสรรทรัพยากรไปยังจุดที่เป็นโครงข่ายการจัดการในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อรองรับการดูแลช่วยเหลือประชาชนและสร้างการปฏิบัติการแบบควบคุมสั่งการเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและแน่นอนในการปฏิบัติการในพื้นที่ ขีดความสามารถของท้องถิ่นด้วยทรัพยากรในครอบครองได้สนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดูแลประชาชนในพื้นที่ตนได้อย่างทั่วถึง รูปแบบของประชาชนในพื้นที่จึงเปรียบกับลูกค้าผู้รับบริการสาธารณะจากรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงโน้มไปที่การให้ความคิดเห็นและมีส่วนร่วมบางประเภทกิจกรรม

**รูปแบบที่สาม** สถาบันแบบความร่วมมือ ที่อาศัยความร่วมมือกันเองระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ปัญหาในพื้นที่อย่างเข้มข้นและลดความสัมพันธ์กับโครงสร้างแนวตั้งให้เบาบางลงเพื่อลดการยอมรับการควบคุมสั่งการ จากส่วนกลางสู่เทศบาลนครปากเกร็ดในสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ.2554 ลงหลังจากขาดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน เทศบาลนครปากเกร็ดใช้กลยุทธ์การดึงชุมชนมาเป็นภาคส่วนในการปฏิบัติการและฝึกให้ชุมชนทำการจัดการทรัพยากรย่อยในพื้นที่ร่วมกันตามแต่ละพื้นที่ที่ต้องการซึ่งช่วยฝึกการสร้างการมีส่วนร่วมกันเองในชุมชนที่จะจัดการพื้นที่ร่วมกันขึ้น แต่กระนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไปไม่ถึงระดับของการเป็นภาคส่วนการตัดสินใจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการตัดสินใจร่วมกันจะนำไปให้เกิดความร่วมมืออย่างยั่งยืนในพื้นที่ได้นั้นต้องอาศัยการเปิดพื้นที่ของท้องถิ่นในการฝึกฝนความเป็นพลเมืองในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย อย่างไรก็ตามก็ตีจากการตรวจสอบสถาบันที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ทั้งสามรูปแบบได้สะท้อนให้เห็นจุดแข็งจุดอ่อนและลำดับของการบรรลุเป้าหมายด้านการสร้างความร่วมมือเชิงสถาบันต่อการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยในระดับที่แตกต่างกัน



ในการศึกษานี้ยังทำการถอดบทเรียนและอภิปรายองค์ประกอบเชิงสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยจากประเทศแม่แบบสามประเทศ ที่ใช้สถาบันการบริหารจัดการในรูปแบบที่ต่างกักันเพื่อแสดงถึงขีดความสามารถของสถาบันในการอยู่รอดในสถานการณ์ เพื่อนำมาเป็นข้อเสนอในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยให้กับประเทศไทยเพื่อปรับใช้ให้เข้ากับสถานการณ์ที่กำหนดเงื่อนไขที่สถาบันต้องเผชิญ ได้แก่ **ญี่ปุ่น** ผ่านกรณีของภัยพิบัติอุทกภัยจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวและสึนามิที่โทโฮกุเมื่อปี 2011 ที่รักษาความเป็นสถาบันด้วยการใช้การควบคุมสั่งการผสมผสานกับจิตสาธารณะของประชาชนในการแก้ไขสถานการณ์ **สหรัฐอเมริกา** ผ่านกรณีของภัยพิบัติอุทกภัยจากพายุเฮอริเคนคาทริน่า 2005 ซึ่งเป็นกรณีที่สะท้อนการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการระหว่างโครงสร้างการบริหารจัดการปกติและโครงสร้างจาก FEMA และ DHS ตามลำดับโดยมีการใช้หลักการสากลเป็นหลักปฏิบัติร่วมของทุกโครงสร้างคู่ขนานสามสายนี้เพื่อการรักษาความเป็นสถาบันแบบบูรณาการการบริหารจัดการ ขณะที่**ฟิลิปปินส์**ในกรณีของการบริหารจัดการกับไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน 2013 ด้วยการให้ตัวแสดงอย่างเช่นภาคประชาสังคมเข้าร่วมกำหนดมาตรการตัดสินใจบริหารจัดการพื้นที่และมีการออกแบบโครงสร้างแบบปลายเปิดให้องค์กรระหว่างประเทศและประชาชนมีส่วนร่วมในระบบการตัดสินใจบริหารจัดการตามสถานการณ์ รัฐกับสังคมทำหน้าที่ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาอย่างแนบสนิภายใต้โครงสร้างกฎหมายที่ยืดหยุ่น ตัวแบบทั้งสามประเทศเหล่านี้จึงสะท้อนหลักเกณฑ์สำคัญให้การศึกษาคั้งนี้เพื่อที่จะนำบทเรียนที่ได้มาผนวกเป็นข้อเสนอให้การพัฒนาสถาบัน

## 8.2 ข้อเสนอของการพัฒนาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย

จากการศึกษาสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยควรได้รับการพัฒนาไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่างพื้นที่โดยประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มแข็งและพัฒนาโครงสร้างรัฐในแนวคิดให้ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการทำงาน ลักษณะของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยควรพัฒนาไปสู่รูปแบบการเป็นสถาบันแห่งความร่วมมือด้วยการพัฒนาองค์ประกอบเชิงสถาบันดังต่อไปนี้

(1) *การพัฒนาองค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่กฎ กติกา และโครงสร้างอำนาจทางการบริหารจัดการ*

ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 กำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยแบ่งออกเป็นสี่ชั้นตามระดับการบริหารจัดการและความรุนแรงของภัย ได้แก่ ระดับที่หนึ่งการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น ระดับที่สองการบริหารจัดการในระดับจังหวัด ระดับที่สามการบริหารจัดการในระดับราชการส่วนกลาง และระดับที่สี่การบริหารจัดการในระดับประเทศ กล่าวได้ว่าโครงสร้างการบริหารจัดการดังกล่าวแม้ว่าจะมีการแบ่งชั้นของการบริหารจัดการภายในที่สร้างความ

เชื่อมโยงระหว่างการเมืองกับการบริหารราชการเข้าด้วยกัน ซึ่งเน้นการใช้อำนาจรัฐรวมศูนย์ตัวแสดง แต่ทว่าโครงสร้างดังกล่าวยังคงเป็นโครงสร้างที่เน้นความเป็นระบบราชการในการบริหารจัดการ ซึ่งความเป็นระบบราชการมุ่งการจัดระเบียบสถานการณ์เพื่อให้สามารถเข้าใจและสร้างระบบการบริหารจัดการกับปัญหาไปยังปลายทางผ่านลำดับขั้นของการบังคับบัญชาส่งผลให้การบริหารจัดการจึงต้องไต่ลำดับขั้นเพื่อประสานยังเป็นหัวใจของการปฏิสัมพันธ์อยู่ ส่งผลให้โครงสร้างสถาบันเชิงตัวและยึดหยุ่นน้อยในการเผชิญปัญหาที่ซับซ้อนอย่างภัยพิบัติอุทกภัยที่เกิดขึ้น การพัฒนาประสิทธิภาพทางการตอบสนองปัญหาและการปรับตัวของโครงสร้างทางการบริหารจัดการจึงอยู่ที่การปรับโครงสร้างการบริหารจัดการให้ยืดหยุ่นสามารถปรับตัวตามสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็ว

ในงานชิ้นนี้จึงเสนอให้ตั้งต้นที่การแก้ไขความถักถักเชิงสถาบันในแง่ของกฎ กติกา และอำนาจทางการบริหารจัดการระหว่างตัวแสดงด้วยการมองปัญหาภัยพิบัติแบบบูรณาการประเด็นปัญหา มีการกำหนดการจัดวางความสัมพันธ์ของกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติอย่างชัดเจนเพื่อลดทอนปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแสดงตามลักษณะการออกแบบกฎหมายสากลกำหนด ซึ่งพิจารณาได้จากสาระที่เกี่ยวข้องกับการจัดวางความสัมพันธ์ทางกฎหมายตามที่ตัวแบบกติกาเชิงสถาบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งสามประเทศประเทศที่การศึกษานี้ได้นำเสนอไว้ ขณะเดียวกันควรมีการชักนำตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวทั้งในการถือครองทรัพยากรร่วมและตัวแสดงที่มีสิทธิอำนาจหน้าที่เข้าถึงพื้นที่การตัดสินใจและร่วมสร้างโครงสร้างการบริหารจัดการตั้งแต่ในระดับเริ่มต้นเพื่อให้การตอบสนองปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยสามารถเริ่มต้นได้อย่างรวดเร็วและเป็นไปในเชิงรุกต่อปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยปรับโครงสร้างการบริหารจัดการในรูปแบบบูรณาการประสานงานให้เกิดความพร้อมตั้งแต่ในระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน เป็นการพัฒนาให้โครงสร้างเผชิญเหตุส่วนกลางทำหน้าที่เป็นสถาบันต้นทาง ที่มีความพร้อมด้านทรัพยากรทางการบริหารจัดการทุกรูปแบบและเน้นการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน ผนวกความร่วมมือเป็นโครงสร้างการบริหารจัดการเดียวกันเพื่อสร้างความสอดคล้องให้กับโครงสร้างการบริหารจัดการกับความต้องการของประชาชนเป็นไปในทิศทางที่ทุกฝ่ายต้องการ เช่น สภาพระราชรัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย สถาบันความร่วมมือในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยระดับฐานราก เป็นต้น ขณะเดียวกันในโครงสร้างการบริหารจัดการลำดับถัดไปในแนวตั้ง คือโครงสร้างการบริหารจัดการในระดับจังหวัดซึ่งเป็นโครงสร้างสนับสนุนลำดับแรกควรแปลงสภาพเป็นกลไกการบริหารจัดการที่เน้นการสนับสนุนทรัพยากรโดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาทางเทคนิคและการเป็นฐานสำรองทรัพยากรเต็มรูปแบบเพื่อสนับสนุนให้กับท้องถิ่นในการบริหารจัดการซึ่งอำนาจการสนับสนุนควรเป็นดุลยพินิจที่ทำให้โดยไม่ต้องรอกำหนดจากพื้นที่ เช่น สภาสนับสนุนการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ซึ่งต้องมีหน่วยสนับสนุนทรัพยากรทางการปฏิบัติการได้แก่ คณะกรรมการประเมินผลข้อมูลและการตัดสินใจในสถานการณ์ หน่วยเครื่องมือเทคนิค หน่วยปฏิบัติการเคลื่อนที่ และคณะกรรมการพิจารณา

งบประมาณสำรองจ่ายร่วมระดับจังหวัด-ท้องถิ่น เพื่อให้จังหวัดเป็นหน่วยสนับสนุนที่พร้อมปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการบริหารจัดการระดับพื้นที่ ขณะที่ในส่วนกลางทำหน้าที่เป็นหน่วยนโยบายกำหนดหลักการทั่วไปสำหรับการปฏิบัติการและเป็นหน่วยทรัพยากรการบริหารจัดการ ส่วนกลางสำหรับกรณีภัยพิบัติร้ายแรงและสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งความเชื่อมโยงของโครงสร้างการบริหารจัดการระหว่างส่วนกลาง-ภูมิภาค-ท้องถิ่นควรมีรูปแบบความสัมพันธ์ในแบบคณะกรรมการ ปฏิรูปนโยบายร่วมระหว่างส่วนกลาง-ภูมิภาค-ท้องถิ่นแห่งชาติ โดยมีที่มาของสมาชิกคณะกรรมการร่วมจากการเลือกตั้งตัวแทนจากแต่ละระดับในสัดส่วนที่เหมาะสม ซึ่งคณะกรรมการร่วมนี้ควรจะมีฐานะเป็นข้อบัญญัติว่าด้วยการร่างนโยบายแห่งชาติในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อเป็นกติกาในการกำหนดพฤติกรรมปฏิบัติการปฏิบัติองตัวแสดงในการบริหารจัดการภัยพิบัติ อุทกภัย

(2) การพัฒนาองค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเกมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรทางการบริหารจัดการ

สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของไทยปัจจุบันมีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติในฐานะผู้ร่วมฝึกอบรม เป็นเสมือนลูกค้า/ผู้รับบริการสาธารณะ และเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นโดยทางอ้อมจากการเลือกผู้แทนของตนทำหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่ ส่งผลให้ความเกี่ยวพันของสังคมต่อรัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติไม่ได้สะท้อนรูปแบบความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องและประชาชนไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่การตัดสินใจในการบริหารจัดการได้ จากผลการศึกษาพบว่าประชาชนมักถูกละเลยจากโครงสร้างการบริหารจัดการที่เน้นการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมักเกิดขึ้นจากการละเลยของท้องถิ่นในการผนวกประชาชนเป็นพันธมิตรทางการบริหารจัดการทั้งกระบวนการ รวมไปถึงความพยายามโอนอำนาจการบัญชาการสถานการณ์ไปให้ตัวแสดงระดับจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแสดงระบบราชการที่เน้นการใช้กฎหมายในการดำเนินการซึ่งประชาชนไม่มีตัวตนในการเป็นภาคส่วนของรัฐในการบริหารจัดการ

ข้อเสนอจึงมุ่งไปที่การสร้างรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงโดยเฉพาะรัฐกับสังคมควรเป็นตัวแบบที่สร้างการมีส่วนร่วมที่เน้นความร่วมมือเชิงหุ้นส่วนพันธมิตรทางการบริหารจัดการระหว่างตัวแสดงในพื้นที่และตัวแสดงภายนอกพื้นที่การบริหารจัดการอยู่ภายใต้เกมเดียวกันเพื่อให้ตัวแสดงสามารถแลกเปลี่ยนทรัพยากรกันได้อย่างเต็มที่ เช่น รูปแบบพันธมิตรทางการบริหารจัดการด้วยการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัดในการตัดสินใจออกมาตรการปฏิบัติการตั้งแต่ในระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย โดยที่การเข้ามาของประชาชนจะเกิดขึ้นจากการเลือกตั้งกันเองในระดับชุมชนมาสู่ระดับตัวแทนชุมชน และ

จำนวนของตัวแทนชุมชนจะเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับการเป็นตัวแทนของพื้นที่ ในระยะก่อนเกิดภัย ร่างนโยบายจะมาจากการที่ประชาชนของแต่ละชุมชนเข้ามาเสนอความต้องการและข้อคิดเห็นร่วมกัน ในรูปของสภาชุมชนของแต่ละท้องถิ่น จากนั้นเมื่อได้นโยบายระดับพื้นที่ท้องถิ่นมาแล้วนโยบายเหล่านี้ จะจะถูกนำมาหารือกันเพื่อสร้างเป็นข้อเสนอร่วมของท้องถิ่นทั้งจังหวัดเพื่อเสนอให้กับคณะกรรมการ จังหวัดพิจารณาเห็นชอบและพัฒนาเงื่อนไขเชิงเทคนิคและเชื่อมโยงความสอดคล้องให้กับร่างนโยบาย ของท้องถิ่นเข้ากับนโยบายในระดับชาติ ส่วนระยะขณะเกิดภัย รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ ชุมชนสังคมจะเป็นพันธมิตรในทางปฏิบัติการโดยความสำคัญของบทบาทจะให้น้ำหนักตามประเด็น ปัญหาไม่ใช่พื้นที่ความเสียหายอย่างที่เคยถือเป็นหลักปฏิบัติมา โดยควรมีการสร้างเกณฑ์ในการ พิจารณาลักษณะปัญหาเพื่อสัมพันธ์กับบทบาทของประชาชนและรับในการประกอบการในพื้นที่ เช่น ควรสร้างเกณฑ์เฉพาะของปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยร่วมกับการกำหนดสัดส่วนและลักษณะตัวแสดงทั้ง จากภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน เข้าร่วมการบริหารจัดการ สำหรับใน ระยะฟื้นฟู ประชาชนควรมีส่วนร่วมในฐานะผู้กำหนดความต้องการทางการบริหารจัดการซึ่งต้องอิง อยู่กับหลักการมาตรฐานสากลอย่างการฟื้นฟูใหม่ให้ดีกว่าเดิม(Build Back Better) เป็นต้น

นอกจากนี้การศึกษาได้สะท้อนให้เห็นถึงเหตุผลการตัดสินใจของตัวแสดงหลักอย่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการตอบสนองสถานการณ์ในทั้งสามกรณีจากฐานทรัพยากรทางการบริหาร จัดการทั้งสิ้น องค์กรบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน ขาดทรัพยากรในการช่วยเหลือตนเองทุกรูปแบบ ตั้งแต่งบประมาณ เครื่องมือ ข้อมูล อุปกรณ์ และทรัพยากรอื่นๆ เทศบาลนครหาดใหญ่ขาดอำนาจ หน้าที่ทางกฎหมายในการจัดการเขื่อน และตระหนักถึงขีดความสามารถในการพร้อมรับมือขอต่อ ประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ เทศบาลนครปากเกร็ดขาดข้อมูลเทคนิคและอำนาจรองรับการเป็นอิสระใน การจัดการตนเอง ส่งผลให้ประสิทธิภาพการบริหารจัดการในพื้นที่ของตัวแสดงหลักลดขีด ความสามารถลง

ข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาขีดความสามารถให้แก่ทรัพยากรหลักอย่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจึงเน้นการสร้างศักยภาพในการสร้างทรัพยากรให้กับท้องถิ่น **ประการแรก** คือการเอื้ออำนาจ ในทางกฎหมายให้ท้องถิ่นต้องตั้งกองทุนสะสมงบประมาณเพื่อการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยจากรายได้ ปกติของตนอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเป็นหลักประกันให้ท้องถิ่นสามารถมีงบประมาณตั้งต้นสำหรับการ เบิกจ่ายเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ **ประการที่สอง** ควรสร้างหน่วยสนับสนุนข้อมูลการ ตัดสินใจซึ่งต้องประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและมีตัวแสดงผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับความเห็นชอบจากจังหวัดเข้าร่วมกับตัวแทนจากพื้นที่ร่วมกัน แลกเปลี่ยนข้อมูลสำหรับการบริหารจัดการ **ประการที่สาม** สร้างความพร้อมรับมือขอต่อให้แก่ ประชาชน โดยสร้างกลไกในการสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนหันมาทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลการ บริหารจัดการปัญหาในพื้นที่ทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ ซึ่งข้อกำหนดนี้จะช่วยสร้างประสิทธิภาพ

ให้กับต้นทุนทางการบริหารจัดการของโครงสร้างการบริหารจัดการทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ในแง่ของการลดทอนโอกาสจากปัญหาด้านจริยธรรมทางการบริหารจัดการของตัวแสดง และยังช่วยรักษาความต่อเนื่องโครงสร้างการบริหารจัดการในภาพรวม **ประการที่สี่** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสดงขีดความสามารถของตนด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติและรักษาความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติประชาชนด้วยการแถลงนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่ต่อสาธารณะเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่รับมือกับภัยพิบัติการบริหารจัดการของตน

(3) การพัฒนาองค์ประกอบเชิงสถาบันในแง่การสร้างการตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงผ่านภาวะผู้นำและกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ

บทบาทของท้องถิ่นในฐานะผู้บริหารจัดการทั้งพื้นที่และสังคมมีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างความสำเร็จให้กับการบริหารจัดการเนื่องจากภาวะผู้นำมีผลต่อการกำหนดกลยุทธ์ที่จะตอบสนองสถานการณ์และชักนำความร่วมมือระหว่างตัวแสดง ภาวะผู้นำที่สร้างความร่วมมืออย่างเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในสังคมควรที่จะเป็นผู้นำที่เปิดกว้างในการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนในพื้นที่เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามาเป็นมิตรทางการบริหารจัดการและเพื่อช่วยสร้างการตระหนักรู้ร่วมกันให้กับประชาชนในการเผชิญปัญหาส่งผลให้โอกาสความร่วมมือและความพร้อมรับมือของตัวแสดงก็จะเกิดขึ้นตามมา นอกจากนี้ประชาชนยังมีนัยสำคัญต่อความยั่งยืนของสถานการณ์อีกด้วยเนื่องจากประชาชนเป็นทั้งผู้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการและเป็นผู้ประเมินการบริหารจัดการผ่านเงื่อนไขทางการเมือง ซึ่งประชาชนควรได้รับการสนับสนุนและพัฒนาบทบาทของการเป็นพลเมืองในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยเน้นให้เกิดการปลูกฝังวัฒนธรรมที่สนับสนุนการบริหารจัดการภัยพิบัติ เช่น วัฒนธรรมการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในการสร้างนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่ วัฒนธรรมการช่วยเหลือตนเองและผู้อื่นอย่างถูกต้องตามหลักมาตรฐานการปฏิบัติตนในสถานการณ์ การให้การศึกษาเรื่องภัยพิบัติเป็นส่วนหนึ่งที่ประชาชนต้องตระหนักถึง การจ่ายค่าธรรมเนียมร่วมกับท้องถิ่นในการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ของตน เป็นต้น ซึ่งกลไกสนับสนุนทั้งหมดนี้ต้องเริ่มจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก เนื่องจากเป็นตัวแสดงที่เป็นทั้งผู้ได้ประโยชน์จากการผลักดันความเป็นพลเมืองและผูกพันกับประชาชนในเชิงบริบทพื้นที่มากที่สุด ภาวะผู้นำกับกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการจึงสัมพันธ์กับการสร้างการตระหนักรู้ร่วมกันของตัวแสดงในพื้นที่อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

### 8.3 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

ในการศึกษาครั้งนี้ให้วิธีการศึกษาแบบการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อทำความเข้าใจการแสดงการวิเคราะห์สถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยซึ่งในการศึกษายังขาดการใช้เครื่องมือการวิจัยเชิงปริมาณเช่น การใช้วิธีการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาร่วมสร้างข้อมูลสำหรับการศึกษา

ดังนั้นในการศึกษาคั้งต่อไปควรเพิ่มเติมเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่ออธิบายการตัดสินใจของตัวแสดงได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

ขณะเดียวกันเมื่อนำการศึกษากวาระที่เชิงสถาบันไปปรับใช้กับงานด้านการบริหารจัดการสาธารณะในประเด็นอื่นๆ ย่อมจะช่วยให้เห็นเงื่อนงำของการบริหารสาธารณะในมุมมองที่หลากหลาย และนำไปสู่การยกระดับความรู้ทางการบริหารจัดการสาธารณะของรัฐไทยในโลกของการปฏิบัติจริงมากขึ้นตามมา

กล่าวโดยสรุปการศึกษาวิจัยเรื่องการวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ.2553-2554 นี้ได้พยายามแสวงหาแนวทางสนับสนุนประสิทธิภาพการบริหารจัดการปัญหาสาธารณะของภาครัฐอย่างปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยด้วยการเสนอแนวการวิเคราะห์เชิงสถาบันเพื่อพัฒนาความร่วมมือให้กับรัฐและสังคม ซึ่งในงานชิ้นนี้เน้นตั้งเจเนนย้าถึงความสำคัญของสังคมและการขยายหน่วยการวิเคราะห์ให้ลงลึกไปถึงภาคสังคมในพื้นที่การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ อีกทั้งพยายามช่วยชี้ให้เห็นว่าแนวทางการบรรลุเป้าหมายทางการบริหารจัดการจะเกิดขึ้นได้อย่างไรที่ เพื่อให้การพัฒนาสาธารณะอย่างการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐไทยเป็นความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สามารถพัฒนาสาธารณะในทางปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้นต่อไป

#### รายการอ้างอิง

- ADPC. (2004). *CBDRM Field Practitioner's Handbook*. Imelda Abarquez and Zubair Murshed.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*: Georgetown University Press.
- Assembly, U. N. G. (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030.
- Aysan, Y., & Lavell, A. (2014). DISASTER RISK GOVERNANCE DURING THE HFA IMPLEMENTATION PERIOD.
- B. Guy Peters and Jon Pierre. (2007). *Handbook of public administration* (Concise paperback ed.). London Sage.
- BidhyaBowornwatahna. (2008). Importing Governance into The Thai Polity : Competing Hybrids and Reform Consequences. *Public policy and management*, 17, 5-20.
- Bowornwatahna, B. (2000). Governance Reform in Thailand: Questionable Assumptions, Uncertain Outcomes. *Governance: an international journal of policy and administration*, 13(3), 393-408.
- Bowornwathana, B. (2005). Administrative reform and tidal waves from regime shifts: Tsunamis in Thailand's political and administrative history. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 27(1), 37-52.

- Burns, J. P., & Bowornwattana, B. (2001). *Civil service systems in Asia*: Edward Elgar Publishing.
- Cabinet Office Japan. (2015a). Disaster Management in Japan. p.4.
- Cabinet Office Japan. (2015b). *White Paper: Disaster Management in Japan 2015(Summary)*.
- Chiu, I., Bollettino, V., Hughey, E., & Weidie, S. (2014). Lessons from civil military disaster management and humanitarian response to typhoon Haiyan (Yolanda): Joint Base Pearl Harbor-Hickam, HI: Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance.
- Christopher Hood. (1991). A public management for all season. *Public administration*, 69(spring1991), 3-19.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The new public service: Serving, not steering*: ME Sharpe.
- Development Asia. (2014). Q&A In The Eye of The Storm : An interview with Philippines president Benigno Aquino3. P.18-29.
- Director General for Disaster Management. (2016). Disaster Management: Protecting Citizens from Disasters.
- EERI Special Earthquake Report. (2011). Learning from Earthquakes: The Japan Tohoku Tsunami of march 11,2011. p.12.
- Elinor Ostrom.Larry Schroeder.Susan Wynne. (1993). *Institutional incentives and sustainable development: infrastructure policies in perspective*: Imprint Boulder: Westview Press.
- European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection. (2014). Typhoon Haiyan- Philippines Echo Factsheet.
- FEMA. (2013). Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act-Stafford Act 2013.
- Fisher, M. (2013). Why the Philippines wasn't ready for typhoon Haiyan. *The Washington Post*, 11.
- Frederickson, H. G. (2010). Social equity and public administration; origins, developments, and applications. *Public Integrity*, 11.
- General, U. S. D. o. H. S. O. o. I., Skinner, R. L., & Hodges, M. M. (2006). *A Performance Review of FEMA's Disaster Management Activities in Response to Hurricane Katrina*: Department of Homeland Security, Office of Inspections and Special Reviews.
- National Response Framework 2013 (2013).
- Humanitarian coalition. (2014). Philippines Typhoon Haiyan DEC/HC Response review.
- Isaac, J. C., Bermeo, N., Levi, M., Baumgartner, F. R., Keohane, R. O., Axelrod, R., . . . Ostrom, E. (2010). Beyond the Tragedy of the Commons A Discussion of Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action: JSTOR.
- Hyogo framework for action 2005-2015: building the resilience of nations and communities to disasters, 380 C.F.R. (2005).
- Jacob Torfing, B. G. P., Jon Pierre, and Eva Sorensenpress. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford university
- Jessop, B. Introduction to Elinor Ostrom.
- Kamolvej, T. (2006). *The integration of intergovernmental coordination and information management in response to immediate crises: Thailand emergency management*. University of Pittsburgh.
- Kingdon, J. W. (1995). The policy window, and joining the streams. *Agendas, alternatives, and public policies*, 172-189.
- Luangprapat, W. (2008). *Public sector reform in Thailand: causes and consequences*. 神戸大学.

- Lum, T., & Margesson, R. (2014). Typhoon Haiyan (Yolanda): US and International Response to Philippines Disaster (CRS Report R43309). Washington, DC: Congressional Research Service.
- MGR Online. (2553). หาดใหญ่เฝ้าระวังน้ำท่วมใจกลางเมืองคืนนี้ “ถาวร-ไพร์” สั่งการป้องกันเต็มที่. from <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9530000154078&TabID=1&>.
- Morgan, G. (2006). *Images of Organization*: Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Moynihan, D. P. (2009). The response to hurricane Katrina. *International Risk Governance Council. Geneva*, 1-11.
- Nakajima, H., & Koarai, M. (2011). Assessment of tsunami flood situation from the Great East Japan earthquake. *Bull Geospatial Info Authority Japan*, 59, 55-66.
- National disaster risk reduction and management act 2010 § sec 8 (2010a).
- National Disaster Risk Reduction Council. (2010b). *Primer the national disaster risk reduction and management plan 2011-2028.*, p.1.
- Disaster Countermeasures Basic Act 1997 § Article 1-5 (1997).
- NDRRMC. Department of national defense. Republic of the Philippines. (2011). signing ceremony for the approval of National disaster risk reduction and management framework.
- NHK. Japan Broadcasting Corporation. (nd.). Japan Beyond 3.11 Stories of Recovery: Disaster Overview., pp. pp.1-2. . Retrieved from <http://www.nhk.or.jp/japan311/311-disaster2.html>.
- Norio, O., Ye, T., Kajitani, Y., Shi, P., & Tatano, H. (2011). The 2011 eastern Japan great earthquake disaster: Overview and comments. *International Journal of Disaster Risk Science*, 2(1), 34-42.
- 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.
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*: Routledge.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. England: Cambridge University Press.
- Panda, R. (2012). Japan’s Disaster Response Management: Lessons for the World. *Journal of Defence Studies*, 6(1), 59-76.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing, Inc.
- Philip Dy and Tori stephens. (2016). The Typhoon Haiyan Response: Strengthening coordination among Philippines government, Civil Society, and International Actors. . pp.13-17.
- Philippines, D. R. R. N. (2011). *Primer on the disaster risk reduction and management (DRRM) Act of 2010. Quezon City: DRRNet Philippines.*
- Pierre, J. (2000). *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford university press.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*: Open University Press.
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The modernization of a bureaucratic polity*: East-West Center Press Honolulu.
- Roberts, P. S. (2005). *What Katrina means for emergency management*: National Emergency Training Center.



- Samuels, R. J. (2013). Japan's Rhetoric of Crisis: Prospects for Change after 3.11. *The Journal of Japanese Studies*, 39(1), 97-120.
- Scott, W. R. (2013). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*: Sage Publications.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots: A study in the sociology of formal organization* (Vol. 3): JSTOR.
- Selznick, P. (1953a). *TVA and the grass roots : a study in the sociology of formal organization* Berkekey University of California Press.
- Selznick, P. (1953b). *TVA and the grass roots: A study in the sociology of formal organization*.
- Shafritz, J. M., Ott, J. S., & Jang, Y. S. (2005). *Classic Readings in Organization Theory: J. Steven Ott, Jay M. Shafritzl, Yong Suk Jang*: Wadsworth/Cengage Learning.
- Shafritz Jr, J. M. (2000). *Defining public administration: Selections from the international encyclopedia of public policy and administration*: Westview Press.
- Simon, H. A. (1976). Administrative behavior; a study of decision-making processes in administrative organization-3.
- Stoker, G., & Chhotray, V. (2009). Governance theory and practice: a cross-disciplinary approach. *London: Palgrve Macmiilan*.
- Susan L. Cutter and Melanie Gall. (2006). Chapter 27 Hurricane Katrina: A Failure of Planning or a Planed Failure. 3-4.
- Suzuki, I., & Kaneko, Y. (2013). *Japan's Disaster Governance: How was the 3.11 Crisis Managed?* : Springer Science & Business Media.
- Homeland security act 2002 § section 810 (2002).
- The Department of Homeland Security. (2006). THE FEDERAL RESPONSE TO HURRICANE KATRINA LESSONS LEARNED. pp.13-17.
- The Department of Homeland Security. (2016a). About the Agency.
- The Department of Homeland Security. (2016b). Our Mission. from <https://www.dhs.gov/our-mission>
- Townsend, F. F. (2006). The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned. Washington, DC: Office of the Assistant to the President for Homeland Security and Counterterrorism. Retrieved February, 1, 2007.
- UNICEF. (2013). UNICEF Annual Report 2013-Philippines.
- UNISDR. (2015). Hurricane Katrina Raised the Bar for Disaster risk Management. Press release. from <https://www.unisdr.org/archive/45571>
- UNISDR. ( 2013). Background paper prepared for the global assessment report on disaster risk reduction. 10-11.
- UNISDR, D. o. F. A. (2014). Post-Haiyan The Tacloban Declaration(2014).
- United Nation. (2013). Philippines : Typhoon Haiyan Action Plan.
- UNOCHA. (2013). Philippines: Super Typhoon Haiyan makes landfall, UN and humanitarian community on high-alert.
- UNOCHA. (ND). Philippines: Concern growing for people cut off by Super Typhoon Haiyan.
- USAID. (2012). Philippines: Country development cooperation strategy 2012-2016. pp.30-31
- Wasburn, P. C. (1982). *Political Sociology: Approaches, Concepts, Hypothesis*: Prentice Hall.
- Weiss, T. G. (2000). Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *third world quarterly*(21:5), 795-814.
- William C. Nicholson, E. (ND). Emergency Management and Law. pp.1-4.
- Yokohama Strategy. (1994). *Plan of Action for a Safer World; Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation*. Paper presented at the World Conference on Natural Disaster Reduction, Yokohama, Japan.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2550). พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550.

โทรสารในราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่วนที่สุต ที่ มท 0616/ว10723. จากอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย/ผู้อำนวยการกลาง ถึงผู้ว่าราชการจังหวัด กาญจนบุรี ราชบุรี ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ระนอง ภูเก็ต กระบี่ พังงา ตรัง ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล. วันที่ 11 ตุลาคม 2553 (2553a).

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2553b). แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 หน้า 83.

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (2553c).

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2558a). ความเป็นมาของ กรม ปภ.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2558b, 29 กันยายน 2558). ประวัติความเป็นมา และ โครงสร้างของหน่วยงานภายใน., from [www.disaster.go.th](http://www.disaster.go.th)

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 (2558c).

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2557). กฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ.2557.

กระทรวงมหาดไทย. (2551). กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2551. .

กฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2557.น 10, (2558).

กฤษฎีกา สงวนประเสริฐ.สัมภาษณ์. ( 5 มีนาคม 2559.).

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา(2553).คำสั่งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา ที่ 2725/2553 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานด้านวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์น้ำ และการประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนภัยจากอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มจังหวัดสงขลา ประจำปี 2553

ไกรสร วิศิษฏ์วงศ์. (2536). การจัดการเพื่อการบริหารการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ .2522. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เอกสารวิจัย (ร.ป.ม.)

ข้อความวิทยุสื่อสารจังหวัดนนทบุรี ส่วนที่สุตที่ นบ 0034/ว1523 วันที่ 1 สิงหาคม 2554.

33 ประกาศจังหวัดนนทบุรี เรื่อง ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินในพื้นที่อำเภอปากเกร็ด(อุทกภัย) ฉบับที่ 2,3.

คำสั่งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา ที่ 2725/2553 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานด้านวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์น้ำ และการประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนภัยจากอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มจังหวัดสงขลา ประจำปี 2553. ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2553. .

คำสั่งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาที่ 2725/2553 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานด้านการวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์น้ำและการประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนภัยจากอุทกภัย วาตภัย และดินถล่มจังหวัดสงขลาประจำปี 2553. และหนังสือราชการที่ สข 0034/ว4568 เรื่องขอเชิญประชุม ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2553. .

คำสั่งจังหวัดนนทบุรีที่ 1404/2554 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยจังหวัดนนทบุรี(ศปก.จ.นนทบุรี).

คำสั่งจังหวัดนนทบุรีที่ 1904/2554. เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจังหวัดนนทบุรี(ศปก.จ.นนทบุรี) (2554). จรัญ ผ่องนุ่น.สัมภาษณ์. (21 ธันวาคม 2558).

จีระวัฒน์ สุวรรณวงศ์.สัมภาษณ์. (17 ธันวาคม 2558).

ชล บุนนาค. (2555) การจัดการองค์ความรู้เรื่อง แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย. . คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป.

ชลธิรา โพลีวัฒน์. (2554). การเมืองและความขัดแย้งในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของรัฐบาล ปี 2554 (วิทยานิพนธ์), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ดิเรกฤทธิ์ ทเวกาญจน์.สัมภาษณ์. (17 ธันวาคม 2558).

ถาวร บุญคุ้ม.ประธานชุมชนหลังวัดไผ่เขียว.สัมภาษณ์. (5 สิงหาคม 2559).

ทวีดา กมลเวช. (2554). มหัตถรย์อุทกภัยแบบไทยไทย วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ฉบับกันยายน-ธันวาคม 2554. , หน้า 20-39.

ทวีดา กมลเวช และ ผศ.ปรัชญา บุญประเสริฐ. (2556). รายงานการวิจัยเรื่อง รูปแบบการประสานงานเครือข่ายการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย 2554 ภายใต้ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในฐานะศูนย์บัญชาการ. สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ.

เทศบาลนครปากเกร็ด. (2556). ข้อมูลทั่วไปเทศบาลนครปากเกร็ด. Retrieved 19 ธันวาคม 2558, from

[www.pakkretcity.go.th](http://www.pakkretcity.go.th)

เทศบาลนครปากเกร็ด(2558).แผนฉุกเฉินป้องกันน้ำท่วมเทศบาลนครปากเกร็ด.

เทศบาลนครหาดใหญ่. (2558). เทศบาลนครหาดใหญ่.

ธนศวร์ เจริญเมือง (มปป.). (11 กันยายน 2558.). รัฐไทย: รัฐที่การกระจายอำนาจล่าช้า. from [Error! Hyperlink reference not valid.](#)

นายกิตติ วิสารกาญจน. ( 2555). การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย :การศึกษาเชิงวาทกรรม.

(วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สาขาวิชาบริหารธุรกิจ.

นายเกษม ประภากร.สัมภาษณ์.12 มีนาคม 2559.

นิรันดร์ เบ็ดชัย.สัมภาษณ์. (14 พฤศจิกายน 2558).

บุญเสริม ช่างโต.ประชาชน.สัมภาษณ์. (22 มกราคม 2556 ).

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์. (2544). รายงานการวิจัย:ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

ประนอม ถนอมวงษ์.ประชาชนชุมชนโกสุมสามัคคี.สัมภาษณ์. (5 สิงหาคม 2559).

ประสงค์ กล้าชัย.สัมภาษณ์. (5 มีนาคม 2559).

ประเสริฐ ภิญโญรัตน์โชติ. (22 มกราคม 2556).

ผกา มาศ ถิ่นพังงา. (มปป.). ถอดบทเรียนโครงการจัดทำแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตและผังชุมชนเพื่อการรับมือและปรับตัวกับการ

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของชุมชนพื้นที่เมืองหาดใหญ่. มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. หน้า 19-30.

แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและวาตภัย จังหวัดนนทบุรี ประจำปี 2554.สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558.

แผนเผชิญเหตุอุทกภัยจังหวัดลพบุรี ปี 2555. สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลพบุรี กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. และคำสัมภาษณ์ของ ปภ จังหวัด ลพบุรี.

แผนปฏิบัติการในการป้องกันช่วยเหลือฟื้นฟูเมื่อเกิดอุทกภัย พ.ศ.2558. เทศบาลนครหาดใหญ่ (2558).

พนาริ กิมฮู.สัมภาษณ์ (16 มกราคม 2556).

พระครูกิตติเขมาภิรม.สัมภาษณ์. (16 มกราคม 2556).

พระครูกิตติเขมาภิรม.สัมภาษณ์. (16 มกราคม 2556 ).

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับ 2553.

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2556). รัฐศาสตร์พันธุ์ใหม่ สู้ภัยน้ำท่วม

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2559). การแก้ปัญหาหน้าท่วม โดยมีอยุธยาเป็นศูนย์กลาง from

<http://www.matichon.co.th/news/315056>.

พิเชษฐ ศิริทรัพย์.สัมภาษณ์. (12 มีนาคม 2559).

พิทยา บวรวัฒนา. (2528). รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา) ค.ศ.1887-ค.ศ.1970) (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.).

กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พิทยา บวรวัฒนา. (2556). ระบบราชการ (พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.). กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์.

ไพโร พัฒโน.สัมภาษณ์. (วันที่ 17 ธันวาคม 2558).

มติคณะรัฐมนตรี “อนุมัติและเห็นชอบตามที่คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ”. (2556).

from [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=99307127&key word=&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=19&meet\\_date\\_mm=03&meet\\_date\\_yyyy=2556&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99307127&key word=&owner_dep=&meet_date_dd=19&meet_date_mm=03&meet_date_yyyy=2556&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=)

รศ.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ(ผู้วิจัย). (มปป). ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ. น. 274.

รสสุคนธ์ แสงอ่อน. (2532). นโยบายการจัดเก็บค่าธรรมเนียมป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: เอกสารวิจัย (รป.ม.)

รัชนี้ ชิวทวิทรัพย์. สัมภาษณ์. (23 มีนาคม 2559).

วัชรินทร์ นิ่มประทุม. (2534). การพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน : ศึกษากรณีเฉพาะองค์ประกอบตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของไทย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: เอกสารวิจัย (ร.ป.ม.).

วิทยา กาญจนพัฒน์. พันเอก. สัมภาษณ์. (5 มี.ค.2559).

วิทยุในราชการจังหวัดสงขลา ศาลากลางจังหวัดสงขลา ที่ สข 0034/649 วันที่ 13 ตุลาคม 2553.

ศปภ. (2554). คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 193/2554 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย. ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2554.

ศรินทร์พย์ เรี่ยวแรง. สัมภาษณ์. (15 มกราคม 2556).

ศิริรักษ์ สิงหเสม. (2554). เครื่องข่ายนโยบายและการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย กรณีศึกษาเฉพาะจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดชัยภูมิ . วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, . (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รายงานสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่ภาคใต้ (2553).

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ(2550). บันทึกข้อความที่ สว(สนช)(กมธ3)0019/(ร37). รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ.

สมจิตร์ พงษ์วัด. ประชาชน. สัมภาษณ์. (22 มกราคม 2556 ).

สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 6 กันยายน 2554. 6.การดำเนินการที่สำคัญของกระทรวงมหาดไทย. (2554, 21 ธันวาคม 2559). from <http://www2.eppo.go.th/admin/cab/cab-2554-09-06.html>.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 (2545).

สำนักงานจังหวัดสงขลา(2553).วิทยุในราชการจังหวัดสงขลา ที่ สข 0034/649 จาก ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ถึง นายอำเภอทุกอำเภอ.

สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี. (มปป.). ประวัติคณะรัฐมนตรี.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2550a). พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522. หมวด 2 สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน . มาตรา 16, 17, .

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550:พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 § มาตรา 31 (2550b).

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2550). เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550.

สุชาติ ฉายเมธากุล. ประธานชุมชนหนองนาฬิกา. สัมภาษณ์. (14 มีนาคม 2559).

สุภาวดี เสริมदारรัตน์. (2547). การจัดการโรคไข้หวัดนกของรัฐบาล. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: เอกสารวิจัย (ร.ป.ม.).

สุรพล วาณิชเสณี. สัมภาษณ์. (7 เมษายน 2559).

เสรี สุภราทิพย์. สัมภาษณ์. (24 ธันวาคม 2558).

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน. from [www.tambol.com](http://www.tambol.com).

อารมณ รวบรวม. สัมภาษณ์. (12 มีนาคม 2559.).

อุทัย เลหาวิเชียร. (2538). ระบบราชการกับการพัฒนาทางการเมืองไทย. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

เอกภพ จันทรเพ็ญ. สัมภาษณ์. ( 10 พฤศจิกายน 2558.).

รายการอ้างอิง





ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ศิริรักษ์ สิงหเสม

ประวัติการศึกษา

รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประวัติการทำงาน

อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



